

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)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2017

Met deze brief bied ik uw Kamer een tussenbericht van de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) aan over de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel¹. De inspectie doet periodiek onderzoek naar de werking van dat accreditatiestelsel. Dit tussenbericht geeft de eerste en belangrijkste resultaten van het onderzoek waar zij begin 2017 mee is gestart. Tevens bied ik uw Kamer een evaluatierapport over de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO)² aan van de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).³ In deze brief geef ik mijn reactie op beide rapporten.

Het tussenbericht van de inspectie is een deel van het onderzoek waarover in 2018 een volledige eindrapport zal verschijnen. Het bericht beperkt zich tot vijf van de elf standaarden uit het toezichtskader van de inspectie en heeft betrekking op de opleidingsaccreditatie. De conclusies zijn definitief, aldus de inspectie; de focus van dit bericht ligt op verbetermogelijkheden van het stelsel zodat deze nog tijdig bij gesprekken in uw Kamer over het wetsvoorstel Accreditatie op maat (Kamerstuk 34 735) betrokken kunnen worden. De overige standaarden komen aan bod in de eindrapportage. De inspectie concludeert, zoals bij haar laatste onderzoek in 2013, dat het accreditatiestelsel in de kern goed functioneert. Het stelsel borgt de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs, en stimuleert hen tot verdere ontwikkeling.

De NVAO is sinds 2008 als een van de eerste organisaties opgenomen in het onafhankelijke Europese register van kwaliteitszorgorganisaties (EQAR). Opname in dit register toont aan dat een organisatie voldoet aan

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ In het Accreditatieverdrag is vastgelegd dat elke vier jaar een verslag van de werking en het functioneren van de NVAO aan het parlement wordt gezonden.

algemene eisen voor kwaliteitszorg in het hoger onderwijs zoals afgesproken binnen de Europese hogeronderwijsruimte.⁴ Dit jaar heeft een internationaal panel van onafhankelijke deskundigen, op basis van een beoordelingskader van de ENQA, geconcludeerd dat de NVAO voldoet aan deze eisen. Op basis hiervan is de registratie van de NVAO in EQAR inmiddels hernieuwd voor vijf jaar.

Reactie

Het accreditatiestelsel functioneert in de kern goed. Toch is er ook ruimte voor verbeteringen. Die zijn voor een deel al in gang gezet met de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel, waarmee het verminderen van de ervaren lasten en het vergroten van vertrouwen en eigenaarschap beoogd wordt, met behoud van de kwaliteitsborging en bestendinging van het draagvlak. De doorontwikkeling is vanaf het begin ingestoken als een interactief beleidstraject; naast de Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0⁵, de Onderwijsraad⁶ en de NVAO⁷ hebben ook studenten, docenten, kwaliteitszorgmedewerkers en bestuurders vanuit deskundigheid en betrokkenheid een bijdrage geleverd aan het gesprek over accreditatie.

Met het wetsvoorstel Accreditatie op maat worden verbeteringen voorgesteld die aanpassing op het niveau van de wet vergen, zoals aanpassing van de wettelijke systematiek waarmee accreditatie wordt verleend, een versterking van de rol van studenten bij kwaliteitszorg en het wegnemen van overlap in kwaliteitscriteria. Daarnaast wordt de wijze waarop over de kwaliteit gerapporteerd wordt aangescherpt om meer recht te doen aan het eigenaarschap van de onderwijsgemeenschap. Ook is begin dit jaar het accreditatiekader gewijzigd. Het nieuwe accreditatiekader schrijft minder tot in detail voor hoe de instelling zich dient te verantwoorden en biedt meer ruimte voor het constructieve gesprek over ontwikkeling en verbetering van de opleiding. Daarnaast wordt het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie gestart, waarmee de onderwijsgemeenschap meer vertrouwen en ruimte krijgt het accreditatieproces in te richten en zich zo meer eigenaar te voelen van de kwaliteitszorg. Het experiment beoogt een stimulans te geven aan de kwaliteitscultuur bij instellingen en daarmee de ervaren lasten in het accreditatieproces te verminderen. Het experimenteelbesluit wordt binnenkort gepubliceerd in het Staatsblad.

De inspectie levert met dit tussenbericht een relevante en tijdige bijdrage aan de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel, die in 2013 door mijn voorganger is ingezet. Dat geldt ook voor de recente beoordeling van de NVAO door ENQA. Ze vormen een ondersteuning en een aanvulling op het wetsvoorstel Accreditatie op maat, dat nu in uw Kamer voorligt.

Gedifferentieerde beoordeling

In 2011 werd de gedifferentieerde beoordeling bij accreditatie ingevoerd. Uitgangspunt hierbij was dat externe kwaliteitsborging niet alleen dient tot het vaststellen of de onderwijskwaliteit op orde is maar moet ook stimuleren tot ontwikkeling en verbetering boven het basisniveau. Ook werd hiermee beoogd de instellingen te stimuleren tot profilering: opleidingen verschillen van elkaar en dit mag ook zichtbaar worden gemaakt. De stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0 adviseerde in 2015 om dit

⁴ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG).

⁵ Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, Accreditatie op maat. Mei 2015

⁶ Onderwijsraad, Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap. Augustus 2015

⁷ NVAO, reactie op wetsvoorstel wijziging wet accreditatie op maat. 24 juli 2017

onderdeel van het stelsel niet te wijzigen. In het wetsvoorstel dat nu voorligt is dit dan ook niet aangepast. De inspectie adviseert nu om de beoordelingsschaal te beperken tot voldoet/voldoet niet. Ook de Onderwijsraad, de NVAO, evaluatiebureau QANU en het panel van ENQA hebben dit eerder geadviseerd. Daarvoor zijn verschillende, zwaarwegende argumenten aangedragen. De betrouwbaarheid van de oordelen «goed» en «excellent» is moeilijk consistent te onderbouwen binnen het systeem van peer review; daarmee samenhangend brengt dit een belasting voor alle partijen met zich mee; en internationaal bezien is deze mate van differentiatie in het hoger onderwijs minder gangbaar.

Om te voorkomen dat peer review verwordt tot het doorlopen van afvinklijstjes, en de procedure afleidt van aandacht voor de inhoud, kent het accreditatiestelsel relatief open kwaliteitsstandaarden die ruimte bieden voor het timmermansoog van de deskundigen. Peer review als wijze van beoordeling geniet dan ook breed draagvlak in het hoger onderwijs. Als Minister van OCW ben ik verantwoordelijk voor de kwaliteit van het hoger onderwijs op stelselniveau, en die verantwoordelijkheid kan ik alleen nemen omdat onafhankelijke en deskundige vakgenoten elkaar kritisch en constructief bevragen. In de woorden van de inspectie: «Microbiologen weten als geen ander aan welke eisen een opleiding microbiologie moet voldoen.» De inspectie geeft aan dat de ruimte die peer review biedt als keerzijde heeft dat de betrouwbaarheid bij de oordelen «voldoende» en «goed» beperkter is dan bijvoorbeeld bij inspectietoezicht het geval is. Willen we peer review – de kracht van het stelsel – behouden dan zullen we de gedifferentieerde oordelen los moeten laten. Dit neemt niet weg dat een visitatiepanel onderscheidende punten van een opleiding kan blijven benoemen.

Het lijkt erop dat het instrument niet doet wat het zou moeten doen en dat er betere manieren zijn om kwaliteitsverschillen inzichtelijk te maken en te stimuleren tot kwaliteitsverbetering. Ik ben daarom voornemens mee te gaan in de lijn van onder meer de inspectie, de Onderwijsraad en de NVAO om het aantal beoordelingsschalen te beperken. Graag spreek ik met uw Kamer hierover bij de behandeling van het wetsvoorstel Accreditatie op maat. Een beperking van de beoordelingsschalen vergt aanpassing van het wetsvoorstel.

Consistentie

De inspectie stelt voor om de NVAO beter in positie te brengen om een consistente uitwerking van het accreditatiekader te bewaken, zoals het stellen van eisen aan de professionalisering van secretarissen. Secretarissen vormen een cruciale schakel in het accreditatiestelsel omdat zij niet alleen het proces bewaken bij de oordeelsvorming door visitatiepanels maar ook de visitatierapporten schrijven op grond waarvan de NVAO al dan niet accreditatie verleent. Daarom zal ik een systeem instellen voor certificering van secretarissen waarbij ook aandacht is voor basis spelregels voor de werkwijze van panels. Ik zal in gesprek gaan met de NVAO over de concrete implementatie daarvan. Daarbij is het wel van belang dat de lastendruk in het stelsel niet onnodig toeneemt en het eigenaarschap voor de kwaliteit en kwaliteitszorg primair blijft liggen waar het hoort: bij de onderwijsgemeenschap. Het mag er niet toe leiden dat opleidingen sterker dan nu afhankelijk worden van evaluatiebureaus. Ook moeten zij de keuze behouden om al dan niet een bureau in te huren.

Onafhankelijkheid

De inspectie onderstreept dat alle betrokkenen bij de NVAO, evaluatiebureaus en panels zich op integere wijze inzetten om bij te dragen aan de

kwaliteit van het hoger onderwijs. Wel wijst ze op de spanning in het stelsel tussen marktwerking en onafhankelijke kwaliteitsborging. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat er sprake is van onterechte oordeelsvorming door belangenverstrengeling, maar de schijn daarvan moet wel worden voorkomen. De inspectie adviseert daarom om de NVAO inzage te geven in advieswerkzaamheden indien de secretaris verbonden is aan een evaluatiebureau. De aanbeveling om in het licht van de onafhankelijkheid scherpere eisen te stellen aan zowel de secretaris als de panelsamenstelling neem ik ter harte. Het begrip onafhankelijkheid zal preciezer worden ingevuld dan voorheen, daarbij aansluitend bij de keuze die in 2011 is gemaakt om de evaluatiebureaus niet meer een formele rol te geven in het stelsel. Zo zullen leden van een visitatiepanel niet in dienst mogen zijn van een evaluatiebureau dat tegelijkertijd diensten verleent aan de betreffende opleiding. Ook de NVAO onderschrijft dit uitgangspunt. Dit begrip van onafhankelijkheid zal ik met de NVAO nader uitwerken en vastleggen zodat de onafhankelijkheid van de visitatiepanels meer dan nu goed is geborgd.

Groepsgewijze visitatie

De invoering van groepsgewijze visitatie in 2015 heeft geleid tot een betere vergelijkbaarheid van oordelen en biedt een goede gelegenheid voor opleidingen om onderling van elkaar te leren. Conform haar wettelijke taak heeft de NVAO een visitatierooster opgesteld waarmee de indeling in groepen is geregeld. Hiermee heeft elke groep een eigen uiterste inleverdatum gekregen voor het visitatierapport. Elk jaar beziet de NVAO of het visitatierooster aanpassing behoeft. Met meer dan vierhonderd visitatiegroepen is het beheer van het visitatierooster een complexe taak. De NVAO vervult deze taak voortvarend en in samenspraak met de instellingen. De inspectie adviseert om opleidingen in kleinere visitatiegroepen in te delen, en de visitaties beter te spreiden om piekbelasting te voorkomen. Met invoering van de groepsgewijze visitatie is de eerder gesignaleerde piekbelasting al afgevlakt maar hier valt nog steeds winst te behalen. Ik sta positief tegenover de aanbevelingen van de inspectie. Ik zal de NVAO daarom vragen om, met betrokkenheid van de instellingen, komend jaar opnieuw te bezien hoe het visitatierooster kan worden aangepast met het oog op kleinere groepen waar dat nodig is, en een betere spreiding van inleverdata waar dat mogelijk is. Hierdoor wordt de afstemming binnen de visitatiegroepen minder belastend, wordt onderlinge kennisdeling gemakkelijker, en kunnen de betrokken organisaties meer continuïteit verwachten.

ENQA

De hernieuwde registratie van de NVAO in EQAR onderstreept dat de internationale gemeenschap het Nederlandse accreditatiestelsel nog steeds waardeert, op grond van de afspraken over kwaliteitszorg die in het kader van het Bologna proces gemaakt zijn. Ons accreditatiestelsel voldoet aan de eisen zoals opgenomen in de ESG. Op advies van het ENQA-panel heeft de NVAO haar klachtenprocedure inmiddels verbeterd en heeft zij een formulier op haar website geplaatst waar klachten kunnen worden ingediend. De NVAO zal in het jaarverslag een overzicht van klachten en de wijze van afhandeling opnemen.

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