

Vergaderjaar 2018–2019

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 777

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2019

Vorig jaar heb ik met de Vereniging Hogescholen en de VSNU sectorakkoorden afgesloten. Onderdeel van de sectorakkoorden is dat gezamenlijk verkend wordt hoe een betere balans gevonden kan worden tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en administratieve lasten anderzijds, waarbij bezien wordt of instellingsaccreditatie daartoe een middel kan zijn.¹ Deze verkenning is mede tot stand gekomen tegen de achtergrond van de werkdrukdiscussie in het hoger onderwijs – een hoge prioriteit, nu en voor de komende jaren. Ik zie het verminderen van werkdruk als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. We hebben al vaker over dit thema met elkaar gesproken. Ik vind het van belang dat we hier het gesprek over blijven voeren en ruimte blijven zoeken om de werkdruk te verminderen. Ten aanzien van de werkdruk voortvloeiend uit kwaliteitszorg wil ik nu concrete stappen zetten.

Naast de werkdruk die de verantwoording over kwaliteit met zich mee kan brengen zijn er in het hoger onderwijs ook andere bronnen van werkdruk. Wet- en regelgeving, interne regels van instellingen, regels rondom personeel en ook de buitenwereld zijn alle belangrijke bronnen van werkdruk. Een aantal zaken zijn, met name in het wetenschappelijk onderwijs, relevant bij het tegengaan van werkdruk:

1. instellingen gaan zelf aan de slag met het tegengaan van werkdruk;
2. minder tijdelijke contracten;
3. meer stabiliteit in de financiering en minder concurrentie (onderzoek);
4. instellingen moeten scherper omgaan met financiële reserves.

Ten aanzien van deze vier invalshoeken heb ik reeds diverse acties in gang gezet. Ik heb aan de VSNU, NWO en KNAW gevraagd om dit jaar gezamenlijk met een plan te komen om de druk op het systeem en het wetenschappelijk personeel te verlichten.

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 621

Ik verwacht dat in dit plan in ieder geval aandacht wordt gegeven aan het erkennen en waarderen van onderwijs en impact naast onderzoek, het verlagen van de matchingsdruk, en het verhogen van de honoreringspercentages. Vooruitlopend op dit plan hebben VSNU en NWO op mijn verzoek een voorstel gedaan voor de overheveling van middelen van NWO (tweede geldstroom) naar universiteiten (eerste geldstroom). Dit voorstel heb ik overgenomen in de reactie op het advies van de Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek (commissie Van Rijn).² Als gevolg hiervan gaan alle sectorplanmiddelen rechtstreeks naar de universiteiten. Deze middelen kunnen structureel worden als zij ze inzetten voor vaste contracten. Daarnaast ben ik in gesprek met verschillende partijen die een rol spelen bij de budgettaire cyclus van de universiteiten, met als doel om meer stabiliteit in de geldstromen naar universiteiten aan te kunnen brengen. Ook hebben de leden van de VSNU in de knelpuntenanalyse «Ruimte voor investeringen en talent» toegezegd scherper te gaan begroten en wordt verkend welke obstakels voor scherper begroten zich voordoen en welke kunnen worden weggenomen. Dit heeft als doel tot een meer voorspelbare bekostiging te komen en de relatief frequente inzet van tijdelijke dienstverbanden te doorbreken. Ook de hogescholen ontplooiën diverse activiteiten omtrent het tegengaan van werkdruk. Zij hebben hier bijvoorbeeld afspraken over gemaakt in de cao. Ten aanzien van de hier genoemde activiteiten in het kader van werkdruk zal ik u op een later moment nader informeren.

RUG pakt werkdruk aan

In 2016 heeft de faculteit Science & Engineering van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) een rapport aangeboden aan het College van Bestuur (CvB) over de administratieve rompslomp waar hun medewerkers last van ondervinden. Dit was voor het CvB aanleiding om dit universiteit breed op te pakken. Het resultaat is de Commissie Voorkomen van Rompslomp. Deze commissie inventariseert en identificeert onnodige of onnodig gecompliceerde procedures en regelgeving binnen de RUG en stelt acties voor om deze aan te pakken. Zo heeft de commissie vaart gezet achter een betrouwbare manier voor digitale ondertekening van tentamencijfers, zodat deze niet tweemaal handmatig hoeven te worden ingevoerd.

De ervaren regeldruk van kwaliteitsborging is onderdeel van het debat over de werkdruk. Deze brief zal met name ingaan op de ervaren regeldruk van kwaliteitsborging. Eenzelfde brief heb ik verstuurd naar de Eerste Kamer.

Leeswijzer

In deze brief ga ik eerst in op het onderwerp kwaliteitszorg. In paragraaf 2 sta ik stil bij de ervaren regeldruk van kwaliteitszorg. In paragraaf 3 ga ik in op de mogelijkheid van instellingsaccreditatie, als een aanvullende vorm van accreditatie naast de reeds bestaande vormen accreditatie. Tot slot zal ik in paragraaf 4 enkele algemene conclusies trekken.

1. Kwaliteitszorg

Voordat ik in deze brief schets hoe we verdere stappen kunnen zetten in het verbeteren van de balans tussen de lasten en lusten die samengaan met kwaliteitsborging, beschrijf ik eerst waar we nu staan.

² Kamerstuk 31 288, nr. 744

Kwaliteitsborging komt ten bate van zowel de onderwijsgemeenschap (studenten, docenten en onderwijsleiders), als het afnemend beroepenveld, de overheid en de samenleving in den brede: al deze partijen moeten erop aan kunnen dat de kwaliteit van het onderwijs op orde is en dat ook in de toekomst blijft. De kwaliteit van ons hoger onderwijs is van hoog niveau, ook in internationaal perspectief. De OECD en de Europese Commissie hebben dit onlangs bevestigd.³ De NVAO bericht dat in de afgelopen zes jaar het aantal positieve herbeoordelingen boven de 90% ligt en in de laatste drie jaar boven de 95%.⁴ Dit alles wijst erop dat het hoger onderwijs een sector is die gewend is om kwaliteit te leveren. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft in 2018 onderzoek gedaan naar de werking van het accreditatiestelsel en stelt dat het stelsel adequaat functioneert. Er is in het hoger onderwijs breed draagvlak voor peer review als vorm van kwaliteitsborging. De kwaliteit is geborgd en het stelsel zet bovendien aan tot verbetering. Door te investeren in verbetering blijft de kwaliteit ook in de toekomst hoog en anticipeert het onderwijs op maatschappelijke ontwikkelingen.

De verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs is verdeeld over personen en organisaties op verschillende niveaus. In de eerste plaats ligt de verantwoordelijkheid bij de instellingen, en binnen de instellingen bij de opleidingen. Docenten, studenten en andere betrokkenen bij de opleiding zijn als eerste aan zet om te signaleren wat er nog beter of anders kan ten aanzien van het onderwijs. Van instellingen wordt verwacht dat zij de kwaliteit van het onderwijs dat zij verzorgen systematisch borgen en verbeteren. Goede kwaliteitszorg is bovendien gebaat bij een kritische blik van buitenstaanders. In het hoger onderwijs gebeurt dit door periodieke visitaties op grond van intern opgestelde zelfevaluaties in combinatie met onafhankelijke en deskundige peer reviews. Kwaliteitszorg wordt dus gedragen door en vormgegeven binnen instellingen. Pas in laatste instantie komt ook de overheid in beeld: de NVAO accrediteert de opleidingen op grond van de visitaties en aan de hand van wettelijke kwaliteitseisen. Een opleiding die is geaccrediteerd voldoet aan de basiskwaliteit. De accreditatie vormt daarmee het sluitstuk van de kwaliteitszorgketen. De inspectie is daarnaast verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de relevante wet- en regelgeving en evalueert periodiek het accreditatiestelsel.

Kwaliteitszorg gaat niet alleen over regels en systemen, maar juist ook over de organisatiecultuur. Een goedwerkend systeem van kwaliteitszorg is niet mogelijk zonder een organisatiecultuur waarin alle betrokkenen binnen de instelling vanuit hun eigen rol de verantwoordelijkheid voor kwaliteit krijgen, ervaren en nemen. Deze kwaliteitscultuur is cruciaal om op termijn kwaliteit te kunnen blijven leveren. Regels zijn nodig, maar zijn tegelijk ook slechts kaderstellend: zij kunnen een kwaliteitscultuur niet tot stand brengen. In het kader van de verkenning verdienen beide dimensies onze aandacht.

Dilemma's

Bij het vraagstuk hoe een optimaal stelsel van kwaliteitsborging tot stand gebracht kan worden, speelt een aantal dilemma's. Dit zijn deels algemene dilemma's die spelen op vele beleidsterreinen en dus ook bij kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Ik noem er een aantal:

³ Education at a Glance 2018, Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 147. Supporting Entrepreneurship and Innovation in Higher Education in The Netherlands. Education and Training Monitor 2018 – Country analysis Netherlands, Europese Commissie, November 2018

⁴ Jaarverslag NVAO 2017 en jaarbericht NVAO 2018.

- Regels worden gesteld om een bepaald doel te bereiken. Een (te) grote regeldruk kan echter juist afbreuk doen aan het doel dat men probeert te bereiken. Problemen zijn ook niet altijd op te lossen met regels.
- Het voorschrijven van precieze en strak ingekaderde regels maakt dat zij die verantwoording afleggen, weten waar ze aan toe zijn. Tegelijkertijd kan dit de professionele autonomie, verscheidenheid en innovatie beperken.
- Een goede kwaliteitscultuur brengt de intrinsieke motivatie met zich mee om de kwaliteit op orde te houden en is in zichzelf een waarborg van de kwaliteit. Tegelijkertijd is het moeilijk om vanuit de overheid hier op te sturen.

Voor zulke dilemma's bestaan geen ultieme oplossingen. Dit ontslaat ons echter niet van de plicht om ze met enige regelmaat onder handen te nemen en te bezien waar we kunnen bijsturen in het licht van nieuwe ontwikkelingen. In die context heb ik deze verkenning uitgevoerd.

Aanpak

De verkenning is samen met het onderwijsveld vormgegeven en uitgevoerd. Zo is er een ambtelijke werkgroep gevormd, bestaande uit OCW, Vereniging Hogescholen, VSNU, NRTO, LSVb, ISO, inspectie, NVAO, CDHO, deelnemers aan het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie en vertegenwoordigers vanuit het hoger onderwijs. Deze werkgroep is in het afgelopen halfjaar regelmatig bijeengekomen. Daarnaast is een breder scala van stakeholders en experts bevestigd en betrokken.⁵ De NVAO heeft tevens een werkbezoek georganiseerd naar Finland en Estland, waar men ruime ervaring heeft opgedaan met instellingsaccreditatie.

Om beter inzicht te krijgen in de ervaren regeldruk van kwaliteitszorg, heb ik een onderzoek laten uitvoeren naar welke activiteiten, procedures en regels ten aanzien van kwaliteitszorg als meest belastend worden ervaren, waar of bij wie de oorsprong ligt en wat maakt dat deze als belastend worden ervaren. De onderzoeksresultaten zijn opgenomen in bijlage 1. Daarnaast heb ik een internationaal vergelijkend onderzoek laten doen om na te gaan wat de doelstellingen van andere landen waren om instellingsaccreditatie in te voeren en in hoeverre die doelstellingen bereikt zijn. Voor de onderzoeksresultaten verwijs ik u naar bijlage 2. Beide onderzoeken bied ik uw Kamer hierbij aan⁶.

In het kader van de verkenning heb ik ook bekeken op welke punten de samenwerking tussen de inspectie, NVAO, CDHO en mijn ministerie verder verbeterd kan worden, zodanig dat deze samenwerking bijdraagt aan de lastenverlichting voor instellingen. In april heb ik uw Kamer over deze samenwerking geïnformeerd.⁷

2. Regeldruk kwaliteitszorg

De afgelopen jaren is veel aandacht gegaan naar het beperken van regeldruk die voortvloeit uit wet- en regelgeving en hoe deze binnen de instellingen wordt ervaren. Met het traject Accreditatie op maat zijn hierin belangrijke stappen gezet. Onderdeel van dit traject was het kritisch doorlichten van de WHW en het accreditatiekader op overlap in regels en

⁵ Gesprekken zijn onder andere gevoerd met werkgeversorganisaties, vakbonden, medezeggenschapsverenigingen (LOVUM en VMH), WO in actie, De Jonge Akademie, Promovendi Netwerk Nederland, de evaluatiebureaus en de Onderwijsraad.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Kamerstuk 31 288, nr. 724

te gedetailleerde voorschriften. De gelijknamige wet en het nieuwe accreditiekader zijn in februari 2019 in werking getreden. Ook is het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie in 2018 van start gegaan. Deze maatregelen hebben als doel om meer vertrouwen, meer eigenaarschap en minder (ervaren) lasten bij de instellingen te realiseren. Bovendien heb ik aangekondigd dat de NVAO een voorstel zal doen voor kleinere visitatiegroepen en meer spreiding van inleverdata, in samenspraak met het veld. Dit moet leiden tot minder piekbelasting, minder lasten als gevolg van onderlinge afstemming, en meer ruimte voor het onderlinge leren.⁸

Een rode draad bij de regeldruk in kwaliteitszorg is de omgang met regels en ruimte, en de mate waarin men (zelf-)vertrouwen ervaart. Vertrouwen is niet af te dwingen, maar kan wel groeien onder de juiste omstandigheden. Daar moet dan wel ruimte voor gemaakt worden: ruimte en zelfvertrouwen om de grenzen op te zoeken, fouten te maken en deze te herstellen. Ruimte voor de professionele autonomie van docenten. Tussen incidenten en het invoeren van nieuwe regels zit een palet van mogelijkheden om lessen te trekken voor de toekomst. Het vergt leiderschap om daar verstandig mee om te gaan. Die opgave is er voor iedereen binnen de instellingen, maar ook voor uw Kamer en voor mijzelf. Als wij geen vertrouwen stellen in onze universiteiten en hogescholen, kunnen wij ook geen zelfvertrouwen bij hen verwachten.

Vanuit zelfvertrouwen aansturen op ontwikkelingsgerichte visitatie

De directeur van de opleiding Geschiedenis aan Radboud Universiteit is de visitatie ingegaan vanuit trots en zelfvertrouwen. De opleiding heeft uitgedragen wat zij doen, in plaats van hun keuzes te verdedigen. Het visitatiepanel meldde bij aanvang van het locatiebezoek, op grond van een beknopt voorbereidingsdossier, niet aan de kwaliteit van de opleiding te twijfelen. Daardoor stond de visitatie in het teken van ontwikkeling en zijn goede, kritische en constructieve gesprekken gevoerd over de toekomst van de opleiding. De opleiding Geschiedenis heeft de visitatie als zeer stimulerend ervaren.

Een deel van de instellingen heeft behoefte aan rust in het stelsel. Daarom wil ik terughoudend zijn met het aanpassen van de wettelijke voorschriften voor opleidingsaccreditatie. Ik wil vooral aan de slag met maatregelen die binnen het huidige stelsel al tot verbetering van de regeldruk kunnen leiden.

Een aantal aanbevelingen uit het onderzoek naar de ervaren regeldruk van kwaliteitszorg heeft betrekking op de opstelling van visitatiepanelen en hun secretarissen. De NVAO heeft het afgelopen jaar een start gemaakt met de verdere professionalisering van secretarissen, die er mede toe moet leiden dat visitaties een voorspelbaarder karakter krijgen. Ik zal met de NVAO bekijken hoe aan deze aanbevelingen verdere invulling kan worden gegeven.

Daarnaast ga ik in gesprek met de instellingsbesturen over hoe zij binnen hun instellingen de regeldruk beperkt kunnen houden en het eigenaarschap van docenten en de betrokkenheid van studenten kunnen stimuleren. Tevens wil ik een handreiking opstellen, die verheldert welke ruimte er bestaat tussen of binnen regels van de overheid. Dit kan docenten en kwaliteitszorgmedewerkers inzicht geven in hoe wettelijke regels op een

⁸ Kamerstuk 34 735, nr. 8

minder belastende en meer betekenisvolle wijze kunnen worden ingevuld en ook beter aansluitend bij de interne kwaliteitszorg. De ervaringen hiermee in het funderend onderwijs zijn tot nu toe veelbelovend. Ook wil ik ondersteunen bij het in beeld brengen en uitwisselen van good practices tussen opleidingen, bijvoorbeeld over zinvolle manieren waarop verbetergesprekken kunnen worden georganiseerd. De infrastructuur die het NRO ontwikkelt om kennis en good practices te delen, zou daarvoor bijvoorbeeld kunnen worden ingezet. Tot slot ga ik ronde tafels en schrapessies organiseren met onder andere studenten, docenten, kwaliteitszorgmedewerkers en opleidingsdirecteuren om te bezien welke aanvullende acties genomen kunnen worden om de ervaren regeldruk te verminderen en tegelijk de kwaliteitszorg verbeteren. Bovendien blijf ik open staan voor suggesties vanuit instellingen en studenten. Voor de zomer van 2020 zal ik over de ondernomen acties verslag doen aan uw Kamer.

Samen de kwaliteit hoog houden

Teamleiders en docenten van de hbo-opleidingen Finance & Control in de regio Zuid komen vier keer per jaar bijeen om actualiteiten uit te wisselen. Twee keer per jaar beoordelen de leden van de deelnemende opleidingen elkaars eindwerken. Op deze wijze komen docenten tot een inhoudelijk gesprek over het niveau van de eindwerken en kunnen zij de wijze van beoordeling beter op elkaar afstemmen. De ervaringen zijn positief: het geeft docenten nieuwe inzichten en motiveert hen om de kwaliteitszorg verder te optimaliseren.

Minstens zo belangrijk is dat de onderwijsgemeenschap ook zelf de handschoen oppakt en kritische gesprekken voert over de verantwoording over, en verbetering van onderwijskwaliteit. Daar biedt het onderzoeksrapport een goede basis voor. Welke interne regels dragen nu echt bij aan de kwaliteit, en respecteren ze de professionaliteit van de docent? Welke rol wordt van kwaliteitszorgmedewerkers verwacht: schrijven ze voor, of ondersteunen ze? Wat willen opleidingen zelf uit de visitatie halen en kan de visitatie ook anders vormgegeven worden? Op welke manier vult de medezeggenschap haar rol in en wat is de rol van de studenten in het kader van de interne kwaliteitszorg? Die gesprekken zijn belangrijk in het licht van kwaliteitsverbetering maar zeker ook voor het beperken van de interne regeldruk bij instellingen.

3. Instellingsaccreditatie

In de sectorakkoorden met VSNU en Vereniging Hogescholen is afgesproken om de mogelijkheid van instellingsaccreditatie te betrekken in de verkenning, met het oog op een betere balans tussen kwaliteitsborging en administratieve lasten. Zoals ik eerder aangaf, is een goedwerkend systeem van kwaliteitszorg niet mogelijk zonder een kwaliteitscultuur waarin alle betrokkenen binnen de instelling vanuit hun eigen rol verantwoordelijkheid krijgen, ervaren en nemen. Dat is voor mij een belangrijke dimensie van kwaliteitszorg. Ik wil instellingsaccreditatie dan ook onder meer in dat licht plaatsen. Onder instellingsaccreditatie versta ik de erkenning van de overheid dat een instelling zelf de kwaliteit van haar onderwijs waarborgt en verbetert, zonder dat de overheid dit voor elke opleiding afzonderlijk ook nog eens beoordeelt. Instellingsaccreditatie voldoet aan de Europese normen voor kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Wezenlijk is daarbij dat de interne kwaliteitszorg bij instellingen op orde is en dat opleidingen periodiek beoordeeld worden door externe, onafhankelijke peers. Op grond van een beoordeling van de instelling zal de NVAO het besluit nemen of de instelling instellingsaccreditatie krijgt.

Zolang een instelling die erkenning heeft, zijn de opleidingen die de instelling reeds verzorgt, geaccrediteerd. Daarbij beschouw ik instellingsaccreditering als een vorm van beoordeling die geïntroduceerd kan worden naast de bestaande mogelijkheden van opleidingsaccreditering en de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). Met daarbij het uitgangspunt dat alle vormen van accreditering gelijkwaardig zijn. Ik wil immers dat instellingen, om hen moverende redenen, kunnen blijven kiezen voor een vorm van externe kwaliteitsborging die het beste bij hun interne kwaliteitsborging past.

De discussie over instellingsaccreditering is niet nieuw. Binnen de Stuurgroep accrediteringsstelsel 3.0, die door mijn ambtsvoorganger was ingesteld, is instellingsaccreditering als instrument uitvoerig besproken. Mede op basis van het advies van de Stuurgroep en de motie van het lid Rog c.s.⁹ is het Experiment instellingsaccreditering met lichtere opleidingsaccreditering opgezet dat op 1 september 2018 formeel is gestart. Dit experiment geeft een eerste beeld van waar meer eigenaarschap voor de kwaliteitsborging toe leidt. Meer landen zijn in de afgelopen jaren overgegaan naar een stelsel met instellingsaccreditering en daarmee is er nu meer bekend over hoe instellingsaccreditering ingericht kan worden en de werking van instellingsaccreditering in de praktijk. Daar kunnen we van leren. Daarom heb ik een internationaal vergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar instellingsaccreditering en de NVAO heeft een werkbezoek georganiseerd naar Finland en Estland. Over de bevindingen is het gesprek gevoerd binnen de reeds genoemde werkgroep.

Kansen en risico's

Uit het onderzoek¹⁰, het werkbezoek en de gesprekken in de ambtelijke werkgroep komt een beeld naar voren van de kansen en risico's die het instrument in het Nederlandse hoger onderwijs kan hebben. Dat beeld zet ik hieronder uiteen.

Kansen

Instellingsaccreditering kan stimulerend werken voor de kwaliteitscultuur bij instellingen, doordat het eigenaarschap binnen de instellingen wordt vergroot. Het kan het gesprek binnen de instelling over kwaliteit een stimulans geven: wat verstaan wij binnen onze instelling onder kwaliteit, welke kwaliteit willen wij bieden en hoe gaan we gezamenlijk ervoor zorgen dat die kwaliteit ook geborgd wordt? Een vergroting van het eigenaarschap is een belangrijke impuls voor de kwaliteitscultuur bij opleidingen en instellingen. Een stevige kwaliteitscultuur is uiteindelijk een betere waarborg van de kwaliteit van het hoger onderwijs dan een fijnmazig geheel van extern opgelegde regels. Wanneer studenten en docenten het gevoel krijgen dat zij een belangrijke rol spelen in het tot stand komen van de kwaliteitszorg, kan dit het draagvlak voor de kwaliteitszorg binnen de instelling vergroten. Betrokkenheid van studenten is hierbij van belang, omdat zij ervaringsdeskundigen zijn en direct belang hebben bij kwaliteitsverbetering.

Instellingsaccreditering biedt daarnaast kansen voor het terugdringen van de ervaren regeldruk. Een groter gevoel van eigenaarschap over de kwaliteit en kwaliteitsborging betekent dat docenten meer op hun professionaliteit worden aangesproken bij de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat meer ruimte voor de instelling leidt tot positieve effecten, blijkt ook uit de eerste ervaringen binnen het experiment instellingsaccreditering met lichtere opleidingsaccreditering, waarbij

⁹ Kamerstuk 33 472, nr. 28

¹⁰ Zie bijlage 2 voor de bevindingen uit het onderzoek en de ambtelijke werkgroep.

opleidingen de mogelijkheid hebben de externe onafhankelijke beoordeling door peers zelf vorm te geven.¹¹ Het leidt ertoe dat de activiteiten op een voor de opleiding meer zinvolle manier worden ingericht.

Instellingsaccreditatie kan bovendien bijdragen aan de toekomstbestendigheid van het accreditatiestelsel. In de samenleving en arbeidsmarkt wordt steeds meer gevraagd om maatwerk in het onderwijs en een flexibel en modulair onderwijsaanbod. Deze innovatieve vormen van onderwijs zijn niet altijd goed te vatten in het klassieke begrip van een opleiding. Instellingsaccreditatie maakt het mogelijk dat de instelling getoetst wordt op de kwaliteitsborging van al het geboden onderwijs, in welke vorm dat dan ook wordt aangeboden. Op dit toekomstperspectief zal ik verder ingaan in de strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek.

Risico's

De kwaliteit van het onderwijs moet geborgd blijven; als er zich tekortkomingen dreigen voor te doen moet dat tijdig in beeld zijn en moet er ingegrepen kunnen worden. Bij instellingsaccreditatie komt de overheid meer op afstand te staan van de kwaliteitsborging van opleidingen, omdat de NVAO de beoordeling op opleidingsniveau niet langer valideert. Dit betekent dat het instellingsbestuur garant staat voor de kwaliteit van onderwijs, kwaliteitsrisico's tijdig in beeld moet hebben en waar nodig ingrijpt.

Het beoogde effect – dat het instellingsbestuur die verantwoordelijkheid ten volle neemt – heeft tevens een keerzijde; de kans bestaat dat instellingen de interne kwaliteitszorg meer op centraal niveau gaan beleggen en zwaarder maken dan wellicht noodzakelijk is. Dit komt het eigenaarschap op opleidingsniveau niet ten goede en zal de regeldruk niet doen afnemen. Het is zaak om hierin de juiste balans te vinden. Dit aandachtspunt is eerder ook door de Onderwijsraad benoemd.¹² Daarnaast speelt de zorg ten aanzien van de vraag op welke wijze de onafhankelijkheid van de peers bij de opleidingsbeoordeling geborgd kan worden.

Instellingsaccreditatie wordt – zoals nu opleidingsaccreditatie – een toets met serieuze consequenties. Om te voorkomen dat de instelling geneigd is hierdoor niet het achterste van haar tong te laten zien en dat tegelijkertijd een commissie niet de vrijheid voelt om zich kritisch op te stellen in het accreditatieproces, is het van belang dat er reële alternatieven (terugvalopties) zijn. Er staat anders te veel op het spel, waardoor het goede gesprek niet op gang komt.

Bovendien kan de onderlinge vergelijkbaarheid van de oordelen tussen gelijksoortige opleidingen bij verschillende instellingen afnemen. Het kan daardoor moeilijker worden om inzicht te krijgen in de mate waarin een opleiding bij de ene instelling van vergelijkbare kwaliteit is als de andere instelling. Tot slot, is het borgen van wettelijke beroepsvereisten, dat nu op opleidingsniveau plaatsvindt, een aandachtspunt.

¹¹ Heeft betrekking op de beoordeling van de standaarden 2 en 3 van het beperkte kader. Binnen het experiment hebben de deelnemende instellingen de mogelijkheid om de visitatie op deze twee standaarden zelf vorm te geven.

¹² Onderwijsraad, Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap. Augustus 2015.

Conclusie en vervolgacties

De algemene teneur uit het onderzoek en de gevoerde gesprekken is dat instellingsaccreditatie waarschijnlijk geen bijdrage zal leveren aan de feitelijke reductie van de regeldruk. Tegelijkertijd zien we wel aanwijzingen dat de *ervaren* regeldruk kan afnemen, doordat de inspanningen als zinvoller worden ervaren. Daarnaast kan instellingsaccreditatie een waardevolle aanvulling zijn, omdat het een goed instrument is om de kwaliteitscultuur bij instellingen te versterken en om kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering een meer continu proces te laten zijn. Kijkend naar de resultaten van de verkenning, sta ik daarom op zich positief tegenover het introduceren van instellingsaccreditatie naast de bestaande vormen van accreditatie. Het een en ander zal nog samen met het onderwijsveld nader doordacht en uitgewerkt moeten worden.

Mede op advies van verschillende leden van de ambtelijke werkgroep wil ik hiervoor voldoende tijd inruimen. Ik streef ernaar medio 2020 de uitwerking gereed te hebben. Gezien de inhoudelijke raakvlakken met onderwerpen in de strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek, zal ik in de strategische agenda een tussenstand van deze uitwerking schetsen. Ik heb ook risico's benoemd die geadresseerd zullen moeten worden in de verdere uitwerking van het instrument. Ik denk daarom in ieder geval aan de volgende voorwaarden waarbinnen de uitwerking moet plaatsvinden:

- Opleidingskwaliteit moet gewaarborgd blijven;
- Als de overheid meer op afstand komt te staan moet daar een versterking van interne verantwoording (horizontaal en verticaal) tegenover staan;
- Rekening moet worden gehouden met het risico dat een groter eigenaarschap op bestuurlijk niveau kan leiden tot centralisatie van de kwaliteitszorg;
- Om te waarborgen dat een commissie bij instellingsaccreditatie kritisch kan oordelen, is van belang dat wanneer er geen instellingsaccreditatie kan worden verleend, er een reëel alternatief is; en
- Aandacht voor de wijze waarop vergelijkbaarheid van opleidingen mogelijk blijft, zodanig dat er voldoende transparantie blijft bestaan over de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Tot slot

In deze brief heb ik aangegeven dat de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs hoog is. We mogen dus vertrouwen hebben dat instellingen in staat zijn kwaliteit te leveren. De voorgestelde maatregelen die ik in deze brief heb benoemd zullen de balans tussen de lasten en lusten van het accreditatiestelsel verder kunnen verbeteren. Niet alleen om de regeldruk te verminderen, maar ook om te blijven werken aan de hoogst mogelijke kwaliteit van het hoger onderwijs; ten behoeve van de samenleving als geheel en voor onze studenten in het bijzonder. Ook in het kader van de Strategische Agenda zal ik de balans tussen de lusten en lasten van het accreditatiestelsel en de toekomstbestendigheid van dit stelsel adresseren.

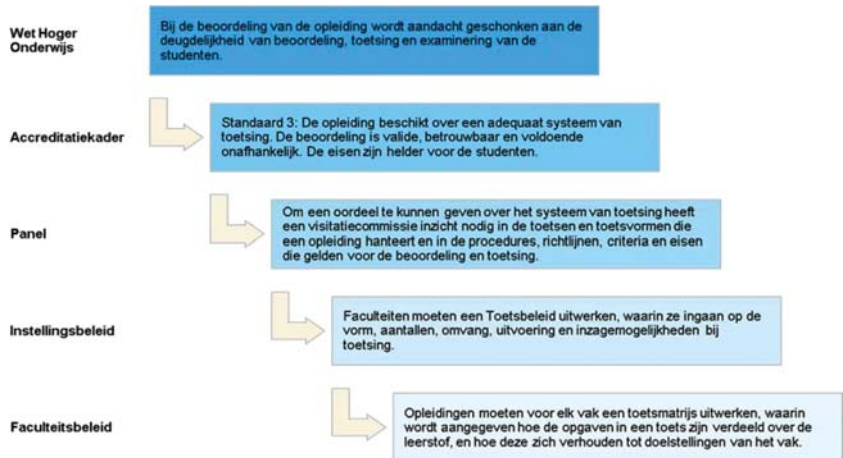
Tot slot wil ik van de gelegenheid gebruik maken om nader in te gaan op de motie Van der Molen die mij oproept de NVAO te verzoeken kaders op te laten stellen voor een nieuw bijzonder kenmerk «Zorg en Welzijn».¹³ Ik zal onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is een dergelijk bijzonder

¹³ Kamerstuk 31 288, nr. 708

kenmerk te ontwikkelen. Ik treed hiertoe onder meer in overleg met de NVAO. IK zal u voor het einde van het zomerreces hierover nader berichten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

Uit het onderzoek naar de ervaren regeldruk rondom kwaliteitszorg komt naar voren dat regeldruk niet zozeer in specifieke regels zit, maar toegeschreven wordt aan een vijftal factoren. Ten eerste een cumulatie van regels. Eisen aan medewerkers uit het hoger onderwijs komen niet alleen voort uit formele kaders, zoals de wet en het accreditatiekader. Ook instellingen zelf stellen regels op. Dit gebeurt op meerdere (organisatie)niveaus, bijvoorbeeld op instellingsniveau, faculteitsniveau en opleidingsniveau. Bovendien kiezen opleidingen er regelmatig voor om een evaluatiebureau¹⁴ in de arm te nemen om hen te ondersteunen bij de accreditatie. Zij stellen vaak wel handleidingen op en/of instrueren het visitatiepanel. Deze cumulatie van regels kan bijdragen aan de ervaren regeldruk. De onderstaande figuur geeft dit verschijnsel schematisch weer, met als voorbeeld een deel van de eisen die aan toetsing worden gesteld.



De mate waarin die accumulatie leidt tot regeldruk verschilt tussen en binnen instellingen. Dit kan betekenen dat de ruimte die tussen en binnen de regels bestaat, niet altijd benut wordt. Een tweede factor is dat de wet- en regelgeving relatief open is geformuleerd. Dit is een kracht van het stelsel en wordt ook alom gewaardeerd in het veld; tegelijkertijd vraagt het om zelfvertrouwen in en bij instellingen om daarbinnen de ruimte te nemen om kwaliteitszorg te organiseren die niet te belastend is. Dat is niet eenvoudig want de consequenties van het niet behalen van accreditatie zijn immers groot; het gaat dan niet om abstracte rechtsgevolgen maar om het voortbestaan van een opleiding waar docenten en studenten deel van uitmaken. Het vergt evenwichtskunst van opleidingsdirecteuren om te weten hoeveel ruimte een opleiding kan nemen in het verantwoorden over de kwaliteit.

Het zelfvertrouwen zit nu nog onvoldoende in de cultuur van de instellingen. Dit wijst het onderzoek als derde factor aan. De slechte ervaringen met accreditatie gaan sneller rond binnen een instelling dan de goede, schetsen de onderzoekers. Daarbij is de rol van het management – van college van bestuur tot opleidingsdirecteur – binnen een instelling cruciaal. Zij bepalen voor een belangrijk deel de wijze waarop men met risico's, incidenten en regels omgaat. Daarnaast is de houding en werkwijze van panels een bepalende factor; opleidingen vinden het soms lastig om in te schatten welke onderwerpen panelleden doorslaggevend vinden en hoe zij het accreditatiekader zullen interpreteren en welke

¹⁴ Evaluatiebureaus hebben geen wettelijke rol of bevoegdheid in ons stelsel.

houding zij daarbij aannemen. Bovendien zorgen regelmatige, ogenschijnlijk kleine wijzigingen van wet- en regelgeving ervoor dat het voor alle betrokkenen lastig is vertrouwd te raken met de huidige werkwijzen en systemen. Zo zijn de wet en het accreditatiekader in de afgelopen zeven jaar drie keer gewijzigd.

De onderzoekers doen de volgende vijf aanbevelingen:

1. *Voorkom cumulatie van lasten: houd je aan je eigen rol*
Leidinggevenden (van opleidingen, faculteiten of centraal) moeten kritisch zijn op «eigen» regels en beleid. Het vraagt lef om bepaalde regels te schrappen. In het verlengde daarvan kunnen docenten actiever aangeven welke regels en activiteiten hen te veel tijd kosten. Kwaliteitszorgmedewerkers kunnen in de voorbereiding op een accreditatie een cruciale rol vervullen door onnodige inzet en regeldruk te temperen. In aanvulling kunnen evaluatiebureaus nog duidelijker uitdragen wat instellingen niet hoeven te doen. Zij dienen zeer terughoudend te zijn met het operationaliseren van het NVAO-kader naar de praktijk. Meer communicatie door OCW en de NVAO over de bedoeling van het kader en de ruimte en vrijheid die instellingen of opleidingen daarin hebben, kan ervoor zorgen dat de noodzaak om het kader te operationaliseren minder wordt. Daarnaast zou de NVAO regelmatig in gesprek kunnen gaan met evaluatiebureaus en instellingen over hun interpretatie van het kader.
2. *Benut peer review als vanzelfsprekend kwaliteitsinstrument in het hoger onderwijs*
Bestuurders en leidinggevenden van hogeronderwijsinstellingen kunnen de kwaliteitscultuur binnen hun instelling positief beïnvloeden. Onder meer door peer review in het onderwijs te introduceren en/of te bevorderen als relevante activiteit in het leer- en ontwikkelproces van docenten. Het is aan docenten om juist meer uit te wisselen en te reflecteren met collega docenten op de kwaliteit van hun eigen onderwijs.
3. *Visiteer ontwikkelingsgericht en met aandacht voor reflectie*
De NVAO kan panels meegeven meer ontwikkelingsgericht te visiteren door de boordeling indien mogelijk naar voren te halen in de visitatie. Daarmee biedt het panel meer helderheid aan de opleiding in kwestie en kan meer tijd worden benut voor reflectie en ontwikkeling. Dit vraagt van secretarissen en evaluatiebureaus een andere werkwijze in de voorbereiding op de visitatie.
4. *Organiseer meer trainingen aan panels voor een uniformere werkwijze*
De NVAO zou uniformiteit van werken moeten bevorderen door meer en betere training en instructies te organiseren voor panelleden en in het bijzonder voorzitters en secretarissen. Het is uiteindelijk aan de voorzitters en secretarissen om te voorkomen dat eisen verschillend worden geïnterpreteerd of leden zich focussen op «stokpaardjes». Evaluatiebureaus kunnen onderling (meer) afspraken maken over een uniformere werkwijze, interpretaties van eisen en een sterke(re) rol van hun secretarissen als procesbewaker in de panels.
5. *Hanteer het principe van verdiend vertrouwen door het hele stelsel*
Het Ministerie van OCW, de NVAO en de inspectie kunnen sterker uitdragen en belijden dat accreditatie daadwerkelijk plaatsvindt op basis van verdiend vertrouwen. Daarbij zouden OCW en de NVAO ernaar moeten streven het aantal aanpassingen in wet- en regelgeving te beperken. Dit vraagt aan de Tweede Kamer om geen «incidentenpolitiek» te voeren, maar op basis van verdiend vertrouwen het debat aan te gaan over wat er in het stelsel als geheel nodig is voor verbetering. Instellingen kunnen van elkaar leren hoe ze dit verdiend vertrouwen ook intern hanteren. Stimuleer eigenaarschap in combinatie met een sterkere kwaliteitscultuur.

Instellingsaccreditatie in het buitenland

Onderstaand worden de bevindingen uit het onderzoek en het werkbezoek gepresenteerd en wordt ingegaan op de opbrengst van de gesprekken binnen de ambtelijke werkgroep.

I. Internationaal vergelijkend onderzoek

Uit onderzoek blijkt dat in de onderzochte landen instellingsaccreditatie is ingevoerd op grond van verschillende argumenten en verwachtingen:

- Het streven naar meer autonomie, eigenaarschap en betrokkenheid binnen instellingen.
- Een groter kwaliteitsbesef en een gestegen kwaliteit mede als gevolg van een vergroot eigenaarschap.
- Verlaging van de lastendruk wordt ook vaak genoemd als motief, maar in de meeste landen niet als prioritair motief.

Over het algemeen zijn de ervaringen met instellingsaccreditatie inderdaad positief, zo constateren de onderzoekers:

- het levert een positieve bijdrage aan de professionalisering, de ontwikkeling van kwaliteitsborging en de verankering daarvan bij het management;
- het draagt bij aan het zelfvertrouwen bij de instellingen;
- het levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteitscultuur binnen de instellingen;
- de focus komt meer op verbetering te liggen; en,
- het eigenaarschap wordt zo dicht mogelijk bij de betrokkenen gebracht.

Er worden in het rapport ook een aantal aandachtspunten genoemd, deze zijn veelal landenspecifiek. De belangrijkste algemene constatering is dat de werkzaamheden voor kwaliteitszorg als zinvoller worden ervaren, waardoor de *ervaren* lasten afnemen. Tegelijkertijd heeft instellingsaccreditatie de feitelijke lastendruk echter niet verminderd, deze kan zelfs toenemen.

II. Werkbezoek Finland-Estland

Het werkbezoek heeft inzicht geboden in hoe instellingsaccreditatie in de praktijk geoperationaliseerd kan worden. Daarnaast bleek dat deze landen er beide voor gekozen hebben om instellingsaccreditatie gepaard te laten gaan met thematische analyses.

III. Ambtelijke werkgroep

De breed samengestelde ambtelijke werkgroep heeft zich gebogen over de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan goede kwaliteitsborging en in hoeverre die bij instellingsaccreditatie dan wel opleidingsaccreditatie tot hun recht komen. Het gaat onder meer om eigenaarschap, ruimte voor professionals, stimulans voor de kwaliteitscultuur, vergelijkbaarheid en onafhankelijkheid van opleidingsbeoordelingen. Tijdens de gesprekken werd duidelijk dat partijen aan de uitgangspunten soms een ander gewicht geven. Soms gaat de keuze om het zwaartepunt bij het ene uitgangspunt te leggen ten koste van een ander uitgangspunt. Zo kan meer ruimte voor professionals ertoe leiden dat de vergelijkbaarheid van beoordelingen afneemt. Het zoeken van het optimum tussen de verschillende uitgangspunten is de uitdaging. Ieder maakt vanuit zijn eigen positie daarin zijn eigen afweging.