

Vergaderjaar 2016–2017

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 556

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Ontvangen ter Griffie op 7 oktober 2016.

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

De goedkeuring van de wijziging van het accreditatiekader kan niet eerder plaatsvinden dan op 5 november 2016.

Den Haag, 7 oktober 2016

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel van het hoger onderwijs. Tevens bied ik u een herzien accreditatiekader aan¹ dat ik voornemens ben goed te keuren. Zoals in artikel 5a.2a, derde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is vastgelegd, kan ik niet eerder tot definitieve goedkeuring daarvan overgaan totdat vier weken na de datum voor voorlegging zijn verstreken.

In mijn eerdere brief aan uw Kamer² heb ik aangegeven met de doorontwikkeling van het stelsel een aantal doelstellingen te willen realiseren, zoals het verminderen van de ervaren lasten en het vergroten van vertrouwen en eigenaarschap, met als randvoorwaarden dat het stelsel doeltreffend, doelmatig en toekomstbestendig is, aanzet tot verbetering, en voldoet aan internationale normen ten aanzien van kwaliteitszorg.

Met de aanpassingen van het accreditatiekader worden de administratieve lasten substantieel verminderd. Het oordeel van docenten en bestuurders of de lastendruk hoog of laag is, heeft echter niet alleen te maken met de feitelijke hoeveelheid tijd en energie die gemoeid is met het afleggen van verantwoording, maar ook met de mate waarin die lasten opwegen tegen de gevoelde baten. Wijzigingen dragen dan ook niet alleen bij aan lastenverlichting maar in het bijzonder ook aan het verhogen van de baten, te weten: meer vertrouwen en meer eigenaarschap.

Het accreditatiekader is van zestig pagina's teruggebracht naar dertig. De huidige kaders en handleidingen voor de verschillende soorten beoordelingen zijn daarnaast zoveel mogelijk geïntegreerd. Waar de systematiek van de toets nieuwe opleiding (tno) en de beoordeling van een bestaande

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 288, nr. 471

opleiding overlapt, zijn deze criteria voor de beoordeling in het accreditatiekader bijvoorbeeld in elkaar geschoven. Op deze wijze wordt de samenhang tussen de verschillende typen beoordelingen helderder. De standaarden en beslisregels zijn bovendien verder verduidelijkt. Dit leidt tot minder lasten voor instellingen; zij weten beter wat er van hen verwacht wordt.

Het accreditatiestelsel, waarin docenten en studenten een belangrijke rol vervullen, is een stelsel van kwaliteitsborging waar alle betrokkenen in het Nederlandse hoger onderwijs trots op mogen zijn. Het stelsel is het dan ook waard om verbeterd te worden waar dat kan. Zoals ik vorig jaar in mijn brief aan uw Kamer heb aangekondigd, wordt het accreditatiestelsel verbeterd langs twee sporen: ik realiseer een aantal verbeteringen in het huidige accreditatiestelsel (spoor 1) en ben voornemens daarnaast een beperkte pilot met instellingsaccreditatie te starten (spoor 2). De verbeteringen in het huidige stelsel vinden plaats op diverse niveaus; in de wetgeving, het accreditatiekader en de wijze waarop evaluatiebureaus en instellingen hiermee omgaan. Ik heb geconstateerd dat mijn plannen voor het verbeteren van het huidige stelsel in de Tweede Kamer en in het veld breed worden gedragen. Spoor 1 kan worden beschouwd, zoals in een eerder debat met uw Kamer naar voren kwam, als *no regret*.

Het accreditatiekader is als toetsingskader een nadere uitwerking van de huidige WHW. Ik heb de NVAO gevraagd 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 uw Kamer breed worden onderschreven. Diverse onderdelen uit spoor 1 kunnen immers al gerealiseerd worden binnen de huidige wetgeving. Op die manier kunnen instellingen en opleidingen relatief snel profiteren van een aantal verbeteringen. We zijn het aan de onderwijsgemeenschap verplicht om ruimte voor verbeteringen nu al te benutten waar het kan. Met voorhang van dit accreditatiekader worden op korte termijn concrete en voor het veld merkbare stappen gezet om deze maatregelen te realiseren.

In deze brief bied ik verder zicht op de ingeslagen weg om het accreditatiestelsel te verbeteren. Bovendien sta ik stil bij de context waarin het accreditatiekader nu wordt voorgehangen en licht ik een aantal belangrijke wijzigingen in het nieuwe kader toe.

Wetswijziging en pilot instellingsaccreditatie

Spoor 1

Spoor 1 betreft een pakket van verbeteringen van het gehele stelsel. Belangrijke elementen van dit stelsel zijn de WHW, maar ook het accreditatiekader dat hier een nadere uitwerking van is, 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. De maatregelen binnen spoor 1 zijn dan ook tot stand gekomen na een interactief beleidstraject waarbij gesprekken zijn gevoerd met ervaringsdeskundigen, belanghebbenden en experts in kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.

Een verbetering van het stelsel vraagt om aanscherping op alle niveaus en inzet van alle betrokkenen en belanghebbenden. Ik heb in genoemde brief aan de Tweede Kamer aangekondigd de wet aan te passen. 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 wetwijziging. De wetwijziging maakt het bovendien mogelijk dat een aantal verbeteringen dat nu in het gewijzigde accreditiekader is opgenomen, ook voor de langere termijn duurzaam gerealiseerd en bestendig wordt. Ook moet het accreditatiehoofdstuk worden opgeschoond, verduidelijkt en verhelderd op bepaalde punten, mede naar aanleiding van eerdere kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State. De wet biedt immers het normatieve kader voor het accreditatiestelsel en dient helder te zijn over criteria, bevoegdheden en rechtsgevolgen.

Het wetsvoorstel «Accreditatie op maat» is deze zomer in internetconsultatie gegaan en aan verschillende organisaties voorgelegd voor de uitvoeringstoets. Ik zet mij ervoor in dat het wetsvoorstel begin volgend jaar bij uw Kamer kan worden ingediend.

Spoor 2

Ook ben ik van start gegaan met voorbereidingen voor de pilot instellingsaccreditatie met lichte opleidingsaccreditatie. Verschillende instellingen hebben aan mij kenbaar gemaakt interesse te hebben in eventuele deelname. Met deze instellingen ben ik in gesprek over de manier waarop de pilot kan worden gerealiseerd. Daarbij wil ik – met behoud van de benodigde waarborgen, waarover ook tijdens het debat hierover met uw Kamer is gesproken – zoveel mogelijk rekening houden met de wensen van instellingen, om hen op die manier maatwerk te kunnen bieden. Mede op basis hiervan wordt een experimenteer-AMvB voorbereid die begin 2017 aan uw Kamer zal worden voorgehangen.

Toelichting accreditiekader

De NVAO heeft het gewijzigde kader ontwikkeld na overleg met de onderwijskoepels VSNU, Vereniging Hogescholen en NRTO; de werkgeversorganisatie VNO-NCW/MKB Nederland; studentenorganisaties ISO en LSVb; evaluatiebureaus en vakbonden. De NVAO heeft eveneens advies ingewonnen (conform artikel 5a.2, 5^e lid WHW) bij experts van Europese kwaliteitszorginstanties, in het bijzonder in de grenslanden. Ik dank de NVAO voor haar voortvarende inzet om het accreditiekader aan te passen in lijn met de doelstellingen die door het onderwijsveld en ook in de Tweede Kamer breed worden onderschreven. Ik vertrouw er dan ook op dat met dit gewijzigde kader het draagvlak voor het accreditatiestelsel, in het onderwijsveld maar ook in de samenleving in den brede, verder bestendig wordt.

In het gewijzigde kader wordt minder tot in detail voorgeschreven hoe de instelling zich dient te verantwoorden. Er is ook meer ruimte voor het constructieve gesprek over verbetering. Daarnaast krijgen de studenten meer gelegenheid om bij te dragen aan dit gesprek.

Ik zal de wijzigingen van het accreditiekader aan de hand van de doelstellingen van de doorontwikkeling van het stelsel hieronder verder toelichten.

1. Het stelsel levert transparante informatie en garanties voor studenten, werkgevers en andere maatschappelijke actoren met betrekking tot de kwaliteit van opleidingen

De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat het Nederlandse hoger onderwijs van hoge kwaliteit is. Daarover mag geen twijfel bestaan; met het accreditatiestelsel blijft de kwaliteit van opleidingen gegarandeerd. Het uitgangspunt van kwaliteitszorg blijft dan ook dat beoordelingen door onafhankelijke deskundigen openbaar zijn (artikel 1.18 WHW). Waar de twee functies van het stelsel, verantwoording over en verbetering van de kwaliteit, meer van elkaar worden onderscheiden blijft transparantie over de kwaliteit dus onverminderd gewaarborgd. Het stelsel wordt transparanter doordat in het gewijzigde kader meer eenvoud en samenhang is aangebracht in de wijze waarop opleidingen en instellingen op kwaliteit en kwaliteitszorg worden beoordeeld.

2. De ervaren lasten worden substantieel verminderd

Een belangrijke doelstelling van de doorontwikkeling is dat instellingen en opleidingen minder lasten ervaren bij de accreditatieprocedure. In het gewijzigde kader wordt overlap tussen kwaliteitscriteria voorkomen. Bij de beperkte opleidingsbeoordeling wordt duidelijker dat geen verantwoording hoeft te worden afgelegd over personeelsbeleid maar alleen over de kwaliteit van het docententeam. Bij de kwaliteitsstandaarden wordt sterker benadrukt dat voorzieningen relevant voor de opleiding alleen worden beoordeeld wanneer hierover op instellingsniveau nog niet is gerapporteerd. Minder overlap betekent een lagere lastendruk voor instellingen.

Daarnaast komt een aantal formele eisen voor het aanleveren van een zelfevaluatie-rapport te vervallen. Uitgangspunt is dat de standaarden uit het accreditatiekader herleidbaar zijn uit de documentatie. Dit biedt opleidingen en instellingen de vrijheid om reeds beschikbare documenten, zoals de onderwijs- en examenregeling en de studiegids, aan te leveren ten behoeve van visitatie en accreditatie. Bovendien wordt aan visitatiepanelen gevraagd om in principe geen andere informatie op te vragen dan reeds beschikbaar bij de opleiding, en daarin sowieso terughoudend te zijn. De open opzet en uitwerking van het kader maken het stelsel flexibeler en moeten leiden tot minder ervaren en administratieve lasten.

3. Vertrouwen staat voorop

Een belangrijk uitgangspunt bij de vormgeving van het gewijzigde kader is vertrouwen. Alleen wanneer de instelling wordt erkend in haar professionaliteit en autonomie waar het gaat om de wijze waarop zij de kwaliteit van het onderwijs richting geeft en verbetert, kunnen bestuurders, docenten en studenten hun verantwoordelijkheid integraal oppakken. De eigen visie en doelstellingen van de instellingen zijn het uitgangspunt. Hiermee krijgt de kwaliteitscultuur in de onderwijsgemeenschap meer ruimte.

Een belangrijke wijziging van het accreditatiekader is dan ook gelegen in de invulling die de beoordeling bij de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) krijgt. De ITK is een periodieke, externe en onafhankelijke beoordeling van de interne kwaliteitszorg van een instelling ten aanzien van het onderwijs. Bij deze toets wordt vastgesteld of het interne kwaliteitszorgsysteem in samenhang met de kwaliteitscultuur eraan bijdraagt dat de eigen visie op goed onderwijs wordt gerealiseerd. Met het gewijzigde kader wordt er meer ruimte gemaakt voor de autonomie van de instelling, die primair

verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs. De visie en doelstellingen van de instelling ten aanzien van onderwijskwaliteit vormen het startpunt van de beoordeling bij de ITK. Met betrekking tot de onderwijsvisie ligt de nadruk op de realisatie daarvan en de mate waarin deze is afgestemd op verwachtingen van het werkveld, de vakgenoten, de studenten en de samenleving. De visie van de instelling dient duidelijk, gedeeld en doorleefd te zijn.

Vertrouwen op basis van de goede staat van dienst van instellingen komt in het kader tot uitdrukking doordat er bij de ITK meer nadruk ligt op behaalde resultaten: de mate waarin de instelling kan aantonen dat er een kwaliteitscultuur is waarin zij zelf tijdig problemen op opleidingsniveau signaleert en passende maatregelen treft. Als de ITK eerder al is behaald, wordt een volgende ITK-beoordeling vanuit de in het verleden behaalde resultaten en inzet bezien. De wettelijke criteria blijven in stand maar in de werkwijze van commissies wordt meer aangestuurd op het hanteren van een perspectief dat gericht is op ontwikkeling.

4. Docenten, studenten en bestuurders ervaren meer eigenaarschap ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs

Naast de eerder genoemde punten wordt met het gewijzigde accreditatiekader in nog een aantal opzichten het eigenaarschap van de onderwijsgemeenschap vergroot ten aanzien van de kwaliteit en kwaliteitszorg van het onderwijs.

Meer ruimte voor ontwikkeling en verbetering

Het eigenaarschap van docenten is in de eerste plaats gelegen in de peer review als basis van externe kwaliteitszorg: docenten nemen elkaar als collega's en onder gelijken de maat. Voor kwaliteitsborging is het inhoudelijke en constructieve gesprek tussen vakgenoten, over wat er goed gaat en wat er beter kan en moet, onmisbaar. Ik heb aangekondigd dat ik de twee functies van het accreditatieproces – verantwoording over, en verbetering van de kwaliteit – scherper van elkaar wil onderscheiden (zoals in de rapportage) zodat er meer openheid ontstaat voor het inhoudelijke gesprek ten behoeve van ontwikkeling en verbetering.

In het voorliggende accreditatiekader is dit onderscheid aangebracht ten aanzien van de wijze waarop over de opleidingsvisaties aan de NVAO gerapporteerd wordt door de betreffende instelling. De instelling rapporteert alleen datgene aan de NVAO, wat nodig is om verantwoording af te leggen over de kwaliteit van de opleiding. Het visitatiepanel rapporteert naar aanleiding van een ontwikkelgesprek separaat aan de instelling over verbeterpunten. Het gaat hierbij om ontwikkelpunten voor de opleiding die geen grond vormen voor accreditatiebesluiten maar wel ruimte bieden voor verdere verbetering van het onderwijs. Zo ontstaat meer ruimte voor een open gesprek. Nadat de NVAO een accreditatiebesluit heeft genomen maakt de instelling de conclusies die verbonden zijn aan het ontwikkelgesprek zelf openbaar.

Studentbijdrage zelfevaluatie

Daarnaast wordt met dit nieuwe accreditatiekader ook het eigenaarschap van studenten vergroot. De opleiding dient haar studenten in de gelegenheid te stellen om een eigen, zelfstandige bijdrage te leveren aan het zelfevaluatierapport, bijvoorbeeld in de vorm van een hoofdstuk. In het hoofdstuk beschrijven de studenten hoe zij, ten aanzien van de inhoud van de opleiding, de opleiding ervaren en wat zij als mogelijke ontwikkel-

punten en kansen zien. Studenten zijn overigens niet verplicht om een bijdrage te leveren maar zij dienen hiertoe wel de gelegenheid te krijgen.

Minder gedetailleerde voorschriften en betere afstemming

Instellingen en opleidingen krijgen meer ruimte en eigenaarschap doordat de procedures minder gedetailleerd worden voorgeschreven. Waar het kader voorheen een uitvoerige specificatie gaf van de voorwaarden en eisen die gelden voor de panelsamenstelling als nadere uitwerking van de wet, is er nu gekozen voor een zeer beknopte toelichting in het kader. Ik heb in mijn eerder genoemde brief aan uw Kamer aangegeven dat ik het mogelijk wil maken dat in een visitatiepanel bij de opleidingsbeoordeling ook vakgenoten zitting nemen die intern aan de instelling maar extern aan de opleiding zijn. Deze wens, ook afkomstig uit het veld, blijkt niet overeen te komen met internationale eisen. Daarom heb ik de ruimte gezocht in minder dwingende voorschriften. Het principe van onafhankelijkheid en deskundigheid dat leidend is bij de panelsamenstelling blijft uiteraard onverminderd van kracht.

Bovendien biedt de NVAO opleidingen de gelegenheid om, voorafgaand aan het accreditatieproces, in sectorverband met de NVAO werkafspraken te maken om het proces soepel te laten verlopen. Instellingen en opleidingen krijgen meer gelegenheid om eigen wensen in te brengen bijvoorbeeld omtrent het locatiebezoek, uiteraard met inachtneming van de waarborgen die gelden voor een kwaliteitsbeoordeling. Wederzijdse afstemming van verwachtingen voorafgaand aan de visitatieprocedure leidt tot meer helderheid en meer maatwerk. Minder gedetailleerde voorschriften en betere afstemming vooraf levert niet alleen een vergroting van het eigenaarschap op maar leidt tevens tot een vermindering van administratieve lasten.

5. Het draagvlak voor het stelsel blijft behouden

Behoud van het draagvlak is als doelstelling niet te herleiden tot slechts een of meer specifieke maatregelen maar geldt als uitgangspunt voor alle verbeteringen die in het stelsel worden gerealiseerd. Zoals ik al heb aangegeven zijn mijn beleidsvoornemens tot stand gekomen na afstemming met verschillende deskundigen en belanghebbenden in het hoger onderwijs. Binnen het kader van deze beleidsvoornemens is het accreditatiekader aangepast en ik vertrouw er dan ook op dat het gewijzigde kader eveneens op draagvlak kan rekenen bij de onderwijsgemeenschap. Het kader schrijft minder tot in detail voor, zet meer aan tot verbetering van het onderwijs en geeft de onderwijsgemeenschap meer ruimte om het eigenaarschap op te pakken.

Tot slot

Het voorliggende kader is kenmerkend voor het evenwicht dat ik met de doorontwikkeling van het stelsel beoog. De balans wordt hersteld tussen de lasten die de onderwijsgemeenschap ervaart bij accreditatie en datgene wat het haar oplevert: inzicht in de kwaliteit van het onderwijs, in wat er nog beter kan, en de motivatie om daar als studenten, docenten en bestuurders de schouders onder te zetten. Dat komt de kwaliteit van het onderwijs, maar ook de kwaliteitscultuur ten goede. Die motivatie neemt toe wanneer de onderwijsgemeenschap zich meer vertrouwd weet en vanuit zelfvertrouwen het eigenaarschap oppakt voor de kwaliteit van het onderwijs. Met het gewijzigde accreditatiekader is een belangrijke stap gezet in die richting en investeer ik in het behoud en de bestending van het draagvlak voor het accreditatiestelsel; niet alleen bij de onderwijsgemeenschap maar ook bij het afnemende veld en de samenleving in den

brede. Een goed functionerend accreditatiestelsel is immers onmisbaar voor het maatschappelijke vertrouwen, ook internationaal gezien, in de kwaliteit van ons hoger onderwijs.

Ik ben voornemens het accreditatiekader goed te keuren. Nadat het kader is goedgekeurd volgt plaatsing in de Staatscourant en treedt het kader in werking. Er volgen nog meer stappen; uw Kamer kan het wetsvoorstel Accreditatie op maat en de experimenteer-AMvB voor de pilot instellings-accreditatie tegemoet zien.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker