

Vergaderjaar 2013–2014

31 554

Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen

Nr. 6

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 26 september 2013

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende vragen voorgelegd over het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake «Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen: vervolgonderzoek 2013» (Kamerstuk 31 554, nr. 5). De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 26 september 2013. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Zinkstok

1 Welke (elementen van) aanbevelingen uit het vervolgonderzoek zijn nog niet verwerkt in het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs¹? Worden deze nog wel verwerkt?

Hieronder treft uw Kamer een overzicht aan met aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en mijn reactie daarop.

De Algemene Rekenkamer/Rekenhof

Gezamenlijke aanbevelingen

Nederland en Vlaanderen dienen uitdrukkelijker te overwegen of zij de organisatie van de externe kwaliteitsbewaking niet meer op elkaar kunnen of moeten afstemmen, onder meer in het licht van de voorziene wederzijdse erkenning van diploma's.

In het bijzonder kunnen Nederland en Vlaanderen voor bijsturingen meer lering trekken uit elkaars ervaringen – en uit de evaluatie van de eerste ronde en de start van de tweede accreditatieronde – onder meer voor wat betreft geclusterd visiteren of aandacht voor de afstudeerwerken. De NVAO moet de doorlooptijd voor de behandeling van de accreditatieaanvragen beter beheersen.

Aanbevelingen voor Nederland

De Minister van OCW en de NVAO hebben in de periode 2011–2012 maatregelen getroffen om de onderbouwing van de oordelen in het accreditatieproces te vergroten. De Algemene Rekenkamer acht van belang dat deze maatregelen de kans moeten krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. In het licht van eerdere aanbevelingen en het huidige onderzoek heeft zij gezien op de aanvullende maatregelen van het wetsvoorstel kunnen bijdragen aan de versterking van de kwaliteitsbewaking. De externe oordeelsvorming zou kunnen worden verbeterd door:

1. het geclusterd visiteren ook voor het hbo in te voeren, eventueel verplicht te stellen;
2. het gerealiseerd eindniveau en wijze van examineren bij accreditatie afzonderlijk te beoordelen;
3. de NVAO meer gebruik te laten maken van bestaande bevoegdheden om aanvullende vragen te stellen of zelf herbeoordelingen van scripties uit te voeren.

Ik wil nog meer toe naar een stelsel waarin verdiend vertrouwen wordt beloond. Daar is een begin mee gemaakt bij de invoering van het nieuwe stelsel, maar ik wil samen met betrokkenen de vormgeving van het stelsel meer fundamenteel bezien in dit licht. Waar er verdiend vertrouwen is, kan en moet zich dat ook uitbetalen in proportioneel toezicht en beperktere accreditatie. Hierin wil ik verdere stappen zetten. Naast het gesprek met betrokkenen wil ik ook over de grenzen kijken hoe in andere landen verdiend vertrouwen wordt beloond. Daarbij ligt in ieder geval vergelijking met Vlaanderen voor de hand gezien de NVAO als gezamenlijke accreditatieorganisatie.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat Nederland en Vlaanderen, in het bijzonder voor bijsturingen, meer lering kunnen trekken uit elkaars ervaringen en ik neem die aanbeveling graag ter harte. Ik zal dit onderwerp in het Comité van Ministers voor accreditatie agenderen.

De NVAO zal haar reactie op de aanbevelingen uit de verschillende rapporten, die dit najaar verschijnt, aan mij toesturen en dit betrekken bij haar nieuwe strategienota.

Met het Wetsvoorstel Versterking Kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs wordt clustergewijze visitatie ingevoerd in het hoger onderwijs en wordt het gerealiseerd eindniveau en de wijze van examineren bij accreditatie separaat beoordeeld.

De rapporten van de inspectie en NVAO zelf – die ten grondslag liggen aan de evaluatie van het accreditatiestelsel – laat zien dat zij al gebruik maakt van haar bevoegdheid om aanvullende vragen te stellen. Navraag bij de NVAO heeft dit bevestigd

¹ Kamerstuk 33 472.

Daarnaast acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de instellingen en opleidingen zelf meer inzicht bieden in geleverde onderwijskwaliteit en zich hierover openbaar verantwoorden. Het is immers de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf om zich te verantwoorden over datgene wat zij bereikt hebben en bijgedragen aan de leeropbrengsten van hun studenten. De Algemene Rekenkamer wijst op haar eerdere onderzoek «Geldstromen in het HBO» waar werd aanbevolen de verantwoording over de inzet van middelen door hogescholen beter te richten op de geleverde onderwijskwaliteit. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om meer verantwoordingsinformatie, maar de juiste verantwoordingsinformatie.

Betrokken hogescholen hebben forse stappen gezet tot kwaliteitsverbetering. Hierbij wijs ik onder meer op de inspanningen die hogeschool Inholland de afgelopen jaar heeft gepleegd om het tijt te keren door stevig te investeren in de kwaliteit van het onderwijs, de docent weer eigenaar te maken van het onderwijs en ervoor zorgen dat procedures in orde zijn. De afgelopen periode zijn al diverse acties ondernomen om inzicht in deze informatie te vergroten. Ik verwijs hierbij ook naar mijn antwoord op vraag 9.

2 Op welke wijze schiet de inhoudelijke onderbouwing van kwaliteitsoordelen tekort? Op welke wijze kan dit worden verbeterd?

Uit het verslag van het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer van 2008 bleek dat de NVAO haar oordeel nog te weinig op inhoudelijke aspecten van het onderwijskwaliteit baseert. Volgens de Algemene Rekenkamer biedt het nieuwe stelsel voor kwaliteitsbewaking door de verscherpte focus van de opleidingsaccreditatie de kans de aandacht meer te richten op de inhoudelijke aspecten van de onderwijskwaliteit en in het bijzonder op het gerealiseerd eindniveau. Er zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen bij de onderbouwing van de oordelen van zowel de visitatiecommissies als de NVAO. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van de visitatierapporten nog niet naar behoren is qua navolgbaarheid en onderbouwing. De invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg, de beperkte opleidingsbeoordelingen en de separate beoordeling van toetsing en examinering bieden in opzet meer ruimte voor de inhoudelijke kant van het onderwijs.

Daarnaast verwacht ik dat door separate beoordeling van het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs, meer reliëf tot uiting zal komen in de beoordeling. Bij deze separate beoordeling wordt één van de drie standaarden uitgesplitst waardoor het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering dan niet langer samen één beoordelingscriterium vormen, maar dat ze bij de accreditatie separaat worden beoordeeld. De Algemene Rekenkamer verwacht dat dit kan bijdragen aan de versterking van de kwaliteitsbewaking omdat bevindingen en oordelen nu duidelijker identificeerbaar in de rapportages kunnen terugkeren.

Verder zal door het tegelijk toetsen van dezelfde opleidingen, het zogenaamd clustergewijs visiteren, er aan bij dragen dat de verschillen duidelijker aan te tonen zijn.

3 Hoe komt het dat het nieuwe beoordelingskader, hoewel er meer ruimte is voor een inhoudelijke benadering, leidt tot vervlakking van het oordeel? *De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de weging van onderwerpen bij een beperkte opleidingsbeoordeling, waar sprake is van drie standaarden, minder gedetailleerd is dan bij een uitgebreide opleidingsbeoordeling, waar voor zestien standaarden een oordeel wordt vastgelegd in het rapport (en het besluit). Dat houdt een risico in op vervlakking, aldus de Algemene Rekenkamer. De Inspectie van het Onderwijs stelt in haar evaluatie naar het accreditatiestelsel dat door de beperking van het aantal standaarden er nu meer op de inhoud gefocust kan worden en dat de inhoud in de rapporten juist beter zichtbaar wordt. Daarmee lijkt de*

reductie niet tot vermindering van transparantie te leiden.² Ik heb de NVAO gevraagd nader te onderzoeken in hoeverre er sprake is van vervlakking. De NVAO zal mij hierover informeren en voorstellen doen over hoe vervlakking van oordelen kan worden voorkomen.

4 Op welke wijze kan ervoor worden gezorgd dat het geconstateerde risico, dat essentiële aspecten waarop de opleiding slecht scoort onzichtbaar blijven tijdens de toetsing, wordt verminderd of weggenomen?

Zoals ik heb aangegeven bij de beantwoording van vraag 3 heb ik de NVAO gevraagd nader te onderzoeken in hoeverre er sprake is van vervlakking. Voor het overige verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 2.

5 Hoe kan worden voorkomen dat een bekostigingsmodel dat grotendeels gebaseerd is op kwantiteit (aantallen ingeschreven studenten, uitval, diploma's) instellingen ertoe aanzet om kwantiteit voorrang te geven boven kwaliteit?

Per 1 januari 2011 is de bekostiging van het hoger onderwijs gewijzigd. In het oude model ontvingen hogescholen het merendeel van hun onderwijsbekostiging (circa 60–80%) bij het verlenen van een bachelorgraad. In het model dat vanaf 2011 is ingevoerd, is dit percentage fors verlaagd naar 20%. Daarmee is ook mogelijk onbedoelde druk om kwantiteit boven kwaliteit te stellen. Met het beleid gericht op profilering en prestatieafspraken is een weg ingeslagen waar kwaliteit boven kwantiteit gesteld wordt.

Overigens wil ik benadrukken dat bij de grote autonomie die de wet de instellingen biedt, verantwoordelijkheid en accountability horen voor de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van de voorschriften die er zijn op het gebied van de niveaubewaking. Dat moet voor de instellingen altijd het richtsnoer zijn.

6 Welke redenen liggen eraan ten grondslag dat de uitgebreide bevoegdheden tot nu toe niet door de NVAO³ zijn gebruikt?

Uit het evaluatierapport van de inspectie en de NVAO zelf, blijkt dat de NVAO regelmatig gebruik maakt van haar bevoegdheden, ook de nieuwe zoals het verbinden van voorwaarden aan de instellingstoets kwaliteitszorg en de toets nieuwe opleiding en de hersteltermijn.

7 In hoeverre werken de Nederlandse en Vlaamse overheden in beleid en dagelijkse praktijk samen wat betreft de uitvoering en afstemming van accreditaties?

Beleidsmatig wordt er samengewerkt. Bij de vormgeving van de nieuwe stelsels in Vlaanderen en Nederland is over en weer naar elkaar gekeken, waarbij Vlaanderen en Nederland in 2010 gezamenlijk de pilots hebben vormgegeven om te bezien hoe het nieuwe stelsel zou uitwerken in de praktijk. Daarbij is in Nederland het nieuwe stelsel eerder ingevoerd dan in Vlaanderen, aangezien er sprake is van een faseverschil. Dat heeft mede als oorsprong de verschillen in duur van de accreditatietermijnen. De accreditatietermijn zal in Vlaanderen van 8 naar 6 jaar gaan, zoals we dat in Nederland gewend zijn. Daarnaast kende Vlaanderen de mogelijkheid tot toekenning door de NVAO van een herstelperiode eerder dan Nederland.

De uitvoering van visitaties en accreditaties per discipline verloopt onafhankelijk van elkaar. De NVAO hanteert wel het uitgangspunt dat in visitatiecommissies in elk geval de internationale deskundigheid terug te zien is.

² Inspectie van het Onderwijs, *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs*, 2013

³ NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.

Tot slot heb ik uw Kamer met mijn brief (kenmerk toevoegen) meegedeeld dat ik voor wat betreft het accreditatiestelsel naar een stelsel wil waarin verdiend vertrouwen meer wordt beloond. Daarvoor zal ik onder meer gebruik maken van de kennis en ervaring in Vlaanderen.

8 Waarom is het niet mogelijk een goede indicatie van de administratieve lasten te geven?

De kosten die het accreditatieproces met zich meebrengen blijken volgens de rapporten niet meetbaar te zijn. Een deel van de verklaring hiervan ligt ten eerste in het wisselend gebruik van het begrip administratieve last. Administratieve lasten zijn de informatieverplichtingen aan de overheid voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Bij elke nieuwe wet of regeling wordt deze informatieverplichting aan de overheid gemeten op basis van het standaardkostenmodel zoals beschreven in Meten is Weten II.⁴ Dit zijn de administratieve lasten zoals die opgenomen worden in de toelichting van een wet of regeling. Niet alle feitelijke en ervaren lasten uit de rapporten vallen onder die formele (smalle) definitie. De door instellingen of docenten ervaren lasten kunnen ook te maken hebben met interne procedures, die voortvloeien uit de wet- en regelgeving of met interne regels die mogelijk zijn aangescherpt als gevolg van incidenten, maar ook met zaken die minder relatie hebben met accreditatie zoals de totstandkoming van prestatieafspraken.

9 Welke initiatieven voor betere verantwoording worden door de instellingen zelf genomen? Hoe kunnen instellingen zich beter gaan verantwoorden over kwaliteit?

Ik acht het van belang dat instellingen en opleidingen zelf inzicht bieden in geleverde onderwijskwaliteit en dat zij zich hierover openbaar verantwoorden. De afgelopen periode zijn al diverse acties ondernomen om inzicht in deze informatie te vergroten onder andere door het introduceren van een studiebijsluiter. In de studiebijsluiter staat bijvoorbeeld vermeld hoeveel eerstejaars aan een studie beginnen, maar ook hoeveel contacturen een student kan verwachten, de doorstroom naar het tweede jaar, het arbeidsmarktperspectief en de studenttevredenheid over de opleiding, waardoor studenten beter in staat zijn een betere studiekeuze te maken. Dat vind ik een goede ontwikkeling. Ook worden nu gesprekken gevoerd met de NVAO, Inspectie en Reviewcommissie Hoger Onderwijs om te komen tot gelijklopende definities van kengetallen. Daarnaast wordt transparante vergelijkende informatie over geaccrediteerde opleidingen in het hoger onderwijs ten behoeve van (aankomende) studenten en anderen ter beschikking gesteld via Studiekeuzel23. Bij elk getuigschrift van geaccrediteerd hoger onderwijs in Nederland wordt een Diploma Supplement verstrekt door de onderwijsinstelling. De inhoud betreft een gestandaardiseerde beschrijving van de aard, het niveau, de context, de inhoud en de status van de studie die door de afgestudeerde succesvol is afgerond.

10 Is er een verschuiving in de teneur van eindoordelen merkbaar sinds de wijzigingen in het accreditatiestelsel naar aanleiding van de problemen rondom Inholland? Zijn de accreditaties negatiever of juist positiever? *De oordelen zijn kritischer en scherper geworden. Dat heeft niet alleen als oorzaak van incidenten in het hoger onderwijs, maar zijn ook resultaat van aanpassingen in het accreditatiestelsel die op 1 januari 2011 zijn ingevoerd, zoals de mogelijkheid om een herstelperiode toe te kennen. Als gevolg van die alternatieve afstudeertrajecten werd door de NVAO ook een aantal extra aanscherpingen doorgevoerd zoals de invoering van*

⁴ Regiegroep Regeldruk, *Meten is Weten II. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*. 2008

strakke en duidelijke voorschriften over de selectie van scripties en keuze van gesprekspartners tijdens visitaties.

11 Waarom liggen de gerealiseerde kosten voor de instellingstoets in Nederland hoger dan in Vlaanderen? Hoe zouden deze kosten kunnen worden verminderd?

De vraag van de leden van de D66-fractie ziet, neem ik aan, op een passage uit het rapport «Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen vervolgonderzoek 2013» van de Algemene Rekenkamer. Met de gerealiseerde kosten van een instellingstoets doelt de Algemene Rekenkamer niet alleen op de bedragen die een instelling de NVAO moet betalen voor het uitvoeren hiervan, maar ook andere de kosten, zoals de interne kosten van de instelling in het kader van de instellingstoets. De Algemene Rekenkamer constateert op basis hiervan een kostenverschil tussen Nederland en Vlaanderen, maar kan dit verschil niet goed verklaren. De Algemene Rekenkamer nuanceert overigens haar constatering en geeft aan dat

wat Nederland betreft het gaat om een globale schatting, dat de informatie voor deze schatting zeer beperkt is en dat de onderzoeken die beschikbaar zijn moeilijk vergelijkbaar zijn. Daarbij start de instellingsreview in Vlaanderen pas vanaf 2015. Er is dus, in tegenstelling tot in Nederland, nog geen sprake van gerealiseerde kosten in Vlaanderen. Ik heb in mijn beleidsreactie op de evaluatie van het accreditatiestelsel (32 210, nr. 24) verschillende maatregelen aangekondigd om op zowel korte als langere termijn concrete maatregelen te nemen om de administratieve lasten terug te dringen. Korthedshalve verwijs ik naar de paragraaf «Ervaren lasten» uit die beleidsreactie.

12 Heeft u enig beeld welk effect de genomen maatregelen naar aanleiding van de problemen rondom Inholland hebben gehad op de kwaliteit van de accreditatiebeoordelingen?

Zoals hiervoor aangegeven zijn de beoordelingen scherper. Ze zijn meer gericht op de inhoud van het onderwijs en de kwaliteit van de afgestudeerden. De rapporten zijn daarnaast toegankelijker en leesbaarder geworden, maar nog niet voldoende. De NVAO neemt dan ook stappen om dit verder te verbeteren.

13 Kan het aandeel «zelfevaluatie» in de beoordeling worden toegelicht? Hoe kan dit onderdeel worden verbeterd?

Het vertrekpunt van de beoordeling is een zelfevaluatie. De opleiding presenteert ten behoeve van de beoordeling door het visitatiepanel een kritische reflectie over de opleiding (zelfevaluatie). De kritische reflectie dient onder andere de sterke en de zwakke punten van de opleiding te beschrijven. Op basis van dit document, gesprekken met alle betrokkenen en eigen onderzoek komt een commissie van deskundigen tot een oordeel, de zelfevaluatie is in die zin geen onderdeel van de beoordeling. In het beoordelingskader voor de beperkte opleidingsbeoordeling is gekozen voor een opzet die veel ruimte laat voor de opleiding om haar eigenheid te benadrukken. In de kritische reflectie kan de opleiding van deze ruimte gebruik maken. De kritische reflectie is bij uitstek het handvat om docenten en «peers» te laten spreken over de inhoud van de opleiding. Het moet dan ook een document zijn waarin docenten en studenten de opleiding herkennen.

14 Hoe wordt de nieuwe tussentijdse aanvullende toets na drie jaar voor nieuwe opleidingen vormgegeven? Kan deze tussentijdse toets ook bij bestaande opleidingen plaatsvinden?

In het wetsvoorstel Versterking Kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is voorgesteld om in bepaalde gevallen bij een toets nieuwe opleiding een

tussentijdse toets na drie jaar in te voeren. Met die toets wordt het gerealiseerde (eind)niveau en de toetsing van de opleiding beoordeeld aan de hand van feitelijk gegeven onderwijs. Bij nieuwe opleidingen is het over het algemeen niet mogelijk om het eindniveau en toetsing van feitelijk gegeven onderwijs te beoordelen. Als een opleiding nog moet starten kan de toetsing en het eindniveau immers niet worden vastgesteld. Bij bestaande opleidingen zijn toetsing en eindniveau daarentegen integraal onderdeel van de beoordeling in het accreditatieproces. Daarom is alleen een tussentijdse toets ingevoerd bij een toets nieuwe opleiding. Deze tussentijdse toets nieuwe opleiding wordt niet ingevoerd bij instellingen die de instellingstoets kwaliteitszorg hebben behaald. Met een instellingstoets kwaliteitszorg (met en zonder voorwaarden) is er immers sprake van een andere aanvullende waarborg voor de kwaliteit bij een toets nieuwe opleiding en is zo'n extra waarborg door een tussentijdse toets niet nodig. Op deze wijze wordt de lastendruk bij instellingen met een instellingstoets niet verder vergroot en wordt verdiend vertrouwen nog meer beloond.

15 Wanneer verschijnt de overkoepelende rapportage met informatie over de administratieve lastenreductie?

De overkoepelende rapportage evaluatie nieuw accreditatiestelsel is op 12 september 2013 naar de Tweede Kamer verstuurd.

16 In hoeverre geeft u invulling aan de aanbeveling om de organisatie van externe kwaliteitsbewaking in Nederland en Vlaanderen beter af te stemmen en te leren van elkaars ervaringen?

Ik verwijs hierbij naar mijn antwoord op vraag 1 en 7.

17 Kunt u aangeven op welke termijn u met de NVAO in overleg gaat over de manier waarop binnen bestaande bevoegdheden een optimaal resultaat kan worden behaald, en wat daarbij uw inzet en randvoorwaarden zijn?

Uit het rapport van de NVAO blijkt dat zij al gebruik maakt van haar bevoegdheden. Inmiddels is hierover ook ambtelijk contact geweest met de NVAO, waardoor dit beeld wordt bevestigd. Het is bij uitstek aan de NVAO als zelfstandig bestuursorgaan om te bepalen wanneer er aanleiding is om van haar bevoegdheden gebruik te maken. De NVAO benut de mogelijkheden tot toekennen van een herstelperiode, toets nieuwe opleiding onder voorwaarden en instellingstoets onder voorwaarden. Ook oordeelt de NVAO of een commissie van deskundigen ten behoeve van accreditatie onafhankelijk en deskundig is. Volledigheids-halve verwijs ik ook naar mijn antwoord op vraag 6.