

Vergaderjaar 2014–2015

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 404

Ontvangen ter Griffie van de Tweede Kamer op 19 september 2014.

De goedkeuring van de wijziging van het accreditatiekader kan niet eerder plaatsvinden dan op 18 oktober 2014.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2014

Met deze brief bied ik uw Kamer ter voorhang het herziene accreditatiekader aan¹. Dit accreditatiekader is aangepast naar aanleiding van de Wet Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. Wijzigingen als de scheiding van eindniveau en examinering, de invoering van clustergerichte accreditatie en de verlenging van de maximale herstelperiode, toets nieuwe opleiding en instellingstoets onder voorwaarden van 1 naar 2 jaar vragen om nadere uitwerking in het accreditatiekader.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om tegelijkertijd ook wijzigingen in het accreditatiekader door te voeren met als doel een (nog) beter functionerend accreditatiestelsel dat waar mogelijk minder belastend is voor instellingen.

Ik informeer u met deze brief tevens over de voortgang van de ingezette weg om vermindering van ervaren lasten in het accreditatiestelsel tot stand te brengen. Ik zal daarbij ingaan op de toezeggingen die ik heb gedaan in mijn beleidsreactie op het functioneren van het accreditatiestelsel en de moties die zijn ingediend naar aanleiding van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs.

Het functioneren van het accreditatiestelsel

In 2013 ontving uw Kamer mijn beleidsreactie op de evaluatie van het accreditatiestelsel. Het accreditatiestelsel is geëvalueerd door een vijftal organisaties, te weten de Algemene Rekenkamer, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Inspectie van het Onderwijs, de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en de European Association for Quality Assurance (ENQA). Een vraag die aan bod kwam in de evaluatie was in hoeverre de inhoudelijke kwaliteit van een opleiding

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

centraal is komen te staan in het huidige accreditatiestelsel. Uit de evaluatie blijkt dat de focus meer op de inhoud en kwaliteit van het onderwijs is komen te liggen sinds het in 2011 gewijzigde accreditatiestelsel. Professionals kijken met een timmermansoog naar de kwaliteit van het onderwijs. De algemene conclusie van het accreditatiestelsel is dat het stelsel goed functioneert en dat het zich in de juiste richting ontwikkelt.²

Deze conclusie wordt – zoals ik uw Kamer informeerde tijdens het plenair debat van 3 september 2014 over de herstelperiodes die zijn toegekend aan een aantal opleidingen in de Geesteswetenschappen – bevestigd door de recente accreditatiebesluiten in de sector Geesteswetenschappen (Handelingen II 2013/14, nr. 104, debat over het negatief oordeel NVAO over studies in de geesteswetenschappen). Daaruit blijkt dat wanneer opleidingen niet (volledig) aan de maat zijn, de tekortkomingen worden gedetecteerd. Aanbevelingen zijn niet vrijblijvend maar vragen binnen gestelde tijd om actie en resultaat. Door de introductie van de hersteltermijn is de beoordeling scherper geworden. En daarmee zijn de verbeterpunten van opleidingen transparant en duidelijk voor een ieder. Commissies van deskundigen zijn eerder geneigd negatief te adviseren bij twijfel over de kwaliteit van de opleiding. De consequenties voor een opleiding zijn immers minder groot dan voorheen; de opleiding behoudt accreditatie maar dient wel de nodige verbeteringen door te voeren. De lat is dus hoger komen te liggen met als gevolg dat meer opleidingen niet in één keer over die lat heenkomen. De introductie van de herstelperiode heeft daarmee een positief effect op de kwaliteit van de opleiding. Studenten van ISO en LSVb hebben mij laten weten de herstelperiode te waarderen, omdat het kwaliteitsverbetering en transparantie ten goede komt.

Hoewel het accreditatiestelsel nog steeds kan rekenen op een breed draagvlak, werd duidelijk dat er ook signalen zijn dat dit draagvlak onder druk komt te staan in het wetenschappelijk onderwijs onder andere door de hoge belasting die gepaard gaat met het stelsel.³ Dat is kwetsbaar voor een stelsel dat haar kracht juist daaraan ontleent. Instellingen ervaren veel lasten in relatie tot het accreditatieproces. Dat instellingen lasten ervaren in het accreditatieproces is op zichzelf geen nieuw gegeven; het was voor mijn ambtsvoorgangers aanleiding om in het nieuwe accreditatiestelsel lastenreductie als doel op te nemen. Helaas is dit doel – om verschillende redenen die ik eerder heb benoemd in mijn beleidsreactie – niet gerealiseerd. Dat deze doelstelling niet is behaald, wil niet zeggen dat ik deze laat varen. Lastenreductie in zowel het huidige als toekomstige stelsel is en blijft voor mij een prioriteit. Daarom ben ik – conform mijn toezegging tijdens het Wetgevingsoverleg versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs en de oproep uit motie van het lid Rog – voortvarend aan de slag gegaan om lastenreductie in het huidige stelsel te realiseren.⁴ Ook wil ik waar mogelijk nu al verbeteringen doorvoeren in het accreditatiestelsel opdat het stelsel nog beter zal functioneren. Met deze brief ga ik daar nader op in.

De brief is als volgt opgebouwd. Ik informeer u eerst over de wijze waarop ik op korte termijn verbeteringen wil aanbrengen in het stelsel, de ervaren lasten wil verminderen en tot welke aanpassingen dat heeft geleid in het accreditatiekader. Daarna geef ik aan wat ik onderneem om de komende jaren te komen tot de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel, waarin

² Kamerstuk 32 210, nr. 24

³ Inspectie van het Onderwijs, de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel Hoger Onderwijs, juli 2013, p. 8

⁴ Kamerstuk 33 472, nr. 28

lastenverlichting en verdiend vertrouwen meer belonen centraal staan. Het herziene accreditatiekader is als bijlage toegevoegd, ter voorhang.

Verbeteringen op korte termijn

Naar aanleiding van mijn beleidsreactie op het functioneren van het accreditatiestelsel, het Wetgevingsoverleg over de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs en bepalingen uit deze wet stel ik op de korte termijn een aantal verbeteringen voor in het accreditatiestelsel. Deze verbeteringen hebben betrekking op:

1. Reductie lasten in het accreditatiekader van de NVAO;
2. Inhoudelijke aanpassingen in het accreditatiestelsel;
3. Verbetering werkwijze visitatiepanels en de NVAO;
4. Meer duidelijkheid verschaffen («compliance assistance») aan de instellingen;
5. Geen nieuwe verplichtingen in het accreditatiestelsel.

1. Reductie lasten in het accreditatiekader van de NVAO

Ik heb de NVAO gevraagd om kritisch te kijken naar het bestaande accreditatiekader; waar kan het minder of kan een onderdeel worden geschrapt (bijv. bij een dubbeling)? Ook heeft de NVAO het accreditatiekader aangepast naar aanleiding van de toezeggingen die ik heb gedaan ten behoeve van verbeteringen in het huidige stelsel. De NVAO heeft deze opdracht opgepakt in samenwerking met de visitatiebureaus. Zij stelt een aantal aanpassingen voor in het accreditatiestelsel met als doel de lasten bij instellingen te beperken en het accreditatieproces te verbeteren. De aanpassingen zijn besproken met de VSNU, Vereniging Hogescholen, de NRTO, evaluatiebureaus, studenten en de werkgeversorganisaties. Daarbij is het van belang om uw Kamer te melden dat de NVAO mij heeft laten weten dat deze organisaties aangeven dat de NVAO binnen de kaders van de huidige wetgeving al het mogelijke doet om de administratieve lasten voor instellingen te beperken. Het accreditatiekader is met het oog hierop, en vanwege de evaluatie van het accreditatiestelsel en de implementatie van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen aangepast.

Minder (uitgebreide) stukken aanleveren

Bij het accreditatieproces is er sprake van papierwerk, soms meer dan nodig en gewenst. Bij zowel de beperkte als de uitgebreide opleidingsbeoordeling worden de lasten beperkt door de aan te leveren stukken in te perken in omvang en aantal. Er is een sterke vermindering van het aantal documenten dat ter inzage moet worden voorgelegd bij de beperkte opleidingsbeoordeling. Ook is bij de beperkte opleidingsbeoordeling de verplichting verwijderd om in de kritische zelfreflectie in te gaan op de wijze waarop de opleiding student- en docenttevredenheid meet, evenals de verplichting aldaar de resultaten van deze onderzoeken te bespreken, verwijderd. Deze bepaling past niet bij het beperkte karakter van de beoordeling en doet geen recht aan het feit dat de instelling reeds de instellingstoets kwaliteitszorg heeft behaald. De beperkte opleidingsbeoordeling geldt immers alleen voor instellingen die een positief besluit op de instellingstoets kwaliteitszorg hebben behaald.

De kritische zelfreflectie bij zowel de beperkte als uitgebreide opleidingsbeoordeling is beperkt tot 15 pagina's waar dat voorheen 25 pagina's betrof.

Minder lasten bij de uitgebreide opleidingsbeoordeling

Ook instellingen zonder instellingstoets kwaliteitszorg dienen lastenverlichting te ervaren. In de wet staat een zevental criteria waarop een opleiding in het kader van de uitgebreide opleidingsbeoordeling wordt beoordeeld. De NVAO heeft die criteria nader geoperationaliseerd in een aantal standaarden. Die standaarden van de uitgebreide opleidingsbeoordeling zijn substantieel verminderd, maar ook duidelijker geworden. Er is gekeken wat echt nodig is om de opleiding goed te kunnen beoordelen op de wettelijke criteria. Voor de uitgebreide opleidingsbeoordeling geldt dat een aantal standaarden ten behoeve van de beoordeling van de opleiding is samengevoegd en een aantal is verwijderd. De onderwerpen personeel en kwaliteitszorg bestaan beide bijvoorbeeld nog uit één geïntegreerde standaard en het onderwerp onderwijsleeromgeving is aanzienlijk ingeperkt. Ook is de duur van het bezoek bij de uitgebreide opleidingsbeoordeling gehalveerd. Dit alles is positief voor instellingen zonder instellingstoets kwaliteitszorg (denk aan kleine instellingen met een beperkt aantal erkende opleidingen). Op deze wijze gaan er minder lasten gepaard met de uitgebreide opleidingsbeoordeling, waardoor die instellingen ook profijt heeft van de ingezette lijn van lastenverlichting.

Ik ben van mening dat deze aanpassingen tot een lastenreductie zullen leiden tot een beter functionerend en een minder belastend stelsel. Tegelijkertijd ben ik me ervan bewust dat we er met deze wijzigingen niet zijn. Het is nodig kritisch te kijken naar het functioneren van *alle* betrokkenen in het accreditatieproces.

2. Inhoudelijke aanpassingen in het accreditatiestelsel

Gedifferentieerde oordelen

Uit de evaluatie van het accreditatiestelsel blijkt dat opleidingsbeoordelingen nog niet een sterk gedifferentieerd beeld opleveren. De spreiding van de oordelen is beperkt; bij de beperkte opleidingsbeoordeling heeft meer dan 80% het eindoordeel voldoende en heeft maar 3% het eindoordeel excellent.⁵ Ik heb uw Kamer eerder meegedeeld dat ik er belang aan hecht dat een excellente en goede opleiding als zodanig wordt erkend. De NVAO heeft kritisch gekeken naar de beoordelingsschalen. Dat heeft ertoe geleid dat deze zijn geherformuleerd zodat de betrouwbaarheid van het oordeel «goed» of «excellent» beter gewaarborgd is. Op deze wijze is het duidelijker wanneer een opleiding een bepaald predicaat krijgt. Daarnaast is er een aanpassing van de beslisregels zodat differentiatie in oordelen meer mogelijk wordt. De beslisregels zijn nu zo geformuleerd dat kwaliteitsverschillen tussen opleidingen beter zichtbaar worden.

De rol van eindwerken bij accreditatie

Uit de evaluatie kwam ook naar voren dat er een sterke focus is op eindwerkstukken als beoordeling van het gerealiseerd eindniveau. Dat brengt risico's met zich mee; het eindniveau wordt immers niet alleen bepaald door eindwerkstukken. Er zal – met het herziene accreditatiekader waar de beoordeling van eindwerkstukken nader is toegelicht en duidelijk is omschreven – minder nadruk op afstudeerscripties zijn in het accreditatieproces.

⁵ Evaluatie accreditatiestelsel, NVAO, 2013

3. Verbetering werkwijze visitatiepanels en de NVAO

De visitatiepanels en de NVAO zijn belangrijke actoren in het accreditatieproces; het is het panel dat het rapport opstelt en de NVAO die daar een besluit over neemt. Hoewel dit over het algemeen genomen goed gaat, zijn er ook verbeterpunten. Zo heb ik van instellingen begrepen dat sommige panelleden de neiging hebben om extra informatie op te vragen waar vervolgens niets mee wordt gedaan. Een extreem voorbeeld hiervan is 80 orders informatie aanleveren aan het panel. Dit veroorzaakt naast lastendruk ook veel onnodige irritatie over het accreditatieproces en -stelsel. Ik vind dat panels terughoudend moeten zijn in het opvragen van informatie; van de mogelijkheid tot het opvragen van (extra) informatie kan alleen gebruik worden gemaakt indien dit strikt noodzakelijk is. Daarnaast heb ik de NVAO gevraagd om kritisch te kijken naar de bestaande handleidingen, protocollen en toelichtingen en waar mogelijk verbeteringen door te voeren.

Ik heb met uw Kamer tijdens het Wetgevingsoverleg in het kader van Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs gesproken over de noodzaak van een korte doorlooptijd (Kamerstuk 33 472, nr. 2). Instellingen moeten vaak tijdig stukken aanleveren en de organisatie op orde hebben. Als de NVAO dan vervolgens de termijnen overschrijdt, leidt dit tot onbegrip en irritatie. In mijn beleidsreactie op het functioneren van het accreditatiestelsel heb ik aangegeven dat ik met de NVAO het gesprek zal aangaan over de overschrijding van termijnen. De NVAO heeft mij laten weten dat zij de invoering van clusterwijze visitatie, dat wil zeggen de invoering van de verplichting om opleidingen in visitatiegroepen van vergelijkbare opleidingen te laten beoordelen, heeft aangegrepen om de doorlooptijd van het hele accreditatieproces sterk te verkorten. De NVAO heeft aan de hand van voorstellen van de instellingen een concept indeling gemaakt van de visitatiegroepen, waar instellingen op kunnen reageren. De NVAO neemt hierover medio oktober een definitief besluit. De NVAO heeft gepoogd gemengde visitatiegroepen vast te stellen met bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, zoals ook besproken tijdens genoemd wetgevingsoverleg. Ik heb conform mijn toezegging hierover gesproken met de koepels van bekostigd en onbekostigd onderwijs en daarin het belang van gemengde visitatiegroepen benadrukt. Verder krijgen opleidingen langer de tijd om een visitatierapport bij de NVAO in te dienen.

Daarnaast heeft de NVAO stappen genomen om de toegankelijkheid, leesbaarheid en de onderbouwing van accreditatiebesluiten verbeteren. De NVAO heeft haar website gebruiksvriendelijker gemaakt en het terugvinden van rapporten in de database is vereenvoudigd.

4. Meer duidelijkheid verschaffen («compliance assistance») aan de instellingen

Regeldruk wordt niet alleen veroorzaakt door (overbodige) regelgeving, maar ook door de wijze waarop deze wordt geïnterpreteerd en uitgevoerd. Het komt vaak voor dat opleidingen meer documentatie aanleveren dan noodzakelijk. Dat is vanuit de optiek van de opleidingen ook begrijpelijk; er hangt immers veel af van een accreditatie (overheids erkenning, en bekostiging in het geval van bekostigde opleidingen). Opleidingen willen het goed doen, maar meer is niet per definitie beter. Ik roep de instellingen dan ook op om terughoudend te zijn bij het aanleveren van informatie, maar daarvoor is het wel nodig dat het voor opleidingen duidelijker wordt wat er wordt verlangd en waar het panel naar kijkt. Instellingen nemen nu het zekere voor het onzekere door meer informatie aan te leveren dan strikt nodig. Het is tijd om deze vicieuze cirkel te

doorbreken. Ik zie daar een expliciete rol voor weggelegd voor de NVAO. De NVAO kan als geen ander aangeven wat er minimaal nodig is voor de accreditatie van een opleiding. De NVAO heeft mij ook meegedeeld meer «compliance assistance» te bieden. Ik ga ervan uit dat deze maatregel zal leiden tot minder lasten. Tot slot zal de NVAO in nauw overleg en in samenwerking met de evaluatiebureaus trainingen gaan verzorgen voor de voorzitters van de visitatiepanels met als doel meer duidelijkheid te scheppen over de wijze van beoordelen en lastenreductie.

5. Geen nieuwe verplichtingen in het accreditatiestelsel

Mijn ambtsvoorganger heeft in de beleidsreactie op de eindrapporten alternatieve afstudeertrajecten toegezegd dat de visitatiecommissies bij de beoordeling van de kwaliteit van opleidingen verplicht worden «in de klas te kijken», naar analogie van de lesbezoeken door de Inspectie van het Onderwijs in andere sectoren. Doel van het bijwonen van colleges dan wel andere onderwijsactiviteiten was dat visitatiecommissies als onderdeel van hun beoordeling van de opleiding een concreet beeld vormen van het gehanteerde didactische model en in de praktijk ervaren hoe er onderwijs wordt gegeven. Opleidingen in het hoger onderwijs kennen over het algemeen echter een zeer breed scala aan onderwijsvormen en het onderwijs wordt binnen een opleiding vaak door een grotere diversiteit van docenten verzorgd. Eén lesbezoek is in dat licht weinig representatief en geeft hooguit een indruk van een bepaalde onderwijsvorm en bijbehorende onderwijsinhoud. Hierdoor levert het bijwonen van zo'n onderwijsvorm een te beperkte meerwaarde in verhouding tot de extra lasten die dit met zich meebrengt. De kosten afwegend tegen de baten is het mijns inziens zinvoller om – in lijn met de motie Duisenberg/Mohandis – deze doelstelling te bereiken door de opleidingscommissies explicieter een plaats te geven in het accreditatieproces.⁶ Daarover heb ik uw Kamer geïnformeerd tijdens het plenair debat over de opleidingen in de Geesteswetenschappen van 3 september 2014. De opleidingscommissie heeft al een rol binnen het accreditatieproces maar mede naar aanleiding van genoemde motie en het afzien van het kijkje in de klas, wordt de rol van de opleidingscommissie groter. De opleiding is voortaan verplicht de kritische zelfreflectie en een eventueel herstelplan aan de opleidingscommissie voor te leggen. Aangezien de studenten en docenten in de opleidingscommissie direct zicht hebben op de evaluatieresultaten en de leden van de opleidingscommissie altijd spreken met de visitatiecommissie, is op deze manier ook geborgd dat de didactische kwaliteit van docenten en de wijze waarop in de praktijk onderwijs wordt gegeven voldoende aan de orde is tijdens de visitatie.

In een overleg met de Tweede Kamer op 30 mei 2012 is de toenemende groei van het aantal opleidingen in het Engels aan de orde gekomen (Kamerstuk 31 288, nr. 294). Daarbij heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat de NVAO zal worden gevraagd om te kijken naar de argumentatie voor het aanbieden van een opleiding in een andere taal. In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 7.2, zijn hiervoor voorschriften gegeven. Ik vind het belangrijk dat instellingen hieraan gehoor geven. Instellingen en de NVAO hebben mijn aandacht gevraagd voor de extra lasten die de beoordeling van dit onderdeel met zich mee zal brengen. Een periodieke controle hierop in het kader van het accreditatiestelsel is naar mijn oordeel onnodig. De extra lasten die gepaard gaan met het invoeren van een dergelijke controle van instellingen of ze de juiste onderbouwing hebben van het nut en de noodzaak bij anderstalige opleidingen, acht ik niet in verhouding tot de opbrengsten. Ook wil ik uitgaan van vertrouwen en autonomie. Naast

⁶ Kamerstuk 33 472, nr. 22

regeldruk is er een eveneens inhoudelijke reden om de accreditatie voor anderstalige opleidingen niet aan te scherpen. De VSNU en Vereniging Hogescholen benadrukken in hun visie op internationalisering reeds de kwaliteit van Engelstalige curricula. Dit thema staat hierdoor op de agenda en zal door hen ook verder ingevuld worden, onder meer via de voorbereiding van docenten (ontwikkelingsafspraken in het kader van de cao) en de Engelstalige communicatie aan studenten. Alles overwegende zal deze aangekondigde toevoeging in het accreditatiekader niet worden doorgevoerd. Maar dat betekent ook dat ik instellingen erop aan kan spreken wanneer ik signalen zou krijgen dat een instelling geen gehoor geeft aan de wettelijke voorwaarden voor het verzorgen van anderstalig onderwijs. Verantwoording afleggen bij vragen of kritiek is onlosmakelijk verbonden aan vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid.

Dit alles draagt bij aan verbeteringen in het huidige stelsel en leidt tot minder lasten bij instellingen. Ik heb waardering voor de wijze waarop de NVAO zich heeft ingespannen om mogelijke lastenverlichting binnen de huidige wettelijke kaders optimaal door te voeren in het voorliggende kader. Om substantiële lastenreductie te (blijven) realiseren moeten we het huidige accreditatiestelsel meer fundamenteel bezien met het oog op de doorontwikkeling daarvan naar een stelsel waarin verdiend vertrouwen meer wordt beloond.

De toekomst: waar gaan we naartoe?

Ik heb uw Kamer meegedeeld⁷ dat ik de komende jaren toe wil naar een stelsel waarin verdiend vertrouwen meer wordt beloond. Daar is een begin mee gemaakt bij de invoering van het nieuwe stelsel, maar ik wil samen met betrokkenen de vormgeving van het stelsel meer fundamenteel bezien. Waar verdiend vertrouwen blijkt, kan en moet dit zich ook uitbetalen in proportioneel toezicht en beperktere accreditatie. De afgelopen maanden heb ik verschillende stappen hiertoe gezet. Zo zal ik uitwerking geven aan de motie Rog die mij oproept te onderzoeken hoe de administratieve lasten van het accreditatiestelsel substantieel kunnen worden verlaagd. Daarmee wordt een start gemaakt met dit nieuwe kader en door een internationaal vergelijkend onderzoek uit te zetten naar de accreditatiestelsels in Vlaanderen, Duitsland, Noorwegen en Oostenrijk. Uit dit onderzoek moet blijken hoe deze landen verdiend vertrouwen belonen en hoe zij daar omgaan met lastenvermindering.

Daarnaast ben ik in een interactief proces met betrokkenen in gesprek over het toekomstige accreditatiestelsel. Ik zal uw Kamer begin 2015 informeren over de gesprekken die ik voer over de doorontwikkeling van het huidige accreditatiestelsel en ondertussen over de uitkomsten van het onderzoek.

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

⁷ Kamerstuk 32 210, nr. 24