

Vergaderjaar 2022–2023

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 994

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2022

Onlangs is de tussentijdse evaluatie van het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie in het hoger onderwijs afgerond en aan uw Kamer gezonden.¹ In deze brief zal ik ingaan op de uitkomsten. In mijn reactie betrek ik ook het advies «Essentie van extern toezicht» van de Onderwijsraad dat is uitgekomen in maart 2022, omdat de raad in zijn advies en de aanbevelingen uitgebreid ingaat op instellingsaccreditatie (als vorm van extern toezicht) en specifiek melding maakt van het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie.² Tot slot ga ik in deze brief in op uitvoering van de motie Van der Molen en Van der Woude over de wijze van toetsing van anderstalig onderwijs, en mijn toezegging aan uw Kamer om de rollen van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) daarbij te verhelderen.³

Met instellingsaccreditatie wil ik de manier waarop de onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs wordt geborgd verbeteren: binnen de instelling, maar ook buiten de instelling, door de overheid.⁴ Overheidssturing op instellingsniveau als het gaat om de kwaliteitszorg in het onderwijs is niet nieuw: Nederland sluit daarmee aan bij de meerderheid van de landen in

¹ Berenschot (2022), *Balanceren tussen ontwikkeling en verantwoording*. Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 191.

² Onderwijsraad (2022), *Essentie van extern toezicht*.

³ Deze toezegging heb ik gedaan tijdens het Tweeminutendebat op 14 september jl. over de beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap (Handelingen II 2021/22, nr. 108, item 5). In dit debat is de genoemde motie ingediend.

⁴ Voor een goede borging van de onderwijskwaliteit is cruciaal dat de interne kwaliteitszorg van een instelling op orde, en vooral effectief is. Het proces van externe verantwoording over de onderwijskwaliteit moet daarom zo zijn ingericht dat het in de eerste plaats de interne kwaliteitszorg in beeld brengt en stimuleert, en als sluitstuk de effectiviteit daarvan controleert.

Europa.⁵ Accreditatieorganisaties in Europa rapporteren een algemene trend dat meer landen toewerken naar een systeem met een vorm van instellingsaccreditatie, -audit of review.⁶ Ook de Europese Raad beveelt institutionele externe kwaliteitsborging in plaats van externe kwaliteitsborging op programmaniveau aan.⁷

Om tot een goed werkbaar systeem van instellingsaccreditatie in Nederland te komen, is het van belang om met alle partijen in gesprek te blijven, zodat zorgpunten kunnen worden geadresseerd. De contouren voor instellingsaccreditatie, zoals opgenomen in de Kamerbrief instellingsaccreditatie van februari 2021, worden dan ook uitgewerkt met betrokkenheid van Universiteiten van Nederland (UNL), Vereniging Hogescholen, Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie), NVAO, CDHO, Interstedelijk Studenten Overleg (ISO), Landelijke Studentenvakbond (LSVb), VNO-NCW en andere stakeholders.

Uw Kamer heeft op 15 april jl. op het advies van de Onderwijsraad een kabinetsreactie gevraagd. In de voorliggende brief reageer ik op het hoofdstuk over hoger onderwijs uit het advies. Een reactie op het volledige advies van de Onderwijsraad ontvangt u later van mij en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

Toezicht in het hoger onderwijs

De inspectie ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving (veelal op basis van signalen), houdt toezicht op het accreditatiestelsel en ziet toe op de kwaliteit van het stelsel. Voor dat laatste voert de inspectie onder andere themaonderzoeken uit. De inspectie heeft in het onderzoekskader hoger onderwijs vastgelegd hoe zij het toezicht op het hoger onderwijs vormgeeft.

Het toezicht op kwaliteit in het hoger onderwijs is anders georganiseerd dan het toezicht op funderend onderwijs en op het middelbaar beroepsonderwijs. De NVAO ziet via het systeem van opleidingsaccreditatie toe op de kwaliteit van het hoger onderwijs. Iedere opleiding wordt een keer in de zes jaar door een visitatiepanel van inhoudelijke experts (*peers*) beoordeeld volgens het accreditatiekader van de NVAO. De NVAO besluit op basis van het rapport van het visitatiepanel over verlenging van de accreditatie, of in het geval van een nieuwe opleiding over het verlenen van accreditatie. Daarnaast voert de NVAO de vrijwillige Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK) uit. Opleidingen die worden aangeboden door instellingen die de erkenning ITK hebben behaald, kunnen volgens het beperkte opleidingsaccreditatiekader worden beoordeeld.

In het toezicht op het hoger onderwijs zijn inspectie en NVAO complementair. De drie externe beoordelende instanties in het hoger onderwijs, naast inspectie en NVAO is dit de CDHO⁸, hebben de afgelopen jaren werk

⁵ Landen in Europa die een beoordeling op instellingsniveau kennen zijn: Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Italië, Letland, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Schotland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland

⁶ EQAR Policy Brief (2019), ESG Coverage of higher education systems in Europe. Zie ook: ResearchNed (2019), Instellingsaccreditatie in het buitenland; CHEPS (2014), Voor niets gaat de zon 3.0 op. Kwaliteitszorgen accreditatiestelsels in enkele buitenlandse hogeronderwijssystemen en hun administratieve lasten.

⁷ Aanbeveling Europese Raad (2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0017&from=EN>.

⁸ De CDHO adviseert de Minister van onderwijs, cultuur en wetenschap over de doelmatigheid van het bekostigde hoger onderwijsaanbod.

gemaakt van het verbeteren van de samenwerking en hiertoe een samenwerkingsovereenkomst gesloten.

Evaluatie experiment instellingsaccreditatie

In 2018 is het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsbeoordeling (hierna: het experiment) van start gegaan. Dit experiment beoogt bij te dragen aan de verdere doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. Het doel van het experiment is om te onderzoeken of instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie leidt tot versterking van de kwaliteitscultuur, meer eigenaarschap voor studenten en docenten en meer doelmatigheid. Aan het experiment doen vier hogescholen mee. Zij kregen de ruimte om binnen de European Standards and Guidelines (ESG) hun eigen kwaliteitstoets vorm te geven op de standaarden uit het NVAO-accreditatiekader met betrekking tot de onderwijsleeromgeving en toetsing en examinering (kwaliteitsaspecten II). De standaarden met betrekking tot beoogde en gerealiseerde leerresultaten zijn nog wel door de NVAO beoordeeld (kwaliteitsaspecten I). In dit verband wordt ook wel gesproken van een «knip» in de standaarden, die binnen het experiment geldt. Daarnaast zijn deze opleidingen niet verplicht om deel te nemen aan de landelijke visitatiegroepen (clustergewijze visitatie). Het experiment loopt tot 1 oktober 2024.

Het onderzoeksbureau Berenschot heeft een tussentijdse evaluatie uitgevoerd om te onderzoeken of de met het experiment beoogde doelen worden bereikt. Het onderzoeksbureau analyseerde een grote hoeveelheid documenten en interne voortgangsverslagen, interviewde studenten, docenten, stafmedewerkers en bestuurders van de vier deelnemende en van drie niet-deelnemende hogescholen en voerde analyse- en klankbordsessies uit. De niet-deelnemende hogescholen fungeerden daarbij als controlegroep. De evaluatie heeft aangetoond dat er door de deelnemende instellingen veel werk is verzet bij het vormgeven van het experiment en dat zij daarbij op een open en actieve manier hun kennis gedeeld hebben met elkaar, OCW, NVAO en de onderzoekers van Berenschot. De evaluatie heeft de volgende bevindingen opgeleverd:

1. Kwaliteitscultuur. Er zijn sterke aanwijzingen dat het bieden van meer ruimte en vertrouwen aan hogeronderwijsinstellingen om de eigen kwaliteitszorg vorm te geven op een manier passend bij de instelling, leidt tot het vergroten van betrokkenheid en eigenaarschap van de onderwijsgemeenschap. Dit kan leiden tot een versterking van de kwaliteitscultuur en minder ervaren lasten, maar is nadrukkelijk geen automatisme. Het hangt af van hoe de ruimte wordt ingevuld en of het vertrouwen ook wordt gegeven, uitgedragen en benut (door het College van Bestuur en op opleidingsniveau). Meer van onderop kunnen meedenken over het kwaliteitsbegrip en de invulling van de interne en externe kwaliteitszorg, versterkt de intrinsieke motivatie om erin te participeren, en vergroot het eigenaarschap bij docenten. Dit geldt ook voor de betrokkenheid van studenten, die in algemene zin lijkt toe te nemen bij participatie van de opleidingen in het experiment. Het opzetten van studentenpanels en een meer structurele feedbackstructuur heeft daarbij geholpen, maar de betrokkenheid van de formele medezeggenschap bij kwaliteitszorg was wisselend, zowel bij deelnemende als niet-deelnemende instellingen.
2. Ontwikkeling en verantwoording. Reguliere opleidingsvisitaties worden door een groot deel van de deelnemende én niet-deelnemende instellingen ervaren als een «hoepel om doorheen te springen». Dit komt door een te grote focus op verantwoording van een papieren realiteit die geen of te weinig verbinding heeft met de daadwerkelijke onderwijspraktijk. Men ervaart de onder eigen regie vormgegeven kwaliteitstoetsen als zinvoller. De kwaliteitsgesprekken

sluiten in dat geval inhoudelijk beter aan bij de dagelijkse bezigheden van docenten en studenten, en bij wat door hen en door het werkveld belangrijk wordt gevonden. Ook zijn die meer gericht op ontwikkeling en verbetering. Er zijn nauwelijks verschillen tussen deelnemende instellingen en niet-deelnemende instellingen in hoe de interne kwaliteitszorg wordt ingericht; bij beide is er sprake van een continu kwaliteitsproces, met betrokkenheid van docenten, studenten en het werkveld. Wel zien de onderzoekers dat bij deelnemende instellingen deze reguliere kwaliteitsprocessen meer zijn ingebed in de accreditatie en beoordeling.

3. **Doelmatigheid.** De ervaren lasten wegen voor de deelnemende instellingen duidelijk op tegen de ervaren opbrengsten van de onder eigen regie vormgegeven toetsing. Daardoor ervaren de deelnemers de systematiek met lichtere opleidingsbeoordeling over het algemeen als doelmatiger dan de reguliere accreditatie. De deelnemers waarderen de opgedane inspiratie, de grotere betrokkenheid van studenten en van docententeams en de focus op ontwikkelmogelijkheden. De hierboven beschreven knip tussen de standaarden voor de opleidingsbeoordeling wordt echter door de deelnemende instellingen unaniem als weinig succesvol geëvalueerd. De knip houdt in dat de kwaliteits-toets op de standaarden onderwijsleeromgeving en op toetsing en examinering door de instellingen binnen het experiment zelf werd vormgegeven (Kwaliteitsaspecten II) terwijl de NVAO de regie had over de beoordeling van de beoogde en gerealiseerde leerresultaten (Kwaliteitsaspecten I). Met het uit elkaar halen van de kaders en werkwijzen van de toetsing op Kwaliteitsaspecten I en II wordt volgens de deelnemers een logische samenhang losgelaten en gaat tijd verloren in het separaat toetsen. Bovendien bleef ondanks de hogere doelmatigheid met betrekking tot de beoordeling van Kwaliteitsaspecten II, ten aanzien van Kwaliteitsaspecten I de beleving van «het hoepeltje» onverminderd bestaan doordat daar de kaders en werkwijzen gelijk bleven aan die voor de reguliere accreditatie.
4. **Vergelijkbaarheid.** In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat door alle deelnemende instellingen en opleidingen nadrukkelijk gehoor is gegeven aan de eis om te kijken naar onderlinge vergelijkbaarheid van opleidingen. De deelnemende opleidingen in het experiment zijn ontslagen van de plicht om in visitatiegroepen te worden gevisiteerd. Opleidingen die besluiten om niet deel te nemen aan een visitatiegroep dienen op andere wijze te zorgen dat tijdens de opleidingsbeoordeling wordt gekeken naar de opleidingskwaliteit in verhouding tot andere, soortgelijke opleidingen. Dit bood de mogelijkheid voor opleidingen die weinig in Nederland voorkomen om te kijken naar vergelijkbare opleidingen in het buitenland, waardoor benchmarking relevanter wordt. Ook is door de deelnemende opleidingen via benchmarking geleerd van andere opleidingen in Nederland, door de nadruk te leggen op specifieke aspecten van een opleiding of uitdagingen waarvoor de opleiding staat. Vergelijking heeft daarnaast plaatsgevonden door het hanteren en laten beoordelen van internationaal erkende standaarden voor de beroepsgroep en/of het vakgebied en de inzet van critical friends met specifieke kennis van het (internationale en nationale) opleidingsonderdeel. Het rapport naar aanleiding van de tussenevaluatie vermeldt overigens dat zowel deelnemende als niet-deelnemende instellingen en opleidingen zeer kritisch zijn over de bijdrage die het reguliere stelsel van clustergewijs visiteren kan leveren aan onderlinge vergelijking. Deze bevinding sluit aan op eerdere signalen over de clustergewijze visitatie. Verderop in deze brief ga ik hier uitgebreider op in.
5. **Kennisdeling.** Het is van belang om het delen van kennis en ervaringen binnen dit experiment voort te zetten. De opzet en werkwijze van de gezamenlijke monitorgroep hebben een belangrijke bijdrage geleverd

aan de opbrengsten van het experiment. De positieve en negatieve ervaringen die zijn opgedaan in het experiment dragen via verdere kennisdeling zonder meer bij aan een doorontwikkeling van het accreditatiestelsel waarin de kwaliteitscultuur wordt bevorderd en waarin de ervaren lasten opwegen tegen de ervaren opbrengsten.

De instellingen hebben op verschillende manieren invulling gegeven aan de ruimte die het experiment hen bood om de kwaliteitstoets op eigen wijze vorm te geven. Daarbij zijn instrumenten als *critical friends*, *peers* en *midtermreviews* ingezet. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de ESG onvoldoende of niet zouden zijn gerespecteerd. In het onderzoeksrapport is geconcludeerd dat de deelnemende instellingen hebben laten zien dat het – ook in de aangepaste vorm van accreditatie – goed mogelijk is om opleidingen betekenisvol en conform de ESG te beoordelen. De kwaliteit van de deelnemende opleidingen was daarmee geborgd.

Ik beschouw de uitkomsten van de evaluatie als een ondersteuning van mijn voornemen om toe te werken naar een systeem van instellingsaccreditatie. De positieve ervaringen van de deelnemende instellingen sterken mij in mijn overtuiging dat meer eigen regie bij de opleidingsbeoordeling leidt tot een meer betekenisvolle en meer duurzame borging van de onderwijskwaliteit. De opleidingsbeoordelingen onder eigen regie wil ik dus zonder meer doorzetten. We spreken in dit verband niet van een verlenging van het lopende experiment, omdat in het experiment de regie over de opleidingsbeoordeling nog deels bij de NVAO ligt en dit niet als doelmatig is ervaren. In plaats daarvan komt de regie over de opleidingsbeoordeling in het beoogde nieuwe systeem volledig bij de instelling te liggen, waarmee er nog meer ruimte komt voor maatwerk. Dit sluit aan bij de wijze waarop systemen met instellingsaccreditatie in andere landen zijn vormgegeven: de knip binnen het experiment, waar een deel van de opleidingsbeoordeling alsnog door de NVAO als externe toezichthouder wordt vormgegeven, is uniek voor de Nederlandse situatie. De ervaringen van de deelnemers aan het experiment zijn zeer waardevol voor het verder uitwerken van de plannen voor instellingsaccreditatie en zal ik hierbij dan ook benutten.

Advies Onderwijsraad

In zijn advies «de Essentie van extern toezicht» richt de Onderwijsraad zich voor het hoger onderwijs op de beweging van opleidingsaccreditatie naar instellingsaccreditatie. De raad beveelt aan om de uitkomsten van het experiment af te wachten, voordat er vervolgstappen worden gezet. De raad merkt op dat in een systeem van instellingsaccreditatie vast moet komen te staan dat onderwijskwaliteit in de opleidingen gewaarborgd blijft en geeft hierbij een aantal overwegingen mee, waarop ik onderstaand reflecteer.

Behoud van zicht op het opleidingsniveau

De Onderwijsraad heeft opgemerkt dat instellingsaccreditatie zo zou moeten worden vormgegeven dat het extern toezicht direct zicht houdt op de kwaliteit van onderwijs aan opleidingen, en op de onderlinge vergelijkbaarheid van opleidingen.

Dat de opleidingskwaliteit ook in een nieuw systeem geborgd moet zijn, staat buiten kijf. Ook in een nieuw stelsel met instellingsaccreditatie blijft het door de overheid afgegeven keurmerk opleidingsaccreditatie bestaan. De overheid blijft opleidingsaccreditatie verlenen (middels de toets nieuwe opleiding (TNO)), en behoudt de mogelijkheid deze in een uiterst geval in te trekken in geval van ernstige kwaliteitsgebreken. Voor elke

opleiding die reeds in het bezit is van opleidingsaccreditatie blijft het, zoals eerder aan uw Kamer is gemeld⁹, verplicht om de opleiding elke zes jaar te laten beoordelen door onafhankelijke deskundigen. De ESG zijn de Europese normen voor kwaliteitsbeoordeling die onder meer deze beoordeling door *peers* voorschrijven.¹⁰ Deze richtlijnen, die ook nu al de kwaliteitsbasis vormen van het accreditatiestelsel, blijven van toepassing.

Wat verandert is de wijze waarop de accreditatie voor bestaande opleidingen plaatsvindt. Bij instellingen die instellingsaccreditatie hebben verkregen, krijgt een opleiding hierover eigen regie. Op deze manier wordt gestimuleerd dat degenen die het dichtst betrokken zijn bij het onderwijs, de ruimte hebben om kwaliteitszorg vorm te geven op een manier die past bij dat specifieke onderwijs. Opleidingsvisitaties kunnen voortaan zo worden ingericht dat ze aansluiten bij de structurele kwaliteitszorgprocessen die door de instelling zelf zijn ingericht en die passen bij de aard van het onderwijs en het profiel van de instelling. Zo kan een instelling focussen op datgene wat relevant en nodig is voor specifieke opleidingen die zij aanbiedt. Dit kan door bijvoorbeeld peerreview te organiseren met een buitenlandse opleiding waar zij zich aan wil spiegelen, dan wel door een eigen vraagstuk te agenderen voor de visitatie. Met het verder vergroten van die ruimte, van het (zelf)vertrouwen in onze professionals opdat zij de geboden ruimte ook daadwerkelijk benutten, en daarmee het eigenaarschap over en draagvlak binnen de instelling voor kwaliteitszorg en externe verantwoording daarover, wordt nog meer ingezet op continue kwaliteitsverbetering.

Rol van interne kwaliteitszorg

De raad merkt op dat het op orde hebben van de interne kwaliteitszorg geen waarborg vormt voor goed onderwijs. Onder meer om die reden staat de beoordeling van de interne kwaliteitszorg die voorzien wordt als onderdeel van instellingsaccreditatie, niet op zichzelf.

Dat een instelling eigen regie over de opleidingsbeoordeling krijgt doet niet af aan het zicht, ook niet van het extern toezicht, op de opleidingskwaliteit. Wat verandert met instellingsaccreditatie is wie er verantwoordelijk is voor de vormgeving van de opleidingsbeoordeling en voor het nemen van een besluit over de opleidingskwaliteit. De inhoudelijke kwaliteitsnormen waar elke geaccrediteerde opleiding aan moet voldoen en waarop zij periodiek wordt beoordeeld blijven hetzelfde. Wat met de toets op instellingsniveau onder andere wordt beoordeeld is of de instelling een systeem van interne kwaliteitszorg heeft ingericht dat waarborgt dat door de instelling op een goede manier opvolging wordt gegeven aan de oordelen van onafhankelijke deskundigen over de opleidingen. Het gaat daarbij dus in essentie om een beoordeling van de borgingsmechanismen. Als onderdeel van de toets worden reeds onder eigen regie uitgevoerde opleidingsbeoordelingen en de eigen kaders die daarbij door de instelling worden gehanteerd, onder de loep genomen. Indien het oordeel is dat de opleidingskwaliteit niet goed kan worden geborgd, dan zal dit invloed hebben op de uitkomst van de instellingstoets en dus op het recht van de instellingen de opleidingsbeoordelingen onder eigen regie uit te voeren.

De raad geeft als overweging mee dat binnen een instelling de onderwijsvisie en kwaliteitsopvatting tussen opleidingen te zeer kunnen verschillen

⁹ Kamerstuk 31 288, nr. 901; Kamerstuk 31 288, nr. 960.

¹⁰ ESG: Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area (2015). Zie <https://www.eqar.eu/kb/esg/>

om op instellingsniveau te kunnen oordelen over de kwaliteit van het onderwijs. Anders dan de raad veronderstelt, vindt met instellingsaccreditatie geen beoordeling op instellingsniveau van de onderwijskwaliteit plaats. Die vindt immers plaats op opleidingsniveau door onafhankelijke deskundigen. Overigens onderken ik dat het hoger onderwijs een rijke diversiteit aan opleidingen kent, vaak ook binnen eenzelfde instelling. Juist dit gegeven is aanleiding om de opleidingsbeoordelingen voortaan niet meer te laten plaatsvinden volgens eenzelfde stramen, zoals dat nu is opgenomen in het beoordelingskader van de NVAO. Een belangrijk uitgangspunt bij de uitwerking van het nieuwe stelsel is dat er ruimte is voor maatwerk binnen de kwaliteitsnormen, zoals vastgelegd in de ESG.

Benchmarking en peer review

De raad merkt op dat bij gebrek aan wettelijke normen kwaliteitsbeoordeling voor een belangrijk deel aankomt op benchmarking en het professionele oordeel van experts op het specifieke terrein. In het huidige accreditatiestelsel komt dat tot uiting in de clustergewijze visitatie van soortgelijke opleidingen en in de relatie tussen visitatie en accreditatie, aldus de raad. De raad overweegt dat in een stelsel met instellingsaccreditatie hierin op een of andere wijze voorzien zal moeten worden.

Met de introductie van instellingsaccreditatie vervalt voor opleidingen de verplichting tot deelname aan de landelijke visitatiegroepen onder beheer van de NVAO. Reden is dat het doel van clustergewijze visitaties, namelijk continuïteit en vergelijkbaarheid in beoordelingen van soortgelijke opleidingen, in de praktijk maar ten dele blijkt te kunnen worden gerealiseerd. Er zit vaak relatief veel tijd tussen panelbezoeken aan verschillende opleidingen binnen eenzelfde cluster waardoor zelden sprake is van een panel dat in dezelfde samenstelling alle opleidingen binnen het cluster visiteert. Daarnaast werkt het – onbedoeld – ook beperkend: vergelijking vindt nu alleen binnen een cluster plaats en niet daarbuiten.

In een stelsel met instellingsaccreditatie is de opleiding vrij in het bepalen van de opleiding waarmee zij zich wil vergelijken, indien gewenst via clustergewijze visitatie. Uit het experiment is gebleken dat opleidingen deze ruimte ook pakken en hierin bewuste keuzes maken. Bijvoorbeeld door voor opleidingen die weinig in Nederland voorkomen te kijken naar vergelijkbare opleidingen in het buitenland of door bij benchmarking in te zoomen op bepaalde aspecten van een opleiding of uitdagingen waarvoor de opleiding staat. Op deze manier kan men van andere opleidingen leren.

Interventie-instrumentarium

De raad wijst op het belang van het behoud van een adequaat interventie-instrumentarium indien een individuele opleiding kwalitatief onder de maat is. Bij instellingsaccreditatie zou daarin moeten worden voorzien zodat in dat geval het onderwijs op het opleidingsniveau verbeterd kan worden, zonder dat dit direct hoeft te leiden tot verlies van instellingsaccreditatie voor de gehele instelling.

Ik onderschrijf dit belang. Een kwaliteitsgebrek op opleidingsniveau is in het nieuwe stelsel niet noodzakelijkerwijs een aanleiding om instellingsaccreditatie te verliezen: het signaleren en op opleidingsniveau oplossen van gebreken kan immers juist een indicatie zijn van effectieve interne kwaliteitszorg. Om hiervan een goed beeld te verkrijgen is het belangrijk dat de oordelen van onafhankelijk deskundigen ten aanzien van opleidingsbeoordelingen transparant zijn en dat sterkten en verbeterpunten op

een toegankelijke manier openbaar worden gemaakt voor studenten, studiekeuzers, onderwijzend personeel, onderwijsleiders en andere geïnteresseerden. De omgang met en opvolging van de aanbevelingen van de onafhankelijk deskundigen door de instelling, is een belangrijk onderdeel van de toets voor instellingsaccreditatie.

Belangrijke waarborgen voor de opleidingskwaliteit, zoals we die kennen in het huidige stelsel, blijven in het nieuwe stelsel behouden: er blijft sprake van signaalgestuurd toezicht door de inspectie en de NVAO zodat de overheid met daadkracht kan optreden bij ernstige kwaliteitsgebreken bij opleidingen. Zo kan de NVAO, als daar aanleiding toe is en op mijn verzoek, een onderzoek instellen naar de kwaliteit van een opleiding en daarover een advies uitbrengen. Als Minister van OCW behoud ik de bevoegdheid om in te grijpen indien blijkt dat de onderwijskwaliteit niet op orde is en de instelling haar verantwoordelijkheid niet heeft genomen. Zo kan ik als *ultimum remedium*, ook in een stelsel met instellingsaccreditatie, de accreditatie van een opleiding intrekken.

Effectief toezicht is een belangrijk onderdeel van instellingsaccreditatie, en het is wenselijk dat de rollen en taken van de inspectie en de NVAO goed op elkaar aansluiten en dat hierin geen dubbelingen ontstaan en ook geen onduidelijkheden. De stelselwijziging vraagt om een intensievere samenwerking tussen NVAO en inspectie. Hoe de samenwerking en de werkwijze precies vorm te geven, wordt op dit moment nader uitgewerkt met alle betrokken partijen in het onderwijsveld.

In aanvulling op bovengenoemde waarborgen komen er in het nieuwe stelsel nieuwe instrumenten bij om zicht te houden op opleidingskwaliteit, zoals steekproeven van de opleidingskwaliteit, een landelijke database van opleidingsrapporten, en een escalatieprocedure op elke instelling zodat studenten met zorgen over de opleidingskwaliteit aan de bel kunnen trekken.

Gevolg negatieve instellingsbeoordeling

De raad vraagt ten slotte aandacht voor het punt dat in de voorlopige plannen voor instellingsaccreditatie sprake zou zijn van een systematiek waarbij een parallel systeem van extern toezicht in het hoger onderwijs nodig blijft.

Vermoedelijk doelt de raad op de passage uit de Kamerbrief over uitwerking van instellingsaccreditatie waarin is aangegeven dat bij weigering of verlies van instellingsaccreditatie als gevolg van de instellingstoets, de opleidingsbeoordeling blijft plaatsvinden op de wijze waarop dit in het huidige stelsel ook het geval is. Daarmee wordt de situatie bedoeld waarin er in het interne kwaliteitszorgsysteem dusdanige tekortkomingen zijn geconstateerd dat aan de instelling niet de verantwoordelijkheid kan worden gegeven om de opleidingsbeoordeling onder eigen regie vorm te geven. Het gevolg is dat de NVAO de regie over de opleidingsbeoordelingen voert tot het moment dat de instelling (weer) instellingsaccreditatie verkrijgt. Er is dus geen sprake van twee systemen van extern toezicht. Immers, de basis is eigen regie tenzij de instelling deze niet kan waarmaken. In dat geval voert de NVAO tijdelijk de regie met als doel deze verantwoordelijkheid na verloop van tijd bij de instelling te leggen.

De implicaties van een negatief besluit op de toets voor instellingsaccreditatie vergen zorgvuldige nadere doordenking, mede met het oog op uitvoerbaarheid, proportionaliteit en de capaciteit van de NVAO. Het is denkbaar dat ook ten aanzien van de consequenties die aan een negatief

besluit worden verbonden een vorm van maatwerk plaatsheeft al naar gelang de aard en de omvang van het geconstateerde gebrek in de instellingstoets. Daarbij is het van belang dat het oordeel naar aanleiding van een instellingstoets, ook als dat negatief is, vooral aanzet tot verbetering op de onderdelen waar dat van toepassing is. In geen geval leidt een negatief besluit op de toets voor instellingsaccreditatie ertoe dat de accreditatie van alle opleidingen automatisch komt te vervallen.

De uitkomsten van de evaluatie van het experiment en de inzichten die daaruit voortvloeien, zijn zeer waardevol. Ik zal de tijd tot indiening van het wetsvoorstel goed benutten om deze en de aandachtspunten van de Onderwijsraad mee te nemen in de uitwerking van instellingsaccreditatie. Ik ben en blijf in gesprek met relevante partijen, zodat middels een zorgvuldig proces tot een goed werkend systeem kan worden gekomen.

Motie Van der Molen en Van der Woude over toetsing anderstalig onderwijs

Tot slot licht ik graag toe hoe ik de motie van de Kamerleden Van der Molen en Van der Woude over de wijze van toetsing van anderstalig onderwijs¹¹ ten uitvoer breng. Deze motie is ingediend tijdens het Tweeminutendebat over de beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap op 14 september jl.

In de constatering en overwegingen van de motie wordt verondersteld dat de CDHO nog altijd een adviesrol heeft ten aanzien van opleidingstaal. Dat is niet het geval. Ik zal dit toelichten. Aanvankelijk beoordeelde alleen de CDHO de opleidingstaal. Dit deed zij bij de advisering over de start van nieuwe, bekostigde opleidingen. Een jaar later is ook de NVAO de opleidingstaal gaan beoordelen, van zowel nieuwe als bestaande, en zowel bekostigde als niet-bekostigde opleidingen. Als opleidingen in een andere taal dan het Nederlands worden verzorgd, wordt die keuze getoetst door de NVAO bij de accreditatie. In de praktijk bleek dit niet goed te werken omdat voor de CDHO en de NVAO niet duidelijk was in hoeverre het advies van de CDHO door de NVAO moest worden betrokken in haar eigen oordeel en bleek het beoordelingskader lastig uit te voeren.¹² Ook leidde het tot veel vragen vanuit instellingen omdat hetzelfde onderwerp in twee verschillende toetsen aan de orde kwam.

Om die reden heeft mijn ambtsvoorganger in 2021 met de CDHO en de NVAO afgesproken dat alleen nog de NVAO over de opleidingstaal oordeelt. Deze bestaande praktijk wordt bestendig met de inwerking-treding van de nieuwe Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs, die naar verwachting in het voorjaar van 2023 in werking treedt. Door de beoordeling alleen bij de NVAO neer te leggen kunnen alle relevante factoren (zoals international classroom of de kwaliteit van de opleiding) in een (integrale) beoordeling worden betrokken.

De motie verzoekt de regering om op alle lopende aanvragen voor Engelstalige nieuwe opleidingen die bij de CDHO, bij het ministerie of de NVAO in behandeling zijn voorafgaand aan de definitieve besluitvorming alsnog een toets op de taalkeuze toe te passen en de uitkomst daarvan te publiceren. De motivering van de taalkeuze wordt bij alle nieuwe, anderstalige opleidingen door de NVAO beoordeeld voordat deze starten. De NVAO maakt de accreditatiebesluiten inclusief de visitatierapporten openbaar.

¹¹ Kamerstuk 31 288, nr. 978

¹² CDHO jaarverslag 2021, p.14

De motie verzoekt voorts de regering om in het beoordelingskader van de NVAO de wijze van toetsing van de taalkeuze te expliciteren en dit tevens te expliciteren voor het advies van de CDHO rondom de taalkeuze, en de Kamer daarover te informeren voor het einde van het kalenderjaar. Ik heb daarom de NVAO verzocht om een rapportage op te stellen over de wijze waarop de opleidingstaal in de afgelopen periode door de NVAO is beoordeeld en tot welke conclusies dit geleid heeft. Dit heb ik reeds in het genoemde Tweeminutendebat toegezegd. De NVAO heeft mij laten weten voor het einde van het kalenderjaar deze rapportage op te kunnen leveren. Over de uitkomsten hiervan, alsmede een mogelijke aanscherping van het accreditatiekader op dit punt, informeer ik u begin volgend jaar, in mijn brief waarin ik een samenhangend pakket voorstel over hoe om te gaan met internationalisering. Aangezien de CDHO niet langer een adviesrol heeft ten aanzien van opleidingstaal, zal het beoordelingskader van de CDHO op dit punt niet worden geëxpliciteerd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf