

Vergaderjaar 2020–2021

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 901

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2021

In 2019 heb ik uw Kamer bericht over het resultaat van een verkenning naar de aanpak van ervaren regeldruk ten aanzien van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs en naar het belang van kwaliteitscultuur. Met deze verkenning, die ik met de onderwijskoepels en de studentenorganisaties heb gedaan,¹ zijn de kansen en risico's van instellingsaccreditatie in kaart gebracht. Met instellingsaccreditatie² beoordeelt de overheid niet de kwaliteit van elke afzonderlijke opleiding, maar toetst zij structureel hoe effectief de onderwijsinstelling zelf doorlopend de kwaliteit van haar onderwijs waarborgt en verbetert. In de brief heb ik toegezegd met het onderwijsveld de uitwerking van instellingsaccreditatie nader te doordenken. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van dat proces.

I. Kansen voor het hoger onderwijs

De kwaliteitscultuur binnen een instelling is essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs en de borging daarvan. Voor een goede kwaliteitscultuur moeten met name studenten, docenten en onderwijsleiders, op het niveau van opleidingen, zich eigenaar voelen van het onderwijs. Betrokkenheid van studenten is hierbij in het bijzonder van belang, omdat zij ervaringsdeskundigen zijn en direct belang hebben bij continue kwaliteitsverbetering. Een stevige kwaliteitscultuur is een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het hoger onderwijs.

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 777.

² In technische zin is in deze brief sprake van een instellingstoets die bij positieve resultaten ertoe leidt dat de instelling de regie krijgt over de zesjaarlijkse opleidingsbeoordelingen van haar reeds geaccrediteerde opleidingen. Omwille van de leesbaarheid en herkenbaarheid wordt het begrip instellingsaccreditatie gebruikt voor deze instellingstoets.

In de afgelopen jaren heeft het accreditatiestelsel zich ontwikkeld volgens deze principes. De opleidingsaccreditatie gaat sinds 2018 uit van meer eigen verantwoordelijkheid van instellingen voor de visitatie van hun opleidingen; instellingen hebben meer ruimte gekregen en genomen bij het organiseren van de visitaties, studenten worden meer betrokken en er is meer ruimte gemaakt voor gesprekken over de ontwikkeling van het onderwijs. Bovendien kwam al in 2011 met de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg tot uitdrukking dat kwaliteitscultuur iets is van de instelling als geheel, binnen en buiten de opleiding. De invoering van een bredere toets op instellingsniveau – instellingsaccreditatie – betekent een volgende stap in deze ontwikkeling van het accreditatiestelsel: de universiteiten en hogescholen nemen de regie over de kwaliteitsbeoordeling van hun opleidingen, en de NVAO beoordeelt niet langer de visitatierapporten van de afzonderlijke opleidingsbeoordelingen. Tegelijkertijd betekent instellingsaccreditatie een grondige toetsing op instellingsniveau van de effectiviteit van het kwaliteitszorgsysteem als geheel. Deze stelselwijziging zal daarom een belangrijke impuls geven aan de kwaliteitscultuur bij opleidingen en instellingen, zoals de huidige instellingstoets kwaliteitszorg dat eerder ook heeft gedaan.³ Daarvoor is wel van belang dat docenten en studenten die kwaliteitscultuur mede kunnen vormgeven, bijvoorbeeld doordat de medezeggenschap stevig is gepositioneerd en goed wordt gefaciliteerd.

In mijn Kamerbrief van 2019 heb ik reeds aangegeven dat instellingsaccreditatie waarschijnlijk geen bijdrage zal leveren aan de feitelijke reductie van de regeldruk, maar dat er wel meer ruimte zal ontstaan voor docenten om zich te verantwoorden over de kwaliteit van onderwijs op een zinnigere wijze dan zij nu ervaren. Zij worden zo meer op hun professionaliteit aangesproken. Dit vermindert de ervaren regeldruk en past ook bij een sector die gewend is kwaliteit te leveren. De eerste bevindingen uit het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie lijken dit beeld te bevestigen. Maar met wetgeving alleen gaat het niet lukken: voor het terugdringen van regeldruk is een toename van vertrouwen en zelfvertrouwen in het stelsel cruciaal.⁴ Zoals ik ook eerder in mijn brief aan uw Kamer heb betoogd, heeft elke partij in het onderwijsstelsel, ook uw Kamer en ikzelf en mijn ministerie, een verantwoordelijkheid voor beheersing van de regeldruk. Als wij geen vertrouwen hebben in onze universiteiten en hogescholen, kunnen wij ook geen zelfvertrouwen bij hen verwachten. Instellingsaccreditatie schept daarvoor de voorwaarden.

Experiment instellingsaccreditatie: meer eigenaarschap

De opleiding Sportkunde van de Hogeschool van Amsterdam nodigde voor de peer review ten behoeve van accreditatie achttien professionals uit de (inter)nationale sportwereld uit, die elk een dag meeliepen met de opleiding. Professionals uit onderwijs en werkveld gingen met elkaar in gesprek over de visie op de sportwereld in relatie tot de opleiding. Deze verdiepende aanpak leidde tot groot draagvlak en enthousiasme bij de docenten en studenten voor de aanbevelingen van de peers. Tigo Toonen, student en voorzitter van de opleidingscommissie was enthousiast over zijn bijdrage aan deze peer review. «We hebben onszelf uitgedaagd om niet «simpelweg» aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen, maar samen te werken aan een opleiding waar studenten en docenten trots op zijn.»

³ De kwaliteit van het accreditatiestelsel. Inspectie van het Onderwijs, 2018. Kamerstuk 34 735, nr. 24.

⁴ Ervaren regeldruk rond kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. AEF, 2019. Bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 777.

In het licht van de ambities die ik in mijn Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek heb verwoord, die tot stand zijn gekomen in overleg met de instellingen en de studenten en waarover ik met uw Kamer het debat heb gevoerd, zijn er nieuwe afwegingen die gewicht in de schaal leggen om in samenspraak met alle betrokken partijen een stelsel met instellingsaccreditatie verder in detail uit te werken.

Rijker beeld van onderwijskwaliteit

Universiteiten en hogescholen hebben een publieke taak te vervullen en realiseren zich dat daarbij hoort dat zij verantwoording afleggen aan de samenleving en de overheid over de onderwijskwaliteit. Met opleidingsaccreditatie wordt die onderwijskwaliteit nu per opleiding in beeld gebracht. Tegelijkertijd worden terecht maatschappelijke verwachtingen gesteld aan het hoger onderwijs, die het niveau van een opleiding kunnen overstijgen. Thema's als sociale veiligheid, het welzijn en de begeleiding van studenten, werkdruk en studentsucces, zoals de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) onlangs heeft aangekaart,⁵ zeggen ook iets over de onderwijskwaliteit. Het ligt niet voor de hand om zulke aandachtspunten, hoe belangrijk ook, steeds op opleidingsniveau te toetsen. Dat zou de accreditatieprocedure voor opleidingen ook onvoorspelbaar maken: er komen ook steeds nieuwe thema's bij. Met de invoering van instellingsaccreditatie kunnen de instellingen op instellingsniveau laten zien hoe zij hun verantwoordelijkheden op dit vlak oppakken.

Sterk omgevingsbesef

Daarnaast komt onderwijskwaliteit niet alleen binnen en vanuit de onderwijsgemeenschap tot stand, maar ook door middel van dialoog met het werk- en beroepenveld en andere maatschappelijke belanghebbenden. Veel instellingen hebben die goed georganiseerd, maar als we instellingen willen steunen in hun ambitie om die dialoog verder te verbeteren,⁶ moet in het kwaliteitszorgstelsel meer de nadruk komen te liggen op de kwaliteit van die dialoog. Dit is niet alleen in het belang van studenten en van de instellingen zelf, maar ook in het belang van het afnemend werkveld. Het is dan ook belangrijk dat het kwaliteitszorgstelsel ontvankelijker wordt voor maatschappelijke verwachtingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, en daarmee stimuleert dat opleidingen bij het bewaken en verbeteren van de kwaliteit de blik van buiten meenemen. In het interne kwaliteitszorgsysteem van een instelling hoort die blik goed verankerd te zijn. «Omgevingsbesef is een motor voor verbetering», vatte de Onderwijsraad krachtig samen.⁷ Een accreditatiestelsel dat dit omgevingsbesef nog sterker dan nu heeft verankerd, maakt dat dit stelsel ook beter kan inspelen op actuele ontwikkelingen in de samenleving, het beroepenveld en de arbeidsmarkt. Dit maakt het stelsel wendbaar en toekomstbestendig.

Meer dan de som der opleidingen

Het huidige kwaliteitszorgstelsel kan tot nu toe veel verschillende soorten onderwijs accommoderen, maar moedigt de instelling niet aan om vormen van kwaliteitszorg te ontwikkelen die passen bij de diversiteit van het onderwijs. Dit is juist van belang nu flexibilisering van het hoger onderwijs nodig is om leven lang ontwikkelen een stap verder brengen.⁸

⁵ De Staat van het Onderwijs. Inspectie van het Onderwijs, 2020 (Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 6).

⁶ Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2020, hoofdstuk 6 (Bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 797).

⁷ Kwaliteit in het hoger onderwijs. Onderwijsraad, 2015 (Bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 487).

⁸ Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2020, hoofdstuk 5.

Op dit punt loopt het systeem van opleidingsaccreditatie aan tegen iets dat we allang weten: een universiteit of hogeschool is meer dan de som der opleidingen. Instellingen investeren in flexibeler onderwijs ten behoeve van de studenten en werkgevers in aansluiting op een veranderende arbeidsmarkt en maatschappelijke ontwikkelingen in een globale context. Zij ontwikkelen ook onderwijs in de vorm van modules, minoren, programma's en andere onderwijseenheden die buiten of tussen formele opleidingen in vallen. Als de overheid zich uitspreekt over de waarde van het onderwijs, in het belang van studenten, werkgevers en samenleving in den brede, moet haar oordeel ook betrekking kunnen hebben op de kwaliteitsborging van andere onderwijseenheden. Een voorbeeld daarvan zijn microcredentials.⁹ Instellingen kunnen de kwaliteit daarvan niet op dezelfde manier borgen als bij gehele opleidingen en moeten hiervoor nieuwe manieren van kwaliteitszorg ontwikkelen. Een stelsel met instellingsaccreditatie schept daarvoor de beste voorwaarden, en stimuleert de instelling tot het ontwikkelen van een kwaliteitszorgsysteem dat ook de kwaliteit borgt van andere onderwijseenheden dan de opleiding, passend bij de diversiteit en flexibilisering van het hoger onderwijs.

II. Naar een nieuw kwaliteitszorgstelsel

Deze afwegingen zijn het uitgangspunt geweest van een serie gesprekken die ik het afgelopen jaar het gevoerd met onder andere VSNU, VH, NRTO, LSVb, ISO, NVAO en de Inspectie van het Onderwijs. Naar aanleiding van deze gesprekken kan ik u thans mededelen dat er een breed draagvlak bestaat voor de invoering van instellingsaccreditatie. De basisprincipes van een dergelijk systeem, die ik hieronder zal schetsen, worden door alle betrokken partijen met uitzondering van de LSVb ondersteund. Bij het formuleren van deze basisprincipes heb ik mij laten inspireren door de inbreng van verschillende stakeholders, maar ook onderwijsstelsels in het buitenland, zoals in Vlaanderen, Noorwegen en Estland, waar een beoordeling op instellingsniveau de norm is.¹⁰ Daarbij heb ik, naast bovengenoemde kansen, ook de risico's en aandachtspunten betrokken die reeds in de verkenning van 2019 zijn geïdentificeerd.

A. Toets op instellingsniveau

In een nieuw kwaliteitszorgstelsel worden alle instellingen die geaccrediteerd hoger onderwijs aanbieden door de NVAO beoordeeld aan de hand van een zesjaarlijkse toets voor instellingsaccreditatie. De periodieke opleidingsbeoordelingen op basis van onafhankelijke en deskundige peer review blijven verplicht, maar worden uitgevoerd onder de volledige regie van de instellingen zelf. Voor nieuwe opleidingen blijft de toets nieuwe opleidingen van de NVAO in stand.¹¹ Met de toets voor instellingsaccreditatie beoordeelt de overheid of de instelling de kwaliteit van haar onderwijs duurzaam heeft geborgd, door middel van een sterke kwaliteitcultuur binnen de instelling en in interactie met externe stakeholders. De instellingen realiseren deze kwaliteitcultuur nu al in toenemende mate; introductie van instellingsaccreditatie doet recht aan deze ontwikkeling.

⁹ Microcredentials zijn certificaten van kleinere onderwijseenheden waarmee een student aantoonst dat hij of zij bepaalde vaardigheden of kennis beheerst.

¹⁰ Instellingsaccreditatie in het buitenland, ResearchNed, 2019. Bijlage bij *Kamerstuk* 31 288, nr. 777.

¹¹ Op langere termijn zou de mogelijkheid moeten ontstaan dat instellingen met een goede track record zonder voorafgaande toetsing door de NVAO nieuwe opleidingen kunnen starten. Daarvoor worden met het onderwijsveld de mogelijkheid en randvoorwaarden van een pilot verkend.

Het hoger onderwijs kent een variatie van kleine en grote, brede en monosectorale instellingen met elk een eigen profiel en een eigen visie op onderwijskwaliteit. Ook kan, gegeven de wettelijke verantwoordelijkheden van het instellingsbestuur, variëren hoe centraal of decentraal in de organisatie wordt gestuurd op kwaliteit. Bij de inrichting van de toets voor instellingsaccreditatie zal rekening worden gehouden met die variatie. Bij de toets wordt beoordeeld of de instelling aan een aantal voorwaarden voldoet. Deze licht ik hieronder toe. Vervolgens ga ik in op het beoordelingsproces.

1. Garant voor onderwijskwaliteit

De instelling zorgt ervoor dat de kwaliteit op orde is en staat hiervoor garant. De beoordeling is daarom gericht op de vraag of de kwaliteit van het onderwijs is geborgd conform de Europese eisen voor kwaliteitszorg zoals vastgelegd in de ESG.¹² De instelling laat haar bestaande opleidingen minimaal eens in de zes jaar beoordelen door panels van onafhankelijke en deskundige peers.¹³ Studenten maken altijd deel uit van deze panels. De opleidingsbeoordelingen hebben in elk geval betrekking op de leerresultaten, het programma, de docenten en de examinering. De rapportages daarvan worden openbaar gemaakt en zijn publiek toegankelijk opgesteld. Onderdeel van de toets voor instellingsaccreditatie is dat de commissie van deskundigen onderzoekt of de effectiviteit van het kwaliteitszorgsysteem ten aanzien van afzonderlijke bepaalde opleidingen geborgd is, op basis van audit trails en beoordelingsrapporten.

Welke ruimte ontstaat met instellingsaccreditatie?

Het NVAO-beoordelingskader voor opleidingen, waarin procedures en criteria zijn opgenomen, komt te vervallen. Ook vervalt de plicht tot groepsgewijze visitatie van opleidingen. Instellingen kunnen hierdoor keuzes maken die meer aansluiten op de eigen kwaliteitszorgcyclus en de ontwikkelingen binnen een instituut, faculteit of opleiding. Zij kiezen zelf aan welke opleidingen zij zich willen spiegelen, op welk moment, en op welke aspecten zij de nadruk willen leggen tijdens de beoordeling. Zij bepalen zelf de inrichting van de beoordeling en de wijze van rapportage hierover. Ook bepalen zij zelf wie de onafhankelijke en deskundige peers zijn.

Bij de beoordeling van het kwaliteitszorgsysteem moet de borging van de kwaliteit van het diplomagerichte onderwijs voorop staan. Wel kan op voorstel van de instelling de reikwijdte van de beoordeling worden uitgebreid naar de borging van onderdelen van opleidingsprogramma's, zoals uitstroomprofielen, leerroutes, minoren, modules en het uitgeven of valideren van microcredentials. Dit heeft geen directe gevolgen voor de bekostiging noch voor de accreditatie van dat onderwijs maar maakt wel mogelijk dat instellingen met elkaar, mogelijk in nationaal en Europees verband, toewerken naar een systeem waarin de kwaliteit en validering van kleinere onderwijsseenheden bewaakt en gestimuleerd wordt.¹⁴

2. Interne governance

De instellingsbeoordeling maakt inzichtelijk of de interne governance bijdraagt aan effectieve kwaliteitszorg. Een sterke kwaliteitscultuur vergt van een instelling dat zij een lerende organisatie is en daarvoor de nodige

¹² ESG: Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area (2015). Een samenvatting van de ESG is toegevoegd als bijlage.

¹³ De huidige eisen die de NVAO stelt aan onafhankelijkheid blijven van kracht.

¹⁴ Zo wordt dit jaar vanuit het Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT een pilot gestart met microcredentials; SURF, de instellingen en OCW trekken hierbij gezamenlijk op.

checks and balances heeft ingericht. Een goed functionerende governance geeft het vertrouwen dat binnen de instelling aandacht is voor, geïnvesteerd wordt in en verantwoording wordt afgelegd over de kwaliteit van het onderwijs. Zo moeten bijvoorbeeld examencommissies onafhankelijk en naar behoren functioneren. Binnen de kaders van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is er variatie mogelijk in de inrichting en organisatie van de governance binnen de instelling. Breed draagvlak bestaat voor het uitgangspunt dat bij bekostigde instellingen in elk geval wordt beoordeeld in hoeverre het instellingsbestuur, de raad van toezicht en de medezeggenschap, waaronder de opleidingscommissies, in staat zijn en in staat worden gesteld in hun onderlinge wisselwerking hun verantwoordelijkheid waar te maken bij het bewaken en verbeteren van de onderwijskwaliteit. Bij niet-bekostigde instellingen zal in ieder geval worden beoordeeld of studenten en personeel voldoende betrokken worden bij de kwaliteitsborging en -verbetering van het onderwijs.

3. Responsieve organisatie

De toets voor instellingsaccreditatie wijst uit of de instelling zich bij het verzorgen van onderwijs voldoende responsief opstelt ten aanzien van haar omgeving. Een universiteit of hogeschool realiseert haar maatschappelijke opdracht nooit op zichzelf; ze staat midden in de samenleving. Dat kan voor elke instelling (beroepsgericht of wetenschappelijk, in de stad of in de provincie, bekostigd of privaat) iets anders betekenen. De instelling onderhoudt op verschillende niveaus van de organisatie een duurzame relatie en dialoog met haar omgeving, met inbegrip van werkgevers en andere maatschappelijke actoren, om te weten of het onderwijs voldoet aan de verwachtingen en waar het beter kan of moet. Bij een responsieve opstelling hoort ook dat zij samenwerkt met andere onderwijsinstellingen. De kwaliteit van die dialoog wordt beoordeeld bij de toets voor instellingsaccreditatie. Daarbij wordt in elk geval ook getoetst hoe de instelling heeft geborgd dat zij opleidt conform de wettelijke beroepsvereisten. De instelling laat hiermee zien haar verantwoordelijkheid te nemen, in samenwerking met andere instellingen, voor een onderwijsaanbod dat passend is bij verwachtingen vanuit de samenleving en de arbeidsmarkt.¹⁵

B. Beoordelingsproces

Zoals gezegd wordt bij de inrichting van de toets voor instellingsaccreditatie rekening gehouden met de variatie die het hoger onderwijs rijk is. De hierboven beschreven voorwaarden gelden voor alle instellingen, maar instellingen kunnen op verschillende manieren laten zien dat zij daaraan voldoen.

Om aan de eigenheid en het eigenaarschap van de instelling volledig recht te doen, wordt van instellingen gevraagd voorafgaand aan de toets een beoordelingsvoorstel in te dienen bij de NVAO, passend bij de eigen situatie, het profiel, de visie en waarop de medezeggenschap haar instemming heeft verleend.¹⁶ Het middel van een beoordelingsvoorstel geeft een instelling zowel de ruimte om desgewenst innovatief te zijn op kwaliteitszorg als ook om datgene voort te zetten wat in het huidige

¹⁵ De toets voor instellingsaccreditatie moet hierbij goed aansluiten op het macrodoelmatigheidsbeleid en instellingen geen dubbel werk opleveren. Bij de uitwerking worden de voornemens uit mijn brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2020 betrokken (Kamerstuk 31 288, nr. 896).

¹⁶ Voor de niet-bekostigde instellingen gelden niet dezelfde eisen t.a.v. medezeggenschap. Zij kunnen op een andere wijze aantonen dat er bij het personeel en de studenten draagvlak is voor het voorstel.

systeem van kwaliteitszorg voor die instelling goed werkt. Met dit beoordelingsvoorstel geeft de instelling aan hoe zij wil aantonen dat zij aan de drie beschreven voorwaarden voldoet. In het beoordelingsvoorstel wordt tevens aandacht besteed aan maatschappelijke thema's die relevant zijn voor onderwijskwaliteit, zoals bijvoorbeeld afstandsonderwijs, studenten- of docentenwelzijn, integriteit, diversiteit of veiligheid. De NVAO beoordeelt in eerste instantie of zij op grond van de voorgestelde beoordelingswijze in staat zal zijn om vast te stellen of de instelling voldoet aan de hierboven geschetste drie voorwaarden, en of er nog aanvullende informatie nodig is. Dit betreft een marginale toets.

Nadat de NVAO heeft ingestemd met het beoordelingsvoorstel wordt de instellingsbeoordeling uitgevoerd door een commissie van onafhankelijke deskundigen. In de commissie is een aantal deskundigheden geborgd, onder andere ten aanzien van bestuur, hoger onderwijs en kwaliteitszorg, en ervaring in het maatschappelijk veld of werkveld waarin de instelling opereert. In de commissie neemt altijd ook een externe student en een extern lid van de medezeggenschap zitting. Verder spreekt de commissie ook altijd afzonderlijk met de medezeggenschap. Uitgangspunt is dat de beoordeling door de commissie in de eerste plaats gebeurt op basis van het beoordelingsvoorstel van de instelling. Indien de commissie echter gedurende haar activiteiten zaken op het spoor komt die naar haar oordeel nader moeten worden onderzocht om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen, moet de commissie daarin ook haar eigen keuzes kunnen maken. Uiteindelijk brengt de commissie van deskundigen een advies uit aan de NVAO, op grond waarvan de NVAO een besluit neemt over de instellingsaccreditatie. Voor de verdere voorwaarden waaronder de beoordeling plaatsvindt, en de voordracht en de werkwijze van de commissie, wordt een wettelijk kader ontwikkeld. Bij die ontwikkeling wordt het onderwijsveld betrokken.

C. Waarborgen op stelselniveau

De toets voor instellingsaccreditatie waarvan ik de contouren hier heb geschetst, moet passen in een breder stelsel van kwaliteitsborging. Dit stelsel schets ik in de volgende alinea's, waarna ik een voorstel zal doen voor het vervolgproces.

1. Consequenties uitkomst toets voor instellingsaccreditatie

De toets kan resulteren in het oordeel «positief», «positief onder voorwaarden» of «negatief». Een positief oordeel betekent dat het systeem van interne kwaliteitszorg dusdanig stevig is dat de instelling in staat is de kwaliteit te borgen van al haar onderwijs. Dit betekent dat de reeds geaccrediteerde opleidingen van de betreffende instelling onder regie van de instellingen zelf periodiek worden beoordeeld zonder dat hiervoor nog een aparte validatie van de opleidingsbeoordelingen door de NVAO nodig is. De NVAO kan, wanneer zij bij de instellingstoets tekortkomingen constateert die binnen twee jaar weggenomen kunnen worden, voorwaarden verbinden aan een positief besluit. Van het instellingsbestuur wordt bij een oordeel positief onder voorwaarden een verbeterplan gevraagd en ter beoordeling aan de NVAO voorgelegd. De medezeggenschap wordt betrokken bij de totstandkoming daarvan.¹⁷

Bij een negatief oordeel op de toets voor instellingsaccreditatie, ofwel direct in eerste instantie, ofwel nadat blijkt dat tekortkomingen niet binnen twee jaar zijn weggenomen, blijft de opleidingsaccreditatie plaatsvinden op de wijze waarop dit in het huidige stelsel ook het geval is. De instelling

¹⁷ Voor niet-bekostigde instellingen geldt deze eis niet.

is dan verplicht om na elke opleidingsbeoordeling het visitatierapport ter beoordeling bij de NVAO in te dienen. De implicaties voor een instelling die een positief besluit op de toets voor instellingsaccreditatie heeft ontvangen, maar bij een daaropvolgende toets een negatief besluit ontvangt, vergen nadere doordenking, mede met het oog op uitvoerbaarheid, proportionaliteit en de capaciteit van de NVAO. In geen geval leidt een negatief besluit op de toets voor instellingsaccreditatie ertoe dat de accreditatie van alle opleidingen automatisch komt te vervallen. Hiermee wordt voorkomen dat op een instellingsbeoordeling zoveel gewicht komt te liggen, dat dit een scherpe beoordeling in de weg komt te staan.

2. Vergelijkbaarheid en transparantie

Met de introductie van instellingsaccreditatie vervalt voor opleidingen de verplichting tot visitatie in de landelijke visitatiegroepen onder beheer van de NVAO. Dit betekent dat soortgelijke opleidingen niet langer verplicht door hetzelfde panel en in dezelfde periode worden beoordeeld. Tegelijkertijd moet er voor studenten, werkgevers en andere geïnteresseerden voldoende transparantie zijn over de kwaliteit van de opleidingen en de waarde van diploma's. Zij hebben, net als opleidingen zelf, belang bij inzicht in de zwaartepunten en accenten waarmee vergelijkbare opleidingen zich van elkaar onderscheiden, of waarin zij juist gelijk optrekken. Daarom vinden periodiek meta-analyses plaats, uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen. De meta-analyses vinden plaats op basis van reeds beschikbare informatie, in beginsel visitatierapporten. Ook wordt een landelijke database opgezet waarmee de beoordelingsrapporten van alle opleidingen kunnen worden geraadpleegd. De nadere uitwerking hiervan wordt samen met het onderwijsveld en de werkgevers uitgedacht. Die uitwerking moet worden gezien in het licht van stappen die al gezet zijn om de transparantie over het aanbod en de kwaliteit van opleidingen te bevorderen.¹⁸

3. Stimulering medezeggenschapscultuur

Er is breed draagvlak voor het uitgangspunt dat het voor het realiseren van de met instellingsaccreditatie beoogde impuls voor kwaliteitscultuur van belang is, dat studenten en docenten die kwaliteitscultuur mede kunnen vormgeven. Daarvoor is het noodzakelijk dat de medezeggenschap binnen de instelling in staat wordt gesteld haar formele positie op een goede manier te kunnen waarmaken in de praktijk. Een medezeggenschapscultuur waarin de medezeggenschap op de juiste wijze wordt gefaciliteerd en betrokken is daarmee een belangrijk onderdeel van de kwaliteitscultuur. In deze brief is daarom een aantal procedurele waarborgen genoemd om in het bekostigd onderwijs de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de toets voor instellingsaccreditatie te verzekeren. In aanvulling hierop heb ik met ISO, VSNU en VH afspraken gemaakt over versterking van de medezeggenschap, die ervoor moeten zorgen dat de medezeggenschap ook in een stelsel met instellingsaccreditatie naar behoren haar rol kan vervullen. De instellingen zullen structurele aanspreekpunten aanstellen die de medezeggenschap zullen ondersteunen bij het borgen van de kwaliteitszorg. Ook komt er een landelijk loket instellingsaccreditatie ter ondersteuning van de medezeg-

¹⁸ Zo stimuleert de NVAO, mede n.a.v. een motie van het lid Tielen (*Kamerstuk 34 735, nr. 15*), dat in rapportages een lekensamenvatting is opgenomen en wordt ingegaan op sterkte- en ontwikkelpunten. Studiekeuze123 verwijst nu met directe links naar relevante visitatierapporten. Ook wordt een systeem geïntroduceerd (HOVI) waarmee betrouwbare en vergelijkbare voorlichtingsinformatie beschikbaar wordt gesteld voor studiekezers.

genschap,¹⁹ en worden aanvullende middelen toegekend aan het medezeggenschapsbudget waarmee de medezeggenschap waar nodig beter kan worden gefaciliteerd en in de eerste plaats opleidingscommissies worden versterkt. Het Ministerie van OCW geeft een impuls aan deze afspraken door hiervoor extra middelen vrij te maken. De uitvoering van deze afspraken wordt, met uitzondering van het loket, op instellingsniveau gedaan en dit vraagt dus om maatwerk. Hoewel de LSVb geen voorstander van instellingsaccreditatie is, staat de bond positief tegenover deze versterking van de medezeggenschap. Ik hecht er veel waarde aan dat naast de eerdergenoemde partijen ook de LSVb betrokken wordt bij de uitwerking van daarvan.

4. Zicht en toezicht op kwaliteit

In het huidige stelsel hebben de NVAO en de inspectie elk hun eigen taken en bevoegdheden binnen het hoger onderwijs. De NVAO beoordeelt de kwaliteit en kwaliteitszorg en de inspectie ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving en de continuïteit die nodig is voor het leveren van die kwaliteit. Bij invoering van instellingsaccreditatie wordt deze verantwoordelijkheidsverdeling aangehouden. Tegelijkertijd vraagt het wel om een andere werkwijze van de NVAO; zij zal de onderwijskwaliteit op meer afstand, maar ook vanuit een breder perspectief dan nu in beeld hebben. Instellingsaccreditatie vraagt daarnaast om een intensievere samenwerking tussen de NVAO en de inspectie. In de toets voor instellingsaccreditatie worden immers aspecten meegenomen waarop door de inspectie toezicht wordt gehouden en waarover zij de nodige expertise in huis heeft. Als de inspectie aanwijzingen heeft dat een instelling ernstig in strijd met de wet handelt, moet dit invloed hebben op de instellingsaccreditatie.

In ieder systeem van kwaliteitsborging kan weleens iets misgaan. Dit gegeven is geen leidend principe voor de inrichting van het toezicht maar er moet wel een vangnet zijn. Dat is in een stelsel met instellingsaccreditatie niet anders dan nu: de inspectie houdt op dit moment toezicht op basis van signalen, bijvoorbeeld klachten of meldingen afkomstig van studenten of docenten, of berichtgeving in de media. De NVAO kan buiten de reguliere accreditatiecycli op verzoek van de Minister van OCW en als daar aanleiding toe is, een onderzoek instellen naar de kwaliteit van een opleiding en daarover een advies uitbrengen. Als Minister van OCW heb ik de bevoegdheid om, als ultimum remedium, in te grijpen indien blijkt dat de onderwijskwaliteit niet op orde is en de instelling haar verantwoordelijkheid niet heeft genomen. Ook in een stelsel met instellingsaccreditatie blijft dit het geval. Ik zal samen met de inspectie en NVAO nader verkennen hoe gezamenlijk het toezicht op de kwaliteit en op de naleving ook binnen het systeem van instellingsaccreditatie kan worden ingezet, met behoud van ieders rol in het stelsel. Een onderdeel daarvan is in ieder geval dat de NVAO steekproeven bij opleidingen kan uitvoeren, buiten de toets voor instellingsaccreditatie om, maar wel binnen een welomschreven kader. De steekproeven zijn proportioneel en worden uitgevoerd op basis van informatie die de instelling reeds voorhanden heeft. Het kader wordt nader uitgedacht met het onderwijsveld. De bevoegdheden van de inspectie en de NVAO moeten daarbij net als nu complementair zijn: er mogen geen dubbelingen zijn, maar er mogen ook geen «gaten vallen». Dit betekent in ieder geval dat de overheid met daadkracht kan optreden bij ernstige kwaliteitsgebreken bij opleidingen.

¹⁹ De organisatie hiervan wordt ingericht zoals bij het landelijk loket kwaliteitsafspraken.

5. Stelselbrede blik

Borging en verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs vergt soms een stelselbrede blik. Om zicht te houden op specifieke thema's, de samenleving te informeren over hoe het onderwijs er op bepaalde punten voor staat, en het onderlinge leren van instellingen, overheid, parlement en samenleving verder te vergroten, zullen thematische analyses worden uitgevoerd onder regie van de overheid. Deze analyses zijn gericht op instellingen, waarbij thema's van het onderwijsbeleid in beeld worden gebracht, of op opleidingen, waarbij een beleids- of kwaliteitszorgaspect in beeld wordt gebracht. Te denken valt hierbij aan zaken als studentwelzijn, studentsucces en opleidingsrendement. De thema's worden in gezamenlijkheid vastgesteld door de overheid en het onderwijsveld. Elke instelling participeert in een aantal onderzoeken en kan zich intekenen op de thema's. Deze thematische analyses moeten uiteindelijk bijdragen aan het lerend vermogen van het hoger onderwijsstelsel. De inspectie, de NVAO en de CDHO hebben hier als samenwerkende organisaties een belangrijke rol: door het samenbrengen van data voor gezamenlijke analyses en (stelsel)rapportages helpen zij in het verder verbeteren en toekomstbestendig maken van het hoger onderwijsbestel.

III. Vervolg

In deze brief heb ik de contouren geschetst voor een stelsel met instellingsaccreditatie. Voor het invoeren van dit stelsel bestaat, zoals gezegd, een breed draagvlak. Daarmee is een belangrijke stap gezet op weg naar wetgeving die instellingsaccreditatie definitief moet regelen. Maar dat betekent niet dat dit stelsel hiermee nu af is. Veel moet nog nader worden uitgewerkt en ingevuld. Ik zal dat blijven doen in nauw overleg met alle betrokken partijen in het hoger onderwijs, óók met de LSVb. Waar relevant wil ik ook de werkgevers en de CDHO betrekken.

In 2024 begint een nieuwe cyclus van de bestaande instellingstoets kwaliteitszorg. Dit is een logisch moment voor een stelselwijziging. Instellingen zullen in aanloop naar 2024 dan wel voldoende tijd moeten hebben om zich voor te bereiden op deze omslag, en waar nodig toewerken naar het verder versterken van de kwaliteitscultuur, het verbeteren van de interne governance, en het vergroten van de studentenbetrokkenheid. De invoering van instellingsaccreditatie kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de ervaren regeldruk; de onderwijsgemeenschap moet dan ook zelf de handschoenen oppakken door te (blijven) investeren in het vergroten van het eigenaarschap bij studenten en docenten, en door kritische gesprekken te voeren over wat er wel en niet nodig is om de kwaliteit te borgen. Ook in mijn gesprekken met bestuurders in het hoger onderwijs blijft regeldruk op de agenda staan, vanuit de gedachte dat we een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben. Om de onderwijsgemeenschap beter zicht te geven in de ruimte die wet- en regelgeving rondom kwaliteitszorg hen nu al biedt, werk ik nu aan een handreiking voor instellingen. Deze handreiking wordt in het voorjaar verspreid.

De invoering van instellingsaccreditatie zal op zichzelf geen directe bijdrage leveren aan de feitelijke reductie van de hoeveelheid werkzaamheden die instellingen moeten verrichten ten behoeve van de kwaliteitszorg. Daar moeten we eerlijk over zijn. De uitwerking van instellingsaccreditatie moet echter zo worden vormgegeven dat dit, ten opzichte van het huidige stelsel, geen extra regeldruk voor instellingen oplevert en aan docenten meer ruimte geeft om hun professionele verantwoordelijkheid ten volle te pakken. Om voldoende aandacht in de uitwerking voor deze aspecten van regeldruk te verzekeren wordt het Adviescollege toetsing

regeldruk in een vroeg stadium bij die uitwerking betrokken. De instellingen zullen in de komende jaren toewerken naar het nieuwe stelsel en horen zo min mogelijk lastenvermeerdering te ervaren als gevolg van de invoering. De omslag moet ook voor de NVAO uitvoerbaar zijn.²⁰ Daarom moet worden voorzien in een overgangsregeling die daar recht aan doet. Deze overgangsregeling moet er rekening mee houden dat sommige instellingen vooraan in de rij zullen staan om naar het nieuwe stelsel over te gaan, waar anderen instellingen wat meer tijd nodig hebben zich hierop voor te bereiden. De voorgestelde stelselwijziging vergt wijziging van de wet; om die te realiseren per 2024 zal mijn ministerie de voorbereidingen in de loop van dit jaar in gang zetten. Ik zal uw Kamer opnieuw informeren over de stand van zaken eind van het kalenderjaar.

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

²⁰ De NVAO heeft mij reeds een brief gestuurd met een aantal aandachtspunten voor het nieuwe stelsel. U treft deze aan als bijlage. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

BIJLAGE

Een samenvatting van de *Standaarden en richtlijnen voor kwaliteitszorg in de Europese Hogeronderwijsruimte* (ESG 2015). Dit betreft een vertaling uit het Engels. De oorspronkelijke Engelstalige versie is leidend.

Deel 1: Standaarden voor interne kwaliteitszorg

1.1 Beleid inzake kwaliteitszorg

Instellingen dienen te beschikken over een beleid inzake kwaliteitszorg dat openbaar wordt gemaakt en deel uitmaakt van hun strategisch management. Interne stakeholders dienen dit beleid uit te werken en uit te voeren door middel van passende structuren en processen. De externe stakeholders dienen daarbij betrokken te worden.

1.2 Vormgeving en goedkeuring van opleidingen

Instellingen dienen te beschikken over processen voor de vormgeving en goedkeuring van hun opleidingen. De vormgeving van de opleidingen dient zodanig te zijn dat ze voldoen aan de gestelde doelen, met inbegrip van de beoogde eindkwalificaties. De kwalificatie die behaald wordt met een opleiding dient duidelijk gespecificeerd en bekendgemaakt te worden. De kwalificatie dient te verwijzen naar het juiste niveau van het nationale kwalificatieraamwerk voor hoger onderwijs en daarmee naar het Framework for Qualifications of the European Higher Education Area.

1.3 Studentgericht leren, onderwijzen en toetsen

Instellingen dienen ervoor te zorgen dat de opleidingen zodanig opgezet zijn dat de studenten gestimuleerd worden een actieve rol te spelen in de totstandkoming van het leerproces en dat deze benadering tot uiting komt in de toetsing van studenten.

1.4 Toelating, studievoortgang, erkenning en diplomering van studenten

Instellingen dienen zich consequent te houden aan vooraf opgestelde en bekendgemaakte voorschriften die alle fasen van de «levenscyclus» van een student omvatten, zoals de toelating, studievoortgang, erkenning en diplomering.

1.5 Onderwijzend personeel

Instellingen dienen zich ervan te verzekeren dat hun docenten competent zijn. Ze dienen rechtvaardige en transparante processen te hanteren voor de werving en professionalisering van de staf.

1.6 Leermiddelen en ondersteuning van studenten

Instellingen dienen te beschikken over toereikende financiering voor leer- en onderwijsactiviteiten en zeker te stellen dat er toereikende en makkelijk toegankelijke leermiddelen alsmede ondersteuning voor studenten voorhanden zijn.

1.7 Informatiebeheer

Instellingen dienen informatie te verzamelen, analyseren en gebruiken die relevant is voor een doeltreffend beheer van hun opleidingen en andere activiteiten.

1.8 Openbare informatie

Instellingen dienen informatie te publiceren over hun activiteiten, met inbegrip van opleidingen, die duidelijk, nauwkeurig, objectief, actueel en makkelijk toegankelijk is.

1.9 Voortdurend toezicht op en periodieke visitatie van opleidingen

Instellingen dienen voortdurend toezicht te houden op hun opleidingen en periodiek visitaties uit te voeren teneinde zeker te stellen dat ze de gestelde doelen behalen en voldoen aan de behoeften van de studenten en de maatschappij. Deze visitaties dienen te leiden tot een voortdurende verbetering van de opleiding. Als er naar aanleiding daarvan maatregelen gepland of genomen worden, dienen alle betrokkenen daarvan op de hoogte gesteld te worden.

1.10 Periodieke externe kwaliteitszorg

Instellingen dienen periodiek externe kwaliteitszorg te ondergaan, in overeenstemming met de ESG.

Deel 2: Standaarden voor externe kwaliteitszorg

2.1 Aandacht voor interne kwaliteitszorg

Externe kwaliteitszorg dient aandacht te besteden aan de doeltreffendheid van de interne kwaliteitszorgprocessen beschreven in Deel 1 van de ESG.

2.2 Uitwerken van doelmatige methoden

Externe kwaliteitszorg dient omschreven en uitgewerkt te worden op een wijze die garandeert dat de gestelde doelen en doelstellingen bereikt kunnen worden, met inachtneming van de relevante voorschriften. De stakeholders dienen betrokken te worden bij de uitwerking en voortdurende verbetering ervan.

2.3 Uitvoeringsprocessen

Externe kwaliteitszorgprocessen dienen betrouwbaar en nuttig te zijn, vooraf vastgesteld, consequent uitgevoerd en gepubliceerd te worden. Ze omvatten

- een zelfevaluatie of iets dergelijks;
- een visitatie met normaal gesproken een locatiebezoek;
- een rapport naar aanleiding van de visitatie;
- een consequent vervolproces.

2.4 Peer review door deskundigen

Externe kwaliteitszorg dient te worden uitgevoerd door een commissie van externe deskundigen, waarin tenminste één student zitting heeft.

2.5 Criteria voor resultaten

Alle resultaten of oordelen die voortvloeien uit de externe kwaliteitszorg dienen gebaseerd te zijn op expliciete en bekendgemaakte criteria die consequent worden toegepast, ongeacht of het proces al dan niet leidt tot een officiële beslissing.

2.6 Rapportage

De volledige rapporten van de deskundigen dienen gepubliceerd te worden zodat ze duidelijk en toegankelijk zijn voor de academische gemeenschap, externe partners en andere geïnteresseerden. Indien de organisatie een officiële beslissing neemt op basis van de rapporten, dient de beslissing samen met het rapport gepubliceerd te worden.

2.7 Klachten en bezwaar

Klachten- en bezwaarprocedures dienen duidelijk gespecificeerd te worden als onderdeel van de externe kwaliteitszorgprocessen en de instellingen dienen van deze procedures op de hoogte gesteld te worden.

Deel 3 van de ESG is van toepassing op kwaliteitszorgorganisaties en wordt hier kortheidshalve achterwege gelaten.