

## **Uitbreiding bevoegdheden NVAO in tweede ronde accreditatie hoger onderwijs.**

Mr. F.A.M. Hendriks 17 maart 2010

Vragen?: f.hendriks@hobeeon.nl

Het wetsvoorstel voor de tweede ronde van het accreditatiestelsel (32 210) voorziet in een aanzienlijke uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de NVAO. Zeker indien daarbij ook de wijzigingen t.a.v. accreditatie vervat in begin februari door de Eerste Kamer goedgekeurde wetsvoorstel versterking besturing (31 821) worden meegenomen.

Ik heb onlangs eens de Nederlandse taken en bevoegdheden van de NVAO geïnventariseerd. De heb ik hieronder even voor de volledigheid opgenomen. Daarna stip ik even kort aan waarom deze lange lijst zowel juridisch als bestuurlijk problematisch is.

### ***De NVAO heeft op basis van het wetsvoorstel accreditatie (2002) als wettelijke taak (en daaraan gekoppelde bevoegdheden):***

- Uitvoeren Toets Nieuwe Opleiding (voortaan TNO). Bevoegdheden: samenstelling visitatiepanel, coördineren van visitatie<sup>1</sup> en beoordelen/toetsen van panelrapport en opstellen accreditatierapport.
- Uitvoeren Accreditatie bestaande opleidingen. Bevoegdheden: beoordelen/toetsen van panelrapport en opstellen accreditatierapport.
- Aanwijzingsprocedure (erkenning nieuwe instellingen). Bevoegdheden: geven van advies aan minister van OCW over de kwaliteit van een opleiding van de nieuwe instelling.
- Het vastleggen van de werkwijze in accreditatie- en toetsingskaders (worden goedgekeurd door Minister).
- De beoordeling van vbi's in het kader van plaatsing op de zogenaamde vbi-lijst.
- Het bespreken van de accreditatie- en toetsingskaders met instanties in andere Europese landen. Gelet op deze taakstelling heeft de NVAO zichzelf een vijftal doelstellingen opgelegd<sup>2</sup> en is men zeer actief in de netwerken INQAAHE, ENQA en ECA.
- Het beoordelen van bijzondere kwaliteit(skenmerken).

### ***Gedurende de eerste ronde van het accreditatiestelsel zijn daar de volgende taken en bevoegdheden bij gekomen:***

- Inspectietaken bij de overgang van het visitatiestelsel naar het accreditatiestelsel.
- Beoordeling kwaliteit Associate degree programma's. Bevoegdheden: advies aan minister van OCW over kwaliteit Ad-programma's in kader van pilots en in voorkomende gevallen beoordelen/toetsen panelrapport en opstellen accreditatierapport.
- Beoordelen van de kwaliteit van opleidingen/voorstellen in het kader van de experimenten met het Open Bestel en Ruim Baan voor Talent.
- Verlengde masters. Bevoegdheid: adviseren over verlengde cursusduur van sommige wo-masters (verzoek OCW).
- Verbreding opleidingen. Bevoegdheid: adviseren over verbreding opleidingen (verzoek OCW, planningsneutrale conversie vervat in beleidsregel doelmatigheid).

---

<sup>1</sup> Een visitatie voor een TNO kan in het huidige stelsel ook worden uitgevoerd door een vbi. In dat geval moet de NVAO voorgaand aan de visitatie de samenstelling van het panel goedkeuren.

<sup>2</sup> Te weten: (1) actief lidmaatschap van de overkoepelende netwerken van accreditatie- en kwaliteitszorgorganisaties; (2) het internationaal profileren van de Nederlandse en Vlaamse accreditatie- en hoger onderwijsstelsels ten behoeve van de versterking van de positie van Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijsinstellingen in het buitenland; (3) wederzijdse erkenning van accreditatiebesluiten; (4) het bevorderen van een Europese Hogeronderwijsruimte waarin diploma's van geaccrediteerde opleidingen en instellingen automatisch worden erkend; (5) het pro-actief opvolgen van internationale ontwikkelingen op het gebied van kwaliteitszorg en hoger onderwijs.

- Educatieve minor. Bevoegdheid: advies aan minister over de kwaliteit van de plannen van de universiteiten voor educatieve minoren (verzoek OCW).
- De beoordeling van de kwaliteit van opleidingen op de Nederlandse Antillen en Aruba.
- De ontwikkeling van een Nationaal Kwalificatie Raamwerk (NQF) (verzoek OCW).
- Het opstellen van een analyse van het kunstvakonderwijs.
- Voorbereiding van de installatie van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs. Deze commissie Verbraak zit bij de NVAO in het pand, de commissie legt via de NVAO financiële verantwoording af.
- Onderzoeksmasters. Bevoegdheid: adviseren minister van OCW over de aanvraag voor een onderzoeksmaster (verzoek OCW).
- Opleidingsschool. Bevoegdheid: het beoordelen van en adviseren over aanvragen samenwerkingsverbanden van scholen en lerarenopleidingen o.b.v. Toetsingskader opleidingsschool (verzoek OCW).

***In het wetsvoorstel versterking besturing (31 821) wordt daaraan toegevoegd:***

- Uitvoeren TNO. Bevoegdheid: aangeven bij de TNO welk CROHO onderdeel naar oordeel van de NVAO passend is voor de opleiding.
- Uitvoeren Accreditatie bestaande opleidingen. Bevoegdheden: het bepalen of de opleiding die niet aan het accreditatiekader voldoet op moment van beoordeling wel (voor maximaal 2 jaar) gebruik kan maken van een herstelperiode. Deze beslissing mag de NVAO volgens het wetsvoorstel alleen nemen indien naar *zijn* mening de opleiding na twee jaar ook aan het accreditatiekader zou kunnen voldoen.
- Aanwijzingsprocedure / rechtspersoon voor hoger onderwijs ("verzwaarde TNO"). Bevoegdheid: het vaststellen van kaders voor TNO voor rechtspersoon voor hoger onderwijs.

***In het wetsvoorstel herziening accreditatiestelsel worden de volgende taken en bevoegdheden toegevoegd:***

- Uitvoeren TNO. Bevoegdheid: het verlenen van een toets nieuwe opleiding onder voorwaarden. De voorwaarden zullen worden opgenomen in een AMvB.
- Uitvoeren TNO. De mogelijkheid in het huidige stelsel dat de vbi's ook een TNO kunnen uitvoeren verdwijnt. Het monopolie op het uitvoeren van deze beoordeling komt te liggen bij de NVAO. Zij stelt derhalve zelf alle panels in.
- Uitvoeren Accreditatie bestaande opleidingen. Bevoegdheden: de NVAO moet de samenstelling van een visitatiepanel/commissie van deskundigen goedkeuren. In het accreditatierapport moet de NVAO haar eindoordeel differentiëren in onvoldoende/voldoende/goed of excellent.
- Uitvoeren Accreditatie bestaande opleidingen. Wijziging ten opzichte van wetsvoorstel versterking besturing. Ingevoegd wordt dat de NVAO kan besluit tot het gebruik van een herstelperiode indien sprake is van een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen.
- Uitvoeren Instellingstoets kwaliteitszorg. Bevoegdheden: het instellen van commissie van deskundigen, coördineren van instellingstoets, het beoordelen/toetsen van rapport instellingstoets van de commissie en opstellen besluit instellingstoets kwaliteitszorg. Een instellingstoets kan bovendien worden verleend onder voorwaarden. De voorwaarden zullen worden opgenomen in een AMvB.
- Beperkte opleidingsbeoordeling. Indien een instelling een positief resultaat behaalt op de instellingstoets kwaliteitszorg dan is de beperkte opleidingsbeoordeling van toepassing. Hiervoor heeft de NVAO dezelfde bevoegdheden als hierboven vermeld onder uitvoeren accreditatie bestaande opleidingen.
- Het vastleggen van de werkwijze voor het verlenen van accreditatie, toets nieuwe opleiding en instellingstoets kwaliteitszorg en de uitwerking van de aspecten van kwaliteit in het accreditatiekader.
- Adviseren van de minister van OCW indien hij voornemens is gebruik te maken van de bevoegdheid om een bestaande accreditatie in te trekken. Voorafgaand aan het advies stelt de NVAO een Commissie van deskundigen in. Bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht omtrent medewerkingplicht, evenredigheidsbeginsel, vorderen van inlichtingen en inzage in gegevens en bescheiden worden van toepassing verklaard.
- Op verzoek op grond van uitgevoerde beoordelingen rapporteren aan de minister van OCW over de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs met het oog op de vergelijkbaarheid.

### *Juridisch problematisch*

De NVAO is een zbo waarop de kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: kaderwet) van toepassing is. De motivering om de NVAO vorm te geven als een zbo is gelegen in het argument dat de beoordeling van de kwaliteit van opleiding een volstrekt onafhankelijke oordeelsvorming behoeft.<sup>3</sup> Daarmee wordt aangesloten bij artikel 3 lid 1 van de kaderwet zbo. Bij vormgeving van het accreditatiestelsel is, mede gelet op kritiek vanuit de rechtspraak<sup>4</sup>, Raad van State en Onderwijsraad, uitvoerig discussie gevoerd over de mate waarin aan de NVAO regelgevende bevoegdheden zijn toegekend en over de mate waarin de NVAO (via de accreditatiekaders) deugdelijkheidseisen vaststelt.

Ondanks enkele ingrepen bij het opzetten van het accreditatiestelsel in 2003 (o.a. ministeriele goedkeuring van accreditatiekader, na toezending aan Tweede Kamer) kan de indruk niet worden weggenomen dat de NVAO alle beschikbare ruimte neemt om regels of richtlijnen vast te stellen.

De bij formele wet vastgestelde aspecten van kwaliteit omvatten immers enkel een globale omschrijving van de beoordelingscriteria. Het accreditatiekader, vastgesteld door de NVAO, werkt deze criteria verder uit. De praktijk van de eerste fase van het accreditatiestelsel illustreert dit, niet de aspecten van kwaliteit, maar de onderwerpen en met name de 21 facetten uit het accreditatiekader, en de interpretatie die de NVAO daaraan geeft zijn leidend. Bovendien lijkt de interpretatie van de NVAO gedurende de 6 jaar eerste ronde accreditatie te veranderen. Zo wek je de indruk dat alle opleidingen langs dezelfde meetlat zijn of worden gelegd, terwijl dit feitelijk niet het geval is.

De Raad van State wees er in het advies over het wetsvoorstel op dat de discretionaire bevoegdheden van de NVAO als zbo begrensd moeten zijn. Daarmee sluit de Raad van State mede aan bij opvattingen in de juridische literatuur dat toekenning van regelgevende (of semi-regelgevende) bevoegdheden aan zbo's zoals de NVAO problematisch is.<sup>5</sup>

In het uiteindelijk ingediende wetsvoorstel herziening accreditatiestelsel is opgenomen dat een aantal criteria, onder andere voor het verlenen van een accreditatie onder voorwaarden en de criteria voor het in aanmerking komen voor een herstelperiode in een AMvB zullen worden opgenomen. Dat lijkt mij een goede eerste aanzet, maar ook niet meer dan dat, temeer de NVAO zelf een grote vinger in de pap heeft bij deze AMvB

Denkbaar is m.i. ook de accreditatiekaders eventueel via een voorhang-AMvB vast te stellen. Daarmee verandert de positie van het de NVAO. Ten eerste staat daarmee onomstotelijk vast dat de NVAO geen (verkapte) deugdelijkheidseisen vaststelt. En belangrijker nog, de NVAO is nu niet meer zowel regelsteller als uitvoerder.<sup>6</sup>

### *Bestuurlijk problematisch*

De op papier gesloten huishouding (strikt regelgebonden uitvoering) van zbo van het deskundigheidsstypen zoals de NVAO staat op gespannen met de uitbreiding van het takenpakket van de NVAO (zie hierboven). Al bij de invoering van het accreditatiestelsel zijn hierover opmerkingen gemaakt (o.a. door Kwikkers/ van Damme (2003)) Zij wezen, m.i.

<sup>3</sup> Aldus Kamerstukken II 2000/01, 27920, nr. 3, p. 7.

<sup>4</sup> Zie bijv.: KORTMANN C.A.J.M. en KOEKOEK A.K., Het einde van de vrijheid van het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs, NJB 2001/36, p. 1757-1758.

<sup>5</sup> 'De enige staatsrechtelijk aanvaardbare uitzondering' op het systeem om geen regelgevende bevoegdheden toe te kennen aan Zbo's geldt voor Zbo's van het participatietype. Zie: S.E. Zijlstra, Zbo's, Marktautoriteiten en regelgevende bevoegdheid, TvOB 2005/1, p. 5.

<sup>6</sup> Hetgeen in termen van machtscheiding problematisch is. Zie ook het advies: Onderwijsraad, Waardering voor hoger onderwijs. Advies bij het voorstel van wet op het hoger onderwijs en onderzoek (kenmerk 20050432/837), Den Haag 2005, p. 28.

terecht, op het gevaar dat uitbreiding van het takenpakket de kerntaak van de organisatie uitholt en dat het de gewenste onafhankelijkheid kan ondermijnen.

De NVAO is in 2007 beoordeeld door een internationaal (ENQA) review panel. Dit panel stelde ook vraagtekens over het grote aantal taken en bevoegdheden van de NVAO. Het panel merkt op dat sommige taken van de NVAO vragen doen rijzen omtrent strategische prioriteiten. Waarom produceert de NVAO wel uitvoerige rapportages omtrent onderzoeksmasters, terwijl een gedegen analyse van haar eigen besluiten ontbreekt zo vraag het panel zich af?<sup>7</sup>

Voor de goede orde zij vermeldt dat in deze kritiek de aanvullend toegekende bevoegdheden welke hierboven zijn opgenomen niet eens zijn meegenomen.

Andere bestuurlijke problemen zouden kunnen liggen in de observatie dat de groei van het aantal bevoegdheden van de NVAO haar teveel macht bezorgd. Dit ten koste van de instellingen. Dit wringt wellicht temeer in het nieuwe stelsel de vbi's als een soort formele buffer (de 3<sup>e</sup> partij) verdwijnen.

Aanwijzing voor groepen van gevallen, op basis van politiek ministeriele motieven, zijn onwenselijk en doen afbreuk aan onafhankelijkheid en gezag NVAO. Het voorbeeld in het accreditatiestelsel op dit punt is deze wijze waarop de beoordeling van de lerarenopleidingen en de pabo's is ingericht (het van Bijsterveldt regime).

---

<sup>7</sup> cie raport p. 41