

Vergaderjaar 2021–2022

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 960

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 mei 2022

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 11 februari 2021 over de resultaten van de uitvoering van instellingsaccreditatie (Kamerstuk 31 288, nr. 901).

De vragen en opmerkingen zijn op 2 februari 2022 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 29 april 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoud

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
	• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
	• Inbreng van de leden van de D66-fractie	3
	• Inbreng van de leden van de CDA-fractie	5
	• Inbreng van de leden van de SP-fractie	5
	• Inbreng van de leden van de PvdA-fractie	5
	• Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	6
II	Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	8

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de resultaten van de uitvoering van de instellingsaccreditatie en hebben hierover nog enkele vragen.

Kan de Minister een update geven van de voortgang die gemaakt is sinds de te bespreken stukken aan de Kamer zijn gestuurd, zo vragen de leden. De leden vinden dat modernisering van de WHW op verschillende vlakken aan de orde is en dat daar ook een kwaliteitsborging bij hoort die ruimte biedt voor innovatie, zoals een externe accreditatie van de instellingskwaliteitszorg, waarbij de positie van studenten, flexibilisering en permanente verbetering voor opleidingen centraal staan. Is de Minister van mening dat de huidige voorstellen daadwerkelijk bijdragen aan een beter stelsel voor kwaliteitszorg, of blijft het alleen minimaal even goed? Zijn er nog andere voordelen te noemen dan meer gevoel van eigenaarschap bij docenten, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat een externe onafhankelijke blik van groot belang is. Hoe is de onafhankelijkheid van het panel van externe onafhankelijke deskundigen dat de opleidingsbeoordelingen gaat doen geborgd als dit panel door het college van bestuur van de instelling zelf benoemd is? Ziet de Minister hier geen risico op het bewust of onbewust selecteren van positief gestemde deskundigen? Kan de Minister aangeven hoe dit risico eventueel ondervangen zou kunnen worden, zo vragen de leden.

Het traject van instellingsaccreditatie is destijds ook ingezet omdat het huidige stelsel als belastend wordt ervaren, maar de verwachting is dat het nieuwe stelsel dit probleem niet oplost. Acht de Minister met dit in gedachten de capaciteit en tijd die ingezet moet worden bij zowel het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap als instellingen proportioneel? Hadden we het huidige stelsel niet meer kunnen inrichten op eisen aan de moderniteit zoals flexibilisering en microcredentials, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de toets voor instellingsaccreditatie ook ziet op het zijn van een «responsieve organisatie» die moet voldoen aan verwachtingen van allerlei maatschappelijke actoren. Gezien het feit dat maatschappelijke actoren niet altijd politiek neutrale verwachtingen hebben, hoe wil de Minister ervoor zorgen dat de politieke neutraliteit van opleidingen geborgd is als essentieel onderdeel van onderwijskwaliteitszorg? De leden vragen of de Minister aan de tafel van het overleg met het onderwijsveld over het uitwerken van het welomschreven kader waarbinnen de NVAO -steekproeven zou kunnen uitvoeren een duidelijke

plek kan inruimen voor studenten en studentorganisaties. Of hebben deze overleggen inmiddels plaatsgevonden, zo vragen de leden.

Ten slotte vragen zij of de Minister kan bevestigen of instellingsaccreditatie zal gelden voor zowel het bekostigde als niet-bekostigde hoger onderwijs.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de verkenning naar instellingsaccreditatie. Zij stellen dat de kwaliteit en het kwaliteitszorgsysteem van het onderwijs boven elke twijfel verheven dienen te zijn. Zij maken daarom graag van deze gelegenheid gebruik om de Minister vragen te stellen om een beter beeld van de visie op en de voor- en nadelen van instellingsaccreditatie te krijgen.

Visie op kwaliteit, kwaliteitscultuur en kwaliteitszorg

De leden van de D66-fractie constateren dat het Nederlands hoger onderwijs internationaal van hoge kwaliteit is. Studenten zijn volgens de Nationale Studentenenquête 2021 ook in ruime meerderheid tevreden over het onderwijs. Kwaliteit is alleen geen gegeven, zeker niet als het gaat om onderwijs waarbij individuen een eigen visie kunnen hebben op wat kwaliteit is en er een groot aantal factoren invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs. In dat licht spreekt de Onderwijsraad over een kwaliteitscultuur. De Onderwijsraad bracht in 2015 het rapport «Kwaliteit in het hoger onderwijs uit». Deze leden vragen de Minister hoe het voornemen tot instellingsaccreditatie zich verhoudt tot de adviezen van de Onderwijsraad in het hiervoor genoemde rapport.

De leden van de D66-fractie lezen in de WHW dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan verschillende niveaus binnen de instelling is toegekend. Het «instellingsbestuur» is verantwoordelijk voor regelmatige visitatie. De verantwoordelijkheid voor het onderwijs ligt echter primair bij de opleidingsdirecteur (en aanverwant de opleidingscommissie). Bij de universiteiten geschiedt de verzorging van het onderwijs in een faculteit en is de decaan belast met het bestuur en inrichting van de faculteit voor het onderwijs en wetenschapsbeoefening. De decaan stelt daarbij de onderwijs- en examenregeling vast. De voornoemde leden vragen de Minister hoe hij de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het onderwijs, het onderwijs- en examenbeleid en de kwaliteit ziet. Licht de verantwoordelijkheid primair op centraal of decentraal niveau? Tevens vragen zij of het stelsel van kwaliteitszorg niet geënt dient te zijn op het niveau waar de primaire verantwoordelijkheid ligt.

De leden stellen dat een sterke kwaliteitscultuur ook een open bestuurscultuur omvat met een medezeggenschap dat zich betrokken en onafhankelijk opstelt. Zij lezen in de brief dat de Minister met ISO, VSNU en VH afspraken heeft gemaakt over versterking van de medezeggenschap. Deze leden vragen de Minister toe te lichten op welke wijze de medezeggenschap wordt versterkt. Deze leden vragen voorts of het instrument kwaliteitsafspraken, en de rol van de medezeggenschap daarin, is geëvalueerd.

Ervaren lastendruk

De leden van de D66-fractie lezen dat instellingsaccreditatie waarschijnlijk geen bijdrage zal leveren aan de feitelijke reductie van regeldruk. De Minister verwacht wel dat docenten meer op hun professionaliteit worden aangesproken en dat er meer ruimte zal ontstaan voor docenten om zich

op zinnvollere wijze dan zij nu ervaren te kunnen verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs. De leden vragen of de Minister onderzocht heeft wat de belangrijkste oorzaken zijn van de ervaren werk- en regeldruk van docenten en in hoeverre dat de oorzaak is van beleid vanuit de rijksoverheid, de sector of instellingen zelf.

De voornoemde leden vragen eveneens hoe het voorstel tot instellingsaccreditatie zich verhoudt tot de aanbevelingen uit het rapport van Andersson Elffers Felix uit 2019 naar de ervaren regeldruk in het hoger onderwijs. Klopt het dat daaruit blijkt dat sommige instellingen zeer gedetailleerde en tijdrovende regels opstellen? Klopt het ook dat docenten en kwaliteitszorgmedewerkers accreditatieprocedures, met uitzondering van het ontwikkelgesprek, als zinvol ervaren? De leden constateren dat uit een review van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek blijkt dat een kwaliteitscultuur makkelijker te realiseren is als de doelen op decentraal niveau worden gesteld. Wanneer doelen op instellingsniveau worden vastgesteld, kan de afstand tot de werkvloer al groot zijn. Er is ook een risico dat instellingen zelf gaan proberen de kwaliteitscultuur te «regelen» als de overheid terugtreedt. Deze leden vragen of de Minister deze risico's voor instellingsaccreditatie erkent en op welke wijze hij verwacht de risico's te kunnen beperken.

Verlichten van de accreditatie van opleidingen

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de ervaringen met het beoordelingskader voor de accreditatie van bestaande opleidingen dat sinds 1 februari 2019 van kracht is. Met het nieuwe beoordelingskader staat nadrukkelijk de visie van de opleiding centraal en hebben opleidingen meer ruimte en vrijheid om de visitatie zo in te richten dat het voor de opleiding zinvol is. De voornoemde leden vragen of het nieuwe beoordelingskader al geëvalueerd is. Zij zijn met name benieuwd naar de ervaringen van opleidingsdirecteuren, docenten en studenten bij de beperkte opleidingsbeoordeling. Ervaren docenten meer ruimte dan voorheen om op zinvolle wijze te verantwoorden, of wordt de geboden ruimte nog niet benut? De leden vragen voorts naar de aanbeveling van de inspectie in het rapport «De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel Hoger Onderwijs» uit 2018 om kwaliteitsborging en zelfevaluaties een continu proces te maken, zodat de lasten bij de visitatie lichter zijn.

Rijker beeld van onderwijskwaliteit

De leden van de D66-fractie lezen dat het ondoenlijk is om continu nieuwe aandachtsgebieden toe te voegen aan de accreditatieprocedure. De leden hebben daar begrip voor. Zij vragen de Minister te bevestigen dat de inspectie ook de bevoegdheid heeft om thematische onderzoeken uit te voeren die niet in het accreditatiekader zijn opgenomen.

Clustergewijze visitatie

De leden van de D66-fractie vragen de Minister toe te lichten in hoeverre de verplichting tot clustergewijze visitatie blijft bestaan bij instellingsaccreditatie. Zij vragen wat de voor- en nadelen zijn als de verplichting tot clustergewijze visitatie blijft bestaan.

Toekomst van toezicht

De leden van de D66-fractie constateren voorts dat het debat over het toezicht op kwaliteitszorg niet op zichzelf staat. Ook in andere onderwijssectoren en publieke sectoren ontwikkelt het toezicht steeds. Deze leden vragen de Minister uiteen te zetten welke beweging andere publieke

sectoren, en met name de gezondheidssector, maken ten aanzien van het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening. Ten slotte vragen zij welke lessen daaruit geleerd kunnen worden voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en daarmee over de nut en noodzaak van instellingsaccreditatie.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreffende de resultaten van de uitvoering van instellingsaccreditatie. De voornoemde leden stellen met enthousiasme vast dat het voornemen tot wettelijke invoering van instellingsaccreditatie door vrijwel het volledige betrokken onderwijsveld wordt gedeeld. De leden zijn al langer voorstander van de invoering van instellingsaccreditatie en kunnen zich vinden in de aanvullende argumenten die de Minister in de brief aan de Kamer meeg geeft. Zij hebben verder in dit stadium geen vragen en/of opmerkingen en wachten het concrete wetsvoorstel af.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de resultaten van de uitvoering van instellingsaccreditatie. Zij zijn geen voorstander van instellingsaccreditatie en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden vragen waarom de Minister een heel nieuw accreditatiestelsel optuigt. Ze vragen wat volgens de Minister de nadelen van het huidige stelsel zijn en waarom dit stelsel zo nodig moet worden ingevoerd. Zijn er volgens de Minister dan geen mogelijkheden om het huidige stelsel te versterken en binnen dit stelsel de regeldruk te verminderen?

De inspectie adviseerde in 2018 al om van de kwaliteitsborging en zelfevaluatie een continu proces te maken en dit proces te verankeren in de vorm van jaarevaluaties. Hierdoor richt de visitatie zich meer op de interne kwaliteitszorg in plaats van de externe verantwoording over de kwaliteitszorg. Ook zorgt dit ervoor dat de voorbereiding van de visitatie eens in de zes jaar minder tijd kost. Er kunnen dus volgens de inspectie duidelijk aanpassingen gedaan worden aan het huidige stelsel om het te verbeteren. De leden vragen waarom het advies van de inspectie in de wind wordt geslagen.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de resultaten van de uitwerking van de instellingsaccreditatie. Deze leden hechten enorme waarde aan kwalitatief goed onderwijs en de betrokkenheid van studenten en instellingen zelf bij het proces van vaststelling daarvan. De toename van eigen verantwoordelijkheid van instellingen en de voortvarende manier waarop de sector aan de slag is gegaan met de vernieuwing in de opleidingsaccreditatie zijn wat deze leden betreft bemoedigend. Zij staan dan ook positief tegenover deze volgende stap in het proces. Zij hebben nog enkele vragen ter verduidelijking.

Kansen voor het hoger onderwijs

De leden van de PvdA-fractie vernemen dat het overgaan tot een systeem van instellingsaccreditaties wel leidt tot een hogere mate van eigenaarschap onder het onderwijspersoneel, maar niet tot een lagere regeldruk. Kan de Minister toelichten of onderwijspersoneel met betrekking tot de

verlaging van de regeldruk wellicht andere mogelijkheden heeft aangedragen? Ziet de Minister wellicht nog ruimte hieromtrent om de regeldruk te verlagen, of is het feit dat de ervaren regeldruk onder onderwijspersoneel lager is wellicht voldoende? Wanneer kunnen deze leden nadere voorstellen met betrekking tot de verlaging van de regeldruk in het hoger onderwijs verwachten? Kan de Minister toelichten waarom hij van mening is dat het overgaan op een nieuw systeem van instellingsaccreditatie wenselijker is dan aanpassingen aan het huidige stelsel, waarin al positieve vooruitgang is geboekt? Eveneens vragen zij of de Minister ervan is verzekerd dat het uitwerken van een nieuw systeem de meest effectieve vorm van aanpassing van accreditatie is.

Naar een nieuw kwaliteitszorgstelsel

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de relevante actoren uit de sector zijn meegenomen in de uitwerking van de instellingsaccreditatie en complimenteren het kabinet met het feit dat hiermee tot een voorstel gekomen kan worden dat draagvlak vindt in de gehele sector. Deze leden vragen deze samenwerking dan ook voort te zetten bij de verdere uitwerking van dit systeem. Kan de Minister reflecteren op de wijze waarop hij voornemens is dit te doen? Tevens vragen zij of de Minister kan toelichten op welke wijze dit nieuwe stelsel zal borgen dat het toezicht op de kwaliteit van onderwijs niet te ver centraliseert met als gevolg te weinig aandacht voor de kwaliteit van de opleidingen op zich.

Zicht en toezicht op kwaliteit

De leden van de PvdA-fractie lezen dat bij invoering van een systeem van instellingsaccreditatie de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de inspectie en de NVAO gelijk zal blijven, maar de werkwijze wel zal veranderen. Kan de Minister verder toelichten hoe hij dit voor zich ziet? Kunnen instellingen inspraak leveren op deze verandering van werkwijze en/of verantwoordelijkheidsverdeling? Ook vragen zij of de Minister kan toelichten op welke wijze studenten of docenten hun ontevredenheid over de kwaliteit van onderwijs kenbaar kunnen maken in het nieuwe stelsel. Tot slot vragen zij hoe ervoor gezorgd gaat worden dat studenten en docenten een sociaal veilige en laagdrempelige optie hebben om dergelijke zorgen kenbaar te maken.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van de brief inzake de resultaten van de uitvoering van instellingsaccreditatie. Deze leden zijn overtuigd van de waarde van opleidingsaccreditatie, omdat het grootste deel van de kwaliteit van een opleiding niet op centraal niveau, maar op het niveau van de opleiding wordt bepaald. Derhalve hebben voornoemde leden hierover vragen aan de Minister.

De leden lezen dat voor het terugdringen van regeldruk een toename van vertrouwen en zelfvertrouwen in het stelsel cruciaal is. Voornoemde leden vragen waarom niet in het huidige stelsel is getracht de administratieve lasten en de afrekencultuur te verminderen, temeer omdat er feitelijk geen reductie is van regeldruk in het nieuwe stelsel. Ook vragen zij of de Minister kan uitleggen waarom het nodig is om een geheel nieuw stelsel te introduceren. Welke mogelijkheden ziet de Minister om het versterken van vertrouwen en verminderen van de regeldruk te realiseren in het huidige stelsel? Is daarnaar onderzoek gedaan? Zo nee, is de Minister voornemens om daar onderzoek naar te doen? Wordt gemonitord wat het verloop is van de ervaren regeldruk? Wat is de Minister voornemens te

ondernemen als de ervaren regeldruk na verloop van tijd overeenkomt met de feitelijke regeldruk?

De inspectie schreef in 2018 al dat zij adviseerde om van de kwaliteitsborging en zelfevaluatie een continu proces te maken en dit proces te verankeren in de vorm van jaarevaluaties. Hierdoor richt de visitatie zich meer op de interne kwaliteitszorg in plaats van de externe verantwoording over de kwaliteitszorg. Ook zorgt dit ervoor dat de voorbereiding van de visitatie eens in de zes jaar minder tijd kost. Daarbij wordt het eigenaarschap van de onderwijsteams voor de onderwijskwaliteit van hun opleidingen versterkt. Waarom is het advies van de inspectie niet aangedragen als een mogelijkheid om de interne kwaliteitszorg te verbeteren? Door het invoeren van instellingsaccreditatie bestaat het risico dat de kwaliteitszorg centraliseert en minder aandacht besteedt aan de kwaliteitszorg op opleidingsniveau. Een voordeel van het huidige beoordelingskader is dat het juist de regie en het eigenaarschap primair bij de opleidingen legt, daar waar de meeste docenten hun thuishaven in het onderwijs hebben. Hoe goed de docenten van een opleiding zijn, hoe het curriculum is vormgegeven, en hoe goed de voorzieningen zijn, wordt immers voornamelijk op decentraal niveau bepaald. Zij vragen of de Minister deze mening deelt en hoe hij hiertegen aankijkt.

Voorts lezen de leden dat het niet voor de hand ligt om thema's als sociale veiligheid, het welzijn van studenten, en de begeleiding van studenten, werkdruk en studentensucces op opleidingsniveau te toetsen, omdat deze zaken het niveau van de opleiding overstijgen. Ook deze redenering volgen deze leden niet. Deze leden constateren dat juist deze zaken per opleiding kunnen verschillen, omdat de docenten en het curriculum, die verschillen per opleiding, groot effect hebben op de hierboven genomen zaken. Deelt de Minister deze constatering? Zo nee, waarom niet?

De leden lezen dat de reikwijdte van de beoordeling kan worden uitgebreid op voorstel van de instelling, zodat het niet enkel gaat over borging van de kwaliteit van het diplomagerichte onderwijs. Wat is de rol van de medezeggenschap in het bepalen van de reikwijdte van de beoordeling, zo vragen deze leden.

De NVAO geeft als optie in overweging dat ook een faculteit, school of instituut van een grote instelling onderwerp van een afzonderlijke instellingstoets kan zijn. Hierbij valt te denken aan instellingen met een buitenlandse campus, een dislocatie in Nederland of dochters onder een holding of andersoortige moeder-rechtspersonen. Hoe kijkt de Minister hiertegen aan? In het huidige accreditatiestelsel was er een duidelijke plek waar een student of docent naartoe kon wanneer die ontevreden was over de opleiding, namelijk de externe accreditatiepanelen. Doordat deze externe accreditatiepanelen verdwijnen bij de invoering van instellingsaccreditatie, lijkt het moeilijker te worden voor studenten en docenten om zich uit te spreken over de opleiding tegen hun onderwijsinstelling. Een gevolg hiervan is dat een angstcultuur kan ontstaan. Deelt de Minister deze zorgen? Ook vragen zij hoe hij deze zorgen wil wegnemen.

Ten slotte betreuren deze leden het dat LSVb niet betrokken is geweest in het verdere proces. Zij stellen dat juist een kritische blik van groot belang is voor de invulling van een nieuw accreditatiestelsel. Kan de Minister aangeven wat de belangrijkste bezwaren en zorgen waren van het LSVb? Tevens vragen zij of de Minister kan uiteenzetten waarom het niet is gelukt om de bezwaren en de zorgen van het LSVb weg te nemen. Hoe is de Minister voornemens de LSVb verder mee te nemen in de implementatie van het nieuwe stelsel? Tot slot vragen zij of het LSVb wordt betrokken bij de ontwikkeling van het wettelijke kader over de verdere voorwaarden

waaronder de beoordeling plaatsvindt en de voordracht en de werkwijze van de commissie.

II Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Graag dank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de vragen die zij hebben gesteld en de opmerkingen die zij hebben gemaakt naar aanleiding van de brief van 11 februari 2021 over instellingsaccreditatie. Op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen ga ik hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister een update kan geven van de voortgang die gemaakt is sinds de te bespreken stukken aan de Kamer zijn gestuurd.

Sinds de brief aan uw Kamer in februari 2021, wordt op ambtelijk niveau in nauw overleg met alle betrokken partijen in het hoger onderwijs verder gewerkt aan de nadere uitwerking en invulling van een stelsel met instellingsaccreditatie. Dit met het streven om instellingsaccreditatie in 2025 in werking te kunnen laten treden.

De leden vinden dat modernisering van de WHW¹ op verschillende vlakken aan de orde is en dat daar ook een kwaliteitsborging bij hoort die ruimte biedt voor innovatie, zoals een externe accreditatie van de instellingskwaliteitszorg, waarbij de positie van studenten, flexibilisering en permanente verbetering voor opleidingen centraal staan. Is de Minister van mening dat de huidige voorstellen daadwerkelijk bijdragen aan een beter stelsel voor kwaliteitszorg, of blijft het alleen minimaal even goed, zo vragen de leden. Zijn er nog andere voordelen te noemen dan meer gevoel van eigenaarschap bij docenten, zo vragen de voornoemde leden voorts.

Beter stelsel voor kwaliteitszorg

Het huidige accreditatieproces wordt 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 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. Instellingsaccreditatie draagt bij aan een beter stelsel voor kwaliteitszorg, en biedt voordelen die niet kunnen worden bereikt door aanpassingen te doen aan het huidige accreditatiestelsel. Het nieuwe stelsel behoudt veel van de waarborgen die we kennen aan het huidige accreditatiestelsel maar verandert iets fundamenteels: instellingen en opleidingen krijgen de regie over de opleidingsbeoordelingen. Dit gebeurt niet zomaar, maar na een grondige toets op instellingsniveau waarmee de effectiviteit van het interne kwaliteitszorgsysteem integraal wordt beoordeeld en ook de effectiviteit van de interne *governance* langs de lat wordt gelegd. Wordt de instelling positief beoordeeld, dan krijgt zij het vertrouwen om de eigen opleidingsbeoordelingen vorm te geven. De kwaliteitscultuur op de instelling krijgt daarmee een stevigere impuls dan ooit tevoren, met als gevolg dat ook de kwaliteit van de interne kwaliteitszorg toeneemt.

¹ WHW: Wet hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek

De Onderwijsraad definieerde in 2015 een sterke kwaliteitscultuur als een cultuur die stimuleert dat alle betrokkenen, zowel intern als extern, zich continu richten op het definiëren en behalen van de gewenste kwaliteit en door middel van een constructief-kritische houding streven naar de daarvoor zo nodig vereiste kwaliteitsverbeteringen.² Een kwaliteitscultuur is geen directe resultante van extern toezicht, maar wordt gevormd en gedragen van binnenuit de instelling. Op het moment dat bestuurders, onderwijspersoneel en studenten zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor het behouden en blijvend verbeteren van de onderwijskwaliteit draagt dit bij aan een goede borging van de onderwijskwaliteit. Voor een goede borging van de onderwijskwaliteit is primair van belang dat de interne kwaliteitszorg op orde en effectief is. Het proces van externe verantwoording over de onderwijskwaliteit moet daarom zo zijn ingericht dat het in de eerste plaats de interne kwaliteitszorg in beeld brengt en stimuleert, en als sluitstuk de effectiviteit daarvan controleert. Met het nieuwe stelsel wordt aan die functies meer recht gedaan.

Overheidssturing op instellingsniveau als het gaat om de kwaliteitszorg in het onderwijs is niet nieuw: Nederland sluit daarmee aan bij de meerderheid van de landen in Europa.³ Europese accreditatie-organisaties rapporteren een algemene trend dat meer landen toewerken naar een systeem met een vorm van instellingsaccreditering, -audit of -review.⁴ Ook de Europese Raad beveelt institutionele externe kwaliteitsborging in plaats van externe kwaliteitsborging op programmaniveau aan.⁵ Er is bovendien een groeiende groep landen waarin instellingsaccreditering het externe toezicht op opleidingsniveau vervangt: in veel van de landen die al werken met een vorm van instellingsaccreditering, kent het stelsel uitsluitend een verplichte beoordeling op instellingsniveau, of is een opleidingsbeoordeling enkel nog verplicht in geval van een negatieve beoordeling op de instellingstoets. Dit plaatst de opleidingsbeoordeling onder de regie van de instelling. Voorbeelden van onderwijsstelsels waarin deze op het instellingsniveau gerichte kwaliteitszorg dominant is, zijn Vlaanderen, Denemarken, Finland, Noorwegen, Oostenrijk, Schotland, en het Verenigd Koninkrijk. In Duitsland bestaat net als in Nederland een vrijwillige instellingstoets, die bij een positief resultaat de instelling het recht geeft om opleidingsbeoordelingen onder eigen regie te voeren.

De internationale context biedt verscheidene inzichten en aandachtspunten. In Denemarken levert instellingsaccreditering een positieve bijdrage aan professionalisering, de ontwikkeling van kwaliteitsborgingsprocedures en de verankering hiervan bij het management.⁶ In Noorwegen heeft instellingsaccreditering en het werk van de Noorse accreditatieorganisatie hierin, geleid tot een versterking van het vertrouwen van studenten in het hoger onderwijs.⁷ In Vlaanderen, waar de NVAO sinds de invoering in 2015 ervaring op doet met de instellingsreview, zijn lessen geleerd over de wijze waarop in een stelsel met instellingsaccreditering de kwaliteit op opleidingsniveau kan worden (blijven) geborgd. Een overzicht van in Vlaanderen uitgevoerde instel-

² Kwaliteit in het hoger onderwijs. Onderwijsraad, 2015.

³ Landen in Europa die een beoordeling op instellingsniveau kennen zijn: Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Italië, Letland, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Schotland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

⁴ EQAR Policy Brief (2019), ESG Coverage of higher education systems in Europe. Zie ook: ResearchNed (2019), *Instellingsaccreditering in het buitenland*; CHEPS (2014), *Voor niets gaat de zon 3.0 op. Kwaliteitszorg- en accreditatiestelsels in enkele buitenlandse hogeronderwijsstelsels en hun administratieve lasten*.

⁵ Aanbeveling van de Europese Raad (2022), 'over bruggen bouwen voor doeltreffende Europese samenwerking in het hoger onderwijs'.

⁶ Instellingsaccreditering in het buitenland. ResearchNed (2019), p. 44

⁷ Instellingsaccreditering in het buitenland. ResearchNed (2019), p. 56

lingsreviews wijst er bijvoorbeeld op dat het belangrijk is dat instellingen in de vertaling van instellingsbeleid naar opleidingsniveau expliciet zijn over de wijze van tussentijdse opvolging en op welke basis beslist wordt of er sprake is van succes of de noodzaak tot bijsturing op opleidingsniveau.⁸ Ook is in Vlaanderen veel aandacht uitgegaan naar de consistentie waarmee de reviews worden uitgevoerd zodat de uitkomsten van instellingsreviews onderling vergelijkbaar zijn.⁹ Deze en andere lessen vanuit de internationale context neem ik mee bij de uitwerking van instellingsaccreditatie.

Eerdere maatregelen

In de afgelopen jaren zijn reeds verscheidene aanpassingen gedaan in het huidige accreditatiestelsel om het eigenaarschap bij instellingen en opleidingen te vergroten. In 2011 werd de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) ingevoerd waarmee tot uitdrukking kwam dat kwaliteitscultuur iets is van de instelling als geheel, binnen en buiten de opleiding. De opleidingsaccreditatie gaat sinds 2018 uit van meer eigen verantwoordelijkheid van instellingen voor de visitatie van hun opleidingen; instellingen hebben meer ruimte gekregen en genomen bij het organiseren van de visitaties, studenten worden meer betrokken en er is meer ruimte gemaakt voor gesprekken over de ontwikkeling van het onderwijs. Bovendien is met het traject «Accreditatie op maat» het hele accreditatiestelsel doorgelicht met als doel te kijken hoe de regeldruk zou kunnen worden verminderd. Een belangrijk inzicht dat hieruit naar voren kwam is dat veel winst te behalen valt in het verminderen van de ervaren regeldruk die het accreditatieproces voor instellingen met zich meebrengt. Het vergroten van het eigenaarschap is daarin een belangrijke factor. Met de invoering van de Wet accreditatie op maat in 2019 is onder meer de rol van de opleidingscommissie versterkt en is het gedifferentieerd oordeel van een accreditatiebesluit afgeschaft. Ook zijn de twee functies van het accreditatieproces – verantwoorden en verbeteren – scherper van elkaar onderscheiden. Zo is het ontwikkelgesprek als onderdeel van de visitatie geïntroduceerd, dat is gericht op leren en verbeteren. Voorts is meer de nadruk komen te liggen op eigenaarschap en vertrouwen.

Er is dus al veel ondernomen om een betere balans tussen baten en lasten te creëren, het (zelf)vertrouwen van en in instellingen te vergroten, meer regie bij de instellingen te leggen en zo ook het eigenaarschap binnen de instelling te stimuleren; dit met als doel het draagvlak voor kwaliteitszorg binnen de instelling te vergroten en daarmee de kwaliteitsborging te verbeteren. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen; zo blijkt de ITK een belangrijke impuls te hebben gegeven aan de kwaliteitscultuur bij opleidingen en instellingen¹⁰. Toch ervaren docenten, studenten en onderwijsleiders niet altijd ruimte om de opleidingsbeoordeling op zo'n manier in te richten dat de specifieke opleiding tot zijn recht komt en de opleidingsbeoordeling als zinvol wordt ervaren. Een tussentijds beeld van het in 2018 gestarte experiment Instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie laat zien dat meer regie bij de opleiding hierin verandering brengt. De ruimte die de deelnemende opleidingen ervaren resulteert bijvoorbeeld in het meer betrekken van het werkveld bij het nadenken over de inrichting en beoordeling van opleidingen.

⁸ Overzichtsrapportage van de instellingsreviews. NVAO – Afdeling Vlaanderen, september 2017, p. 16

⁹ Overzichtsrapportage van de instellingsreviews. NVAO – Afdeling Vlaanderen, september 2017, p. 28

¹⁰ De kwaliteit van het accreditatiestelsel. Inspectie van het Onderwijs, 2018. Kamerstuk 34 735, nr. 24.

Het is wenselijk nu de volgende stap te zetten in de ontwikkeling van het accreditatiestelsel. Instellingsaccreditering geeft de impuls die nodig is om bij alle partijen in het hoger onderwijs een wezenlijke cultuurverandering op gang te brengen. Je kunt immers dingen nog zo goed in regels hebben gevat – als de juiste cultuur er niet is, verliezen de regels hun waarde.

Voordelen van instellingsaccreditering

De leden van de VVD-fractie vragen naar andere voordelen van instellingsaccreditering naast meer eigenaarschap bij docenten. Instellingsaccreditering verbetert de kwaliteitsborging van het onderwijs, door een stevige impuls te geven aan een kwaliteitscultuur waarin het borgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit een doorlopend proces is binnen de instelling. Zoals beschreven in de Kamerbrief kenmerkt een sterke kwaliteitscultuur zich door verschillende aspecten, waaronder eigen regie, eigenaarschap en betrokkenheid van docenten en studenten bij de kwaliteitsborging, (zelf)vertrouwen in en bij onderwijsprofessionals binnen de instelling, ruimte voor maatwerk, en draagvlak binnen de instelling voor kwaliteitszorg.

Met instellingsaccreditering wordt gestimuleerd dat degenen die het dichtst betrokken zijn bij het onderwijs, de ruimte hebben om kwaliteitszorg vorm te geven op een manier die past bij dat specifieke onderwijs. Opleidingsvisites kunnen voortaan zo worden ingericht dat ze aansluiten bij de kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur die past bij het profiel van de instelling. Zo kan een instelling bijvoorbeeld focussen op datgene wat relevant en nodig is voor specifieke opleidingen die zij aanbiedt. Dit kan door bijvoorbeeld peerreview te organiseren met een buitenlandse opleiding waar zij zich aan wil spiegelen, dan wel een eigen vraagstuk te agenderen voor de visitatie.

Met het verder vergroten van die ruimte, van het (zelf)vertrouwen in onze professionals opdat zij de geboden ruimte ook daadwerkelijk benutten, en daarmee het draagvlak binnen de instelling voor kwaliteitszorg en externe verantwoording daarover, wordt nog meer ingezet op continue kwaliteitsverbetering. De verantwoording over de (borging van) kwaliteit zou op die manier niet moeten worden ervaren als een hoepel om door te springen, maar als een betekenisvol onderdeel van dit continue proces. Met andere woorden: een stelsel met instellingsaccreditering zet aan tot een duurzamere manier van kwaliteitsborging.

Instellingsaccreditering zal voorts bijdragen aan de verdere versterking van de medezeggenschap. Een stevige positie van de medezeggenschap en mogelijkheden voor studenten om betrokken te zijn bij de kwaliteitszorg zijn belangrijke randvoorwaarden voor een sterke kwaliteitscultuur. Daarom zijn in aanloop naar de Kamerbrief middels het Principeakkoord instellingsaccreditering en medezeggenschap concrete afspraken met de betrokken stakeholders gemaakt over het verder versterken van de medezeggenschapscultuur als onderdeel van de invoering van instellingsaccreditering.¹¹

Een ander voordeel van instellingsaccreditering is dat bij de kwaliteitsborging en het toezicht daarop nog meer nadruk komt te liggen op de verantwoordelijkheid van de instelling te zorgen voor een onderwijsaanbod dat passend is bij verwachtingen vanuit de samenleving en de arbeidsmarkt. Onderdeel van een sterke kwaliteitscultuur is ook dat

¹¹ In aanloop naar de brief aan uw Kamer in februari 2021 zijn verschillende aanvullende afspraken gemaakt met ISO, UNL en VH over de positionering en versterking van de medezeggenschap. Deze afspraken staan in het Principeakkoord instellingsaccreditering en medezeggenschap, februari 2021. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

externe betrokkenen zoals het afnemend werkveld en andere onderwijsinstellingen deel uitmaken van het continue proces van ontwikkelen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. Daarmee wordt geborgd dat het onderwijs aansluit op verwachtingen van het werkveld en van de samenleving. Zoals in de Kamerbrief beschreven zal de instelling bij de toets voor instellingsaccreditatie worden beoordeeld op de vraag of zij zich voldoende responsief opstelt ten opzichte van haar omgeving.

Tenslotte vind ik net als de leden van de VVD-fractie ruimte voor innovatie belangrijk. Daarom wordt er met instellingsaccreditatie op ingezet het kwaliteitszorgstelsel meer toekomstbestendig te maken. Een toekomstbestendig kwaliteitszorgstelsel houdt rekening met de diversiteit binnen het onderwijs en moedigt die diversiteit aan zodat instellingen zich kunnen blijven door ontwikkelen als het gaat om flexibilisering en een leven lang ontwikkelen. De kwaliteitsborging van die onderwijsvormen is daarom onderdeel van de uitwerking van instellingsaccreditatie waar mijn ministerie mee is gestart.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat een externe onafhankelijke blik van groot belang is en vragen hoe de onafhankelijkheid van het panel van externe onafhankelijke deskundigen dat de opleidingsbeoordelingen gaat doen geborgd is als dit panel door het college van bestuur van de instelling zelf benoemd is. Ziet de Minister hier geen risico op het bewust of onbewust selecteren van positief gestemde deskundigen, vragen de leden. Kan de Minister aangeven hoe dit risico eventueel ondervangen zou kunnen worden, zo vragen de leden voorts.

In het huidige systeem stellen instellingen het panel zelf samen, en deze samenstelling wordt vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de NVAO. De onafhankelijke beoordeling van de opleidingskwaliteit blijft ook in een systeem met instellingsaccreditatie een kernelement, en de onafhankelijkheid van leden in het panel moet dan ook buiten kijf staan. De instellingen zelf hebben hier evenzeer belang bij, zowel in verband met de daadwerkelijke kwaliteit van de beoordeling, alsook om enige schijn te voorkomen dat de kwaliteitsbeoordeling van hun opleidingen niet op orde zou zijn.

Bij instellingsaccreditatie zorgt een instelling dat de kwaliteit op orde is en staat hiervoor garant. Middels de toets voor instellingsaccreditatie onderzoekt een commissie van deskundigen de effectiviteit van het kwaliteitszorgsysteem door onder meer te kijken naar uitgevoerde opleidingsbeoordelingen. Dit doet een commissie middels *audit trails* en beoordelingsrapporten. Onderdeel hiervan is bepalen of de opleidingsbeoordelingen zijn uitgevoerd door panels van onafhankelijke *peers* (waaronder een student).

Van uitgevoerde instellingsreviews in Vlaanderen weten we dat voor wat betreft het selecteren van externe panelleden, de factor «extern» op zeer verschillende wijze kan worden ingevuld. Ook zien we dat externen op verschillende manieren en op verschillende onderdelen van de opleidingsbeoordeling onder eigen regie ingezet kunnen worden. Gedacht kan worden aan toetscommissies, opleidingsevaluaties, werkgroepen en adviesraden, reflectiemomenten over maatschappelijke uitdagingen of actualisering van het curriculum. In ieder geval is het wenselijk dat wordt voorkomen dat instellingen in een te kleine vijver vissen of teveel een bepaalde niche van externen betrekken waardoor de focus vanuit de opleiding te eenzijdig of beperkt wordt. Om hierover een oordeel te kunnen geven kan het wenselijk zijn dat instellingen in het instellingsbeleid aangeven hoe externen worden geselecteerd. Bovendien kan het stellen van verduidelijkende vragen door de commissie helpen de rol van

betrokken externen te beoordelen.¹² Deze ervaringen uit Vlaanderen worden betrokken bij de nadere uitwerking.

In ieder geval blijven de huidige eisen die de NVAO stelt aan onafhankelijkheid, de toetsstenen voor de beoordeling of de opleidingen worden beoordeeld door panels van onafhankelijke *peers*. Die eisen schrijven voor dat leden van het panel ten minste vijf jaar geen directe of indirecte banden hebben gehad met de te beoordelen instelling die leiden tot een conflict of interest of de schijn daarvan, en ten minste vijf jaar geen advieswerk hebben verricht ten behoeve van de instelling, waarvan het resultaat onderwerp van beoordeling kan zijn.

Wanneer tijdens de instellingstoets blijkt dat bij één of meerdere opleidingsbeoordelingen het panel niet voldoet aan de onafhankelijkheidseisen die zijn gesteld, zal hierover het gesprek worden gevoerd met het instellingsbestuur. Dit kan gevolgen hebben voor het al dan niet toekennen van instellingsaccreditatie en daarmee het mogen (blijven) uitvoeren van opleidingsbeoordelingen onder regie van de instelling. Daarnaast is middels het Principeakkoord instellingsaccreditatie en medezeggenschap¹³ afgesproken dat de medezeggenschap adviesrecht krijgt op de samenstelling van het panel. Zij heeft hierin dus ook een belangrijke rol te vervullen. Het adviesrecht voor de medezeggenschap wordt onderdeel van het wetsvoorstel.

De leden merken op dat het traject van instellingsaccreditatie destijds is ingezet omdat het huidige stelsel als belastend wordt ervaren, maar de verwachting is dat het nieuwe stelsel dit probleem niet oplost. Acht de Minister met dit in gedachten de capaciteit en tijd die ingezet moet worden bij zowel het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap als instellingen proportioneel, vragen de leden.

In de afgelopen jaren heeft mijn ministerie verschillende acties ondernomen om de regeldruk samenhangend met het accreditatieproces in kaart te brengen met als doel te bekijken of deze kan worden verminderd. Zo is in 2015 met het traject «Accreditatie op maat» ingezet op het tegengaan van overlap en dubbelingen in het accreditatiestelsel en is door een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van VSNU (thans: UNL), Vereniging Hogescholen, NRTU, ISO, LSVb, NVAO, Inspectie van het Onderwijs en mijn ministerie, het gehele stelsel doorgelicht op regeldruk.¹⁴ De stuurgroep had de opdracht mijn voorganger te adviseren over de contouren voor doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. Een belangrijk inzicht dat dit opleverde is dat veel winst te behalen valt in het verminderen van de ervaren regeldruk die het accreditatieproces voor instellingen met zich meebrengt. Het vergroten van het eigenaarschap is daarin een belangrijke factor. Zoals ik in antwoord op een eerdere vraag van de leden heb toelicht is daarop ingezet door het vertrouwen in de instelling en de eigen regie van instelling en opleiding tijdens de opleidingsbeoordeling te vergroten, o.a. door invoering van de Wet accreditatie op maat in 2019.

Daarnaast is in 2018 in lijn met het advies van de stuurgroep het Experiment Instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie gestart, zodat instellingen kunnen ervaren wat de effecten zijn van meer eigen regie bij de opleidingsbeoordeling. De evaluatie van het experiment die naar verwachting rond de zomer gereed is, zal worden betrokken bij

¹² Overzichtsrapportage van de instellingsreviews. NVAO – Afdeling Vlaanderen, september 2017, p. 22

¹³ Principeakkoord instellingsaccreditatie en medezeggenschap, februari 2021. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁴ https://www.verenighogescholen.nl/system/knowledge_base/attachments/files/000/000/453/original/Accreditatie_op_maat_-_Advies_Stuurgroep_accreditatiestelsel_3.0.pdf?1445587930

de verdere uitwerking van instellingsaccreditatie. In 2019 deed Andersson Elffers Felix (hierna: AEF) in opdracht van OCW onderzoek naar de ervaren regeldruk rond kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. AEF noemt in haar rapport verschillende oorzaken van ervaren regeldruk. Een van de factoren van belang is dat de wet- en regelgeving relatief open is geformuleerd. Dit is een kracht van het stelsel en wordt ook alom gewaardeerd in het veld; tegelijkertijd vraagt het om (zelf)vertrouwen in en bij instellingen om daarbinnen de ruimte te nemen om kwaliteitszorg te organiseren die niet te belastend is. Met de invoering van instellingsaccreditatie wordt een volgende belangrijke stap gezet. Dit zal resulteren in minder ervaren regeldruk.

Als het gaat om het zo veel mogelijk beperken van de feitelijke regeldruk is vanuit OCW ook het nodige ondernomen. Naast voornoemde acties heeft OCW in 2021 gesprekken gevoerd met bestuurders van instellingen over hoe regeldruk bij kwaliteitszorg kan worden aangepakt.

Er zijn ook rondetafelbijeenkomsten georganiseerd met onder andere docenten, kwaliteitszorgmedewerkers en opleidingsdirecteuren om te bezien welke aanvullende acties genomen kunnen worden om de ervaren regeldruk te verminderen en tegelijk de kwaliteitszorg verbeteren. Daarnaast heeft mijn voorganger in juli 2021 de brochure «Ruimte in regels» opgesteld en verzonden naar alle hogeronderwijsinstellingen. Die brochure schetst welke ruimte opleidingen hebben om eigen keuzes te maken ten aanzien van de kwaliteit en kwaliteitsborging, en kan docenten en andere medewerkers helpen hierover het gesprek aan te gaan binnen de instelling.

Tenslotte heeft mijn voorganger uitstel verleend voor de accreditatie van circa 135 opleidingen die in de coronapandemie onder grote druk zijn komen te staan, en vervolgens nog eens voor circa 640 opleidingen die te maken hebben met de nasleep ervan. Hiermee zijn de grote schommelingen in het visitatierooster afgevlakt en is het rooster voor alle partijen in het stelsel werkbaarder geworden.¹⁵

Hoewel het niet de verwachting is dat de invoering van instellingsaccreditatie een bijdrage zal leveren aan het verminderen van de feitelijke regeldruk, blijft het belangrijk om de feitelijke regeldruk zo beperkt mogelijk te houden. Onder meer is van belang dat de invoering van instellingsaccreditatie niet leidt tot onnodige regeldruk door regels die door de instelling zelf worden opgelegd. Ook dient regeldruk als gevolg van een afwijkende interpretatie van de regels in de toepassing daarvan – bijvoorbeeld door de commissie van deskundigen of door de NVAO – te worden voorkomen. Dit alles hangt samen met de cultuurverandering die met instellingsaccreditatie wordt beoogd; het vraagt vertrouwen in de instelling op alle niveaus: door de overheid, door de NVAO en ook binnen de instelling zelf. Bij de verdere uitwerking van instellingsaccreditatie en ook bij de implementatie daarvan zal dit een blijvend punt van aandacht zijn. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) wordt hierbij in een vroeg stadium betrokken.

De leden vragen voorts of het huidige stelsel niet meer had kunnen worden ingericht op eisen aan de moderniteit zoals flexibilisering en microcredentials.

Met de toenemende diversiteit aan onderwijsvormen en het belang van een leven lang ontwikkelen is toekomstbestendigheid van het hogeronderwijsstelsel belangrijk. In brede zin, ook buiten accreditatie en kwaliteitszorg om, vragen ontwikkelingen soms op onderdelen aanpassingen van het stelsel en de wetgeving. Zo heb ik momenteel het Wetsvoorstel

¹⁵ De afspraken hierover zijn opgenomen in het periodiek vastgestelde Servicedocument HO.

leeruitkomsten in voorbereiding, waarmee meer ruimte wordt gecreëerd om voor studenten een gepersonaliseerde leerroute binnen de opleiding te ontwikkelen. Daarnaast hebben onderwijsinstellingen een pilot met microcredentials geïnitieerd die tot doel heeft gezamenlijk ervaring op te doen met het uitgeven en registreren van microcredentials en het ontwikkelen van een kwaliteitskader hiervoor. Ik ondersteun de ambities van deze instellingen en zie de resultaten van de pilot met belangstelling tegemoet.

Als het specifiek gaat om de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs, wil ik met instellingsaccreditatie zorgen dat het accreditatiestelsel beter is toegerust op de flexibilisering in het hoger onderwijs. Instellingsaccreditatie heeft onder meer tot doel het kwaliteitszorgstelsel toekomstbestendig te maken door interne kwaliteitszorg te stimuleren die zich uitstrekt over al het onderwijs dat een instelling aanbiedt; ook onderwijsvormen die geen onderdeel zijn van een geaccrediteerde opleiding. Veel instellingen zijn hier al mee bezig en die ontwikkeling moedig ik aan. De kwaliteitsborging van onderwijsvormen die geen onderdeel van een opleiding zijn is daarom onderdeel van de uitwerking van de Kamerbrief waar mijn ministerie mee is gestart.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de toets voor instellingsaccreditatie ook ziet op het zijn van een «responsieve organisatie» die moet voldoen aan verwachtingen van allerlei maatschappelijke actoren en vragen hoe de Minister ervoor wil zorgen dat de politieke neutraliteit van opleidingen geborgd is als essentieel onderdeel van onderwijskwaliteitszorg.

Dat van instellingen verwacht wordt dat zij zich rekenschap geven van hun omgeving, en het onderwijs zo goed mogelijk laten aansluiten op verwachtingen in de samenleving en het afnemend werkveld is geen nieuwe notie. Zo is in de «Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek – Houdbaar voor de toekomst (2019)» beschreven dat de aansluiting van het hoger onderwijs op de snel veranderende samenleving en arbeidsmarkt van cruciaal belang is. Hiertoe is het van belang dat hogeronderwijsinstellingen in samenwerking met elkaar en in dialoog met maatschappelijke partners, blijven werken aan vernieuwing van het onderwijsaanbod. Instellingen doen dit al volop en hebben hierin zelf een verantwoordelijkheid en ook een belang om de juiste balans te vinden en altijd de onderwijskwaliteit en de studenten voorop te stellen. Om het belang van responsiviteit te onderstrepen en verder te stimuleren wordt de responsiviteit van de instelling onderdeel van de toets voor instellingsaccreditatie. Door de commissie van deskundigen zal in ieder geval worden beoordeeld of de instelling op verschillende niveaus een duurzame relatie en dialoog onderhoudt met haar omgeving en wat de kwaliteit hiervan is. Het gaat dus niet om een resultaatbeoordeling, waarbij het panel de uitkomst beoordeelt van de maatschappelijke dialoog die een instelling heeft gevoerd. De wijze waarop responsiviteit terugkomt in de toets voor instellingsaccreditatie wordt op dit moment nader uitgewerkt.

Tevens vragen de leden of de Minister aan de tafel van het overleg met het onderwijsveld over het uitwerken van het welomschreven kader waarbinnen de NVAO¹⁶-steekproeven zou kunnen uitvoeren een duidelijke plek kan inruimen voor studenten en studentorganisaties. Of hebben deze overleggen inmiddels plaatsgevonden, zo vragen de leden.

¹⁶ NVAO: De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

De contouren voor instellingsaccreditatie zoals opgenomen in de Kamerbrief worden uitgewerkt met betrokkenheid van onder meer LSVb en ISO. Dat geldt voor alle onderdelen van instellingsaccreditatie en dus ook voor de uitwerking van het kader voor de uitvoering van steekproeven. Deze overleggen hebben nog niet plaatsgevonden.

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie of de Minister kan bevestigen of instellingsaccreditatie zal gelden voor zowel het bekostigde als niet-bekostigde hoger onderwijs.

Zoals in de Kamerbrief van februari 2021 aangegeven zullen in een nieuw kwaliteitszorgstelsel alle instellingen (bekostigd en niet-bekostigd) die geaccrediteerd hoger onderwijs aanbieden door de NVAO beoordeeld worden aan de hand van een zesjaarlijkse toets voor instellingsaccreditatie. Hierbij wordt er rekening mee gehouden dat de (zwaarte van de) toets in verhouding staat tot de omvang van een instelling.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De Onderwijsraad bracht in 2015 het rapport «Kwaliteit in het hoger onderwijs uit»¹⁷. Deze leden van de D66-fractie vragen de Minister hoe het voornemen tot instellingsaccreditatie zich verhoudt tot de adviezen van de Onderwijsraad in het hiervoor genoemde rapport.

In de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad (hierna: de raad) heeft mijn voorganger de aanbevelingen van de raad onderschreven, en toegelicht voor wat betreft de concrete uitwerking op sommige punten van het advies af te wijken.¹⁸ De concrete uitwerking heeft deels zijn beslag gekregen in de Wet accreditatie op maat. Ook is sinds het advies uit 2015 het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie gestart. Bij de uitwerking van instellingsaccreditatie borduur ik voort op deze ontwikkelingen.

Ik onderschrijf het advies van de raad om als overheid niet direct op de kwaliteitscultuur te sturen maar wel voorwaarden te scheppen voor kwaliteitsverbetering. De raad adviseert om het evenwicht te herstellen als het gaat om de doelstellingen van kwaliteitsbeleid, het instrumentarium, en de zeggenschap over onderwijskwaliteit.¹⁹ Deze drie aandachtspunten raken aan de kern van hetgeen ik beoog met de invoering van instellingsaccreditatie: het vergroten van de ruimte voor instellingen en opleidingen om de kwaliteitsborging op eigen wijze vorm te geven en daarmee betrokkenheid te vergroten; een kwalitatieve en integrale beoordeling van de kwaliteitsborging die stimuleert tot een sterke kwaliteitscultuur binnen en buiten de instelling; inzet op grotere student- en docentbetrokkenheid; en meer nadruk op de responsiviteit (omgevingsbewustzijn) van de instelling en de opleiding, en de effectiviteit van de interne *governance* in het bewaken van de kwaliteit(scultuur) en het tonen van lerend vermogen.

De raad doet in het advies drie concrete aanbevelingen voor het faciliteren en stimuleren van een sterke kwaliteitscultuur, die voor een deel aan de overheid zijn gericht en voor een deel aan instellingen zelf. Hierna ga ik in op hoe het voornemen tot instellingsaccreditatie zich verhoudt tot deze aanbevelingen.

¹⁷ Kwaliteit in het hoger onderwijs. Onderwijsraad, 2015 (Bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 487).

¹⁸ Beleidsreactie op het Onderwijsraadadvies «Kwaliteit in het hoger onderwijs», Kamerstuk 31 288, nr. 487

¹⁹ Kwaliteit in het hoger onderwijs. Onderwijsraad, 2015 (Bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 487).

1. Werk aan een sterke kwaliteitscultuur op opleidingsniveau

Ik onderschrijf de visie van de raad dat kwaliteitszorg altijd verankerd moet blijven in onafhankelijke en deskundige peer review van opleidingen. Peer review op opleidingsniveau (ook bekend als: de visitatie) is en blijft de kracht van het accreditatiestelsel. Ik wil dan ook nogmaals benadrukken dat in een stelsel van instellingsaccreditatie het verplicht blijft dat elke opleiding minimaal eens in de zes jaar wordt gevisiteerd door een panel van onafhankelijke deskundige *peers* aan de hand van wettelijk voorgeschreven kwaliteitscriteria – de European Standards and Guidelines²⁰ blijven de basis voor de opleidingsbeoordelingen. Instellingen en opleidingen krijgen daarbij meer ruimte om de wijze waarop deze visitaties worden georganiseerd aan te laten sluiten bij de kwaliteitszorg en -cultuur passend bij het profiel van de instelling, alsook bij de inrichting en vraagstukken van een specifieke opleiding. Dit zonder af te doen aan het eerlijke gesprek over kwaliteit in een veilige omgeving en een onafhankelijke beoordeling.

Door in te zetten op versterking van – in het bijzonder de decentrale – medezeggenschap, wordt voorts bij instellingsaccreditatie benadrukt dat juist op opleidingsniveau de kwaliteitsborging van opleidingen moet blijven plaatsvinden. Vanzelfsprekend is het aan de instellingsbesturen om professionals op opleidingsniveau die ruimte te laten, en aan de professionals op het opleidingsniveau om op hun beurt de gegeven ruimte te benutten. Bij de implementatie van het nieuwe stelsel zal dit een blijvend punt van aandacht zijn.

2. Herijk als instelling de interne kwaliteitszorg en schep randvoorwaarden voor sterkere kwaliteitsculturen binnen opleidingen

De raad richt zich met deze aanbeveling tot de instellingen. Ik onderschrijf het belang dat de raad hecht aan het stimuleren van het lerend vermogen binnen de instelling, de organisatiecultuur kan hierbij inderdaad een rol spelen. Instellingen hebben de ruimte om een en ander vorm te geven op de wijze die het beste past bij het profiel, omvang en de aard van de instelling.

3. Pas de door de overheid georganiseerde kwaliteitszorg aan

De raad stelt dat de overheid zich vooral moet richten op het bewaken van publieke waarden en het scheppen van voorwaarden voor kwaliteitsverbetering. Hoewel ik genoemde aanbeveling onderschrijf, deel ik niet alle consequenties die de raad hieraan verbindt. Zo stelt de raad voor om de instellingstoets kwaliteitszorg af te schaffen en meent de raad tevens dat het weinig heilzaam is om een pilot met instellingsaccreditatie te starten. De raad vreest dat beoordelingen op instellingsniveau afbreuk doen aan het eigenaarschap van docenten en studenten op opleidingsniveau. Zij adviseert daarom om accreditatie op opleidingsniveau te handhaven, zij het in beperktere vorm dan nu het geval is. Daarnaast beveelt de raad aan om scherper onderscheid aan te brengen tussen verantwoord en verbeteren. Tot slot beveelt de raad aan om te verkennen op welke manier fragmentatie in toezichtkaders en -houders kan worden doorbroken.

²⁰ ESG: Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area (2015). Zie <https://www.eqar.eu/kb/esg/>

In tegenstelling tot de vrees van de raad wijzen ervaringen met de ITK juist op meer betrokkenheid en draagvlak²¹. Ook het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie geeft een positief beeld. Wat cruciaal is voor het eigenaarschap van docenten en studenten is (zelf)vertrouwen dat zij in staat zijn de kwaliteit op opleidingsniveau goed te borgen, en de ruimte om dit op een eigen manier te doen. Eerste resultaten uit het in 2018 gestarte experiment laten zien dat de docenten en studenten die meer regie krijgen over de opleidingsbeoordeling, deze ruimte benutten en meer eigenaarschap ervaren.²²

Voor wat betreft het onderscheid tussen verantwoorden en verbeteren merk ik het volgende op.

Met de Wet accreditatie op maat is het ontwikkelgesprek onderdeel geworden van de opleidingsvisiteatie. Daarmee kunnen mogelijke verbeteringen vanuit een ontwikkelperspectief aan de orde komen, zonder dat de opleiding op de uitkomsten van het ontwikkelgesprek wordt beoordeeld. Hiermee is meer onderscheid aangebracht tussen verantwoorden en verbeteren. Hoewel sommige instellingen het ontwikkelgesprek als positief ervaren, wordt de dubbele pet van het panel tegelijkertijd als oncomfortabel ervaren; eerst het gesprek over verantwoorden, vervolgens een vrijblijvend gesprek over verbeteren. In de uitwerking van instellingsaccreditatie worden alternatieven verkend om dit ongemak weg te nemen.

Tenslotte merk ik in reactie op de raad op dat effectief toezicht een belangrijk onderdeel is van instellingsaccreditatie. Het is wenselijk dat de rollen en taken van de inspectie en de NVAO goed op elkaar aansluiten en dat hierin geen dubbelingen ontstaan en ook geen onduidelijkheden. Belangrijk is dat de overheid met daadkracht kan optreden bij ernstige kwaliteitsgebreken bij opleidingen. De stelselwijziging vraagt om een intensievere samenwerking tussen NVAO en inspectie. Hoe de samenwerking en de werkwijze precies vorm te geven, wordt nader uitgewerkt.

Overigens heeft de Onderwijsraad onlangs zijn advies «Essentie van extern toezicht»²³ uitgebracht, over de functie van extern toezicht in het onderwijs. In dit advies geeft de raad enkele overwegingen mee met betrekking tot instellingsaccreditatie. Deze overwegingen zal ik betrekken bij de uitwerking van instellingsaccreditatie. Naar verwachting voor de zomer zal een beleidsreactie op het recente advies van de Onderwijsraad worden aangeboden aan uw Kamer.

De leden van de D66-fractie lezen in de WHW dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan verschillende niveaus binnen de instelling is toegekend. Het «instellingsbestuur» is verantwoordelijk voor regelmatige visiteatie. De verantwoordelijkheid voor het onderwijs ligt echter primair bij de opleidingsdirecteur (en aanverwant de opleidingscommissie). Bij de universiteiten geschiedt de verzorging van het onderwijs in een faculteit en is de decaan belast met het bestuur en inrichting van de faculteit voor het onderwijs en wetenschapsbeoefening. De decaan stelt daarbij de onderwijs- en examenregeling vast. De leden van de D66-fractie vragen de Minister voorts hoe hij de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het onderwijs, het onderwijs- en examenbeleid en de kwaliteit ziet. Ligt de verantwoordelijkheid primair op centraal of decentraal niveau, zo vragen de leden. Tevens vragen de leden of het stelsel van kwaliteitszorg niet geënt dient te zijn op het niveau waar de primaire verantwoordelijkheid ligt.

²¹ De kwaliteit van het accreditatiestelsel. Inspectie van het Onderwijs, 2018. Kamerstuk 34 735, nr. 24.

²² De evaluatie van het experiment wordt rond de zomer afgerond.

²³ Essentie van extern toezicht. Onderwijsraad, 2022

Op grond van de WHW is het instellingsbestuur formeel eindverantwoordelijk voor het borgen van de onderwijskwaliteit. Het is dan ook het instellingsbestuur aan wie in het huidige stelsel de opleidingsaccreditatie en daarmee de bevoegdheid tot graadverlening wordt verleend. Dit verandert niet met instellingsaccreditatie; het instellingsbestuur blijft eindverantwoordelijk voor de opleidingskwaliteit. Tegelijkertijd laat de invoering van een stelsel met instellingsaccreditatie onverlet dat de wet met betrekking tot de verzorging van het onderwijs en het onderwijs- en examenbeleid bepaalde taken en bevoegdheden toekent op decentraal niveau. Die specifieke taken en bevoegdheden worden niet doorkruist met instellingsaccreditatie. Bij de kwaliteitsborging van de opleiding hebben de direct betrokkenen, zoals het management van de opleiding, de opleidingscommissie en de examencommissie, een zeer grote rol. Instellingsaccreditatie verandert dit niet en heeft juist tot doel deze betrokkenheid nog meer te stimuleren en meer betekenisvol te laten zijn. Het eens in de zes jaar laten beoordelen van opleidingen door onafhankelijke peers blijft een verplicht onderdeel van het systeem. Basis voor de opleidingsbeoordelingen blijven de European Standards and Guidelines. Kortom, de kwaliteit van opleidingen wordt met name op opleidingsniveau geborgd en dit verandert niet. Wat wel nieuw is, is dat instellingen verplicht worden zich op instellingsniveau te verantwoorden over de kwaliteitsborging – de huidige ITK is een vrijwillige toets – en daarbij specifiek worden beoordeeld op de interne borging van de opleidingskwaliteit. Getoetst wordt of het interne kwaliteitszorgsysteem van de instelling effectief is. De vormgeving van het interne kwaliteitszorgsysteem is niet vast voorgeschreven, wel dient het kwaliteitszorgbeleid samen te hangen met een breed gedragen onderwijsvisie en een kwaliteitsambitie die wordt gedeeld binnen alle geledingen van de instelling.

De leden van de D66-fractie lezen in de brief dat de Minister met ISO²⁴, VSNU²⁵ en VH²⁶ afspraken heeft gemaakt over versterking van de medezeggenschap. Deze leden vragen de Minister toe te lichten op welke wijze de medezeggenschap wordt versterkt.

In aanloop naar de brief aan uw Kamer in februari 2021 zijn verschillende aanvullende afspraken gemaakt met ISO, UNL en VH over de positionering en versterking van de medezeggenschap. Deze afspraken staan in het Principeakkoord instellingsaccreditatie en medezeggenschap²⁷. Onder meer is afgesproken dat elke instelling een structureel en onafhankelijk centraal aanspreekpunt heeft om de medezeggenschap te ondersteunen bij het borgen van de kwaliteitszorg. Daarnaast krijgt de medezeggenschap adviesrecht als het gaat om de samenstelling van de externe panelen met onafhankelijke en deskundige peers voor de opleidingsbeoordeling. Ook komt er een landelijk loket voor instellingsaccreditatie, dat medezeggenschappers ondersteunt en stimuleert om hun rol in een systeem met instellingsaccreditatie optimaal te vervullen. Toegewerkt wordt naar een landelijk loket voor de medezeggenschap waarin het nog in te stellen loket instellingsaccreditatie met bestaande loketten voor de medezeggenschap wordt samengevoegd.

Deze leden vragen voorts of het instrument kwaliteitsafspraken, en de rol van de medezeggenschap daarin, is geëvalueerd.

²⁴ ISO: Het Interstedelijk Studenten Overleg

²⁵ VSNU: tot november 2021 was de naam van de organisatie de Vereniging van Universiteiten, momenteel is de naamgeving: Universiteiten van Nederland (UNL)

²⁶ VH: Vereniging van Hogescholen

²⁷ Principeakkoord instellingsaccreditatie en medezeggenschap, februari 2021. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De huidige periode voor de kwaliteitsafspraken in het hoger onderwijs loopt tot en met 2024. Van een volledige evaluatie is daarom nog geen sprake. Wel is er een eerste beeld over de kwaliteitsafspraken en de rol van de medezeggenschap daarin. Uw Kamer is hierover in november 2021²⁸ geïnformeerd middels een brief over de stand van zaken van de kwaliteitsafspraken in het ho en het mbo. In die brief is onder meer ingegaan op de formele betrokkenheid van de medezeggenschap bij de planvorming ten aanzien van de kwaliteitsbekostiging op de instellingen. Dit jaar zal de NVAO aan de hand van de jaarverslagen over 2021 beoordelen wat de voortgang is van de voornemens en doelen van de onderwijsinstellingen, aan de hand van de jaarverslagen over 2021. In het jaarverslag reflecteert de medezeggenschap – onafhankelijk – op de voortgang van de kwaliteitsafspraken. De beoordeling door de NVAO is een belangrijke graadmeter om de stand van zaken en de rol van de medezeggenschap te kunnen beoordelen.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister onderzocht heeft wat de belangrijkste oorzaken zijn van de ervaren werk- en regeldruk van docenten en in hoeverre dat de oorzaak is van beleid vanuit de rijks-overheid, de sector of instellingen zelf.

Ja, in 2019 heeft bureau Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van mijn voorganger onderzoek gedaan naar de oorzaken van ervaren regeldruk bij kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de regeldruk bij kwaliteitszorg niet uit specifiek aanwijsbare regels voortkomt en evenmin toe te wijzen is aan één specifieke organisatie of actor. De inrichting van het stelsel in combinatie met de wijze waarop actoren hun rol invullen, blijkt bepalend. Bij de beantwoording van onderstaande vraag ga ik nader in op de resultaten van dit onderzoek.

De voornoemde leden vragen eveneens hoe het voorstel tot instellingsaccreditatie zich verhoudt tot de aanbevelingen uit het rapport van Andersson Elffers Felix uit 2019 naar de ervaren regeldruk in het hoger onderwijs. Klopt het dat daaruit blijkt dat sommige instellingen zeer gedetailleerde en tijdrovende regels opstellen, zo vragen de leden.

In het onderzoek van AEF worden vijf factoren genoemd die bijdragen aan de regeldruk bij kwaliteitszorg. Ten eerste is er sprake van een cumulatie van regels; eisen waar docenten mee te maken hebben, komen niet alleen voort uit formele kaders, zoals de wet en het accreditatiekader. Ook instellingen zelf stellen regels op. Dit gebeurt op meerdere (organisatie)niveaus, bijvoorbeeld op instellingsniveau, faculteitsniveau en opleidingsniveau. Regeldruk ontstaat trapsgewijs, maar heeft uiteindelijk impact op de docenten en andere medewerkers die dit ervaren. Een tweede factor is dat de wet- en regelgeving relatief open is geformuleerd. Dit is een kracht van het stelsel en wordt ook alom gewaardeerd in het veld; tegelijkertijd vraagt het om (zelf)vertrouwen in en bij instellingen om daarbinnen de ruimte te nemen om kwaliteitszorg te organiseren die niet te belastend is. Dit zelfvertrouwen zit soms nog niet overal in de organisatie. Dit wijst het onderzoek als derde factor aan. De slechte ervaringen met accreditatie gaan sneller rond binnen een instelling dan de goede, schetsen de onderzoekers. Een vierde factor is de houding en werkwijze van visitatiepanels; opleidingen vinden het soms lastig om in te schatten welke onderwerpen panelleden doorslaggevend vinden en hoe zij het accreditatiekader zullen interpreteren en welke houding zij daarbij aannemen. Een vijfde factor is dat de wet- en regelgeving steeds op ogenschijnlijk kleine punten wordt gewijzigd. Dat geeft onrust.

²⁸ Stand van zaken kwaliteitsafspraken in het ho en mbo (Kamerstuk 31 288 en 31 524, nr. 930)

Uit de voorgenoemde factoren maak ik op dat de rijksoverheid, de NVAO en de instellingen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor een te hoge regeldruk, en ook een gezamenlijke opdracht hebben om die in te perken. Een rode draad bij de regeldruk in kwaliteitszorg is de omgang met regels en ruimte, en de mate waarin men binnen de instelling (zelf-)vertrouwen ervaart. Vertrouwen is niet af te dwingen, maar kan wel groeien onder de juiste omstandigheden. Daar moet dan wel ruimte voor gemaakt worden. Met invoering van instellingsaccreditatie ontstaat die ruimte. Als wij geen vertrouwen stellen in onze universiteiten en hogescholen, kunnen wij ook geen zelfvertrouwen bij hen verwachten. Daar staat tegenover dat de onderwijsgemeenschap dan ook zelf de handschoen moet oppakken in de aanpak van regeldruk door terughoudend te zijn met het opstellen van al te gedetailleerde en tijdrovende regels.

Regeldruk is wat dat betreft een stelselvraagstuk. Instellingen hebben een belangrijke rol in het terugdringen van regeldruk, door terughoudend te zijn met het opstellen van al te gedetailleerde en tijdrovende regels. Ook dient regeldruk als gevolg van een ruimere interpretatie van de regels in de toepassing daarvan te worden voorkomen. Met instellingsaccreditatie wordt een cultuurverandering beoogd die vertrouwen vraagt op alle niveaus: de overheid, de NVAO alsook binnen instellingen zelf. Bij de verdere uitwerking van instellingsaccreditatie en ook bij de implementatie daarvan zal dit een blijvend punt van aandacht zijn. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) wordt hierbij in een vroeg stadium betrokken.

Klopt het ook dat docenten en kwaliteitszorgmedewerkers accreditatieprocedures, met uitzondering van het ontwikkelgesprek, als zinvol ervaren, vragen de leden voorts.

Het nut van de accreditatieprocedure wordt over het algemeen niet in twijfel getrokken en vormt als zodanig geen grote bron van regeldruk, aldus AEF. Het ontwikkelgesprek, als onderdeel van de visitatieprocedure, is in 2019 ingevoerd om de opleiding ruimte te geven met een panel te kunnen reflecteren op haar ontwikkelpunten zonder dat dit door de NVAO kan worden betrokken bij het accreditatiebesluit. De onderzoekers van AEF wijzen er inderdaad op dat dit onderdeel vaak niet als zinvol wordt gezien. Betrokkenen geven aan dat het gesprek te beperkt is, dit te dicht op de beoordeling in de visitatie zit om tot echte reflectie over te gaan, en er teveel druk op ligt om een open gesprek te voeren. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan keuzes die instellingen zelf maken. Er zijn ook opleidingen die de ontwikkelgesprekken op een voor hen zinvollere manier hebben georganiseerd. Ik vind het belangrijk dat instellingen die ervaringen met elkaar delen.

De leden constateren dat uit een review van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek blijkt dat een kwaliteitscultuur makkelijker te realiseren is als de doelen op decentraal niveau worden gesteld. Wanneer doelen op instellingsniveau worden vastgesteld, kan de afstand tot de werkvloer al groot zijn. Er is ook een risico dat instellingen zelf gaan proberen de kwaliteitscultuur te «regelen» als de overheid terugtreedt. Deze leden vragen of de Minister deze risico's voor instellingsaccreditatie erkent en op welke wijze hij verwacht de risico's te kunnen beperken.

Het is belangrijk dat de borging van de opleidingskwaliteit primair op opleidingsniveau plaatsvindt en het doel van instellingsaccreditatie is dan ook om met name op opleidingsniveau het eigenaarschap en de betrokkenheid te vergroten. De verplichte opleidingsbeoordelingen eens per zes jaar blijven vast onderdeel van het systeem in een stelsel met instellingsaccreditatie. De European Standards and Guidelines blijven de basis voor

de opleidingsbeoordelingen, ook in het nieuwe stelsel. Met de toets voor instellingsaccreditatie wordt de effectiviteit van het interne kwaliteitszorgsysteem beoordeeld. Het ligt voor de hand dat een systeem voor interne kwaliteitszorg daar waar dit gaat over opleidingsbeoordelingen binnen een instelling, tot stand komt met betrokkenheid van studenten, docenten en onderwijsleiders. Instellingsaccreditatie heeft tot doel deze betrokkenheid nog meer te stimuleren en meer betekenisvol te laten zijn en daarmee het draagvlak voor de kwaliteitszorg binnen de instelling te vergroten. De vormgeving van het interne kwaliteitszorgsysteem is niet vast voorgeschreven, wel dient het kwaliteitszorgbeleid samen te hangen met een breed gedragen onderwijsvisie en een kwaliteitsambitie die wordt gedeeld binnen alle geledingen van de instelling. Hierop wordt de instelling beoordeeld tijdens de toets voor instellingsaccreditatie.

Gegeven de autonomie van het instellingsbestuur, kan variëren hoe centraal of decentraal er in de organisatie wordt gestuurd op kwaliteit. Onder meer de opleidingscommissies kunnen een actieve rol spelen om invloed en regie op het decentrale niveau te borgen. Daarom heb ik met het Principeakkoord instellingsaccreditatie en medezeggenschap dat is gesloten met ISO, UNL en Vereniging Hogescholen, afspraken gemaakt over de verdere versterking van in het bijzonder de decentrale medezeggenschap, in aanloop naar de invoering van instellingsaccreditatie. Onder meer is afgesproken dat elke instelling een structureel en onafhankelijk centraal aanspreekpunt heeft om alle lagen van de medezeggenschap (dus ook opleidingscommissies) te ondersteunen bij het borgen van de kwaliteitszorg. Daarnaast krijgt de medezeggenschap adviesrecht als het gaat om de samenstelling van de externe panels met onafhankelijke en deskundige *peers* voor de opleidingsbeoordeling. Ook komt er een landelijk loket voor instellingsaccreditatie, dat medezeggenschappers ondersteunt en stimuleert om hun rol in een systeem met instellingsaccreditatie optimaal te vervullen. Verder wordt het relevante medezeggenschapsorgaan (zo decentraal mogelijk) in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te plaatsen bij de gevolgde beoordelingsprocedure in het visitatierapport van een opleiding volgens een «pas toe of leg uit»-principe.

Dat door een toets op instellingsniveau een te vergaande centralisering van kwaliteitszorg zou optreden blijft echter een reëel risico. Een succesvolle implementatie van instellingsaccreditatie vergt binnen en buiten de instelling het (zelf)vertrouwen dat eigenaarschap en ruimte voor degenen die het meest nauw bij de opleiding betrokken zijn, het meeste verschil kan maken voor een goede borging van de opleidingskwaliteit. Dat betekent ook dat instellingsbesturen vertrouwen tonen in hun professionals en hen de ruimte gunnen de opleidingsbeoordeling vorm te geven. Het zoveel mogelijk beperken van de regeldruk die voorkomt uit instellingsregels is daar een belangrijk onderdeel van. In de verdere uitwerking van instellingsaccreditatie zal samen met instellingen worden nagedacht hoe voorkomen kan worden dat de kwaliteitszorg teveel centraliseert als gevolg van de invoering van instellingsaccreditatie. Hierbij zal ook oog zijn voor de internationale context en *best practices* daarbinnen.

Een overzicht van uitgevoerde instellingsreviews in Vlaanderen laat zien dat alle betreffende instellingen een juist evenwicht hebben gevonden bij het uitwerken van een centraal beleid dat geworteld is in decentrale initiatieven. Ook is vastgesteld dat professoren, docenten en opleidingsverantwoordelijken wel degelijk ook behoefte kunnen hebben om vanuit het centrale niveau aangestuurd en ondersteund te worden. Instellingen in Vlaanderen zetten vaak «ankerpersonen» in, die tot de centrale ondersteunende diensten behoren maar decentraal, op maat van de

opleiding, ondersteuning bieden bij de vertaling en implementatie van het beleid. Overlegplatformen op studiegebiedsniveau of centrale werkgroepen die faculteiten, departementen en opleidingen of zelfs campussen overstijgen, zorgen voor een optimale kennisdeling en uitwisseling van goede praktijken. Deze aanpak heeft in Vlaanderen voor een goede afstemming gezorgd en tot mooie resultaten geleid.²⁹

De leden van de D66-fractie vragen of het nieuwe beoordelingskader voor accreditatie van opleidingen dat sinds 1 februari 2019 van kracht is, al geëvalueerd is. Zij zijn met name benieuwd naar de ervaringen van opleidingsdirecteuren, docenten en studenten bij de beperkte opleidingsbeoordeling. Ervaren docenten meer ruimte dan voorheen om op zinvolle wijze te verantwoorden, of wordt de geboden ruimte nog niet benut, zo vragen de leden.

De beperkte opleidingsbeoordeling bestaat sinds 2011 en is tegelijkertijd met de ITK ingevoerd. De ervaringen met de beperkte opleidingsbeoordeling zijn sindsdien een aantal keer in beeld gebracht.³⁰ Het huidige beoordelingskader van de NVAO is niet geëvalueerd. De Inspectie van het Onderwijs zal naar verwachting in 2023 het accreditatiestelsel evalueren. In het onderzoekskader dat zij hiervoor hanteert zijn onder andere de «ervaren accreditatielasten» als standaard opgenomen. Ik heb de inspectie verzocht om daarbij aandacht te besteden aan hoe opleidingen de ruimte ervaren die dit beoordelingskader biedt.

De leden vragen voorts naar de aanbeveling van de inspectie in het rapport «De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel Hoger Onderwijs» uit 2018 om kwaliteitsborging en zelfevaluatie een continu proces te maken, zodat de lasten bij de visitatie lichter zijn.

De aanbeveling van de inspectie om interne kwaliteitszorg als continu proces in te richten is gericht aan de instellingen. Ik onderschrijf deze aanbeveling. Een effectief kwaliteitszorgsysteem zet aan tot continue ontwikkeling en verbetering van het onderwijs binnen de instelling. Een aspect daarvan is dat een instelling stelselmatig evalueert of het kwaliteitszorgbeleid effectief is aan de hand van passende evaluatie-instrumenten. Deze doorlopende monitoring van de kwaliteit en kwaliteitszorg binnen de instelling is een belangrijk onderdeel van de kwaliteitscultuur. Veel instellingen pakken dit op dit moment al zo aan. Met de invoering van instellingsaccreditatie wil ik dit verder stimuleren. Instellingen worden met de toets voor instellingsaccreditatie hier ook op beoordeeld. Doordat instellingen de regie krijgen over de opleidingsbeoordelingen ontstaat er ruimte om de interne kwaliteitszorg en de externe verantwoording beter op elkaar te laten aansluiten. Dit zal bijdragen aan het verminderen van de ervaren regeldruk.

De leden van de D66-fractie lezen dat het ondoenlijk is om continu nieuwe aandachtsgebieden toe te voegen aan de accreditatieprocedure. De leden hebben daar begrip voor. Zij vragen de Minister te bevestigen dat de inspectie ook de bevoegdheid heeft om thematische onderzoeken uit te voeren die niet in het accreditatiekader zijn opgenomen.

²⁹ Overzichtsrapportage van de instellingsreviews. NVAO – Afdeling Vlaanderen, september 2017, p. 12

³⁰ Zie o.a. Evaluatie Accreditatiestelsel Nederland 2011–2013, NVAO, september 2013; Accreditatie op maat, Een doeltreffend en gedifferentieerd accreditatiestelsel. Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, 2015

De inspectie heeft op grond van de Wet op het onderwijstoezicht de mogelijkheid op mijn verzoek of op eigen initiatief thematische onderzoeken uit te voeren om eventuele knelpunten in het hoger onderwijs uit te lichten. In haar jaarwerkplan, dat ieder jaar naar uw Kamer wordt verstuurd, legt zij vast welke onderzoeken zij voornemens is uit te voeren. In een stelsel met instellingsaccreditatie zullen daarnaast onder regie van de overheid thematische analyses uitgevoerd worden. Borging en verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs vergt immers soms een stelselbrede blik. De thema's worden in gezamenlijkheid vastgesteld door de overheid en het onderwijsveld. De inspectie, NVAO en CDHO hebben hierin als samenwerkende organisaties een belangrijke rol. Met deze organisaties, en met de betrokkenheid van de andere stakeholders in het hoger onderwijs wordt dit onderdeel nader uitgewerkt. Hierbij zal ook aandacht zijn voor de mogelijke link tussen de thematische analyses en de thematische onderzoeken die door de inspectie worden uitgevoerd. Met de thematische analyse als instrument worden momenteel eerste ervaringen opgedaan. Een voorbeeld is de analyse van het effect van de coronacrisis op de onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs, die in opdracht van mijn voorganger door de inspectie en de NVAO in gezamenlijkheid is uitgevoerd en waarover ik uw Kamer heb geïnformeerd.³¹

De leden van de D66-fractie vragen de Minister toe te lichten in hoeverre de verplichting tot clusterwijze visitatie blijft bestaan bij instellingsaccreditatie. Zij vragen wat de voor- en nadelen zijn als de verplichting tot clusterwijze visitatie blijft bestaan.

Met de introductie van instellingsaccreditatie vervalt voor opleidingen de verplichting tot deelname aan de landelijke visitatiegroepen onder beheer van de NVAO. Dit betekent dat soortgelijke opleidingen niet langer verplicht door hetzelfde panel en in dezelfde periode zullen worden beoordeeld. Reden is dat het doel van clusterwijze visitaties, namelijk continuïteit en vergelijkbaarheid in beoordelingen van soortgelijke opleidingen, in de praktijk maar ten dele blijkt te kunnen worden gerealiseerd. Er zit vaak relatief veel tijd tussen panelbezoeken aan verschillende opleidingen binnen eenzelfde cluster waardoor zelden sprake is van een panel dat in exact dezelfde samenstelling alle opleidingen binnen het cluster visiteert. Daarnaast werkt het – onbedoeld – ook beperkend: vergelijking vindt nu alleen binnen een cluster plaats en niet daarbuiten. In een stelsel van instellingsaccreditatie is de opleiding vrij in het bepalen van de opleiding waarmee zij zich wil vergelijken, en dus wel deel te nemen aan een clusterwijze beoordeling. Uit het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsvisitatie blijkt dat opleidingen deze ruimte ook pakken en hierin bewuste keuzes maken. Bijvoorbeeld door voor opleidingen die weinig in Nederland voorkomen te kijken naar vergelijkbare opleidingen in het buitenland of de nadruk te leggen op bepaalde aspecten van of uitdagingen waarvoor de opleiding staat. Op deze manier kan men ook van andere opleidingen leren.

In het nieuwe stelsel dient er voor studenten, werkgevers en andere geïnteresseerden voldoende transparantie te zijn over de kwaliteit van de opleidingen en de waarde van diploma's. Zij hebben, net als opleidingen zelf, belang bij inzicht in de zwartepunten en accenten waarmee vergelijkbare opleidingen zich van elkaar onderscheiden, of waarin zij juist gelijk optrekken. Daarom zullen periodiek meta-analyses plaatsvinden om op deze manier een landelijk dekkend beeld te geven van opleidingsprofielen, uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen. De meta-analyses vinden plaats op basis van reeds beschikbare informatie, in beginsel visitatierapporten. Ook wordt een landelijke database opgezet waarmee

³¹ Kamerstuk 31 288, nr. 949

de beoordelingsrapporten van alle opleidingen kunnen worden geraadpleegd. De nadere uitwerking hiervan wordt samen met het onderwijsveld en de werkgevers uitgedacht. Die uitwerking moet worden gezien in het licht van stappen die al gezet zijn om de transparantie over het aanbod en de kwaliteit van opleidingen te bevorderen.³² Uit de ervaringen die in Vlaanderen zijn opgedaan met de instellingsreview weten we dat de meerwaarde van publieke informatie over beoordelingsrapporten vooral wordt gezien indien naast sterke punten en aandachtspunten uit de beoordelingsrapporten ook wordt opgenomen hoe de opleiding hier naderhand mee zal omgaan en welk tijdspad hiervoor is uitgestippeld. Ook wordt van belang geacht dat voor iedereen duidelijk is waar de publieke informatie vandaan komt en dat deze traceerbaar is naar een of meerdere resultaten of uitkomsten van de opleidingsbeoordeling onder eigen regie.³³ Deze ervaringen uit Vlaanderen worden betrokken bij de nadere uitwerking.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister uiteen te zetten welke beweging andere publieke sectoren, en met name de gezondheidssector, maken ten aanzien van het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening. Ten slotte vragen zij welke lessen daaruit geleerd kunnen worden voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en daarmee over de nut en noodzaak van instellingsaccreditatie.

In zijn algemeenheid speelt bij toezicht in de publieke sector, ongeacht de sector die het betreft, steeds de vraag hoe de juiste balans kan worden gezocht tussen controle en vertrouwen. Dit is in alle publieke sectoren een spanningsveld waarbinnen de toezichthouder opereert; zo ook in de gezondheidssector, en in het onderwijs is dit niet anders. Het te beschermen belang – onderwijskwaliteit – rechtvaardigt in beginsel stevige controle van de sector. Tegelijkertijd is een belangrijk aspect de regeldruk die het toezicht voor de professionals in de betreffende sector met zich kan brengen, en het nut dat in de sector wordt gevoeld als het gaat om de wijze waarop de sector zich moet verantwoorden.

We zien in (semi-)publieke sectoren, waaronder de zorg, in de laatste jaren een algemene ontwikkeling naar meer bestuursgericht toezicht. Instellingen zijn eindverantwoordelijk voor het goed functioneren van de organisatie, inclusief goede kwaliteitszorg. Inspecties en andere toezichthouders zetten steeds vaker bestuurders aan tot het werken aan kwaliteitsverbetering (toezicht op bestuur), naast het handhaven van wettelijke normen en het bewaken van minimumkwaliteitseisen (handhaving en uitvoeringstoezicht).³⁴ Daarmee proberen toezichthouders meer aan te sluiten bij de interne kwaliteitszorg en bestuurskracht van instellingen zelf. Dat past bij het feit dat (semi-)publieke instellingen meer autonoom zijn geworden, waardoor er behoefte is ontstaan aan minder knellende toezichtkaders en waardoor generieke verbindende normen plaatsmaken voor maatwerk en zelfregulering. Dit «sturen op zelfsturen» brengt kansen met zich mee: bestuursgericht toezicht leidt onder andere in het onderwijs, zorg en wonen tot meer bewustwording van kwaliteitsdoelstellingen en benadrukt het belang van zinnige interne kwaliteitszorg. Het

³² Zo stimuleert de NVAO, mede n.a.v. een motie van het lid Tielen (Kamerstukken 34 735, nr. 15), dat in rapportages een lekensamenvatting is opgenomen en wordt ingegaan op sterke- en ontwikkelpunten. Studiekeuze123 verwijst nu met directe links naar relevante visitatierapporten. Ook wordt een systeem geïntroduceerd (HOVI) waarmee betrouwbare en vergelijkbare voorlichtingsinformatie beschikbaar wordt gesteld voor studiekeuzers.

³³ Overzichtsrapportage van de instellingsreviews. NVAO – Afdeling Vlaanderen, september 2017, p. 30–31

³⁴ M. Bokhorst, M. van Genugten, M. Oude Vrielink en Th. Schillemans, «Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur: ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren», *Bestuurskunde* 2018 (27) 3–18.

dwingt de organisatie om hierover een goed gesprek te voeren met belanghebbenden en betrokkenen, aansluitend bij de praktijken op de werkvloer. Er worden echter in deze ontwikkeling ook risico's gesignaleerd. Zo kan het loslaten van generieke verbindende normen leiden tot herregulering via veldnormen (en daarmee hernieuwde lastendruk), en is er het risico dat de integrale blik op bestuur en instelling het zicht op de daadwerkelijke kwaliteit in de praktijk van onder andere de zorgpraktijk ontnemt. We (er)kennen deze risico's en nemen ze nadrukkelijk mee bij de uitwerking van instellingsaccreditatie.

Professionals in de (semi-)publieke sector realiseren zich dat zij mede een maatschappelijke taak vervullen en dat publieke verantwoording over de kwaliteit die zij leveren onderdeel van hun werk is. Dat geldt voor professionals in het hoger onderwijs en in de overige onderwijssectoren maar ook voor werknemers in bijvoorbeeld de zorg of bij de politie. De mate en wijze van verantwoording moeten dan wel in verhouding staan tot hun kerntaken. Dit is een les die algemeen geleerd kan worden. Als het nut van de verantwoording niet duidelijk is voor de dagelijkse praktijk, is de gevoelde last sterk. Omdat de regeldruk in elke sector andere vormen aanneemt, is maatwerk van groot belang voor een effectieve aanpak.

Bovenstaande inzichten raken aan de kern van instellingsaccreditatie en zijn onderdeel van de redenen dat ik kies voor deze stelselwijziging. In reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie ga ik in op hoe instellingsaccreditatie eraan bijdraagt dat het externe toezicht als nuttig wordt ervaren door de onderwijsprofessionals, en – mede daardoor – bijdraagt aan betere kwaliteitsborging van het onderwijs.

Om inzicht te verkrijgen in de vraag wat instellingsaccreditatie in andere landen zoals Vlaanderen, Noorwegen en Estland heeft betekend voor de balans tussen enerzijds de borging van opleidingskwaliteit en anderzijds het ervaren van meer vertrouwen en minder lastendruk, heeft mijn ambtsvoorganger ResearchNed in 2019 opdracht gegeven hier internationaal vergelijkend onderzoek naar te doen.³⁵ Daaruit blijkt onder andere dat instellingsaccreditatie op draagvlak kan rekenen bij hoger onderwijsinstellingen in landen waarin dit is ingevoerd, niet zozeer omdat het de regel- en lastendruk omlaag heeft gebracht, maar wel omdat de met kwaliteitszorg gepaard gaande werkzaamheden als zinniger en meer flexibel worden ervaren. Lastendruk blijft dikwijls nog een aandachtspunt, vooral als er teveel overlap is tussen beoordeling op instellings- en opleidingsniveau. De lessen die getrokken kunnen worden uit dit onderzoek hebben bijgedragen tot het voornemen instellingsaccreditatie in te voeren en zijn tevens betrokken bij het vormgeven van de contouren van instellingsaccreditatie zoals geschetst in de Kamerbrief over de uitwerking.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen waarom de Minister een heel nieuw accreditatiestelsel optuigt. Ze vragen wat volgens de Minister de nadelen van het huidige stelsel zijn en waarom dit stelsel zo nodig moet worden ingevoerd.

Reeds enige jaren geleden is een proces in gang gezet om toe te werken naar een kwaliteitszorgstelsel dat het belang van een goede kwaliteitsscultuur als uitgangspunt heeft.

Een sterke kwaliteitscultuur kenmerkt zich binnen de instelling door het continue gesprek over kwaliteit tussen alle betrokkenen (ook op oplei-

³⁵ Instellingsaccreditatie in het buitenland. ResearchNed (2019),

dingsniveau), een groot gevoel van eigenaarschap bij de betrokken bij het onderwijs en een vertrouwen – van binnen en van buiten de instelling – dat zij die het dichtst bij het onderwijs staan, in staat zijn te voorzien in goede kwaliteitsborging indien zij daartoe de ruimte krijgen. Dit kan het draagvlak voor kwaliteitszorg binnen een instelling vergroten, waardoor de activiteiten met betrekking tot kwaliteitszorg als meer waardevol worden ervaren en een betekenisvolle bijdrage daaraan meer wordt gestimuleerd.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik beschreven welke stappen reeds zijn gezet. Er is veel ondernomen om een betere balans tussen baten en lasten te creëren, het (zelf)vertrouwen in instellingen te vergroten, meer regie bij de instellingen te leggen en zo ook het eigenaarschap binnen de instelling te stimuleren; dit met als doel meer maatwerk in de kwaliteitsborging mogelijk te maken en daarmee het draagvlak voor interne kwaliteitszorg te vergroten alsook het lerend vermogen binnen de instelling te stimuleren.

Sinds de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg in 2011 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 instellingen³⁶. 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 het gevoel door een hoopel 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. 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. In het experiment Instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie wordt meer ruimte gegeven en ervaren. Dit resulteert bijvoorbeeld in het meer betrekken van het werkveld bij het nadenken over de inrichting en beoordeling van opleidingen. Deze aanpak heeft bij docenten en studenten geleid tot groot draagvlak en enthousiasme voor de aanbevelingen van peers.

De invoering van instellingsaccreditatie is de volgende stap: een nieuw kwaliteitszorgstelsel geeft de noodzakelijke impuls aan het verder versterken van de kwaliteitscultuur op de instelling en aan de cultuurverandering die hiervoor nodig is in het hogeronderwijsstelsel als geheel. Overigens blijven belangrijke waarborgen voor de opleidingskwaliteit zoals we die kennen in het huidige stelsel, in het nieuwe stelsel behouden: elke opleiding wordt verplicht minimaal eens in de zes jaar door een onafhankelijk panel beoordeeld, waarbij een negatieve beoordeling nog steeds consequenties heeft en in een uiterst geval kan leiden tot intrekking van de opleidingsaccreditatie. Er zal middels de toets voor instellingsaccreditatie nog steeds sprake zijn van periodieke externe toetsing door de NVAO. Er blijft daarnaast sprake van risicogericht toezicht door de inspectie en de NVAO zodat de overheid met daadkracht kan optreden bij ernstige kwaliteitsgebreken bij opleidingen. In aanvulling op deze waarborgen komen er nieuwe instrumenten bij, zoals steekproeven van de opleidingskwaliteit, een landelijke database van opleidingsrapporten, en een escalatieprocedure op elke instelling zodat studenten met zorgen over de opleidingskwaliteit aan de bel kunnen trekken.

³⁶ De kwaliteit van het accreditatiestelsel. Inspectie van het Onderwijs, 2018. Kamerstuk 34 735, nr. 24.

Zijn er volgens de Minister geen mogelijkheden om het huidige stelsel te versterken en binnen dit stelsel de regeldruk te verminderen, zo vragen de leden.

De afgelopen jaren is veel aandacht gegaan naar het beperken van regeldruk voortvloeiend uit wet- en regelgeving en hoe deze binnen de instellingen wordt ervaren. Met het traject Accreditatie op maat zijn hierin belangrijke stappen gezet. Onderdeel van dit traject was het kritisch doorlichten van de WHW en het accreditatiekader op overlap in regels en te gedetailleerde voorschriften. De gelijknamige wet en het nieuwe accreditatiekader zijn in februari 2019 in werking getreden. Ook is het experiment instellingsaccreditering met lichtere opleidingsaccreditering in 2018 van start gegaan. Deze maatregelen hebben als doel om meer vertrouwen, meer eigenaarschap en minder (ervaren) lasten bij de instellingen te realiseren.

Maar regeldruk terugdringen is niet alleen een kwestie van wet- en regelgeving. Afgelopen jaar zijn vanuit OCW daarom gesprekken gevoerd met bestuurders van hogescholen en universiteiten over hoe regeldruk bij kwaliteitszorg kan worden aangepakt. Er zijn ook rondetafelbijeenkomsten georganiseerd met onder andere docenten, kwaliteitszorgmedewerkers en opleidingsdirecteuren om te bezien welke aanvullende acties genomen kunnen worden om de ervaren regeldruk binnen instellingen te verminderen en tegelijk de kwaliteitszorg verbeteren.

Ook heeft mijn voorganger in juli 2021 de brochure «Ruimte in regels» opgesteld en verzonden naar alle instellingen voor hoger onderwijs. Die brochure schetst welke ruimte opleidingen hebben om eigen keuzes te maken ten aanzien van de kwaliteit en kwaliteitsborging, en kan docenten en andere medewerkers helpen hierover het gesprek aan te gaan binnen de instelling.

Bovendien heeft mijn voorganger middels afspraken in het Servicedocument HO uitstel verleend voor de accreditatie van circa 135 opleidingen die in de coronapandemie onder grote druk zijn komen te staan, en vervolgens nog eens voor circa 640 opleidingen die te maken hebben met de nasleep ervan. Hiermee zijn de grote schommelingen in het visitatie-rooster afgevlakt en is het rooster voor alle partijen in het stelsel werkbaarder geworden.³⁷

Kortom, er zijn sinds 2018 verschillende maatregelen genomen om de werk- en regeldruk met betrekking tot accreditatie te verminderen. Daarmee zijn de grenzen binnen het huidige accreditatiestelsel opgezocht. Willen we verdere stappen zetten, dan zullen we moeten kiezen voor een fundamentele stelselwijziging. Niet in plaats van de maatregelen die nu genomen zijn, maar voortbouwend hierop.

De leden van de SP-fractie merken op dat de inspectie in 2018³⁸ adviseerde om van de kwaliteitsborging en zelfevaluatie een continu proces te maken en dit proces te verankeren in de vorm van jaarevaluaties. De leden vragen waarom het advies van de inspectie in de wind wordt geslagen.

De aanbeveling van de inspectie om interne kwaliteitszorg als continu proces in te richten is gericht aan de instellingen. Ik onderschrijf deze aanbeveling. Een effectief kwaliteitszorgsysteem zet aan tot continue ontwikkeling en verbetering van het onderwijs binnen de instelling. Een aspect daarvan is dat een instelling stelselmatig evalueert of het kwali-

³⁷ De afspraken hierover zijn opgenomen in het periodiek vastgestelde Servicedocument HO.

³⁸ De kwaliteit van het accreditatiestelsel. Inspectie van het Onderwijs, 2018 (Kamerstuk 34 735, nr. 24)

teitszorgbeleid effectief is aan de hand van passende evaluatie-instrumenten. Deze doorlopende monitoring van de kwaliteit en kwaliteitszorg binnen de instelling is een belangrijk onderdeel van de kwaliteitscultuur en het is iets dat veel instellingen op dit moment al zo aanpakken. Met de invoering van instellingsaccreditatie wil ik dit verder stimuleren en met de toets voor instellingsaccreditatie zal de instelling hier ook op worden beoordeeld. Doordat instellingen de regie krijgen over de opleidingsbeoordelingen ontstaat er ruimte om de interne kwaliteitszorg en de externe verantwoording beter op elkaar te laten aansluiten. Dit zal bijdragen aan het verminderen van de ervaren regeldruk. De inspectie heeft in haar rapport geen specifieke aanbevelingen gedaan over jaarevaluaties.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vernemen dat het overgaan tot een systeem van instellingsaccreditaties wel leidt tot een hogere mate van eigenaarschap onder het onderwijspersoneel, maar niet tot een lagere regeldruk. Kan de Minister toelichten of onderwijspersoneel met betrekking tot de verlaging van de regeldruk wellicht andere mogelijkheden heeft aange dragen, zo vragen de leden. Ziet de Minister wellicht nog ruimte hierom trent om de regeldruk te verlagen, of is het feit dat de ervaren regeldruk onder onderwijspersoneel lager is wellicht voldoende, vragen de leden voorts.

Mijn voorganger heeft de instellingen en studenten uitgenodigd om ook zelf voorstellen aan te dragen voor het terugdringen van de regeldruk ten aanzien van kwaliteitszorg en accreditatie. Dit heeft vanuit het onderwijspersoneel niet tot nieuwe suggesties geleid. Ik blijf er oog voor houden dat de regeldruk zo beperkt mogelijk dient te blijven. Om die reden wordt het ATR in een vroeg stadium betrokken bij de uitwerking van instellingsaccreditatie.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie wanneer zij nadere voorstellen met betrekking tot de verlaging van de regeldruk in het hoger onderwijs kunnen verwachten.

In de afgelopen jaren zijn verschillende acties ondernomen om de regeldruk binnen het huidige stelsel te verminderen. Ik verwijs hiervoor naar mijn beantwoording op de vragen van de leden van de VVD-fractie en de leden van de SP-fractie. De invoering van instellingsaccreditatie zal bijdragen aan het verlagen van de ervaren regeldruk. Hoewel het niet de verwachting is dat de invoering van instellingsaccreditatie aan het verminderen van de feitelijke regeldruk een bijdrage zal leveren, blijft het belangrijk om de feitelijke regeldruk zo beperkt mogelijk te houden. Bij de verdere uitwerking van instellingsaccreditatie en ook bij de implementatie daarvan zal dit een blijvend punt van aandacht zijn. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) wordt daartoe in een vroeg stadium betrokken.

Voorts vragen de leden waarom het overgaan op een nieuw systeem van instellingsaccreditatie wenselijker is dan aanpassingen aan het huidige stelsel, waarin al positieve vooruitgang is geboekt. Eveneens vragen zij of de Minister ervan is verzekerd dat het uitwerken van een nieuw systeem de meest effectieve vorm van aanpassing van accreditatie is.

Voor het antwoord op deze vragen van de leden verwijs ik allereerst naar mijn reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie en de leden van de SP-fractie. In de afgelopen jaren is veel ondernomen om het bestaande accreditatieproces zo in te richten dat dit niet alleen de opleidingskwaliteit controleert maar ook een betekenisvolle bijdrage

levert aan de continue verbetering van de interne kwaliteitsborging en een stimulans geeft aan de kwaliteitscultuur binnen de instelling. Dit heeft voor een deel zijn vruchten afgeworpen en toch wordt het accreditatieproces tegelijkertijd 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. Een sterke kwaliteitscultuur vereist ook dat zij die het dichtst bij de opleiding staan, het vertrouwen krijgen – van binnen en van buiten de instelling – dat zij in staat zijn te voorzien in goede kwaliteitsborging indien zij daartoe de ruimte krijgen. Beoogd effect van instellingsaccreditering is onder meer om de regie en het eigenaarschap op opleidingsniveau verder te vergroten, door instellingen en opleidingen in staat te stellen de opleidingsbeoordelingen zelf vorm te geven op een manier die past bij instelling en opleiding. Er kan daarbij rekening worden gehouden met interne kwaliteitszorginstrumenten binnen de opleiding, zodat de interne kwaliteitszorg en externe kwaliteitszorg beter op elkaar aansluiten. Er komt dus meer ruimte voor maatwerk. Ook heeft instellingsaccreditering tot doel de ervaren regeldruk te verminderen en het kwaliteitszorgstelsel meer toekomstbestendig te maken door interne kwaliteitsborging van andere onderwijsvormen te stimuleren.

Om de beoogde effecten te bewerkstelligen kan niet worden volstaan met losstaande aanpassingen aan het huidige accreditatiestelsel. In de afgelopen jaren zijn reeds verschillende maatregelen genomen, waarmee de grenzen binnen het huidige accreditatiestelsel zijn opgezocht. Willen we verdere stappen zetten, dan zullen we moeten kiezen voor een fundamentele stelselwijziging.

De invoering van instellingsaccreditering geeft de noodzakelijke impuls aan het verder versterken van de kwaliteitscultuur op de instelling en aan de cultuurverandering die hiervoor nodig is in het hogeronderwijsstelsel als geheel.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de relevante actoren uit de sector zijn meegenomen in de uitwerking van de instellingsaccreditering en complimenteren het kabinet met het feit dat hiermee tot een voorstel gekomen kan worden dat draagvlak vindt in de gehele sector. Deze leden vragen deze samenwerking dan ook voort te zetten bij de verdere uitwerking van dit systeem. Kan de Minister reflecteren op de wijze waarop hij voornemens is dit te doen, zo vragen de leden.

Sinds de brief aan uw Kamer van februari 2021 wordt op ambtelijk niveau gewerkt aan de nadere uitwerking van instellingsaccreditering, in nauw overleg met alle betrokken partijen in het hoger onderwijs. Dit zal worden voortgezet.

Tevens vragen zij of de Minister kan toelichten op welke wijze dit nieuwe stelsel zal borgen dat het toezicht op de kwaliteit van onderwijs niet te ver centraliseert met als gevolg te weinig aandacht voor de kwaliteit van de opleidingen op zich.

In mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie licht ik toe dat bij de toets voor instellingsaccreditering zal worden beoordeeld of het kwaliteitszorgbeleid van de instelling samenhangt met een breed gedragen onderwijsvisie en een kwaliteitsambitie die wordt gedeeld binnen alle geledingen van de instelling. Het ligt voor de hand dat een systeem voor interne kwaliteitszorg daar waar dit gaat over opleidingsbeoordelingen binnen een instelling, tot stand komt met betrokkenheid van studenten, docenten en onderwijsleiders op dat decentrale niveau. Bij de kwaliteitszorg van de opleiding hebben direct betrokkenen zoals het management van de opleiding, de opleidingscommissie en de

examencommissie een zeer grote rol, en instellingsaccreditatie heeft tot doel deze betrokkenheid nog meer te stimuleren en meer betekenisvol te laten zijn. Om te stimuleren dat ook op opleidingsniveau de medezeggenschap haar rol in dezen goed kan vervullen, zijn in het Principeakkoord instellingsaccreditatie en medezeggenschap afspraken gemaakt over versterking van de medezeggenschap. In de verdere uitwerking van instellingsaccreditatie wordt aanhoudend aandacht besteed aan de vraag hoe het nieuwe stelsel op het niveau van de instelling zo kan worden geïmplementeerd dat een te verre centralisering van de kwaliteitszorg wordt voorkomen. Dit gebeurt met betrokkenheid van relevante stakeholders zoals UNL, Vereniging Hogescholen en NRTO.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat bij invoering van een systeem van instellingsaccreditatie de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de inspectie en de NVAO gelijk zal blijven, maar de werkwijze wel zal veranderen. Kan de Minister verder toelichten hoe hij dit voor zich ziet, zo vragen de leden. Kunnen instellingen inspraak leveren op deze verandering van werkwijze en/of verantwoordelijkheidsverdeling, vragen zij voorts.

De NVAO beoordeelt de kwaliteit en kwaliteitszorg en de inspectie ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving en de continuïteit die nodig is voor het naleven van die kwaliteit. Ook doet de inspectie periodiek onderzoek naar het functioneren van het accreditatiestelsel en kan zij tussentijds incidenteel onderzoek doen naar aanleiding van klachten of signalen met betrekking op het accreditatiestelsel. Een van de aspecten van instellingsaccreditatie die nadere uitwerking behoeft is hoe, met behoud van ieders rol en complementaire bevoegdheden, door de inspectie en de NVAO het toezicht op de kwaliteit en op de naleving kan worden ingezet binnen het systeem van instellingsaccreditatie. We willen voorkomen dat er dubbelingen zijn of gaten vallen. Belangrijk is dat de overheid met daadkracht kan optreden bij ernstige kwaliteitsgebreken bij opleidingen. De stelselwijziging vraagt om een intensievere samenwerking tussen NVAO en inspectie, aangezien in de toets voor instellingsaccreditatie aspecten worden meegenomen waarop door de inspectie toezicht wordt gehouden en waarover zij de nodige expertise in huis heeft, zoals de interne governance waarover tevens bij wet regels zijn gesteld. Daarnaast vraagt het om een andere werkwijze van de NVAO. Zij zal zich immers niet meer primair gaan richten op beoordelingen ten behoeve van opleidingsaccreditatie, maar zal de onderwijskwaliteit meer op afstand en vanuit een breder perspectief in beeld hebben. Gedacht kan worden aan het maken van stelselbrede analyses op het gebied van onderwijskwaliteit. Hoe de samenwerking en de werkwijze precies vorm te geven, zal ik nader uitwerken met inspectie en NVAO. Hierbij zal ik in ieder geval ook de instellingen betrekken.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze studenten of docenten hun ontevredenheid over de kwaliteit van onderwijs kenbaar kunnen maken in het nieuwe stelsel. Tot slot vragen zij hoe ervoor gezorgd gaat worden dat studenten en docenten een sociaal veilige en laagdrempelige optie hebben om dergelijke zorgen kenbaar te maken.

Net als in het huidige systeem is het van belang dat alle lagen van de medezeggenschap, dus ook de opleidingscommissies, hun rol en taken goed kunnen uitvoeren binnen de instelling. Bij de toets voor instellingsaccreditatie wordt beoordeeld of de interne governance bijdraagt aan effectieve kwaliteitszorg. Daarvoor is nodig dat bij bekostigde instellingen in elk geval wordt beoordeeld in hoeverre het instellingsbestuur, de raad van toezicht en de medezeggenschap, waaronder de opleidingscommissies, in staat zijn en in staat worden gesteld in onderlinge wissel-

werking hun verantwoordelijkheid waar te maken bij het bewaken en verbeteren van de onderwijskwaliteit. Bij niet-bekostigde instellingen zal in ieder geval worden beoordeeld of studenten en personeel voldoende betrokken worden bij de kwaliteitsborging en -verbetering van het onderwijs.

Net als in het huidige systeem blijft het met instellingsaccreditatie voor de medezeggenschap, docenten en studenten mogelijk om in het kader van een opleidingsbeoordeling maar ook tussentijds, eventuele zorgen over de opleidingskwaliteit van een opleiding kenbaar te maken. Zo is als onderdeel van het Principeakkoord instellingsaccreditatie en medezeggenschap met ISO, Vereniging Hogescholen en UNL afgesproken³⁹ dat instellingen inzichtelijk maken welke escalatieprocedure(s) zij hebben ingericht voor de verschillende lagen van de medezeggenschap om eventuele zorgen te adresseren, en hoe deze signalen door de instelling worden opgevolgd. Het is dus hoofdzakelijk belangrijk dat studenten en docenten binnen de instelling goede mogelijkheden hebben om hun zorgen te adresseren, waarbij de instelling er middels een effectieve interne governance voor zorgt dat deze worden opgepakt. Het ligt voor de hand dat de geboden escalatieprocedure voor studenten en docenten veilig en laagdrempelig is.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat voor het terugdringen van regeldruk een toename van vertrouwen en zelfvertrouwen in het stelsel cruciaal is. Voornoemde leden vragen waarom niet in het huidige stelsel is getracht de administratieve lasten en de afrekencultuur te verminderen, temeer omdat er feitelijk geen reductie is van regeldruk in het nieuwe stelsel.

In de afgelopen jaren zijn door mijn voorganger verschillende initiatieven genomen om de regeldruk te verminderen. Zij heeft daarbij ook, samen met de onderwijskoepels en studentenorganisaties, de noodzaak van (zelf-)vertrouwen in het accreditatiestelsel op de agenda gezet. Voor een overzicht van de verschillende maatregelen met betrekking tot de regeldruk verwijs ik naar mijn beantwoording op de vragen van de leden van de SP-fractie.

Daarbij licht ik graag de publicatie van de brochure «Ruimte in regels» uit, die vorig jaar aan alle onderwijsinstellingen is aangeboden. Zoals de overheid haar regels af en toe kritisch tegen het licht houdt, zo doen de instellingen dat ook. Om gesprekken hierover binnen de onderwijsgemeenschap te ondersteunen heb ik een brochure samengesteld. Deze brochure laat zien waar de ruimte zit binnen de kaders van de wet- en regelgeving voor opleidingen en instellingen om eigen keuzes te maken. De brochure is bedoeld voor docenten en andere professionals in het hoger onderwijs die (nog) niet zo vertrouwd zijn met de wettelijke regels over onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg, en zich afvragen wat ze kunnen doen om het onderwijs of de kwaliteitszorg anders te organiseren.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie waarom het nodig is om een geheel nieuw stelsel te introduceren. Welke mogelijkheden ziet de Minister om het versterken van vertrouwen en verminderen van de regeldruk te realiseren in het huidige stelsel, vragen de leden. Is daarnaar onderzoek gedaan, zo vragen de leden voorts. Zo nee, is de Minister voornemens om daar onderzoek naar te doen, zo vragen de leden tenslotte.

³⁹ Principeakkoord instellingsaccreditatie en medezeggenschap, februari 2021. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Voor een reactie op de vraag waarom het nodig is een nieuw stelsel te introduceren en op de vraag naar mogelijkheden voor het versterken van vertrouwen en verminderen van de regeldruk in het huidige stelsel, verwijs ik naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, de vraag van de leden van de SP-fractie en de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Over onderzoek door mijn ministerie naar die mogelijkheden merk ik het volgende op.

In 2018–2019 heeft mijn ministerie met de Vereniging Hogescholen en Universiteiten van Nederland, de studentenorganisaties, de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs verkend hoe een betere balans gevonden kan worden tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en administratieve lasten anderzijds. Over de resultaten van die verkenning heeft mijn voorganger in een brief uw Kamer geïnformeerd. Onderdeel van die verkenning was een onderzoek dat bureau AEF heeft uitgevoerd naar oorzaken van regeldruk bij kwaliteitszorg. Een samenvatting van de conclusies en aanbevelingen is opgenomen in genoemde brief. In het rapport zijn diverse aanbevelingen gedaan gericht aan de onderwijsinstellingen, evaluatiebureaus, de NVAO, de inspectie en het Ministerie van OCW. Ik beperk mij hier tot de aanbevelingen die in elk geval ook aan het ministerie gericht zijn. Meer communicatie door het ministerie en de NVAO over de bedoeling van het kader en de ruimte en vrijheid die instellingen of opleidingen daarin hebben, kan ervoor zorgen dat de noodzaak om het kader te operationaliseren minder wordt. Bovendien kunnen het ministerie, de NVAO en de inspectie sterker uitdragen en belijden dat accreditatie daadwerkelijk plaatsvindt op basis van verdiend vertrouwen. Daarbij zouden OCW en de NVAO ernaar moeten streven het aantal aanpassingen in wet- en regelgeving te beperken. Dit vergt van de Tweede Kamer om geen «incidentenpolitiek» te voeren, maar op basis van verdiend vertrouwen het debat aan te gaan over wat er in het stelsel als geheel nodig is voor verbetering.

Wordt gemonitord wat het verloop is van de ervaren regeldruk? Wat is de Minister voornemens te ondernemen als de ervaren regeldruk na verloop van tijd overeenkomt met de feitelijke regeldruk?

Feitelijke regeldruk bestaat uit de kosten die gemaakt worden door een organisatie om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Ervaren regeldruk bestaat uit de lasten (druk, irritatie) die mensen binnen een organisatie ervaren ten gevolge van (veronderstelde) wet- en regelgeving. Sommige regels kosten feitelijk veel tijd maar veroorzaken weinig ervaren regeldruk, en vice versa. In die zin betreffen het twee grootheden die lastig met elkaar te vergelijken zijn. Beide aspecten, de feitelijke en de ervaren regeldruk, blijven een punt van aandacht bij de inrichting en werking van het accreditatiestelsel. De inspectie, in haar rol als toezichthouder op het accreditatiestelsel, betreft de ervaren lasten in haar periodieke evaluatie van het stelsel. De ervaren lasten zijn moeilijk meetbaar, maar op basis van gesprekken en vragenlijsten kan de inspectie zich hierover een algemeen beeld vormen.

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar een advies van de inspectie in 2018 om van de kwaliteitsborging en zelfevaluatie een continu proces te maken en dit proces te verankeren in de vorm van jaarevaluaties.⁴⁰ Hierdoor richt de visitatie zich meer op de interne kwaliteitszorg in plaats van de externe verantwoording over de kwaliteitszorg. Ook zorgt dit ervoor dat de voorbereiding van de visitatie eens in de zes jaar minder tijd kost. Daarbij wordt het eigenaarschap van de onderwijsteams voor de

⁴⁰ De kwaliteit van het accreditatiestelsel. Inspectie van het Onderwijs, 2018 (Kamerstuk 34 735, nr. 24)

onderwijskwaliteit van hun opleidingen versterkt. Waarom is het advies van de inspectie niet aangedragen als een mogelijkheid om de interne kwaliteitszorg te verbeteren, vragen de leden.

De aanbeveling van de inspectie om interne kwaliteitszorg als continu proces in te richten is gericht aan de instellingen. Ik onderschrijf deze aanbeveling. Een effectief kwaliteitszorgsysteem zet aan tot continue ontwikkeling en verbetering van het onderwijs binnen de instelling. Een aspect daarvan is dat een instelling stelselmatig evalueert of het kwaliteitszorgbeleid effectief is aan de hand van passende evaluatie-instrumenten. Deze doorlopende monitoring van de kwaliteit en kwaliteitszorg binnen de instelling is een belangrijk onderdeel van de kwaliteitscultuur en het is iets dat veel instellingen op dit moment al zo aanpakken. Met de invoering van instellingsaccreditatie wil ik dit verder stimuleren en met de toets voor instellingsaccreditatie zal de instelling hier ook op worden beoordeeld. Doordat instellingen de regie krijgen over de opleidingsbeoordelingen ontstaat er ruimte om de interne kwaliteitszorg en de externe verantwoording beter op elkaar te laten aansluiten. Dit zal bijdragen aan het verminderen van de ervaren regeldruk. De inspectie heeft in haar rapport geen specifieke aanbevelingen gedaan over jaarevaluaties.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat door het invoeren van instellingsaccreditatie het risico bestaat dat de kwaliteitszorg centraliseert en minder aandacht wordt besteed aan de kwaliteitszorg op opleidingsniveau.⁴¹ Een voordeel van het huidige beoordelingskader is dat het juist de regie en het eigenaarschap primair bij de opleidingen legt, daar waar de meeste docenten hun thuishaven in het onderwijs hebben, aldus de leden. Hoe goed de docenten van een opleiding zijn, hoe het curriculum is vormgegeven, en hoe goed de voorzieningen zijn, wordt immers voornamelijk op decentraal niveau bepaald, stellen de leden voorts. Zij vragen of de Minister deze mening deelt en hoe hij hiertegen aankijkt.

Doel van instellingsaccreditatie is om de regie en het eigenaarschap op opleidingsniveau nog verder te vergroten, door instellingen en opleidingen in staat te stellen de opleidingsbeoordelingen zelf vorm te geven op een manier die past bij instelling en opleiding. Er kan daarbij rekening worden gehouden met interne kwaliteitszorginstrumenten binnen de opleiding, zodat de interne kwaliteitszorg en externe kwaliteitszorg beter op elkaar aansluiten. Het interne kwaliteitszorgsysteem van de instelling dat als onderdeel van instellingsaccreditatie wordt beoordeeld op zijn effectiviteit, komt tot stand met betrokkenheid van studenten, docenten en onderwijsleiders op decentraal niveau. De vormgeving van het interne kwaliteitszorgsysteem is niet vast voorgeschreven, wel dient het kwaliteitszorgbeleid samen te hangen met een breed gedragen onderwijsvisie en een kwaliteitsambitie die wordt gedeeld binnen alle geledingen van de instelling en bij uitstek op opleidingsniveau. Hierop wordt de instelling beoordeeld tijdens de toets voor instellingsaccreditatie.

Direct betrokkenen bij de opleidingen zoals docenten, studenten en opleidingscommissie hebben terecht een zeer grote rol bij de kwaliteitszorg van de opleiding. Instellingsaccreditatie verandert dit niet en heeft juist tot doel deze betrokkenheid nog meer te stimuleren en meer betekenisvol te laten zijn. In de verdere uitwerking van instellingsaccreditatie wordt aanhoudend aandacht besteed aan de vraag hoe het nieuwe stelsel op het niveau van de instelling zo kan worden geïmplementeerd dat een te verre centralisering van de kwaliteitszorg wordt voorkomen. Dit

⁴¹ Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap. Onderwijsraad, augustus 2015

gebeurt met betrokkenheid van relevante stakeholders zoals UNL, Vereniging Hogescholen en NRTO. Overigens blijven de European Standards and Guidelines de belangrijkste criteria voor de opleidingsbeoordelingen, ook in het nieuwe systeem.

Voorts lezen de leden dat het niet voor de hand ligt om thema's als sociale veiligheid, het welzijn van studenten, en de begeleiding van studenten, werkdruk en studentensucces op opleidingsniveau te toetsen, omdat deze zaken het niveau van de opleiding overstijgen. Ook deze redenering volgen deze leden niet. Deze leden constateren dat juist deze zaken per opleiding kunnen verschillen, omdat de docenten en het curriculum, die verschillen per opleiding, groot effect hebben op de hierboven genomen zaken. Deelt de Minister deze constatering, vragen de leden. Zo nee, waarom niet, vragen de leden voorts.

Ik deel de constatering dat thema's zoals sociale veiligheid en studentenwelzijn zaken zijn die op opleidingsniveau spelen en per opleiding kunnen verschillen. Dergelijke thema's hebben vaak betrekking op meer dan alleen de onderwijskwaliteit. Een instelling kan ervoor kiezen bij opleidingsbeoordelingen aandacht te besteden aan specifieke thema's. Het voorschrijven van toetsing van thema's op opleidingsniveau past echter niet binnen een systeem van instellingsaccreditatie, waarbij het uitgangspunt toetsing van de effectiviteit van het kwaliteitszorgsysteem van een instelling is en de instelling opleidingsbeoordelingen onder eigen regie uitvoert. Wel dient een instelling zich bij de toets voor instellingsaccreditatie te verantwoorden over haar kwaliteitsbeleid. Het beleid dat een instelling voert ten aanzien van thema's als sociale veiligheid en studentenwelzijn alsook hoe deze zaken passen bij de ambities, opgaven en strategische keuzes van de instelling maken hier onderdeel van uit. Hoe dit precies vorm krijgt, zal nog nader worden uitgewerkt.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de reikwijdte van de beoordeling kan worden uitgebreid op voorstel van de instelling, zodat het niet enkel gaat over borging van de kwaliteit van het diplomagerichte onderwijs. Wat is de rol van de medezeggenschap in het bepalen van de reikwijdte van de beoordeling, zo vragen deze leden.

Onderdeel van instellingsaccreditatie is dat de instelling voorafgaand aan de toets een beoordelingsvoorstel indient bij de NVAO, waarin de instelling aangeeft hoe zij wil aantonen dat zij aan de voorwaarden voor het verkrijgen van instellingsaccreditatie voldoet. In het beoordelingsvoorstel kan ook worden aangegeven of de instelling de toets wil uitbreiden naar de kwaliteitsborging van andere onderwijsseenheden dan opleidingen. De medezeggenschap heeft instemmingsrecht op het beoordelingsvoorstel. Wat de uitbreiding van de toets precies behelst en wat de rechtsgevolgen zouden zijn voor de onderwijsseenheden die geen onderdeel zijn van de opleiding dient nog nader te worden uitgewerkt.

De NVAO geeft als optie in overweging dat ook een faculteit, school of instituut van een grote instelling onderwerp van een afzonderlijke instellingstoets kan zijn. Hierbij valt te denken aan instellingen met een buitenlandse campus, een dislocatie in Nederland of dochters onder een holding of andersoortige moeder-rechtspersonen. Hoe kijkt de Minister hiertegen aan, vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

De NVAO heeft als optie in overweging gegeven dat behalve een onderwijsinstelling, ook een faculteit, school of instituut van een grote instelling onderwerp van een afzonderlijke instellingstoets kan zijn. Die optie is in overweging genomen bij de totstandkoming van de hoofdlijnen waarvoor nu in het hoger onderwijs draagvlak bestaat. Dit idee staat

echter op gespannen voet met het uitgangspunt in ons hogeronderwijsstelsel dat het instellingsbestuur uiteindelijk verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitszorg van het onderwijs, en moet kunnen instaan voor de onderwijskwaliteit. Een aparte instellingstoets ligt dan niet voor de hand. Het is wel denkbaar dat specifieke organisatieonderdelen van een instelling, bijvoorbeeld omdat zij een bijzondere positie in de organisatie hebben, worden uitgelicht bij de instellingstoets. Daarmee onderschrijf ik het uitgangspunt dat de NVAO bepleit, dat maatwerk moet worden toegepast bij de uitvoering van de instellingstoets.

Doordat externe accreditatiepanels verdwijnen bij de invoering van instellingsaccreditatie, lijkt het moeilijker te worden voor studenten en docenten om zich uit te spreken over de opleiding tegen hun onderwijsinstelling, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Een gevolg hiervan is dat een angstcultuur kan ontstaan. Deelt de Minister deze zorgen, zo vragen de leden. Ook vragen zij hoe hij deze zorgen wil wegnemen.

In een stelsel met instellingsaccreditatie blijft het een vereiste dat opleidingen eens in de zes jaar worden gevisiteerd door een panel van onafhankelijke deskundigen. Studenten en docenten kunnen ook in een stelsel van instellingsaccreditatie zich dus bij het panel uitspreken over eventuele zorgen over de opleiding. Daarnaast wordt bij instellingsaccreditatie de rol die de medezeggenschap heeft verstevigd, hierover zijn afspraken gemaakt met ISO, VH en UNL. Zo wordt het relevante medezeggenschapsorgaan (zo decentraal mogelijk) in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te plaatsen bij de gevolgde beoordelingsprocedure in het visitatierapport van een opleiding volgens een «pas toe of leg uit»-principe. Ook dient de instelling inzichtelijk te maken welke escalatieprocedure(s) zij heeft ingericht voor de verschillende lagen van de medezeggenschap om eventuele zorgen, in het kader van een opleidingsbeoordeling maar ook tussentijds, te adresseren, en hoe deze worden opgevolgd. Het ligt voor de hand dat de instelling een escalatieprocedure biedt die veilig en laagdrempelig is.

Voor het uiten van zorgen op een meer individueel niveau bieden instellingen daarnaast doorgaans nog andere routes aan, zoals de mogelijkheid voor studenten en docenten om aan te kloppen bij een vertrouwenspersoon.

Ten slotte betreuren deze leden het dat LSVb⁴² niet betrokken is geweest in het verdere proces. Zij stellen dat juist een kritische blik van groot belang is voor de invulling van een nieuw accreditatiestelsel. Kan de Minister aangeven wat de belangrijkste bezwaren en zorgen waren van het LSVb? Tevens vragen zij of de Minister kan uiteenzetten waarom het niet is gelukt om de bezwaren en de zorgen van het LSVb weg te nemen. Hoe is de Minister voornemens de LSVb verder mee te nemen in de implementatie van het nieuwe stelsel? Tot slot vragen zij of het LSVb wordt betrokken bij de ontwikkeling van het wettelijke kader over de verdere voorwaarden waaronder de beoordeling plaatsvindt en de voordracht en de werkwijze van de commissie.

Ik onderschrijf dat een kritische blik van groot belang is in het uitwerkingsproces van instellingsaccreditatie en de LSVb is in dat proces een belangrijke partij. Ik wil dan ook met klem benadrukken dat de LSVb, reeds sinds de voornoemde verkenning in 2018 over de toekomst van het accreditatiestelsel, op dezelfde wijze is betrokken in het proces als de overige stakeholders genoemd in de Kamerbrief van februari 2021. Ook bij de verdere uitwerking van instellingsaccreditatie zal de LSVb, evenals de overige stakeholders in het hoger onderwijs, worden betrokken.

⁴² LSVb: De Landelijke Studentenvakbond

In een artikel op ScienceGuide⁴³ van maart 2021 schetst de LSVb haar bezwaren tegen het invoeren van instellingsaccreditering. De belangrijkste bezwaren die de LSVb aanvoert zijn dat instellingsaccreditering de lastendruk niet verlaagt, dat de kwaliteitsborging niet zou worden gegarandeerd omdat het bestuur van een instelling zijn eigen opleidingen zou beoordelen, een risico op centralisering van de kwaliteitszorg en het verdwijnen van de onderlinge vergelijkbaarheid van opleidingen. Daarnaast geeft de LSVb aan dat er manieren zijn om de kwaliteitscultuur op instellingen te verbeteren zonder dat het accreditatiestelsel hoeft te worden aangepast.

Zoals in de brief aan uw Kamer van februari 2021 is beschreven, zal instellingsaccreditering waarschijnlijk geen bijdrage leveren aan de feitelijke reductie van regeldruk. Desalniettemin blijft het uitgangspunt dat de regeldruk zoveel beperkt mogelijk dient te blijven. Om deze reden wordt het ATR⁴⁴ betrokken bij de nadere uitwerking. De ervaren regeldruk zal wel verminderen, doordat meer ruimte ontstaat voor docenten om zich op een zinnigere manier te verantwoorden over de kwaliteit van onderwijs dan zij nu ervaren. De eerste bevindingen van het experiment instellingsaccreditering met lichtere opleidingsaccreditering bevestigen dit beeld.

Borging van de onderwijskwaliteit is en blijft het primaire doel van het accreditatiestelsel. In een stelsel met instellingsaccreditering blijft het een vereiste dat opleidingen eens in de zes jaar worden gevisiteerd door een panel van onafhankelijke deskundigen. Het verschil met het huidige stelsel is dat de NVAO niet langer betrokken is bij de samenstelling van het panel alsook niet meer beoordeelt of het oordeel van het panel navolgbaar is. Wel zal de NVAO zich als onderdeel van de toets voor instellingsaccreditering door middel van audit trails een oordeel vormen over de opleidingsbeoordelingen die de instelling zelf organiseert. Daarbij komt ook aan bod of de onafhankelijkheidseisen zijn nageleefd. Bovendien worden aanvullende waarborgen ingebouwd in het systeem om te zorgen dat er voldoende zicht blijft op de opleidingskwaliteit, zoals steekproeven van de opleidingskwaliteit, een landelijke database van opleidingsrapporten, en een escalatieprocedure zodat studenten met zorgen over de opleidingskwaliteit aan de bel kunnen trekken. Tenslotte wordt in de uitwerking van instellingsaccreditering aandacht besteed aan de vraag hoe het toezicht op de kwaliteit en op de naleving door de inspectie en de NVAO kan worden ingezet binnen het systeem van instellingsaccreditering en hoe de samenwerking tussen beiden kan worden geïntensiveerd voor een sterk risicogericht toezicht.

In mijn antwoord op de eerdere vraag van de leden ga ik in op het risico van centralisering van de kwaliteitszorg, voor een toelichting op het bezwaar van de LSVb over de onderlinge vergelijkbaarheid van opleidingen verwijs ik de leden naar mijn antwoord op de vraag van de leden van D66 over clustergewijze visitatie, en met betrekking tot de noodzaak tot de introductie van een nieuw stelsel verwijs ik naar mijn reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie, de vraag van de leden van de SP-fractie en de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

⁴³ Instellingsaccreditering-dogma schaadt het hoger onderwijs. ScienceGuide, maart 2021

⁴⁴ Adviescollege toetsing regeldruk