

Nr. WJZ/1170151(6696)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE
ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet
tot wijziging van onder meer de Wet op
het hoger onderwijs en wetenschappelijk
onderzoek met het oog op het
optimaliseren van het accreditatiestelsel
(Wet accreditatie op maat)

Den Haag, 02 juni 2017

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 november 2016, nr. 2016002029, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 10 februari 2017, nr. W05.16.0383/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De opmerkingen van de Afdeling worden hieronder besproken. Daarbij is de indeling van de Afdeling gevolgd.

1. Probleemanalyse

De Afdeling merkt op dat uit de verschillende evaluaties van het accreditatiestelsel in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) blijkt dat het vernieuwde accreditatiestelsel met meer knelpunten gepaard gaat dan alleen de administratieve lasten. Zo beveelt de Inspectie van het onderwijs (hierna: Inspectie) aan om de betrouwbaarheid van de beoordelingen diepgaand te onderzoeken en de validiteit ervan te verbeteren, omdat anders het draagvlak voor het stelsel verder ondermijnd kan worden. Voorts adviseert de Inspectie aan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) meer ruimte te bieden in de intensiteit van de opleidingsbeoordeling en de voordelen van een periodieke visitatie af te zetten tegenover almaar toenemende belasting. De NVAO zelf adviseert onder meer om het instrumentarium te versoepelen. Verder is de vraag gerezen of het toekennen van gedifferentieerde oordelen wel een overheidstaak is.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitkomsten van de hiervoor vermelde evaluaties, alsmede op de omvang en aard van de knelpunten die in het interactieve beleidstraject aan de orde zijn gekomen.

Conform dit advies is in paragraaf 5, onderdeel A van de memorie van toelichting nader ingegaan op de uitkomsten van de evaluaties en in het bijzonder de aanbevelingen van de Inspectie en de NVAO. Ook is ingegaan op de knelpunten die tijdens het interactieve beleidstraject naar voren zijn gekomen.

Voorts adviseert de Afdeling binnen enkele jaren na invoering van het wetsvoorstel te voorzien in een nieuwe, onafhankelijke evaluatie van het accreditatiestelsel, waarbij voor meer zaken oog is dan de administratieve lasten en de reductie daarvan.

In lijn met het advies van de Afdeling is de Inspectie voornemens om, conform haar onafhankelijke wettelijke taak, het accreditatiestelsel te evalueren in de loop van 2017 en daarover te rapporteren in 2018. Daarbij hanteert de Inspectie het toezichtskader accreditatiestelsel hoger onderwijs, waaruit blijkt dat de Inspectie eens per vier jaar integraal onderzoek doet naar het functioneren van het accreditatiestelsel. Beoordeling van de accreditatielasten is één van de standaarden in dit kader.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

a. objectieve maatstaven

De Afdeling geeft aan dat hoewel het van belang is het mes te zetten in overbodige wetgeving, het schrappen of wijzigen van regels omdat het belang door degene die aan die regel onderworpen is niet wordt (h)erkend, geen geschikt uitgangspunt is voor wetgevingsbeleid. Wetgeving wordt immers geacht het algemeen belang te dienen. Voorts geeft de Afdeling aan dat van de term "ervaren lasten" de suggestie uit gaat dat het gaat om de subjectieve beleving, waarbij wat voor de één een last is, voor de ander niet zo hoeft te zijn.

Met de opmerking van de Afdeling wordt onvoldoende recht gedaan aan het huidige wetsvoorstel. Uit de eerder genoemde evaluaties en uit de knelpunten die in het interactieve beleidstraject aan de orde zijn gekomen, bleek dat het accreditatiestelsel tot veel lasten leidt. Deze lasten zijn niet alleen de administratieve lasten, de verplichting om de overheid te voorzien van informatie, maar betreffen ook ervaren lasten; bij de instellingen wordt weinig vertrouwen en weinig eigenaarschap ervaren. Het wetsvoorstel heeft gelet hierop verschillende doelen die onderling samenhangen: het geven van meer vertrouwen en meer eigenaarschap aan docenten, studenten en instellingen, hetgeen een stimulans vormt tot verbetering van de kwaliteit en kwaliteitscultuur, een concrete vermindering van bepaalde administratieve lasten en het behoud van draagvlak voor het accreditatieproces.

De regering beoogt het accreditatieproces zo in te richten dat dit proces niet louter als een verplichting jegens de overheid wordt ervaren, maar in de eerste plaats als een proces dat van de onderwijsgemeenschap zelf is. Door bepaalde verantwoordelijkheden meer te beleggen bij de onderwijsgemeenschap, zoals de verbeterfunctie van visitatie, en deze los te koppelen van accreditatie, wordt het eigenaarschap vergroot en wordt naar verwachting het accreditatiestelsel in zijn geheel positiever ervaren. Voor het anders beleggen van verantwoordelijkheden is wetgeving nodig. De voorstellen uit dit wetsvoorstel worden breed onderschreven in en door het veld. Hiermee wordt het draagvlak bij de instellingen voor het accreditatiestelsel bestendigd en worden verbeteringen van de onderwijskwaliteit gestimuleerd. In de toelichting zijn in paragraaf

5, onderdeel A, de passages aangescherpt waarin nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen zijn beschreven.

b. accreditatie vervalt niet automatisch

In het wetsvoorstel is geregeld dat de accreditatie niet automatisch vervalt. Ten aanzien van deze bepaling merkt de Afdeling op dat er materieel geen verschil is met de geldende regeling, omdat de NVAO de accreditatie op basis van het wetsvoorstel moet intrekken als de instelling niet voldoet aan de visitatieplicht. Er zou dan ook geen sprake zijn van honoreren van vertrouwen en de vermindering van administratieve lasten zou verwaarloosbaar zijn.

Het standpunt van de Afdeling deelt de regering niet. Het principe dat meer vertrouwen van het stelsel moet uitgaan, komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop accreditatie wordt verleend en welk signaal daar vanuit gaat. Daarom is er in het wetsvoorstel gekozen voor 'ja mits' in plaats van 'nee, tenzij'. Daarmee hoeft de accreditatie niet steeds opnieuw door instellingen te worden verworven: het uitgangspunt is het vertrouwen dat bestaande opleidingen accreditatiewaardig zijn. Instellingen en docenten hebben aangegeven te hechten aan dit uitgangspunt.

Momenteel dient de instelling de accreditatie elke zes jaar aan te vragen en daarbij het visitatierapport over te leggen. Bij een positieve beoordeling stuurt de NVAO een accreditatiebesluit naar de instelling. De instelling vraagt vervolgens een wijziging in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) aan bij DUO, met overlegging van het NVAO-besluit. Volgens dit wetsvoorstel behoudt de instelling haar accreditatie. Anders dan nu is er geen sprake meer van een aanvraag voor een accreditatiebesluit ten behoeve van heraccreditering. Wel dient de instelling net als nu periodiek gevisiteerd te worden. Dit is een belangrijke kwaliteitswaarborg. Alleen het rapport van deze visitatie wordt voortaan verstuurd naar de NVAO. Dit betekent een vereenvoudiging van de procedure die recht doet aan de huidige situatie waarin bijna alle opleidingen positief worden beoordeeld. Bovendien leidt dit tot minder administratieve lasten. Bij behoud van accreditatie hoeft de instelling dit voortaan ook niet meer te melden bij DUO. De instelling hoeft minder informatie aan te leveren en op slechts één moment aan één loket. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt in paragraaf 5, onderdeel D, sub 1.

c. accreditatie onder voorwaarden

Ten aanzien van de wijziging van het opschrift van artikel 5a.12a, accreditatie onder voorwaarden in plaats van herstelperiode, merkt de Afdeling op dat deze wijziging het karakter van de regeling niet wijzigt. Zij hecht daar niet veel betekenis aan.

Het belang van deze wijziging zit inderdaad niet zozeer in de juridische vormgeving. De term herstelperiode heeft echter een negatieve connotatie die vergelijkbaar kan zijn met 'shaming'. Dit doet onvoldoende recht aan hetgeen wel positief is beoordeeld en het feit dat de opleiding feitelijk geaccrediteerd blijft. Daarom is gekozen voor de positievere terminologie "accreditering onder voorwaarden", die de lading ook beter dekt. Dit is verduidelijkt in de toelichting in paragraaf 5, onderdeel D, sub 2.

Verder merkt de Afdeling op dat het nu al mogelijk is om voorwaarden te verbinden aan een besluit tot een herstelperiode. Zij suggereert dit aan te passen in de toelichting.

In de toelichting is dit laatste verduidelijkt in paragraaf 5, onderdeel D, sub 2.

d. betere balans tussen verantwoording en verbetering

De Afdeling constateert dat bepaalde delen van het wetsvoorstel geen zelfstandige betekenis hebben vanwege de maatregelen die reeds verwerkt zijn in het Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs (hierna: accreditatiekader) dat met ingang van 2017 in werking is getreden.

Deze constatering bevestigt de visie van de regering op de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. Belangrijke elementen van dit stelsel zijn de wettelijke regels, maar ook het accreditatiekader en de procedures en werkwijzen die door de verschillende onderwijsinstellingen en evaluatiebureaus worden gehanteerd in het kader van interne kwaliteitszorg. Bovendien wordt het stelsel ingekleurd door de kwaliteitscultuur die leeft in de onderwijsgemeenschap. In de wijze waarop docenten, studenten, bestuurders en kwaliteitszorgmedewerkers accreditaties ervaren en daaraan invulling geven, krijgt het stelsel uiteindelijk vorm. Een verbetering van het stelsel vraagt dus om aanscherping op alle niveaus en inzet van alle betrokkenen en belanghebbenden.

Het accreditatiekader is als toetsingskader een nadere uitwerking van de huidige WHW. De NVAO werd in 2016 verzocht om het accreditatiekader aan te passen, met als uitgangspunt het huidige wettelijke regime en met het oog op de doelstellingen die zowel in het onderwijsveld als in de Tweede Kamer breed worden onderschreven. Diverse onderdelen konden immers al gerealiseerd worden binnen de huidige wetgeving. Daarmee werd beoogd dat instellingen en opleidingen zo snel mogelijk kunnen profiteren van een aantal verbeteringen.

Zoals gezegd werkt de betekenis van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel met de realisatie van de beoogde doelstellingen door op alle niveaus. Wetswijziging vormt hier een wezenlijk onderdeel van. Zo vraagt een stelsel dat meer van vertrouwen uitgaat aanpassing van de wettelijke systematiek waarmee accreditatie wordt verleend. Ook een verdere versterking van de rol van de studenten - bijvoorbeeld via invoering van het door ISO en LSVb voorgestelde studentenpanel - vraagt om wetswijziging. Met de wetswijziging wordt er bovendien voor gezorgd dat het accreditatiekader beter aansluit op de WHW. De regering wijst erop dat met dit wetsvoorstel het accreditatiehoofdstuk van de WHW wordt opgeschoond, verduidelijkt en verhelderd op bepaalde punten, mede naar aanleiding van eerdere kritiek van de Afdeling. De wet biedt het normatieve kader voor het accreditatiestelsel en dient dan ook helder te zijn over criteria, bevoegdheden en rechtsgevolgen.

De Afdeling merkt verder op dat niet wordt toegelicht waarom het instellingsbestuur een samenvatting van de aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van de kwaliteit openbaar moet maken.

De regering wijst erop dat de Europese normen voor kwaliteitszorg zoals vastgelegd in de European Standards and Guidelines for Quality Assurance (ESG) voorschriften bevatten over openbaarmaking van rapportages die in het kader van externe kwaliteitszorg worden opgesteld. In het licht van deze voorschriften is, bij nader inzien, het voorstel in die zin aangepast dat de aanbevelingen in hun geheel openbaar moeten worden gemaakt. Deze aanbevelingen worden niet langer betrokken in de oordeelsvorming en openbare rapportage van de NVAO. Het wetsvoorstel voorziet er nu in dat deze aanbevelingen in een bijlage van het visitatierapport worden opgenomen. Deze bijlage wordt niet ingediend bij de NVAO maar door de instelling zelf openbaar gemaakt. Dit is aangepast in artikel 5.13, vierde en zesde lid. Tevens is dit verhelderd in paragraaf 5, onderdeel D, sub 3 onder a, van de memorie van toelichting.

De Afdeling merkt ten slotte op dat het begrip “redelijke termijn” waarop het instellingsbestuur de aanbevelingen openbaar moet maken tussen een en zes jaar kan bedragen. Zij acht deze termijn willekeurig en daarmee het nut van dit voorschrift niet onmiddellijk duidelijk.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is het begrip ‘redelijke termijn’ zowel in de wet als in de memorie van toelichting vervangen door: binnen een jaar nadat het accreditatieorgaan het accreditatierapport heeft vastgesteld. Hiermee wordt bereikt dat de NVAO eigenstandig haar oordeel vormt maar ook dat openbaarmaking niet al te lang op zich zal laten wachten.

e. geen overlap in kwaliteitscriteria

De Afdeling geeft aan dat het niet duidelijk is hoe groot de lastenverlichting is die zal optreden als gevolg van het wegnemen van overlap in kwaliteitscriteria tussen de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) enerzijds en de beperkte opleidingsbeoordeling anderzijds en adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

Door de overlap weg te nemen in de wettelijke kwaliteitscriteria (en diensgevolge in het accreditatiekader) kunnen de administratieve lasten worden verlicht voor instellingen met een ITK, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteitsborging. Dit betekent dat de opleidingen minder tijd hoeven te besteden aan bijvoorbeeld het opstellen van de zelfevaluatie en de gesprekken die worden gevoerd tijdens de visitatie. Een verdere toelichting op deze besparing is opgenomen in paragraaf 6. In paragraaf 5, onderdeel D, sub 4, is de onderbouwing van deze maatregel nader toegelicht.

f. meer invloed van studenten en opleidingscommissies

De Afdeling geeft aan dat betrokkenheid van studenten bij de kwaliteit van de opleiding al op verschillende manieren gestalte krijgt. De Afdeling vraagt naar de meerwaarde van een verdere uitbreiding van studentbetrokkenheid en adviseert de voorgestelde bepalingen te laten vervallen.

De regering neemt de suggestie van de Afdeling niet over. Op basis van het interactieve traject van beleidsontwikkeling dat onder andere tot dit wetsvoorstel heeft geleid, is duidelijk geworden dat er kansen liggen om het eigenaarschap bij studenten te vergroten ten aanzien van de externe kwaliteitszorg en, als gevolg daarvan, de kwaliteitscultuur op opleidingsniveau te faciliteren. Zo wordt door studenten van de opleiding slechts beperkt gebruik gemaakt van het “inlooppreekuur” ten tijde van het locatiebezoek door het visitatiepanel. Het inbrengen van een bijdrage te midden van onderwijsdirecteuren, hoogleraren, kwaliteitszorgmedewerkers en andere actoren die op professionele wijze betrokken zijn bij de visitatie- en accreditatieprocedure wordt door sommige studenten als een te hoge drempel ervaren. Door studenten het recht te geven om een zelfstandige bijdrage te leveren aan het zelfevaluatierapport, als ook door het mogelijk maken van inzet van een studentenpanel, wordt de drempel die studenten ervaren verlaagd. Hiermee wordt tevens gestimuleerd dat een breder palet van perspectieven en ervaringen vanuit de studenten wordt ingebracht bij de peer review, hetgeen de kwaliteit van de evaluatie ten goede komt.

Met de Afdeling is de regering het echter eens dat het niet van een instelling kan worden gevergd om studenten, indien zij de bereidheid of kwaliteit missen, te dwingen een bijdrage te leveren. Daarom is artikel 5.13 aangepast. Die bepaling schrijft nu in het eerste lid voor dat de instelling de betrokkenheid van studenten bevordert. Van de

instelling wordt wel gevraagd dat zij zich inspant om studenten te betrekken bij het visitatieproces. In het tweede lid is om dezelfde reden bepaald dat de zelfevaluatie in beginsel een door studenten geschreven bijdrage bevat.

Een uitgangspunt bij de voorgestelde maatregelen ten aanzien van studentbetrokkenheid is dat deze – waar het de beoordeling van de kwaliteit van opleidingen aangaat – zoveel mogelijk belegd wordt op het niveau van de opleiding zelf. In de Wet versterking bestuurskracht is vastgelegd dat de kerntaak van opleidingscommissies – bestaande uit studenten en docenten – is zich te richten op advisering over de bevordering en borging van de kwaliteit van de opleiding. In het wetsvoorstel wordt wettelijk vastgelegd dat instellingen verplicht zijn om de resultaten van opleidingsevaluaties, het visitatierapport, met de opleidingscommissie te delen. In veel, maar niet alle, instellingen wordt dit al in de praktijk gebracht. Het is van groot belang dat de resultaten van opleidingsevaluaties worden besproken met degenen die het onderwijs maken tot wat het is: de studenten en docenten van de opleiding. Met de voorgestelde maatregel wordt gewaarborgd dat de opleidingscommissie deze taak naar behoren kan uitvoeren en daarvoor het accreditatierapport van de NVAO, dat in de regel enkele maanden later gepubliceerd wordt, niet hoeft af te wachten. Anders dan de Afdeling opmerkt, is de regering van mening dat het beleggen van deze taken niet te prematuur is. Naast het feit dat deze taken passen bij de rol en aard van de opleidingscommissie, leveren deze taken juist een impuls aan de rol en de versterking van de positie van de opleidingscommissies. In het licht van de bovengenoemde aanpassingen in artikel 5.13 van het voorstel is ook paragraaf 7, onderdeel A, sub 6, van de memorie van toelichting aangepast.

3. Lastenverlichting

De Afdeling adviseert te voorzien in een adequate berekening van de administratieve lasten van het accreditatiestelsel en van de beoogde lastenreductie, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de kosten die instellingen moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichting jegens de NVAO (administratieve lasten) en de kosten die behoren tot de normale bedrijfsvoering of hun basis vinden in andere wettelijke verplichtingen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de berekening van het verwachte effect op de administratieve lasten in de toelichting nader verduidelijkt in paragraaf 6.

De winst die de regering beoogt te realiseren met het wetsvoorstel en het aangepaste accreditatiekader is in bredere zin gelegen in het terugbrengen van de ervaren lasten, en daarbij ook in het verminderen van de interne kosten die een instelling maakt ten behoeve van accreditatie. De regering is van oordeel dat alle betrokkenen en belanghebbenden in het hoger onderwijs hieraan grote betekenis hechten. De vermindering van de administratieve lasten vormt een onlosmakelijk onderdeel daarvan.

4. Overige opmerkingen

a. De Afdeling meent dat er door de keuze de kwaliteitszorg die geldt voor de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek (KNAW en KB) in een apart artikel onder te brengen, een verschil is ontstaan met de instellingen voor hoger onderwijs. Dat verschil doet zich voor bij het actief openbaar maken van de beoordeling van de kwaliteitszorg van de instelling door onafhankelijke deskundigen. Instellingen voor wetenschappelijk onderzoek dienen in dat geval alle informatie te verstrekken en de instellingen voor hoger onderwijs alleen voor het deel dat is uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen.

Hier is sprake van een misverstand dat wordt veroorzaakt door het gebruik van het woord “daarvan”. Met dat woord is bedoeld dat alleen dat deel van de beoordeling

openbaar wordt gemaakt dat door onafhankelijke deskundigen is uitgevoerd. In de tekst van de wet is dat verhelderd.

De Afdeling acht verder de verhouding tussen de artikelen 1.18 en 5.13 van de WHW onduidelijk.

Artikel 1.18 geldt voor de interne kwaliteitszorg van de instelling in het algemeen. Artikel 5.13 ziet uitsluitend op accreditatie. In de toelichting bij artikel 1.18 is dit nog eens duidelijk gemaakt.

b. De Afdeling merkt voorts op dat het voorgestelde artikel 5.1 buiten de reikwijdte treedt die is vastgelegd in artikel 1.2 van de WHW. Zij adviseert deze bepalingen op elkaar af te stemmen.

Artikel 1.2 is komen te vervallen bij de wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs) (Stb. 2017, 97). De noodzaak van afstemming van artikel 5.1 op artikel 1.2 is daarmee komen te vervallen.

c. De Afdeling wijst erop dat het voorstel bestaande bekostigde instellingen en rpho's anders behandelt ten opzichte van nieuwkomers, omdat in het eerste geval wordt volstaan met een papieren toets van de voorgenomen opleiding aangevuld met een beoordeling na drie jaar van het gerealiseerde niveau, terwijl voor de nieuwkomers als voorwaarde voor accreditatie geldt dat de gehele opleiding ten minste eenmaal recent in Nederland is verzorgd en heeft geleid tot afgestudeerden.

Conform de suggestie van de Afdeling is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.3 verduidelijkt waarom niet volstaan kan worden met een tussentijdse beoordeling van het feitelijke onderwijs als de opleiding nog niet in zijn geheel is verzorgd in Nederland en heeft geleid tot afgestudeerden.

d. De Afdeling merkt op dat in artikel 5.7, tweede lid, niet uit de tekst blijkt dat de opleiding al enige tijd feitelijk moet zijn verzorgd maar dat daarvan slechts in de toelichting melding wordt gemaakt. Verder vraagt zij zich af hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 5.8, eerste lid, onder c.

Naar aanleiding van deze opmerking is artikel 5.7, tweede lid, in die zin gewijzigd dat de toetsing van de wijze van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten achterwege blijft en de toetsing van het gerealiseerde niveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is, alsmede van de deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten aanvullend geschiedt als het accreditatieorgaan vaststelt dat aan de opleiding feitelijk al onderwijs wordt verzorgd. Deze aanvullende toetsing en de werkwijze door de NVAO ten aanzien van opleidingen die al een tijdje "draaien" worden beide al sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs uitgevoerd. Verduidelijkt in het artikellid is nu dat de NVAO nadrukkelijk eerst vaststelt dat er feitelijk onderwijs wordt verzorgd alvorens tot een aanvullende toetsing wordt overgegaan.

e. De Afdeling geeft aan dat het niet duidelijk is of de door de studenten van de opleiding geschreven bijdrage aan de zelfevaluatie nu een recht of een plicht van de studenten betreft.

De regering benadrukt dat dit een recht van de studenten betreft. Zoals hierboven in paragraaf 3 onder f al is aangegeven, is de regering het met de Afdeling eens dat de instelling studenten niet kan dwingen dat recht te effectueren. Van het instellingsbestuur wordt wel verwacht dat het zich inspant om alle studenten die bij de betreffende opleiding ingeschreven zijn in de gelegenheid te stellen tot het leveren van een bijdrage. In het belang van het eigenaarschap van de onderwijsgemeenschap is ervoor gekozen om in artikel 5.13, eerste lid, op te nemen dat de instelling brede inbreng van studenten bevordert.

f. De Afdeling adviseert het nieuwe artikel 5.15, vierde lid, dat artikel 5a.9, achtste lid vervangt, te laten vervallen omdat stilzwijgende verlenging instellingen in die zin niet helpt dat zij geconfronteerd zouden kunnen worden met verlies van accreditatie midden in het jaar.

In theorie zou dat zo zijn als er geen voorziening was getroffen. Het gaat dan om de situatie dat de NVAO uitloopt met de beslissing op de aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding, accreditatie nieuwe opleiding op grond van artikel 5.15, vierde lid, stilzwijgend verlengd wordt en de NVAO uiteindelijk ergens in de loop van het studiejaar besluit accreditatie bestaande opleiding te weigeren. In zo'n geval vervalt op het moment van inwerkingtreding van dat besluit accreditatie nieuwe opleiding van rechtswege en komt er geen nieuwe accreditatie, accreditatie bestaande opleiding, voor in de plaats. De opleiding verliest dus accreditatie. Net als nu het geval is, bepaalt het wetsvoorstel echter dat de bekostiging van een opleiding en het recht om graden te verlenen niet van de ene op de andere dag stoppen bij verlies van accreditatie. De instelling en de studenten aan de opleiding hoeven op grond van het artikel 5.21 (huidige artikel 5a.12) niet midden in een studiejaar acuut de gevolgen daarvan te ondervinden. Aanpassing van artikel 5.15 is daarom niet nodig. Wel is de artikelsgewijze toelichting aangepast. In de toelichting op artikel 5.15 is de relatie met artikel 5.21 gelegd en verduidelijkt wat het gevolg is als de NVAO bij stilzwijgende verlenging van accreditatie nieuwe opleiding een negatief besluit neemt op de aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding. Overigens is dit niet anders dan bij verlies van accreditatie zonder dat er een stilzwijgende verlenging heeft plaatsgevonden.

g. Ten aanzien van het schrappen van artikel 5a.9, zesde lid, onder verwijzing naar artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) in de artikelsgewijze toelichting merkt de Afdeling op dat artikel 4:5 Awb betrekking heeft op formele gebreken, maar dat een advies van deskundigen dat niet "aan de maat" is een inhoudelijk probleem is. De Afdeling adviseert om hierop nader in te gaan in de toelichting of het wetsvoorstel aan te passen.

Artikel 5a.9, zesde lid, beoogt te voorzien in de situatie dat een visitatiecommissie zijn werk niet goed gedaan heeft. De veronderstelling is dat de instelling c.q. de opleiding de dupe zou kunnen worden van de slechte prestatie van deze commissie in die zin dat verlies van accreditatie op verkeerde gronden zou kunnen geschieden. Op grond van artikel 5a.9, zesde lid, wordt in zo'n geval de accreditatie van de opleiding niet ingetrokken maar met een jaar verlengd onder de voorwaarde dat de instelling binnen dat jaar opnieuw een aanvraag indient. De regering is van mening dat de instelling evengoed gedupeerd wordt als deze binnen een jaar een nieuwe visitatie moet uitvoeren

alleen omdat de visitatiecommissie naar het oordeel van de NVAO een slecht visitatierapport oplevert en wenst die situatie te voorkomen.

Juridisch kan een ondeugdelijk visitatierapport zowel een formeel als een inhoudelijk gebrek opleveren ten aanzien van de beoordeling van de aanvraag. Uitgangspunt is dat de wet en het accreditatiekader eisen stellen aan het rapport en het advies van de visitatiecommissie, zodanig dat daaruit door de NVAO een goed oordeel is te vormen of een opleiding kwalitatief voldoet of niet. Indien het visitatierapport daarop geen antwoord kan geven, voldoet het visitatierapport niet aan die normen en is nadere informatie nodig. De NVAO kan dan op grond van artikel 4:5, eerste lid, onderdeel c, Awb de instelling verzoeken aanvullende gegevens te verstrekken omdat de gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de NVAO om de kwaliteit van de opleiding te beoordelen. In zo'n geval deugt het visitatierapport misschien weliswaar niet op inhoud, maar het feit dat de NVAO niet tot een goed oordeel kan komen, is een formeel probleem met betrekking tot de besluitvorming op de aanvraag voor accreditatie.

De regering is van mening dat het verstrekken van nadere gegevens door de instelling gedurende een lopend visitatietraject overeenkomstig artikel 4:5 Awb het probleem adequaat kan verhelpen zonder dat een nadere wettelijke voorziening als die van artikel 5a.9, zesde lid, nodig is. Daarbij moet tevens bedacht worden dat de instelling de aanvrager van accreditatie is, niet de visitatiecommissie. Een onduidelijkheid veroorzaakt door de visitatiecommissie kan dus met nadere informatie van de instelling zelf worden verholpen zonder dat deze instelling een geheel nieuwe visitatie hoeft te laten uitvoeren. Dit doet recht aan het eigenaarschap van de instelling.

Indien het visitatierapport weliswaar niet hoog van kwaliteit is, maar het geeft, meteen of nadat nadere informatie is verstrekt, wel een duidelijk antwoord op de vraag of de opleiding kwalitatief voldoet kan de NVAO een besluit wel op het visitatierapport, al dan niet met nadere informatie aangevuld, baseren. Indien de NVAO met de visitatiecommissie constateert dat de opleiding in kwalitatief opzicht onvoldoende is, is er geen sprake van dat de instelling gedupeerd wordt door een visitatierapport dat niet "aan de maat" is. Dat is evenmin het geval indien de NVAO besluit een advies van de visitatiecommissie om accreditatie te weigeren of in te trekken niet over te nemen.

Binnen de systematiek van het accreditatiestelsel zijn dat beide geen situaties waarin een norm tot verlenging van accreditatie met de eis van een geheel nieuwe visitatie c.q. aanvraag binnen een jaar past. Bij verlies van accreditatie voorziet artikel 5.21 van het wetsvoorstel er ook in zo'n geval in dat de gevolgen van het verlies van accreditatie niet acuut in werking treden. Aanpassing van het wetsvoorstel is derhalve niet nodig en ook niet wenselijk. In de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 5.16, 5.17 en 5.18 is het schrappen van artikel 5a.9, zesde lid, in de zin van het bovenstaande nader toegelicht.

5. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

Van de gelegenheid van het uitbrengen van het nader rapport is gebruik gemaakt om ambtshalve een aantal wijzigingen in het voorstel aan te brengen. Het betreft zowel redactionele als inhoudelijke aanpassingen. Bij de redactionele aanpassingen gaat het vooral om het schrappen van overlap in de tekst van de memorie van toelichting. De meer inhoudelijke ambtshalve wijzigingen worden hierna besproken.

a. Samenvoegen opleidingen en loskoppelen van de samenvoeging/vormen joint degrees

Indien sprake is van een samenvoeging van bestaande opleidingen tot één, zogenaamde brede, opleiding of het vormen van een joint degree wordt in het kader van de aanvraag voor instemming met de samenvoeging allereerst door de NVAO beoordeeld of de brede

opleiding of de joint degree-opleiding als nieuwe opleiding moet worden aangemerkt. Deze werkwijze is beschreven in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs. Indien dat niet het geval is dan hoeft de opleiding geen toets nieuwe opleiding te ondergaan. (artikel 5.6). In het wetsvoorstel is artikel 6.2 nu zo aangepast dat deze werkwijze wettelijk verankerd is.

Indien de opleiding, die na de samenvoeging van de oude opleidingen ontstaat, naar het oordeel van de NVAO geen nieuwe opleiding vormt, wordt op grond van de genoemde Beleidsregel van de oude opleidingen de eerste vervaldatum van accreditatie als uitgangspunt genomen voor de visitatie van de samengevoegde opleiding. Dit kan echter tot een onwerkbaar situatie leiden wanneer de datum waarop het visitatierapport moet worden overgelegd te dicht op de startdatum van de samengevoegde opleiding komt te liggen. In artikel 6.2 is daarom het beleid zoals hierboven beschreven wettelijk verankerd in een nieuw vijfde lid. De minister kan op grond van het huidige vijfde lid bepalen dat de samenvoeging binnen zes jaar ongedaan gemaakt kan worden zonder dat daarvoor de instemming van de minister hoeft te worden gevraagd. De norm dat instemming van de minister bij ongedaan maken van een samenvoeging in beginsel nodig is staat nu echter abusievelijk niet in artikel 6.2, eerste lid. Dit is gerepareerd.

In het vijfde lid is in onderdeel b daarnaast bepaald dat bij ongedaan making van de samenvoeging binnen zes jaar de afzonderlijk opleidingen het visitatierapport moeten overleggen op de datum waarop de samengevoegde opleiding dat moest doen.

In een nieuw zesde lid is opgenomen dat de minister van de data genoemd in het vijfde lid, maximaal twee jaar uitstel kan verlenen.

b. Verlenging accreditatie nieuwe opleiding/ uitstel indiening aanvraag accreditatie bestaande opleiding onvoorziene omstandigheden

Het wetsvoorstel kent in artikel 5.16, vierde lid, de minister de bevoegdheid toe om het instellingsbestuur uitstel te verlenen van de uiterste datum waarop voor een opleiding met accreditatie bestaande opleiding het visitatierapport moet worden overgelegd indien het instellingsbestuur dat wegens onvoorziene omstandigheden niet tijdig kan doen. Deze bevoegdheid is ook opgenomen voor de situatie dat zich onvoorziene omstandigheden voordoen bij een opleiding met accreditatie nieuwe opleiding.

c. Tarieven andere werkzaamheden NVAO

Op verzoek van een instelling kan de NVAO bepaalde taken verrichten tussen twee accreditatiemomenten in. Een instelling wil bijvoorbeeld tussentijds de naam van een opleiding wijzigen en vraagt hiervoor instemming van de NVAO. Gelet op de werkzaamheden die de NVAO hiervoor moet uitvoeren, kan het in dit soort gevallen wenselijk zijn dat de NVAO aan een instelling een vergoeding vraagt, waarvan het tarief – na overleg met de NVAO – wordt vastgesteld door de minister.

d. Aanpassingen ten gevolge van de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen

Sommige amendementen die zijn aangenomen bij de behandeling van de Wet versterking bestuurskracht (Stb. 2016, 273) hebben ongewild geleid tot verschillen in de regimes voor de medezeggenschap en de opleidingscommissies bij het wetenschappelijk onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en de Open Universiteit. Die ongewilde verschillen zijn ongedaan gemaakt.

e. Aanpassing aangenomen wetsvoorstellen

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs) (Stb. 2017, 97) is op 8 maart 2017 tot wet verheven.

Het wetsvoorstel van 22 februari 2017 houdende wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht en om de overgangsbepalingen voor onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland te verlengen en aanpassing van de Wet studiefinanciering BES om die in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk (Stb. 2017, 80) is op 22 februari 2017 tot wet verheven.

De wijzigingen uit beide wetten in bepalingen die in het onderhavige wetsvoorstel eveneens worden gewijzigd zijn meegenomen in de betreffende bepalingen.

f. Aanpassing verwijzing nadere vooropleidingseisen

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

Ik moge U, in overeenstemming met mijn ambtgenoot van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Dr. Jet Bussemaker