

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
drs. L.M.L.H.A.Hermans
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
Telefoon 070 310 00 00
Fax 070 356 14 74
E-mail secretariaat@onderwijsraad.nl
Website www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20010265/616

Uw kenmerk
WJZ/2001/13666(4775)
d.d. 27 maart 2001

Den Haag,
29 mei 2001

Contactpersoon/doorkiesnummer

Onderwerp

wetsvoorstel accreditatie in het hoger onderwijs

1. Inleiding

Bij brief van 27 maart jl. zond u de Onderwijsraad ter vertrouwelijke kennisneming toe het voorstel van wet houdende wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs (verder te noemen: het wetsvoorstel).

Het wetsvoorstel beoogt de basis te leggen voor een systeem van accreditatie in Nederland. De raad heeft over het principe van accreditatie reeds eerder geadviseerd¹. Het wetsvoorstel betreft echter vooral de definitieve vormgeving van het accreditatiestelsel. Hieraan heeft de raad in zijn eerdere advisering slechts in de marge aandacht kunnen schenken. De voorgestelde vormgeving is voor de raad aanleiding enkele, naar zijn oordeel belangrijke, aspecten onder uw aandacht te brengen. Hij beperkt zich hierbij met name tot de juridische invalshoek.

Deze aspecten hebben met name betrekking op het niveau van regelstelling en besluitvorming ter zake van onderwijskwaliteitseisen en de daarmee verband houdende ministeriële verantwoordelijkheid, de rechtspositie en daarmee samenhangend de rechtsbescherming van de instellingen, alsmede (het vervallen van) de doelmatigheidstoets. De raad benadrukt dat zijn bemerkings hieromtrent zijn eerder geuite positieve opvatting ten aanzien van accreditatie onverlet laat.

2. Het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een systeem van accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs in de WHW te introduceren. Het betreft opleidingen van zowel bekostigde als aangewezen instellingen. Er wordt een zogenaamd accreditatieorgaan (verder te noemen: het AO) ingesteld met ten hoogste 14 leden. De leden worden door de minister voor ten hoogste vijf jaar benoemd (art. 5a.2). Het wetsvoorstel bevat geen kwaliteitseisen ten aanzien van de leden;

¹ HOOP 2000, advies van de Onderwijsraad. Den Haag, december 1999, en Invoering van een bachelor-mastersysteem in het Nederlandse hoger onderwijs, advies van de Onderwijsraad. Den Haag, juni 2000.

slechts is bepaald dat een lid geen nevenfuncties mag vervullen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin (art. 5a.4)². Het AO krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister.

Het AO is belast met activiteiten in het kader van het accrediteren van opleidingen in het hoger onderwijs en de toets nieuwe opleiding in het hoger onderwijs; door de minister kunnen andere werkzaamheden verband houdend met de voorbereiding van het bachelor-masterstelsel aan het AO worden opgedragen (art. 5a.3).

Het AO stelt voor het wo en het hbo accreditiekaders vast, bevattende onder meer de criteria die bij de beoordeling of een opleiding voor accreditatie in aanmerking komt, worden gehanteerd. Het wetsvoorstel bevat slechts de kwaliteitskenmerken waarop de criteria in ieder geval betrekking moeten hebben. Het betreft de onderwijshoud, het onderwijsproces, de opbrengsten van het onderwijs, de voorzieningen die noodzakelijk zijn om de opleiding te kunnen verzorgen en de methode die bij de beoordeling door de visitatiecommissies dient te worden gehanteerd. Het accreditiekader of een wijziging daarvan behoeft de goedkeuring van de minister. De minister kan zijn goedkeuring aan het accreditiekader uitsluitend onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 5a.8).

Het AO beoordeelt aan de hand van het accreditiekader of een bestaande opleiding voor accreditatie in aanmerking komt. Het baseert zich daarbij op het rapport van de visitatiecommissie, welke commissie bij haar rapportage het accreditiekader in acht heeft te nemen. De accreditatie vervalt vijf jaar na de dag van de datum van het accreditatiebesluit (art. 5a.9). Is niet binnen deze vijf-jaarstermijn een nieuwe accreditatie verkregen, of is een negatief besluit door het AO gegeven, dan vervalt van rechtswege - behoudens een overgangstermijn ten behoeve van de zittende studenten - het recht op onder meer overheidsbekostiging en verlening van getuigschriften (art. 5a.12). Daarnaast voert het AO de toets nieuwe opleiding uit, waarin rekening gehouden wordt met een door het aanvragende instellingsbestuur verstrekt document waarin is opgenomen het opleidingsprogramma en het didactisch concept van de opleiding, het financieel overzicht ter zake van de noodzakelijke uitgaven, een beschrijving van het voor de opleiding benodigde personeel naar omvang en kwalificatie en een prognose van het te verwachten aantal studenten (art. 5a.11 lid 3 en 4). Met het oog hierop legt het zijn werkwijze en criteria vast in toetsingskaders; de minister kan zijn goedkeuring aan deze kaders onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 5a.8 lid 7). De macrodoelmatigheidsstoetsing (huidige art. 6.3 en 6.4 WHW) komt te vervallen.

Komt het AO tot een positief besluit ten aanzien van een nieuwe opleiding, dan wordt deze geregistreerd in het CROHO (art. 5a.11) en komt deze opleiding, voorzover het een bekostigde instelling betreft, voor bekostiging in aanmerking. Aan het positieve besluit is tevens verbonden de bevoegdheid om getuigschriften af te geven, en voor studenten aan de opleiding het recht op studiefinanciering.

De accreditatiebesluiten van het AO zijn bindend. De bevoegdheid van de minister tot vernietiging van besluiten van het AO (art. 5a.15) strekt zich - anders dan de tekst van genoemde bepaling suggereert - niet uit tot individuele accreditatiebesluiten (MvT p. 24 en 28).

De voorgestelde accreditatiesystematiek laat onverlet dat de minister achteraf - overeenkomstig de huidige situatie - ten aanzien van bestaande opleidingen de rechten kan ontnemen indien de verzorging van de opleiding niet meer (macro-)doelmatig kan worden geacht (ingeval het bekostigde opleidingen betreft: art. 6.5 lid 1 onder a) of niet meer wordt voldaan wat bij of krachtens de WHW is bepaald ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties of vooropleidingseisen (art. 6.5 lid 1 onder b, art. 6.10 lid 1).

3. Accreditatie

De raad heeft in zijn eerdere advisering de voorstellen ter zake van accreditatie zoals deze in het ontwerp-HOOP 2000 is uiteengezet onderschreven. Hij was daarbij van mening dat accreditatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verschillende functies van kwaliteitszorg: het verbeteren van het primaire proces, het afleggen van verantwoording en het leveren van informatie. De raad onderschrijft de opvatting in de memorie van toelichting dat accreditatie kan bijdragen aan een verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg gericht op onafhankelijkheid, transparantie en maximale variëteit.

Wat dit laatste betreft wordt in de toelichting opgemerkt (p. 5) dat accreditatie leidt tot meer transparantie, omdat accreditatie het visitatieproces afrondt met een expliciet totaaloordeel.

¹ De raad vraagt zich overigens af of het niet noodzakelijk is om ten aanzien van het lidmaatschap van het AO nadere kwaliteitseisen te stellen, zie Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 124c sub a.

Verder heeft de raad kennisgenomen van het voorstel één accreditatieorgaan voor het gehele aanbod van opleidingen in het hoger onderwijs in te stellen bestaande uit twee raden voor respectievelijk het hbo en het wo. Tevens zullen voor beide onderwijssoorten afzonderlijke accreditatiekaders worden opgesteld. Zoals de raad in zijn eerdere advisering reeds opmerkte, wordt op deze wijze recht gedaan aan het verschil in oriëntatie van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs enerzijds en opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs anderzijds.

Voorts biedt de voorgestelde opzet de mogelijkheid aan te sluiten bij internationale ontwikkelingen op het gebied van kwaliteitsontwikkeling en -vergelijking. Ook in zijn eerdere adviezen heeft de raad gewezen op het belang van de internationale dimensie bij accreditatie. Het wetsvoorstel plaatst de accreditatie uitdrukkelijk en naar de opvatting van de raad dan ook terecht in het perspectief van internationalisering. De internationalisering van het hoger onderwijs is een van de belangrijkste motieven voor de opzet van een accreditatiestelsel. De raad onderschrijft dit en acht het juist vanwege dit motief aantrekkelijk om in de werkwijze van het accreditatieorgaan een dergelijke internationalisering ook uitdrukkelijk op te nemen. Hij denkt daarbij aan een tweetal punten:

- a. de toelichting stelt dat het huidige stelsel van kwaliteitszorg nu nog sterk nationaal is georiënteerd en dat internationale vergelijkbaarheid aan belang zal winnen. De minister staat daarbij voor ogen dat het Nederlands hoger onderwijs aan internationaal hoge standaarden moet voldoen. Het is om die reden in de opvatting van de raad wenselijk in artikel 5a.8 op te nemen dat in het accreditatiekader de in lid 2 genoemde criteria voldoen aan deze standaarden.
- b. in de toelichting wordt opgemerkt op dat de ontwikkeling van een Europees systeem van accreditatie in het verschiet ligt. Daarbij wordt gedacht aan constructies zoals een Europees platform voor multiple accreditatie en/of een systeem waarbij landen elkaars kwaliteitsbeoordelingssystemen erkennen. Ook in dit opzicht kan de raad zich goed voorstellen dat aan het AO wordt gevraagd zijn werkwijze af te stemmen op een gaandeweg te ontwikkelen Europese accreditatiepraktijk, bijvoorbeeld door middel van een toevoeging aan lid 4 van art. 5a.8.

4. Enkele kanttekeningen

4.1 Niveau van regelstelling en besluitvorming; democratische controle en ministeriële verantwoordelijkheid

Het AO legt zijn werkwijze alsmede de criteria die bij de beoordeling van de kwaliteit van opleidingen worden gehanteerd vast in afzonderlijke accreditatiekaders voor hbo en wo. De minister beschikt uitsluitend over de bevoegdheid deze vastgestelde kaders al dan niet goed te keuren; wijzigen kan hij ze niet. Bovenbedoelde criteria hebben - blijkens de toelichting - onder meer betrekking op de basiskwaliteit van de opleidingen. Niet valt op te maken wat daaronder wordt verstaan.

Aan het niet voldoen aan deze criteria worden onder meer de consequenties verbonden dat geen bekostiging uit >s Rijks kas plaats vindt dan wel dat deze bekostiging wordt beëindigd, dat geen getuigschriften (meer) afgegeven mogen worden en aan het studeren aan de desbetreffende opleiding geen studiefinancieringsrechten (meer) verbonden zijn. Het vorenstaande wekt de indruk dat het AO door middel van het vaststellen van de accreditatiekaders ook deugdelijkheidseisen vaststelt, die tevens fungeren als bekostigingsvoorwaarden. In het algemeen is het vaststellen van deze eisen voorbehouden aan de formele wetgever, of aan de regering bij wege van voorhang-amvb. Zie voor voorbeelden van de laatste variant de regelingen inzake kerndoelen, profielen en eindexamens. In een enkel geval vindt vaststelling plaats bij ministeriële regeling, vgl. art. 7.2.4 e.v. WEB. De hiervoor beschreven regelstelling van kwaliteitseisen (deugdelijkheidseisen) door een niet aan parlementaire controle onderworpen ZBO - zoals het AO B is niet in overeenstemming met het grondwettelijk vereiste dienaangaande. De raad pleit er dan ook voor, indien hiervan inderdaad sprake is, het wetsvoorstel in lijn met het voorgaande aan te passen. Voor de hand ligt een constructie analoog aan art. 7.2.4 e.v. WEB, waarbij de minister op voorstel van het AO de accreditatiekaders vaststelt. Wat betreft de formeelwettelijke regeling ter zake van de accreditatiekaders kan volstaan worden met een aanduiding in de wet van de onderwerpen zoals genoemd in art. 5a.8 lid 1-3. Door de uitwerking van deze onderwerpen over te laten aan de door de minister op basis van voorstellen van het AO vast te stellen accreditatiekaders wordt in lijn met het raadsadvies inzake de invoering van het bachelor-mastersysteem (p. 21) de vereiste terughoudendheid betracht met betrekking tot de wettelijke vastlegging, zodanig dat voldoende flexibiliteit is ingebouwd.

De raad wijst er verder op dat de invoering van het accreditatiestelsel in de uitvoering niet zou moeten leiden tot een verzwaring van de belasting voor de instellingen. Met het oog hierop is het aan te bevelen bij de behandeling van het wetsvoorstel de resultaten van de proefaccreditaties te betrekken, en die resultaten in het licht van dit criterium te beoordelen.

In het licht van het voorgaande gaat de raad in op de in het wetsvoorstel neergelegde constructie dat het onthouden van accreditatie door het AO leidt tot een beëindiging van bekostiging van rechtswege.

De raad heeft in zijn advies over het ontwerp-HOOP 2000 (p. 16) en het advies inzake de invoering van het bachelor-mastersysteem (p. 21) onderscheid gemaakt tussen de accreditatiebeslissing en het bekostigingsbesluit: de vraag of een opleiding door de overheid zal worden (blijven) bekostigd staat los van de accreditatiebeslissing. Hij is van oordeel dat de beslissing tot bekostiging uitsluitend bij de minister dient te liggen en niet bij een niet onder parlementaire controle vallend ZBO. De raad merkt overigens op dat in het wetsvoorstel niet is voorzien in een bevoegdheid van de minister om het oordeel, en daarmee het besluit tot het ontnemen van de bekostiging, opzij te zetten. De bevoegdheid van de minister tot vernietiging van besluiten van het AO (art. 5a.15) strekt zich immers niet uit tot individuele accreditatiebesluiten (MvT p. 24 en 28). In dit verband merkt de raad op dat in het wetsvoorstel naast een mogelijk negatief accreditatiebesluit door het AO de minister een eigenstandige bevoegdheid heeft behouden. Deze bevoegdheid houdt in om op grond van het gewijzigde artikel 6.5 bestaande opleidingen de rechten te ontnemen, waaronder het onthouden van de bekostiging indien de verzorging van de opleiding niet meer doelmatig kan worden geacht of niet meer wordt voldaan aan wat bij of krachtens de WHW is bepaald ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties of vooropleidingseisen. Niet valt in te zien waarom de bevoegdheid tot het nemen van bekostigingsbesluiten samenhangend met de accreditatiekaders niet bij de minister zou dienen te berusten.

4.2 *Rechtspositie van de instellingen*

Voorts vraagt de raad aandacht voor de verzwakking van de rechtspositie van de instellingen ten gevolge van de voorgestelde regeling. Naar huidig recht heeft een eenmaal bekostigde opleiding recht op voortzetting van de bekostiging, tenzij de minister besluit de rechten terzake te ontnemen. Dat zal in de toekomst zo blijven voor wat betreft door de minister te nemen bekostigingsbesluiten. Onder verwijzing naar hetgeen omtrent de procedure terzake is bepaald (artikel 6.6 WHW), welke procedure ook onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel, geeft de minister daarenboven, alvorens tot ontneming van rechten te besluiten het instellingsbestuur een waarschuwing onder bepaling van een termijn waarbinnen aan die waarschuwing gevolg moet zijn gegeven. De termijn waarbinnen aan de waarschuwing gevolg moet zijn gegeven, bedraagt ten minste drie maanden.

Onder het voorgestelde stelsel voor wat betreft de accreditatiekaders vervallen echter na de vijf-jaarsaccreditering van rechtswege de rechten en bekostiging, als niet binnen deze termijn een nieuwe accreditatie is verkregen. Dit rechtsgevolg treedt in, ook als het AO niet in staat is binnen die termijn een nieuw accreditatiebesluit te nemen. Daarnaast ontbreekt in het voorgestelde stelsel de waarschuwing als bedoeld in art. 6.6 WHW.

Een en ander wordt beargumenteerd vanuit de gedachte, dat een instelling een hernieuwde visitatie en accreditatie kan vragen. Wordt binnen de gestelde termijn van de vijf jaar een (nieuw) positief accreditatiebesluit genomen, dan blijft immers de bekostiging intact. De raad acht een dergelijke voorstelling van zaken niet realistisch. Zo bevat de wet terzake van de termijn waarbinnen een gevraagde (nieuwe) visitatie/accreditering plaats moet vinden geen enkel voorschrift. Is het AO niet in staat of bereid binnen de accreditatietermijn een nieuw besluit te nemen, dan vervalt de bekostiging van rechtswege, ook als naderhand een positief besluit genomen wordt.

Is na een negatief accreditatiebesluit niet binnen de vijfjaars-accreditietermijn een (nieuw) positief accreditatiebesluit genomen, dan verliest de opleiding daarmee haar rechten; zij zal uit het CROHO geschrapt worden. De instelling zal dan, om de opleiding voort te zetten, een toets nieuwe opleiding moeten vragen. Blijkens art. 5a.11 lid 5 zal die toets per definitie negatief moeten uitvallen.

4.3 *Rechtsbescherming*

Vervolgens vraagt de raad aandacht voor de rechtsbescherming. Volgens de toelichting dient de instelling die een accreditatie of een toets nieuwe opleiding voor een nieuwe opleiding aanvraagt rekening te houden met de voor bezwaar respectievelijk beroep geldende termijnen. De accreditatie respectievelijk toets nieuwe opleiding vervalt na vijf jaar en de bezwaar- en beroepsprocedure zal ook binnen die termijn afgerond moeten zijn.

De raad is van mening dat een en ander te krap bemeten is. Hij gaat er in dit verband vanuit dat in de praktijk het besluit van het AO niet in het begin van een lopende accreditatieperiode zal worden gevraagd dan wel verkregen. De accreditatietermijn van vijf jaar gaat immers in op het moment dat het AO een besluit heeft genomen (art. 5a.9 lid 4). Wordt bijvoorbeeld op het einde van het tweede jaar van een lopende accreditatietermijn een (nieuw) positief accreditatiebesluit genomen, dan wordt daarmee die termijn met slechts twee jaar verlengd. Het ligt dus voor de hand dat de instellingen een positief accreditatiebesluit veel later, bij voorkeur tegen het einde van het verloop van de huidige termijn, willen verkrijgen.

Stel nu echter dat het geval dat rond het eind van het vierde lopende accreditatiejaar onverhoopt een negatief accreditatiebesluit wordt genomen, dan zal naar het inzicht van de raad de bezwaar- en beroepsprocedure niet voor het eind van het vijfde jaar kunnen zijn afgerond, waardoor de rechten en de bekostiging van rechtswege komen te

vervallen. Deze rechtsgevolgen treden in, ook als het AO na afloop van de vijfjarige periode door de rechter in het ongelijk wordt gesteld. Dat lijkt de raad problematisch.

De raad stelt dan ook voor op de beëindiging van de bekostiging op grond van het niet voldoen aan criteria in het accreditatiekader de procedure van de art. 6.5 en 6.6 WHW van toepassing te verklaren.

4.4 Macro-doelmatigheidstoetsing

De raad heeft in zijn advies over het HOOP 2000 (p. 14 e.v.) het onderscheid aanbevolen tussen ex ante en ex post beoordelingen ten aanzien van accreditatiebeslissingen. Zoals in genoemd advies is aangegeven, zijn volgens de raad ex ante beoordelingen gericht op te entameren nieuwe opleidingen; ex post beoordelingen betreffen bestaande opleidingen. Hoewel de raad het standpunt onderschrijft dat nieuwe opleidingen op de eerste plaats op kwaliteit beoordeeld dienen te worden, ligt het in de visie van de raad vooralsnog in de rede dat (ook) bij ex ante beoordelingen - in de terminologie van het voorliggende wetsvoorstel de toets nieuwe opleiding - macro-doelmatigheidsoverwegingen, voorzover het gaat om te bekostigen opleidingen, een rol spelen (advies HOOP 2000, p. 16). Het belang van macro-doelmatigheid wordt ook benadrukt door de doelmatigheid van de opleiding als een van de te handhaven criteria in het kader van het door de minister te nemen besluit als bedoeld in het voorgestelde artikel 6.5 lid 1. Het ligt voor de hand in het kader van de toets nieuwe opleidingen bij de beoordeling vooraf gedurende de komende jaren, naast kwaliteitsoverwegingen, ook macro-doelmatigheidsaspecten mee te laten wegen. De raad kan zich namelijk niet aan de indruk onttrekken dat het thans loslaten van het macro-doelmatigheidscriterium tot een ongebreidelde uitwaaiing van het aantal bekostigde opleidingen zou kunnen leiden. In het eerder genoemde advies heeft de raad suggesties gedaan hoe de ex ante macro-doelmatigheidstoetsing vormgegeven kan worden.

Namens de Onderwijsraad,

prof.dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter

drs. A. van der Rest
secretaris