

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023

Nr. 9

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 november 2022

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs over de brief van 22 juli 2022 inzake de Onderzoekskaders 2022 Inspectie van het Onderwijs met verslagen van de Ringen en evaluatie van de initiatiefwet Bisschop en evaluatie Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 191).

De Ministers hebben deze vragen beantwoord bij brief van 8 november 2022. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

De adjunct-griffier van de commissie,
Huls

1

Zal naar uw verwachting de verdere uitwerking van het coalitieakkoord leiden tot fundamentele wijzigingen in de onderzoekskaders van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie)? Zo ja, op welke vlakken?

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 22 juli 2022 werkt de inspectie momenteel aan een aparte standaard voor basisvaardigheden. Dat is een fundamentele wijziging die met het onderzoekskader van 2023 in werking zal treden. Overigens wordt de inzet van het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) op de versterking van de basisvaardigheden op meer plekken in het toezicht ingezet. Zo worden bij alle vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen alle basisvaardigheden meegenomen. Indien er bij de uitwerking van het Coalitieakkoord ook op andere terreinen de wet- en regelgeving wijzigt, past de inspectie uiteraard ook het kader aan. De onderzoekskaders volgens immers de wet.

2

Hoeveel scholen hebben de afgelopen twee jaar niet voldaan aan de verkorte hersteltermijnen voor herstelopdrachten van de inspectie en hoeveel leerlingen betreft het op die scholen?

De afgelopen twee jaar waren er geen *verkorte* hersteltermijnen voor herstelopdrachten van de inspectie, maar golden de normale termijnen. In het coalitieakkoord is opgenomen dat we sneller ingrijpen bij onvoldoende scholen. Afhankelijk van het type herstelopdracht is het mogelijk om besturen sneller tot herstel te laten komen. In plaats van alle herstelopdrachten bij een schoolbestuur in één keer te onderzoeken, kijkt de inspectie bij welke opdrachten de besturen aan kortere termijnen gehouden kunnen worden in het belang van snel herstel. Uiteraard binnen de grenzen van de wet. De inspectie past momenteel haar processen daarop aan. Waar mogelijk hanteert de inspectie in het huidige schooljaar al kortere hersteltermijnen. Algemene uitspraken daarover zijn lastig te doen, omdat uiteindelijk altijd naar de specifieke omstandigheden van het geval gekeken moet worden bij de bepaling van een hersteltermijn. Een bestuur wordt uiteraard geïnformeerd over de betreffende (kortere) hersteltermijn.

3

Kan specifiek worden uitgelegd waarnaar wordt gekeken bij de eis: «de school draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en creëert daarmee een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden en het handelen naar deze waarden en draagt voorts zorg voor een omgeving waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht de zojuist genoemde verschillen»?

Van een school wordt gevraagd te zorgen voor een schoolcultuur die in lijn is met de basiswaarden; dat kan bijvoorbeeld blijken uit afspraken over hoe leraren zich in hun werk gedragen naar de basiswaarden, reageren op aantasting daarvan en het aangrijpen van kansen uit de leefwereld van leerlingen waarin basiswaarden worden toegepast. Hoewel scholen vrij zijn in de invulling van de manier waarop leerlingen met basiswaarden kunnen oefenen, let de inspectie erop dat dit onderdeel van het curriculum en de schoolcultuur is en daaraan daadwerkelijk invulling gegeven wordt. Dat betekent bijvoorbeeld dat een school aangeeft hoe, wanneer en waarmee leerlingen kunnen oefenen. De inspectie gaat eveneens na of sprake is van uitingen die kunnen leiden tot een schoolcultuur die in strijd is met basiswaarden, bijvoorbeeld als sprake is van onverdraagzaamheid, en de school dat laat voor wat het is.

Ook gaat de inspectie na of leerlingen zich veilig voelen. Daarvoor wordt onder meer gebruik gemaakt van de monitoring van de veiligheid door de school.

4

Klopt het dat de inspectie pas vier weken na oprichting van een niet bekostigde school bekijkt of de school voldoet aan de regels? Klopt het dat leerlingen dan al vier weken onderwijs kunnen hebben gevolgd dat misschien niet voldoet aan de door de inspectie gestelde eisen? Acht u dat wenselijk?

Een initiatiefnemer moet binnen vier weken na oprichting van een particuliere school in het primair en voortgezet onderwijs hiervan melding doen bij de Minister (in de praktijk: bij DUO). Na deze kennisgeving voert de inspectie binnen zes weken een kennismakingsgesprek uit en binnen drie maanden een adviesbezoek (eerste onderzoek ten behoeve van het besluit). Als een nieuw initiatief zich pas aan het einde van die vier weken meldt, kan de inspectie daarna pas langsgaan. Als een initiatief zich al eerder meldt, bijvoorbeeld direct bij oprichting, kan de inspectie eerder langsgaan. Wij vinden het onwenselijk dat bij deze scholen in het funderend onderwijs de melding pas plaatsvindt na de start van de school. De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (hierna: MPVO) werkt daarom dan ook aan een wetsvoorstel om deze procedure aan te passen en roept nu al scholen op om zich vroegtijdig te melden in het belang van de leerlingen.

5

Is er in het voortraject van oprichting van een niet bekostigde school helemaal geen toezicht of contact met de school die wordt opgericht? In hoeverre is dit anders dan bij bekostigd onderwijs? Zo ja, waarom dit verschil?

Veelal is er bij niet-bekostigde scholen al eerder dan de melding contact tussen de initiatiefnemer en de inspectie om de wettelijke eisen door te nemen. Op dit moment is er geen grondslag voor toezicht op de school vóór oprichting, zoals dit bij bekostigd onderwijs wel het geval is. Momenteel werkt MPVO een wetsvoorstel uit waarin wordt toegewerkt naar een procedure waarbij zo'n grondslag wel wordt gecreëerd. Dit is vergelijkbaar met het bekostigd onderwijs.

6

Hoe vaak komt het voor dat na vier weken uit inspectiebezoek blijkt dat een niet bekostigde school niet voldoet aan de regels? Hoe vaak is dit de laatste tien jaar voorgekomen?

Zoals eerder aangegeven vindt het eerste onderzoek plaats binnen drie maanden na oprichting. De laatste tien jaar is het drie maal voorgekomen dat een niet bekostigde school een negatief bindend advies heeft gekregen.

7

Als na het eerste inspectiebezoek bij een niet bekostigde school blijkt dat een net opgerichte school niet voldoet aan de gestelde eisen, hoe lang duurt het dan voordat een school daadwerkelijk sluit? En wat gebeurt er dan met de leerlingen?

De school dient per direct te sluiten bij een negatief besluit. De leerlingen dienen dan zo snel mogelijk weer naar een school te gaan waar zij de leerplicht kunnen vervullen. In de praktijk is dat vaak de school waar de leerling nog stond ingeschreven. Een formele inschrijving bij een particuliere school is namelijk pas mogelijk ná een positief advies. Indien bezwaar of beroep wordt aangetekend kan dit proces langer duren, afhankelijk van de juridische procedure.

8

Onderkent u dat verschil bestaat tussen het criterium dat het bevoegd gezag voorziet in maatregelen inzake het personeel die bijdragen aan de ontwikkeling van het onderwijskundig beleid en het criterium dat het personeel dient bij te dragen aan de ontwikkeling van het onderwijskundig beleid? Hoe is het criterium dat het personeel bijdraagt aan de ontwikkeling van het onderwijskundig beleid te baseren op de totstandkoming van artikel 12, derde lid, Wet op het primair onderwijs (Wpo), dat spreekt van «de maatregelen met betrekking tot het personeel die bijdragen aan de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijskundig beleid»?

Artikel 12, derde lid van de WPO beschrijft de eisen die worden gesteld aan het schoolplan. Als onderdeel van het schoolplan dient het personeelsbeleid te zijn omschreven waarin onder meer is opgenomen hoe het bestuur ervoor zorgt dat het personeel kan bijdragen aan de ontwikkeling en uitvoering van het onderwijskundig beleid. Om te kunnen vaststellen of de maatregelen die het bestuur treft daadwerkelijk bijdragen aan de ontwikkeling en de uitvoering van onderwijskundig beleid, moet onderzocht worden hoe die uitvoering eruit ziet. Beide aspecten zijn dus van belang en te herleiden tot de wet.

9

Wordt het ringenprotocol dit jaar nog geëvalueerd? Wordt daarbij ook de vraag betrokken of de eerdere praktijk van vermelden van eventuele bezwaren van organisaties tegen de voorgestelde kaders opnieuw aanbeveling verdient?

De evaluatie van het protocol van de Ringen wordt momenteel uitgezet en in februari besproken in de Ringen. De inspectie en de leden van de Ringen evalueren samen de inhoud en het proces van het overleg. Reacties van de leden van Ringen op bijvoorbeeld de onderzoekskaders worden al standaard opgenomen in de verslagen die ook met de Kamer gedeeld worden. Dit is dus al staande praktijk.

10

Wat is de stand van zaken met betrekking tot het experiment instellingsaccreditatie? Wanneer wordt het wetsvoorstel ingediend?

Op dit moment werkt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: MOCW) met een brede vertegenwoordiging van partijen uit het hoger onderwijs aan de uitwerking van de uitgangspunten uit de Kamerbrief instellingsaccreditatie.¹ We werken met deze partijen toe naar bestuurlijke afstemming in de eerste maanden van 2023. MOCW zal uw Kamer daarna informeren over de voortgang van het traject; het wetsvoorstel zelf verwacht hij in te dienen in de tweede helft van 2023. Overigens zal uw Kamer binnenkort ook worden geïnformeerd over de resultaten van de tussentijdse evaluatie van het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (looptijd 1 september 2018 t/m 30 september 2024), gezien in het licht van het advies «Essentie van extern toezicht» van de Onderwijsraad.

11

Behoort het verminderen van de werkdruk ook niet tot de doelen van instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie?

¹ Zie ook het principeakkoord medezeggenschap en instellingsaccreditatie, getekend door UNL, VH, ISO en OCW: Kamerstuk 31 288, nr. 960. Bijbehorende kamerbrief: Kamerstuk 31 288, nr. 901. LSVb heeft ervoor gekozen om het akkoord niet te tekenen maar is wel betrokken bij het proces. Daarnaast zijn ook VNO-NCW, NVAO, Inspectie van het Onderwijs en CDHO aangesloten bij de ambtelijke klankbordgroep instellingsaccreditatie.

De doelstelling van het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (hierna: experiment ILO) is in het besluit als volgt geformuleerd: «te onderzoeken of de introductie van instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie voor de deelnemende instellingen voor hoger onderwijs leidt tot:

- a. het versterken van de kwaliteitscultuur binnen de instelling voor hoger onderwijs;
- b. meer eigenaarschap voor studenten en docenten;
- c. een doelmatiger accreditatiestelsel, met minder ervaren lasten, minder administratieve lasten en hogere baten.»

Het specifiek verminderen van werkdruk behoorde dus an sich niet tot de doelstellingen van het experiment ILO; wel is onderzocht of de ervaren lasten die gepaard gaan met kwaliteitszorg door deelname aan het experiment verminderd werden. De onderzoekers hebben sterke aanwijzingen gevonden dat dit het geval is: de balans tussen lasten en baten werd door de meeste deelnemende opleidingen als positief ervaren, omdat de opleidingsbeoordeling relevanter en nuttiger werd en minder als last werd gezien. Dat maakte de inspanningen in kwaliteitszorg ook doelmatiger. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de administratieve lasten zelf omlaag gingen.

12

Wie worden er bedoeld met de «vertegenwoordiging vanuit universiteiten»?

Er is voor de evaluatie een selectie gemaakt van medewerkers van universiteiten die ervaringen hebben met kwaliteitszorg en accreditatieprocessen. Aan hen zijn de bevindingen van de deelnemende hogescholen voorgelegd.

13

Waarom hebben er geen universiteiten meegedaan aan het experiment instellingsaccreditatie?

De universiteiten hebben afgezien van deelname aan het experiment, omdat zij de reikwijdte van het experiment te beperkend vonden. Meer specifiek: de deelnemers aan het experiment mogen een deel van de periodieke beperkte opleidingsbeoordeling van bestaande opleidingen (de beoordeling op kwaliteitsaspecten II: onderwijsleeromgeving, toetsing en examinering) zelf vormgeven binnen de Europese standaarden (ESG). De universiteiten hadden de wens de gehele opleidingsbeoordeling van bestaande opleidingen zelf vorm te geven.

14

Hoe kan het huidige accreditatiestelsel zodanig worden aangepast, zodat er meer ruimte is voor «het meer onderop kunnen meedenken over het kwaliteitsbegrip»?

Er is de afgelopen jaren op verschillende manieren geprobeerd om meer ruimte aan te brengen in de kaders van het accreditatiestelsel, o.a. door de wet accreditatie op maat. De NVAO en instellingen hebben getracht meer de ruimte op te zoeken binnen de kaders van de accreditatieprocedure; onder andere heeft het ontwikkelgesprek een prominentere plek gekregen. De gedane aanpassingen hebben voor sommige instellingen en opleidingen verbetering gebracht, tegelijkertijd ervaren degenen die op opleidingsniveau betrokken zijn bij de accreditatie nog te vaak een gebrek aan meerwaarde van en ruimte voor maatwerk in de procedures. Het plaatsen van de opleidingsbeoordeling onder meer eigen regie van de instelling en de opleiding creëert deze ruimte en blijkt bovendien een cultuurverandering op gang te brengen die eraan bijdraagt dat binnen de instelling het gesprek over kwaliteit wordt gevoerd op alle niveaus. De tussentijdse evaluatie van het experiment ILO laat zien dat in het experiment de betrokkenheid van docenten en studenten met name wordt

vergroot door de eigen ruimte om de beoordeling vorm te geven. Men ervaart dat de kwaliteitsgesprekken zinvoller zijn, omdat de onderwerpen beter aansluiten bij waar docenten en studenten dagelijks mee bezig zijn. Zo zijn de gesprekken meer (vak)inhoudelijk, dichter op het primaire proces en gericht op wat belangrijk wordt geacht voor studenten. De onderzoekers hebben deze bevindingen naast resultaten uit (internationale) onderzoeksliteratuur gelegd; dit toont aan dat er een relatie is tussen deze vorm van betrokkenheid en versterking van de gewenste kwaliteitscultuur.

Uit de evaluatie van het experiment ILO blijkt dat het ook mogelijk is om buiten deelname aan experiment (dus binnen het huidige stelsel) het gesprek over – en betrokkenheid bij – kwaliteit(szorg) te stimuleren. Veel hangt af van hoeveel prioriteit hieraan door bestuur en management wordt gegeven en van de al bestaande interne kwaliteitscultuur. Het vergt in algemene zin, aldus de geïnterviewden in het onderzoek, lef van leiders in het onderwijs om meer vanuit vertrouwen ruimte te geven op decentraal niveau en minder vanuit controle naar kwaliteitszorg te kijken.

Echter, de evaluatie laat ook zien dat deelname aan het experiment, waardoor de verantwoordelijkheid voor de beoordeling voor een groter deel bij de instelling en de opleiding kwam te liggen, een duidelijke aanleiding en belang vormden om dit gesprek over kwaliteit ook daadwerkelijk te organiseren en te operationaliseren.

De door het experiment ontstane eigen ruimte om de opleidingsbeoordeling zelf vorm te geven heeft dus een impuls aan de kwaliteitscultuur gegeven die er tot op dat moment niet was.

De ervaringen in het experiment ILO passen bij de ontwikkelingen in andere landen waar instellingsaccreditatie (recent) is ingevoerd: vergelijkend onderzoek toont aan dat het in de meeste landen heeft geleid tot meer eigenaarschap rondom kwaliteitszorg en een impuls voor de kwaliteitscultuur.² Dit geldt in het bijzonder ook voor Vlaanderen, waar de invoering van de instellingsreview heeft geleid tot meer draagvlak voor kwaliteitszorg en een gegroeide kwaliteitscultuur.³

15

Kunt u een overzicht geven van de meegegeven criteria op basis van de European Standards and Guidelines (ESG)-standaarden?

De volgende criteria zijn opgenomen in het wettelijk besluit ILO.

Deel A. Standaarden waaraan de beoordeling op kwaliteitsaspecten II door de commissie van deskundigen ten minste dient te voldoen:

- De beoordeling dient omschreven uitgewerkt te worden op een wijze die garandeert dat de gestelde doelen en doelstellingen bereikt kunnen worden, met inachtneming van de relevante voorschriften. De stakeholders dienen betrokken te worden bij de uitwerking en voortdurende verbetering ervan.
- Het beoordelingsproces dient betrouwbaar en nuttig te zijn, vooraf vastgesteld, consequent uitgevoerd en gepubliceerd te worden. Ze omvat een:
 - zelfevaluatie of iets vergelijkbaars
 - visitatie met normaal gesproken een locatiebezoek
 - rapport naar aanleiding van de visitatie
 - consequent vervolproces

² ResearchNed (2019), *Instellingsaccreditatie in het buitenland*, p. 14. Dit betreft een vergelijkende studie naar de accreditatiestelsels in Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen, Letland, Estland en Schotland. Zie ook vraag 17.

³ NVAO afdeling Vlaanderen (2017), *De kwaliteit van het onderwijsbeleid van de Vlaamse universiteiten en hogescholen. Overzichtsrapportage van de instellingsreviews*. Zie ook vraag 17.

- De beoordeling op kwaliteitsaspecten II dient te worden uitgevoerd door een commissie van externe deskundigen, waarin ten minste één student zitting heeft.
- Alle resultaten of oordelen die voortvloeien uit de beoordeling op kwaliteitsaspecten II dienen gebaseerd te zijn op expliciete en bekendgemaakte criteria, die consequent worden toegepast, ongeacht of het proces al dan niet leidt tot een officiële beslissing.
- De volledige rapporten van de deskundigen dienen gepubliceerd te worden zodat ze duidelijk en toegankelijk zijn voor de onderwijsgemeenschap, externe partners en andere geïnteresseerden.

Deel B. Standaarden die ten minste onderdeel zijn van de beoordeling op kwaliteitsaspecten II door de commissie van deskundigen:

- De vormgeving van de opleidingen dient zodanig te zijn dat ze voldoen aan de gestelde doelen, met inbegrip van de beoogde eindkwalificaties.
- Instellingen voor hoger onderwijs dienen ervoor te zorgen dat de opleidingen zodanig opgezet zijn dat de studenten gestimuleerd worden een actieve rol te spelen in de totstandkoming van het leerproces en dat deze benadering tot uiting komt in de toetsing van studenten.
- Instellingen voor hoger onderwijs dienen zich ervan te verzekeren dat hun docenten competent zijn.
- Instellingen voor hoger onderwijs dienen zeker te stellen dat er toereikende en makkelijk toegankelijke leermiddelen alsmede ondersteuning voor studenten voorhanden zijn.

Deel C. Aanvullende standaarden die onderdeel zijn van de beoordeling op kwaliteitsaspecten II door de commissie van deskundigen wanneer de instelling niet beschikt over een instellingstoets kwaliteitszorg:

- Interne stakeholders dienen het instellingsbeleid inzake kwaliteitszorg uit te werken en uit te voeren door middel van passende structuren en processen. De externe stakeholders dienen daarbij betrokken te worden.

- Instellingen dienen rechtvaardige en transparante processen te hanteren voor de werving en professionalisering van de staf.

Instellingen voor hoger onderwijs dienen informatie te verzamelen, analyseren en gebruiken die relevant is voor een doeltreffend beheer van hun opleidingen en andere activiteiten

16

Wat wordt er bijgehouden in het logboek?

Elke deelnemende instelling houdt per deelnemende opleiding aan het experiment een logboek bij. Het logboek is voor intern gebruik. Het logboek wordt ingevuld volgens een vast format dat gebaseerd is op de doelstellingen van het experiment, maar kan tegelijkertijd naar eigen inzicht worden aangevuld en uitgebreid. Hierbij worden de effecten van deelname aan het experiment per opleiding bijgehouden. In het logboek wordt ten minste stilgestaan bij:

- Het effect op eigenaarschap studenten/docenten;
- Het effect op versterken kwaliteitscultuur;
- Het effect op doelmatigere accreditatie; en,
- Overige effecten.

17

Nopen de beperkingen van het onderzoek, namelijk het reële risico van zelfselectie en de beperkte onderzoekspopulatie, niet tot een grootschaliger toets van de gehoopte voordelen van de beoogde instellingstoets?

De resultaten uit de tussentijdse evaluatie betreffen inderdaad een relatief beperkte onderzoekspopulatie. Voor de bevindingen over de versterking van de kwaliteitscultuur, het vergroten van het eigenaarschap en het beperken van de *ervaren* lasten rondom kwaliteitszorg werden door de onderzoekers echter ook ondersteunende aanwijzingen gevonden in de onderzoeksliteratuur. Daarnaast blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek naar instellingsaccreditatie dat de voordelen ten aanzien van het streven naar meer autonomie, eigenaarschap en kwaliteitscultuur in de meeste landen waar instellingsaccreditatie (recent) is uitgevoerd, herkend worden. Per saldo is er in deze landen voldoende draagvlak en waardering voor instellingsaccreditatie.⁴ Daarbij blijkt bijvoorbeeld uit de evaluatie van de instellingsreview in Vlaanderen dat Vlaamse instellingen dankzij de invoering van een systeem van instellingsaccreditatie in korte tijd een grote ontwikkeling hebben doorgemaakt: de kwaliteitscultuur (de dialoog over het borgen en verbeteren van de kwaliteit) is gegroeid en er is een groter draagvlak voor kwaliteitszorg.⁵

18

Is er ook gekeken naar welke vorm van opleidingsbeoordeling het beste werkt?

Een vergelijking van beoordelingsmethodes was geen onderdeel van de evaluatie. In de evaluatie is wel geconcludeerd dat de deelnemende instellingen hebben laten zien dat het goed mogelijk is om opleidingen betekenisvol en conform de ESG te beoordelen, ook via eigen meer op de behoeften van opleidingen afgestemde methodes. De kwaliteit van de deelnemende opleidingen was daarmee geborgd.

19

Wat zijn de (mogelijke) nadelen van beoordeling door middel van critical friends?

Uit de evaluatie zijn geen algemene conclusies te trekken over hoe of in hoeverre een door een deelnemende instelling gekozen beoordelingsmethode (zoals het gebruik van *critical friends*) ook zou werken voor andere onderwijsinstellingen en over of deze beoordelingswijze ook algemene voor- of nadelen kent. Deelnemende instellingen konden op eigen wijze invulling geven aan het experiment, zolang dit past binnen de *European Standards and Guidelines* (ESG). Een van de voorwaarden hierbinnen is dat de beoordeling plaatsvindt middels (een panel van) onafhankelijke en deskundige peers.

De ruimte die de deelnemende instellingen is geboden om de opleidingsbeoordeling vorm te geven is door de instellingen aangegrepen om de verantwoording over de kwaliteit van haar opleidingen beter aan te laten sluiten bij haar interne kwaliteitszorg. Het is dan ook niet vreemd dat – zoals in de evaluatie wordt geschetst – de deelnemers aan het experiment dit verschillend hebben aangepakt; het centraal stellen van midtermreviews, critical friends, een kijkkader of het beter inbedden van peer review. Wat hierin werkt voor de ene instelling hoeft voor een andere instelling niet te werken. Gekeken is of de geboden ruimte om de beoordeling zelf in te vullen bij de deelnemende instellingen heeft geleid tot de doelen genoemd onder vraag 11.

Ten aanzien van het inzetten van *critical friends*, heeft de evaluatie geen bevindingen opgetekend dat dit nadelig zou zijn voor de beoordeling van de opleiding. Wel is in de evaluatie opgetekend dat het voor de instelling (net als bij elke vorm van zelfselectie) een tijdsinvestering vergt om *critical*

⁴ ResearchNed (2019), *Instellingsaccreditatie in het buitenland*, p. 14. Dit betreft een vergelijkende studie naar de accreditatiestelsels in Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen, Letland, Estland en Schotland.

⁵ NVAO afdeling Vlaanderen (2017), *De kwaliteit van het onderwijsbeleid van de Vlaamse universiteiten en hogescholen. Overzichtsrapportage van de instellingsreviews*.

friends te selecteren die voldoen aan de onafhankelijkheidseisen, en tegelijk de ervaring en kennis meenemen die nodig zijn voor de beoordeling. Een mogelijk nadeel zou dus kunnen zijn dit lasten met zich meebrengt voor de instelling. De hogeschool die via deze methode de opleiding heeft laten beoordelen heeft de selectie en training (naar ESG-standaarden) van *critical friends* laten begeleiden door een Europees bureau.

Er zijn door deze hogeschool ook veel voordelen ervaren van het werken met *critical friends*: de beoordelingen waren getuige de evaluatie inhoudelijker, gingen dieper en werden door de docenten en studenten als relevanter ervaren. Bovendien was er een sterke focus op verbetering en was de beoordeling via *critical friends* een manier om de eigen opleidingen te vergelijken met andere (internationale) opleidingen en aanvullend te toetsen op internationale kwaliteitsstandaarden die voor het betreffende beroepenveld belangrijk zijn. Deze vorm van benchmarking werd door de hogeschool als veel zinvoller ervaren dan de clusterwijze visitatie van de NVAO.

20

Wat zijn de (mogelijke) nadelen van beoordeling door middel van een midtermreview?

In de evaluatie zijn geen aanwijzingen opgetekend dat het gebruik maken van *midtermreviews* nadelig zou zijn voor de opleidingsbeoordeling. Wel wordt opgetekend dat voor het organiseren van een *midtermreview* deskundigen moeten worden geselecteerd en secretarissen moeten worden getraind en ondersteund. Beoordeling via *midtermreviews* vraagt dus (evenals het werken met *critical friends* of het selecteren en trainen van panels voor reguliere visitaties) extra inzet, hetgeen als een nadeel kan worden ervaren. De instelling uit de pilot die hiermee werkt, heeft de opleiding hierin ondersteund omdat in de *midtermreview* beter kan worden ingezoomd op interne verantwoording en kwaliteitsverbetering. Uit de evaluatie blijkt verder dat de deelnemende instelling het werken met *midtermreviews* als positief heeft ervaren, onder andere omdat er meer ruimte was voor maatwerk, passend bij de doelen en ambities van de opleiding. Omdat het accent op verbetering lag in plaats van op externe verantwoording aan de NVAO, werden opleidingen gestimuleerd om zelfkritisch mee te denken en te evalueren vanuit eerlijkheid en openheid. De ervaren lasten namen daarmee af.

21

Wat zijn de (mogelijke) nadelen van beoordeling door middel van een kijkkader?

In de evaluatie zijn geen aanwijzingen opgetekend dat het gebruik maken van kijkkaders nadelig zou zijn voor de opleidingsbeoordeling. Eén van de deelnemende instellingen heeft in het jaarverslag opgetekend dat de ingezette *peers* het kijkkader niet helemaal doorgrondde. Dat maakte dat de uitkomst minder doelmatig was dan gehoopt. Hieraan droeg ook de volledige online opzet van de beoordeling (vanwege de coronamaatregelen) niet positief bij.

Daarnaast worden in de evaluatie ook verschillende voordelen van het werken met eigen kijkkaders opgetekend door de instellingen die ermee gewerkt hebben. Zo heeft het maken van eigen kijkkaders opleidingen geholpen om zelf keuzes te maken over wat ze wilden beoordelen, hoe ze dat wilden doen en welke wijze van evalueren daarbij passend was. Deze aspecten droegen bij aan vermindering van ervaren lasten. Ook voelde de beoordeling door het werken conform eigen concept en opzet meer eigen.

22

Wat zijn de (mogelijke) nadelen van beoordeling door middel van een peer review?

Bij één van de deelnemende instellingen is het accent gelegd op het verder inbedden – en betekenisvoller maken – van *peer review*. In de evaluatie zijn geen nadelen opgetekend ten aanzien van deze beoordeling. In de evaluatie wordt wel benoemd dat opleidingen het intensiever werken met *peer review* hebben ervaren als een logisch onderdeel van de monitoring van de kwaliteit van het onderwijs. Het spreken met *peers* over de inhoud, als onderdeel van het kwaliteitszorgsysteem, kan veel energie opleveren en wordt zeker niet (alleen) als last ervaren.

23

Bij hoeveel opleidingen kreeg de betrokkenheid van studenten bij het accreditatieproces gestalte via studenttevredenheidsmetingen, bij hoeveel opleidingen in de vorm van studentenpanels, bij hoeveel opleidingen door actieve bemoeienis van studenten in de medezeggenschap en bij hoeveel opleidingen kreeg de betrokkenheid van studenten praktisch geen gestalte? Zijn er wat de aard van de opleiding of de soort instelling aangaat, tendensen waar te nemen?

Op grond van de evaluatie is hiervan geen eenduidig overzicht te geven, ook omdat de betrokkenheid van studenten bij veel opleidingen via meerdere van deze methoden vorm krijgt. Zoals is aangegeven in de criteria die aan de deelnemende instellingen zijn meegegeven (zie ook vraag 15, wettelijk besluit experiment ILO), moeten studenten sowieso onderdeel zijn van het panel dat naar kwaliteitsaspecten II heeft gekeken. Dat is niet anders dan bij reguliere accreditaties. Daarnaast hebben de deelnemende instellingen (extra) oog voor studentbetrokkenheid gehad. Uit de reguliere gesprekken met de deelnemende instellingen blijkt dat dit onder andere is vormgegeven via de selectie en het bezoek van *critical friends* en *peers*, en de het bespreken van de documenten die zij opleveren. Ook heeft het werken met eigen kijkkaders volgens de deelnemende instellingen de betrokkenheid van studenten bij opleidingscommissies vergroot.

24

Waarom is het verantwoord om opnieuw een stelselwijziging door te voeren vanwege gehoopte verlichting van de ervaren regeldruk, terwijl een reductie van de feitelijke regeldruk verre van zelfsprekend is? Is het verbeteren van de huidige praktijk binnen een facultatieve instellingstoets niet voor de hand liggender?

Er is in het huidige accreditatiestelsel reeds veel ondernomen om een betere balans tussen baten en lasten te creëren, om het eigenaarschap binnen de instelling te stimuleren en zo meer maatwerk in de kwaliteitsborging mogelijk te maken en daarmee het draagvlak voor interne kwaliteitszorg te vergroten. Sinds de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) in 2011 is gebleken dat instellingen in het hoger onderwijs voor het overgrote deel gemotiveerd en in staat zijn om verantwoordelijkheid te nemen over de integrale kwaliteitscultuur op de instelling. De ITK heeft een belangrijke impuls gegeven aan de kwaliteitscultuur bij opleidingen en instellingen.⁶ Tegelijkertijd wordt het accreditatieproces nog te vaak ervaren als een extern opgelegd proces dat onvoldoende aansluit bij de interne kwaliteitszorg en daarom onvoldoende meerwaarde heeft voor het daadwerkelijk borgen van de opleidingskwaliteit. Docenten en studenten hebben binnen de huidige kaders nog steeds het gevoel door een hoepel te moeten springen in plaats van dat zij vanuit betrokkenheid met de opleiding bezig zijn met wat daadwerkelijk nodig is om de kwaliteit te borgen en verder te verbeteren.

⁶ Inspectie van het Onderwijs (2018), *De kwaliteit van het accreditatiestelsel*. Kamerstuk 34 735, nr. 24.

In het huidige stelsel vinden veel instellingen en opleidingen onvoldoende ruimte om de kwaliteitszorg in te richten op zo'n manier dat de specifieke opleiding tot zijn recht komt, en daarin ook innovatief te kunnen zijn. Wij zien de invoering van instellingsaccreditatie daarom als noodzakelijke volgende stap: een nieuw kwaliteitszorgstelsel geeft een impuls aan het verder versterken van de kwaliteitscultuur op de instelling en aan de cultuurverandering die hiervoor nodig is in het hogeronderwijsstelsel als geheel. Per saldo ervaren deelnemers aan het experiment ILO een goede balans tussen de inspanning die wordt geleverd voor kwaliteitszorg en de opbrengsten daarvan. Deze ervaringen binnen het experiment, en vergelijkbare ervaringen in hoger onderwijsstelsels in het buitenland, geven ons het vertrouwen dat het invoeren van een systeem van instellingsaccreditatie verantwoord is.

25

Als de inspectie tijdens de vierjaarlijkse instellingsbezoeken onderzoek verricht aan de hand van het schoolplan, hoe kunnen verschillende scholen dan objectief worden beoordeeld en met elkaar vergeleken? Moet er niet op elke school op dezelfde manier onderzoek gedaan worden door de inspectie?

In haar onderzoekskaders heeft de inspectie haar werkwijze beschreven voor het vierjaarlijks onderzoek bij bestuur en scholen. Het schoolplan speelt daarbij een belangrijke rol. Met de wijziging van artikel 11 van de WOT is de cruciale rol van het schoolplan als leidraad voor het onderzoek van de inspectie immers verankerd.⁷ Een objectieve beoordeling is daarbij nog steeds gewaarborgd aangezien de relevante deugdelijkheidseisen voor alle besturen en scholen gelijk zijn. Bij de beoordeling gaat het om een oordeel over het al dan niet naleven van die deugdelijkheidseisen. Voor zover het gaat om de in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs die uitstijgen boven de deugdelijkheidseisen geldt dat daarbij geen sprake is van een beoordeling door de inspectie maar van kwaliteitsbevordering. Ook die taak van de inspectie is wettelijk vastgelegd.

26

Kan de volgende passage worden toegelicht: «Daar waar de inspectie een standaard waardeert met goed of een kwaliteitsonderzoek naar goed uitvoert, wordt lang niet altijd expliciet verwezen naar de eigen ambities uit het schoolplan. Voorgaande lijkt er op te wijzen dat het gebruik van het schoolplan als uitgangspunt nog niet volledig uit de verf komt.» Wat zijn uw plannen om dit te verbeteren?

Dat een expliciete verwijzing naar de eigen ambities uit het schoolplan in rapporten kan ontbreken, betekent niet dat de inspectie het schoolplan niet bij het onderzoek betreft. Het is de ervaring van de inspectie dat veel (besturen van) scholen ambities hebben en een uitgesproken visie op onderwijskwaliteit. Zij spannen zich in om een goede school te zijn. De bedoeling van het schoolplan is onder andere dat bestuur en school laten zien welke eigen opdrachten voor het onderwijs de school zichzelf stelt (eigen aspecten van kwaliteit). Vanaf invoering van het onderzoekskader 2017 heeft de inspectie bij besturen en scholen extra de aandacht hierop gevestigd, omdat bleek dat een deel van de scholen nog werkte met schoolplannen die op dat moment nog niet hierop waren aangepast. Inmiddels beschikken besturen en scholen over nieuwe schoolplannen en vormen de inhoud en kwaliteit hiervan onderdeel van de onderzoeken. Wij gaan ervan uit dat nu de nieuwe schoolplannen bij elk bestuur en school

⁷ Kamerstuk 33 862, nr. 12.

aanwezig zijn, de inspectie vaker expliciet kan verwijzen naar de eigen ambities uit de schoolplannen bij de waardering goed of onderzoek naar goed.

27

Met het oog op het genoemde punt van aandacht voor de relatie met rechtsbescherming van scholen, is het mogelijk om al in te grijpen als er nog een bezwaar, een bestuursrechtelijke of civielrechtelijke procedure loopt tegen het oordeel van de inspectie?

Ja, het is mogelijk om in te grijpen zolang het bezwaar of de rechtelijke procedure loopt. Alleen inspectierapporten waarin de inspectie tot het oordeel komt dat de kwaliteit van het onderwijs of de opleiding zeer zwak is, gelden na vaststelling als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In dat geval kan bezwaar worden gemaakt tegen het betreffende besluit en vervolgens indien van toepassing beroep worden ingesteld. Het bezwaar of beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald (artikel 6:16 Awb). In de Wet op het onderwijstoezicht is bepaald dat als voor de vijfde week na vaststelling van een dergelijk inspectierapport wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, de openbaarmaking wordt opgeschort totdat de voorzieningenrechter een uitspraak heeft gedaan. Deze bepaling sluit ingrijpen op basis van zo'n rapport niet uit, ook niet in geval van bovengenoemde procedures.

Dat verandert als de bestuursrechter een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening tegen het rapport, lopende de bodemprocedure, toewijst en de openbaarmaking van het rapport opschort: in dat geval is er (tijdelijk) geen grondslag meer voor ingrijpen. Hetzelfde geldt als de publicatie van een rapport waarin een ander oordeel dan «zeer zwak» wordt gegeven in een civielrechtelijk kort geding wordt verboden door de civiele rechter.

28

Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot beslechting van interpretatiegeschillen in het ringenoverleg over de uitwerking van deugdelijkheidseisen in onderzoekskaders? Is het niet wenselijk om in zulke gevallen te voorzien in een voorafgaande onafhankelijke toets bij zulke meningsverschillen, gelet op de brede werking die de onderzoekskaders in de jaren daarna voor het hele onderwijsveld hebben?

Voorafgaand aan het ringenoverleg heeft de inspectie al uitgebreid het onderwijsveld geraadpleegd: onder andere besturen, schoolleiders, intern toezichthouders en wetenschappers komen in allerlei overleggen reeds aan bod. Vervolgens is er het ringenoverleg. Bij dat overleg voert de inspectie zorgvuldig overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld. Het overleg is gericht op het bereiken van consensus. Dat er een meningsverschil kan zijn met een deel van dat onderwijsveld valt daarbij niet uit te sluiten. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de onderzoekskaders ligt echter bij de inspectie die onafhankelijk is. De Minister stelt de onderzoekskaders vervolgens vast op voordracht van de inspectie. Bovendien is het onderzoekskader niet normstellend in die zin dat de deugdelijkheidseisen waar de inspectie zich op baseert reeds in de wet zijn opgenomen. Voor de beslechting van interpretatiegeschillen in een concreet geval kennen we al procedures, onder meer zoals beschreven in het antwoord op vraag 27. Gelet op bovenstaande is een extra voorafgaande toets bij meningsverschillen ons inziens niet nodig, noch wenselijk.

29

Bent u bereid de juridische toets die de afdeling WJZ van uw Minister verricht bij vaststelling van de onderzoekskaders openbaar te maken?

Er is niet één toetsdocument van de directie WJZ. De juridische toets bij de vaststelling van de onderzoekskaders heeft op verscheidene manieren plaatsgevonden. Om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van uw Kamer kunnen wij wel specificeren welke punten naar voren zijn gebracht en hebben geleid tot aanpassingen in de concepten.

Naar aanleiding van de opmerkingen van directie WJZ is het onderscheid tussen de controlerende (deugdelijkheidseisen) en de stimulerende taak (eigen ambities van scholen) nog beter in de onderzoekskaders verankerd. Ook de reflectieve functie van het stelseltoezicht is beter tot uitdrukking gebracht. Verder is scherp gelet op de wijze waarop de wettelijke eisen in de standaarden voor toezicht zijn vertaald.

30

Bij welk aantal schoolbesturen, dat sinds de invoering van de initiatiefwet Bisschop c.s. (Kamerstuk 33 862) bij een inspectieoordeel over een school «zeer zwak» gebruik zou maken van de mogelijkheden van bezwaar en beroep uit de Awb, was er wél sprake geweest van een grote jurisdisering, nu het aantal van acht besturen dat heeft gebruikgemaakt van deze mogelijkheden kennelijk meevalt?

Het aantal van acht schoolbesturen dat over ongeveer vijf jaar tijd bezwaar heeft gemaakt terwijl in die jaren tientallen scholen en/of opleidingen per jaar het oordeel zeer zwak hebben gekregen, is niet anders te kwalificeren dan een laag aantal. Waar het omslagpunt zit, valt niet op voorhand aan te geven.