

Vergaderjaar 2015–2016

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 528

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2016

Op 30 september 2015 heeft uw Kamer breed haar steun uitgesproken voor de verbeteringen die ik in het gehele accreditatiestelsel wil doorvoeren (spoor 1) (Kamerstuk 31 288, nr. 494). Vervolgens bleek in het overleg van 14 januari dat er in uw Kamer eveneens breed draagvlak is voor het voorstel om beide pilots uit de brief van 16 december 2015¹ te combineren tot één pilot, namelijk tot een pilot instellingsaccreditatie met lichte opleidingsaccreditatie (spoor 2). Dit wordt ook wel als «de derde weg» aangeduid. Hiermee wordt motie Rog uitgevoerd.

Ik heb toegezegd uw Kamer nader te informeren over de pilot instellingsaccreditatie met lichte opleidingsaccreditatie. Met deze brief voldoe ik aan die toezegging; ik ga in op de vraag wat de pilot behelst, welke voorwaarden er zijn voor deelname aan de pilot, en hoe de noodremprocedure in zijn werk gaat. Tot slot informeer ik u over het vervolg.

Instellingsaccreditatie met lichte opleidingsaccreditatie

In Nederland kennen we al de instellingstoets kwaliteitszorg, leidend tot een beperkte opleidingsbeoordeling. In de pilot instellingsaccreditatie wordt op deze ontwikkeling voortgebouwd en gaan we een stap verder. De instellingsaccreditatie leidt tot een halvering van de NVAO-beoordelingscriteria op opleidingsniveau. Instellingsaccreditatie is een manier om het vertrouwen in de professional en de instelling uit te spreken. Dat is één van de uitgangspunten bij de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel en bij uitstek ook voor de pilot instellingsaccreditatie. Ook het eigenaarschap van de professional en de verantwoordelijkheid van instellingen voor de eigen kwaliteitszorg worden hiermee vergroot. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de grotere rol die de opleiding en

¹ Kamerstuk 31 288 nr. 522.

daarmee de professional krijgt bij inrichting van de opleidingsvisitatie. Opleidingsvisitatie door externe peers blijft immers voor elke opleiding bestaan en alle huidige elementen passeren daarin de revue, maar de instelling kan daar een eigen invulling aan geven. Vervolgens beoordeelt de NVAO het eindniveau van de opleiding. De NVAO-beoordeling voor opleidingsaccreditatie beperkt zich tot twee – waar voorheen sprake was van vier – standaarden: het beoogd en gerealiseerd eindniveau (standaard 1 en 4). Er ontstaat hierdoor een duidelijke scheiding tussen de twee functies die het accreditatiestelsel kent; het verbeteren en verantwoorden. Zo’n anderhalf jaar nadat de pilot is gestart, schrijven de deelnemende instellingen een tussenrapportage en sturen deze, na afstemming met de medezeggenschap, naar de Minister.

De onderwerpen die niet meer door de NVAO worden beoordeeld – de onderwijsleeromgeving (standaard 2) en de toetsing en examinering (standaard 3) – komen wel aan de orde aan de hand van peer review. De uitkomsten van de peer review over de onderwijsleeromgeving (standaard 2) en de toetsing en examinering (standaard 3) worden transparant door de instelling openbaar gemaakt, maar worden niet meegenomen in de NVAO-beoordeling. Uitzondering hierop is wanneer er een onvoldoende wordt behaald op het gerealiseerd eindniveau (standaard 4). Dat leidt tot een aanvullende NVAO-beoordeling op de onderwijsleeromgeving (standaard 2) en toetsing en examinering (standaard 3).² Dit kwam ook aan de orde tijdens het debat van 14 januari 2016.

Om het eigenaarschap van de instelling te vergroten, bepaalt de instelling zelf hoe zij de visitatie op de onderwijsleeromgeving (standaard 2) en toetsing en examinering (standaard 3) vormgeeft. Concreet betekent dit dat het accreditatiekader niet leidend is bij de visitatie waar het gaat om onderwijsleeromgeving en toetsing en examinering; de instelling dient de visitatie vorm te geven binnen de eisen die internationaal gesteld zijn (European Standards and Guidelines).³

Binnen de pilot vindt geen gedifferentieerde beoordeling plaats door de NVAO, maar stelt de NVAO alleen vast of aan de basiskwaliteit wordt voldaan, overeenkomstig het advies van de stuurgroep en de eerder voorgestelde pilot. De huidige differentiatie is onder andere gebaseerd op standaard 2 en 3; de beoordeling daarvan ligt in de pilot niet bij de NVAO. Hierdoor kan de NVAO geen gedifferentieerd oordeel geven. Overigens kan een instelling er voor kiezen om een opleiding via de reguliere accreditatie te laten beoordelen, bijvoorbeeld wanneer betreffende opleiding eerder het predicaat «excellent» heeft verkregen en dit wenst te behouden. Dit zal dan ook bij de evaluatie van de pilot worden betrokken.

Voorwaarden voor deelname aan de pilot

Aan de pilot kunnen drie hogescholen en drie universiteiten deelnemen. Een instelling kan deelnemen aan de pilot en krijgt instellingsaccreditatie als de instelling succesvol een aantal selectiecriteria heeft doorlopen. Die selectiecriteria zijn niet nieuw. In mijn brief van 1 juni 2015 heb ik uw Kamer hierover al geïnformeerd (Kamerstuk 31 288, nr. 471). Deze criteria

² In de huidige situatie betekent een onvoldoende op standaard 1 (beoogd eindniveau) geen opleidingsaccreditatie; de opleiding verliest haar accreditatie omdat ook een herstelperiode in dat geval niet mogelijk is. Bij onvoldoende ambitieniveau is er onvoldoende vertrouwen voor verbetering. Dit principe blijft van kracht, bij een onvoldoende op standaard 1 krijgt de opleiding geen aanvullende beoordeling maar een negatief besluit (dus geen mogelijkheid tot herstel).

³ Wanneer een opleiding een negatieve beoordeling heeft op standaard 4 en toch op standaard 2 en 3 wordt beoordeeld, wordt daarbij wel uitgegaan van het NVAO kader.

blijven gelden voor de pilot instellingsaccreditatie met lichte opleidingsaccreditatie. Een instelling dient in elk geval te voldoen aan de eerste vier selectiecriteria; dit zijn voorwaarden voor deelname (zie hieronder). Een instelling die daaraan voldoet, mag meedingen naar een plek in de pilot. Wanneer er dan nog te veel instellingen overblijven, baseert de NVAO de selectie eerst op de diversiteit van overgebleven instellingen (het vijfde criterium). Blijven er dan nog te veel over, dan is het tijdpad van de instellingstoetsen kwaliteitszorg (het zesde criterium) bepalend of een instelling mag deelnemen aan de pilot. Alleen dit laatste criterium is nieuw en is in overleg met de stuurgroep toegevoegd voor het geval dat er meer instellingen overblijven dan aan de pilot mogen deelnemen. Voor die situaties is dan het tijdpad van de instellingstoetsen kwaliteitszorg doorslaggevend.

1. In bezit van een instellingstoets kwaliteitszorg

Voorwaarde voor deelname aan de pilot is dat een instelling reeds beschikt over een instellingstoets kwaliteitszorg. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken: er zijn instellingen (met name kleine instellingen) die op grond van pragmatische overwegingen (nog) geen instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) hebben aangevraagd, maar waarbij de interne kwaliteitszorg wel op orde is. In dat geval wordt gekeken naar de uitgebreide opleidingsbeoordelingen over de afgelopen zes jaar. Instellingen dienen dan voor alle opleidingen het oordeel «goed» te hebben behaald op het criterium kwaliteitszorg in de uitgebreide opleidingsbeoordeling.

2. Instemming van de medezeggenschapsraad

Daarnaast is het een voorwaarde dat de instelling aangeeft dat de medezeggenschapsraad heeft ingestemd met deelname aan de pilot.⁴ Het spreekt voor zich dat bij substantiële veranderingen de instemming opnieuw moet worden verkregen. Als de medezeggenschapsraad bijvoorbeeld op grond van het aanvankelijke voorstel voor instellingsaccreditatie in heeft gestemd, is opnieuw zijn instemming nodig omdat deze pilot instellingsaccreditatie er nu anders uitziet.

3. Verbetercapaciteit verleden: geen accreditatie na herstelperiodes

Er is een positieve beoordeling van de verbetercapaciteit van een instelling nodig, zowel gelet op het verleden als op de toekomst. De verbetercapaciteit wordt door de NVAO beoordeeld op basis van reeds bestaande gegevens uit het verleden, er wordt gekeken hoe de instelling is omgegaan met toegekende herstelperiodes. De verbetercapaciteit wordt getoetst door te bezien hoe de instelling in de praktijk vorm heeft gegeven aan haar verbeterbeleid door een instelling te beoordelen op de resultaten nadat de herstelperiode is afgelopen. Instellingen die geen negatief besluit hebben gekregen, nadat een herstelperiode is toegekend, voldoen aan deze voorwaarde.

4. Verbetercapaciteit toekomst: een visie op verbeterbeleid

Er zal niet alleen worden teruggekeken, maar ook vooruit. De instelling dient daartoe beknopt te beschrijven wat haar visie is op verbeterbeleid voor de toekomst. In de visie op verbeterbeleid gaat de instelling met name in op de wijze waarop de instelling haar innovatieruimte benut om

⁴ De niet-bekostigde instellingen dienen aan te tonen dat ze voldoende draagvlak onder studenten en docenten hebben voor deelname aan de pilot instellingsaccreditatie. Voor deze instellingen zijn medezeggenschapsraden niet wettelijk verplicht.

de onderwijsleeromgeving en toetsing en examinering bij visitatie aan de orde te laten komen. Ik ga er vanuit dat de medezeggenschapsraad zijn instemming mede heeft gegeven op grond van de visie op het verbeterbeleid van de instelling. De visie op verbeterbeleid wordt vervolgens niet ook nog inhoudelijk door de NVAO beoordeeld, maar het dient wel bij de aanvraag aanwezig te zijn. Het is een voorwaarde voor deelname.

5. Voldoende diversiteit

Daarnaast moet er, om tot een betekenisvolle evaluatie van het experiment te komen, een zekere spreiding zijn onder deelnemende instellingen. Ik hecht er aan dat de diversiteit die het hoger onderwijs kenmerkt tot uitdrukking komt in de deelname aan de pilot. De NVAO beziet of de instellingen die aan bovenstaande voorwaarden voldoen, de diversiteit die ons Nederlandse hoger onderwijs kent voldoende tot uiting brengt en baseert de selectie van instellingen die deel mogen nemen aan de pilot hierop. Er kunnen drie hogescholen en drie universiteiten meedoen aan de pilot.

6. Bestaand tijdpad instellingstoetsen kwaliteitszorg

Ik verwacht dat op basis van bovenstaande criteria een selectie van drie hogescholen en drie universiteiten plaatsvindt. Mocht dit niet het geval zijn, dan is het tijdpad van de huidige instellingstoets kwaliteitszorg uiteindelijk doorslaggevend bij de advisering van de NVAO welke instelling mag deelnemen aan de pilot.

Op basis van de bestaande cyclus van instellingstoetsen kwaliteitszorg adviseert de NVAO de Minister over de keuze van instellingen voor deelname aan de pilot, mits aan de bovenstaande voorwaarden is voldaan.

In de eerder voorgestelde pilot met instellingsaccreditatie was naast selectiecriteria voorzien in drie beoordelingscriteria. Daarvan is, nu de beoordeling van het eindniveau van elke opleiding door de NVAO in stand blijft, alleen het criterium van de instellingstoets kwaliteitszorg behouden. De aanvankelijk voorgestelde aanvullende criteria op instellingsniveau, te weten eisen op basis van inhoudelijke criteria en eisen ten aanzien van governance, vervallen als (compenserende) waarborgen nu de NVAO elke opleiding blijft beoordelen.

Dit betekent dat de NVAO (op grond van bovenstaande selectiecriteria) mij adviseert welke instellingen er uiteindelijk deel mogen nemen aan de pilot, en ik neem op grond daarvan een besluit. Dat besluit tot deelname aan de pilot leidt ertoe dat de NVAO de instellingstoets kwaliteitszorg van betreffende instelling omzet in instellingsaccreditatie.

Het is van belang dat de aanvraag voor de pilot niet veel werk oplevert voor de geïnteresseerde instellingen. Ik ben van mening dat ik de lasten voor instellingen die willen meedoen met de pilot tot een minimum beperk.

Noodremprocedure

In het debat van 14 januari 2016 heb ik met uw Kamer gesproken over een noodremprocedure. Ik verwacht dat de zes instellingen die deel mogen nemen het niet zo ver laten komen dat ingrijpen van buiten nodig blijkt te zijn. Immers, de pilot beoogt juist dat instellingen zelf meer verantwoordelijk zijn en deze verantwoordelijkheid ook nemen om, als dat nodig blijkt, op orde op zaken te stellen. Desalniettemin moet er altijd een manier zijn om in te grijpen wanneer dit geen realiteit blijkt. Naast de rol

die ik heb om deelname aan de pilot te beëindigen wanneer hiertoe aanleiding is, zie ik daarin ook een rol van de medezeggenschap. Ik hecht er aan daarbij dat de rolverdeling tussen medezeggenschap, het College van Bestuur en de Raad van Toezicht niet door elkaar lopen. Hieronder licht ik eerst toe welke waarborgen er zijn, en vervolgens zoom ik in op hoe de noodremprocedure in zijn werk gaat en welke stappen de medezeggenschapsraad kan zetten.

De kwaliteit van het onderwijs staat voorop, ook bij deze pilot. De pilot stoelt op een aantal belangrijke kwaliteitswaarborgen. Elke opleiding wordt gevisiteerd door externe peers en de NVAO blijft het eindniveau van elke opleiding beoordelen. Deelname is voor een beperkt aantal instellingen mogelijk die aan bovengenoemde voorwaarden voldoen. Ook gedurende de pilot zijn er de nodige waarborgen. De brandweerfunctie van de inspectie is ook binnen de pilot van kracht. Tot slot heb ik als Minister en stelselverantwoordelijke een aantal bevoegdheden die ik kan inzetten in het geval de kwaliteit van het onderwijs in het geding is. Denk daarbij aan het intrekken van accreditatie als de kwaliteit van de opleiding niet gewaarborgd is, het tussentijds beëindigen van (een deel van) de pilot. Deze bevoegdheden worden alleen als *last resort* ingezet, want het is de onderwijsgemeenschap die als eerste aan zet is om eventuele maatregelen te nemen naar aanleiding van zorgen of problemen over de kwaliteit van het onderwijs.

Hoe verloopt de noodremprocedure?

Intern en extern zijn er verschillende rollen binnen de onderwijs gemeenschap, waarin ook aandacht is voor de positie van de medezeggenschap. Ik ga er van uit dat bij de start en gedurende het verloop van de pilot frequent de dialoog wordt gevoerd binnen de onderwijsgemeenschap en tussen bestuur en medezeggenschap. Afhankelijk van het succes van de pilot kan de medezeggenschap als uitvloeisel van de dialoog zelf het initiatief nemen om het College van Bestuur te adviseren om deelname van betreffende instelling aan de pilot te beëindigen. De medezeggenschapsraad beargumenteert waarom hij vindt dat de pilot voortijdig moet worden beëindigd. Daarbij zal er sprake moeten zijn van nieuwe onvoorziene feiten die er op wijzen dat de kwaliteit van het onderwijs in het geding is; zo kan een nieuwe samenstelling van de medezeggenschapsraad geen reden zijn voor het in gang zetten van de noodremprocedure. Het College van Bestuur zal binnen een redelijke termijn reageren op het advies van de medezeggenschapsraad, met een deugdelijke onderbouwing.

Ik ga er van uit dat dit tot overeenstemming leidt. Als dat niet het geval is, komt de Raad van Toezicht in beeld. De Raad van Toezicht kan een bemiddelende rol vervullen en onderzoekt of er een minnelijke schikking mogelijk is tussen de medezeggenschapsraad en het College van Bestuur. Leidt dat niet tot een gemeenschappelijk beeld, dan staat voor de medezeggenschapsraad de weg open naar geschillencommissie⁵ en ultiem naar de inspectie. De inspectie adviseert mij in het kader van de brandweerfunctie of het nodig is de pilot bij een instelling te stoppen bij kwaliteitsproblemen. Zo ziet de noodremprocedure er uit.

Naast de brandweerfunctie van de inspectie behoud ik ook een brede bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de pilot. Ik kan vervolgens besluiten om bestuurlijk in te grijpen naar aanleiding van de brandweerfunctie van de inspectie, mochten er in de tussenrapportage

⁵ De geschillencommissie doet een juridische toets, geen inhoudelijke beoordeling. Het is denkbaar dat bij bepaalde situaties deze stap wordt overgeslagen.

zaken staan die daartoe aanleiding geven, of om andere redenen. Ik kan als Minister dus uiteindelijk deelname van betreffende instelling aan de pilot stop te zetten.

Vervolg

Naar verwachting zal de experimenteer-AMvB (waarmee de pilot instellingsaccreditatie wordt geregeld) gedurende het najaar van 2016 bij uw Kamer worden voorgehangen. Ik ga er, zoals gewisseld in de Kamer, van uit dat het debat met uw Kamer over de pilot instellingsaccreditatie met lichte opleidingsaccreditatie op dat moment wordt voortgezet. Plaatsing in het Staatsblad is voorzien tegen het einde van het voorjaar 2017.

Het wetsvoorstel «Accreditatie op maat» gaat voor de zomer van 2016 in internetconsultatie. In 2020 of 2021 wordt de pilot instellingsaccreditatie geëvalueerd, evenals de doorgevoerde verbeteringen in het gehele accreditatiestelsel, zoals aangekondigd in mijn brief van 1 juni 2015.

Wat betekent dit voor de instellingen?

Dat roept de vraag op wat dit voor instellingen betekent. Ik weet dat instellingen zo spoedig mogelijk duidelijkheid wensen om zich tijdig voor te kunnen bereiden, en ik doe er alles aan om daar aan tegemoet te komen.

Ter voorbereiding kunnen instellingen zaken oppakken. Pas als de AMvB in werking is getreden, kunnen formele besluiten worden genomen. Maar het interne proces over de wenselijkheid kan tegelijkertijd daarmee plaatsvinden met een goede dialoog binnen de instelling. Naar aanleiding van de helderheid uit het Kamerdebat en deze brief, kunnen instellingen nu al aan de slag. Het is duidelijk dat bij instellingsaccreditatie de instelling zelf zorgdraagt voor de externe visitatie en de te ondernemen acties die daarop volgen waar het gaat om de onderwerpen onderwijsprogramma en toetsing en examinering. Instellingen kunnen op grond daarvan nu al beleid maken en dat vroegtijdig bespreken met docenten en studenten. Het is voor instellingen met interesse in instellingaccreditatie belangrijk om daar spoedig een start mee te maken, ook vooruitlopend op de instemmingsbevoegdheid van de medezeggenschap. Wanneer de experimenteer-AMvB is voorgehangen in beide Kamers der Staten-Generaal bestaat er duidelijkheid over de politieke steun voor de pilot zoals die in de concept-AmvB is vormgegeven. De juridische waardering daarvan is mede afhankelijk van het advies van de Raad van State. Na de advisering door de Raad van State kan het formele moment voor de aanmelding bij de NVAO worden vastgesteld. Niets staat er echter aan in de weg dat instellingen hun belangstelling voor de pilot dit najaar al kenbaar te maken aan de NVAO. Zodra de experimenteer-AMvB in het Staatsblad staat, kan de NVAO mij adviseren over welke instellingen er kunnen deelnemen aan de pilot. Ik streef er na om zo spoedig mogelijk een besluit te nemen op grond van dat NVAO-advies.

Ik heb met mijn Vlaamse collegaminister van Onderwijs, Minister Crevits, afgesproken dat we elkaar op de hoogte houden van de ontwikkelingen op o.a. accreditatiegebied. Ook om te zien wat de effecten zijn van de keuzes die in Vlaanderen en in Nederland zijn gemaakt, en om van elkaar te leren.

Kortom, het hoger onderwijs is in beweging, innoveert en vernieuwt, en het accreditatiestelsel is daar onlosmakelijk mee verbonden. De kern is echter dat accreditatie de kwaliteit waarborgt vanuit de overtuiging dat

het gesprek tussen peers onderling de basis is en de docent en student centraal staan. Daar gaat het uiteindelijk om in het onderwijs, ook in het hoger onderwijs.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker