

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2017/18

34 735 Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat)

Nr. xxx Nota naar aanleiding van het verslag

Ontvangen

Algemeen

Op 7 september 2017 heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van uw Kamer het verslag vastgesteld in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel accreditatie op maat. Ik dank de commissie daarvoor.

Ik heb geconstateerd dat de leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en daar nog een aantal vragen over hebben. *Zij vragen onder andere of de regering de stelling deelt dat het hoger onderwijs een grote mate van vrijheid geniet door het huidige accreditatiestelsel en dat met deze vrijheid ook degelijke verantwoording gepaard gaat.*

Het hoger onderwijs geniet sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een hoge mate van autonomie waar het gaat om de verantwoordelijkheid van instellingen voor de inrichting van het onderwijs. De HOAK-nota uit de jaren tachtig is een belangrijke markering van deze sturingsfilosofie. Daarmee is meer ruimte mogelijk gemaakt voor kwaliteitsverbetering en onderwijsvernieuwing. De instellingen bewaken zelf de kwaliteit van hun onderwijs en verantwoorden zich hierover in de openbaarheid. De overheid staat hierbij op enige afstand. Dit geldt ook voor het accreditatiestelsel.

Het accreditatiestelsel is gebaseerd op peer review. Het is in eerste instantie aan de instellingen met hun onderwijsgemeenschap zelf om te beoordelen in hoeverre de kwaliteit van het onderwijs aan de maat is en elkaar hierin scherp te houden. De NVAO valideert vervolgens dit kwaliteitsoordeel. Accreditatie is een instrument voor externe verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs en draagt bij aan kwaliteitsverbetering. Daarmee is het het sluitstuk van het kwaliteitszorgsysteem. Dit betekent dat de genoemde autonomie gepaard gaat met een degelijke verantwoording over én verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit. In die betekenis onderschrijft de regering de stelling van de leden van de VVD-fractie.

Ook de leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog een aantal vragen, vooral over nut en noodzaak ervan.

Dat de leden van de D66-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van de voorstellen voor de wetswijziging betreffende het optimaliseren van het accreditatiestelsel verheugt mij, ook al hebben ook deze leden nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele opmerkingen en een aantal vragen. Datzelfde geldt voor de leden van de SP-fractie

Ik stel vervolgens vast dat de leden van de ChristenUnie- fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en dat zij de doelstelling onderschrijven om het accreditatiestelsel meer vorm te geven op basis van vertrouwen en het door betrokkenen als minder belastend te laten ervaren. Zij hebben in deze fase van de behandeling geen behoefte aan een nadere toelichting op het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, zo constateer ik. Deze leden steunen de inzet om vooruitlopend op een brede evaluatie gerichte verbeteringen door te voeren die de druk op instellingen kunnen verlichten. Zij zien echter ruimte voor verdergaande tegemoetkomingen en vrezen bovendien dat het wetsvoorstel ook tot verzwaring van lasten kan leiden, nog afgezien van het feit dat onduidelijkheid in accreditatiekaders onnodige lastendruk en ongewenste beperking van de professionele vrijheid kan betekenen.

Ik zal de vragen van de leden van de verschillende fracties hierna beantwoorden. Ik houd daarbij de volgorde van het verslag aan. Deze nota naar aanleiding van het verslag is opgesteld in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om het experiment met een instellingsaccreditatie en lichte opleidingsaccreditatie als zodanig te benoemen en niet te schrijven over een lichtere toets op opleidingsniveau, juist omdat er wel degelijk nog een opleidingsaccreditatie plaatsvindt.

In het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie vindt inderdaad nog opleidingsaccreditatie plaats. De opleiding wordt in het kader van accreditatie door de NVAO alleen beoordeeld op de standaarden 1 (beoogd eindniveau) en 4 (gerealiseerd eindniveau). Instellingen krijgen meer vrijheid om peer review op de standaarden 2 (onderwijsleeromgeving) en 3 (toetsing en examinering) zelf vorm te geven. In deze context wordt in de memorie van toelichting gesproken van een lichtere toets op opleidingsniveau. De memorie van toelichting verwijst met deze term naar het gelijknamige experimenteerbesluit.

Deze leden informeren ook naar de stand van zaken betreffende het experiment.

Nadat het experimenteerbesluit op 21 februari 2017 bij uw Kamer is voorgehangen, is het op 1 mei 2017 door de Koning bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt. De Afdeling heeft op 24 augustus 2017 haar advies uitgebracht. Aan het nader rapport naar aanleiding van dit advies wordt op dit moment gewerkt.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat het met regelmaat en onafhankelijk beoordelen door vakgenoten van opleidingen één van de krachten is van ons accreditatiestelsel. Zij vragen of de regering dan ook de mening deelt dat er altijd op opleidingsniveau geaccrediteerd moeten worden.

Hoewel opleidingsaccreditatie en periodieke, onafhankelijke peer review in de huidige situatie hand in hand gaan, zijn zij niet hetzelfde. Peer review op opleidingsniveau is de basis van het accreditatiestelsel; aan peer review per opleiding ontleent ons accreditatiestelsel in grote mate haar kracht. De beoordeling door en het inhoudelijke gesprek met deskundigen, die de instelling inhoudelijk gezaghebbend en professioneel acht, leiden ertoe dat het stelsel een goed beeld van de onderwijskwaliteit geeft en aanzet tot verbetering van de kwaliteit van opleidingen. De kwaliteit van de opleiding staat dus centraal en visitatie is daarvoor essentieel. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat er altijd op opleidingsniveau geaccrediteerd moet worden zoals de leden van de VVD-

fractie suggereren. Dit blijkt ook uit het feit dat peer review om de kwaliteit van opleidingen te verbeteren al sinds de jaren '80 van de vorige eeuw bestaat en de accreditatie van opleidingen pas sinds 2002.

In het huidige stelsel is de externe, onafhankelijke blik georganiseerd in een tweeslag: de visitatie (peer review) en de accreditatie (oordeel NVAO). Er zijn ook Europese landen die de visitatie zelf als voldoende externe kwaliteitsborging beschouwen en ook voldoen aan de Europese richtlijnen voor kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. In Nederland is voor dit laatste niet gekozen en is er sinds 2002 een systeem van opleidingsaccreditatie. Dit verandert niet met dit wetsvoorstel en ook niet met het eerder genoemde experiment.

Graag belicht ik hier dan ook het internationale perspectief. In 1999 spraken Europese landen in de Bolognaverklaring af de internationale mobiliteit van studenten te vergroten. Daarbij werd besloten om de bachelor-masterstructuur in te voeren en werden er ook eisen gesteld aan het nationale systeem voor kwaliteitswaarborgen met het idee dat de landen vergelijkbare methodologie en criteria zouden ontwikkelen. Voor de uitwisseling van studenten moet de kwaliteit van de verschillende instellingen gewaarborgd en vergelijkbaar zijn. Tegen die achtergrond werd ervoor gekozen dat het Nederlandse kwaliteitszorgstelsel een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden, een evaluatie van onderwijsprogramma's en een systeem van accreditatie moest kennen. De Europese richtlijnen schrijven echter niets voor ten aanzien van het niveau waarop accreditatie moet plaatsvinden. Zo zijn er ook landen die gekozen hebben voor instellingsaccreditatie.

Verder lezen deze leden dat de lasten van de accreditatie als hoog ervaren worden. Is de regering van mening dat de ervaren werkdruk ook feitelijk werkdruk tot gevolg heeft?

Dat is niet zo eenduidig te stellen. Wel is het omgekeerde het geval. De ervaren lasten worden onder andere bepaald door de feitelijke hoeveelheid werkzaamheden ten behoeve van externe verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs, maar worden tevens gekleurd door de betekenis die de betrokkenen geven aan die werkzaamheden en de merkbare verbeteringen die een kwaliteitsbeoordeling met zich meebrengt voor de kwaliteit. De ervaren werkdruk is beheersbaar zolang er een evenwicht bestaat tussen de lasten en de baten.

Zij vragen of de regering nader kan ingaan op de oorzaken van de ervaren werkdruk.

De Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0 constateert in haar adviesrapport dat de ervaren werkdruk verschillende oorzaken kent die in samenhang gezien moeten worden. Daarvan licht ik er drie belangrijke uit.

Door de huidige nadruk op de verantwoordingsfunctie van het accreditatiestelsel komt de verbeterfunctie nu nog niet voldoende tot zijn recht. Immers, openheid geven over wat minder goed gaat, brengt het risico met zich mee negatiever beoordeeld te worden. Als er te weinig ruimte wordt ervaren voor een open gesprek over wat er beter kan, is dit demotiverend voor docenten en maakt dit de accreditatie meer belastend.

Daarnaast geven docenten aan dat zij een gebrek aan eigenaarschap ervaren. Zij onderkennen de waarde van verantwoording afleggen maar herkennen zich niet altijd in de wijze waarop en de mate waarin dit van hen verwacht wordt. Ook dit kan een grotere ervaren lastendruk in de hand werken.

Bovendien blijkt dat instellingen soms zelf ook hoge lasten creëren omdat zij eisen voor ogen hebben die het accreditatiekader helemaal niet stelt. Door het grote belang van accreditatie en de daaraan verbonden consequenties willen instellingen het niet riskeren de accreditatie mis te lopen en nemen zij het zekere voor het onzekere. Hierdoor leveren instellingen regelmatig meer gegevens aan dan strikt noodzakelijk is. Ook vragen de visitatiepanels soms om meer gegevens dan redelijkerwijs nodig is om een goed beeld van de opleiding te krijgen.

De Inspectie van het onderwijs (inspectie) verwacht eind november 2017 een tussenbericht uit te brengen, vooruitlopend op de gehele evaluatie van het accreditatiestelsel in het voorjaar van 2018. Daarover zal ik uw Kamer informeren. In het tussenbericht verwacht de inspectie onder andere nader in te gaan op de oorzaken van ervaren werkdruk en de betrokkenheid van verschillende partijen in het stelsel daarbij.

Speelt hierin mee dat opleidingen pas met het een accreditatie in zicht alle zaken op orde brengen in plaats van gedurende zes jaar alles bijhouden?

Sommige opleidingen komen inderdaad in een relatief laat stadium in beweging om relevante gegevens ten behoeve van de accreditatie te verzamelen en te ordenen. Dit kan bijdragen aan de ervaren lastendruk. Tegelijkertijd werkt een groot deel van de instellingen en opleidingen met een zogeheten PDCA-cyclus (plan-do-check-act) en met midterm-reviews waaruit eveneens de nodige lasten kunnen voortvloeien. Ook constateert de Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0 dat de instellingstoets kwaliteitszorg binnen de instelling aanzet tot sterkere sturing op en bewaking van de kwaliteit van het onderwijs en bovendien stimulerend werkt voor de kwaliteitscultuur. Dit wijst erop dat de ervaren lastendruk slechts in beperkte mate valt terug te voeren op het wegwerken van achterstallig onderhoud.

Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat de lasten niet in verhouding staan tot de baten. Maar, zo vragen zij aan de regering, is het niet van belang om ook de baten voor andere partijen in het oog te houden, bijvoorbeeld voor de studenten, het afnemend beroepenveld, de overheid of samenleving die door de accreditatie kunnen vaststellen dat de kwaliteit van een voldoende niveau is.

Voor een effectief accreditatiestelsel is het van belang dat er een evenwicht bestaat tussen de ervaren lasten en baten. Accreditatie is een instrument met als doel de kwaliteit van het hoger onderwijs te borgen. De borging van die kwaliteit komt ten bate van de studenten, docenten en onderwijsleiders en evenzeer van het afnemend beroepenveld, de overheid en de samenleving in den brede: zij moeten erop kunnen rekenen dat de kwaliteit van het onderwijs op orde is. Goede kwaliteitszorg omvat daarom zowel interne als externe verantwoording over de kwaliteit. Maar externe verantwoording is niet de enige functie van kwaliteitszorg. Kwaliteitszorg dient ook gericht te zijn op verbetering, zelfs daar waar de kwaliteit op orde is. Het accreditatiestelsel kan alleen effectief functioneren indien het op voldoende draagvlak kan rekenen bij alle directe en indirecte belanghebbenden en betrokkenen. Daarvoor is een pakket van maatregelen nodig dat in samenhang meer evenwicht in het stelsel brengt; meer eigenaarschap en vertrouwen, meer ruimte voor kwaliteitsverbetering, minder ervaren lasten en met behoud van kwaliteitswaarborgen.

Ten slotte vragen deze leden de regering nader toe te lichten dat de overheid bij kwaliteitsbeleid een faciliterende rol past. Is het niet aan de overheid, bijvoorbeeld via de NVAO¹, de onderwijskwaliteit te borgen door deze vast te stellen?

De overheid heeft de verantwoordelijkheid te zorgen voor een toekomstbestendig onderwijsstelsel dat kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid borgt. Accreditatie is een belangrijk instrument voor de overheid om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen. De NVAO stelt de kwaliteit vast maar het borgen ervan ligt in eerste instantie bij de instelling. Verbetering van de onderwijskwaliteit is evenzeer van maatschappelijk belang. Hier past de overheid echter een meer faciliterende rol, omdat de onderwijsgemeenschap primair aan zet is om het onderwijs verder te ontwikkelen en de kwaliteit te verbeteren. Daar ligt de benodigde expertise en motivatie. Accreditatie kan weliswaar aanzetten tot verbeteringen maar mag de onderwijsgemeenschap niet belemmeren in het nemen van haar eigen verantwoordelijkheid. In een toekomstbestendig hoger onderwijsstelsel komt de versterking van de kwaliteitscultuur en het innovatievermogen vanuit de

¹ NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

onderwijsgemeenschap zelf. In het maatschappelijke belang hoort de overheid zich hier faciliterend op te stellen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de concentratie op de beoordeling van eindwerken, die sinds het bekend worden van enkele grote misstanden is ontstaan, tot grote lastendruk voor docenten leidt. Deze leden vragen of de regering kan toelichten waarom gelet op de uitgangspunten van het wetsvoorstel geen vertrouwen kan worden gesteld in het gewenste eindniveau van studenten wanneer het systeem van examinering in de accreditatie kritisch is getoetst. In tegenstelling tot de huidige wet lijkt het wetsvoorstel zelfs een accent te zetten op de beoordeling van eindwerken, doordat de gerealiseerde kwaliteit in het voorstel is opgenomen. Waarom is de kritiek vanuit het onderwijs geen aanleiding om ook op dit punt, na alle verbeteringen die zijn aangebracht, een stapje terug te doen, zo vragen deze leden.

Voor de invoering van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs (Stb. 2013, 558) was het beoordelen van het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering één criterium. In deze wet, die in 2014 in werking is getreden, is een nadere afweging gemaakt tussen vertrouwen geven waar het kan en ingrijpen waar het moet. Het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering vormen sindsdien, gelet op het zwaarwegende belang van elk van beide onderwerpen, niet langer tezamen één beoordelingscriterium. Dit was een aanbeveling van de inspectie naar aanleiding van het onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs (Utrecht, april 2011). Door het eindniveau en de wijze van examinering als twee aparte criteria te zien is een zwak resultaat bij één van de twee criteria niet langer te compenseren door een positief resultaat van het andere criterium.

Bewaking van het gerealiseerde eindniveau is een van de kernwaarden in het huidige systeem van externe kwaliteitszorg van het Nederlandse hoger onderwijs. Daarmee wordt geborgd dat de eindkwalificaties van elke erkende opleiding voldoen aan de eisen die toonaangevend zijn voor de betreffende wetenschappelijke discipline danwel het beroepenveld in binnen- en buitenland, zo onderstreept ook de Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0 in haar advies.² De regering ziet daarom geen aanleiding om het criterium van het gerealiseerde eindniveau los te laten of daarin enige wijziging aan te brengen. Het is een misverstand dat door dit wetsvoorstel een accent wordt gezet op de beoordeling van eindwerken.

3. Kwaliteitszorg en accreditatie

A. Behoud van accreditatie

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering stelt dat de accreditatie ingetrokken kan worden wanneer een visitatierapport niet tijdig ingediend wordt. De leden vragen de regering toe te lichten waarom hier voor een 'kan-bepaling' is gekozen, in plaats van een automatisme.

Het uitgangspunt is dat een accreditatie wordt ingetrokken wanneer een visitatierapport niet tijdig wordt ingediend. De datum die door de NVAO wordt bepaald waarop het visitatierapport moet worden overgelegd (zie artikel 5.16, tweede lid), is bedoeld als een fatale termijn. Uit artikel 5.19 wordt dat niet helemaal duidelijk. Bij nota van wijziging zal dit worden verhelderd.

In artikel 5.16, vierde lid, is voorzien in een hardheidsclausule voor het geval er onvoorziene omstandigheden zijn die maken dat het visitatierapport door een instellingsbestuur niet tijdig kan worden ingediend. De minister kan in zo'n geval uitstel van het indienen van het visitatierapport verlenen. Voorafgaand daaraan raadpleegt hij

² In de stuurgroep waren de VSNU, de Vereniging Hogescholen, de NRTO, het ISO, de LSVb, de inspectie, de NVAO en OCW vertegenwoordigd. Voor het advies, zie bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 288, nr. 471.

steeds de NVAO. Het moet daarbij gaan om onvoorziene omstandigheden die niet zijn te herleiden tot tekortkomingen in de onderwijskwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan een situatie waarin de visitatiecommissie haar werkzaamheden niet tijdig heeft kunnen afronden.

Daarnaast lezen deze leden dat de regering een erkenning ITK³ met twee jaar mag verlengen. Kan de regering toelichten onder welke omstandigheden hiertoe overgegaan zou kunnen worden?

De minister kan tot verlenging van de erkenning ITK overgaan met maximaal twee jaar indien de instelling wegens onvoorziene omstandigheden niet tijdig een aanvraag kan indienen. De ervaring met accreditatie heeft geleerd dat er situaties bij een instelling kunnen ontstaan die de wetgever niet heeft voorzien. In dat geval is maatwerk gepast. Hierbij valt te denken aan bijzondere omstandigheden die niet direct aan het kwaliteitszorgsysteem raken en die een instellingsbestuur belemmeren bij het voorbereiden van de ITK-procedure zoals brand bij de instelling. Of een dergelijke bijzondere omstandigheid zich voordoet, is aan het oordeel van de minister voorbehouden. De minister vraagt in voorkomende gevallen de NVAO om advies. Tijdens een verlenging blijft de kwaliteit van opleidingen gewaarborgd door de beperkte opleidingsbeoordeling.

De leden van de D66-fractie vragen op basis waarvan wordt besloten de accreditatie daadwerkelijk in te trekken, mocht de onderwijsinstelling haar visitatierapport te laat inleveren.

De datum waarop het visitatierapport moet worden overgelegd met het oog op de eerstvolgende herbeoordeling (artikel 5.16, tweede lid) is een fatale termijn behoudens wanneer de aanleiding voor het later overleggen van het visitatierapport verband houdt met onvoorziene omstandigheden (artikel 5.16, vierde lid). Het enkele feit van het te laat inleveren is dus voldoende basis om de accreditatie bestaande opleiding in te trekken. In de voorliggende wettekst komt dit onvoldoende tot uitdrukking. Bij nota van wijziging zal dit worden verduidelijkt door artikel 5.19, derde lid, uit te breiden met het te laat indienen van het visitatierapport.

Deze leden constateren voorts dat "De criteria [...] ten behoeve van een intrekingsbesluit zoveel mogelijk overeen [komen] met de criteria en beslisregels voor het verlenen van accreditatie [...]". Waar komen de criteria ten behoeve van een intrekingsbesluit niet overeen, waarom is hiervoor gekozen, vragen zij.

De beslisregels en standaarden die de NVAO in haar accreditiekader hanteert voor het verlenen van accreditatie, vormen een nadere uitwerking van de kwaliteitsaspecten uit de wet die bepalend zijn voor het al dan niet verlenen van accreditatie. Voor het intrekken van accreditatie door de NVAO gelden dezelfde criteria en beslisregels. De formulering "zoveel mogelijk" is ten onrechte in de memorie van toelichting opgenomen.

4. Hoofdpijnen van het voorstel

A. Probleembeschrijving

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering schrijft dat de lasten vooral ervaren worden. Daarnaast stelt de regering dat opleidingen of instellingen soms meer werk van de verantwoording maken dan nodig is. Welke maatregelen heeft de regering overwogen om juist de eigen bureaucratie aan te pakken?

Een instelling of opleiding maakt soms meer werk van de voorbereidingen op accreditatie dan achteraf nodig blijkt. Dat kan in sommige gevallen een bewuste keuze zijn –

³ ITK: instellingstoets kwaliteitszorg

sommige opleidingen laten met trots zoveel mogelijk zien wat zij in huis hebben – maar ook gevoelens van onzekerheid of een gebrek aan vertrouwen in het eigen kunnen spelen soms een rol. Met het vernieuwde accreditatiekader kan een deel van die onzekerheid weggenomen worden. Door van het accreditatiestelsel meer eigenaarschap en vertrouwen te laten uitgaan, wordt de onderwijsprofessional meer erkend in zijn of haar rol als primair verantwoordelijke (ervarings)deskundige. Ook heeft de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel, als interactief beleidstraject, binnen de onderwijsinstellingen en andere relevante organisaties scherpe discussies teweeggebracht over bijvoorbeeld het aanleveren en opvragen van documenten ten behoeve van accreditatie.

De instellingen zelf hebben een eigen verantwoordelijkheid in het beheersen van de interne regeldruk, maar ook de NVAO kan daarbij een belangrijke rol spelen. In het accreditatiekader is nu expliciet opgenomen dat de visitatiepanels terughoudendheid moeten betrachten in het opvragen van aanvullende informatie. Bij wijze van "compliance assistance" gaat de NVAO de komende jaren meer tijd steken in het trainen van voorzitters en secretarissen van panels, intensiveert zij de voorlichting over het kader en informeert zij opleidingen in een vroeg stadium over de mogelijkheden om de beoordeling beter te laten aansluiten bij specifieke aspecten van de opleiding. Ook zet zij in op structureel overleg met verschillende partijen zoals instellingen, coördinatoren van visitatiegroepen, evaluatiebureaus en kwaliteitszorgmedewerkers.

Bij het hoofdstuk lastenverlichting schrijft de regering dat er een taak ligt bij de instelling zelf, maar ze doet hier geen concreet voorstel. Heeft de regering lessen getrokken uit de Operatie Regels Ruimen in het primair en voortgezet onderwijs? Kan de regering aangeven hoe in andere sectoren, binnen en buiten het onderwijs, wordt gedacht over het nut van verantwoording? Welke lessen vallen hier uit te trekken, zo vragen deze leden.

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. In gevallen dat men wel het achterliggende nut onderkent, ligt de ervaren last veel meer in de vorm waarin de registratie is gegoten, in het te uitgebreide of te ingewikkelde format, in het feit dat er onvoldoende gebruik wordt (kan worden) gemaakt van al bestaande registraties en in de organisatie van de werkzaamheden. Omdat de regeldruk in elke sector andere vormen aanneemt, is maatwerk van groot belang voor een effectieve aanpak. In veel gevallen is niet alleen de kwaliteit van de wetgeving maar ook de interne regelgeving bepalend voor de mate waarin regeldruk wordt ervaren.

Zo zijn in de Operatie Regels Ruimen zes scholen in het primair en voortgezet onderwijs aan de slag gegaan met het aanpakken van de interne regeldruk door met een "operatieteam" het gesprek te voeren over nut en noodzaak van administraties. Dit gesprek leverde al mooie resultaten op, zoals het afschaffen van onnodige formulieren of werkprocessen die anders worden ingericht. Er is vaak meer ruimte voor een eigen invulling dan men denkt. Tegelijkertijd blijkt het tegengaan van interne regeldruk een proces van lange adem: het veranderen van werkwijzen en administratiesystemen kan niet van de ene op de andere dag. Bovendien zijn vaak verschillende partijen (zoals besturen en samenwerkingsverbanden) betrokken bij het ontstaan van de interne regeldruk. Deze aandachtspunten worden meegenomen voor het vervolg van Operatie Regels Ruimen. Uw Kamer wordt nog dit jaar hierover geïnformeerd.

De leden lezen voorts dat uit onderzoek blijkt dat 45 procent van de ondervraagden stelt dat de inspanning voor een beoordelingsprocedure opweegt tegen de baten. In hoeverre is dit een cijfer dat van belang is?

Dit cijfer geeft aan dat opleidingen in 2013 in bijna de helft van de gevallen per saldo positief oordeelden over de beoordelingsprocedure. Het laat tegelijkertijd zien dat voor een substantieel percentage van de opleidingen de baten van de door hen geleverde inspanningen niet in verhouding staan tot de lasten. Dit is relevant, want of de baten in redelijke verhouding staan tot de lasten is bepalend voor hoe zwaar die lasten worden ervaren. Dat is een indicatie voor het draagvlak van het accreditatiestelsel. De inspectie verwacht eind november 2017 in het eerder genoemde tussenbericht te komen met actuele cijfers.

Heeft de inspectie ook onderzocht of er conclusies zijn te trekken uit de 45 procent die de stelling ondersteunde en de 55 procent die dit niet deed? Waren bij de 55 procent de zaken op orde?

De inspectie heeft dit niet onderzocht. Wel bleek uit gesprekken en casestudies dat opleidingen die hun interne kwaliteitszorg op orde hebben de accreditatie als minder belastend ervaren dan opleidingen die dat niet hebben. Er zijn overigens meer factoren die bepalend zijn voor de ervaren lasten. Wat volgens de inspectie bijvoorbeeld ook een rol kan spelen bij opleidingen die tot de 55% behoren, is dat zij zich (mogelijk ten onrechte) onzeker voelen over de visitatie en accreditatie, zich daarom soms tot in detail voorbereiden op mogelijke vragen en zodoende uiteindelijk de inspanning niet vinden opwegen tegen de baten. Op eventuele andere factoren verwacht de inspectie nader te kunnen ingaan in haar tussenbericht.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten in hoeverre dit wetsvoorstel de ervaren lasten verlaagt die niet ontstaan vanuit regelgeving, maar het gevolg zijn van visitatiebureaus, visitatiepanels en instellingen zelf.

Voor het antwoord op deze vraag wordt in de eerste plaats verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie aan het begin van deze paragraaf. Het accreditatiestelsel is gelaagd opgebouwd, waarbij op elk niveau de mogelijkheid zich voordoet dat de lasten worden vermeerderd en daarmee vermenigvuldigd. Dit is inherent aan een stelsel waarbij normen op het ene niveau nader geoperationaliseerd worden op het andere. Met deze wetwijziging en een aanpassing van het accreditatiekader worden de eerste, maar zeker niet de enige stappen gezet in het verlagen van de lasten. Ogenschijnlijk kleine aanpassingen in de wet kunnen de ervaren lasten op de werkvloer flink verminderen, maar daarvoor is het wel nodig dat alle betrokken partijen, elk vanuit hun eigen rol, hun steentje daaraan bijdragen.

B. Noodzaak van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat de eerste reacties zijn op de 'quick wins' die zijn doorgevoerd.

In de afgelopen tijd zijn al verschillende maatregelen genomen om op korte termijn lastenreductie te realiseren en gevolg te geven aan de aanbevelingen die voortvloeien uit de stelsevaluatie van 2013. Zo heeft de NVAO kritisch gekeken naar hoe de (administratieve) lasten kunnen worden beperkt. Eind 2014 heeft de NVAO in het accreditatiekader quick wins vormgegeven zoals het voorschrijven van de maximale omvang van de stukken en het bieden van meer duidelijkheid over welke stukken wel en niet aangeleverd moeten worden. Door de relatief recente wijziging van dit kader is met deze quick wins nog weinig ervaring opgedaan, maar zij zullen onderdeel uitmaken van de stelsevaluatie die de inspectie momenteel uitvoert en mogelijk ook van haar tussenbericht eind november.

Een andere quick win is het versterken van de consistentie van beoordelingen. Bij de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs (Stb. 2013, 558) is het visiteren in visitatiegroepen in het hoger onderwijs opnieuw ingevoerd met de bedoeling om

opleidingsbeoordelingen scherper en beter vergelijkbaar te maken. Ook dit onderwerp zal deel uitmaken van de stelsevaluatie.

C. Doelstellingen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de mening deelt dat goede kwaliteitszorg alleen kan plaatsvinden als er vreemde ogen meekijken naar de prestaties en het functioneren van een opleiding. Deelt de regering de stelling dat, ook wanneer een instelling centraal de interne kwaliteitszorg op orde heeft, er ook opleidingsaccreditatie moet plaatsvinden?

De regering deelt de mening dat goede kwaliteitszorg ook vreemde ogen vereist. Daarbij zij ook verwezen naar het antwoord op de eerste vraag in paragraaf 2 van dit verslag van de leden van deze fractie. Goede kwaliteitszorg van het hoger onderwijs vereist onder andere dat er niet alleen intern maar ook extern verantwoording wordt afgelegd over de onderwijskwaliteit. De Europese richtlijnen (ESG) schrijven externe verantwoording over de opleiding aan onafhankelijke deskundigen – externe peer review - voor. Binnen Europa wordt daar op verschillende manieren vorm aan gegeven. In sommige landen alleen door visitatie en in Nederland door visitatie en accreditatie. De ESG vereisen dus geen opleidingsaccreditatie.

Voorts lezen deze leden op blz. 10 van de memorie van toelichting dat er vijf doelstellingen zijn voor de verbetering van het accreditatiestelsel. Zij vragen wat het verschil is tussen de doelen 2 (De ervaren lasten worden substantieel verminderd) en 3 (Vertrouwen staat voorop).

Beide doelstellingen zijn van een andere orde. De ervaren lasten kunnen op verschillende manieren worden teruggedrongen; vertrouwen voorop stellen is er daar één van. De regering beziet de beoogde doelstellingen in onderlinge samenhang, zoals ook de knelpunten met elkaar vervlochten zijn. Indien de onderwijsgemeenschap meer vertrouwen (en zelfvertrouwen) ervaart bij de accreditatie, ontstaat er meer ruimte voor docenten, kwaliteitszorgmedewerkers en bestuurders om hun eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en kwaliteitsverbetering ten volle te nemen. Dit maakt dat de werkzaamheden ten behoeve van accreditatie als minder belastend worden ervaren. Vertrouwen kan weliswaar niet de garantie bieden dat zij die verantwoordelijkheid ook altijd nemen, maar wanneer het vertrouwen ontbreekt, kan die verantwoordelijkheid niet integraal worden opgepakt.

Zij vragen of het een taak is van de rijksoverheid om 'ervaren' lasten te verminderen of dat dit primair een taak is van leidinggevendenden in het onderwijs?

De overheid is verantwoordelijk voor een effectief en toekomstbestendig accreditatiestelsel. De effectiviteit van dit stelsel is mede afhankelijk van het draagvlak voor dit stelsel. Met te grote ervaren lasten komt het draagvlak onder druk te staan en daarmee de effectiviteit. De regering beoogt het accreditatieproces zo in te richten dat dit proces niet louter als een verplichting jegens de overheid wordt ervaren, maar in de eerste plaats als een proces van de onderwijsgemeenschap zelf. Daarvoor is het nodig dat bepaalde verantwoordelijkheden meer bij de onderwijsgemeenschap komen te liggen. Wetswijziging is daarvoor een vereiste, maar niet afdoende. De regering is zich ervan bewust dat alle betrokkenen binnen de onderwijsgemeenschap, inclusief leidinggevendenden in het onderwijs, elk vanuit hun eigen rol de mogelijkheid en de opgave hebben om de ervaren lasten te verminderen. Dit draagt de regering consequent uit bij de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel.

Is doelstelling 5 (Het draagvlak voor het stelsel blijft behouden) niet meer een randvoorwaarde dan een doel? Kan de regering nader toelichten hoe dit wetsvoorstel doelstelling 1 (Het stelsel levert transparante informatie en garanties voor studenten,

werkgevers en andere maatschappelijke actoren met betrekking tot de kwaliteit van opleidingen) precies verbetert, zo vragen deze leden.

De vijf doelstellingen zijn niet allemaal van dezelfde orde. Doelstelling 1 betreft een essentiële functie van accreditatie. Uit alle evaluaties van het accreditatiestelsel komt naar voren dat het accreditatiestelsel in essentie goed functioneert. De regering beoogt met dit wetsvoorstel om deze functie van het accreditatiestelsel te behouden. Doelstelling 5 is inderdaad ook als een randvoorwaarde op te vatten. Niettemin heeft de regering ervoor gekozen om behoud van draagvlak aan te merken als een expliciete doelstelling omdat deze direct van invloed is op de effectiviteit van het stelsel en omdat zij geconstateerd heeft dat het draagvlak voor de huidige inrichting van het stelsel onder druk staat. Als er niet wordt ingegrepen, brokkelt het draagvlak verder af, waarmee op termijn ook doelstelling 1 op de tocht komt te staan. Voor een duurzaam en toekomstbestendig accreditatiestelsel is draagvlak van wezenlijk belang.

D. Maatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de fasering van gesprekken in eerdere wetgeving onmogelijk was. Graag ontvangen zij een toelichting.

De fasering van gesprekken in eerdere wetgeving was niet onmogelijk en is in dit wetsvoorstel ook niet verplicht voorgeschreven. De voorschriften voor de wijze van rapportage (de onderscheiding tussen verantwoorden en verbeteren) impliceren echter wel dat in de gesprekken tijdens de visitatie voor alle partijen helder is wanneer er gesproken wordt over eventuele verbeteringen of in welke richting de opleiding zich verder zou kunnen ontwikkelen, en wanneer het gaat om een verantwoording die gevalideerd zal worden door de NVAO. Dit idee – om de gesprekken aldus te faseren – is tijdens expertmeetings ingebracht door docenten, studenten en kwaliteitszorgmedewerkers. Indien tijdens de visitatie al duidelijk wordt dat de kwaliteit aan de maat is, ontstaat er meer ruimte om met elkaar te spreken over wat er nog beter of anders kan. Hiermee wordt beoogd het eigenaarschap te versterken. Om die reden is dit nader geëxpliciteerd in de memorie van toelichting.

Deze leden begrijpen dat de regering wil dat het rapport met aanbevelingen op een redelijke termijn openbaar gemaakt moet worden, maar in ieder geval voorafgaand aan de volgende accreditatie. Zij zijn er niet van overtuigd dat de wet een dergelijke ruimte moet geven en vragen de regering duidelijkheid te scheppen door het moment vast te stellen waarop het rapport openbaar en goed vindbaar moet zijn.

Net als de leden van de VVD-fractie had de Afdeling advisering van de Raad van State vraagtekens bij het begrip 'redelijke termijn'. De termijn waarop het instellingsbestuur de aanbevelingen openbaar moet maken, zou volgens het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel tussen een en zes jaar kunnen liggen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is het begrip 'redelijke termijn' in het wetsvoorstel vervangen door: binnen een jaar nadat het accreditatieorgaan het accreditatierapport heeft vastgesteld. Hiermee wordt bereikt dat de NVAO eigenstandig haar oordeel over de kwaliteit vormt, maar ook dat openbaarmaking van aanbevelingen niet al te lang op zich zal laten wachten. Ik meen dat hiermee voldoende aan de wens van de vragenstellers is tegemoetgekomen.

De leden van de VVD-fractie lezen voorts dat de instelling de onderwijsgemeenschap al na zeven dagen op de hoogte gebracht moet worden van het visitatierapport. Betreft dit het rapport met de aanbevelingen? Zo ja, waarom wordt hier een apart regime voor gehanteerd?

Het gaat hier om het gehele visitatierapport en niet enkel de bijlage met aanbevelingen. Met het oog op bespreking van het visitatierapport binnen de onderwijsgemeenschap van de instelling dient dit rapport binnen zeven dagen verstrekt te worden aan de betreffende

medezeggenschapsraad en de opleidingscommissie. De aanbevelingen die in de bijlage van dit rapport zitten, dienen uiteindelijk ook buiten de onderwijsgemeenschap openbaar te worden gemaakt; hiervoor geldt een termijn van maximaal een jaar nadat de NVAO het accreditatierapport heeft vastgesteld. De reden voor het verschil in termijnen is dat de onderwijsgemeenschap geacht wordt actief betrokken te worden bij het kwaliteitsoordeel en bij de eventuele opvolging van aanbevelingen. Het is daarom wenselijk dat de opleidingscommissie en andere medezeggenschapsorganen daarvan zo snel mogelijk kennis kunnen nemen. Een overzicht van de vereiste rapporten is overigens gegeven in de door de leden van de D66-fractie gevraagde tabel die verderop in deze paragraaf is opgenomen.

De leden lezen dat de visitatiepanels ook gaan terugblikken op de aanbevelingen ter verbetering uit de vorige accreditatie. Rapporteren de panels dan wel aan de NVAO wanneer opleidingen niets met deze aanbevelingen hebben gedaan?

Om de verbeterfunctie in het stelsel te borgen en omdat over aanbevelingen niet wordt gerapporteerd aan de NVAO, wordt van visitatiepanels en opleidingen verwacht dat zij tijdens de visitatie ook expliciet terugblikken op de aanbevelingen die in de voorlaatste visitatie zijn gedaan. Deze aanbevelingen zijn binnen een jaar na het voorlaatste accreditatierapport openbaar gemaakt door de instelling. Het niet oppakken van deze aanbevelingen kan een onderwerp worden van de kwaliteitsverantwoording en dus met de NVAO worden gedeeld, maar dat is geen automatisme. Dat is afhankelijk van verschillende factoren. Zo kan de onderwijsgemeenschap gezamenlijk besloten hebben eerst andere aanbevelingen op te pakken of heeft zij er weloverwogen voor gekozen om de opleiding in een andere richting te ontwikkelen. Een andere mogelijkheid is dat aanbevelingen systematisch geen navolging krijgen. Het panel zal uiteindelijk goed moeten kijken naar de aard van de aanbevelingen en of het al dan niet opvolgen ervan consequenties heeft voor de vraag of de kwaliteit op orde is.

Voorts steunen deze leden de inzet om de overlap te beperken, maar zij vragen de regering ook of er voldoende oog is voor maatwerk. In grote onderwijsinstellingen kan het bijvoorbeeld op centraal niveau moeilijk vast te stellen zijn of het gevoerde personeelsbeleid op orde is, omdat dit facultair plaatsvindt.

In het accreditatiekader 2016 wordt nadrukkelijk gesteld dat het vertrekpunt van de ITK de eigen visie van de instelling is. Daartoe behoort ook de sturingsfilosofie die de instelling hanteert. Commissies worden door de NVAO getraind en geïnstrueerd om vanuit die eigen visie te oordelen. Dat betekent dat binnen de grenzen van het kader steeds rekening wordt gehouden met de eigenheid van de te beoordelen organisatie; dus maatwerk wordt geleverd.

Tevens zijn de genoemde leden enthousiast over de experimenten met studentenpanels. Kan de regering nader concretiseren hoe deze experimenten eruit gaan zien? Kan de regering tevens concretiseren wanneer dit een breder vervolg zou krijgen en is hier dan een wetswijziging voor nodig?

ISO en LSVb hebben laten weten dat een experiment met studentenpanels uiteindelijk niet haalbaar is gebleken. De benaderde instellingen staan positief ten aanzien van het zoeken naar nieuwe vormen van studentenparticipatie bij de kwaliteitszorg maar het bleek moeilijk om een opleiding bereid te vinden om een pilot met de voorgestelde vorm uit te voeren. ISO en LSVb blijven op zoek naar nieuwe vormen van studentenparticipatie bij de kwaliteitszorg die op meer draagvlak kunnen rekenen. Ik heb aangegeven bereid te zijn tot ondersteuning waar dat nodig is omdat ik de doelstelling – het verbreden van de studenteninbreng en het verlagen van de drempel die daarbij soms ervaren wordt - onderschrijf. Indien de studentenorganisaties met een nieuw plan komen, zal moeten blijken of wijziging van de wet vereist is voor het realiseren daarvan.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom zij de maatregel dat accreditatie niet automatisch vervalt, ziet als honoreren van vertrouwen, terwijl er feitelijk weinig verandert aan de bestaande situatie. Immers elke instelling moet elke zes jaar opnieuw worden geaccrediteerd met overlegging van een visitatierapport. Kan de regering uitleggen wat er nu precies verandert en hoe groot de vermindering van de administratieve lastendruk is? Gaat het hier om vermindering van lastendruk aan de zijde van de instelling of bij het accreditatieorgaan?

Het principe dat meer vertrouwen van het stelsel moet uitgaan, komt onder andere tot uitdrukking in de wijze waarop accreditatie wordt verleend en welk signaal daarvan uitgaat. Het uitgangspunt is het vertrouwen dat bestaande opleidingen accreditatiewaardig zijn. Zo is 96% van de opleidingen die in 2016 een aanvraag hebben ingediend door de NVAO positief beoordeeld. In het jaar daarvoor was dit 92%. Ons hoger onderwijs is – ook internationaal bezien – van hoog niveau.

Uitgaan van het principe “ja mits” in plaats van “nee tenzij” is het belangrijkste motief voor deze maatregel maar de herbeoordeling vereist ook minder administratieve lasten dan in de huidige situatie. Bovendien wordt de registratie van opleidingsgegevens eenvoudiger. Voor reeds geaccrediteerde opleidingen hoeft niet langer een formele aanvraag ingediend te worden, maar volstaat een periodieke indiening (elke zes jaar) van het visitatierapport. Daarnaast hoeft de instelling zelf de relevante gegevens in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) niet langer te actualiseren. Bovendien kent de systematiek van accreditatieverlening nu twee verschillende data: de datum waarop de accreditatie vervalt en de uiterste datum waarop een aanvraag bij de NVAO moet zijn ingediend. Dat levert geregeld verwarring en puzzelwerk op bij alle betrokken organisaties. De genoemde maatregel brengt met zich mee dat voor bestaande opleidingen alleen nog de inleverdatum leidend is. Dit brengt voor instellingen meer eenvoud en transparantie in het stelsel. Ook vergemakkelijkt dit de gegevensuitwisseling tussen DUO en de NVAO.

Vertrouwen (en zelfvertrouwen) is bepalend voor de betekenis die betrokkenen geven aan hoe zij denken, spreken en handelen. Wetgeving kan hier een belangrijke rol in spelen door aan te geven wat de norm is. Dat geldt ook voor dit wetsvoorstel. Als er meer vertrouwen van het accreditatiestelsel moet uitgaan, vraagt dit om een aanscherping op alle niveaus van dat stelsel. Door visitatiepanels en opleidingen gezamenlijk te laten vertrekken vanuit “ja, mits” in plaats van “nee, tenzij”, zal een betere balans tussen de ervaren baten en lasten van het accreditatieproces kunnen worden bereikt.

Bij deze maatregel wordt een vermindering van de administratieve lasten verwacht van circa € 66.000 per jaar. Deze berekening is gebaseerd op de veronderstelde tijd die bespaard wordt als de instelling geen formele aanvraag meer hoeft in te dienen bij de NVAO en zelf geen actie meer hoeft te ondernemen voor het actualiseren van het CROHO.

Deze leden vragen de regering voorts te reageren op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op het onderdeel “accreditatie onder voorwaarden” dat er de facto niets verandert omdat onder de huidige regelingen ook al een verlenging onder voorwaarden mogelijk is.

In haar advies heeft de Afdeling aangegeven dat het wijzigen van de herstelperiode in *accreditatie onder voorwaarden* de facto niets zou veranderen, omdat ook aan de herstelperiode voorwaarden worden gesteld. Het belang van deze wijziging zit inderdaad niet zozeer in de juridische vormgeving, maar in de negatieve connotatie die de term herstelperiode heeft; die connotatie kan vergelijkbaar zijn met “shaming”. Dit doet onvoldoende recht aan hetgeen wel positief is beoordeeld en het gegeven dat de opleiding feitelijk geaccrediteerd blijft. Daarom is gekozen voor de meer correcte

terminologie "accreditatie onder voorwaarden", die de lading beter dekt. Naar aanleiding van het punt van de Afdeling is de memorie van toelichting overigens aangepast.

Hetzelfde geldt, volgens deze leden, ook voor maatregel 3: "betere balans tussen verantwoording en verbetering". Ook hier ontvangen deze leden graag een nadere toelichting van de regering.

Voor het antwoord op deze vraag wordt ervan uitgegaan dat de leden van de VVD-fractie bedoelen dat voor een betere balans tussen verantwoording en verbetering geen wetwijziging nodig zou zijn en in het bijzonder voor de fasering van gesprekken (het verantwoordingsgesprek en het verbetergesprek). Zoals eerder aangegeven is voor het voeren van gesprekken op verschillende tijdstippen inderdaad geen wetwijziging nodig maar wel voor waarborgen die ervoor moeten zorgen dat de verbeterfunctie tot haar recht komt: het voorschrijven van een gescheiden rapportage en de verschillende termijnen van bekendmaking.

Ten slotte vragen de leden van deze fractie aan de regering nader te verduidelijken waarom de versterking van de opleidingscommissie (maatregel 5b) nu al nodig is gezien de recente versterkingen in de positie van studenten en opleidingscommissies vanuit de Wet versterking bestuurskracht. Deze leden zijn beducht voor een stapeling van maatregelen voordat duidelijk is van de voorgaande maatregelen wat het effect hiervan is. Graag ontvangen zij een reactie van de regering hierop.

Bij veel, maar nog niet alle instellingen is het al praktisch om het visitatierapport met de opleidingscommissie te bespreken. Met de voorgestelde wettelijke verplichting wordt de opleidingscommissie op iedere instelling in de positie gebracht om haar belangrijke rol te vervullen. Dat is een logische aanvulling op de Wet versterking bestuurskracht, waarbij opleidingscommissies tot kerntaak hebben gekregen te adviseren over het bevorderen en waarborgen van de kwaliteit van de opleiding. De regering is van mening dat er geen sprake is van een stapeling van maatregelen, maar van een logische aanvulling op de versterking van de positie van de opleidingscommissies in de Wet versterking bestuurskracht.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom er niet voor gekozen is om het oordeel 'excellent' te laten vallen. Volgens de NVAO is het verschil tussen 'goed' en 'excellent' vrijwel niet betrouwbaar te onderbouwen. Bovendien leidt het tot vertragingen en bezwaarprocedures die de lasten weer verzwaren. Kan de regering hier nader op ingaan? Kan de regering bovendien onderbouwen waarom het geven van het oordeel 'goed' of 'excellent' een taak van de overheid is?

Het is een taak van de overheid om de kwaliteit van het hoger onderwijs te garanderen en te stimuleren dat de kwaliteit verder verbetert boven het basisniveau.

Gedifferentieerde beoordeling is een instrument dat als doel heeft die kwaliteitsverbetering te stimuleren bij de opleidingen. Daarnaast kan het bijdragen aan het inzichtelijk maken van kwaliteitsverschillen tussen vergelijkbare opleidingen. Studenten, werkgevers maar ook andere maatschappelijke actoren hebben daar belang bij.

De gedifferentieerde beoordeling (onvoldoende, voldoende, goed, excellent) zoals we die nu kennen is in 2011 ingevoerd. De Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, die in de aanloop naar dit wetsvoorstel advies aan mij heeft uitgebracht over de contouren van het stelsel en waarvan ook de NVAO deel uitmaakte, heeft mij destijds geadviseerd om dit onderdeel van het stelsel te behouden. De Stuurgroep pleitte ervoor om voort te bouwen op het bestaande stelsel en verwachtte ten tijde van het advies (april 2015) dat kwaliteitsverschillen zich nog zouden gaan aftekenen na enige aanpassingen van de beoordelingsschalen. Ik heb daarom geen aanleiding gezien om de gedifferentieerde beoordeling op enige wijze aan te passen.

De NVAO heeft nu, in haar brief van 24 juli 2017, gesuggereerd om, indien gedifferentieerde beoordeling van toepassing blijft, in elk geval het oordeel "excellent" te

laten vervallen. Zij geeft aan dat verschillen tussen "goed" en "excellent" vrijwel niet betrouwbaar te onderbouwen blijken te zijn en dat gedifferentieerde beoordeling tot relatief veel lasten leidt bij de onderwijsinstellingen. Ook in internationaal verband is een beperkter beoordelingsschaal meer gebruikelijk. Daarbij dient zich tegelijkertijd de vraag aan of de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs zich heeft te verhouden tot de internationale context of tot die van de overige onderwijssectoren in Nederland. Deze afwegingen tezamen kunnen aanleiding geven om de huidige beoordelingsschalen nog eens kritisch tegen het licht te houden. De inspectie verwacht eind november een tussenbericht uit te brengen in het kader van de evaluatie van het accreditatiestelsel. Naar verwachting heeft dit tussenbericht onder andere betrekking op de gedifferentieerde beoordeling. Ik ga hierover graag in gesprek met uw Kamer.

Voorts vragen deze leden de regering nader toe te lichten bij welk aspect van het accreditatiestelsel de ervaren lasten het hoogst zijn?

Het is niet eenvoudig om één aspect van het accreditatiestelsel aan te wijzen waar de ervaren lasten het hoogst zijn. Het stelsel is gelaagd opgebouwd, waarbij op elk niveau de mogelijkheid zich voordoet dat de lasten worden vermeerderd en daarmee vermenigvuldigd. Belangrijke elementen van dit stelsel zijn: de WHW, het accreditatiekader van de NVAO dat hier een nadere uitwerking van is en de procedures en werkwijzen die door de verschillende onderwijsinstellingen en evaluatiebureaus worden gehanteerd in het kader van interne kwaliteitszorg. Bovendien wordt het stelsel ingekleurd door de kwaliteitscultuur die leeft in de onderwijsgemeenschap. In de wijze waarop docenten, studenten, bestuurders en kwaliteitszorgmedewerkers accreditaties ervaren en daaraan invulling geven, krijgt het stelsel uiteindelijk vorm. Op elk van deze niveaus dienen de ervaren lasten teruggedrongen te worden. Met deze wetwijziging en een aanpassing van het accreditatiekader worden de eerste, maar zeker niet de enige stappen gezet. De inspectie gaat in haar tussenbericht van eind november mogelijk nader in op de oorzaken.

Voor de betrokken leden is het onduidelijk wat nu precies het verschil is met de oude situatie in termen van lastenverlichting waar het gaat om het niet automatisch vervallen van de accreditatie. Er wordt namelijk gesteld dat de accreditatie niet opnieuw hoeft te worden aangevraagd, maar dat er wel elke zes jaar een visitatierapport moet worden ingediend, waaraan een uitgebreid proces voorafgaat. Hoe wordt er concreet voor gezorgd dat deze maatregel zal leiden tot minder (ervaren) lasten? Klopt het dat deze wijziging vooral ziet op het verlagen van de lasten die betrekking hebben op het opnieuw aanvragen van accreditatie? Wat is hiervan de geschatte lastenverlichting?

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie onder het kopje Maatregelen in paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering de volgende zin nader toe te lichten: "Wanneer een opleiding zich niet na zes jaar meldt, vervalt de accreditatie niet meer automatisch maar trekt de NVAO de accreditatie in".

De door de leden aangehaalde zin beoogt aan te geven dat voortaan altijd formeel wordt vastgelegd dat de accreditatie bestaande opleiding eindigt. Dat is meer overeenkomstig de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht dan het automatisch laten vervallen daarvan. Als een opleiding zich na zes jaar niet meldt, voldoet zij niet aan de formele eisen. In antwoord op een eerdere vraag van de leden van deze fractie is al aangekondigd dat het laatste bij nota van wijziging zal worden verduidelijkt.

Wederom vragen de leden van de D66-fractie zich af wat hier concreet het verschil is ten opzichte van de oude situatie, behalve dat er geen formele aanvraag meer hoeft te worden ingediend voor een accreditatiebesluit. Wat voor lastenverlichting levert het voor een opleiding op dat de accreditatie niet meer automatisch vervalt, maar dat deze wordt

ingetrokken (als het visitatierapport niet op tijd is ingediend)? Zorgt dit niet juist voor additionele lasten aan de kant van de NVAO?

Voor het antwoord op deze vragen wordt in de eerste plaats verwezen naar de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie onder het kopje Maatregelen in paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Een additionele werkzaamheid voor de NVAO is dat zij er actief op zal toezien dat de uiterste inleverdatum gerespecteerd wordt. Omdat accreditatie niet automatisch vervalt, heeft de NVAO hier immers een actieve rol gekregen. Hier staat tegenover dat de NVAO, de inspectie en DUO gestart zijn met een betere samenwerking op het gebied van gegevensuitwisseling. Bij een goede gegevensuitwisseling kunnen de additionele lasten voor de NVAO beperkt blijven.

Voorts zien deze leden wel het voordeel van het invoeren van een scheiding in rapportage over de kwaliteit van de opleiding, maar zij vragen zich af of het openbaar maken van de bijlage met aanbevelingen noodzakelijk is en of het niet de ervaren lasten kan vergroten.

De Europese normen voor kwaliteitszorg zoals vastgelegd in de European Standards and Guidelines for Quality Assurance (ESG) schrijven voor dat rapportages die in het kader van externe kwaliteitszorg worden opgesteld, openbaar zijn. Ook artikel 1.18 van de WHW schrijft dit voor. Het openbaar maken is dus niet nieuw, wel dat het gefaseerd gebeurt. Deze fasering beoogt de mogelijke negatieve effecten van gelijktijdige openbaarmaking van het verantwoordingsdeel en het verbeterdeel van het visitatierapport (het verbetergesprek komt niet goed van de grond of de aanbevelingen worden te veel in een verantwoordingsdaglicht geplaatst) te voorkomen en daarmee de ervaren lasten juist te verlagen.

Voorts vragen zij zich af in hoeverre het vergroten van de ervaren baten ervoor kan zorgen dat de ervaren lasten kleiner worden.

De ervaren baten die gepaard gaan met de accreditatieprocedure zijn onder andere afhankelijk van de meerwaarde van een zelfevaluatie (de "kritische reflectie") voor de opleiding zelf voorafgaand aan de visitatie, de mate waarin vakgenoten van elkaar kunnen leren tijdens de visitatie, merkbare kwaliteitsverbeteringen die een opleiding vervolgens in gang zet en de notie dat ook de samenleving in den brede baat heeft bij verantwoording over en verbetering van de onderwijskwaliteit. Uit gesprekken met docenten, kwaliteitszorgmedewerkers en bestuurders blijkt dat deze factoren bepalend zijn voor de mate waarin de visitatie en accreditatie als betekenisvolle processen worden ervaren. Bij meer eigenaarschap op deze onderdelen wordt de accreditatie als minder belastend ervaren.

Deze leden constateren dat aanbevelingen ter verbetering en ontwikkeling van de opleiding "binnen een redelijke termijn van bijvoorbeeld een jaar" openbaar gemaakt moeten worden. De regering stelt dat het "om die reden van belang [is] dat de instelling het visitatierapport zo snel als mogelijk maar in elk geval binnen zeven dagen deelt met de onderwijsgemeenschap". Klopt het derhalve dat de bijlage met aanbevelingen binnen zeven dagen met de medezeggenschapsorganen binnen de onderwijsinstelling gedeeld moet worden?

Het klopt dat de bijlage met aanbevelingen als onderdeel van het visitatierapport door het instellingsbestuur binnen zeven dagen met de medezeggenschapsorganen binnen de instelling moet worden gedeeld (artikel 5.13, vijfde lid). Openbaarmaking van de bijlage moet geschieden binnen een jaar nadat de NVAO het accreditatierapport heeft vastgesteld (artikel 5.13, zesde lid). Het begrip "redelijke termijn" is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State vervangen door een jaar.

Voorts vragen de leden van deze fractie de regering in een tabel een overzicht te bieden van de verschillende (visitatie)rapporten en bijlages inclusief de termijnen waarin de

documenten gedeeld moeten worden met de onderwijsgemeenschap, dan wel openbaar gemaakt moeten worden.

Onderstaand overzicht heeft betrekking op de eisen die in het wetsvoorstel gesteld worden aan de visitatie- en accreditatieprocedure voor bestaande opleidingen.

	Rapport	Auteur	Bekendmaking aan	Uiterste termijn
1	Zelfevaluatie	Opleiding	Panel	
	Met studentenhoofdstuk	Studenten		
2	Visitatierapport exclusief bijlage aanbevelingen	Panel	Medezeggenschap*	7 dagen
			NVAO	Inleverdatum visitatiegroep
	Bijlage: aanbevelingen	Panel	Medezeggenschap*	7 dagen
			Openbaar	1 jaar na accreditatierapport
3	Accreditatierapport	NVAO	Openbaar	3 maanden na indiening visitatierapport

* Deze eis geldt niet voor niet-bekostigde instellingen. De overige eisen, genoemd in de tabel, zijn daarop wel van toepassing.

Deze leden vragen de regering tevens of het klopt dat voortaan bij de ITK het gevoerde personeelsbeleid getoetst wordt en bij de BOB⁴ de kwaliteit van de docenten.

De veronderstelling van de leden is juist. Een en ander blijkt uit de artikelen 5.23, derde lid, onderdeel c, en artikel 5.25, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel.

Voorts constateren zij dat de regering in het kader van het wegnemen van de overlap de keuze heeft gemaakt om de NVAO de mogelijkheid te geven om maatwerk te leveren aangaande de in te delen visitatiegroepen. De leden vragen zich af of het doel van deze maatregel het verlagen van ervaren lasten is of het leveren van maatwerk. Kan de regering nader toelichten in hoeverre deze mogelijkheid ervaren lasten verlaagt?

De NVAO heeft in het huidige stelsel de wettelijke taak om de opleidingen in te delen in visitatiegroepen op voorstel van de instellingen. Dit blijft in het wetsvoorstel ongewijzigd. Wel is beoogd dat deze indeling bij nieuwe opleidingen niet meer opgenomen wordt in het accreditatierapport maar daar los van staat zodat de NVAO meer maatwerk kan leveren. Bij nota van wijziging zal dit worden verduidelijkt in de vorm van een aanpassing van artikel 5.10, onderdeel e. Deze werkwijze is overigens niet ingestoken vanuit het idee overlap te voorkomen. Het doel hiervan is een meer efficiënte werkwijze mogelijk te maken en meer flexibiliteit in het stelsel te brengen omwille van de uitvoerbaarheid door de NVAO. In de regel herbezieet de NVAO eenmaal per jaar de indeling in visitatiegroepen en stelt zij dan vast of aanpassing noodzakelijk is. Dit is het meest logische moment om nieuwe opleidingen onder te brengen in een visitatiegroep.

Ten slotte vragen deze leden de regering of zij ook heeft overwogen om alumni een rol te geven bij de totstandkoming van de zelfevaluatie.

Met de zelfevaluatie houdt de opleiding zichzelf een kritische spiegel voor. Het is van belang dat de zelfevaluatie daarom wordt opgesteld door de onderwijsgemeenschap zelf,

⁴ BOB: beperkte opleidingsbeoordeling

waarbij in elk geval docenten en studenten zijn betrokken als directe ervaringsdeskundigen en belanghebbenden. Alumni hebben meer afstand tot de actuele praktijk van de opleiding. Hoe groot is die afstand is, kan variëren tussen opleidingen. Daarom is het betrekken van alumni op deze specifieke wijze niet bij wet verplicht gesteld. De opleiding kan hiervoor kiezen maar het hoeft niet. Evenwel onderkent de regering dat het perspectief van alumni waardevol kan zijn voor opleidingen ten behoeve van kwaliteitsverbetering en onderwijsvernieuwing. Het Accreditatiekader schrijft daarom wel voor dat de instelling alumni actief betreft bij het verbeteren van de kwaliteit van de opleidingen. Langs die weg is de betrokkenheid van alumni bij de kwaliteitsverbetering bij instellingen verzekerd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering hoe de rapportage van de visitatiecommissie wordt gecommuniceerd naar de instelling. Zij vragen of naast opleidingsbestuur ook de opleidingscommissie en faculteitsraad direct toegang hebben tot het visitatierapport en de rapportage van aanbevelingen.

Het instellingsbestuur van een bekostigde instelling heeft op grond van het voorgestelde artikel 5.13, vijfde lid, de verplichting het visitatierapport inclusief de bijlage met aanbevelingen binnen zeven dagen te verstrekken aan alle voor de betreffende opleiding relevante medezeggenschapsorganen binnen de instelling. Daartoe behoren de opleidingscommissie en de faculteitsraad respectievelijk de medezeggenschapsraad.

Deze leden vragen voorts wat de overwegingen zijn om beide rapporten niet direct openbaar te publiceren.

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat het visitatierapport gelijktijdig met het accreditatierapport openbaar gemaakt wordt met uitzondering van de bijlage met aanbevelingen. Die wordt op een later moment openbaar gemaakt om de verbeterfunctie in het stelsel te borgen. Uit de rondgang langs instellingen, kwaliteitsmedewerkers, docenten en studenten blijkt de zorg dat als het visitatierapport en de aanbevelingen gelijktijdig gepubliceerd worden, er een redelijke kans bestaat dat het verbetergesprek alsnog onvoldoende van de grond komt vanuit de gedachte dat het oordeel van de NVAO negatief beïnvloed kan worden door de aanbevelingen. Om die reden is ervoor gekozen dat de instelling de aanbevelingen openbaar maakt maximaal een jaar na vaststelling van het accreditatierapport van de NVAO. Voor het beschikbaar stellen van het visitatierapport aan de onderwijsgemeenschap gelden overigens andere uiterste termijnen.

De leden van de SP-fractie merken op dat één van de belangrijkste wijzigingen het niet automatisch vervallen van de accreditatie is. De leden delen de visie van de Afdeling advisering van de Raad van State dat er materieel weinig verschil lijkt te zijn met de voorgaande situatie. Dat de wijziging bedoeld is om een gevoel van meer vertrouwen af te geven, achten de leden een nobel streven, maar ze vragen zich af of docenten en studenten niet meer gebaat zijn bij meer concrete uitingen van vertrouwen. Kan de regering hierop ingaan?

Het automatisch vervallen van de accreditatie is meer dan een uiting van vertrouwen. Zo wordt de registratie van opleidingsgegevens eenvoudiger. Voor reeds geaccrediteerde opleidingen hoeft niet langer een formele aanvraag ingediend te worden, maar volstaat een periodieke indiening (elke zes jaar) van het visitatierapport. Daarnaast hoeft de instelling zelf de relevante gegevens in het CROHO niet langer te actualiseren. Zie ook de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie onder het kopje Maatregelen in paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Deze leden blijven twijfels houden over de instellingsbrede ITK als vervanging van een deel van de beoordeling van individuele opleidingen. Zou het niet een meer vruchtbare weg zijn om de instellingstoets af te schaffen en alleen een gerichte toets per opleiding gebaseerd op peer review voor kwaliteitscontrole, bestudering van de

kwaliteitsmechanismen van de opleiding zelf en het functioneren van de medezeggenschap van studenten en docenten in te voeren? Wat vindt de regering hiervan?

De Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0 heeft geadviseerd om voort te bouwen op de systematiek van het huidige stelsel bestaande uit een instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) met beperkte opleidingsbeoordeling (BOB) of een uitgebreide opleidingsbeoordeling (UOB). Behoud het goede, zo luidt het advies, en optimaliseer.

De ITK is ingevoerd in 2011 en maakt nu ruim zes jaar onderdeel van het accreditatiestelsel uit. Na een positieve beoordeling worden de opleidingen van een instelling beoordeeld op basis van een beperkter regime. Tot op heden hebben 35 instellingen de ITK met succes doorlopen. Dit gebeurt altijd op vrijwillige basis en dat moet ook zo blijven. Onderdeel van de ITK zijn de verticale audittrails; er wordt dan gekeken naar de effectiviteit van de interne kwaliteitszorg door alle lagen van de instelling, tot op het opleidingsniveau.

Als een instelling geen ITK heeft, worden de opleidingen grotendeels beoordeeld conform de suggestie van de leden van de SP-fractie. De zogeheten uitgebreide opleidingsbeoordeling is gebaseerd op peer review en heeft betrekking op de interne kwaliteitszorg van die opleiding. Daarbij wordt beoordeeld of de opleidings- en examencommissies, medewerkers, studenten, alumni en het afnemend beroepenveld actief worden betrokken bij de kwaliteitszorg. De opvatting van de opleidingscommissie, een medezeggenschapsorgaan, wordt dus meegewogen voor zover deze de kwaliteitszorg van de opleiding aangaat. Voor het beoordelen van het functioneren van de medezeggenschap is accreditatie niet bedoeld. Accreditatie is een instrument voor externe verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs.

Het opleidingsoordeel 'excellent' wordt slechts zeer beperkt afgegeven. Het verschil met 'goed' lijkt dubieus of zelfs arbitrair, zo stellen deze leden. Er is bovendien het risico dat instellingen defensief gaan werken en hun beleid uitsluitend gaan richten op de verwachtingen van buitenstaanders, en daarmee minder de ruimte nemen voor innovaties binnen de opleiding. Is de regering bereid, conform het voorstel van de NVAO zelf, in ieder geval het predicaat 'excellent' af te schaffen? Ook de Onderwijsraad heeft eerder gesteld: accreditatie dient zich te beperken tot toetsing op minimumstandaarden. Door de verantwoordingsfunctie van het accreditatiestelsel te concentreren op de vraag of basiskwaliteit wordt geleverd, kan het bestaande accreditatiekader en de procedure flink worden afgeslankt. Ziet de regering hier verdere mogelijkheden, zo vragen deze leden.

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie onder het kopje Maatregelen in paragraaf 4.

De leden van de SGP-fractie steunen het uitgangspunt dat een verleende accreditatie in beginsel doorloopt. Zij vragen echter een nadere toelichting wat in de praktijk nu precies voor instellingen verandert. Hebben deze leden uit het voorstel terecht opgemaakt dat de lastenverlichting enkel bestaat uit het feit dat instellingen niet langer verplicht zijn hun rapport naar DUO⁵ te sturen, zo vragen zij.

Naast het niet meer sturen van het visitatierapport naar DUO hoeven reeds geaccrediteerde opleidingen niet langer een formele aanvraag in te dienen bij de NVAO, maar volstaat een periodieke indiening (elke zes jaar) van het visitatierapport. Zie ook de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie onder het kopje Maatregelen in paragraaf 4 en de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de SP-fractie in deze paragraaf van deze nota naar aanleiding van het verslag.

⁵ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs

Deze leden vragen hoe het te verenigen is met de ambitie om verantwoording en verbetering beter te onderscheiden dat de kwalificatie excellente opleiding nog steeds als oordeel wordt aangemerkt. Immers, de uitspraak dat een opleiding excellent is, maakt onderdeel uit van de stimulerende taak van het accreditatieorgaan. Volgens deze leden kan bij de verantwoording over de basiskwaliteit enkel sprake zijn van het voldoen of niet voldoen aan de wettelijke voorschriften. Zij vragen waarom niet ook de kwalificaties die het accreditatieorgaan geeft aan opleidingen zijn aangegrepen om het verschil tussen verantwoording en verbetering duidelijker te markeren. Deze leden vragen eveneens hoe het accreditatieorgaan op adequate wijze tot een eindoordeel goed of excellent kan komen wanneer de verbeterpunten die uitstijgen boven het oordeel voldoende niet bekend zijn. Waarom kunnen deze verbeterpunten kennelijk niet van belang zijn voor het vormen van het eindoordeel, zo vragen zij.

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering het accreditatieproces zo in te richten dat dit proces niet louter als een verplichting jegens de overheid wordt ervaren, maar in de eerste plaats als een proces dat van de onderwijsgemeenschap zelf is. Door bepaalde verantwoordelijkheden meer te beleggen bij de onderwijsgemeenschap, zoals de verbeterfunctie van visitatie, en deze formeel los te koppelen van accreditatie, wordt het eigenaarschap vergroot en wordt naar verwachting het accreditatiestelsel in zijn geheel positiever ervaren.

Het scherper onderscheiden van verantwoorden en verbeteren is een manier om het eigenaarschap bij de onderwijsgemeenschap te versterken en daarmee ruimte te scheppen voor een constructief en kritisch gesprek over kwaliteitsverbetering. De gedifferentieerde beoordeling heeft eveneens als doel om kwaliteitsverbetering te stimuleren. Met betrekking tot de huidige beoordelingsschaal heb ik aangegeven hierover graag nader in gesprek te gaan met uw Kamer. De verhouding van dit instrument tot het onderscheiden van verantwoorden en verbeteren is mijns inziens een relevant gegeven dat in de afwegingen meegenomen dient te worden.

De genoemde leden vragen ook in hoeverre de kwaliteitsaspecten die centraal staan in het onderzoek, en die uitgewerkt worden in standaarden, te herleiden zijn tot wettelijke voorschriften. Zij constateren dat een kwaliteitsaspect als de kwaliteit van het docententeam nauwelijks in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek terug te vinden lijkt, terwijl de operationalisering moeilijk objectiveerbaar is en spoedig op gespannen voet kan staan met de vrijheid van onderwijs. Deze leden vragen waarom een dergelijke beperkte grondslag toereikend geacht wordt om verstrekkende standaarden op te kunnen baseren. Waarom is er niet voor gekozen het kwaliteitsaspect te richten op het gevoerde beleid ten aanzien van de kwaliteit van docenten, waarvan eventueel vrijstelling verleend kan worden wanneer dit onderdeel op basis van een erkenning ITK reeds is beoordeeld.

Goede docenten zijn essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs. Ook moet de kwantiteit van het ingezette personeel toereikend zijn voor het realiseren van de ambities die een opleiding heeft. Docentkwaliteit is, als bepalende factor voor de onderwijskwaliteit, meer dan de som der delen. In dit licht onderstreept de Onderwijsraad het belang van teamwerk: "Docenten opereren niet als solisten. Een goede docent ben je – in de filosofie van veel opleidingen met een sterke kwaliteitscultuur – nooit alleen."⁶ De regering onderschrijft deze duiding. In het docententeam komen kwaliteit, kwantiteit en de meerwaarde van een team (samenwerking en aanvullende competenties) samen.

De wet schrijft voor op welke kwaliteitsaspecten een opleiding wordt beoordeeld ten behoeve van accreditatie. De standaarden in het accreditatiekader zijn daarvan een nadere uitwerking. Met het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om de kwaliteit van het docententeam expliciet aan te wijzen als een kwaliteitsaspect, ter vervanging van "de

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

kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel". Daarbij is er ook voor gekozen om het ingezette personeel aan te duiden als docenten. Naar het oordeel van de regering is dit geen inperking van het begrip docentkwaliteit, maar een explicitering van datgene wat docentkwaliteit relevant maakt voor de kwaliteit van de opleiding als geheel. Ook is zij van mening dat dit wettelijke kwaliteitsaspect, gelijk alle andere wettelijke kwaliteitsaspecten in dit wetsvoorstel, voldoende ruimte laat voor verschillen tussen opleidingen ten behoeve van eigenaarschap. Ook het vernieuwde accreditatiekader is hierop vormgegeven.

Docentkwaliteit is van direct belang voor de kwaliteit van de opleiding. Een docententeam is geen middel of randvoorwaarde, maar *maakt* de onderwijskwaliteit. Die overweging heeft ertoe geleid dat dit aspect niet op het niveau van de instelling maar op het niveau van de opleiding moet worden beoordeeld.

Deze leden vragen verder aandacht voor het feit dat de invulling van standaarden uit het accreditatiekader in bepaalde gevallen niet noodzakelijkerwijs volgt uit de wet. Deze leden wijzen er bijvoorbeeld op dat het wetsvoorstel spreekt over interne kwaliteitszorg gericht op de systematische verbetering van de opleiding, terwijl standaard 3 veronderstelt dat instellingen moeten beschikken over een gevalideerd systeem van toetsing. Zij constateren echter dat het mogelijk is om deugdelijke, betrouwbare toetsing te organiseren zonder allerlei gevalideerde systemen op te tuigen. Onderkent de regering dat bepaalde formuleringen tot veel onnodige lastendruk kunnen leiden en wordt dit op basis van het wetsvoorstel scherp gecontroleerd?

De standaarden in het accreditatiekader vormen een nadere uitwerking van de kwaliteitsaspecten die in de WHW worden genoemd. De regering heeft de NVAO, die het accreditatiekader opstelt, verzocht om de standaarden aan te passen met als uitgangspunt het wettelijke regime en met het oog op de doelstellingen van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. Het voorkómen van onnodige lastendruk is en blijft daarbij een belangrijk aandachtspunt.

De wijze van toetsing zegt iets over de onderwijskwaliteit; de kwaliteitszorg zegt iets over de borging van die kwaliteit op langere termijn. Beide aspecten dienen in beeld te zijn bij de accreditatie.

De wet schrijft voor dat het visitatiepanel de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering beoordeelt. Het gaat hierbij om de vraag of de studenten op een deugdelijke wijze worden beoordeeld. Standaard 3 van het accreditatiekader 2016 is hier een operationalisering van: een adequaat systeem van toetsing vereist dat de beoordeling van studenten valide, betrouwbaar en voldoende onafhankelijk is.⁷ De wet schrijft tevens voor dat de interne kwaliteitszorg gericht is op systematische verbetering van het onderwijs. De standaarden 2 en 3 van het kader voor de ITK zijn hier een operationalisering van.⁸ Het gaat hierbij om de vraag of de opleiding systematisch werkt aan verbetering en of die werkwijze effectief is en niet of dat systeem gevalideerd is.

Deze leden vragen waarom het wetsvoorstel gelijktijdig zowel de toezending van het accreditatierapport aan de opleidingscommissie verplicht als de inspanningsverplichting met betrekking tot de studentbijdrage verankert. Zij vragen of uit het oogpunt van proportionaliteit niet volstaan kan worden met een stevige positie van de opleidingscommissie. Waarom zijn nadere regels nodig wanneer de positie van de commissie stevig is geregeld?

De bedoelde voorschriften in het wetsvoorstel hebben verschillende functies in de visitatie- en accreditatieprocedure. Een opleiding stelt een zelfevaluatie op en legt deze voor aan het visitatiepanel. De studenten hebben recht op het leveren van een zelfstandige bijdrage aan de zelfevaluatie. Dit recht is niet voorbehouden aan de opleidingscommissie maar geldt voor elke ingeschreven student. Hierdoor krijgt het

⁷ Of standaard 10, in het geval van een uitgebreide opleidingsbeoordeling.

⁸ Of standaard 9, in het geval van een uitgebreide opleidingsbeoordeling.

visitatiepanel een breder beeld van de opleiding en wordt de betrokkenheid van studenten bij de kwaliteitszorg (aan de voorkant van de procedure) versterkt.

Het visitatiepanel stelt vervolgens een visitatierapport op. Binnen zeven dagen deelt de instelling dit rapport, inclusief de aanbevelingen, met de medezeggenschapsraad en de opleidingscommissie. Hierdoor wordt de opleidingscommissie, waarin niet alleen studenten maar ook docenten zitting hebben, sterker in positie gebracht om te kunnen adviseren over de borging en bevordering van de onderwijskwaliteit. Voor veel, maar niet alle opleidingen is het een goede gewoonte om met de opleidingscommissie te bespreken in welke richting de opleiding zich verder kan ontwikkelen en verbeteren.

Ten slotte vragen deze leden waarom het wetsvoorstel bepaalt dat in beginsel een zelfevaluatie aanwezig moet zijn, terwijl de bedoeling van de regering klaarblijkelijk is dat instellingen een inspanningsverplichting hebben om studenten op hun rechten te wijzen. Zij vragen waarom deze bedoeling niet duidelijker in het voorstel te vinden is.

Een zelfevaluatie moet niet in beginsel maar altijd aanwezig zijn. Het voorgestelde artikel 5.13, derde lid, legt deze verplichting op aan het instellingsbestuur. Deze verplichting geldt ook al in de huidige situatie. Nieuw is dat studenten de gelegenheid moeten krijgen daaraan een bijdrage te leveren. Als studenten dat ondanks uitnodiging van het instellingsbestuur niet doen, kan dat niet aan het instellingsbestuur worden tegengeworpen. Vandaar dat ten aanzien van de bijdrage van de studenten de woorden "inspanningsverplichting" en "in beginsel" worden gebruikt.

5. Lastenverlichting

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de kritiek van de Raad van State ten aanzien van nut en noodzaak van dit wetsvoorstel, nu veel van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen reeds in het Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs zijn aangepast en dat in januari 2017 is ingegaan. Het doel van dit beoordelingskader was immers ook om de positie van docenten en studenten te versterken en de administratieve lasten rond accreditatie te verminderen. Daarom vragen deze leden aan de regering om nut en noodzaak van dit wetsvoorstel en specifiek op dit onderdeel nader te motiveren.

Met het gewijzigde accreditatiekader (2016) zijn belangrijke stappen gezet, maar worden nog niet alle verbeteringen gerealiseerd. Het stelsel wordt gedragen door verschillende arrangementen van kwaliteitszorg op verschillende niveaus. De wet vormt daar een cruciaal onderdeel van. Verbeteringen die betrekking hebben op de wijziging van normen, bevoegdheden, rechten en plichten moeten op dat niveau worden vastgelegd. Die verbeteringen kunnen niet of niet slechts via een aanpassing van het accreditatiekader worden bewerkstelligd. Een concreet voorbeeld daarvan zijn de eisen die gesteld worden aan de rapportage. Dat aanbevelingen van het visitatiepanel niet worden toegezonden aan de NVAO, maar door de instelling wel openbaar gemaakt worden binnen een jaar na vaststelling van het accreditatierapport door de NVAO, kan niet worden voorgeschreven in het accreditatiekader als daar geen wettelijke grond voor is. Bovendien kan de NVAO in het accreditatiekader niets voorschrijven over zaken waar zij zelf niet over gaat. Ook voor het wegnemen van de overlap in kwaliteitscriteria is wetswijziging noodzakelijk, aangezien de verschillende standaarden in het accreditatiekader een directe uitwerking zijn van de kwaliteitsaspecten in de wet. Bij wet is vastgelegd wat op opleidingsniveau respectievelijk instellingsniveau wordt beoordeeld. Daarnaast vereist de maatregel dat accreditatie voor bestaande opleidingen niet automatisch vervalt een aanpassing van de wettelijke systematiek van accreditatieverlening, -behoud en -intrekking. Voorschriften daaromtrent hebben direct betrekking op de rechtszekerheid van studenten en instellingen.

A. Administratieve lasten

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering stelt dat de voorgestelde maatregelen zorgen voor een lastenvermindering van € 1.005.000. Behalve een korte omschrijving staat er echter geen concrete doorberekening waarmee inzichtelijk wordt welke maatregel zal leiden tot hoeveel lastenvermindering. De leden vragen zich daarom af hoe deze berekening tot stand is gekomen en verzoeken de regering aan te geven hoeveel elke maatregel afzonderlijk oplevert. Voorts vragen de leden ook bij de uitleg van de vermindering van de lasten nader toe te lichten hoe het bedrag van € 97.000 precies tot stand is gekomen.

Een van de beoogde doelen van dit wetsvoorstel is het substantieel verminderen van de ervaren lasten. Een deel daarvan betreft de administratieve lasten.⁹ De administratieve lasten zijn moeilijk te bepalen, onder andere omdat de kosten ten behoeve van interne en externe kwaliteitszorg niet eenvoudig te scheiden zijn. In het wetsvoorstel is een ruwe schatting van de administratieve lasten opgenomen.

De verwachte vermindering van administratieve lasten is netto € 908.000. Dit is berekend op basis van de geschatte *vermindering* van administratieve lasten die een aantal van de maatregelen met zich meebrengt (- € 1.005.000), gecorrigeerd door de geschatte *vermeerdering* die andere maatregelen in dit wetsvoorstel met zich meebrengen (+ € 97.000). De uiteindelijke lastenvermindering geldt voor een periode waarin alle opleidingen een keer zijn beoordeeld (zes jaar).

Deze getallen zijn gebaseerd op de volgende berekening:

Vermindering:

Accreditatie vervalt niet automatisch: - € 66.000

Beperkter karakter visitatierapport: - € 135.000

Geen overlap in kwaliteitscriteria: - € 89.500

Aanpassingen accreditatiekader: - € 714.500

Totaal: 1.005.000

Vermeerdering:

Studentbijdrage aan de zelfevaluatie: + € 30.000

Instelling maakt aanbevelingen openbaar: + € 67.000

Totaal: + € 97.000

B. Ervaren lasten

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe voorkomen wordt dat meer vormvrijheid leidt tot meer lasten.

Meer vormvrijheid in de wijze waarop opleidingen verantwoording afleggen biedt meer ruimte voor het 'timmermansoog' van de peers en stimuleert vruchtbare discussies. Wanneer echter onvoldoende duidelijk is wat er van de opleiding en van het visitatiepanel wordt verwacht, kunnen de ervaren lasten toenemen. Om die reden heeft de regering, zowel bij dit wetsvoorstel als bij de aanpassing van het accreditatiekader, gezocht naar een evenwicht tussen voldoende vormvrijheid en voldoende helderheid. Het accreditatiekader 2016 biedt opleidingen meer vrijheid voor de inrichting van het zelfevaluatiepanel en het locatiebezoek, maar reikt daarbij wel kaders aan. Zo dient de zelfevaluatie herleidbaar te zijn tot de standaarden in het accreditatiekader en is er een maximale omvang voorgeschreven. Ook is het mogelijk om met het panel afspraken te maken over de vorm en omvang van het zelfevaluatiepanel en zet de NVAO in op meer compliance assistance aan de voorkant van het proces. Goed overleg vooraf kan

⁹ Administratieve lasten zijn de kosten die de student, instelling of professional maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het beroep doen op een recht.

misverstanden wegnemen en tot heldere afspraken leiden over wat betrokkenen van elkaar mogen verwachten. Uiteindelijk worden opleidingen zo uitgedaagd om zich niet af te vragen "wat moeten we doen van de NVAO?" maar "wat kunnen we laten zien om een goed beeld van onze opleiding te geven?"

Kan de regering toelichten en voorbeelden geven van bestuurlijke afspraken die in het verleden zijn gemaakt tussen de NVAO en opleidingen, zo vragen deze leden.

Een voorbeeld betreft een wo-masteropleiding Geschiedenis waarbij de bestuurlijke afspraak is gemaakt dat de instelling in het kader van de interne kwaliteitszorg toeziet op de naleving van de wettelijke taken van de examencommissie. In een midtermreview diende een panel het functioneren van de betreffende examencommissie te beoordelen.

6. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat het bijzonder kenmerk voor opleidingsniveau en instellingsniveau niet kan worden behouden. Momenteel kan een opleiding of een instelling het keurmerk kleinschalig en intensief, duurzaam hoger onderwijs, internationalisering of ondernemen krijgen. In het onderhavige wetsvoorstel is dit vervangen door de mogelijkheid van een 'specifiek aspect' en kunnen alleen opleidingen dit nog krijgen, dit is niet meer mogelijk voor instellingen.

Het wetsvoorstel voorziet, net als de huidige wet, in beoordeling door de NVAO van een bijzonder kenmerk op opleidingsniveau (in het accreditatiekader aangeduid als 'specifiek aspect') indien de opleiding hierom vraagt. Een beoordeling door de NVAO van een bijzonder kenmerk op instellingsniveau was en is niet in de huidige wet opgenomen. Op instellingsniveau draagt een dergelijk kenmerk niet bij aan een samenhangende inzet van instrumenten voor kwaliteitsbeleid. Instellingen konden zich namelijk al profileren via de prestatieafspraken. Met het oog op de voorgenomen kwaliteitsafspraken en het wegnemen van overlap in het toezicht ligt het voor de hand om deze profileringsfunctie niet ook nog bij het accreditatiestelsel te beleggen. Dit past ook in de lijn die de regering heeft uitgezet in de brief aan uw Kamer over samenwerking tussen organisaties voor de externe beoordeling van het hoger onderwijs (Kamerstukken II 2016/17, 31 288, nr. 595). Verder betekent de mogelijkheid van een bijzonder kenmerk op instellingsniveau extra administratieve lasten voor de instellingen. Dit wil de regering voorkomen. Ook al is dit kenmerk vrijwillig aan te vragen, het kan ertoe leiden dat instellingen zich genoodzaakt voelen een bijzonder kenmerk aan te vragen als andere instellingen dat eerder ook hebben gedaan.

Deze leden vragen ook een nadere reactie op de wens van de NVAO om de positie van de evaluatiebureaus opnieuw wettelijk te verankeren. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen?

Het advies van de Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0 gaf geen aanleiding tot heroverweging van de positie van evaluatiebureaus. Recent heeft de NVAO geadviseerd om de positie van evaluatiebureaus wettelijk te verankeren. Met de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel heeft de regering beoogd, uiteraard met behoud van de kwaliteitsborging van het Nederlandse hoger onderwijs, uitdrukkelijk meer eigenaarschap bij de onderwijsgemeenschap te leggen. Bij eigenaarschap past ook dat de instelling zelf kiest of, en zo ja door welke organisatie, zij zich laat ondersteunen en adviseren. Tegelijkertijd is het van belang dat instellingen goed zicht hebben op de kosten en de kwaliteit van de verschillende evaluatiebureaus. De inspectie neemt de positie van evaluatiebureaus mee in het verwachte tussenbericht van eind november. Daarover zal ik uw Kamer informeren.

Klopt het dat er inmiddels een evaluatie is van de positie van de evaluatiebureaus die door de inspectie is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van het accreditatiestelsel?

Kan de regering deze evaluatie delen met Kamer en geeft deze evaluatie reden voor een heroverweging van de positie van de evaluatiebureaus?

De inspectie voert momenteel haar periodieke evaluatie van het accreditatiestelsel uit. Daarbij hanteert de inspectie het toezichtskader accreditatiestelsel hoger onderwijs. Een van de aandachtspunten van deze evaluatie is de positie van evaluatiebureaus in het accreditatiestelsel. De inspectie verwacht een tussenbericht uit te brengen in november. Ik zal uw Kamer daarover informeren zoals eerder in deze nota al is toegezegd. Het uiteindelijke rapport van de periodieke evaluatie is voorzien in voorjaar 2018. Zodra het rapport is vastgesteld, zal de regering dit delen met uw Kamer, voorzien van een kabinetsreactie.

A. Eerder advies van de Onderwijsraad ten aanzien van kwaliteitscultuur

De leden van de VVD-fractie steunen de stelling van de Onderwijsraad dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit primair op opleidingsniveau hoort te liggen. Deelt de regering deze stelling?

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het hoger onderwijs ligt niet in de handen van één partij, maar is verdeeld over verschillende personen en organen op verschillende niveaus, zo schrijft de Onderwijsraad. Het gevoerde kwaliteitsbeleid op de verschillende niveaus sluit idealiter goed op elkaar aan, hoewel enige mate van spanning onvermijdelijk en niet altijd verkeerd is.¹⁰ Dit beeld onderschrijft de regering. De Onderwijsraad beargumenteert tevens dat de primaire verantwoordelijkheid ligt op het niveau van de opleiding. Hij verstaat hieronder: een gemeenschap van docenten, onderwijsleiders, studenten en andere direct betrokkenen bij een onderwijsprogramma als een samenhangend geheel van onderwijseenheden. Ook die stelling onderschrijft de regering. Zij zijn niet als enige, maar wel als eerste aan zet om te signaleren wat er nog beter of anders kan ten aanzien van het onderwijs. Ook zijn zij uiteindelijk het beste in staat om de kwaliteit van de opleiding hoog te houden en zonodig te verbeteren. Juist om die reden beoogt de regering het eigenaarschap te vergroten met dit wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting stelt de regering dat het onderwijskundig profiel van een instelling van belang is. Maar in hoeverre werkt dit binnen een grote onderwijsinstelling door tot in de collegezaal? Hoe kan dat relevant zijn voor de kwaliteitswaarborging van een specifieke opleiding richting de student, afnemend beroepenveld en samenleving? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

Het onderwijskundig profiel van een instelling geeft richting en, tot op zekere hoogte, invulling aan haar visie op de kwaliteit van het onderwijs dat zij verzorgt. Het profiel geeft aan waar de specifieke instelling voor staat en wat voor soort onderwijs de student, het afnemend beroepenveld en de samenleving van deze instelling mag verwachten. Van opleidingen wordt verwacht dat de uitgangspunten voor de inrichting van de opleiding passen bij de onderwijsvisie en het profiel van de instelling. Uiteraard gelden daarbij de algemene eisen voor de kwaliteit van de opleiding zoals deze bij wet zijn vastgelegd. Omdat profielen tussen instellingen kunnen en mogen verschillen, wordt van de panels verwacht dat zij hier ook rekening mee houden. In hoeverre de visie op onderwijskwaliteit ook gedeeld en gepraktiseerd wordt op het niveau van de opleiding is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de instelling zelf, maar is daarnaast ook een aandachtspunt bij de instellingstoets kwaliteitszorg.

Artikelsgewijs

Onderdeel D (artikel 1.18)

¹⁰ Onderwijsraad, "Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap". Den Haag, 2015.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en accreditatie belegt bij het instellingsbestuur en in hoeverre beoogd is dat dit per instelling zou kunnen verschillen op grond van de statutaire regeling. Deze leden vragen of binnen afzienbare tijd het wetsvoorstel verwacht kan worden waarmee de positie van het bevoegd gezag uniform geregeld wordt, aangezien met name in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek dienaangaande een verwarrende situatie bestaat.

Het past geheel binnen de huidige structuur van de WHW dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en accreditatie is belegd bij het instellingsbestuur. Thans is er een wetsvoorstel in voorbereiding waarin de notie van bevoegd gezag en de doorwerking van dat begrip in de WEB en de WHW opnieuw tegen het licht wordt gehouden maar ik laat het aan mijn ambtsopvolger over om daarover een nader standpunt in te nemen.

Deze leden vragen verder waarom een algemene zorgplicht voor kwaliteit nog noodzakelijk is, aangezien het bevoegd gezag onvermijdelijk met deze zorgplicht te maken krijgt voor het verkrijgen van accreditatie, via de route van een erkenning ITK dan wel uitgebreide opleidingsbeoordelingen. Waarom ligt een aanvullende zorgplicht in de rede wanneer instellingen reeds op basis van periodieke accreditatie het vertrouwen hebben gekregen dat de (zorg voor) kwaliteit op orde is, zo vragen zij.

De algemene zorgplicht voor kwaliteit, neergelegd in artikel 1.18 van de WHW, ziet vooral op de interne kwaliteitszorg binnen de instelling en speelt zich af op instellingsniveau. De medezeggenschap heeft hierop instemmingsrecht. Dat een instelling voor haar opleidingen extern in het kader van de accreditatie verantwoording moet afleggen over de kwaliteit van die opleidingen, staat hier in beginsel los van. Wel zal het zo zijn dat de algemene zorgplicht en de externe verantwoording complementair zijn aan elkaar.

Kan de regering aangeven in hoeverre en in welke situaties denkbaar is dat specifiek wordt toegezien op naleving van de algemene zorgplicht, terwijl het regime van accreditatie buiten beschouwing blijft, zo vragen zij.

Voor zover het gaat om het toezicht, is het aan de inspectie toe te zien op het naleven van de wettelijke zorgplichten, waaronder de algemene zorgplicht en aan de NVAO om toe te zien op de kwaliteit van de opleidingen in het kader van de accreditatie. Dat zijn twee te onderscheiden zaken. Bij het toezicht op de algemene zorgplicht zal het regime van accreditatie altijd buiten beschouwing blijven. Dat past ook bij de rolverdeling tussen de inspectie en de NVAO zoals die recent nog is bevestigd in de brief aan uw Kamer van 14 juli 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 31 288, nr. 595).

Onderdeel E (hoofdstuk 5) Artikel 5.2

De leden van de SGP-fractie lezen dat het voorgestelde artikel 5.2 geschoond is van normen die buiten een zuiver omschrijven van de taakopdracht liggen. Deze leden vragen waarom de regering een inhoudelijke norm voor de commissie van deskundigen heeft opgenomen in de opsomming van activiteiten van de NVAO (artikel 5.2, tweede lid, onderdeel b).

Terecht constateren deze leden een inconsequentie in het voorgestelde artikel 5.2, tweede lid. Bij nota van wijziging zal dit worden hersteld.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in het wetsvoorstel kiest voor een drieslag van opstellen, vaststellen en goedkeuren van het accreditiekader. Gelet op de keuze om het opstellen van het accreditiekader expliciet als nieuwe taak op te nemen, menen deze leden dat kan worden volstaan met vaststelling van deze kaders door de minister. Zij vragen waarom is afgeweken van de opzet van artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht, waarin met behoud van de professionele

verantwoordelijkheid van de toezichthouder de uiteindelijke vaststelling niet geschiedt door het orgaan dat de kaders toepast.

De keuze voor de drieslag, zoals de vragenstellers de procedure voor het tot stand komen van het accreditatiekader noemen, is ingegeven door het feit dat de NVAO een zelfstandig bestuursorgaan is. Een zelfstandig bestuursorgaan valt zoals bekend niet direct onder het gezag van de minister. Die positie verschilt daarmee wezenlijk van die van de inspectie en rechtvaardigt een andere aanpak.

Artikel 5.3

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom onder artikel 5.3, eerste lid, onderdeel d, bij uitzondering een vormvereiste wordt gevraagd. Deze leden vragen een nadere toelichting waarom dit niet aan het accreditatieorgaan is overgelaten.

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om eisen om toegelaten te worden tot het hogeronderwijsstelsel bij wet te regelen en niet in het accreditatiekader. In de eerste plaats omdat deze eisen niet van uitvoerende aard zijn en dus niet door een zelfstandig bestuursorgaan vastgesteld mogen worden; de uitwerking van aanvraagprocedure is bij uitstek wel onderwerp voor het accreditatiekader.

Zoals ik bij de behandeling van de wet Bescherming namen en graden (Stb. 2017, 97) heb benadrukt, vind ik het in de tweede plaats belangrijk dat ook opleidingen van organisaties die een instelling voor hoger onderwijs willen worden kwalitatief goed zijn. Dit is in het belang van studenten, werkgevers en het maatschappelijk vertrouwen in het stelsel. Een opleiding van zo'n organisatie moet zich op alle punten van de kwaliteitsborging hebben bewezen, voordat ik de bevoegdheid verleen om wettelijke graden af te geven. Met deze bevoegdheid wordt zo'n organisatie een niet-bekostigde ho-instelling en vormt daarmee onderdeel van ons bestel en over de waarde van een WHW-grad mag geen enkele twijfel bestaan.

Deze leden vragen de regering ook naar aanleiding van artikel 5.3, eerste lid, onderdeel e waarom de waardering 'excellent' voor een instelling als oordeel wordt gegeven. Deze leden verwijzen hierbij ook naar de opmerkingen van de NVAO op dit punt. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering waarom zij ondanks de kritiek van de NVAO toch wil vasthouden aan het oordeel 'excellent' en verzoeken daarbij in te gaan op de afzonderlijke delen van kritiek van de NVAO. Tevens verwijzen deze leden ook naar de praktijk in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs waarbij niet door de inspectie het oordeel 'excellent' wordt gegeven, maar als waardering het predicaat 'excellent' wordt uitgereikt. Graag ontvangen de genoemde leden een nadere toelichting op dit punt.

De Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0 heeft mij in 2015 geadviseerd om dit onderdeel van het stelsel te behouden. Recent heeft de NVAO mij op basis van voortschrijdend inzicht geadviseerd om dit onderdeel van het stelsel te herzien. Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over nut en noodzaak van het oordeel 'goed' en 'excellent' bij de accreditatie. Voor een reactie op de opmerkingen van de NVAO hierover verwijs ik u naar mijn beantwoording van de eerste vraag van de leden van de D66-fractie in de paragraaf 'Maatregelen'.

Het predicaat 'excellent' in het primair en voortgezet onderwijs komt inderdaad op een andere wijze tot stand dan het oordeel 'excellent' bij accreditatie in het hoger onderwijs; de criteria en referentiekaders zijn verschillend en ook de rol van de inspectie respectievelijk de NVAO is in het primair en voortgezet onderwijs anders dan in het hoger onderwijs.

Artikelen 5.9 en 5.18

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre aan de afzienbare tijd waarin verbeteringen moeten worden gerealiseerd een maximumtermijn is verbonden. Hebben

zij terecht begrepen dat hiervoor een termijn van twee jaar wordt gehanteerd, en zo ja, waarom is dit niet opgenomen, zo vragen zij.

Waar het gaat om verbeteringen die noodzakelijk zijn om eventuele geconstateerde tekortkomingen te kunnen wegnemen wordt nu bij AMvB bepaald in welke gevallen accreditatie onder voorwaarden kan worden verleend en welke voorschriften aan accreditatie onder voorwaarden worden verbonden. De AMvB geeft daarbij ook de termijn aan waarbinnen aan die voorwaarden moet zijn voldaan. Het huidige Accreditatiebesluit WHW vervalt van rechtswege omdat de grondslag voor deze AMvB vervalt. De nieuwe AMvB zal nog worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. De NVAO hanteert in het huidige stelsel inderdaad een termijn van maximaal twee jaar.

Artikel 5.10

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan toelichten wat verstaan wordt onder de bevindingen van het accreditatieorgaan, aangezien deze onderscheiden worden van het rapport van de commissie van deskundigen, de opmerkingen over eventuele verbeteringen inzake kwaliteitsaspecten en het eindoordeel.

De NVAO vormt zich een oordeel over het visitatierapport waarbij wordt gekeken naar consistentie, werkwijze van het visitatiepanel, procedurele eisen, onderbouwing en weging om vast te stellen dat het advies degelijk, deugdelijk en navolgbaar is onderbouwd en de oordeelsvorming consistent heeft plaatsgevonden. De bevindingen van de NVAO over de kwaliteit van de opleiding zijn gebaseerd op bovengenoemde zaken. De NVAO komt op basis van het visitatierapport, en eventuele toelichting, gemotiveerd tot een eigenstandig oordeel waarmee zij het visitatierapport valideert. In het geval dat er zich tekortkomingen voordoen die binnen afzienbare tijd kunnen worden weggenomen, vermeldt de NVAO welke kwaliteitsaspecten verbetering behoeven, dat wil zeggen: in het geval van accreditatie onder voorwaarden.

Artikel 5.12

De leden van de SGP-fractie lezen dat het voorgestelde artikel 5.12 overeen zou komen met artikel 5a.8, tweede lid. Zij constateren echter dat in het huidige artikel zowel gesproken wordt over kwantiteit als kwaliteit, dat niet alleen docenten maar ook ander personeel wordt benoemd en dat het personeelsbeleid aan bod komt voor zover het doorwerkt in de kwaliteit van de opleiding. Deze leden zouden graag een nadere toelichting vernemen op de relatie tussen het huidige en het voorgestelde artikel, aangezien de toelichting lijkt te suggereren dat met een beknoptere formulering nog steeds de elementen van de huidige tekst van kracht blijven.

Deze leden signaleren terecht een verschil tussen het huidige artikel 5a.8, tweede lid, en het voorgestelde artikel 5.12. In het huidige artikel is sprake van de kwaliteit van het ingezette personeel, in het tweede van de kwaliteit van het docententeam. Het voorgestelde artikel 5.12 betreft inderdaad een beperking ten opzichte van het huidige artikel 5a.8. De beperking is gelegen in twee zaken. Het personeelsbeleid wordt niet langer op opleidingsniveau beoordeeld wordt maar slechts op instellingsniveau (tenzij de instelling geen ITK heeft). Daarnaast wordt alleen nog de kwantiteit en kwaliteit van "docenten", en niet van het "ingezette personeel" in bredere zin beoordeeld. De kwantiteit, kwaliteit en meerwaarde van het team van de docenten zijn samengebracht in het aspect "de kwaliteit van het docententeam". Voor een nadere onderbouwing van deze keuze wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van deze fractie over het kwaliteitsaspect docententeam, onder het kopje Maatregelen in paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Artikel 5.23

De leden van de SGP-fractie vragen wat dient te gebeuren wanneer het voortzetten van de opleiding na intrekking van accreditatie eenvoudig niet mogelijk is dan wel kwalitatief onverantwoord en geen andere instellingen beschikbaar zijn om de studenten op te nemen. In hoeverre is dit de instelling aan te rekenen, zo vragen zij.

Als een opleiding niet meer wordt geaccrediteerd, geldt op grond van de WHW het uitgangspunt dat zittende studenten hun opleiding elders dienen voort te zetten. Als studenten niet ergens anders terecht kunnen, mag de opleiding, als uitzondering op dit uitgangspunt, worden afgebouwd bij de instelling (zie voorgesteld artikel 5.21 en huidig artikel 5a.12). Deze afbouwmogelijkheid is er in het belang van de student om zijn of haar opleiding te kunnen voltooien en is de uitkomst van een belangenafweging tussen enerzijds dit belang van de student en anderzijds het nog mogen verstrekken van een erkend diploma. Als er geen andere instelling is die vergelijkbare opleidingen aanbiedt en de studenten dus niet kan opnemen, zal de opleiding nog moeten worden aangeboden tot de resterende nominale tijd van zittende studenten plus een jaar.

Onderdeel U, W en Y

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat in deze wetswijziging de artikelen 9.18 en 10.3c worden aangepast onder U en W. De formulering omtrent instemmingsrecht ten aanzien van de onderwijs- en examenregeling wordt veranderd. De leden vragen de regering welke effecten de wijziging zal hebben. Zij vragen tevens hoe dit de verhouding tussen de opleidingscommissie en faculteitsraad verandert.

De regering hecht eraan te benadrukken dat met deze aanpassing de verhouding tussen de opleidingscommissie en de faculteitsraad niet verandert. In de huidige formulering van de artikelen 9.18, eerste lid, onderdeel a, WHW en 10.3c, eerste lid, onderdeel a, WHW is er sprake van een kennelijke verschrijving. Deze verschrijving leidt ertoe dat er een overlap is van instemmingsrechten van zowel de opleidingscommissie als de faculteitsraad respectievelijk de medezeggenschapsraad op de onderwerpen die wel in de onderwijs- en examenregeling worden geregeld, maar niet als zodanig in artikel 7.13 WHW (onderwijs- en examenregeling) zijn benoemd. De Wet versterking bestuurskracht (Stb. 2016, 273) hanteert immers als uitgangspunt dat er geen dubbele instemmingsrechten behoren te zijn. Voor zover het betreft de onderwerpen die zijn genoemd in artikel 7.13 WHW is er geen sprake van eenzelfde overlap, waardoor ten aanzien van die onderwerpen geen noodzaak is tot aanpassing. Voornoemde overlap van instemmingsrechten wordt met de voorgestelde wijziging hersteld. Met de thans gekozen formulering wordt duidelijk op welk onderwerp de opleidingscommissie instemmingsrecht heeft, en daarmee de faculteitsraad het adviesrecht, en vice versa.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker