

Vergaderjaar 2017–2018

34 735

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 april 2018

Algemeen

Op 12 maart 2018 heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van uw Kamer het voorlopig verslag vastgesteld in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel accreditatie op maat. Ik dank de commissie daarvoor.

Ik heb geconstateerd dat de leden van de fractie van D66 met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de vereenvoudigingsdoelstellingen van de regering, maar alleen al de resterende complexiteit van de voorgestelde regelgeving doet hen vrezen dat ook het aangepaste accreditatiestelsel door vele betrokkenen in het veld zal worden ervaren als onnodig bureaucratisch. Deze leden stellen daarom een aantal vragen en maken een aantal opmerkingen. De leden van de SP-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie sluiten zich hierbij aan.

De leden van de D66-fractie merken op dat accreditatie bedoeld is om de kwaliteit van een professioneel proces maatschappelijk te borgen. Peer review is een kerningrediënt van het accreditatieproces, maar de verdere inrichting ervan en de mate van gedetailleerde overheidsbemoeienis ermee verschillen sterk van deeldiscipline tot deeldiscipline en van land tot land, in vermoedelijke afhankelijkheid van het lokale maatschappelijke vertrouwen in de achterliggende (deel)professie. Deze leden ondersteunen van harte eerder gedane suggesties voor een spoedige fundamentele herbezinning op het onderhavige accreditatieproces, en vragen de regering daarvoor het zojuist geschetste brede perspectief te hanteren en zo te profiteren van aangrenzende ervaringen. Zij achten het niet uitgesloten dat die analyse de wenselijkheid van een verdere internalisering van dat accreditatieproces zal ondersteunen en (bijvoorbeeld) behulpzaam zal kunnen zijn bij de vormgeving ervan binnen het mbo. Welk vervolg staat de regering zelf nu precies voor ogen?

Het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs is voortgebouwd op het daarvoor reeds bestaande systeem van visitaties, die plaatsvinden op basis van peer review. Ook bij de kwaliteitszorg van ziekenhuizen, rechtbanken en woningbouwcorporaties zijn visitaties en accreditaties gangbaar, al dan niet op basis van peer review. Die stelsels variëren onder andere in de wijze waarop verantwoording en kwaliteitsontwikkeling zich tot elkaar verhouden, de mate waarin horizontale of juist verticale verantwoording prevaleert, en in de mate waarin formele procedures en kwaliteitscultuur elkaar versterken. De specifieke keuzes die de regering daarbij maakt voor de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs worden hieronder nader toegelicht. De regering is zich er evenwel van bewust dat het hoger onderwijs zich blijft ontwikkelen en is van oordeel dat het systeem van kwaliteitsborging daarin moet volgen. Daarbij onderschrijft de regering de relevantie van het bredere perspectief dat door de leden van de fractie van D66 wordt geschetst.

Van oorsprong is peer review erop gericht om aan te zetten tot ontwikkeling en verbetering van kwaliteit, maar ze heeft niet zelden ook een functie van verantwoording. In diverse sectoren, zo ook in het hoger onderwijs, wordt peer review georganiseerd met het motief om professionele verantwoordelijkheid te nemen voor de geleverde kwaliteit. Voor het hoger onderwijs ligt daar een specifieke kwaliteitsopvatting aan ten grondslag: de kwaliteit is goed als het eindniveau aan bepaalde normen voldoet en het onderwijs daarop is ingericht. Die normen worden bepaald door wat (inter)nationaal gangbaar is voor de betreffende beroepspraktijk/discipline. Die opvatting sluit ook aan bij het uitgangspunt dat accreditatie als externe verantwoording het sluitstuk vormt van een kwaliteitszorgstelsel dat in de kern door de onderwijsgemeenschap zelf wordt gedragen. Een essentiële voorwaarde voor het functioneren van dat stelsel is een stimulerende kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs.

Op een instellingsbestuur rust de wettelijke plicht tot kwaliteitszorg op basis van regelmatige beoordeling door onafhankelijke deskundigen. Als concretisering daarvan stelt de overheid vooraf kaders die aansluiten bij internationale uitgangspunten voor kwaliteitszorg in het hoger onderwijs en verifieert zij achteraf of aan die eisen is voldaan. Binnen dit gegeven wil ik met de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel bereiken dat de oorspronkelijke functie van peer review, ontwikkeling en verbetering, meer tot haar recht komt. Ook wil ik dat de horizontale verantwoording over de kwaliteit meer voorop komt te staan, met als waarborg dat rapportages openbaar zijn en onderwerp van gesprek zijn voor de onderwijsgemeenschap. Daarnaast wil ik ruim baan geven aan die onderwijsgemeenschap om het eigenaarschap voor de kwaliteit met beide handen op te pakken zodat studenten en docenten worden uitgedaagd om de kwaliteitscultuur te versterken. Peer review geniet als kwaliteitsinstrument immers nog altijd breed draagvlak, zowel in het hoger onderwijs als daarbuiten.

Binnen het huidige kader van accreditatie op opleidingsniveau en een toets op kwaliteitszorg op instellingsniveau draagt dit wetsvoorstel daaraan bij. Met het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie zetten we nu een volgende stap in die richting, waarbij ik ook volledige instellingsaccreditatie als mogelijke vervolgstap zie, indien daar voldoende maatschappelijk draagvlak voor is.

Bepaalde elementen van het accreditatiestelsel worden nu ook in het mbo toegepast, zoals peer review. Er is een experiment in voorbereiding waarbij een aantal mbo-instellingen samen met het regionale bedrijfsleven zelf bepaalde kwalificaties en keuzedelen kan ontwerpen. Gekoppeld aan dit experiment zullen de deelnemende mbo-instellingen worden

gevraagd om een onafhankelijke beoordeling en vorm van onderlinge visitatie te doen bij elkaar. Daarnaast is in het bestuursakkoord dat ik met de MBO Raad heb ondertekend, opgenomen dat de mbo-instellingen bijzondere aandacht zullen geven aan regelmatige beoordeling van hun opleidingen met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen. Over de uitwerking hiervan ben ik in gesprek met het veld.

De leden van de fractie van D66 kunnen zich voorts niet aan de indruk onttrekken dat de beoogde vereenvoudiging, die het hoofddoel van het wetsontwerp heet te zijn, in de praktijk op de werkvloer zal tegenvallen. Zij vragen de regering nog eens te onderbouwen waaraan het vertrouwen wordt ontleend dat de thans voorspelde lastenverlichtingen echt haalbaar zullen blijken te zijn, terwijl deze prognoses bij eerdere vereenvoudigingspogingen al snel door de mand vielen. Welk deel van deze lastenverlichtingen slaat eigenlijk neer bij de docenten op de werkvloer?

Sinds de invoering van het accreditatiestelsel in 2002 blijven de lasten die accreditatie met zich meebrengt een terugkerend thema. In 2005 schatte de Inspectie van het Onderwijs de kosten van accreditatie op een verdubbeling ten opzichte van het visitatiestelsel van vóór 2002. Met invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg in samenhang met een aantal andere maatregelen in 2012 is berekend dat een lastenverlichting van 25% realistisch was. Het ziet ernaar uit dat een lastenverlichting in die omvang is uitgebleven. Tegelijkertijd merkt de inspectie in haar tussentijdse rapport over de evaluatie van het accreditatiestelsel op dat wat de beoordelingskaders vragen aan verantwoording en voorbereiding niet overdreven of onredelijk is¹. Over prognoses over concrete lastenverlichting past dus enige terughoudendheid, te meer omdat gebleken is dat de administratieve lasten sowieso niet eenvoudig te bepalen zijn.

Wel is de notie in de afgelopen tijd sterker geworden dat regeldruk niet alleen wordt veroorzaakt door wet- en regelgeving maar ook door de instellingen zelf, als gevolg van interne procedures die zij inrichten ter voorbereiding op de visitatie. De instellingen zijn immers ook eigenaar van het proces. Daarnaast wordt regeldruk mede bepaald door de betekenis die docenten en andere medewerkers geven aan die werkzaamheden en de al dan niet merkbare verbeteringen die een kwaliteitsbeoordeling met zich meebrengt voor de kwaliteit. In die context spreek ik van ervaren werkdruk. Door van het accreditatiestelsel meer eigenaarschap en vertrouwen te laten uitgaan, worden docenten meer erkend in hun aandeel in de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit. Van hen verwacht ik dan ook dat zij de ontstane ruimte bij visitaties die geboden wordt door dit wetsvoorstel zullen benutten om kritisch na te gaan wat voor de opleiding van toegevoegde waarde is en wat niet. Het zelfvertrouwen dat dit vergt valt niet af te dwingen met een wet; toch heb ik het vertrouwen dat de onderwijsgemeenschap deze handschoen zal oppakken.

Studentenbetrokkenheid is natuurlijk een goede zaak, maar de voorgestelde grote rol van de opleidingscommissies zal alleen iets opleveren waar deze commissies goed functioneren – en dat is lang niet overal het geval. Hoe zou de regering in laatstgenoemde situatie de betrokkenheid van studenten toch willen veiligstellen?

Sinds september 2017, de inwerkingtreding van de Wet versterking bestuurskracht (Stb. 2016, 273 en 327) hebben opleidingscommissies erkenning als medezeggenschapsorgaan gekregen. Als hun kerntaak is

¹ Inspectie van het onderwijs: De opleidingsaccreditatie in het hoger onderwijs (november 2017). Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 735, nr. 8.

geformuleerd: adviseren over het bevorderen en waarborgen van de kwaliteit van de opleiding. Opleidingscommissies moet de tijd worden gegund om deze nieuwe functie en rol vorm te geven. Studentbetrokkenheid is echter niet alleen geborgd met een goed functionerende opleidingscommissie. Met het wetsvoorstel accreditatie op maat krijgen alle ingeschreven studenten het recht om een eigenstandige bijdrage te leveren aan de zelfevaluatie van de betreffende opleiding. De opleidingscommissie kan daar een coördinerende rol in spelen maar dit is geen vereiste. De instelling is gehouden zich in te spannen om deze bijdrage door studenten te faciliteren. Met het wetsvoorstel wordt daarnaast voorgesteld om de instelling te verplichten het visitatierapport – inclusief de aanbevelingen – binnen zeven dagen na vaststelling te delen met de opleidingscommissie. Dit brengt de opleidingscommissie beter in positie om met het visitatiepanel respectievelijk de onderwijsdirecteur, opleidingsmanager of decaan «het goede gesprek» te voeren over de kwaliteit van de opleiding. De instelling wordt echter ook verplicht om dit rapport te delen met de andere relevante medezeggenschapsorganen binnen de instelling.

Het accreditatieproces voor hoger onderwijs is georganiseerd in uitzonderlijk nauwe samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen. Ongetwijfeld ligt de goede vergelijkbaarheid van de twee achterliggende onderwijsstelsels daaraan ten grondslag. Dat maakt het des te opvallender dat Vlaanderen aanzienlijk verder gevorderd is dan Nederland in de richting van een enkelvoudig instellingsaccreditatieproces dat de aparte opleidingsaccreditaties overbodig zou kunnen maken. De leden van de fractie van D66 hebben de indruk dat met name de Nederlandse universiteiten met verlangen uit zouden zien naar zo'n wezenlijke vooruitgangsstap. Zij constateren slechts schaarse belangstelling voor een pilot die een wel zeer beperkte kans bood om daarmee te experimenteren. Hoe duidt de regering zelf het uitblijven van enige participatie aan deze pilot door enige Nederlandse universiteit? Juist onlangs, op 9 februari, werd bekend dat de Vlaamse regering het kwaliteitszorgstelsel voor de periode 2019–2025 nu reeds conform bovenstaand principe heeft vastgesteld. Ziet de regering, die zich in de Tweede Kamer verschoot achter het toen nog uitblijven van een definitief Vlaams oordeel, daarin aanleiding een royaler experiment dan thans voorgesteld toe te staan? En zouden de Nederlandse studenten die zeggen te twijfelen aan de wenselijkheid van een verschuiving in deze richting daarbij kunnen leren van de rol die hun Vlaamse collega's zal worden gegund?

Universiteiten hebben de afgelopen jaren meermaals de wens uitgesproken om de stap te maken van opleidingsaccreditatie naar volledige instellingsaccreditatie. De ruimte die wordt geboden met het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie wordt door instellingen ervaren als een tussenstap. Universiteiten hebben zich niet aangemeld voor het experiment maar een aantal hogescholen wel. Kennelijk zien universiteiten, in het licht van hun wens, op dit moment voor zichzelf geen meerwaarde in dit experiment. Elke instelling maakt daarin haar eigen afweging. De hogescholen die vanaf 1 september starten met het experiment lopen voorop in de zoektocht naar een toekomstbestendig kwaliteitszorgsysteem. De regering waardeert de manier waarop zij deze voorlopersrol oppakken en is onverminderd gemotiveerd om van dit experiment samen met deze instellingen een succes te maken.

De evaluatie van het Vlaamse experiment met stelselbrede instellingsaccreditatie werpt een nieuw licht op de ontwikkelingen in het accreditatiestelsel. Instellingsaccreditatie werkt in Vlaanderen. Daarom kiest Vlaanderen voor een definitieve invoering van een stelsel met

instellingsaccreditatie. Het heeft de kwaliteitscultuur bij instellingen verder gestimuleerd. Bovendien is de administratieve last op opleidingsniveau verminderd. Doordat instellingen zelf de regie voeren over opleidingskwaliteit worden de inspanningen voor kwaliteitszorg meer ervaren als een zinvolle tijdsinvestering. De Nederlandse regering neemt met belangstelling kennis van de evaluatie van het Vlaamse experiment.

Een vermindering van de werkdruk blijft ook na de beoogde inwerking-treding van het voorliggende wetsvoorstel een belangrijk aandachtspunt. Daarom heb ik in de sectorakkoorden met Vereniging Hogescholen en met de VSNU de afspraak gemaakt om te verkennen hoe een betere balans gevonden kan worden tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en werkdruk anderzijds. Hierbij zal worden bekeken of instellingsaccreditatie daartoe een middel kan zijn.

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