

Vergaderjaar 2009–2010

32 210

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

- 1 Context en aanleiding
 - 1.1 Inleiding
 - 1.2 Geschiedenis en internationale context
 - 1.3 Aanleiding herziening accreditatiestelsel
- 2 Uitgangspunten
- 3 Werking nieuwe accreditatiesysteem
 - 3.1 Introductie van twee regimes
 - 3.2 Beperkt regime
 - 3.2.1 Instellingstoets kwaliteitszorg
 - 3.2.2 Beperkte opleidingsaccreditatie
 - 3.2.3 Beperkte toets nieuwe opleiding
 - 3.3 Uitgebreid regime
 - 3.3.1 Uitgebreide opleidingsaccreditatie
 - 3.3.2 Uitgebreide toets nieuwe opleiding
 - 3.4 Actoren
 - 3.5 Een meer flexibel instrumentarium
 - 3.5.1 Toets nieuwe opleiding en instellingstoets onder voorwaarden
 - 3.5.2 Herstelperiode accreditatie
 - 3.5.3 Intrekking van accreditatie, toets nieuwe opleiding, instellingstoets kwaliteitszorg
 - 3.5.4 Basiskwaliteit en kwaliteitsverschillen
 - 3.6 Overige aspecten
 - 3.6.1 Vergelijkbaarheid
 - 3.6.2 Europese afspraken
 - 3.6.3 Ontwikkelingen met betrekking tot het toezicht op het onderwijs
 - 3.6.4 Studeren met functiebeperking
 - 3.6.5 Stuwmeer
 - 3.6.6 Opleidingen in het buitenland
 - 3.6.7 Versterking positie examencommissie

- 1 Context en aanleiding
- 4 Invoering van het nieuwe stelsel
 - 4.1 Overleg belanghebbenden en uitvoeringstoetsen
 - 4.2 Pilots
 - 4.3 Versnelde invoering
 - 4.4 Financiële gevolgen en gevolgen voor administratieve lasten
- 5 Artikelsgewijs

1. Context en aanleiding

1.1 Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs gewijzigd. Accreditatie is het verlenen van een keurmerk dat tot uitdrukking brengt dat de kwaliteit van een opleiding positief beoordeeld is. Borging en bevordering van de kwaliteit van het hoger onderwijs is een centrale overheidstaak. De kwaliteit van het hoger onderwijs en de afgestudeerden moet boven elke twijfel zijn verheven. Een goed functionerend stelsel van kwaliteitsborging is ook een belangrijke voorwaarde voor de andere beleidsprioriteiten op de hoger onderwijsagenda: internationalisering, streven naar excellentie, stimulering van de deelname aan het hoger onderwijs.

Uit evaluaties blijkt dat de kwaliteit van het Nederlands hoger onderwijs aan hoge standaarden voldoet. Er is veel vertrouwen in het systeem, in binnen- en buitenland. Maar er is ook kritiek op het systeem van kwaliteitsborging: het is te bureaucratisch ingericht met te weinig aandacht voor de inhoud. In het coalitieakkoord is een nieuwe wijze van toezicht op het onderwijs aangekondigd, op basis van het uitgangspunt van verdiend vertrouwen. Dit uitgangspunt is, mede op basis van de evaluatie van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT), in de afgelopen tijd concreet uitgewerkt (onder meer in de brief aan de Tweede Kamer van 10 september 2007 «Beleidsreactie evaluatie WOT en andere ontwikkelingen in het onderwijstoezicht», Kamerstukken II 2006/07, 30 183, nr.18). Minder lasten voor de professional en snel en effectief ingrijpen wanneer dat nodig is zijn belangrijke doelstellingen. In lijn met die algemene benadering zijn voor het hoger onderwijs in de notitie «Focus op kwaliteit» (Kamerstukken II 2007/08, 31 288, nr. 21) de hoofdlijnen van het nieuwe accreditatiestelsel beschreven. De Tweede Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg op 27 maart 2008 ingestemd met het uitwerken van het voorstel dat een gewijzigd accreditatiestelsel introduceert. Het plan hield ook in dat enkele onderdelen van het nieuwe stelsel in de praktijk worden getoetst voordat besloten wordt ze definitief in te voeren. Daartoe zijn door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (hierna: NVAO) in samenwerking met enkele universiteiten en hogescholen in Nederland en Vlaanderen in 2008 *pilots* uitgevoerd. In paragraaf 4.2 wordt hierop nader ingegaan.

Het hoger onderwijs in Nederland is van goede kwaliteit, maar om dat niveau te handhaven zijn een goed functionerende kwaliteitsborging en een proces van continue verbetering noodzakelijke voorwaarden. De aanpassingen van het accreditatiestelsel moeten leiden tot een stimulerende kwaliteitscultuur bij de instellingen en minder administratieve lasten voor de professionals. De beoordeling van opleidingen moet meer gericht zijn op de inhoud en resultaten dan voorheen gebeurde. Er moet meer ruimte gemaakt worden voor het integrale oordeel van inhoudelijk deskundigen, het zogenaamde timmermansoog, waarbij maatwerk wordt geleverd. Tegelijkertijd blijven de hoofdkenmerken van het accreditatiestelsel ongewijzigd. Accreditatie blijft de manier om de kwaliteit van het onderwijs op een betrouwbare en onafhankelijke manier te waarborgen

en vormt het sluitstuk van de interne kwaliteitszorg waar elke instelling zelf verantwoordelijk voor is. Door accreditatie krijgt een opleiding een onafhankelijk keurmerk, waardoor de afnemers van het onderwijs ervan verzekerd zijn dat deze opleiding voldoet aan de kwaliteitsvereisten. Het stelsel moet het vertrouwen van belanghebbenden in het niveau van de Nederlandse bachelor- en mastergraden waarborgen en bijdragen aan de beschikbaarheid van vergelijkbare informatie over de kwaliteit van opleidingen voor (aankomende) studenten, werkgevers en andere maatschappelijke partijen in binnen- en buitenland.

De memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 legt uit wat de aanleiding is voor de herziening van het accreditatiestelsel. In paragraaf 1.2 wordt ingegaan op de geschiedenis en internationale context van accreditatie. Paragraaf 1.3 schetst de aanleiding voor de herziening van het huidige systeem.

Hoofdstuk 2 en 3 gaan over de inhoud van het herziene stelsel. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten van het nieuwe accreditatiestelsel besproken. Hoofdstuk 3 gaat allereerst in op de verschillende aspecten van het nieuwe stelsel: de instellingstoets kwaliteitszorg en de mogelijkheid om een minder belastende opleidingsaccreditatie aan te vragen volgens het beperkte accreditatieregime, nadat bij de instellingstoets is gebleken dat de kwaliteitszorg van die instelling aan alle eisen voldoet. Daarna worden de verschillende actoren en hun rollen beschreven en het instrumentarium van de NVAO in het herziene stelsel. Ten slotte wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op belangrijke aspecten als de onderlinge vergelijkbaarheid van kwaliteitsoordelen en het toezicht op het onderwijs.

Ten slotte wordt het proces van de ontwikkeling en invoering van het nieuwe stelsel beschreven in hoofdstuk 4. Ingegaan wordt op het overleg dat heeft plaatsgevonden met de verschillende belanghebbenden en de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen. Voorts worden de *pilots* en het tijdpad van invoering besproken en de gevolgen voor de administratieve lasten van dit wetsvoorstel.

Ik onderteken deze memorie van toelichting mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze toelichting wordt verstaan onder de minister: de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en, voor zover het betreft het onderwijs en het onderzoek op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld.

1.2 Geschiedenis en internationale context

Nederland was één van de eerste landen in Europa die een formeel systeem van kwaliteitszorg voor het hoger onderwijs en onderzoek introduceerde. Al in de beleidsnota Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (1985) werd een kwaliteitszorgsysteem als wezenlijk onderdeel van de besturingsrelatie tussen overheid en universiteiten en hogescholen gezien, namelijk als noodzakelijke tegenhanger voor de autonomie voor de instellingen. De opleidingen werden om de zes jaar beoordeeld door een commissie van onafhankelijke deskundigen (de *peers*). Ter voorbereiding produceerde de instelling een zogenaamd zelfevaluatie-rapport over de desbetreffende opleiding. Alle opleidingen op een bepaald gebied werden in de regel tegelijk, door dezelfde visitatiecommissie beoordeeld. De VSNU en de HBO-raad – die de visitatiecommissies instelden – hadden een algemeen beoordelingskader vastgesteld dat richtlijn was voor de werkwijze van de commissies. Daarin waren onder meer de verschillende dimensies van onderwijskwaliteit gedefinieerd. In het visitatierapport

werden uitspraken gedaan over die verschillende dimensies, maar werd geen samenvattend eindoordeel uitgesproken. De procedure had een dubbele doelstelling: het stimuleren van kwaliteitsverbetering door de instelling en het afleggen van publieke verantwoording. In 1993, na evaluatie van de eerste ronde, kreeg de Onderwijsinspectie de taak om toezicht uit te oefenen op het kwaliteitszorgsysteem van het onderwijs. Dit gebeurde op twee manieren: allereerst door een check op de kwaliteit van de visitatierapporten (de zogenaamde meta-evaluatie) en daarnaast door te onderzoeken of de instellingen adequaat gevolg gaven aan de oordelen en aanbevelingen van de visitatiecommissies. De wettelijke basis voor de kwaliteitszorg was summier. In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) was in die tijd alleen de algemene bepaling opgenomen dat het instellingsbestuur, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, voorziet in een regelmatige beoordeling, mede door externe deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling (vergelijkbaar met het huidige artikel 1.18 van de WHW).

Bolognaproces

In 1999 tekenden 31 Europese onderwijsministers van 29 landen de Bolognaverklaring waarmee een proces in gang werd gezet van de ontwikkeling van een Europese Hoger Onderwijs- en Onderzoekruimte. Deze landen spraken af te streven naar een vergelijkbare en transparante structuur in het hoger onderwijs (bachelormasterstructuur), met als belangrijkste doelstelling de internationale mobiliteit van studenten te bevorderen (*The European Higher Education Area. Joint declaration of the European Ministers of Education, convened in Bologna on the 19th of June 1999*).

In Bolognaverband hebben de betrokken overheden – inmiddels 46 in getal – afspraken gemaakt over de eisen die aan kwaliteitszorgsystemen moeten worden gesteld (Berlijn 2003, Bergen 2005), want zoals vastgesteld in de Berlin Communiqué van 2003: «*The quality of higher education has proven to be at the heart of the setting up of a European Higher Education Area*». Een nationaal kwaliteitszorgsysteem voor het hoger onderwijs moet in ieder geval omvatten:

- Een duidelijke toedeling van de verantwoordelijkheden van de betrokken instituties;
- Evaluatie van programma's of instituten (interne evaluatie, externe review, deelname van studenten en publicatie van resultaten);
- Een systeem van accreditatie, certificering of vergelijkbare procedures;
- Internationale deelname, samenwerking en netwerking.

De zogenaamde «E4» (ENQA, EUA, EURASHE en ESU) hebben de *European Standards and Guidelines* opgesteld. De Bolognaministers hebben deze *Standards and Guidelines* overgenomen als richtlijnen voor de nationale kwaliteitszorg procedures. Ook hebben de Bolognaministers besloten om een register van kwaliteitsorganen in te richten, namelijk EQAR (the European Quality Assurance Register for Higher Education). Aan het lidmaatschap van ENQA, respectievelijk inschrijving in het Europees Register, is de voorwaarde verbonden dat men werkt volgens de *Standards and Guidelines*. De deelnemende organisaties dienen zich periodiek te laten keuren door onafhankelijke deskundigen. Dit alles betekent dat landen veel ruimte hebben het systeem van kwaliteitszorg en accreditatie nationaal in te vullen, maar dat ze in toenemende mate rekening moeten houden met de Europese ontwikkelingen.

Invoering accreditatie

In het eerstvolgende Hoger Onderwijs- en Onderzoekplan na onderteke-

ning van de Bologna-verklaring – het HOOP 2000 – werd beargumenteerd dat er behoefte was aan aanscherping en internationalisering van de kwaliteit zorg en werd voorgesteld om over te gaan op een systeem van accreditatie. Het voornemen werd uitgewerkt in de notitie «Keur aan kwaliteit: Accreditatie in het hoger onderwijs» (1999). Kort daarop werd het wetsvoorstel «Invoering accreditatie in het hoger onderwijs» ingediend (Kamerstukken II 2000/01, 27 920, nrs. 2 en 3). In 2002 traden zowel de wet met betrekking tot accreditatie als de wet met betrekking tot de invoering van bachelor- en mastergraden in werking (Staatsblad 2002, 302), met dien verstande dat belangrijke onderdelen ervan, met name de mogelijkheid voor het accreditatieorgaan om aanvragen voor de toets nieuwe opleiding in behandeling te nemen, eerst per 23 september 2003 in werking traden (Staatsblad 2003, 368). De belangrijkste verschillen met het voorafgaande visitatiesysteem waren dat onder de nieuwe wet aan elke opleiding een keurmerk wordt verleend door een onafhankelijk orgaan, het Nederlandse Accreditatie Orgaan (hierna: NAO) en voorts dat in het nieuwe stelsel de instelling accreditatie en de daaraan verbonden rechten moet *verwerven*, terwijl voorheen de instelling diezelfde rechten *bij voorbaat toekwamen*. Het was echter geen breuk met het verleden. Accreditatie bouwde voort op het bestaande visitatiestelsel. Het garandeerde meer transparantie omdat accreditatie het visitatieproces afrondt met een expliciet eindoordeel. Dit markeerde een duidelijk onderscheid tussen opleidingen die wel – en die niet aan de maat zijn. In afwijking van het visitatiesysteem waren aan het keurmerk belangrijke sancties verbonden: de bevoegdheid om wettelijke getuigschriften af te geven, studiefinanciering en aanspraak op bekostiging voor de bekostigde instellingen.

De invoering van het nieuwe systeem werd snel ter hand genomen. Nadat de accreditatiewet in werking was getreden, werd door de NAO na breed overleg met universiteiten, hogescholen, studenten en deskundigen, het accreditatiekader vastgesteld en door de minister goedgekeurd (begin 2003). Hierna kon het accreditatieproces feitelijk van start gaan. De NAO verleende de eerste accreditatie van een bestaande opleiding op 15 september 2004.

Al kort na de start maakten Vlaanderen en Nederland afspraken over samenwerking op het terrein van accreditatie. Op 3 september 2003 hebben de Nederlandse en Vlaamse bewindspersonen het verdrag inzake samenwerking op het terrein van accreditatie ondertekend (Trb. 2003, 167). Daarin werd de basis gelegd voor een gezamenlijk accreditatieorgaan en zijn de verantwoordelijkheden van de ministers geregeld. Het Comité van Ministers, bestaande uit de twee onderwijsministers, oefent het toezicht uit op het accreditatieorgaan. Na bekrachtiging van het verdrag door Nederland en Vlaanderen was per 1 februari 2005 niet langer sprake van NAO, maar werd formeel de NVAO opgericht, met eigen rechtspersoonlijkheid.

1.3 Aanleiding herziening accreditatiestelsel

Het huidige accreditatiesysteem bestaat nog maar enkele jaren, maar is al regelmatig onderwerp van onderzoek en evaluatie geweest. Over het algemeen is er nationaal en internationaal veel waardering voor het Nederlandse accreditatiestelsel en het werk van de NVAO. Maar er is ook kritiek en met het oog op de tweede ronde van accreditatie hebben verschillende instanties aanbevelingen voor verbetering gedaan.

De Onderwijsinspectie heeft in het kader van de *midterm review* van accreditatie de volgende rapporten uitgebracht:

- *Introductie en deel 1: Accreditatie in internationaal perspectief*. Brief van 28 oktober 2005; Kamerstukken II 2005/06, 28 879, nr. 11;

- deel 2: *Accreditatie: de kosten in kaart*. Brief van 25 oktober 2005; Kamerstukken II 2005/06, 28 879, nr. 10;
- deel 3: *Accreditatie in werking: beoogde en niet beoogde effecten*. Brief met beleidsreactie van 16 augustus 2006; Kamerstukken II 2005/06, 28 879, nr. 13;
- deel 4: *Accreditatie: de opleiding aan het werk* (De werking van het accreditatieproces in de ogen van de instellingen). Brief van 15 februari 2007; Kamerstukken II 2006/07, 28 879, nr. 17.

De Onderwijsinspectie concludeert dat het accreditatiestelsel naar behoren functioneert. De Onderwijsinspectie constateert wel toegenomen externe lasten voor de instelling. Verder is de taakverdeling tussen de NVAO en de visiterende en beoordelende instanties (hierna: VBI's) niet duidelijk en moet er meer aandacht zijn voor de betrouwbaarheid en validiteit van de oordeelsvorming. De Onderwijsinspectie beveelt aan om de werkwijze en vaststelling van de bijzondere kwaliteitskenmerken te verduidelijken.

In 2007 is het functioneren van de NVAO aan een internationale evaluatie onderworpen. Het Comité van Ministers had opdracht gegeven aan een internationaal panel om een evaluatie ten behoeve van het lidmaatschap van de Europese organisatie van kwaliteitsorganen ENQA op te stellen. Het «*Report of the committee for the review of the NVAO*» is in september 2007 verschenen en legt het functioneren van de NVAO langs de meetlat van de «*European Standards and Guidelines*» van de ENQA. Belangrijkste conclusie van deze evaluatie was dat de NVAO voldoet aan de European Standards and Guidelines. Opleidingen onder het niveau van basiskwaliteit zijn door de mand gevallen, de interne kwaliteitszorg heeft een forse impuls gekregen en de voorstellen voor nieuwe opleidingen hebben aan kwaliteit gewonnen. Daarnaast wordt een aantal aanbevelingen gedaan om accreditatie in de toekomst verder te verbeteren. Allereerst beveelt de commissie aan om de accreditatiesystemen in Nederland en Vlaanderen verder te harmoniseren. De commissie constateert een sterke oriëntatie op processen en procedures en weinig aandacht voor kwaliteitsverbetering. Dit is het gevolg van de relatieve strengheid van het Nederlandse systeem, dat naar haar oordeel geen hanteerbare herstelperiode kent. Ook meent de commissie dat de VBI's niet goed zijn gepositioneerd. Een goed functionerende markt van VBI's is niet ontstaan, terwijl er ook sprake is van geringe differentiatie in de aanpak van de VBI's. De commissie vindt dat accreditatie na de eerste ronde anders ingericht moet worden. Instellingen die kunnen aantonen dat er sprake is van een stevig intern kwaliteitszorgsysteem moeten voor langere tijd (10 jaar) vrijgesteld kunnen worden van opleidingsaccreditatie.

In het rapport van de OECD «*Thematic Review of Tertiary Education, Country Note The Netherlands, 2007*» wordt het Nederlands stelsel van hoger onderwijs geanalyseerd en geëvalueerd. Naast indringende kritiek op het hoger onderwijsbeleid wordt een positief oordeel uitgesproken over de kwaliteitszorg van het hoger onderwijs in Nederland. De OECD sluit aan bij de analyse dat het accreditatiesysteem na de eerste ronde aanpassing behoeft, gelet op de lasten en het groeiend bureaucratisch karakter ervan. Na de eerste ronde zijn de positieve gevolgen van het systeem gerealiseerd en gaan de nadelen overwegen. De OECD geeft in overweging om over te stappen naar instellingsaccreditatie in plaats van opleidingsaccreditatie. Ook beveelt de OECD aan om de rol van de VBI's te heroverwegen. De tussenlaag van VBI's verhoogt de kosten en heeft geen toegevoegde waarde.

De wetgeving met betrekking tot accreditatie en de bachelor-mastergraden dient na vijf jaar na de datum van inwerking treden te worden geëva-

lueerd. Uitgangspunt voor de in 2008 door het onderzoeksinstituut CHEPS uitgevoerde evaluatie zijn de doelstellingen zoals die in de memorie van toelichting bij de wet accreditatie 2002 waren opgenomen, waarvan de belangrijkste zijn:

- versterking van het vertrouwen in het Nederlandse hoger onderwijs en een sterke internationale positionering;
- stringente controle op de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs, waarbij wordt uitgegaan van internationaal hoge standaarden en beoordeling door een onafhankelijk orgaan;
- een gevarieerd kwaliteitszorgsysteem doordat meerdere organisaties de visitaties kunnen uitvoeren;
- helderheid over de gevolgen bij gebrek aan kwaliteit.

Het evaluatierapport «New degrees in the Netherlands» (CHEPS, augustus 2008) behandelt in samenhang de wet bachelor-master en de wet accreditatie. De belangrijkste conclusie is dat het nieuwe systeem succesvol is geïmplementeerd en dat het door de buitenlandse waarnemers wordt gezien als hoogst betrouwbaar, streng en zorgvuldig. Het versterkt het vertrouwen in de Nederlandse graden en draagt zo bij aan de tot standkoming van de Europese Hoger Onderwijs Ruimte. Het rapport is aan de Tweede Kamer aangeboden met brief van 31 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 29 281, bijlage bij nr. 10).

De Algemene Rekenkamer komt in het rapport «Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen» (Kamerstukken II 2008/09, 31 554, nrs. 1–2) tot de conclusie dat het stelsel van kwaliteitsbewaking voor het hoger onderwijs goed is uitgewerkt. De instellingen beschikken over een voldoende uitgebouwd systeem van interne kwaliteitszorg maar de werking kan op een aantal punten worden verbeterd. De organisatie van de accreditatieverlening is, aldus de Rekenkamer, goed van de grond gekomen. De commissies van deskundigen en de NVAO baseren hun oordeel echter nog te weinig op inhoudelijke aspecten van onderwijskwaliteit. Daarnaast zijn de beoordeling en de onderbouwing door de commissies niet altijd voldoende geëxpliciteerd, terwijl de NVAO juist daarop is aangewezen. *Daardoor bestaat het risico dat licht ondermaatse opleidingen toch worden geaccrediteerd.*

Uit de evaluaties en rapporten blijkt dat het huidige Nederlandse accreditatiestelsel goed werkt, maar dat er een aantal nadelen aan verbonden is. Samengevat, zijn de belangrijkste nadelen van het systeem:

- het veroorzaakt hoge lasten voor instellingen en docenten;
- de oriëntatie op processen en procedures dreigt de overhand te krijgen op de inhoudelijke beoordeling van onderwijskwaliteit; de rol van de «peers» (de deskundigen in de beoordelingscommissies) komt in het gedrang;
- het systeem zet onvoldoende aan tot kwaliteitsverbetering; een negatief oordeel heeft dusdanig grote gevolgen, dat defensief gedrag ontstaat om verlies van accreditatie te voorkomen;
- accreditatie gaat alleen over basiskwaliteit en maakt verschillen in kwaliteit niet zichtbaar.

Het voorgestelde accreditatiestelsel moet aan deze nadelen tegemoet komen en tegelijkertijd het goede van het oude stelsel behouden. In de volgende hoofdstukken worden de uitgangspunten en de werking van het nieuwe stelsel besproken.

2. Uitgangspunten

In de notitie «Focus op kwaliteit» zijn de uitgangspunten en hoofdlijnen van het nieuwe accreditatiestelsel beschreven. Voor de uitwerking van het nieuwe stelsel gelden de volgende uitgangspunten.

Externe onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs is noodzakelijk

De samenleving, werkgeversorganisaties en studenten verwachten van universiteiten en hogescholen dat zij zich geregeld openstellen voor externe, onafhankelijke beoordeling van hun processen en resultaten. Ook de professionals zelf stellen een inhoudelijke beoordeling van hun opleiding meestal zeer op prijs. Dit is een aangrijpingspunt voor de verbeterfunctie. Dit uitgangspunt is ook op Europees niveau vastgelegd door de Bolognaministers: een onafhankelijke, externe toets op de kwaliteit van het onderwijs wordt beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot de Europese Hoger Onderwijsruimte.

De administratieve lasten worden verminderd

De mogelijkheid van een beperkt regime voor accreditatie en toets nieuwe opleiding verminderd de last voor de instellingen en de professionals. Aspecten van kwaliteit die op instellingsniveau kunnen worden beoordeeld, zullen worden onderscheiden van kwaliteitsaspecten die op opleidingsniveau moeten worden beoordeeld. Zo hoeft in het lichte regime niet langer iedere opleiding afzonderlijk aan te tonen dat bijvoorbeeld het personeelsbeleid en de onderwijsvoorzieningen voldoende zijn. Anderzijds zullen de instellingen moeten investeren in de eigen interne kwaliteitszorg. De verbetering van de interne kwaliteitscultuur vraagt commitment en energie van bestuurders en professionals.

De instellingen en opleidingen worden gestimuleerd om de kwaliteitscultuur te bevorderen

Het stelsel moet uitnodigen tot de ontwikkeling van visie en beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Daar hoort bij dat accreditatie meer dan in het huidige stelsel gericht is op het verbeteren van de kwaliteit. Een adequaat verbeterbeleid moet onderdeel zijn van de interne kwaliteitszorg. Daarbij wordt rekening gehouden met verschillen tussen instellingen.

Accreditatie heeft meer focus op kwaliteit

De inhoud van het onderwijs – in plaats van processen en randvoorwaarden – dient bij kwaliteitsbeoordeling centraal te staan. De resultaten van de opleiding moeten meer nadruk krijgen in het accreditatiekader. Dat betekent dat de *peer-review* meer gericht wordt op de inhoud, en daarmee het deskundigenoordeel, het timmermansoog, alle ruimte krijgt. Hierdoor moet een betere balans tussen *verantwoording* en *verbetering* ontstaan. In het nieuwe accreditatiestelsel zullen verschillen in kwaliteit (boven het basisoniveau uitstijgend) zichtbaar worden gemaakt.

Kwaliteitszorg dient «op maat» te worden uitgevoerd

Het Nederlandse hoger onderwijs heeft in het algemeen inmiddels zo'n 20 jaar ervaring met externe kwaliteitszorg, eerst door middel van het visitatiestelsel, later door middel van het accreditatiestelsel. Op grond van deze langjarige ervaring die instellingen hebben met externe kwaliteitsborging en nadat in de eerste ronde van accreditatie is vastgesteld dat alle

opleidingen nu aan de basiskwaliteit voldoen, is het goed mogelijk een meer proportionele benadering van de kwaliteitszorg toe te passen. Waar er vertrouwen is, moet een beperkte vorm van kwaliteitszorg mogelijk zijn; waar het vertrouwen ontbreekt, moet effectief een zwaar instrumentarium worden ingezet.

De huidige instrumenten van de NVAO – accreditatie en toets nieuwe opleiding – zijn bij wet strikt geregeld. Een meer flexibel en verfijnd instrumentarium is wenselijk, zoals bijvoorbeeld een effectievere herstelperiodes. Maar aan de andere kant moet de wet het ook mogelijk maken om ondermaats onderwijs snel en effectief te kunnen beëindigen wanneer er geen zicht meer is op verbetering.

Het nieuwe stelsel is internationaal geaccepteerd

Er zijn verschillende internationale actoren waarmee rekening gehouden moet worden: de Vlaamse partners op grond van het Vlaams-Nederlands accreditatieverdrag 2003; op Europees niveau de Bolognaministers en het Europees register van kwaliteitszorgorganen (EQAR); en de landen die van belang zijn voor de internationale mobiliteit van Nederlandse studenten.

3. Werking nieuwe accreditatiesysteem

3.1 Introductie van een beperkt regime

Het uitgangspunt van het nieuwe accreditatiestelsel is: de goede elementen behouden en de achterhaalde elementen vervangen. Ook in het nieuwe stelsel is de NVAO het accreditatieorgaan; de accreditatie geldt in principe voor 6 jaar en elke opleiding moet worden geaccrediteerd. Het feitelijk verzorgen van onderwijs blijft een voorwaarde voor het verkrijgen van accreditatie. Bij accreditatie wordt immers het onderwijs getoetst dat feitelijk is verzorgd, bij de visitatie wordt o.m. met studenten van de opleiding gesproken en de beoordeling van de eindwerkstukken wordt getoetst, etc. Kortom, door een opleidingsbeoordeling ten behoeve van accreditatie wordt de feitelijke onderwijssituatie beoordeeld en dit is alleen mogelijk als er ook daadwerkelijk onderwijs wordt verzorgd aan studenten en het programma feitelijk is doorlopen, zodat recente opbrengsten van het onderwijs (gerealiseerd eindniveau, onderwijsrendement) kunnen worden beoordeeld. Zonder studenten is het niet mogelijk om feitelijk onderwijs te verzorgen en wordt dus niet voldaan aan de voorwaarde voor accreditatie.

Belangrijk verschil met het huidige accreditatiestelsel is dat door de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg een nieuw, beperkt regime voor accreditatie van opleidingen wordt geïntroduceerd, naast de in het huidige stelsel gebruikelijke wijze van beoordeling (voortaan: uitgebreid regime). Om in het beperkte regime te komen vraagt de instelling een instellingstoets kwaliteitszorg aan. Doel van de instellingstoets kwaliteitszorg is om vast te stellen of de instelling haar interne kwaliteitsborging op orde heeft en er een goede kwaliteitscultuur bestaat. Na een positieve instellingstoets komt de accreditatie van alle opleidingen van de instelling in het beperkte regime. De instelling heeft bewezen dat het de kwaliteit van de eigen opleidingen kan waarborgen en daarom kan de accreditatie van de afzonderlijke opleidingen volgens een beperkter, minder belastend regime worden verleend, waarbij wordt gefocust op inhoud en kwaliteit van het onderwijs van de opleiding. In dit regime geldt ook voor de toets nieuwe opleiding een beperkt toetsingskader. In paragraaf 3.2 wordt verder ingegaan op de werking van het beperkte regime.

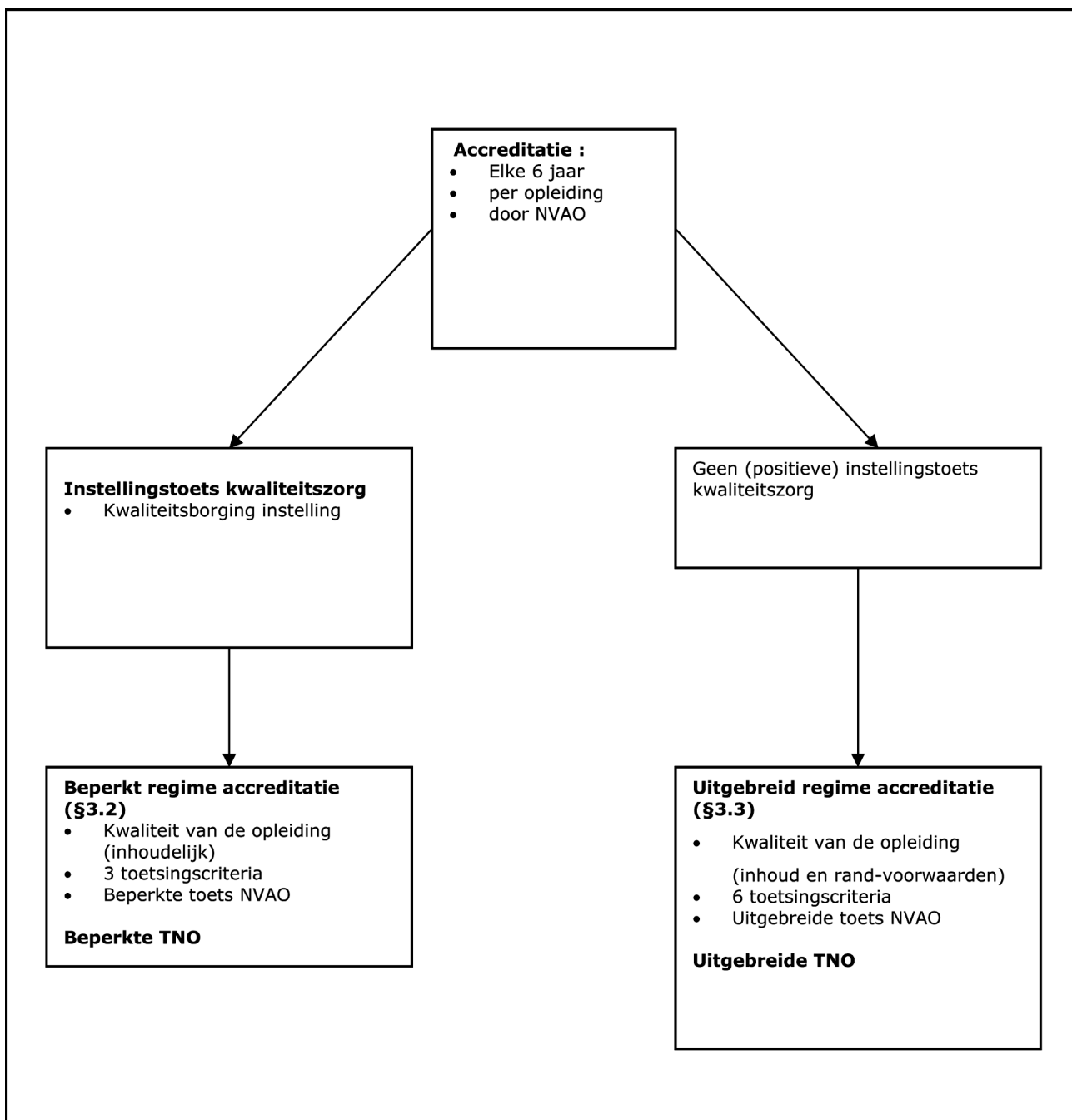
Het uitgebreide regime is van toepassing als de instelling geen instellingstoets kwaliteitszorg heeft aangevraagd of als de instelling niet positief beoordeeld is. In deze situatie heeft de NVAO geen zicht op c.q. een nega-

tief oordeel gegeven over de kwaliteitszorg van de instelling en is niet gewaarborgd dat er binnen de instelling een goede kwaliteitscultuur bestaat. De opleidingen worden dan volgens het uitgebreide regime geaccrediteerd. Er verandert bij deze opleidingsaccreditaties relatief weinig vergeleken met de oude situatie. Bij de accreditatie van deze opleidingen wordt zowel gekeken naar inhoud en kwaliteit van de opleiding, maar ook naar de randvoorwaardelijke aspecten van kwaliteit, zoals personeelsbeleid en instellingsbrede voorzieningen. In dit regime is ook een uitgebreide toets nieuwe opleiding van toepassing. Het uitgebreide regime wordt in paragraaf 3.3 besproken.

Rechtsgevolgen

De rechtsgevolgen verbonden aan accreditatie zijn dezelfde als in de huidige wet, zowel in het geval dat het accreditatiebesluit tot stand is gekomen volgens het beperkte regime als in het geval van het uitgebreide regime. De NVAO verleent de accreditatie voor een periode van zes jaar. De rechten verbonden aan accreditatie houden het volgende in: de bevoegdheid om wettelijke graden en getuigschriften af te geven; aanspraak op bekostiging voor de bekostigde instellingen; aanspraak op studiefinanciering voor de studenten die de geaccrediteerde opleiding volgen (mits die studenten ook aan de overige voorwaarden voor studiefinanciering voldoen). De wettelijke eisen aan de kwaliteit van het onderwijs gelden zowel voor bekostigde instellingen als voor de niet-bekostigde rechtspersonen voor hoger onderwijs.

Bij een negatief oordeel bepaalt de NVAO of een herstelperiode mogelijk is. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.5. Indien geen herstelperiode wordt toegekend vervalt de accreditatie en de daaraan verbonden rechten. De rechtsgevolgen na verlies van de accreditatie blijven ongewijzigd. Zo mogen zittende studenten – als deze hun opleiding niet aan een andere instelling kunnen vervolgen – alsnog hun opleiding afronden met een wettelijke graad. Als de accreditatie is vervallen, is de opleiding in afbouw. Indien de instelling de intentie heeft om de opleiding, die zijn accreditatie heeft verloren, weer op te starten, moet een toets nieuwe opleiding worden aangevraagd. Dit is echter pas mogelijk na drie jaar. Het accreditatierapport dat de NVAO uitbrengt, waarin het besluit van de NVAO en het beoordelingsrapport van de commissie van deskundigen is opgenomen, is openbaar. Tegen het accreditatierapport kan bezwaar en beroep worden aangetekend.



In de hierna volgende paragrafen worden de verschillende onderdelen beschreven.

3.2 Beperkt regime

3.2.1 Instellingstoets kwaliteitszorg

De instellingstoets kwaliteitszorg is een nieuw element in het accreditatiestelsel. Een instelling kan de instellingstoets kwaliteitszorg op vrijwillige basis aanvragen om toegang te krijgen tot de beperkte opleidingsaccreditatie. Bij deze toets wordt vastgesteld of de interne kwaliteitszorg op orde is en of binnen de instelling een goede kwaliteitscultuur bestaat. Een kwaliteitscultuur is een cultuur van voortdurende kritische reflectie op de resultaten en het niveau van het onderwijs; niet alleen wanneer een instellingstoets wordt afgenomen of accreditatie nabij is, maar structureel. Bij de instellingstoets wordt opzet en functioneren van de kwaliteitszorg beoordeeld; niet de kwaliteit van de opleidingen. Er worden geen nieuwe visitaties van opleidingen uitgevoerd, wel kan de kwaliteit van de opleidingen aan de orde komen voor zover nodig om de effectiviteit van het kwaliteitszorgsysteem in de praktijk te kunnen beoordelen. Daarnaast worden in dit regime facetten van kwaliteit die meestal op het niveau van de instellingen zijn georganiseerd ook op dat niveau beoordeeld. Daardoor wordt meer recht gedaan aan deze onderdelen en bespaart men administratieve lasten. Wanneer een instellingstoets met goed gevolg is afgelegd, geniet de instelling het vertrouwen van de overheid dat de kwaliteit van de eigen opleidingen voortdurend goed wordt gemonitord en dat er een goed functionerend verbetermechanisme in werking wordt gesteld wanneer de kwaliteit onder de maat dreigt te komen. In een instelling met een stevige kwaliteitscultuur hebben docenten zowel als bestuurders kwaliteitsverbetering hoog in het vaandel staan, niet onder externe dwang, maar vanuit intrinsieke motivatie.

Er is geen sprake van instellingsaccreditatie maar van een instellingstoets. In het wetsvoorstel is uitdrukkelijk gekozen voor het begrip «instellingstoets kwaliteitszorg». De term instellingsaccreditatie zou het misverstand kunnen oproepen dat de instelling daarmee als geheel is geaccrediteerd, inclusief alle opleidingen van de instelling. In dit wetsvoorstel wordt geen nieuwe vorm van accreditatie beoogd. De instellingstoets heeft alleen de betekenis dat de instelling toegang krijgt tot de beperkte opleidingsaccreditatie. De instellingstoets heeft geen betekenis voor derden. Er is dan ook uitdrukkelijk gekozen voor een vrijwillige toets. Het is geheel aan de instelling om te bepalen of de instellingstoets kwaliteitszorg wordt aangevraagd. In het nieuwe accreditatiestelsel blijft gelden, net als in het huidige accreditatiestelsel, dat elke opleiding afzonderlijk wordt geaccrediteerd. De instellingstoets is ingesteld zodat bij een positief oordeel de beperkte vorm van opleidingsaccreditatie kan worden toegepast, waarbij datgene waar het in de kern omgaat, kwaliteit en niveau van de opleiding, centraal staat. De kwaliteitszorg, daarbij inbegrepen het instellingsbeleid met betrekking tot personeel en voorzieningen, is dan immers al beoordeeld op instellingsniveau.

Procedure Instellingstoets kwaliteitszorg

Voor elke aanvraag van de instellingstoets kwaliteitszorg stelt de NVAO een commissie van deskundigen in. De commissie voert het onderzoek bij de instelling uit en brengt advies uit aan de NVAO. De leden van de commissie zijn onafhankelijk en beschikken over de benodigde deskundigheid. Ook een student heeft zitting in de commissie. Met behulp van het rapport van de commissie komt de NVAO tot een oordeel. De NVAO beoordeelt elk criterium afzonderlijk, maar het uiteindelijke goed gewogen

eindoordeel van de NVAO is doorslaggevend voor een positief of negatief besluit. De NVAO zal geen lijstjes afvinken, maar een integrale, weloverwogen afweging maken. De instellingstoets kwaliteitszorg heeft betrekking op de kwaliteitszorg voor het onderwijs binnen de gehele instelling, daaronder mede begrepen het beleid op het gebied van personeel en voorzieningen voor zover dat van belang is voor de kwaliteit van het onderwijs. De kwaliteitszorg zoals hier bedoeld betreft een breed spectrum van maatregelen van het instellingsbestuur en organisatorische voorwaarden die diep ingrijpen in de instelling.

De NVAO kan voorwaarden verbinden aan het verlenen van de instellingstoets kwaliteitszorg. In uitzonderingsgevallen kan zich de situatie voordoen dat nog een enkel aspect van de kwaliteitszorg van een bepaalde instelling verbetering behoeft, terwijl het geheel dermate vertrouwen wekt dat het onbillijk zou zijn om aan deze instelling de instellingstoets kwaliteitszorg te onthouden. Indien de instelling naar het oordeel van de NVAO niet binnen een periode van drie jaar aan de gestelde voorwaarden voldoet, verliest de instelling de instellingstoets kwaliteitszorg. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen en welke voorwaarden de NVAO kan verbinden aan het besluit tot het verlenen van de instellingstoets kwaliteitszorg.

Het gevolg van een positieve instellingstoets kwaliteitszorg is dat de instelling haar opleidingen kan laten accrediten volgens het beperkte accreditatieregime. Als de instelling geen positieve instellingstoets kwaliteitszorg heeft verkregen (of geen instellingstoets kwaliteitszorg heeft aangevraagd) worden haar opleidingen aan de hand van het uitgebreide accreditatieregime beoordeeld. In het accreditatiekader worden nadere regels gesteld ten aanzien van de informatie die door de instelling moet worden geleverd, de visitatieprocedure en de beslisregels die gelden voor het verlenen van de instellingstoets kwaliteitszorg.

In het wetsvoorstel *Wet versterking besturing* (Eerste Kamer, 2008–2009, 31 821, A) is de mogelijkheid van een gezamenlijke opleiding bij twee of meer instellingen geïntroduceerd. Wanneer deze instellingen accreditatie aanvragen voor de gezamenlijke opleiding, kan zich het geval voordoen dat één instelling een instellingstoets kwaliteitszorg heeft verworven – en dus in aanmerking komt voor de beperkte vorm van accreditatie- en de andere niet. In dat geval is de uitgebreide vorm van accreditatie van de gezamenlijke opleiding van toepassing.

Criteria instellingstoets kwaliteitszorg

Bij de instellingstoets kwaliteitszorg komt meer aan de orde dan de vaststelling dat de instelling beschikt over een kwaliteitszorgsysteem. Bij de instellingstoets wordt nagegaan of het systeem van kwaliteitszorg ook in de praktijk werkt. De instellingstoets kwaliteitszorg heeft ook tot doel de kwaliteitscultuur in de instelling – van bestuurders tot professionals – te bevorderen. Bij de instellingstoets kwaliteitszorg wordt de kwaliteitszorg beoordeeld, voor zover betrekking hebbend op de kwaliteit van haar opleidingen, uitgewerkt in de volgende criteria:

- de visie op de kwaliteit van haar onderwijs;
- de vormgeving en de effectiviteit van de interne kwaliteitszorg van een instelling;
- het gevoerde beleid op het gebied van personeel en voorzieningen.

Met deze criteria wordt vastgesteld of de instelling de kwaliteit van haar onderwijs kan garanderen. Hierbij wordt niet alleen de kwaliteitszorg op dat moment beoordeeld, maar ook de ambities van een instelling om de kwaliteit van de opleidingen te verbeteren. Het eerste criterium, de visie van de instelling op de kwaliteit van haar onderwijs, houdt in dat de doelstellingen van de instelling met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit worden beoordeeld. Is het ambitieniveau van de instelling

voldoende? Zijn deze doelstellingen realistisch gelet op de omstandigheden en het ingezette beleid? Daarnaast is het van belang hoe het instellingsbestuur de betrokkenen motiveert om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Aan de hand van het tweede criterium wordt bekeken of de instelling op een juiste wijze controleert of de doelstellingen worden gerealiseerd. Zijn de evaluatieactiviteiten en de informatievoorziening adequaat? Is de instelling in staat daadwerkelijk de kwaliteit van opleidingen te verbeteren? Gekeken wordt naar de resultaten die de kwaliteitszorg in de praktijk op heeft geleverd. Het derde criterium is bedoeld om te onderzoeken of het beleid op het gebied van personeel en voorzieningen zodanig is dat de doelstellingen van de instelling met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs kunnen worden gerealiseerd. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de vraag of een instelling beschikt over het vereiste personeel en of dit personeel voldoende wordt gestimuleerd zich te blijven ontwikkelen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat het gehele personeelsbeleid of voorzieningenbeleid van de instelling wordt beoordeeld. Beoordeeld wordt de vraag of wat betreft het personeels- en voorzieningenbeleid de noodzakelijke voorwaarden aanwezig zijn om goed onderwijs te verzorgen.

De criteria voor de instellingstoets kwaliteitszorg maken deel uit van dit wetsvoorstel en worden uitgewerkt in het accreditatiekader. Elke bekostigde universiteit en hogeschool of rechtspersoon voor hoger onderwijs in de zin van deze wet kan de instellingstoets kwaliteitszorg aanvragen bij de NVAO.

De instellingstoets kwaliteitszorg is maatwerk. De criteria voor de instellingstoets kwaliteitszorg laten ruimte voor verschillende typen instellingen en voor de beoordeling van uiteenlopende manieren van inrichting van de kwaliteitszorg.

Stappen instellingstoets kwaliteitszorg:

1. De instelling vraagt een instellingstoets kwaliteitszorg aan.
2. De NVAO stelt een commissie samen bestaande uit deskundigen en een student.
3. De commissie beoordeelt de instelling naar aanleiding van de gestelde criteria en schrijft een rapport.
4. De NVAO geeft binnen 6 maanden na aanvraag een gemotiveerd eindoordeel.
5. Bij een positief eindoordeel verleent de NVAO de instellingstoets kwaliteitszorg.
6. Alle opleidingen binnen de instelling waarvoor daarna een aanvraag tot accreditatie of toets nieuwe opleiding wordt ingediend vallen binnen het beperkte accreditatieregime.

De instellingstoets is geen «papieren» toets. Bij een instellingstoets bezoekt de commissie van deskundigen de instelling, zodat het functioneren in de praktijk kan worden beoordeeld. Het is niet nodig dat de commissie elk onderdeel of elke locatie van de instelling onderzoekt. In de regel zal naast het onderzoek van de kwaliteitszorg op instellingsniveau, een beperkt aantal opleidingen en/of locaties worden geselecteerd om na te gaan hoe de kwaliteitszorg in de praktijk functioneert. Op basis van die informatie, aangevuld met de schriftelijke informatie, kan een gedegen en betrouwbare instellingsbeoordeling plaatsvinden. Bij de instellingstoets wordt de kwaliteitszorg op instellingsniveau getoetst. Wanneer geen instellingstoets is verleend, moet in de uitgebereide accreditatie bij elke opleiding afzonderlijk beoordeeld worden of, naast de inhoudelijke kwaliteit van de opleiding, ook de kwaliteitszorg, het ingezette personeel en de voorzieningen aan de eisen voldoen.

3.2.2 Beperkte opleidingsaccreditatie

Na een positieve instellingstoets kwaliteitszorg hoeft de accreditatie van opleidingen niet meer volgens een uitgebreid kader te geschieden. Toet-

sing op een beperkt aantal criteria volstaat dan. Dat is mogelijk omdat de instellingstoets heeft aangetoond dat de instelling de kwaliteit van haar onderwijs goed heeft geborgd. Bij de instellingstoets is de kwaliteitszorg in brede zin getoetst, daarbij inbegrepen het beleid met betrekking tot personeel en voorzieningen voorzover van belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Die aspecten hoeven niet meer op opleidingsniveau te worden beoordeeld..

Procedure beperkte opleidingsaccreditatie

De kwaliteit van de opleiding wordt beoordeeld door een commissie van deskundigen. De instellingen zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de kwaliteitsbeoordeling, zoals vastgelegd in art. 1.18 van de WHW. Het instellingsbestuur stelt de commissie van deskundigen in. De commissie wordt zo samengesteld dat deze voldoet aan de hoogste eisen wat betreft deskundigheid en onafhankelijkheid, terwijl door deze procedure wordt bevorderd dat de kwaliteitsbeoordeling goed aansluit op de interne kwaliteitszorg van de instelling. Het kritisch oordeel van deskundigen die naar het oordeel van de instelling gezaghebbend zijn op het terrein van de te beoordelen opleiding, stimuleert de opleiding tot kwaliteitsverbetering en is tegelijkertijd goed voor het prestige van de opleiding. De onafhankelijkheid en deskundigheid van de commissie is verzekerd omdat is bepaald dat de NVAO instemming moet verlenen aan de door de instelling samengestelde commissie van deskundigen ten behoeve van een opleidingsaccreditatie. De NVAO toetst de samenstelling van de commissie op onafhankelijkheid en deskundigheid. Ook een student maakt altijd deel uit van de commissie.

De term *beperkte* opleidingsaccreditatie verwijst niet alleen naar het beperkt aantal criteria. De beperkte accreditatie betekent tevens dat de NVAO het visitatierapport op een terughoudende manier toetst. De positieve instellingstoets geeft het vertrouwen dat de kwaliteit van het onderwijs binnen de instelling afdoende is gewaarborgd. Dat biedt de NVAO voldoende context en zekerheid om te volstaan met een terughoudender beoordeling van het visitatierapport. In deze beoordeling staan de volledigheid en deugdelijkheid van het visitatierapport centraal. De NVAO moet op grond van de wet het verschil van werkwijze in het beperkte en het uitgebreide regime zal uitwerken in het accreditatiekader. Met de universiteiten, hogescholen en de NVAO is afgesproken dat partijen er naar streven om een reductie van de administratieve lasten voor de instellingen te realiseren. Dit wordt nader toegelicht in de paragraaf 4.3 over administratieve lasten. Slechts in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld indien de motivering in het visitatierapport kennelijk ondeugdelijk is, zal de NVAO overgaan tot een meer diepgaande toetsing. De accreditatieprocedure in het beperkte regime is daarmee «lichter» in de zin van minder administratieve last dan de beoordeling volgens het uitgebreide regime. Accreditatie volgens het beperkte regime is echter niet «lichter» in de zin van minder kritisch dan de beoordeling volgens het uitgebreide regime. Door volop ruimte te geven aan de inhoudelijk deskundigen zijn er betere omstandigheden voor het tot stand komen van relevante en kritische oordelen. In de pilots is dit bevestigd.

Criteria beperkte opleidingsaccreditatie

De beperkte opleidingsaccreditatie gaat alleen over onderwerpen die het primaire onderwijsproces raken. De kwaliteitszorg is al positief beoordeeld in het kader van de instellingstoets kwaliteitszorg. De criteria voor de beperkte opleidingsaccreditatie zijn opgenomen in de wet. Voor een beperkte opleidingsaccreditatie wordt de opleiding beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- a. Het beoogde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst of gangbaar is;
- b. De inhoud en opzet van het onderwijsprogramma, de kwaliteit en kwantiteit van het in te zetten personeel en de opleidingsspecifieke voorzieningen;
- c. Het gerealiseerde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is, en de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten.

De criteria betreffen de kwaliteit en het niveau van het onderwijs en de zaken die daar direct mee samenhangen, zoals het onderwijspersoneel en de opleidingsspecifieke voorzieningen (bijvoorbeeld een laboratorium voor een laborantenopleiding), voor zover van belang voor de kwaliteit van het onderwijs. De combinatie van een beperkt maar sterk inhoudelijk gericht kader, waarbij de te beoordelen facetten beter aansluiten bij de «core- business» van de docenten, en een commissie van gerespecteerde vakgenoten, geeft ruim baan voor een inhoudelijke discussie tussen vakgenoten over de kwaliteit van de opleiding, gericht op concrete verbetering van de opleiding. Het is niet de bedoeling dat er lijstjes worden afgevinkt, maar er is ruimte voor «het timmermansoog». Vermeden wordt dat docenten verantwoording moeten afleggen over onderwerpen die buiten de eigen invloedssfeer vallen, omdat ze niet op het niveau van de opleiding georganiseerd zijn. Professionals kunnen zich meer richten op het onderwijs zelf. De criteria worden verder uitgewerkt en toegelicht in het accreditiekader.

Op deze wijze is het aantal criteria voor de beperkte opleidingsaccreditatie aanzienlijk verminderd in vergelijking met de huidige regeling van accreditatie, terwijl de essentiële waarborgen voor kwaliteit behouden blijven c.q. worden versterkt. De beperkte accreditatie moet niet worden gezien als een «makkelijke» toets; de beoordeling van datgene waar het in de kern om gaat, – inhoud en niveau van de opleiding –, is niet minder kritisch dan in het uitgebreide regime. In het bijzonder is het van belang dat de resultaten van het onderwijs worden onderzocht en het *gerealiseerde* eindniveau. Daarbij vormt de commissie zich een oordeel over onder meer de kwaliteit van afstudeerscripties of andere afsluitende werkstukken. Met het oog op het garanderen van het eindniveau is ook de beoordeling van de deugdelijkheid van examineren, toetsen en beoordelen van studenten van belang. In het wetsvoorstel versterking besturing wordt het belang van toetsen en examineren verzaamd in het accreditiekader. Het onderdeel over examens moet in ieder geval positief beoordeeld worden. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.6.7.

Stappen beperkte opleidingsaccreditatie:

- 1) De instelling vraagt een jaar tevoren opleidingsaccreditatie aan bij de NVAO.
- 2) De instelling stelt een commissie van deskundigen samen, waarin ook een student is opgenomen. De instelling legt de voorgenomen commissieleden voor aan de NVAO ter toetsing van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de leden.
- 3) De commissie beoordeelt de opleiding op basis van de beperkte accreditatiecriteria per criterium en schrijft een rapport.
- 4) Op grond van een beperkte toetsing komt de NVAO binnen 3 maanden tot een gemotiveerd eindoordeel.
- 5) Bij een positief oordeel wordt de opleiding geaccrediteerd.
- 6) Bij een negatief oordeel bepaalt de NVAO of een herstelperiode mogelijk is; anders vervalt de accreditatie.

3.2.3 Beperkte toets nieuwe opleiding

In de vorige paragraaf is de beperkte opleidingsaccreditatie besproken.

Dat is de procedure voor bestaande opleidingen van een instelling met een instellingstoets kwaliteitszorg. Hieronder worden de procedure en criteria besproken die voor deze instelling gelden als ze een nieuwe opleiding aan de NVAO voorleggen: de beperkte toets nieuwe opleiding. De toets nieuwe opleiding is de beoordeling van de NVAO van een nieuwe, nog niet geregistreerde opleiding. De toets nieuwe opleiding in het beperkte regime is vereenvoudigd in vergelijking met de huidige regeling, omdat het aantal criteria beperkt is (overeenkomstig de criteria voor de beperkte accreditatie) en de toetsingsprocedure door de NVAO terughoudend is.

Procedure beperkte toets nieuwe opleiding

De procedure komt overeen met de bestaande procedure voor de toets nieuwe opleiding. De NVAO stelt een commissie van onafhankelijke deskundigen in om de kwaliteit van het voorstel te beoordelen, waarna de NVAO een besluit neemt. De NVAO neemt een student op in de commissie van deskundigen.

In de huidige regeling geeft de NVAO een positieve toets nieuwe opleiding voor een periode van zes jaar. Anders dan accreditatie is de toets nieuwe opleiding een «papier toets». Omdat het gaat om een voorgenomen opleiding is er immers nog geen functionerende opleiding die in de praktijk kan worden beoordeeld. Een positieve toets nieuwe opleiding wordt gegeven op grond van een beoordeling van het plan van de instelling. In de afgelopen periode is in sommige gevallen gebleken dat terwijl geen zekerheid kon worden gegeven ten aanzien van een of meer beoordelingsaspecten, er desondanks in de eindafweging onvoldoende redenen waren een positief besluit te onthouden. Op grond van die ervaringen is de behoefte ontstaan om het mogelijk te maken dat de NVAO in bijzondere gevallen voorwaarden kan verbinden aan het besluit tot het verlenen van de toets nieuwe opleiding. In dat geval krijgt de instelling drie jaar de tijd om aan de gestelde voorwaarden te voldoen, ter beoordeling van de NVAO. Als de NVAO vaststelt dat de gestelde voorwaarden zijn vervuld geldt de toets nieuwe opleiding voor zes jaar, te rekenen vanaf de datum van het eerste besluit. Indien de voorwaarden niet zijn vervuld, vervalt de verleende toets nieuwe opleiding op dat moment.

In het geval voorwaarden worden gesteld, voldoet de voorgestelde opleiding over het geheel genomen aan de gestelde eisen. Slechts op een enkel onderdeel bestaat twijfel of dit ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd zoals beoogd. Er valt hier bijvoorbeeld te denken aan de situatie dat een instelling het benodigde personeel nog moet aantrekken of de benodigde lesmaterialen nog moet ontwikkelen. Het is in deze situatie niet ondenkbaar dat er goede plannen liggen, maar dat het ook verstandig is reeds binnen drie jaar te beoordelen in hoeverre deze plannen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Het spreekt voor zich dat alleen in uitzonderingsgevallen voorwaarden worden gesteld. In de regel geeft de NVAO een positieve toets nieuwe opleiding voor zes jaar, dan wel beslist de NVAO geen toets nieuwe opleiding te verlenen.

Voordat een nieuwe opleiding bij een bekostigde instelling kan worden geregistreerd dient de instelling, naast de toets nieuwe opleiding van de NVAO, ook te beschikken over een positief besluit van de minister met betrekking tot de macrodoelmatigheid van de opleiding. Recent is de volgorde van deze toetsen omgekeerd: eerst vraagt de instelling de toets op macrodoelmatigheid aan en daarna de toets nieuwe opleiding. Dit heeft als voordeel voor de instellingen dat voor de opleiding die niet aan de macrodoelmatigheidstoets voldoet, niet de (meer belastende) werkzaamheden voor de toets nieuwe opleiding behoeven te worden uitgevoerd.

Criteria beperkte toets nieuwe opleiding

Voor de toets nieuwe opleiding na een positieve instellingstoets kwaliteitszorg is een beperkt toetsingskader van toepassing, overeenkomstig het kader voor de beperkte opleidingsaccreditatie. Omdat de opleiding nog niet bestaat, kan het gerealiseerde eindniveau niet worden beoordeeld. Bij het verlenen van een toets nieuwe opleiding aan een voorgenomen opleiding van een instelling die beschikt over een instellingstoets kwaliteitszorg wordt aandacht geschonken aan de volgende aspecten van kwaliteit:

- het beoogde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst of gangbaar is;
- de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma, de kwaliteit en kwantiteit van het in te zetten personeel en de opleidings specifieke voorzieningen;
- de wijze van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten.

3.3 Uitgebreid regime

3.3.1 Uitgebreide opleidingsaccreditatie

Wanneer de instelling geen instellingstoets heeft aangevraagd of geen positief besluit van de NVAO heeft verkregen, valt de accreditatie van haar opleidingen in het uitgebreide regime. De opleidingen dienen dan uitgebreider te worden getoetst.

Procedure uitgebreide opleidingsaccreditatie

De procedure bij de uitgebreide opleidingsaccreditatie verloopt als volgt. De kwaliteit van de opleiding wordt beoordeeld door een commissie van deskundigen. Voor de wijze van instelling en werkwijze van de commissie geldt hetzelfde als voor de commissie ten behoeve van een beperkte accreditatie, zoals is toegelicht in paragraaf 3.2.2. De commissie beoordeelt de opleiding en gebruikt daarbij het door de NVAO vastgestelde toetsingskader. Vervolgens beslist de NVAO omtrent het verlenen van accreditatie aan de opleiding. Omdat de instelling die een uitgebreide opleidingsaccreditatie aanvraagt geen instellingstoets kwaliteitszorg heeft verworven, zal de NVAO het aangeleverde visitatierapport en de daarin uitgesproken oordelen grondiger toetsen dan bij de beperkte opleidingsaccreditatie.

Criteria uitgebreide opleidingsaccreditatie

In het uitgebreide accreditatieregime moet de opleiding op meer criteria worden beoordeeld. In de wet zijn de volgende criteria opgenomen:

- a. Het beoogde eindniveau van de opleiding, gelet op hetgeen internationaal gewenst of gangbaar is;
- b. De inhoud en opzet van het onderwijsprogramma;
- c. Het gerealiseerde eindniveau van de opleiding, gelet op hetgeen internationaal gewenst of gangbaar is en de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten;
- d. De kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel alsmede het personeelsbeleid dat van invloed is op de kwaliteit van de opleiding;
- e. De opleidings specifieke voorzieningen alsmede de instellingsbrede voorzieningen die van invloed zijn op de kwaliteit van de opleiding, daaronder mede begrepen voldoende studiebegeleiding;
- f. De opzet en organisatie van de interne kwaliteit zorg gericht op de systematische verbetering van de opleiding.

De elementen waarop moet worden beoordeeld, zijn vergelijkbaar met de huidige regeling. Op grond van de ervaringen in de eerste ronde van accreditatie is echter gekozen voor een meer compacte formulering. Een nieuw element is de beoordeling van de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten. Dit is toegelicht in paragraaf 3.6.7. De criteria worden uitgewerkt en toegelicht in het accreditatiekader.

De criteria onder a, b en c komen overeen met de criteria bij de beperkte opleidingsaccreditatie. De criteria d, e en f kunnen in het beperkte regime achterwege blijven, omdat deze al bij de instellingstoets zijn beoordeeld. Voor de uitgebreide accreditatie zijn ze echter wel nodig aangezien de kwaliteitszorg, daaronder mede begrepen het beleid met betrekking tot personeel en voorzieningen, nog niet is getoetst.

Stappen:

1. De instelling vraagt een jaar van tevoren opleidingsaccreditatie aan bij de NVAO.
2. De instelling stelt een commissie van deskundigen samen, waarin ook een student is opgenomen. De instelling legt de voorgenomen commissieleden voor aan de NVAO ter toetsing van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de leden.
3. De commissie beoordeelt de opleiding op basis van de uitgebreide accreditatiecriteria en schrijft een rapport.
4. De NVAO beoordeelt binnen 3 maanden en geeft een gemotiveerd eindoordeel.

3.3.2 Uitgebreide toets nieuwe opleiding

Wanneer de instelling geen instellingstoets kwaliteitszorg heeft aangevraagd c.q. nog niet is beoordeeld of geen positief besluit heeft gekregen dan is voor de toets nieuwe opleiding de uitgebreide variant vereist.

Procedure uitgebreide toets nieuwe opleiding

De procedure komt overeen met de bestaande regeling van de toets nieuwe opleiding. De NVAO stelt een commissie van deskundigen samen, waarin ook een student wordt opgenomen. Hoewel het een «papieren» toets is, kan het in bepaalde gevallen nuttig zijn dat de commissie de aanvragende instelling bezoekt en overlegt met het instellingsbestuur, betrokken medewerkers en studenten. Na advisering door de commissie komt de NVAO tot een eindconclusie. Overeenkomstig de regeling van de toets nieuwe opleiding in het beperkte regime is bepaald dat de NVAO in bijzondere gevallen voorwaarden kan stellen aan de toets nieuwe opleiding.

Criteria uitgebreide toets nieuwe opleiding

Voor de uitgebreide toets nieuwe opleiding gelden overeenkomstige criteria als voor de uitgebreide opleidingsaccreditatie met dit verschil dat de formulering »gerealiseerd» eindniveau is vervangen door «beoogd» eindniveau, en «deugdelijkheid» van beoordeling, toetsing en examinering door «de wijze van» beoordeling etc. Het gaat immers om een voorgenomen opleiding.

3.4 Actoren

NVAO

Uit alle evaluaties, zoals besproken in paragraaf 1.3 van deze memorie, blijkt dat de NVAO goed functioneert. Het ligt daarom voor de hand dat de NVAO in het nieuwe accreditatiestel als zelfstandig bestuursorgaan

verantwoordelijk blijft voor de accreditatie. Ook de samenwerking met Vlaanderen en de aansturing van de NVAO door het Comité van Ministers bestaande uit de Vlaamse- en Nederlandse Ministers van Onderwijs blijven onveranderd.

Visiterende en beoordelende instanties

Eén van de doelstellingen van het in 2001 geïntroduceerde accreditatiesysteem was het creëren van meer variëteit door de instellingen de mogelijkheid te geven uit meerdere VBI's te kiezen. Instellingen moesten een instantie naar eigen keuze inschakelen voor het opstellen van een visitatierapport. In de evaluaties worden vraagtekens geplaatst omtrent de meerwaarde van de VBI's. Een goed functionerende «markt» van VBI's is niet ontstaan, terwijl er ook sprake is van geringe differentiatie in de aanpak van VBI's. De prijs die de VBI's in rekening brengen voor hun diensten is hoog. Buitenlandse VBI's zijn er niet in geslaagd om zich een rol van betekenis in de Nederlandse accreditatieprocedures te verwerven. Een andere reden dat de introductie van de VBI's niet heeft gewerkt zoals beoogd, is dat de klantrelatie die de instelling met een commerciële instelling als een VBI aangaat, wringt met het uitgangspunt dat de beoordelende instantie in alle opzichten vrij staat ten opzichte van de te beoordelen instelling. Al met al zijn er voldoende redenen om de tussenlaag van VBI's – opgevat als noodzakelijk element in het systeem van externe kwaliteitszorg – los te laten. Dat betekent concreet dat het voorschrift vervalt dat de NVAO jaarlijks een lijst van VBI's bekend maakt (artikel 5a.8a van de WHW). Hoewel dit niet bij wet is voorgeschreven gaan instellingen en NVAO er in de praktijk van uit dat voor het verkrijgen van accreditatie vereist is dat het visitatierapport wordt opgesteld door een VBI die door de NVAO is «erkend». Door het schrappen van artikel 5a.8a wordt duidelijk gemaakt dat de VBI's geen bij wet voorgeschreven taak in het accreditatieproces hebben. Het is aan de instellingen om naar eigen voorkeur al of niet gebruik te maken van de diensten van een VBI.

Commissie van deskundigen

De deskundige, die zich op grond van zijn (wetenschappelijke of professionele) kennis van een bepaald vakgebied een gegrond oordeel kan vormen over de kwaliteit van het onderwijs, vervult de centrale rol in dit wetsvoorstel. Omdat voor de beoordeling van de diverse aspecten van onderwijskwaliteit doorgaans meerdere specialismen en vormen van deskundigheid zijn vereist, wordt een *commissie van deskundigen* ingesteld. In dit wetsvoorstel wordt de algemene term «commissie van deskundigen» gebruikt.

De NVAO stelt een commissies in voor elke aanvraag van de instellings-toets kwaliteitszorg en van de toets nieuwe opleiding. In het geval van een opleidingsaccreditatie wordt de commissie van deskundigen ingesteld door het instellingsbestuur. De instellingen zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de kwaliteitsbeoordeling van het onderwijs en onderzoek, zoals vastgelegd in art. 1.18 van de WHW. De commissie wordt zo samengesteld dat deze voldoet aan de hoogste eisen wat betreft deskundigheid en onafhankelijkheid, waarbij door deze procedure wordt bevorderd dat de kwaliteitsbeoordeling goed aansluit op de interne kwaliteitszorg van de instelling. Het kritisch oordeel van deskundigen die naar het oordeel van de instelling gezaghebbend zijn op het terrein van de te beoordelen opleiding, stimuleert de opleiding tot kwaliteitsverbetering en is tegelijkertijd goed voor het prestige van de opleiding. De onafhankelijkheid en deskundigheid van de commissie is verzekerd omdat is bepaald dat de NVAO instemming moet verlenen aan de door de instelling samengestelde commissie van deskundigen ten behoeve van een opleidingsaccreditatie. De NVAO toetst de samenstelling van de commissie op onafhankelijkheid

en deskundigheid. Ook een student maakt altijd deel uit van de commissie.

Bij een opleidingsbeoordeling zijn de deskundigen in de eerste plaats gezaghebbende deskundigen op het vakgebied van de te beoordelen opleiding. Voor beroepsgerichte opleidingen is het werkveld vertegenwoordigd in de commissie. Ook kan onderwijskundige deskundigheid vereist zijn. Bij de instellingstoets kwaliteitszorg gaat het niet om de inhoudelijke beoordeling van het onderwijs en is deskundigheid vereist op het terrein van instellingsbestuur, kwaliteitszorg, personeelsbeleid, etc. In elke commissie heeft een student zitting.

Voor al deze commissies geldt het volgende. De commissie van deskundigen heeft een centrale plaats in het herziene accreditatiestelsel. De kaders voor het werk van de commissies zijn sober. Dat is een bewuste keuze die volgt uit het streven naar meer ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen, voor de verbeterfunctie, voor het timmermansoog van deskundige *peers* en naar minder administratieve lasten. Omdat minder *en detail* is voorgeschreven hoe de commissie te werk gaat en het bovendien meer dan in het huidige stelsel gaat om inhoudelijke noties zoals het niveau van afstudeerwerkstukken, is een goed voorbereide commissie met specifieke beoordelingsvaardigheden van essentieel belang. Het kan daarom van belang zijn dat de commissieleden vooraf een training als beoordelaar krijgen. De NVAO heeft het voornemen een dergelijke training te zullen verzorgen voor de beoordelaars van de instellingstoets kwaliteitszorg.

3.5 Een meer flexibel instrumentarium

Een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel is het mogelijk maken van een proportionele vorm van externe kwaliteitszorg. De huidige instrumenten van de NVAO – accreditatie en toets nieuwe opleiding – zijn bij wet strikt en uniform geregeld. Accreditatie, en de procedure die tot accreditatie leidt, heeft altijd dezelfde vorm en inhoud. Ook de sancties die zijn verbonden aan het al dan niet verlenen van accreditatie zijn altijd dezelfde. Gestreefd wordt naar een systeem dat kwaliteitszorg «op maat» kan leveren. Waar er vertrouwen is, moet een beperkte vorm van kwaliteitszorg mogelijk zijn; waar het vertrouwen ontbreekt, moet een zwaar instrumentarium worden ingezet. Aan de ene kant wordt een «beperkt regime» bij accreditatie mogelijk en zal aan opleidingen waar het vertrouwen bestaat dat herstel op korte termijn mogelijk is meer ruimte worden gegeven, maar aan de andere kant moet de wet het ook mogelijk maken dat ondermaats onderwijs snel en effectief kan worden beëindigd wanneer er geen zicht meer is op verbetering. De NVAO moet daarom kunnen beschikken over een meer flexibel instrumentarium. Voorgesteld wordt om op verschillende manieren meer flexibiliteit in het bestaande instrumentarium te introduceren, in de vorm van de mogelijkheid van een «voorwaardelijke» toets nieuwe opleiding, de instellingstoets kwaliteitszorg onder voorwaarden, de herstelperiode bij accreditatie en de mogelijkheid tot intrekking van accreditatie, toets nieuwe opleiding en instellingstoets kwaliteitszorg. Tevens is geregeld dat de NVAO een gedifferentieerd kwaliteitsoordeel geeft. De Raad van State heeft er in dit verband op gewezen dat de discretionaire bevoegdheden van de NVAO als zelfstandig bestuursorgaan begrensd moeten zijn. Daarom is voorgeschreven dat bij algemene maatregel van bestuur er voorschriften worden gegeven omtrent de voorwaarden en gevallen waarin sprake kan zijn van een instellingstoets onder voorwaarden, het toekennen van een hersteltermijn bij accreditatie en een toets nieuwe opleiding onder voorwaarden.

3.5.1 Toets nieuwe opleiding en instellingstoets kwaliteitszorg onder voorwaarden

In de huidige regeling geeft de NVAO een positieve toets nieuwe opleiding voor een periode van zes jaar. Anders dan bij accreditatie kan bij de toets nieuwe opleiding nog geen functionerende opleiding worden beoordeeld. In de afgelopen periode is in sommige gevallen gebleken dat geen zekerheid kan worden verkregen ten aanzien van een of meer beoordelingsaspecten, terwijl er in de eindafweging onvoldoende redenen zijn om de toets nieuwe opleiding te onthouden. Op grond van die ervaringen is de behoefte ontstaan om de NVAO de mogelijkheid te geven voorwaarden te stellen bij het verlenen van de toets nieuwe opleiding, zowel in het uitgebreide als in het beperkte regime. Dit is verder beschreven in paragraaf 3.2.3. Een vergelijkbare regeling is getroffen voor de instellingstoets kwaliteitszorg. Dit is verder beschreven in paragraaf 3.2.1.

3.5.2 Herstelperiode accreditatie

In het wetsvoorstel *Wet versterking besturing* is de herstelperiode opgenomen. In de evaluaties is gesignaleerd dat de huidige procedure, zonder realistische mogelijkheid van herstel, een al te grote druk op de instellingen legt en daardoor een defensieve houding bij opleidingen en beoordelaars oproept. Het introduceren van een reële herstelperiode neemt dit effect naar verwachting weg. Onder het regime van de huidige wet kunnen de instellingen in het geval van een negatief accreditatiebesluit twee jaar de mogelijkheid krijgen om dit te herstellen. In deze twee jaar mag de instelling geen nieuwe studenten voor de opleiding toelaten. In de voorgestelde regeling blijft in de herstelperiode een verlengd accreditatiebesluit gelden. De NVAO kent een herstelperiode toe als aannemelijk is dat de instelling in staat is om binnen die periode de opleiding zo te verbeteren dat alsnog aan de eisen wordt voldaan. De rechten die aan het accreditatiebesluit zijn verbonden, blijven gedurende de herstelperiode in stand. Dat betekent onder meer dat studenten tijdens de herstelperiode kunnen worden ingeschreven, waardoor de instroom op peil blijft en de levensvatbaarheid van de opleiding niet wordt aangetast. Tijdens de herstelperiode wordt de instelling in de gelegenheid gesteld om de elementen die onvoldoende waren, op voldoende niveau te brengen. Dit betekent dat niet de gehele accreditatie moet worden herhaald; de beoordeling in tweede instantie betreft de aspecten die in eerste instantie onvoldoende waren beoordeeld. Als na de herstelperiode de instelling heeft gegeven dat de opleiding in aanmerking komt voor accreditatie, wordt voor zes jaar accreditatie verleend, te rekenen vanaf de vervaldatum van de eerdere accreditatie. De herstelperiode zoals hier bedoeld geldt voor de accreditatie van opleidingen, niet voor de toets nieuwe opleiding, noch voor de instellingstoets kwaliteitszorg. In aanvulling op hetgeen in het wetsvoorstel *Versterking besturing* is geregeld ten aanzien van de herstelperiode wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot het uitoefenen van deze bevoegdheid.

3.5.3 Intrekking van accreditatie, toets nieuwe opleiding, instellingstoets kwaliteitszorg

In de notitie «Focus op kwaliteit» (Kamerstukken II 2007/08, 31 288, nr. 21) is kwaliteitszorg op maat een belangrijk uitgangspunt. Een lichte vorm van kwaliteitszorg waar mogelijk, maar waar het vertrouwen ontbreekt moet effectief een zwaar instrumentarium worden ingezet. Enerzijds is de invoering van een herstelperiode wenselijk (zoals hierboven beschreven), maar aan de andere kant moet de wet het ook mogelijk maken om onderwijs snel en effectief te kunnen beëindigen wanneer er geen zicht meer is op

verbetering. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de minister de bevoegdheid te geven om – als *ultimum remedium* – de verleende accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg in te trekken (artikel 5a.12b en 5a.13e, tweede lid). Het gevolg van het tussentijds intrekken van één van deze keurmerken is het verlies van de hieraan verbonden wettelijke rechten, overeenkomstig de situatie die ontstaat na afloop van de normale termijn voor deze keurmerken. De argumenten die hieraan ten grondslag liggen moeten in overeenstemming zijn met de zware gevolgen van een dergelijk besluit. Een intrekkingbesluit kan alleen genomen worden op grond van zwaarwegende en goed onderbouwde argumenten.

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

Accreditatie, toets nieuwe opleiding en instellingstoets kwaliteitszorg worden verleend door de NVAO, zonder tussenkomst van de minister. De gevolgen van een besluit tot ontneming van één van deze keurmerken voordat de normale termijn is verstreken wegen echter dermate zwaar voor de getroffen opleiding en/of instelling, dat er voor is gekozen om in deze bevoegdheid bij de minister te leggen. Het zal duidelijk zijn dat het hierbij gaat om uitzonderingssituaties. Intrekken van accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets zal naar verwachting zeer zelden nodig zijn. Intrekken van accreditatie of toets nieuwe opleiding kan bijvoorbeeld aan de orde komen als een opleiding tussentijds ingrijpend wordt gewijzigd en daardoor niet meer het niveau van bachelor of master kan waarmaken of als een aanzienlijk deel van het oorspronkelijk docentencorps is weggevalen zonder goede vervanging. Als het instellingsbestuur geen adequate maatregelen neemt moet de overheid kunnen ingrijpen om het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs te kunnen handhaven. Deze nieuwe bevoegdheid vormt een noodzakelijk sluitstuk in het systeem van kwaliteitszorg.

De minister beschikt onder de huidige wet al over de mogelijkheid om de rechten van een opleiding of van een aangewezen instelling in te trekken als deze niet meer voldoen aan een aantal wettelijke eisen (zie artikelen 6.5, 6.10 en 6.12). In de huidige situatie loopt formeel dan echter de accreditatietermijn van de opleiding nog door. Door dit wetsvoorstel kan ook de accreditatietermijn worden stopgezet. Als de accreditatie (of toets nieuwe opleiding) wordt ingetrokken, vervallen de rechten aan een opleiding; dan is een ontneming van rechten als bedoeld in artikel 6.5 niet nodig.

Aanleiding om de intrekkingprocedure te starten kan zijn een rapportage door de Onderwijsinspectie over serieuze klachten en signalen met betrekking tot de kwaliteit van een bepaalde opleiding, of zwaarwegende klachten en signalen die op andere wijze bij de minister of NVAO binnen zijn gekomen. De minister beoordeelt of de ontvangen signalen dermate zwaarwegend zijn dat de procedure tot intrekken van accreditatie, toets nieuwe opleiding of van de instellingstoets kwaliteitszorg moet worden gestart. Als de minister aan de NVAO advies vraagt over een voorgenomen besluit tot intrekking van één der keurmerken, moet de

NVAO de beschikbare informatie over de kwaliteit van een opleiding kunnen verifiëren en de actuele kwaliteit van de desbetreffende opleiding kunnen toetsen. Om dat mogelijk te maken is voorgesteld de NVAO de bevoegdheid te geven informatie op te vragen bij de desbetreffende instelling met het oog op het gebruikmaken van de bevoegdheid een keurmerk in te trekken. Bij het voorbereidend onderzoek dienen minister en NVAO de grootst mogelijk zorgvuldigheid in acht te nemen. Daarom is in artikel 5a.2 de artikelen 5:13, 5:16, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. Daarbij horen een heldere motivering en het horen van de instelling. Accreditatie wordt verleend op grond van beoordeling door onafhankelijke deskundigen. Ook bij het intrekkingbesluit moet het oordeel van onafhankelijke deskundigen worden betrokken. Uitgangspunt voor het stelsel van kwaliteitszorg is de verantwoordelijkheid van het instellingbestuur voor handhaving van de kwaliteit van het onderwijs. Een belangrijk punt in de afwegingen van de deskundigen en vervolgens van de NVAO is de vraag of het instellingbestuur die verantwoordelijkheid in de onderzochte situatie waar maakt. Als de NVAO vaststelt dat de instelling adequate maatregelen heeft getroffen of een geloofwaardig herstelplan heeft opgesteld zijn verdere stappen naar verwachting niet nodig.

De mogelijkheid tot het instellen van onderzoek door de NVAO is uitdrukkelijk beperkt tot de advisering over het intrekken van accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg. Het onderzoek is alleen mogelijk met het oog op een mogelijk intrekkingbesluit; het kan alleen betrekking hebben op de vraag of de onderzochte opleiding nog voldoet aan de criteria die golden bij het verlenen van accreditatie of toets nieuwe opleiding. Indien het gaat om een instellingstoets kwaliteitszorg kan het onderzoek alleen betrekking hebben op de vraag of de instelling nog voldoet aan de criteria die daarvoor golden. Het is niet de taak van de NVAO om anders dan in het kader van de procedure tot ontneming van accreditatie zoals hier bedoeld onderzoek te doen bij de instellingen.

Deze omschrijving van de taak van de NVAO past binnen de bestaande taakverdeling tussen Onderwijsinspectie en NVAO. In paragraaf 3.6.2 is de algemene taakverdeling tussen Onderwijsinspectie en NVAO beschreven. In het hoger onderwijs heeft de Onderwijsinspectie tot taak toezicht uit te oefenen op de naleving van regelgeving en financiële rechtmatigheid op het niveau van de instelling. Ook kan de Onderwijsinspectie in het kader van de zogenoemde brandweerfunctie incidenteel onderzoek instellen naar aanleiding van zwaarwegende klachten en signalen, in situaties waar de bestaande «checks and balances» in en rondom de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat zij naar aard en effecten de afzonderlijke instelling te boven gaan. Het kan hierbij gaan om zowel naleving van regelgeving, rechtmatigheid als de kwaliteit van het onderwijs. De Onderwijsinspectie rapporteert in het algemeen aan de minister. Als de Onderwijsinspectie bij een onderzoek zaken aantreft die betrekking hebben op de vereisten voor accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg (zoals gedefinieerd in het accreditatiekader) informeert zij ook de NVAO. Andersom, als de NVAO zaken aantreft die behoren tot de taak van de Inspectie informeert zij de Inspectie die dit onderdeel verder afwikkelt. Dit veronderstelt goede samenwerking tussen NVAO en Inspectie. In bepaalde gevallen kan het nodig zijn dat Inspectie en NVAO gezamenlijk onderzoek uitvoeren. In de procedure tot ontneming van accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg heeft de minister de regie. In het kader van de brandweerfunctie rapporteert de Onderwijsinspectie aan de minister en kan daarbij vermelden dat het vermoeden bestaat dat de instelling ernstig tekortschiet ten aanzien van de vereisten voor accreditatie. De minister beoordeelt de rapportage en besluit om al dan niet de procedure tot ontneming van accreditatie te

starten waarbij hij de NVAO om advies vraagt. In de verdere procedure heeft de Onderwijsinspectie in principe geen taak meer. In meer gecompliceerde gevallen waarbij meer dan alleen de kwaliteit van één opleiding aan de orde is, kan het nodig zijn dat NVAO en Onderwijsinspectie gezamenlijk onderzoek uitvoeren, ieder op zijn eigen terrein. Zij zorgen voor een goede afstemming van taken; zonodig neemt de minister hierover nadere beslissingen. De concrete taakverdeling en procedures worden uitgewerkt in het samenwerkingsprotocol van NVAO en Onderwijsinspectie.

3.5.4 Basiskwaliteit en kwaliteitsverschillen

In de huidige situatie geeft accreditatie aan dat er sprake is van voldoende basisniveau. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van het laten beoordelen van «bijzondere kwaliteitskenmerken». Dat laatste is, afgezien van de beoordeling van onderzoeksmasters, nauwelijks van de grond gekomen. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om aan het accreditatiebesluit een gedifferentieerd oordeel toe te voegen: «onvoldoende», «voldoende», «goed» en «excellent». Door het onderscheid kunnen instelling zich profileren ten aanzien van de kwaliteit van hun opleidingen en heeft de maatschappij beter zicht op de kwaliteitsverschillen van het hoger onderwijs. De basiskwaliteit was duidelijk; hiermee wordt ook kwaliteitsverschillen bóven de basiskwaliteit helder. Bovendien zal er, naar verwachting, een stimulerende werking uitgaan van dit onderscheid om niet te volstaan met het basisniveau maar om te streven naar de kwalificatie «goed» of «excellent». Omdat aldus kwaliteitsverschillen zichtbaar worden wordt daarnaast de mogelijkheid een «bijzonder kwaliteitskenmerk» aan te vragen zoals nu geformuleerd in artikel 5a.10 verruimd tot de mogelijkheid om een «bijzonder kenmerk» aan te vragen. Het bijzondere kenmerk biedt instellingen de mogelijkheid zich te profileren op aspecten die niet direct gerelateerd zijn aan het niveau van de opleiding maar bijvoorbeeld te maken hebben met de oriëntatie (zoals onderzoeksmasters), doelstellingen als duurzaamheid of opleidingen met een residentieel karakter. Ook op het niveau van de instelling kan een uitspraak worden gedaan over bijzondere kenmerken, in het kader van de instellingstoets kwaliteitszorg. In het wetsvoorstel is de volzin over bijzondere kenmerken uit artikel 5a.10 van overeenkomstige toepassing verklaard op de instellingstoets kwaliteitszorg. De voorwaarden voor het verlenen van de oordelen onvoldoende, voldoende, goed en excellent worden vastgelegd in het accreditatiekader.

3.6 Overige aspecten

Hieronder wordt ingegaan op enkele bijzondere aspecten die samenhangen met de introductie van het herziene accreditatiestelsel.

3.6.1 Vergelijkbaarheid

In artikel 1.18, derde lid van de WHW is de bepaling opgenomen dat instellingen er zorg voor dragen dat, *zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen*, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling. Vergelijkbaarheid is een groot goed. Vergelijkbaarheid biedt (aankomende) studenten meer transparantie als het gaat om studiekeuze en biedt werkgevers en de samenleving als geheel inzicht in (verschillen in) kwaliteit. Bij vergelijkbare beoordelingen wordt de samenleving in de positie gebracht om benchmarks te kunnen uitvoeren.

Op drie punten in het accreditatieproces kan de vergelijkbaarheid worden gestimuleerd: In de eerste plaats wordt de vergelijkbaarheid bevorderd door de in deze wet geregelde accreditatiekaders, met daarin voor-

schriften met betrekking tot de te beoordelingscriteria, de normen voor beoordeling en beslisregels. Doordat alle visitatierapporten voldoen aan dit kader wordt vergelijking mogelijk. Bovendien zal de NVAO toezien op het uniforme gebruik van dit kader.

Ten tweede kunnen de instellingen de vergelijkbaarheid bevorderen door conform artikel 1.18 van de WHW – opleidingen gezamenlijk te laten accrediteren. In het huidige accreditatiestelsel is het onder universiteiten gebruikelijk om alle opleidingen van dezelfde aard gezamenlijk te laten accrediteren met behulp van dezelfde VBI. De hogescholen hebben ervoor gekozen om gebruik te maken van de in 2002 met het huidige accreditatiestelsel geïntroduceerde mogelijkheid een «eigen» VBI te kiezen. Wanneer bijvoorbeeld alle hbo-opleidingen Vormgeving door dezelfde visitatiecommissie in dezelfde periode worden beoordeeld, zou dat de vergelijkbaarheid aanzienlijk verbeteren. Dat vraagt coördinatie en samenwerking. De koepelorganisaties HBO-raad en VSNU hebben reeds aangegeven deze samenwerking te willen stimuleren. Ten slotte dient de NVAO volgens de *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* op metaniveau vergelijkende analyses met betrekking tot de kwaliteit van het hoger onderwijs te verrichten, op basis van de uitkomsten van accreditaties. De eerdergenoemde internationale review-commissie constateerde dat de NVAO op dit punt nog niet voldoet aan de Europese richtlijnen. Om daarin te voorzien is in dit wetsvoorstel voorgesteld om in de taak van de NVAO de opdracht op te nemen om te rapporteren over de kwaliteit van de opleidingen, met het oog op de vergelijkbaarheid van de beoordelingen. Deze taak van de NVAO is een andere dan de taak van de Onderwijsinspectie om het Onderwijsverslag uit te brengen. De NVAO rapporteert, op grond van analyse en vergelijking van de beschikbare visitatierapporten met betrekking tot de opleidingen op een bepaald gebied, over de kwaliteit van het onderwijs in dat gebied. In het Onderwijsverslag wordt gerapporteerd op het niveau van het hoger onderwijsbestel.

3.6.2. Europese afspraken

In paragraaf 1.2 van deze memorie is toegelicht dat in toenemende mate rekening moet worden gehouden met Europese afspraken over het hoger onderwijs. Zijn de met dit wetsvoorstel beoogde veranderingen van het accreditatiestelsel in overeenstemming met de Europese afspraken? In het kader van de zogenaamde Bolognaverklaring hebben de Europese onderwijsministers o.m. afspraken gemaakt over procedures en criteria die moeten gelden voor de nationale kwaliteitszorgsystemen, neergelegd in de «European Standards and Guidelines European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (vastgesteld door ENQA in 2005)». Voorts hebben de «Bolognaministers» een Europees register van kwaliteitsorganen (EQAR) ingericht. Aan inschrijving in dit register is de voorwaarde verbonden dat men werkt volgens de «European Standards and Guidelines» en dat het kwaliteitsorgaan zich periodiek laat keuren door onafhankelijke deskundigen. In 2007 is de NVAO, vooruitlopend op het tot stand komen van EQAR, beoordeeld door een internationaal panel. Vastgesteld is dat de NVAO en het thans in Nederland en Vlaanderen functionerende accreditatiestelsel ruimschoots voldoen aan de European Standards and Guidelines. De NVAO is dan ook als één van de eerste organen opgenomen in het EQAR. De nu voorgestelde veranderingen brengen daarin geen verandering. De voorgestelde aanpassingen zijn in overeenstemming met de richtlijnen, en komen in enkele opzichten daaraan nog verder tegemoet. De onafhankelijkheid van de beoordelaars is een essentiële eis, onafhankelijk zowel ten opzichte van de overheid als ten opzichte van de te beoordelen instellingen. Doordat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de instelling de instemming van de NVAO nodig heeft voor de samen te stellen beoordelingscommissie ten

behoefte van een opleidingsaccreditatie wordt de onafhankelijkheid van de beoordelaars verder gewaarborgd. In de internationale evaluatie van 2007 werd één tekortkoming gesignaleerd, namelijk dat de NVAO niet voldoet aan de richtlijn dat het accreditatieorgaan periodiek samenvattende analyses opstelt op basis van de uitkomsten van de visitaties. Dat is nu geregeld door dit op te nemen als taak van de NVAO (art 5a.2).

3.6.3 Ontwikkelingen met betrekking tot het toezicht op het onderwijs

In het coalitieakkoord is een nieuwe wijze van toezicht op het onderwijs aangekondigd, op basis van het uitgangspunt van verdiend vertrouwen. Dit uitgangspunt is naar aanleiding van de evaluatie van de wet op het onderwijstoezicht in de afgelopen tijd uitgewerkt in de brief aan de Tweede Kamer «Beleidsreactie evaluatie WOT en andere ontwikkelingen in het onderwijstoezicht» (Kamerstukken II 2006/07 30 183, nr.18). Voor zover het gaat over het hoger onderwijs raken deze ontwikkelingen het werk van de NVAO. Conclusies zijn getrokken over integratie van toezichthouders en een andere werkwijze van de Onderwijsinspectie. Voor het hoger onderwijs heeft de regering het model gehandhaafd dat zowel de Onderwijsinspectie als de NVAO een taak hebben. Bovendien is in het hoger onderwijs «subsidiariteit» een belangrijk uitgangspunt voor de vormgeving van het toezicht. Dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opleidingen ligt bij het instellingsbestuur, onder toezicht van de raad van toezicht. De externe kwaliteitszorg van de opleidingen is belegd bij de NVAO. Een en ander wordt neergelegd in het wetsvoorstel toezicht onderwijs dat dit najaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

De inspectie heeft in het hoger onderwijs de volgende taken:

- het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften,
- het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.
- het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de rechtmatige verkrijging van de bekostiging, naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en naar de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde instellingen,
- het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen, de regionale expertisecentra en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan.

Ter uitvoering van deze taken kan de inspectie in incidentele gevallen onderzoek verrichten op aanwijzing van de minister dan wel uit eigen beweging onder door Onze Minister te stellen voorwaarden. Dit onderzoek kan mede de kwaliteit van het onderwijs omvatten. De inspectie kan dergelijk onderzoek uitvoeren in situaties waarin wordt vermoed dat de bestaande «checks and balances» in en rondom de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat het falen van de checks en balances een zekere uitstraling kan hebben naar het stelselniveau. Bijvoorbeeld als er sprake is van een zekere ernst en omvang (veel klachten, met een verschillende achtergrond) of als het gaat om een situatie waarin geen verbetering optreedt. In dat geval heeft het onderzoek het karakter van een ultimatum remedium. In dergelijke gevallen kan de inspectie in het kader van de zogenaamde brandweerfunctie uit eigen beweging specifiek onderzoek verrichten. De inspectie heeft de bevoegdheid om naar aanleiding van een onderzoek passende interventies te plegen. Een dergelijk onder-

zoek naar de kwaliteit van een instelling of opleiding is alleen aan de orde wanneer het instrumentarium van de NVAO er niet in voorziet, zodat het toezicht van de inspectie complementair is ten aanzien van het instrumentarium van het accreditatieorgaan. Dat wil zeggen dat dergelijk onderzoek van de inspectie naar de kwaliteit van een instelling/opleiding niet mag interfereren met instrumenten van het accreditatieorgaan. Het oordeel of al dan niet de basiskwaliteit in het geding is, is aan de NVAO.

Dit model vergt goede samenwerking tussen NVAO en Inspectie. In het samenwerkingsprotocol van NVAO en Inspectie (Kamerstukken II 2007/08, 30 183 nr. 20) is de samenwerking tussen NVAO en Onderwijsinspectie verder geregeld. Indien de Onderwijsinspectie signalen ontvangt over onvoldoende kwaliteit van bepaalde opleidingen informeert zij de NVAO; andersom informeert de NVAO de Onderwijsinspectie indien zij problemen signaleert wat betreft de naleving van de regelgeving of de financiële rechtmatigheid. Ook kan onderzoek door Inspectie en NVAO gezamenlijk plaatsvinden.

De NVAO oefent geen toezicht uit op de besteding van middelen voor personeel en materiële voorzieningen. Wel beoordeelt de NVAO in het kader van accreditatie en instellingstoets kwaliteitszorg ondermeer of personeel en materiële voorzieningen adequaat zijn om de vereiste onderwijskwaliteit te realiseren. Dit is een specifieke toetsing ten behoeve van een specifiek en welomschreven doel. Het toezicht op de zorgvuldige en rechtmatige besteding van middelen door het instellingsbestuur is de taak van de Inspectie.

De Inspectie heeft geen toezichthoudende taak meer ten opzichte van de NVAO. In dat verband wordt de WOT aangepast en is artikel 5a.3a WHW geschrapt. Hierin was vastgelegd dat de inspectie in de gelegenheid wordt gesteld om de vergaderingen van het accreditatieorgaan bij te wonen. Door het Nederlands-Vlaams Verdrag inzake accreditatie is de NVAO een bi-nationaal orgaan geworden. In het verdrag is vastgelegd dat het Comité van Ministers toezicht uitoefent op de NVAO. In deze situatie zou het niet passend zijn om de Nederlandse minister, c.q. de Nederlandse onderwijsinspectie in de Nederlandse wet de taak te geven om eenzijdig toezicht uit te oefenen op het bi-nationale accreditatieorgaan. Uiteraard behoudt de Onderwijsinspectie de taak om toezicht uit te oefenen op het functioneren van het accreditatiebestel in Nederland, als onderdeel van het Nederlands hoger onderwijsbestel. Samengevat, worden in dit wetsvoorstel, resp. in het wetsvoorstel onderwijstoezicht de eigen rol en taken van NVAO en Onderwijsinspectie zorgvuldig vormgegeven, zodat er geen sprake is van overlap.

3.6.4. Studeren met functiebeperking

Tot de aspecten van kwaliteit die zowel in het beperkte als het uitgebreide accreditatiekader aan de orde moeten zijn, behoren de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma, de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel en de opleidings specifieke voorzieningen. Deze aspecten gaan over de middelen waarmee de beoogde eindkwalificaties daadwerkelijk moeten worden bereikt: het programma, het personeel en de voorzieningen. Hierbij dient ook aandacht te worden gegeven aan de genoemde onderwerpen met het oog op het mogelijk maken van studeren met een functiebeperking. Een aantal studenten met een functiebeperking zal immers behoefte hebben aan aanpassingen van allerlei aard en hebben daar in beginsel, binnen het redelijke, ook recht op volgens de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. De instelling moet daarop wat betreft het programma, het personeel en de voorzieningen voor haar opleidingen zijn voorbereid. De NVAO zal dit in het accreditatiekader verder uitwerken.

In paragraaf 3.5.4 zijn de mogelijkheden van het «bijzondere kenmerk»

toegelicht. Dit biedt instellingen ook de mogelijkheid zich te profileren op het aspect toegankelijkheid voor studenten met een functiebeperking. Dit kan zowel voor een bepaalde opleiding, als ook voor de instelling als geheel, in het kader van de instellingstoets kwaliteitszorg. Als de instelling zich tot doel stelt om bijzondere aandacht te geven aan de toegankelijkheid voor studenten met een functiebeperking en bij de instellingstoets waar kan maken dat zij dit doel realiseert, kan de NVAO een bijzonder kenmerk verlenen bij de instellingstoets of de opleidingsaccreditatie.

3.6.5. *Stuwmeer*

In het wetenschappelijk onderwijs is een «stuwmeer» van opleidingen ontstaan waarvan de accreditatie op hetzelfde tijdstip afloopt. Dit is het gevolg van de wijze waarop accreditatie is ingevoerd: een accreditatietermijn van rechtsweg tot eind 2007 voor de wo-bachelor- en wo-masteropleidingen. Dit heeft geleid tot nauwelijks te hanteren pieken in de werkdruk voor de VBI's en de NVAO. Vanwege de accreditatietermijn van zes jaar, zal bij ongewijzigde omstandigheden dit stuwmeer over zes jaar weer precies zo ontstaan. Om een betere spreiding van aanvragen te realiseren kan de minister op grond van dit wetsvoorstel eenmalig de accreditatietermijn van door hem te bepalen groepen van opleidingen verlengen met maximaal twee jaar. Met het oog op de zojuist besproken vergelijkbaarheid van opleidingen kan het ook wenselijk zijn de termijn van bepaalde groepen van opleidingen aan te passen; na verloop van tijd kunnen de accreditatietermijnen van opleidingen binnen een cluster immers uiteen gaan lopen, als gevolg van de instelling van nieuwe opleidingen of door verschillende momenten van accreditatiebesluiten. Om het toch mogelijk te maken dat opleidingen binnen een bepaald cluster gezamenlijk worden beoordeeld, kan de minister ook de hier bedoelde bevoegdheid gebruiken.

Ook door een groot aantal aanvragen instellingstoets kwaliteitszorg kan een onhanteerbaar stuwmeer voor de NVAO ontstaan. Vandaar dat het overgangsrecht regelt dat de NVAO de spreiding van de instellingstoetsen voor de eerste drie jaar bepaalt. In paragraaf 4.3 wordt hier nader op ingegaan.

3.6.6. *Opleidingen in het buitenland*

Met het wetsvoorstel *Wet versterking besturing* wordt het mogelijk dat Nederlandse opleidingen in het buitenland kunnen worden verzorgd en geaccrediteerd. De kwaliteitszorg van de opleidingen in het buitenland verdient bijzondere aandacht. Voor de verantwoordelijke Nederlandse instelling is het een bijzondere opgave om de kwaliteit van deze opleidingen op (grote) afstand van de moederinstelling afdoende te borgen. De normale procedures en criteria van accreditatie zijn in principe van toepassing op deze opleidingen, zij het dat de NVAO voor dit soort gevallen een passende praktijk zal moeten ontwikkelen. In het wetsvoorstel *Wet versterking besturing* is aangekondigd dat nader zal worden onderzocht of bij AMvB nadere eisen aan de accreditatie van opleidingen in het buitenland moeten worden gesteld. Als dat nodig blijkt te zijn zullen deze in het accreditatiekader worden opgenomen. Voor het overige hebben de voorstellen in dit wetsvoorstel ook betrekking op de opleidingen in het buitenland. Voor de instellingen die over de instellingstoets kwaliteitszorg beschikken en geaccrediteerde opleidingen in het buitenland verzorgen, geldt dat deze opleidingen eveneens volgens het beperkt regime worden geaccrediteerd. Ook het toezicht door de Onderwijsinspectie heeft betrekking op deze opleidingen.

3.6.7. Verbetering positie examencommissie

In dit verband is relevant te wijzen op hetgeen in het wetsvoorstel *Wet versterking besturing* (Eerste Kamer, 2008–2009, 31 821, A) wordt geregeld. In dat wetsvoorstel zijn voorstellen gedaan om de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie te vergroten en daarmee het toezicht op examens te verbeteren. Het onafhankelijk functioneren van de examencommissie wordt geëxpliciteerd door de examencommissie duidelijker te positioneren in de instelling. Wettelijke belemmeringen die verhinderen dat externe deskundigen worden benoemd in de examencommissie worden weggenomen. Dit biedt de examencommissie de mogelijkheid om externe leden op te nemen. Daarmee kan de externe legitimatie van toetsing bovendien worden vergroot. Tevens is de inbreng van professionals geborgd doordat ten minste één lid van de examencommissie een docent is van de desbetreffende opleiding(en). Daarnaast wordt de taak van examencommissie meer gericht op de inhoud. Waar de examencommissie voorheen een meer organisatorische rol ten aanzien van de wijze van examinering had, krijgt zij nu een meer inhoudelijke rol. Hierbij valt te denken aan het formuleren van richtlijnen en beoordelingsnormen voor tentamens en examens. In lijn met de beleidsreactie op het Onderwijsraadadvies «Examinering, toegankelijkheid» (2007) wordt het belang van toetsen en examineren verzaaid in het accreditatiekader. Het onderdeel over examens moet in ieder geval positief beoordeeld worden.

4. Invoering van het nieuwe stelsel

4.1 Overleg belanghebbenden en uitvoeringstoetsen

De voornemens voor verbetering van het accreditatiestelsel in de brief aan de Tweede Kamer van 11 februari 2008 («Focus op kwaliteit»), die ten grondslag lagen aan dit wetsvoorstel, zijn tot stand gekomen in een intensief traject van overleg met alle betrokken partijen. In bovengenoemde brief werd vermeld dat de studentenorganisaties LSVb en ISO, de NVAO, de HBO-raad, de VSNU, PAEPON en de Inspectie van het Onderwijs actief hebben meegedacht, evenals de werkgeversorganisaties MKB-Nederland en VNO-NCW. Dat overleg kon worden afgesloten met de conclusie dat genoemde partijen instemmen met het voorstel. Ook met de Vlaamse minister van minister van Onderwijs, Werk en Vorming is overleg gevoerd, resulterend in de conclusie dat hij zich kan vinden in het voorstel. De samenwerking met Vlaanderen is voor beide landen belangrijk en moet verder worden versterkt. De Vlaamse minister heeft echter nog geen conclusies getrokken over de toekomstige inrichting van het accreditatiesysteem in Vlaanderen. De accreditatie in Vlaanderen kent een ander tijdschema dan in Nederland; de eerste fase zal in Vlaanderen in 2012 worden afgerond.

In het overleg met belanghebbenden is onder andere gesproken over de consequenties van de nieuwe wet voor de verlichting van de lasten en de voordelen voor de professionals en instellingen, de pilots, de bevoegdheid om accreditatie tussentijds in te trekken, de rol van studenten in het accreditatieproces en de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel. Alle partijen hebben de gelegenheid gehad om aanvullingen en commentaren te geven op conceptstukken. De belanghebbenden zijn zich bewust van de consequenties van het wetsvoorstel en van hun rol hierin. Door het interactieve traject is er voldoende draagvlak bij de belanghebbenden voor het wetsvoorstel.

De organisaties die belast worden met de uitvoering van het wetsvoorstel is gevraagd een uitvoerings- c.q. handhavingstoets uit te voeren. De NVAO, die de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het

voorgestelde accreditatiestelsel, is vanaf het begin intensief betrokken geweest bij het ontwerp van het nieuwe stelsel. De NVAO is van oordeel dat de voorstellen een verbetering zullen opleveren ten opzichte van de huidige situatie en verwacht dat de doelen van het wetsvoorstel haalbaar zijn door de voorgestelde aanpassingen van het accreditatiestelsel. De NVAO meent voldoende toegerust te zijn om de opgedragen taken uit te voeren, zowel wat betreft haar capaciteit als wat betreft haar bevoegdheden. Ook de Inspectie van het Onderwijs, CFI en IB-groep hebben laten weten dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Zij weten wat hun rol is in het nieuwe stelsel en zijn voldoende toegerust om de taken uit te voeren. In het overleg is in het bijzonder aandacht besteed aan de taakverdeling en samenwerking tussen NVAO en Inspectie. De conclusies worden toegelicht in de paragrafen 3.5.3 en 3.6.3.

Ten slotte is Actal advies gevraagd over de vermindering van administratieve lasten, dit wordt in paragraaf 4.4 nader toegelicht.

4.2 Pilots

In de eerdergenoemde brief «Focus op kwaliteit» werd aangekondigd dat er voorafgaand aan de definitieve regeling *pilots* uitgevoerd zullen worden om de werking van het nieuwe stelsel uit te testen. De NVAO heeft op mijn verzoek kaders ontwikkeld voor de *pilots*. Over deze kaders, die ingaan op procedures en criteria voor de voorgestelde instellingstoets en voor de opleidingsaccreditatie in het beperkte en uitgebreide regime, is overleg gevoerd met alle betrokken organisaties: de studentenorganisaties LSVb en ISO, de HBO-raad, de VSNU en de koepel voor het aangewezen onderwijs, PAEPON. Ook de Vlaamse minister Vandenbroucke kon zich vinden in de opzet met als gevolg dat ook enkele Vlaamse instellingen hebben meegedaan. Op basis van een breed draagvlak zijn de pilots in het najaar van 2008 van start gegaan. In totaal zijn negen Nederlandse- en Vlaamse instellingen bij de pilotfase betrokken: Hanzehogeschool Groningen; HAS Den Bosch; Katholieke Hogeschool Leuven; Karel de Grote Hogeschool; Radboud Universiteit Nijmegen; Saxion Hogescholen; Schoevers; Technische Universiteit Delft en de Universiteit Gent.

De NVAO heeft de Onderwijsinspectie gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren. De Onderwijsinspectie heeft de resultaten van het onderzoek gepubliceerd in het rapport *Accreditatie nieuwe stijl; evaluatie van een nieuw accreditatiestelsel in Nederland en Vlaanderen* (april 2009)¹. De NVAO heeft haar conclusies met betrekking tot de pilotfase en haar voorstellen voor verbetering neergelegd in het rapport *Algemene evaluatie van de pilots voor de ontwikkeling van een nieuw accreditatiestelsel* en per brief van 21 april 2009 aan de Nederlandse en Vlaamse onderwijsministers aangeboden². Op grond van de ervaringen in de pilotfase heeft de NVAO een herzien concept-beoordelingskader voor het nieuwe accreditatiestelsel opgesteld en bijgevoegd. Hieronder worden de uitkomsten van de evaluatie besproken.

De nieuwe accreditatiesystematiek die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd betreft de mogelijkheid voor instellingen om een instellingstoets te doorlopen, waarna bij een positief oordeel, een beperkte opleidingsaccreditatie kan worden aangevraagd. De NVAO heeft de nieuwe systematiek met behulp van pilots bij de negen bovengenoemde instellingen in de praktijk beproefd, in de periode oktober 2008februari 2009. Eerst zijn de instellingstoetsen uitgevoerd, wat in december was voltooid. Vervolgens vonden er tien beperkte opleidingsbeoordelingen plaats in januari en februari. De uitkomsten zijn, alvorens ze in het rapport van de NVAO zijn verwerkt, besproken met de panels en vertegenwoordigers van de betrokken instellingen tijdens een aantal evaluatiebijeenkomsten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De pilots zijn voldoende systematisch uitgevoerd en onderzocht om er consequenties aan te kunnen verbinden voor de verdere vormgeving van het nieuwe stelsel. Uit de rapportage blijkt dat de accreditatie nieuwe stijl positief is geëvalueerd en dat het als een sterke inhoudelijke verbetering wordt gezien ten opzichte van de huidige accreditatie. De nieuwe accreditatieprocedure benadrukt de kwaliteit van de opleiding, waardoor de accreditatie niet louter als een verplichting wordt ervaren, maar als inhoudelijke en relevante beoordeling van het onderwijs. De instellingstoets blijkt een hanteerbare toets die een versterking van de kwaliteitscultuur teweeg brengt. De beperkte opleidingsaccreditatie maakt het mogelijk om meer de nadruk te leggen op de kwaliteit en de inhoud van een opleiding. Het wordt gezien als een verademing na het huidige systeem, waarbij de aandacht voor processen en procedures de overhand kreeg ten koste van de aandacht voor de inhoud en kwaliteit van een opleiding.

De NVAO, de Inspectie van het Onderwijs, de bij de pilots betrokken instellingen, de koepels en de studentenorganisaties zijn het erover eens dat het invoeren van de accreditatie nieuwe stijl nuttig en wenselijk is.

In de pilots kon geen substantiële vermindering van administratieve lasten voor de instellingen worden aangetoond, maar de uitkomsten bieden wel aanknopingspunten om in het vervolg lastenvermindering te realiseren. Bij enkele opleidingen is een lastenverlichting geconstateerd, bij andere is geen vermindering van last en tijd waargenomen. Veel hangt af van de wijze waarop de werkzaamheden in het kader van de accreditatie wordt uitgevoerd door de instellingen. Er is naar voren gekomen dat nog te veel werd vastgehouden aan de wijze waarop de huidige accreditatie verloopt en dat er in de praktijk een verdere lastenreductie te realiseren valt. Daarnaast gaan de NVAO en koepels afspraken maken over beperking van lasten in de praktijk. De NVAO zal de lasten monitoren en een begeleidingscommissie instellen, waardoor de tijd en last naar verwachting nog verder zal afnemen.

De NVAO heeft op grond van de ervaringen veel aanbevelingen en voorstellen voor verbetering gedaan. De meeste daarvan hebben betrekking op de nadere vormgeving en uitvoering van instellingstoets en opleidingsaccreditatie, enkele hebben betrekking op het wettelijk kader. De belangrijkste aanbevelingen wat betreft de instellingstoets zijn de volgende aanbevelingen:

- de beoordelingskaders behoeven betere uitwerking en toelichting
- de terminologie van de eindoordelen moet worden aangepast
- de voorzitters, auditoren en secretarissen moeten goed worden getraind

Met betrekking tot de beperkte opleidingsbeoordeling waren de belangrijkste verbeterpunten:

- zelf commissies van deskundigen samenstellen en zelf de beoordelingen organiseren is een grote belasting voor instellingen, reden waarom de NVAO tot de aanbeveling komt om de taak van het samenstellen van de commissies aan de NVAO te geven
- het kader moet worden verhelderd
- ter versterking van de vergelijkbaarheid moeten de rapporten eenduidiger worden.

Deze aanbevelingen heeft de NVAO verwerkt in het bovenbedoelde concept-kader (21 april 2009). Twee van deze aanbevelingen raken het wettelijk kader, te weten:

- maak een voorwaardelijke uitspraak met betrekking tot de instellingstoets kwaliteitszorg mogelijk;
- laat de NVAO de commissie van deskundigen ten behoeve van de opleidingsaccreditatie instellen in plaats van de instelling.

De eerste aanbeveling is overgenomen in het wetsvoorstel; wat betreft de

wijze van instelling van de commissies van deskundigen is in dit wetsontwerp gekozen voor de modaliteiten zoals beschreven in paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting.

Ook de Vlaamse instellingen die deelnamen aan de pilots waren in grote lijnen zeer positief. Met de Vlaamse minister Vandenbroucke is overleg gevoerd over de evaluatie en gezamenlijk is vastgesteld dat Nederland en Vlaanderen op dezelfde lijn zitten, met dien verstande dat Vlaanderen een ander tijdschema heeft. In Vlaanderen wordt de eerste accreditatiecyclus pas over enkele jaren afgesloten; tot die tijd zal de Vlaamse overheid geen stelselwijziging introduceren.

Samengevat blijkt uit de evaluatie van de pilots dat de instellingstoets goed werkbaar is en de kwaliteitscultuur versterkt, dat de beperkte opleidingsbeoordeling een meer inhoudelijke vorm van kwaliteitszorg bevordert en dat de accreditatie nieuwe stijl positief wordt geëvalueerd door de betrokken partijen. In het door de NVAO georganiseerde overleg over de pilots met alle betrokken partijen kon worden geconstateerd dat in het algemeen een breed draagvlak bestaat voor het nieuwe model.

4.3 Versnelde invoering

Gezien de positieve uitkomst van de pilots wordt een regeling voorgesteld die versnelde invoering van het nieuwe systeem mogelijk maakt. In de evaluatie van de pilots met het nieuwe systeem bleek dat de instellingstoets goed uitvoerbaar is en door de instellingen als relevant en stimulerend is ervaren. Ook bleek dat de beperkte opleidingsaccreditatie bevordert dat de aandacht is gericht op inhoud en kwaliteit van het onderwijs. In de pilots kon nog geen substantiële lastenvermindering bij de instellingen worden vastgesteld, maar er zijn reële mogelijkheden om dit te verbeteren. De beperkte opleidingsaccreditatie is niet minder streng dan de uitgebreide maar focust op datgene waar het echt om gaat.

De voordelen van het nieuwe regime zijn zo groot dat het te betreuren zou zijn als veel opleidingen – in afwachting van de instellingstoets – volgens het uitgebreide kader beoordeeld zouden worden. Alle opleidingen zijn in de nu aflopende cyclus allemaal al eens langs de meetlat gelegd. De opleidingen zijn goed gebleken en de instellingen hebben de kwaliteitszorg een goede plek gegeven. Nog weer eens een nieuwe ronde volgens de oude systematiek zou een herhaling van zetten zijn zonder toegevoegde waarde. Daarbij komt dat rekening moet worden gehouden met de capaciteit van de NVAO. Naar verwachting kan de NVAO ten hoogste 20 instellingstoetsen per jaar uitvoeren. Naar het zich nu laat aanzien zal het aantal instellingen dat belangstelling heeft om snel na inwerkingtreden van dit wetsvoorstel een instellingstoets te ondergaan aanzienlijk groter zijn. Een betere spreiding van aanvragen van instellingstoetsen over de jaren is nodig. Maar instellingen zouden dan wel onder bepaalde voorwaarden de gelegenheid moeten krijgen om hun opleidingen vanaf de start volgens het beperkte regime te accrediteren. Anders zou het betekenen dat mogelijk instellingen willen kiezen voor de instellingstoets, terwijl de NVAO niet voldoende capaciteit heeft om alle aanvragen van de instellingstoets in behandeling te nemen. Om instellingen de mogelijkheid te bieden toch hun opleidingen te beoordelen aan de hand van de beperkte opleidingsaccreditatie, wordt door dit wetsvoorstel een betere spreiding van de instellingstoetsen kwaliteitszorg mogelijk gemaakt.

Om die redenen wordt voorgesteld om op de volgende wijze versnelde invoering van het nieuwe stelsel mogelijk te maken. Instellingen krijgen, vanaf de datum van invoering van deze wet, de gelegenheid om zonder voorafgaande instellingstoets kwaliteitszorg hun opleidingen volgens het

beperkte regime te accrediteren, onder de verplichting dat zij binnen ten hoogste drie jaar de instellingstoets kwaliteitszorg behalen. Om voor dit regime in aanmerking te komen, moet het instellingsbestuur binnen 2 maanden na inwerkingtreding van dit wetvoorstel een aanvraag indienen bij de NVAO. Het is van belang dat de instellingen, die de mogelijkheid krijgen de beperkte opleidingsaccreditatie versneld toe te passen, het vertrouwen hebben verdiend dat zij zorgvuldig omgaan met de kwaliteit van het onderwijs en met de kwaliteitszorg. De regeling voor versnelde invoering is daarom opengesteld voor de instellingen die voor ten minste 50 procent van hun opleidingen een accreditatie op grond van beoordeling door de NVAO hebben verkregen. Een toets nieuwe opleiding of accreditatie van rechtswege is in dit verband onvoldoende. Hiermee is verzekerd dat alleen instellingen met ruime ervaring met accreditatie en het in stand houden van een goed kwaliteitszorgsysteem de versnelde invoering kunnen aanvragen. De NVAO stelt de planning van de toetsen vast. Dit impliceert dat sommige instellingen reeds binnen enkele maanden beoordeeld worden en andere instellingen uiterlijk binnen 3 jaar. Vraagt de instelling geen instellingstoets aan dan worden de opleidingen volgens het uitgebreide regime beoordeeld. Vragen de instellingen wel deze mogelijkheid aan en komen ze ervoor in aanmerking, dan verkrijgen ze de mogelijkheid voor toetsing volgens het beperkte regime tot de beoordeling door de NVAO binnen een periode van 3 jaar. De in deze periode te verlenen opleidingsaccreditaties en toetsen nieuwe opleiding, die dus volgens het beperkte regime zijn beoordeeld, gelden voor ten hoogste 3 jaar, namelijk totdat de instellingsaccreditatie heeft plaatsgevonden. De termijn van deze opleidingsaccreditaties en toetsen wordt verlengd tot zes jaar als de instellingstoets positief is doorlopen.

De instellingen die aan het versnelde invoeringsregime hebben deelgenomen maar de instellingstoets kwaliteitszorg niet hebben behaald of de stukken niet tijdig hebben ingestuurd, vallen terug in het uitgebreide regime. In dat geval moet de instelling haar opleidingen met een voor drie jaar toegekende accreditatie aanvullend laten beoordelen, zodat zeker wordt gesteld dat elke opleiding voldoet aan alle eisen van het uitgebreide regime. De versnelde invoering is dus bepaald geen vrijblijvende optie. Bij een negatief besluit moeten de instellingen immers alsnog hun opleidingen aanvullend laten beoordelen. En de instellingen die de versnelde invoering aanvragen moeten er rekening mee houden dat zij op korte termijn moeten voldoen aan de hoge eisen die de instellingstoets kwaliteitszorg stelt. Dat dwingt hen tot zorgvuldige afweging of zij van deze mogelijkheid gebruik willen maken. In het kader van de regeling versnelde invoering, dus gedurende de eerste drie jaar, heeft de NVAO de bevoegdheid om de spreiding van de instellingstoetsen te bepalen. De NVAO voert overleg met de koepelorganisaties van instellingen om een optimale planning op te stellen. De instellingen die niet deelnemen aan de versnelde invoering kunnen omwille van de spreiding van instellingstoetsing pas na 3 jaar de instellingstoets aanvragen, tenzij de NVAO capaciteit beschikbaar heeft. Nadat de aanvragen instellingstoets in het kader van de versnelde invoering zijn ingepland en gebleken is dat de NVAO in enig jaar nog capaciteit beschikbaar heeft, kunnen alsnog aanvragen van andere instellingen in behandeling worden genomen. De NVAO zal dit kenbaar maken.

4.4 Financiële gevolgen en administratieve lasten

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

De invoering van het beperkte regime van accreditatie heeft onder meer tot doel om de administratieve lasten voor de instellingen van hoger onderwijs te verminderen. De volgende voorgestelde maatregelen in dit

wetsontwerp hebben gevolgen voor de administratieve lasten bij de instellingen:

- a) de instellingstoets kwaliteitszorg veroorzaakt een verzwaring;
- b) de beperkte opleidingsaccreditatie veroorzaakt verlichting;
- c) de beperkte toets nieuwe opleiding veroorzaakt verlichting.

Voorts is door eerdere wetwijziging (Stb. 2007, 254) de omkering van volgorde van de toets nieuwe opleiding en de toets op macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen mogelijk geworden. De berekening van de administratieve lasten als gevolg van deze maatregel is niet meegenomen in het desbetreffend wetsvoorstel (Kamerstukken II 2006/07, 30 971). Vanwege de samenhang met de voorstellen met betrekking tot accreditatie in dit wetsvoorstel wordt het effect op de lasten voor de instellingen hier meegenomen.

De maatregelen hebben geen gevolgen voor de studenten. De maatregelen a, b, en c hebben betrekking op de bekostigde instellingen en de rechtspersonen voor hoger onderwijs. De laatste categorie instellingen wordt niet bekostigd door de overheid en wordt in het kader van de berekening van administratieve lasten gerekend tot de categorie bedrijven. De maatregel met betrekking tot omkering van de volgorde heeft alleen gevolgen voor de bekostigde universiteiten en hogescholen.

In de huidige regeling wordt een voorstel voor een nieuwe opleiding eerst door de NVAO getoetst op kwaliteit en vervolgens door de minister op macrodoelmatigheid. In de praktijk is gebleken dat de toets op macrodoelmatigheid selectiever is (er worden meer aanvragen afgewezen) en minder werk voor de instellingen kost. In 2007 is 74% van de aanvragen toets nieuwe opleiding goedgekeurd door de NVAO, terwijl bij de toets op macrodoelmatigheid 54% van de aanvragen de eindstreep heeft gehaald. Door de minst belastende toets eerst te ondergaan worden lasten gespaard doordat voor het afgefallen voorstel niet de meer belastende toets nieuwe opleiding bij de NVAO hoeft te worden aangevraagd. Daarbij komt dat voor een toets nieuwe opleiding bij de NVAO een tarief geldt, oplopend tot € 10 000,- per aanvraag. Door omkering van de volgorde kan een besparing van 25% van de lasten per voorgestelde nieuwe opleiding worden gerealiseerd. Berekend is een reductie van administratieve lasten met € 363 938,-.

De instellingstoets kwaliteitszorg is een nieuwe toets die nieuwe lasten veroorzaakt. De instellingstoets wordt op basis van vrijwilligheid aangevraagd door de instelling. Na het verkrijgen van een positieve toets kwaliteitszorg krijgt de instelling toegang tot het zogenoemde lichte regime wat betreft opleidingsaccreditatie en toets nieuwe opleiding. Op basis van de veronderstelling dat 10 instellingstoetsen per jaar worden verleend ontstaat een lastenverzwaring van € 554 400,- per jaar.

Voorafgaand aan de pilots werd verwacht dat het nieuwe systeem een reductie van de administratieve lasten in verband met accreditatie van 40% zou opleveren. Na analyse van de resultaten van de pilots, waarbij de tijdbesteding door de instellingen specifiek punt van aandacht was, is de verwachting bijgesteld. Op grond van de pilots is het realistisch om een reductie met gemiddeld 25% per accreditatie resp. toets nieuwe opleiding te veronderstellen.

Voor de beperkte opleidingsaccreditatie wordt getoetst aan minder criteria dan in de huidige situatie (3 in plaats van 6) en is de toetsingsprocedure minder belastend. In het overleg met NVAO en belanghebbende instellingen is afgesproken dat partijen zich zullen inzetten voor een substantiële reductie van administratieve lasten. Gestreefd wordt naar een reductie met 25% van de lasten in verband met accreditatie. De opbrengst

wordt berekend op € 1 874 250,- per jaar. Ook de toets nieuwe opleiding is in het beperkte regime om dezelfde redenen minder belastend. Berekend is een opbrengst van € 363 938,-.

De totale reductie van administratieve lasten bij de door OCW bekostigde instellingen bedraagt € 2 047 726,- per jaar of 11,7% van de in de nulmeting berekende lasten als gevolg van accreditatie. Hierbij wordt opgemerkt dat deze opbrengst pas wordt gerealiseerd als 50% van de instellingen de instellingstoets kwaliteitszorg heeft behaald, dus na 5 jaar op grond van de hier gehanteerde uitgangspunten. De kosten per handeling en de frequenties zijn overgenomen van de nulmeting.

Voor de op grond van de WHW aangewezen instellingen (bedrijven) leveren de voorstellen na 5 jaar een besparing op van € 208 875,- per jaar. Dit is als volgt berekend:

Instellingstoets kwaliteitszorg (1 per jaar)	+ € 60 720,-
Beperkte opleidingsaccreditatie	- € 16 650,-
Beperkte toets nieuwe opleiding	- € 252 945,-

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) heeft op 13 november 2008 advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. In het toenmalig wetsvoorstel was nog een reductie met 40% opgenomen. ACTAL concludeert dat het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan een merkbare vermindering van de administratieve lasten en dat de berekening daarvan voldoende is onderbouwd. Met het oog op het grotere effect op de administratieve lasten spreekt ACTAL echter voorkeur uit voor een alternatieve benadering, namelijk instellingsaccreditatie in plaats van opleidingsaccreditatie. ACTAL adviseert nadere motivatie te geven voor deze keus. ACTAL adviseert het wetsvoorstel in te dienen nadat met deze overweging rekening is gehouden.

In twee internationale evaluaties van het accreditatiesysteem in Nederland is de aanbeveling gedaan om over te gaan op een systeem van instellingsaccreditatie (OECD 2007; Committee for the review of the NVAO 2007). De strekking daarvan is dat instellingen die kunnen aantonen dat zij beschikken over een effectief intern kwaliteitszorgsysteem voor langere tijd vrijgesteld worden van opleidingsaccreditatie. Een dergelijk systeem zou naar verwachting een grotere reductie van administratieve lasten voor de instellingen kunnen opleveren dan het in dit wetsontwerp opgenomen voorstel. Voor deze optie is echter niet gekozen omdat het belang van kwaliteitsborging van het hoger onderwijs afgewogen is tegen het belang van vermindering van administratieve lasten. Met optimale kwaliteitsborging zijn dermate belangen gediend, voor studenten, werkgevers en maatschappij, zwaarder moet wegen. Accreditatie van de instelling gedurende een lange periode geeft niet de zekerheid dat elke opleiding aan de kwaliteitseisen voldoet. Daarvoor is beoordeling en accreditatie van elke opleiding afzonderlijk vereist. In het Algemeen Overleg op 27 maart 2008, tijdens het debat over de beleidsnotitie «Focus op kwaliteit», heeft de Tweede Kamer deze keuze voluit ondersteund.

5. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Aan artikel 1.1 wordt de begripsbepaling van de instellingstoets kwaliteitszorg toegevoegd, aangezien dit begrip regelmatig voorkomt in het hoofdstuk over accreditatie. In diverse brieven aan de Tweede Kamer en in

communicatie met de instellingen (zoals tijdens de pilots) is in dit verband eerder de term instellingsaudit gehanteerd. De voorgestelde term, instellingstoets kwaliteitszorg, doet meer recht aan hetgeen wordt beoordeeld. Het besluit instellingstoets kwaliteitszorg geeft de instelling de mogelijkheid haar opleidingen bij een aanvraag om accreditatie of toets nieuwe opleiding via een beperktere procedure te laten beoordelen. Bij de instellingstoets kwaliteitszorg wordt gekeken naar de interne kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur binnen een instelling. Op welke wijze wordt de kwaliteit bewaakt en zet de instelling zich voldoende in om de kwaliteit van de opleidingen te verbeteren, mede blijkend uit de resultaten van het onderwijs.

Naast de introductie van het begrip instellingstoets kwaliteitszorg zijn in dit onderdeel de begripsbepalingen accreditatieorgaan, accreditatie en toets nieuwe opleiding technisch aangepast.

Onderdeel B

Artikel 1.18 verplicht het instellingsbestuur tot zowel een regelmatige beoordeling van de kwaliteitszorg van de instelling met inbegrip van het onderzoek van de instelling als van de opleidingen binnen die instelling. Deze beoordelingen liggen aan de basis van de beoordeling van een aanvraag om de instellingstoets kwaliteitszorg en van een aanvraag om accreditatie. Vanwege het introduceren van de instellingstoets kwaliteitszorg is het eerste lid van artikel 1.18 aangepast. Aan het lid wordt toegevoegd dat instellingen bij de beoordeling op grond van artikel 1.18, eerste lid, rekening moeten houden met het gedeelte in het accreditatiekader dat ziet op de instellingstoets kwaliteitszorg en de wettelijke criteria voor de instellingstoets kwaliteitszorg. Willen instellingen geen instellingstoets kwaliteitszorg aanvragen dan verandert er in dit verband feitelijk niets voor deze instellingen. Op grond van artikel 1.18, eerste lid, blijven ze gehouden om periodiek voor een kwaliteitsbeoordeling van hun instelling zorg te dragen.

In het derde lid is een aantal technische aanpassingen opgenomen aangezien er door dit wetsvoorstel twee accreditatieregimes, het uitgebreide en het beperkte, komen. Daarnaast is geregeld dat de beoordeling van een opleiding altijd geschiedt door onafhankelijke deskundigen.

Onderdeel C

In artikel 5a.2 staan de taken van het accreditatieorgaan, de NVAO, opgenomen. De NVAO is een zelfstandig bestuursorgaan. Voor de taken die de NVAO uitvoert, moet een wettelijke basis zijn. Om die reden worden de activiteiten die de NVAO gaat verrichten met betrekking tot het verlenen van de instellingstoets kwaliteitszorg aan de taken in het eerste lid van dit artikel toegevoegd. Met de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg ontstaan er twee regimes voor accreditatie of toets nieuwe opleiding. Het ene regime is het aangepaste huidige regime, geregeld in titel 2 van dit hoofdstuk. De NVAO hanteert in dat geval de uitgebreide beoordelingsprocedure voor elke opleiding. Het tweede regime is het regime dat met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd. Beschikt een instelling over een instellingstoets kwaliteitszorg dan beoordeelt de NVAO de aanvragen om accreditatie en toets nieuwe opleiding aan de hand van een vereenvoudigd kader. Dit is een beperkter regime zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is beschreven en leidt – zoals aangegeven – tot een vermindering van de administratieve lasten.

Verder wordt aan dit artikel toegevoegd de taak van de NVAO rondom de commissies van deskundigen. In de procedure voor accreditatie stelt een instellingsbestuur zelf een commissie van deskundigen voor de accreditatieprocedure samen. Die commissie voert het onderzoek, bedoeld in artikel 1.18, derde lid, uit. De NVAO heeft een instemmingsbevoegdheid

met betrekking tot deze commissie. In het accreditiekader zullen regels worden opgenomen hoe deze instemmingsprocedure verloopt. Als het gaat om de instellingstoets kwaliteitszorg stelt de NVAO zelf de commissie van deskundigen samen die belast is met het onderzoek, bedoeld in artikel 1.18, eerste lid. In het geval van de toets nieuwe opleiding stelt de NVAO ook een commissie van deskundigen in, die adviseert over de aanvraag van de toets nieuwe opleiding. In alle commissies van deskundigen zit een studentlid.

Een nieuwe bevoegdheid voor de NVAO is de bevoegdheid om Onze minister te adviseren over het gebruiken van zijn bevoegdheid tot intrekken van een door de NVAO eerder gegeven positief besluit (accreditatiebesluit, besluit toets nieuwe opleiding, besluit instellingstoets kwaliteitszorg). Deze bevoegdheid kan Onze minister gebruiken als een opleiding of instelling niet langer voldoet aan de aspecten van kwaliteit, zoals die in dit hoofdstuk zijn opgeschreven. Deze adviesbevoegdheid wordt aan de NVAO toegekend, omdat de NVAO immers de organisatie is met expertise op het terrein van de kwaliteit van onderwijs. De NVAO is als beste in staat te onderzoeken of een opleiding of instelling inderdaad niet langer voldoet aan de aspecten van kwaliteit. Gezien de zwaarwegendheid van de gevolgen van een intrekingsbesluit is ervoor gekozen deze bevoegdheid bij Onze minister neer te leggen. Voordat de NVAO tot een gedegen advies aan Onze minister kan komen, kan nadere informatie noodzakelijk zijn. In het derde lid van artikel 5a.2 krijgt de NVAO de mogelijkheid om deze informatie te verzamelen om zo Onze minister een goed gemotiveerd advies te kunnen geven. Uit artikel 5:16 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) volgt dat de NVAO alle informatie kan opvragen bij een instelling die hij nodig acht om een advies te kunnen geven over het wel of niet intrekken van het besluit tot accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg. Op grond van artikel 5:20 van de Awb is een instelling verplicht mee te werken aan het onderzoek van de NVAO. Dit onderzoek kan dus alleen het opvragen van informatie inhouden. Het intrekken van een accreditatiebesluit, besluit toets nieuwe opleiding of het besluit instellingstoets kwaliteitszorg is een ultimatum remedium. Uit artikel 5:13 van de Awb volgt dat de NVAO alleen van zijn bevoegdheden gebruik maakt indien dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. De overige bevoegdheden voor toezichthouders in de Awb zijn bewust niet van overeenkomstige toepassing verklaard op de NVAO. Dit omdat het advies over het intrekken van accreditatie en de daarbij behorende onderzoekstaak slechts in uitzonderlijke gevallen gebruikt zal worden en de Onderwijsinspectie reeds over deze toezichthoudende bevoegdheden beschikt. De NVAO heeft de plicht om een commissie van deskundigen (vergelijkbaar met een commissie van deskundigen die het onderzoek, bedoeld in artikel 1.18, eerste of derde lid, verrichten) in te schakelen om de door de NVAO ingewonnen informatie te beoordelen. Het advies van de NVAO aan Onze minister is dus mede gebaseerd op de uitkomsten van de beoordeling van een commissie van deskundigen. Het advies zelf komt vanzelfsprekend geheel voor rekening van de NVAO. Zie ook de toelichting bij artikel 5a.12b.

In het vierde lid wordt geregeld dat de NVAO op verzoek van Onze minister een rapportage aan hem stuurt. Het is de bedoeling dat de NVAO in deze rapportage ingaat op de ontwikkeling en kwaliteit van het hoger onderwijs. Niet in het algemeen, zoals de Onderwijsinspectie doet, maar aan de hand van de beoordelingen die hij heeft uitgevoerd. Door vergelijkende analyses van groepen van opleidingen op een bepaald vakgebied te presenteren, zal de NVAO een betere vergelijkbaarheid binnen het hoger onderwijs mogelijk maken. Indien de NVAO dat wenselijk acht, kan hij aanbevelingen in deze rapportage opnemen. Daarnaast kan Onze minister op grond van artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

overigens altijd de NVAO vragen alle voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen te verschaffen.

Onderdeel D

In dit onderdeel wordt een nieuw artikel ingevoegd. In dit artikel wordt de basis neergelegd voor het vaststellen van één accreditatiekader waarin de werkwijze wordt neergelegd voor de beoordeling van een aanvraag om accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg. Daarnaast heeft de NVAO de bevoegdheid om in de verschillende onderdelen van het accreditatiekader de criteria die gelden voor (uitgebreide en beperkte) accreditatie, (uitgebreide en beperkte) toets nieuwe opleiding en de instellingstoets kwaliteitszorg nader uit te werken. De NVAO besteedt daarbij aandacht aan het verschil van beoordelen tussen beide procedures. Gedachte is dat als een instelling een instellingstoets kwaliteitszorg heeft dat er dan sprake is van vertrouwen. Uiteraard beoordeelt de NVAO de aanvraag om accreditatie of toets nieuwe opleiding zorgvuldig, maar het ligt bij de beperkte beoordeling niet voor de hand dat er extra informatie wordt opgevraagd of een extra panel naar de instelling wordt gestuurd.

In de huidige WHW regelt de wet dat er aparte kaders vastgesteld moeten worden voor de verschillende beoordelingen door de NVAO. Dit is niet langer noodzakelijk. De NVAO kan een accreditatiekader vaststellen waarin de verschillende werkwijzen en voorwaarden worden neergelegd. Dit is meer transparant en doet recht aan de huidige situatie waarin de accreditatiecriteria gedeeltelijk zullen overlappen.

De voorwaarden voor afstemming met verschillende partijen, goedkeuring door Onze minister, voorhang van dit goedkeuringsbesluit bij de beide kamers der Staten-Generaal en publicatie in de Staatscourant zijn ongewijzigd.

Onderdeel E

Gezien de afspraken over de taakverdeling tussen de NVAO en de Onderwijsinspectie is het niet langer noodzakelijk om de Onderwijsinspectie de bevoegdheid te geven vergaderingen van de NVAO bij te wonen. In de memorie van toelichting bij de invoering van accreditatie is aangegeven dat dit toezicht in de aanloopfase wenselijk is. Gezien de inbreuk op de zelfstandigheid van de NVAO die een dergelijke bevoegdheid veroorzaakt, wordt artikel 5a.3a geschrapt.

Onderdeel F

In dit onderdeel wordt artikel 5a.8 vervangen. Een aantal leden uit het huidige artikel 5a.8 krijgt door dit wetsvoorstel een andere plaats, de algemene bepalingen over het accreditatiekader komen in artikel 5a.2a te staan en de bepaling over de toets nieuwe opleiding in artikel 5a.10a. Voor instellingen die niet over een instellingstoets kwaliteitszorg beschikken, geldt dat zij een aanvraag om accreditatie en toets nieuwe opleiding indienen volgens de criteria in titel 2 van dit hoofdstuk, overeenkomstig de huidige regeling. Wel wordt het systeem voor het verlenen van accreditatie en de toets nieuwe opleiding aangepast. Dit leidt tot de volgende wijzigingen in artikel 5a.8. In eerste lid is opgenomen welke onderdelen er naast de werkwijze en de uitwerking van de criteria voor het verlenen van accreditatie in het accreditatiekader worden opgenomen. De NVAO neemt in het accreditatiekader op welke gegevens het instellingsbestuur moet meezenden bij de aanvraag om accreditatie. Daarnaast regelt de NVAO hoe de procedure tot instemming met een commissie van deskundigen verloopt. De instellingen kunnen straks zelf bij accreditatie hun commissie van deskundigen samenstellen. De NVAO stemt voordat

de commissie de beoordeling, bedoeld in 1.18, derde lid, uitvoert, in met de door de instelling samengestelde commissie. De termijn die geldt voor het nemen van een besluit door de NVAO is de redelijke termijn van 8 weken volgend uit de Awb. Zoals gezegd, wordt de instemmingsprocedure in het accreditiekader opgenomen. Daarnaast zal de NVAO in het accreditiekader bepalen hoe de commissies van deskundigen hun werkzaamheden moeten verrichten, welke eisen er worden gesteld aan hun rapportage. Zowel de commissies van deskundigen als de NVAO gaan gedifferentieerd beoordelen. Dit houdt in dat elk aspect van de kwaliteit door een commissie beoordeeld wordt met onvoldoende, voldoende, goed of excellent. De NVAO oordeelt niet per aspect, zij het dat het derde aspect -inzake het gerealiseerd eindniveau, examinering – ten minste voldoende moet zijn om in aanmerking te komen voor een positief besluit. Het besluit van de NVAO bevat vervolgens een eindoordeel met een beoordeling onvoldoende, voldoende, goed of excellent (zie artikel 5a.10, eerste lid). Het gedifferentieerde eindoordeel (onvoldoende, voldoende, goed, excellent) van de NVAO maakt onderdeel uit van het accreditatiebesluit en tegen dit oordeel is dus bezwaar en beroep mogelijk. De nieuwe systematiek van het beoordelen van de aanvraag om accreditatie heeft geleid tot aanpassing van de inhoudelijke aspecten die beoordeeld moeten worden. Deze inhoudelijke aspecten gelden ook voor het beoordelen van een aanvraag om een toets nieuwe opleiding. De enige uitzondering is het aspect van beoordeling van het gerealiseerde eindniveau. Op het moment dat een toets nieuwe opleiding aangevraagd wordt, is het nog niet mogelijk om het gerealiseerde eindniveau te beoordelen. Uiteraard wordt wel het beoogde eindniveau van de opleiding beoordeeld en daarbij inbegrepen de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van studenten.

Onderdeel G

Tot op heden maakt de NVAO jaarlijks een lijst met instanties bekend die met behulp van onafhankelijke deskundigen een visitatie kunnen uitvoeren. De instellingen van hoger onderwijs zijn echter niet verplicht van de instanties gebruik te maken. Daarnaast kunnen de instellingen straks zelf een commissie van deskundigen samenstellen. Daarom wordt niet langer in de WHW geregeld dat de NVAO deze lijst moet publiceren.

Onderdeel H

In dit onderdeel wordt geregeld dat het onderdeel met betrekking tot het gerealiseerde eindniveau en de examinering (artikel 5a.8, tweede lid, onder c) ten minste met een voldoende moet worden beoordeeld door de NVAO om accreditatie te verkrijgen. Dit is in overeenstemming met hetgeen is afgesproken met de Tweede Kamer tijdens het AO van 27 maart 2008. Daarnaast is geregeld dat een besluit tot het verlenen van accreditatie in werking treedt op het moment dat het vorige accreditatiebesluit of de toets nieuwe opleiding vervalt. De overige wijzigingen zijn technische wijzigingen.

Onderdeel I

Dit onderdeel wijzigt artikel 5a.10. Niet alleen de verschillende aspecten die bij een aanvraag om accreditatie en de toets nieuwe opleiding beoordeeld worden door een commissie van deskundigen krijgen het oordeel onvoldoende, voldoende, goed of excellent. De NVAO neemt een eindoordeel, onvoldoende, voldoende, goed of excellent op in het accreditatierapport voor de opleiding. Aan een eindoordeel voldoende, goed of excellent zijn in dit wetsvoorstel geen andere rechtsgevolgen verbonden dan het besluit om accreditatie te verlenen. Indien een instelling het niet eens is

met het oordeel van de NVAO kan de instelling bezwaar en eventueel beroep tegen dit onderdeel van het accreditatiebesluit aantekenen. Naast deze gedifferentieerde beoordeling blijft het voor de NVAO mogelijk om een bijzonder kenmerk te verlenen aan een opleiding. Dit kan bijvoorbeeld gaan over de wijze waarop de instelling haar gehandicaptenbeleid vormgeeft. De mogelijkheid om een bijzonder *kwaliteits*kenmerk te verlenen is niet meer zinvol als de NVAO voor elke opleiding een gedifferentieerd kwaliteitsoordeel geeft. In het artikel is verduidelijkt dat het hele accreditatierapport dat de NVAO uitbrengt een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is.

Onderdeel J

In dit onderdeel wordt een nieuw artikel ingevoegd, namelijk artikel 5a.10a. In dit artikel wordt voor de toets nieuwe opleiding geregeld welke aspecten voor de toets nieuwe opleiding in het accreditatiekader, bedoeld in artikel 5a.2a, worden opgenomen. Nieuw in de wet is dat de NVAO een commissie van deskundigen instelt die aan de NVAO adviseert over de aanvraag om een toets nieuwe opleiding. Een student heeft hierin zitting. Daarnaast is nieuw dat in het accreditatiekader de procedure en voorwaarden worden opgenomen voor de situatie dat NVAO een toets nieuwe opleiding onder voorwaarden verleent. Voor het instellingsbestuur moet duidelijk zijn welke stappen zij moet zetten om binnen drie jaar een aanvullend besluit van de NVAO te krijgen. In een algemene maatregel van bestuur wordt geregeld in welke gevallen de NVAO een toets nieuwe opleiding onder voorwaarden kan verlenen. In ieder geval zal dit alleen kunnen ingeval van een positief besluit. Het gaat dus om bijzondere gevallen waar op een enkel onderdeel twijfel bestaat of dit onderdeel ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd zoals beoogd. Er valt hier bijvoorbeeld te denken aan de situatie dat een instelling feitelijk nog voor een aanzienlijk deel moet investeren in personeel of bijvoorbeeld in de ontwikkeling van lesmaterialen en dergelijke. Het is in deze situaties niet ondenkbaar dat er goede plannen liggen. In het tweede lid worden de aspecten van kwaliteit geregeld waaraan de NVAO de aanvraag om een toets nieuwe opleiding beoordeelt. Zoals hierboven ook opgemerkt, zijn de criteria waaraan de aanvraag om een toets nieuwe opleiding wordt beoordeeld dezelfde als die voor een aanvraag om accreditatie, behalve dat niet de resultaten niet beoordeeld wordt.

Onderdeel K

Artikel 5a.11 wordt technisch in overeenstemming gebracht met artikel 5a.9.

Nieuw is de bevoegdheid van de NVAO om aan de toets nieuwe opleiding voorwaarden te verbinden. De NVAO mag dit alleen doen als een toets nieuwe opleiding positief is, maar als onduidelijk is of een of meer elementen binnen de opleiding van voldoende kwaliteit zal blijven. Aangezien een toets nieuwe opleiding alleen een toets op papier is, kan het in sommige gevallen wenselijk zijn om de resultaten binnen drie jaar te beoordelen. De instelling heeft drie jaar de tijd om deze verbeterpunten uit te voeren en de NVAO deze resultaten te laten beoordelen. Uiteraard zal de NVAO in het besluit toets nieuwe opleiding het toepassen van deze bevoegdheid motiveren en mag de NVAO deze bevoegdheid slechts toepassing in bijzondere gevallen die worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur omschreven in het accreditatiekader. Dit betekent dat het besluit toets nieuwe opleiding op drie verschillende momenten kan vervallen, namelijk na tien maanden als de opleiding dan niet in het CROHO is geregistreerd, na drie jaar als de NVAO tot de conclusie komt dat de instelling de gestelde voorwaarden onvoldoende worden beoordeeld of na zes jaar. Deze laatste termijn is en blijft in principe de regel.

Onderdeel L

Dit onderdeel is een technische wijziging in verband met de veranderde indeling van artikel 5a.11.

Onderdeel M

In een algemene maatregel van bestuur zal opgenomen worden in welke gevallen de NVAO overgaat tot het verlenen van de herstelperiode. In het accreditatiebesluit zal de NVAO opnemen wat het instellingsbestuur moet verbeteren binnen de termijn van de herstelperiode.

Onderdeel N

In dit artikel wordt een nieuwe bevoegdheid voor Onze minister neergelegd. Indien hij dit noodzakelijk vindt, kan hij een verleende accreditatie of een toets nieuwe opleiding intrekken. Onze minister kan dit alleen besluiten nadat de NVAO over een voorgenomen besluit een advies heeft uitgebracht. Dat advies kan zowel negatief als positief zijn ten aanzien van het voornemen. Om tot een gedegen advies te komen heeft de NVAO toezichthoudende bevoegdheden uit de Awb gekregen. Alleen de bepalingen van de Awb die zien op het vergaren van informatie zijn van overeenkomstige toepassing verklaard voor de NVAO. Dit betekent dat de NVAO kan besluiten om een instelling te verplichten de door hem gevraagde informatie met betrekking tot desbetreffende opleiding te leveren. Blijkt uit de informatie dat de kwaliteit van de opleiding niet langer voldoet aan de aspecten van kwaliteit zoals neergelegd in artikel 5a.8, 5a.10a, 5a.13f of 5a.13g dan kan Onze minister op grond van dit artikel de accreditatie of toets nieuwe opleiding intrekken. Voordat Onze minister dit besluit neemt, hoort hij het instellingsbestuur. De instelling kan tegen dit intrekkingbesluit bezwaar en beroep aantekenen. Artikel 5a.12 is van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat een opleiding waarvan de accreditatie is ingetrokken terecht komt in het regime dat geldt voor het verlies van accreditatie bij een negatief besluit op de aanvraag om accreditatie of als de instelling geen nieuwe accreditatie aanvraagt.

Onderdeel O

In dit onderdeel wordt een nieuwe titel, namelijk titel 2a instellingstoets kwaliteitszorg, toegevoegd aan hoofdstuk 5a. Door middel van deze titel wordt een accreditatieregime toegevoegd aan het huidige regime dat is opgenomen in titel 2. De invoering van een instellingstoets kwaliteitszorg maakt het mogelijk dat er per opleiding een eenvoudiger accreditatieprocedure of eenvoudiger procedure toets nieuwe opleiding gevolgd wordt. In titel 2a worden de voorwaarden en criteria voor deze nieuwe procedure vastgelegd, die hierna per artikel worden toegelicht.

Artikel 5a.13a

Met dit artikel wordt duidelijk gemaakt dat de instellingen voor hoger onderwijs een keuze kunnen maken tussen de twee regimes binnen het accreditatiestelsel. De instellingen zijn niet verplicht om een instellingstoets kwaliteitszorg aan te vragen, aangezien het huidige accreditatieregime uit titel 2 gewoon blijft bestaan. Ook indien een instelling een afwijzing van de aanvraag om instellingstoets kwaliteitszorg ontvangt, geldt voor deze instelling het regime van titel 2. Ontvangt een instelling wel een positief besluit dan geldt het accreditatieregime geregeld in de artikelen 5a.13f en 5a.13g van deze titel.

Artikel 5a.13b

Het eerste lid van artikel 5a.13b regelt wat er naast de werkwijze voor de instellingstoets kwaliteitszorg en de uitwerking van de te beoordelen criteria nog meer door het accreditatieorgaan wordt vastgelegd in het accreditatiekader. De NVAO neemt allereerst op welke gegevens het instellingsbestuur moet meezenden bij de aanvraag om instellingstoets kwaliteitszorg. Daarnaast regelt de NVAO hoe de onafhankelijke beoordeling gewaarborgd wordt. De NVAO stelt voor de beoordeling van de instellingstoets kwaliteitszorg een commissie van deskundigen samen die een rapportage uitbrengt over de instelling. Ook voor de instellingstoets kwaliteitszorg geldt dat er een gedifferentieerde beoordeling plaats vindt.

In het tweede lid zijn de criteria geregeld op grond waarvan de aanvraag om een instellingstoets kwaliteitszorg in ieder geval beoordeeld wordt. De NVAO werkt deze onderwerpen nader uit in het accreditatiekader. Bij het bezoek zal de commissie het accreditatiekader voor zover dat betrekking heeft op de instellingstoets kwaliteitszorg en de daarin opgenomen criteria ten minste in acht moeten nemen, voordat de commissie tot een advies komt. Het doel van deze criteria is om vast te stellen of de kwaliteitszorg voor opleidingen verzorgd door een instelling op orde is. Hierbij wordt niet alleen de kwaliteitszorg op dat moment beoordeeld maar ook de inzet van een instelling om de kwaliteit van de opleidingen te verbeteren.

Artikel 5a.13c

Als een instelling in aanmerking wil komen voor een instellingstoets kwaliteitszorg is zij verplicht om een aanvraag in te dienen bij de NVAO. Het tweede lid geeft aan dat het besluit waaruit blijkt dat de instellingstoets kwaliteitszorg met positief gevolg is ondergaan na zes jaar vervalt. Gekozen is voor dezelfde termijn als die geldt bij accreditatiebesluiten en besluiten toets nieuwe opleiding. Een instelling is zelf verantwoordelijk voor de aanvraag van een verlenging van de instellingstoets kwaliteitszorg. Minimaal een jaar voordat het geldende besluit vervalt moet de instelling een aanvraag indienen. Indien een instelling niet tijdig een aanvraag om verlenging van de instellingstoets kwaliteitszorg heeft ingediend dan bestaat de kans dat een instelling niet tijdig een nieuw besluit ontvangt waardoor de instelling in het uitgebreide regime van titel 2 terecht komt.

Het vierde lid regelt dat het geldende besluit vervalt op het moment dat onherroepelijk op een nieuwe aanvraag is beslist.

Artikel 5a.13d

Het eerste lid regelt dat de NVAO binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een besluit neemt. Deze periode is noodzakelijk aangezien de aanvraag moet worden beoordeeld, maar daarnaast ook een bezoek aan de instelling door een commissie moet plaatsvinden en deze commissie zal een advies aan het accreditatieorgaan uitbrengen. Anders dan bij accreditatie stelt de NVAO de commissie samen die onderzoek verricht naar de aanvraag om een instellingstoets kwaliteitszorg.

Het tweede lid regelt de inwerkingtreding van een positief besluit. Het derde lid geeft aan dat de beoordeling door het accreditatieorgaan mede geschiedt op basis van de kwaliteitsbeoordeling door de instelling, bedoeld in artikel 1.18, eerste lid.

In het vierde lid wordt artikel 5a.10 van toepassing verklaard op de besluitvorming door het accreditatieorgaan over de instellingstoets kwaliteitszorg. Dit betekent dat het accreditatieorgaan het oordeel over de beoordeling van een instelling en het besluit waaruit blijkt dat de instellingstoets

kwaliteitszorg met positief gevolg is ondergaan vastlegt in een rapport. In dit rapport kunnen nog aanvullende opmerkingen worden opgenomen over de kwaliteit van de instelling door de NVAO. Dit kan gaan over bijzondere kenmerken die een instelling heeft aangevraagd. Voordat het rapport wordt vastgesteld, heeft de instelling de gelegenheid haar zienswijze bekend te maken over het ontwerprapport. Het rapport wordt na de vaststelling direct aan de instelling gezonden en 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 rapport. Uitgezonderd is de tweede volzin van artikel 5a.10. Reden is dat de NVAO als het gaat om een aanvraag voor instellingstoets kwaliteitszorg het eindoordeel positief of negatief is. In het vijfde lid is geregeld dat de instelling indien er een negatief besluit is gedurende drie jaar geen instellingstoets kwaliteitszorg mag aanvragen. In het zesde lid is bepaald dat in een algemene maatregel van bestuur geregeld wordt in welke gevallen de NVAO een instellingstoets kwaliteitszorg onder voorwaarden kan verlenen. Daarnaast wordt geregeld welke voorwaarden de NVAO aan het instellingsbestuur mag opleggen. Een instellingstoets kwaliteitszorg onder voorwaarden geldt voor de duur van drie jaar. Binnen deze drie jaar dient het instellingsbestuur door de NVAO te laten beoordelen of aan de voorwaarden zoals gesteld bij het besluit instellingstoets kwaliteitszorg onder voorwaarden is voldaan. Is dit het geval dan wordt de duur van de instellingstoets kwaliteitszorg verlengd tot zes jaar. Is dit niet het geval dan zal de instellingsbestuur na het vervallen van het besluit instellingstoets kwaliteitszorg de aanvragen om accreditatie en toets nieuwe opleiding volgens het uitgebreide regime moeten indienen.

Artikel 5a.13e

In dit artikel worden de gevolgen weergegeven voor een instelling die over een positief besluit over de instellingstoets kwaliteitszorg beschikt. De opleidingen die een nieuw accreditatiebesluit of een besluit toets nieuwe opleiding nodig hebben, kunnen op grond van artikel 5a.13f en 5a.13g beoordeeld worden. Aan een instelling wordt de mogelijkheid geboden om aan de NVAO te verzoeken om een aanvraag om accreditatie of toets nieuwe opleiding volgens titel 2 te beoordelen. Een reden om dit te doen, kan zijn dat een instelling al een aanvraag om accreditatie en toets nieuwe opleiding heeft ingediend of omdat een instelling al begonnen is met het onderzoek door een commissie van deskundigen, bedoeld in artikel 1.18, derde lid, gebaseerd op de uitgebreide accreditatie uit titel 2.

Daarnaast wordt in dit artikel geregeld dat artikel 5a.12b van overeenkomstige toepassing is zodat ook een besluit tot verlening van de instellingstoets kwaliteitszorg door de NVAO ingetrokken kan worden. Als het tweede lid van dit artikel aan de orde is, regelt het derde lid dat een instelling die niet meer beschikt over een instellingstoets kwaliteitszorg terugvalt in het regime van titel 2. De aanvragen om accreditatie en toets nieuwe opleiding die zijn ingediend voor de dag van het vervallen van de instellingstoets worden behandeld volgens het regime van titel 2a.

Artikel 5a.13f

De criteria bij de beperkte opleidingsbeoordeling richten zich op de inhoud van de opleiding.

Bij deze beoordeling wordt kort gezegd de volgende punten beoordeeld:

1. Wat zijn de doelstellingen van de opleiding;
2. Hoe wil de opleiding haar doelstellingen realiseren;
3. Wat zijn de resultaten van de opleiding.

Onder 1 zal aan de orde komen of de doelstellingen van de opleiding qua

inhoud, niveau en oriëntatie voldoen aan de internationaal geaccepteerde eindkwalificaties. Onder 2 wordt gekeken of het onderwijsprogramma, het personeel en de voorzieningen studenten in staat stellen de beoogde eindkwalificaties te halen. Als laatste zal onder 3 worden onderzocht of de beoogde eindkwalificaties ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit gebeurt onder andere aan de hand van de manier waarop toetsing en examinering van studenten plaatsvindt.

Artikel 5a.13g

Het verschil ten opzichte van de criteria in artikel 5a.13f is dat er bij een aanvraag om een toets nieuwe opleiding sprake is van een papieren toets zodat de resultaten ervan niet te meten zijn bij de aanvraag. Voor de inhoud van de criteria, zie de toelichting bij artikel 5a.13f.

Onderdeel P

In dit artikel is geregeld dat voor een aantal besluiten rechtstreeks een beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ingediend kan worden. Het besluit tot accreditatie stond hierin al opgenomen en dit wordt aangevuld met de besluiten uit titel 2a.

Onderdeel Q

Artikel 18.32a

Met deze overgangsbepaling krijgt Onze minister eenmaal de mogelijkheid om de accreditatietermijn van opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs met maximaal twee jaar te verlengen. De reden om deze bevoegdheid mogelijk te maken, is dat er een zogenoemd stuwmeer is aan opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs waarvan de accreditatie afloopt op hetzelfde tijdstip. Om een spreiding van de aanvragen te realiseren, kan Onze minister de accreditatietermijn van een groep door hem bepaalde opleidingen verlengen. Voordat Onze minister gebruikt maakt van de bevoegdheid wordt overleg gevoerd met de NVAO en de VSNU.

Artikel 18.32b

In het eerste lid wordt geregeld dat in de eerste drie jaar na de inwerking-treding van dit wetsvoorstel alleen aanvragen voor een instellingstoets kwaliteitszorg ingediend kunnen worden op grond van dit artikel en artikel 18.32c.

Het tweede lid regelt dat de toegang tot het invoeringsregime alleen mogelijk is via een aanvraag bij de NVAO. De termijn om een aanvraag in te dienen is tot twee maanden nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden.

Het derde lid maakt duidelijk aan welk criterium een instelling moet voldoen om een positief besluit van de NVAO te krijgen. Ten minste de helft van het aantal opleidingen dat een instelling aanbiedt, moet een positief accreditatiebesluit van de NVAO hebben gekregen. Voor deze beoordelingen tellen alleen de opleidingen op grond van deze wet mee die de instelling aanbiedt.

In het vierde lid is geregeld dat de NVAO gedurende de drie jaar dat het versnelde invoeringsregime geldt andere aanvragen om instellingstoets kwaliteitszorg in behandeling kan nemen als de NVAO hiervoor capaciteit heeft. Of er capaciteit beschikbaar is, zal afhankelijk zijn van het aantal instellingen dat zich aanmeldt voor het versnelde invoeringsregime.

Mocht een instelling een aanvraag willen indienen binnen drie jaar als de NVAO capaciteit heeft, dan kan een instelling die kenbaar maken bij de NVAO. Overigens is het zo dat een instelling die dan een aanvraag indient pas op het moment dat de NVAO een positief besluit neemt op de aanvraag om instellingstoets kwaliteitszorg de opleidingen via het beperkte regime kan laten accrediteren.

Artikel 18.32c

Het eerste lid regelt dat, indien de NVAO heeft besloten dat een instelling deelneemt aan het invoeringsregime, een instelling zijn opleidingen volgens het vereenvoudigde regime op grond van artikel 5a.13f en 5a.13g laat beoordelen. De accreditatieprocedure verloopt via het regime dat in deze artikelen wordt geregeld.

Aan het besluit tot deelname aan het invoeringsregime is ook een voorwaarde verbonden, namelijk dat het instellingsbestuur verplicht is een aanvraag om instellingstoets kwaliteitszorg in te dienen op een door de NVAO bepaald moment (tweede lid). Reden om de NVAO de bevoegdheid te geven het moment van aanvraag voor de instellingstoets kwaliteitszorg op grond van dit invoeringsregime te bepalen, is om spreiding van de instellingstoetsen kwaliteitszorg te realiseren. Binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet zullen de instellingen die deelnemen aan het invoeringsregime hun instellingstoets kwaliteitszorg moeten aanvragen bij de NVAO. Uiterlijk 3,5 jaar na inwerkingtreding van deze wet is het invoeringsregime afgelopen aangezien dan alle aanvragen om instellingstoets kwaliteitszorg op grond van dit artikel zijn afgehandeld door de NVAO. Indien een instellingsbestuur heeft besloten om geen aanvraag in te dienen of niet in aanmerking komt voor het invoeringsregime staat het dit instellingsbestuur vrij om een aanvraag op grond van artikel 5a.13e in te dienen.

Het derde lid regelt dat een besluit om accreditatie of toets nieuwe opleiding verkregen via de vereenvoudigde procedure op grond van dit invoeringsregime een duur van 3 jaar heeft.

Op grond van het vierde lid wordt de periode van 3 jaar verlengd tot de normale duur van 6 jaar als een instelling een besluit instellingstoets kwaliteitszorg van de NVAO krijgt.

Het vijfde lid ziet op de situatie dat een instellingsbestuur de aanvraag om instellingstoets kwaliteitszorg te laat indient dan wel geen positief besluit ontvangt van de NVAO. Het instellingsbestuur zal in beide situaties binnen een jaar voor afloop van de duur van 3 jaar (de duur van de accreditatie of toets nieuwe opleiding op grond van dit artikel) een aanvraag bij de NVAO moeten indienen. Deze aanvraag heeft betrekking op toetsing van de criteria van de uitgebreide accreditatie of toets nieuwe opleiding die nu nog niet beoordeeld zijn door de NVAO. Als de NVAO een positief besluit neemt over de aanvullende aanvraag dan wordt de duur van accreditatie of toets nieuwe opleiding verlengd tot de normale duur van 6 jaar. Aangezien het gaat om een beperkte aanvullende toets heeft de NVAO 3 maanden om hierop te beslissen.

Het zesde lid ziet op de situatie dat de NVAO te laat beslist. Om te voorkomen dat er onzekerheid bestaat over de mogelijkheid om nieuwe studenten in te schrijven, graden te verlenen en voor bekostigde instellingen bekostiging te ontvangen voor de betreffende opleiding regelt dit lid dat de duur van de accreditatie of toets nieuwe opleiding wordt verlengd tot het einde van het studiejaar of het volgende studiejaar.

Artikel II en Artikel III

Zowel dit wetsvoorstel als het wetsvoorstel versterking besturing zoals dat nu door de Eerste Kamer wordt behandeld, wijzigingen artikelen uit hoofdstuk 5a. Voor goede samenloop tussen deze twee wetsvoorstellen zijn deze twee artikelen opgenomen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk