

Vergaderjaar 2024–2025

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 1209

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over mijn plannen voor het kwaliteitszorgstelsel in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo). In deze brief licht ik mijn besluit toe om geen verplichte instellingsaccreditatie in te voeren. Verder ga ik in op de toezegging¹ over de wenselijkheid van een protocol voor onderwijsvernieuwing en de motie-Westerveld² over de betrokkenheid van medezeggenschap bij onderwijsvernieuwingen. Tot slot reageer ik op de bevindingen uit het periodieke onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) naar het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs.³

Parallel aan deze brief stuur ik de beantwoording van het verslag van het schriftelijk overleg over de evaluatie van het experiment instellingsaccreditatie met een lichtere opleidingsaccreditatie (hierna: experiment ILO).

1. Het kwaliteitszorgstelsel in het hbo en wo

In een maatschappij die doorlopend in beweging is, is het belangrijk dat het onderwijs inspeelt op veranderingen op de arbeidsmarkt, in de maatschappij en in de wetenschap. Dit vraagt om een sterke kwaliteitscultuur binnen universiteiten en hogescholen. Hierin zijn docent, student, (instellings)bestuurder en het interne toezicht betrokken bij de borging en (doorlopende) verbetering van onderwijskwaliteit. Extern toezicht moedigt daarbij aan tot verbetering en vormt een waarborg bij tekortkomingen in de kwaliteit. Het kwaliteitszorgstelsel zorgt voor vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs. Het is een grote verworvenheid dat alle geaccrediteerde hbo- en wo-opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit en dat de onderwijskwaliteit goed en stabiel is. Ik zie dat als het resultaat van een

¹ TZ202310-067

² Kamerstuk 31 288, nr. 1084

³ TZ202310-068

goed samenspel op verschillende niveaus binnen de instellingen en het externe toezicht op de kwaliteit.

Werking van het externe toezicht op kwaliteit in hbo en wo

De basis van het huidige stelsel is dat de kwaliteit van opleidingen vooraf en daarna iedere zes jaar door een panel van deskundigen (peers) beoordeeld wordt.⁴ De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) neemt op basis van een advies van het panel een accreditatiebesluit.

Instellingen kunnen hun beleid op het gebied van kwaliteitszorg ook laten toetsen met de *instellingstoets kwaliteitszorg* (ITK). Een positieve uitkomst leidt dan tot visitatie van opleidingen volgens een beperkter accreditatiekader.

De inspectie ziet toe op het functioneren van het accreditatiestelsel. Ze concludeerde na onderzoek in 2023⁵ en in 2024⁶ dat het accreditatiestelsel in de basis voldoet.

Ontwikkeling van het stelsel: meer eigenaarschap, minder ervaren lasten

Hoewel het kwaliteitszorgstelsel goed functioneert, constateer ik op basis van het experiment ILO en het periodieke onderzoek van de inspectie ook dat het nog beter kan. Er gaat veel tijd verloren aan verplichte activiteiten, die onvoldoende bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Een verdere ontwikkeling van het stelsel is nodig om te zorgen dat alle tijd en inzet die gestoken wordt in de kwaliteitsborging naar de toekomst toe effectief blijft en zorgt voor meer verantwoordelijkheid en gevoel van eigenaarschap. Ik wil met gerichte aanpassingen van het kwaliteitszorgstelsel maximale winst bereiken. Voor de aanpassing van het kwaliteitszorgstelsel heb ik de komende periode de volgende twee pijlers:

A. Doorontwikkeling Instellingstoets kwaliteitszorg (ITK)

De ITK is een periodieke, externe en onafhankelijke beoordeling van de interne kwaliteitszorg van een instelling. Het panel dat de ITK uitvoert stelt vast of het interne kwaliteitszorgsysteem verzekert dat de visie van de instelling op goed onderwijs wordt gerealiseerd. Daaruit blijkt hoe de instelling werkt aan borging, ontwikkeling en verbetering. In de huidige vorm is differentiatie mogelijk tussen de instellingen die een ITK succesvol hebben doorlopen en waarvan de opleidingen vervolgens gevisiteerd worden met een beperkter beoordelingskader, en instellingen die dat niet hebben. Helaas vermindert dat de administratieve lasten onvoldoende, omdat er maar weinig te controleren aspecten afvallen en het accreditatieproces erg intensief blijft. Ook is er te weinig maatwerk en komen de echte sterke punten en verbetermogelijkheden onvoldoende naar voren.

De komende jaren werk ik met de NVAO, inspectie, hogescholen en universiteiten toe naar een vierde ronde van de instellingstoets. Ik wil daarbij verkennen hoe de ITK beter kan worden gebruikt en hoe instellingen meer ruimte kunnen krijgen bij de beoordeling van opleidingen, als ze de ITK positief hebben afgerond. Daarbij wil ik de resultaten meenemen van het afgeronde experiment voor de instellingsaccreditatie met een lichtere opleidingsbeoordeling. Daaruit bleek bijvoorbeeld dat de deelnemende opleidingen vonden dat de opleidingsbeoordeling beter

⁴ Naast de opleidingsbeoordeling bestaat de vrijwillige instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). Bij een positieve beoordeling van de ITK worden opleidingen volgens een minder uitgebreid kader gevisiteerd. De opleidingsbeoordeling vervalt echter niet.

⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 1069

⁶ Kamerstuk 31 288, nr. 1110

aansluit bij wat docenten, studenten en werkveld belangrijk vinden. De beoordeling van opleidingen werd zo ook op ontwikkeling gericht en niet alleen op verantwoording. Vertrekpunt bij de verkenning is dat opleidings-accreditaties door de NVAO blijven bestaan. Ook vind ik het van belang dat het toezicht effectief en proportioneel is, om adequaat te kunnen reageren op signalen van beperkte onderwijskwaliteit.

B. Effectief en proportioneel toezicht

Het toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs is belegd bij twee externe toezichthouders. De NVAO beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs en de inspectie beoordeelt de naleving van wet- en regelgeving en het accreditatiestelsel. Beide organisaties werken nauw samen en delen signalen over onderwijskwaliteit en de naleving van wet- en regelgeving.

De inrichting van het stelsel met twee toezichthouders zorgt echter ook voor overlap, terwijl er op andere punten juist lacunes zijn. De inspectie identificeert in haar onderzoek naar het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs een risico tussen accreditatiemomenten in, waarbij er geen extern toezicht is op de kwaliteit van opleidingen. De NVAO kan bij vermoedens dat een opleiding niet langer accreditatiewaardig is, op mijn verzoek, wel aanvullend onderzoek doen en mij adviseren over het intrekken van de accreditatie. Dit is een zwaar middel dat weinig wordt ingezet. Ook kunnen de NVAO, de inspectie (in geval van wet- en regelgeving) of het ministerie bij dergelijke signalen gesprekken voeren met de instelling. De NVAO en de inspectie hebben echter geen formele bevoegdheden om de kwaliteit tussentijds te beoordelen. Ze kunnen een instellingsbestuur ook niet dwingen in te grijpen bij signalen over de onderwijskwaliteit.

Daarom wil ik het externe toezicht verbeteren door de NVAO en de inspectie duidelijke handvatten te geven bij tussentijdse signalen over de onderwijskwaliteit. Ik ben al in gesprek met de inspectie en de NVAO over wat er nodig is aan verduidelijking en verbetering in het toezichtsinstrumentarium.

Instellingsaccreditatie

Met bovenstaande aanpak wijk ik af van de aanpak die de afgelopen jaren uitgebreid is verkend⁷: de invoering van een verplichte instellingsaccreditatie. Hoewel ik de achterliggende doelen van meer eigenaarschap en lastenverlichting volledig onderschrijf, zie ik geen overtuigende noodzaak voor een ingrijpende stelselwijziging richting verplichte instellingsaccreditatie. De grote stelselwijziging die ervoor nodig is, is zeer complex en vergt grote inspanningen van zowel de veldpartijen als mijn ministerie. Vanwege de maatschappelijke opgaven bij het veld en een taakstelling op het ambtenarenapparaat, acht ik deze inspanningen niet opportuun. De kans is bovendien reëel dat de doelen van meer eigenaarschap en minder ervaren lasten ondersneeuwen: door wensen voor het inbouwen van nieuwe controles, aanvullende interventie-instrumenten en complexiteit van de uitwerking.

⁷ Kamerstuk 31 288 nr. 994

2. Toezegging protocol onderwijsvernieuwing en motie-Westerveld

Bij signalen over tekortkomingen in de onderwijskwaliteit zijn, naast extern toezicht, interne waarborgen voor de onderwijskwaliteit belangrijk. Bijvoorbeeld wanneer er vernieuwing van het onderwijs plaatsvindt. De interne waarborgen kwamen ook aan de orde in het debat *Kwaliteit van het onderwijs* in oktober 2023. Daarin is toegezegd om met de Vereniging Hogescholen (VH) en docenten in gesprek te gaan over een protocol voor onderwijsvernieuwing, interne kwaliteitszorg en betrokkenheid van belanghebbenden. Aanvullend vraagt de motie-Westerveld om besturen te verplichten om bij onderwijsvernieuwingen te laten zien hoe de medezeggenschap vanaf het begin is betrokken en om dat punt op te nemen in het accreditatiekader.⁸ Met onderstaande acties beschouw ik de toezegging en motie als afgedaan.

Over de toegevoegde waarde van een protocol bij onderwijsvernieuwingen is gesproken met de inspectie, de NVAO, de VH, Universiteiten van Nederland (UNL), Interstedelijk Studenten Overleg (ISO), Landelijke Studentenvakbond (LSVb), studenten, docenten, onderwijskundigen en (kwaliteitszorg)medewerkers uit het hbo en wo. Uit de gesprekken is gebleken dat de kaders voor kwaliteitszorg en medezeggenschap voor voldoende balans zorgen tussen borging van de onderwijskwaliteit enerzijds en ruimte voor onderwijsvernieuwingen anderzijds.

De betrokkenheid van de medezeggenschap bij de kwaliteitszorg bij onderwijsvernieuwing is wettelijk geregeld bij de zesjaarlijkse accreditaties en via instemmingsrecht op de *Onderwijs- en Examenregeling* (OER). Daarmee is betrokkenheid bij de feitelijke vormgeving van het onderwijs waarin de onderwijsvernieuwing uiteindelijk landt geborgd. Daarnaast zijn er de reguliere kwaliteitscycli en tussentijdse evaluatiemomenten bij opleidingen, waarbij medezeggenschap is betrokken. Bovendien staat in de uitvoeringsregels van het accreditatiekader van de NVAO dat de betrokkenheid van studenten, onder andere via de medezeggenschap, een belangrijk onderdeel is van de kwaliteitszorg van instellingen en opleidingen. Het visitatiepanel, waar een student van een aanpalende opleiding in zit, bepaalt met de opleiding hoe dit element in het gespreksprogramma van een beoordeling aan bod komt.

Met de al bestaande kaders en wettelijke bepalingen heeft een nieuw protocol volgens de diverse gesprekspartners minimale meerwaarde en zou het vooral voor meer administratieve lasten zorgen. Daarom zie ik zelf ook geen toegevoegde waarde in een protocol. Wel juich ik het zeer toe dat instellingen kennis delen over onderwijsvernieuwingen en hoe belanghebbenden goed kunnen worden betrokken. Daarom heb ik een bijeenkomst hier over in januari ondersteund.

3. Inspectieonderzoeken naar het accreditatiestelsel

De inspectie constateert in haar onderzoek naar het functioneren van het accreditatiestelsel bij hogescholen en universiteiten⁹ dat het stelsel op vrijwel alle punten stevig en solide is, maar ziet verbeterkansen voor het externe toezicht. Ze doet daarvoor een aantal aanbevelingen, waarop ik hieronder reageer.

⁸ Kamerstuk 31 288, nr. 1084

⁹ Kamerstuk 31 288, nr. 1110

Opvolging signalen onderwijskwaliteit

De NVAO en de inspectie hebben volgens de inspectie weinig mogelijkheden om op te treden bij signalen over kwaliteitsgebreken tussen twee (her)accreditaties in. In paragraaf 1.B kon u al mijn reactie op dit advies lezen.

Onafhankelijkheid van panelleden

De inspectie is positief over de bijdrage van de NVAO aan een onafhankelijke accreditatieprocedure. De inspectie ziet de financiering van visitaties als een aandachtspunt. Aangezien instellingen zelf de kosten van visitaties dragen, kan dit volgens de inspectie de onafhankelijkheid van de beoordeling schaden.

De NVAO heeft de eisen voor de selectie en onafhankelijkheid van panelleden in 2024 verduidelijkt en aangescherpt in het herziene accreditatiekader. Daarmee heb ik vertrouwen dat de onafhankelijkheid van de panelleden wordt geborgd. Tot slot benadrukt de NVAO het belang van onafhankelijkheid in de uitvoering voortdurend in gesprekken met instellingen en evaluatiebureaus.

Aandacht voor opleidingsvarianten

Daarnaast stelt de inspectie dat panels niet altijd goed omgaan met de verscheidenheid in afstudeerrichtingen, varianten als voltijd, deeltijd en dual, en locaties. Juist nu opleidingen zich breed organiseren moeten accreditaties volledig zijn en alle varianten dekken. In de Uitvoeringsregels accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland van de NVAO¹⁰ staat daarom dat panels hun oordeel moeten baseren op een compleet beeld van de opleiding, inclusief alle locaties, varianten en trajecten. Ik ga met de NVAO in gesprek over het verduidelijken en verbeteren van de werkwijze van panels kunnen.

Aandacht voor bepaalde maatschappelijke onderwerpen

Bovendien ziet de inspectie een discrepantie tussen de aandacht voor bepaalde onderwerpen tijdens visitaties en wat de maatschappij onder onderwijskwaliteit verstaat. Zij stelt daarom voor om expliciet te rapporteren over thema's die maatschappelijk sterk leven. Als voorbeelden noemt de inspectie onderwerpen als stages, sociale veiligheid en studiebegeleiding. Dit kan volgens de inspectie zorgen voor meer maatschappelijk draagvlak voor het accreditatiestelsel.

Ik ben van mening dat niet ieder onderwerp via het accreditatiekader geborgd dient te worden. Niet ieder onderwerp is geschikt om onderdeel te maken van de kwaliteitsbeoordeling van opleidingen. Er zijn ook andere keuzes mogelijk, zoals het verankeren van een zorgplicht voor instellingen op het gebied van sociale veiligheid in wetgeving waar ik momenteel aan werk. De wens om het begrip «kwaliteit» verder te verbreden kan het beoordelingsproces ingewikkelder maken. Tijdens visitaties van opleidingen en instellingen kunnen veel onderwerpen aan bod komen zonder dat deze formeel onderdeel uitmaken van de opleidingsbeoordeling. De panels kunnen en mogen het bespreekbaar maken in de visitatie, erover rapporteren in het accreditatierapport en hierover meldingen maken bij het bestuur van de instelling en de inspectie.

¹⁰ NVAO, Uitvoeringsregels accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland, september 2024. [<https://www.nvao.net/nl/nieuws/2024/8/actualisering-uitvoeringsregels-accreditatiestelsel-hoger-onderwijs-nederland>]

De NVAO is al wel gestart met thematische analyses kwaliteitszorg, die een goede manier zijn om maatschappelijke thema's uit te diepen. De uitkomsten worden gedeeld met de instellingen, met het doel dat zij ermee aan de slag gaan en hier intern en onderling het gesprek over voeren. De keuze van de thema's sluit aan bij ontwikkelingen en vraagstukken die uit gesprekken met het veld en andere bronnen naar voren komen. Voorbeelden zijn: het gebruik van richtlijnen en gidsen voor het borgen van de kwaliteit bij werkplekleren, succesfactoren bij het erkennen van nieuwe opleidingen en onderzoekscriteria bij onderzoeksmasters.

Ik zie dit als een goede manier om maatschappelijke thema's uit te diepen, met beperkte lastenverzwaring voor instellingen. De NVAO maakt hiervoor namelijk gebruik van de bestaande accreditatierapporten.

Tot slot

Het onderwijs aan onze universiteiten en hogescholen staat of valt met de passie en inzet van docenten en studenten. Zij dragen dagelijks bij aan de hoge kwaliteit van ons hoger onderwijs. Het stimuleren en garanderen van die kwaliteit is dan ook niet alleen een technische aangelegenheid, maar een gezamenlijke inspanning die we moeten koesteren en bevorderen. De komende periode ga ik met de NVAO, de inspectie, instellingen, docenten, medewerkers en studenten mijn aanpak verder uitwerken en uitvoeren. Ik ben van plan om uw Kamer medio 2026 te informeren over de voortgang.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins