

Vergaderjaar 2018–2019

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)

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2018

Hierbij zend ik u het accreditatiekader¹. Deze toezending geschiedt in het kader van de procedure, bedoeld in artikel 5.3, vierde lid, van de Wet accreditatie op maat. Dit artikel noemt een termijn van vier weken. Indien meer dan een vierde deel van die termijn binnen een recesperiode van uw Kamer valt, wordt de termijn zodanig verlengd dat drie vierde deel daarvan buiten die recesperiode van uw Kamer valt. Er wordt gestreefd naar vaststelling van het Accreditatiekader met ingang van 1 februari 2019.

Accreditatie op maat

Op 12 juni jl. heeft uw Kamer ingestemd met de Wet accreditatie op maat.²

Het accreditatiekader is aangepast naar aanleiding van de wetswijziging, een aantal aanbevelingen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie), en mijn toezegging aan de Tweede Kamer ten aanzien van de onderwijstaal. Met de Wet accreditatie op maat wordt het accreditatiestelsel van het hoger onderwijs meer gericht op het stimuleren van een sterke kwaliteitscultuur bij opleidingen en instellingen. De wet beoogt meer vertrouwen in het stelsel te brengen, het eigenaarschap over kwaliteitszorg te versterken, en meer evenwicht te brengen in de ervaren baten en lasten, met behoud van de kwaliteitsborging. Het accreditatiekader, als uitwerking van de wet, dient daarom op enkele punten te worden gewijzigd.

In de wet is het voorschrift opgenomen dat panels worden ondersteund door onafhankelijke en deskundige secretarissen. De eisen waaraan een secretaris moet voldoen zijn daarom beschreven in het accreditatiekader.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 163910.

² Stb. 2018, 209.

Hiermee worden secretarissen sterker gepositioneerd ten behoeve van een meer consistente toepassing van het kader, zoals ik heb aangekondigd in mijn reactie op het tussentijdse bericht van de inspectie.³

Met de wet wordt bij de opleidingsbeoordeling niet langer het oordeel «goed» of «excellent» gegeven.⁴ Tegelijkertijd heeft elke opleiding die aan de kwaliteitseisen voldoet haar sterke en minder sterke punten. Die verschillen mogen wel zichtbaar blijven, zoals ook de inspectie heeft aanbevolen in haar tussenbericht. Van visitatiepanels wordt daarom gevraagd om over die punten van een opleiding te rapporteren in het visitatierapport. In een separaat document doet het panel aanbevelingen aan de opleiding. Dat document wordt niet bij de NVAO ingediend. Ook moet het visitatierapport een bondige samenvatting bevatten, gericht op een breder lezerspubliek. Daarnaast zal Studiekeuze123 in elke opleidingspagina een directe verwijzing opnemen naar het meest actuele visitatierapport van de opleiding. Hiermee wordt de kwaliteit van een opleiding zowel betrouwbaar als transparant en toegankelijk weergegeven. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van het Kamerlid Tielen, die mij heeft gevraagd om een alternatief voor gedifferentieerde oordelen.⁵

Evaluatie inspectie

Voor het zomerreces heb ik uw Kamer het eindrapport van de inspectie over de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel aangeboden.⁶ Het rapport bevat de resultaten van de evaluatie die zij in 2017 en het voorjaar van 2018 heeft uitgevoerd. Over de eerste en tevens belangrijkste resultaten heeft de inspectie eind 2017 een tussenbericht uitgebracht. De aanbevelingen uit het tussenbericht heb ik met de Tweede Kamer besproken tijdens de behandeling van de Wet accreditatie op maat.⁷ Die aanbevelingen hebben ook geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld ten aanzien van secretarissen. Het eindrapport spitst zich toe op de toets nieuwe opleiding (TNO) en de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) en bevat daarnaast aanbevelingen die ook voor de accreditatie van bestaande opleidingen van toepassing zijn. Met dit evaluatierapport heeft de inspectie een waardevolle en constructieve bijdrage geleverd aan de kwaliteitsborging en verbetering van het Nederlandse accreditatiestelsel.

De inspectie concludeert dat het accreditatiestelsel adequaat functioneert en zijn belangrijkste maatschappelijke taak vervult. De TNO werkt in grote lijnen naar behoren. De onafhankelijkheid en deskundigheid van de oordeelsvorming is geborgd, en de instellingen ervaren de lasten als behoorlijk zwaar maar wel opwegend tegen de baten. De TNO wordt over het algemeen als stimulerend ervaren. De ervaringen met de nieuwe ITK's, die gestart zijn in 2017, zijn positief. De zes instellingen die een ITK hebben doorlopen ervaren die over het algemeen als stimulerend; de toets draagt bij aan hun kwaliteitscultuur. In het bijzonder de open houding en de deskundigheid van de panelleden worden gewaardeerd. Er wordt volgens de meeste instellingen een goede balans ervaren tussen ruimte en regels.

De inspectie ziet ook ruimte voor verbetering en doet daartoe enkele aanbevelingen. De NVAO heeft het accreditatiekader aangepast mede naar

³ Kamerstukken II 2017/18, 34 735, nr. 8.

⁴ Amendement van het lid Bisschop c.s., Kamerstukken 2017/18, 34 735, nr. 19. Met het schrappen van de mogelijkheid tot het accreditatie-oordeel «excellent» zijn de moties van de Kamerleden Mohandis (Kamerstukken II 2012/13, 33 519, nr. 32), Van Meenen (Kamerstukken II 2012/13, 33 519, nr. 47) en Essers c.s. (Kamerstukken II 2012/13, 33 519, nr. E) onuitvoerbaar dan wel overbodig geworden.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 735, nr. 15.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 735, nr. 24.

⁷ Voor de kabinetsreactie, zie Kamerstukken II 2017/18, 34 735, nr. 8.

aanleiding van de aanbevelingen. Bijgevoegd is de reactie van de NVAO op het rapport. Op de aanbevelingen ga ik hieronder in.

a. Informatievoorziening en lerend vermogen

De transparantie en informatievoorziening over procedures, in het bijzonder ten aanzien van de TNO, verdient verbetering. Ook beveelt de inspectie aan om het lerend vermogen van het stelsel te versterken, bijvoorbeeld door het uitvoeren van analyses. Om die reden is nu in het accreditatiekader meer toelichting gegeven over de processen die een instelling dient te doorlopen. Ook zal de NVAO extra inzetten op voorlichting over het accreditatiestelsel, overzichtelijk gebundeld en rekening houdend met de informatiebehoefte bij instellingen, zodanig dat hiermee de ervaren lasten verder beperkt kunnen worden. Waar van toepassing werkt de NVAO hierop samen met OCW en de CDHO. Dit kan opleidingen meer houvast geven in de TNO-procedure, maar hier ligt ook een verantwoordelijkheid voor de instellingen zelf. De inspectie merkt immers op dat sommige instellingen hun interne expertise rond kwaliteitszorg en accreditatie beter kunnen benutten. Ook is meer kennisdeling tussen onderwijsinstellingen op dit punt gewenst. Deze zomer heb ik alle instellingen daartoe ook opgeroepen. Daarnaast onderschrijf ik de wenselijkheid van analyses van beschikbare data voortkomend uit beoordelingen. Ik heb de NVAO en de inspectie daarom gevraagd, in het kader van de samenwerking tussen de toezichthoudende organisaties in het stelsel, met een gezamenlijk plan te komen voor dergelijke analyses.

b. Openheid en regulering

Ten behoeve van meer betrouwbare en valide beoordelingen beveelt de inspectie aan om enkele «basisspelregels» voor panels te verhelderen en, in het geval van de TNO, duidelijker te omschrijven wat er van een informatiedossier verwacht wordt. Daarom biedt het accreditatiekader nu op enkele punten meer houvast. Tegelijkertijd ben ik met de NVAO van oordeel dat terughoudendheid gepast is bij het introduceren van meer en specifiekere voorschriften. Er is winst te boeken in de wijze waarop panels en secretarissen worden voorbereid op de visitaties ten behoeve van een meer consistente toepassing van het beoordelingskader, zowel bij nieuwe als bestaande opleidingen. Daarbij wil ik wel het uitgangspunt van de Wet accreditatie op maat benadrukken: de instellingen verdienen ons vertrouwen. Dit uitgangspunt vereist een attitude van de panelleden, passend bij collegiale toetsing, en voldoende zelfvertrouwen bij de opleidingen. Dat daarbij permanent gezocht moet worden naar de juiste balans tussen openheid en regulering, is eigen aan een systeem van peer review. Om die balans te behouden stelt de NVAO een nadere uitwerking op waarin de werkwijze van panels in beperkte mate wordt omschreven.

c. Beoordeling eindwerken

Een van de basisspelregels waarover de inspectie adviseert om deze expliciet vast te leggen, is de selectie en beoordeling van eindwerken. Het accreditatiekader bevat hiervoor reeds voorschriften, maar in het nieuwe kader zijn deze nu verduidelijkt. De inspectie wijst verder op de tussentijdse beoordeling van het gerealiseerde niveau na een TNO. Ze merkt op dat sommige panels in dat geval onduidelijkheid ervaren over de te beoordelen eindwerken. Ik ga daarom met de NVAO in gesprek over de mogelijkheden om deze toets beter uitvoerbaar te maken.

d. Flexibilisering en dekking

De inspectie beveelt aan om overheidssturing en definities van voltijd- en deeltijdonderwijs opnieuw te doordenken. Op dit moment is niet eenduidig vastgelegd wat een deeltijdopleiding is en hoe deze zich verhoudt tot een voltijdopleiding, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal studiepunten per jaar. De inspectie stelt dat dit de besluitvorming bij de CDHO en de NVAO bemoeilijkt. Deeltijdonderwijs richt zich op een specifieke doelgroepen, en daarvoor is juist enige mate van flexibiliteit passend ten aanzien van de jaarlijkse studielast. Daarom wil ik die ruimte niet verder inperken door wettelijke definities op te leggen in termen van studiepunten per jaar. Wel zal ik in de Strategische agenda hoger onderwijs aandacht besteden aan de bredere ontwikkeling die de inspectie hier ten aanzien van flexibilisering schetst. Ook kan de evaluatie van het experiment leeruitkomsten (gepland in 2021) nieuwe inzichten geven in de wijze waarop het deeltijdonderwijs kan worden vormgegeven.

Tot slot adviseert de inspectie te expliciteren dat een onderwijsinstelling alle bijzondere afstudeerroutes en locaties van de opleiding onder de aandacht van het panel moet brengen, met daaraan gekoppeld een genuanceerd sanctie-instrumentarium. De NVAO heeft dit als informatieplicht nu geëxpliciteerd in het nieuwe accreditatiekader. Met de inspectie en de NVAO wil ik nader bespreken of het huidige instrumentarium voldoet.

Onderwijstaal

Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief Internationalisering in evenwicht⁸ en met de Tweede Kamer heb besproken tijdens het AO internationalisering van 21 juni zijn in het accreditatiekader nieuwe voorschriften voor de beoordeling van anderstalig onderwijs opgenomen. Deze beoordeling zal, bij zowel nieuwe als bestaande opleidingen, op twee onderdelen betrekking hebben. Indien de taal van de opleiding anders dan het Nederlands is, beoordeelt het visitatiepanel of de opleiding overtuigend heeft onderbouwd hoe zij tot deze keuze is gekomen. De opleiding dient inhoudelijk te beargumenteren hoe de gekozen taal bijdraagt aan het realiseren van datgene waartoe studenten worden opgeleid. Dit geldt ook indien de opleiding een anderstalige naam hanteert.⁹ Bovendien beoordeelt het visitatiepanel of de docenten de taal waarin zij doceren voldoende beheersen. Zo hebben universiteiten met elkaar afgesproken dat docenten de taal op minimaal C1-niveau beheersen. Voor hogescholen geldt in principe hetzelfde niveau, met aandacht voor de beroepspraktijk en vaktaal.

Indien de onderbouwing van de taalkeuze of de taalbeheersing tekortschiet, kan de NVAO besluiten om accreditatie onder voorwaarden te verlenen of, in het uiterste geval, de accreditatie in te trekken. In het geval van nieuwe bekostigde opleidingen heeft de CDHO een adviserende rol ten aanzien van anderstalig onderwijs; de NVAO zal dit advies meewegen in haar beoordeling.

Met deze toevoegingen aan het accreditatiekader, die vooruitlopen op het wetsvoorstel dat ik in mijn brief Internationalisering heb aangekondigd, onderstreep ik dat de taal van een opleiding een wezenlijk aspect van onderwijskwaliteit is. Met de aanpassing van het accreditatiekader wordt de NVAO in staat gesteld om op basis van de rapporten van de visitatie-

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 22 542, nr. 59.

⁹ Hiermee geef ik uitvoering aan de motie-Van der Molen, Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 63.

panels te oordelen of de kwaliteit ook in dat opzicht aan de maat is, en wordt ook de onderwijsgemeenschap ertoe bewogen om zichzelf (opnieuw) die vraag te stellen.

Nieuwe toetreders

Nieuwe instellingen kunnen toetreden tot het hoger onderwijsstelsel als ze voldoen aan de toelatingsvoorwaarden. Een daarvan betreft de zogeheten volkomen cyclus-eis, waarmee de instelling bewijst dat de waarborgen van het gerealiseerd eindniveau bij de instelling in goede handen zijn. De NVAO verricht deze beoordeling in het kader van de zogeheten verzwaarde toets nieuwe opleiding. In het kader van de toegankelijkheid van ons stelsel heeft mijn voorganger uw Kamer indertijd toegezegd een feitelijke weergave te sturen van onderwijsinstellingen die de afgelopen tijd zijn toegetreden.¹⁰ Sinds de invoering van de volkomen cyclus-eis zijn 12 instellingen toegetreden tot ons stelsel. Deze instellingen zijn in de bijlage vermeld. De NVAO meldt dat er momenteel nog twee aanvragen voor een verzwaarde toets nieuwe opleiding lopen.

Ruimte voor verdere verbetering

Mijn voornemen is om het gewijzigde accreditatiekader goed te keuren en in werking te laten treden per februari 2019, gelijktijdig met de Wet accreditatie op maat en, in verband hiermee, het Besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en enige andere besluiten in verband met de Wet accreditatie op maat, waarvan ik het ontwerp op 17 september jl. aan uw Kamer heb verzonden.

De wet vormt een belangrijke mijlpaal voor de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel zoals deze in 2014 in gang is gezet. Graag blijf ik samen met de instellingen zoeken naar ruimte voor verdere verbeteringen. Met het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie zoeken drie zeer verschillende, maar even ambitieuze hogescholen die ruimte verder op. Daarnaast heb ik, in het kader van de sectorakkoorden, met de VSNU en de Vereniging Hogescholen afgesproken om verder te verkennen hoe een betere balans gevonden kan worden tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en regeldruk anderzijds, en of instellingsaccreditatie daartoe een middel kan zijn. Ook de voortgang van de samenwerking tussen de NVAO, CDHO en de inspectie zal onderwerp zijn van die verkenning.¹¹

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

¹⁰ Toegezegd tijdens de behandeling van Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs op 21 februari 2017.

¹¹ Zoals aangekondigd in de Kamerbrief over de organisaties verantwoordelijk voor externe beoordeling en advisering in het hoger onderwijs, Kamerstukken II 2016/17, 31 288, nr. 595.

BIJLAGE

Overzicht van organisaties die in de periode 2011–2017 zijn toegetreden tot het hoger onderwijsstelsel als rechtspersoon hoger onderwijs

Europe Islamic University of Applied Sciences	2015
Nederlandse Loodsencorporatie	2014
Da Vinci HBO Drechtsteden	2013
Saba University School of Medicine	2013
Philipse Business School B.V.	2013
European Institute for Brand Management B.V.	2012
Stichting Global School for Entrepreneurship University of Applied Sciences	2012
Duisenberg School of Finance	2012
Stichting Deeltijd Opleidingen	2011
Stichting Humanistisch Vormings Onderwijs	2011
Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie	2011
Tyndale Theological Seminary	2011