

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500AE Den Haag

Den Haag

26 september 2005

Ons kenmerk

HO/BS/05/35887

Onderwerp

Stroomlijnen accreditatie

Geachte Voorzitter,

In het algemeen overleg met uw Kamer over de wetgevingsnotitie 'Naar een nieuwe Wet op het hoger onderwijs en onderzoek' op 13 juni 2005 heb ik toegezegd u nader te informeren over de lijn die ik wil volgen met betrekking tot het vereenvoudigen van het accreditatiesysteem in het hoger onderwijs. In deze brief informeer ik mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit u over de keuzes die zijn gemaakt. Ik zal het kabinet voorstellen deze keuzes in het wetsvoorstel te verwerken. Beoogd is het ontwerp van wet in het voorjaar van 2006 bij uw Kamer in te dienen. Ik ga er daarbij van uit dat in het komende overleg met de Kamer over het wetsvoorstel de keuzes zoals in deze brief zijn beschreven nader aan de orde zullen komen.

Hoofdpijn: verbreding.

In de wetgevingsnotitie heb ik aan de orde gesteld dat er in de uitvoering van de huidige accreditatiesystematiek tezamen met het voorkomen van het grote aantal relatief smalle opleidingen enkele nadelen naar voren zijn gekomen: het levert onnodige belemmeringen op voor de vernieuwing van het onderwijs en de administratieve lasten voor de instellingen zijn hoog. Om tegemoet te komen aan deze problemen heb ik in de wetgevingsnotitie voorgesteld om het object van accreditatie op een hoger aggregatieniveau te leggen: het domein in plaats van de opleiding. Op grond van de discussie in de afgelopen periode en het rapport van de expertgroepen ben ik tot de conclusie gekomen dat deze doelstellingen eenvoudiger en beter kunnen worden bereikt door verbreding van de huidige opleidingen. In deze brief zet ik uiteen wat de argumenten hiervoor zijn, hoe de gewenste verbreding kan worden bereikt en welke andere maatregelen genomen zullen worden om het oorspronkelijke doel te bereiken.

Aanleiding.

Het streven naar vermindering van de administratieve lasten en meer ruimte voor onderwijsvernieuwing werd algemeen onderschreven, maar naar aanleiding van de wetgevingsnotitie

ontstond discussie over de meerwaarde van het domein als aangrijpingspunt voor overheidssturing. In de discussie werden vragen aan de orde gesteld over de concrete indeling; over de vraag welke wettelijke gevolgen eraan verbonden dienen te worden; over de vraag of er sprake zou moeten zijn van één landelijke indeling. Ook werd betwijfeld of het domein internationaal voldoende herkenbaar zou zijn en of de transparantie van het onderwijsaanbod voor studenten en werkveld gegarandeerd kan blijven.

Naar aanleiding van de conferentie over de nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek op 13 april jongstleden, waar bleek dat nadere studie nodig was om tot gefundeerde antwoorden op bovengenoemde vragen te komen, heb ik twee expertgroepen ingesteld met de opdracht om voor het HBO en het WO de kansrijkheid te onderzoeken van hantering van het domeinbegrip in de nieuwe wet. Het onderzoek werd begeleid door een stuurgroep, waarin OCW, LNV, de VSNU, de HBO-raad, PAEPON en als waarnemer de NVAO zitting hadden.

Tijdens het bovenvermelde debat in uw Kamer over de wetgevingsnotitie is de motie Joldersma c.s. ingediend, waarin de Kamer de regering gevraagd heeft om op basis van het bestaande CROHO (centraal register opleidingen hoger onderwijs) uit te werken hoe accreditatie en macrodoelmatigheid kunnen plaatsvinden per cluster van opleidingen, domein en/of instelling. Ik heb gezegd de motie over te nemen en er voor te zullen zorgen dat deze richtinggevend is voor het werk van de expertgroepen. Ik heb toegezegd in dat kader ook aandacht te besteden aan de pro's en contra's van instellingsaccreditatie, daarbij inbegrepen de vraag in hoeverre de huidige interne kwaliteitszorg toereikend is om over te gaan op instellingsaccreditatie. In het debat heb ik naar voren gebracht dat op termijn instellingsaccreditatie een mogelijk perspectief is, onder voorwaarde dat de interne kwaliteitszorg van de instellingen adequaat functioneert. In de aanloop daar naartoe levert accreditatie van domeinen of van verbrede opleidingen een bijdrage aan vermindering van de administratieve lasten voor instellingen. In het debat heb ik benadrukt dat vast uitgangspunt is dat de huidige accreditatieronde op opleidingsniveau volledig wordt afgerond voordat eventuele nieuwe vormen van accreditatie in werking treden.

Vervolgens heb ik de taakopdracht van de expertgroepen aangevuld. De expertgroepen is gevraagd om meerdere varianten in beschouwing te nemen. Naast accreditatie op domeinniveau, zijn ook het model met verbrede opleidingen en een gedifferentieerd sturingsmodel met verschillende aangrijpingspunten voor overheidssturing in de beschouwing betrokken. De expertgroepen is gevraagd om de sterke en zwakke kanten van de verschillende varianten te beoordelen in het licht van vernieuwing van het onderwijs en vermindering van administratieve lasten en kosten voor de instellingen. Bij de beoordeling van de varianten diende rekening gehouden te worden met de gevolgen voor de aansluiting tussen het voorbereidend en het hoger onderwijs, en met de transparantie van het opleidingsaanbod.

Advies expertgroepen.

De expertgroepen hebben hun werkzaamheden afgerond en mij onlangs de rapportage toegestuurd. De rapportage van de expertgroepen is als bijlage bij deze brief gevoegd. De expertgroepen doen de volgende aanbevelingen:

1. de doelstellingen die waren beoogd met domeinen (meer ruimte voor onderwijsvernieuwing en verlichting administratieve lasten) kunnen het beste worden gerealiseerd door verbreding van de huidige opleidingen;
2. de (bredere) opleidingen blijven het wettelijk aangrijpingspunt voor overheidssturing (accreditatie, macro-doelmatigheidsbeslissingen, inschrijving, etc.);
3. om de administratieve lasten te verminderen adviseren de expertgroepen om op korte termijn maatregelen te nemen binnen het huidig wettelijk kader voor opleidingsaccreditatie;
4. tussen overheid, HBO-raad, VSNU en Paepo worden bestuurlijke afspraken over verbreding van de opleidingen gemaakt;
5. er moet zo snel mogelijk duidelijkheid komen over instellingsaccreditatie.

Standpuntbepaling.

Ik neem het advies van de commissie over om de gebleken nadelen van accreditatie aan te pakken door aan te sluiten bij en het stimuleren van de verbredingsprocessen "van onderop". Een landelijke standaardindeling in domeinen roept nieuwe problemen op die niet helpen bij de aanpak van problemen waar het om was begonnen. Ik zie dus af van het voornemen om in het wetsontwerp het domein op te nemen als aangrijpingspunt voor accreditatie. De overwegingen van de expertgroepen hebben mij hiervan overtuigd, in het bijzonder:

- Het wegnemen van belemmeringen voor vernieuwing van het onderwijs was een belangrijk doel. Maar instellingen maken hun eigen keuzes wat betreft mate, richting en vorm van vernieuwing. Het blijkt niet goed mogelijk om een gemeenschappelijke domeinindeling te vinden, die de diverse benaderingen van onderwijsvernieuwing faciliteert.
- Meerwaarde krijgt het concept pas als het mogelijk is om onderwijskundige inhoud te geven aan de afzonderlijke domeinen: gemeenschappelijke opvattingen over de eindtermen en inhoud van de programma's in een bepaald domein. Als dat niet mogelijk is voor de gehele breedte van het hoger onderwijs, zoals blijkt uit het rapport van de experts, blijft het domein een leeg administratief begrip dat geen meerwaarde heeft voor studenten, werkgevers en instellingen.
- Als instellingsaccreditatie het mogelijk perspectief is, is accreditatie op domeinniveau slechts een tussenstap. In een accreditatiestelsel met doorlooptijden van 6 jaar of meer, is sprake van zeer complexe overgangstrajecten. Als in betrekkelijk korte tijd twee keer een overgang moet worden gemaakt (van opleiding naar domeinen en vervolgens van domeinen naar instellingsniveau) komen instellingen, NVAO en overige betrokkenen voor een erg zware opgave te staan.

Hieronder zal ik nader ingaan op de verschillende maatregelen om te komen tot vereenvoudiging van de accreditatie:

- stimuleren van verbreding
- invoeren van een herstelperiode; omdraaien van de volgorde kwaliteitstoets/doelmatigheidstoets
- de mogelijkheid voor instellingen om volledige onderwijsaccreditatie op instellingsniveau te verwerven.

- vereenvoudiging van de werkwijze van accreditatie

Verbreding opleidingen.

Vorm en inhoud van de opleidingen wordt door de instellingen bepaald. In lijn met de aanbevelingen van de expertgroepen wordt er gekozen voor een bottom-up aanpak: de individuele instellingen bepalen hoe breed een opleiding is. De branche organisaties HBO-raad, VSNU en PAEPON vervullen een stimulerende en coördinerende rol met betrekking tot de onderlinge afstemming van het opleidingsaanbod. VSNU en HBO-raad zijn voorstander van verbreding van het huidige opleidingsaanbod, zoals blijkt uit bijgevoegde rapportage. In het WO bestaat bestuurlijke overeenstemming over herstructurering van de WO-bachelors (de zgn. CRAB-operatie, waardoor het huidige aantal van 206 bacheloropleidingen zal worden teruggebracht tot 113). Het is zaak om deze uitkomsten nu te consolideren en de nieuwe, verbrede opleidingen in het CROHO vast te leggen. Voor de herordening van de masters in het WO is een vergelijkbare operatie wenselijk. In het HBO-veld wordt eveneens gewerkt aan een gecoördineerde herordening van het opleidingsaanbod. In bestuurlijk overleg met VSNU, HBO-raad en PAEPON zal ik afspraken maken over de verdere herordening van het onderwijsaanbod waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de voordelen van bredere opleidingen. Uiteraard zullen de werkgeversorganisaties worden betrokken bij het overleg over de vorming van bredere opleidingen.

Om deze herstructureringsprocessen te bevorderen is het van belang dat een soepele en zorgvuldige procedure beschikbaar is voor de conversie van opleidingen. Maar wel moet worden gewaakt dat in deze overgang nieuw opleidingsaanbod tot stand komt dat niet voldoet aan de kwaliteitseisen of aan de eisen van macrodoelmatigheid. Er moet dus sprake zijn van een 'planningsneutrale conversie'. Bij samenvoeging van opleidingen beoordeelt de NVAO voor bestaande opleidingen of de verandering binnen aanvaardbare grenzen blijft op basis van curriculumvergelijking. Als men binnen die grenzen blijft, is geen toets nieuwe opleiding nodig en ziet OCW bijgevolg af van de toets op doelmatigheid. Samen met de branche organisaties en de NVAO zal ik onderzoeken wat verder kan worden gedaan om deze procedure te verhelderen. Deze regeling wordt opgenomen in de nieuwe beleidsregel inzake de toets op macro-doelmatigheid van nieuwe opleidingen, waarover uw Kamer binnenkort, separaat zal worden geïnformeerd.

Invoeren van een herstelperiode

De huidige regeling kent een beperkte mogelijkheid voor herstel na verlies van accreditatie. Overwogen is dat deze zware regeling kan ontmoedigen om scherpe oordelen over de kwaliteit van het onderwijs uit te spreken en contraproductief kan werken op de inspanningen van de instelling om de kwaliteit te herstellen. Ik streef ernaar om in het wetsvoorstel een ruimere mogelijkheid tot herstel op te nemen, op zo'n wijze dat de gezonde prikkelwerking behouden blijft en geen concessies worden gedaan aan de voor het hoger onderwijs geldende kwaliteitseisen.

Omdraaien van de volgorde kwaliteitstoets/doelmatigheidstoets

De huidige volgorde van de toets nieuwe opleiding door de NVAO en de macrodoelmatigheidstoets door de minister leidt tot onnodige administratieve lasten bij de instelling. Een instelling moet immers veel

investeren voor de toets nieuwe opleiding. Indien vervolgens de macrodoelmatigheidstoets negatief uitvalt zijn deze investeringen voor niets geweest. Zonder afbreuk te doen aan het vereiste karakter van beide toetsen, streef ik naar om in het wetsontwerp deze volgorde om te draaien.

Volledige onderwijsaccreditatie op instellingsniveau.

Ik overweeg om het mogelijk te maken dat de instellingen op termijn, nadat zij hebben aangetoond aan zware vereisten te voldoen, *volledige onderwijsaccreditatie* kunnen verwerven. Als er het vertrouwen kan zijn dat alle opleidingen tenminste voldoen aan de vereisten van basiskwaliteit, dat met het oog op de externe legitimiteit van toetsing en beoordeling de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissies is geborgd, kortom dat de instelling verantwoordelijkheid neemt voor de structurele borging van de onderwijskwaliteit, is er ruimte voor een vereenvoudigde vorm van accreditatie. Ik denk aan een regeling met de volgende kenmerken.

- Voor het verwerven van de status van volledige onderwijsaccreditatie gelden *zware voorwaarden* die bij elke instelling afzonderlijk worden getoetst. De bevoegdheid wordt dus niet collectief bij wet verleend. De voorwaarden voor vrijstelling zijn in ieder geval: een onberispelijke staat van dienst m.b.t. de kwaliteit van het onderwijs in de afgelopen periode en een intern kwaliteitszorgsysteem dat aan de hoogste eisen voldoet. Dat betekent dat de instelling voor al haar opleidingen accreditatie door de NVAO op opleidingsniveau moet hebben verworven voordat beoordeling voor de status van volledige onderwijsaccreditatie aan de orde kan zijn. De vrijstelling geldt voor een bepaalde periode.
- De volledige onderwijsaccreditatie kan *op maat* toegesneden en zonodig onder nadere voorwaarden worden verleend. Vrijstelling kan worden verleend van de verplichtingen met betrekking tot accreditatie, voor het geheel van alle verplichtingen dan wel voor onderdelen. Vrijstelling kan worden verleend voor de verplichtingen inzake de accreditatie van het *bestaand* onderwijs, resp. voor de verplichtingen inzake de toetsing van de kwaliteit van *nieuwe* opleidingen. De vrijstelling kan in voorkomende gevallen worden beperkt tot bacheloropleidingen, dan wel tot de hbo-opleidingen, resp. tot de wo-opleidingen.
- De *inhoudelijke beoordeling* van opleidingen blijft. Een essentieel onderdeel van het voorgeschreven interne kwaliteitszorgsysteem bij instellingen met volledige onderwijsaccreditatie is dat de instelling geregeld alle opleidingen laat beoordelen door externe deskundigen en de resultaten daarvan publiceert. Hierdoor blijven de resultaten van inhoudelijke kwaliteitszorg behouden. Ook voor de toetsing van nieuwe opleidingen is een extern advies vereist. Gedurende de looptijd van de volledige onderwijsaccreditatie kan de NVAO, selectief en onaangekondigd, afzonderlijke opleidingen beoordelen.
- De nieuwe regeling moet *naadloos aansluiten* op het bestaande systeem van registratie, bekostiging en accreditatie van opleidingen. De opleidingen van een instelling met volledige onderwijsaccreditatie zijn wettelijk geregistreerd en voldoen aan de vereisten van het algemeen accreditatiekader. Het aangrijpingspunt voor beslissingen m.b.t. de bekostiging van

het onderwijs blijft de opleiding. Indien de instelling vrijstelling heeft voor de (kwalitatieve) toets nieuwe opleidingen door de NVAO blijft de overheid nieuwe opleidingen toetsen op macrodoelmatigheid voordat deze worden bekostigd. De wijze waarop de toets op macrodoelmatigheid wordt toegepast bij een instelling met de status van volledige onderwijsaccreditatie zal nader worden onderzocht.

- Na verloop van de termijn, of indien tussentijds is gebleken dat de instelling niet voldoet aan de voorwaarden vervalt de status van volledige onderwijsaccreditatie, tenzij de instelling opnieuw heeft aangetoond te voldoen aan de vereisten voor volledige onderwijsaccreditatie. Na verlies van de status treden de normale verplichtingen inzake accreditatie van afzonderlijke opleidingen weer in werking.

Naar mijn overtuiging kan met deze benadering een systeem van volledige onderwijsaccreditatie tot stand worden gebracht dat maatschappelijke partijen in binnen- en buitenland hetzelfde vertrouwen in het Nederlands hoger onderwijs geeft als het huidig systeem, waarin elke opleiding afzonderlijk wordt geaccrediteerd. Een belangrijke voorwaarde voor het verwerven van de status van volledige onderwijsaccreditatie is dat de instelling aantoonbaar over een solide interne kwaliteitszorgsystematiek te beschikken. Inspectie en NVAO signaleren dat veel universiteiten en hogescholen nog niet aan die vereisten kunnen voldoen¹. Derhalve is te verwachten dat we in het hoger onderwijs gedurende een langere periode – en mogelijk blijvend - te maken zullen hebben met instellingen met en instellingen zonder status van volledige onderwijsaccreditatie .

Volledige onderwijsaccreditatie op instellingsniveau is nieuw in het Nederlands hoger onderwijs; er zijn interessante voorbeelden in andere landen te vinden, maar veel is nog in ontwikkeling. Het overleg over deze regeling met de organisaties van hoger onderwijsinstellingen en andere partijen is nog niet afgerond. Er zal nog veel ontwikkeld en doordacht moeten worden voordat een wettelijke regeling kan worden voorgesteld. Op korte termijn zal ik opdracht geven voor een ontwikkelings- en haalbaarheidsplan voor een systeem van volledige onderwijsaccreditatie, daarbij gebruik makend van de ervaringen in andere landen. De bij accreditatie betrokken partijen, - NVAO, instellingen, studenten, werkgeversorganisaties, de Vlaamse overheid en andere Europese partners- zullen nadrukkelijk bij dit ontwikkelingstraject worden betrokken. Omdat feitelijke invoering pas op langere termijn aan de orde is, is hiervoor nog de nodige tijd beschikbaar. Uitgangspunt is immers dat de eerste ronde van accreditatie volledig wordt afgewerkt. Dat loopt nog tot en met 2009.

Vereenvoudiging van de werkwijze

De administratieve lasten van kwaliteitszorg en accreditatie zijn voor de instellingen hoog. De Inspectie voert een onderzoek uit naar de kosten van accreditatie en zal daar later dit jaar over rapporteren. Hoewel precieze gegevens op dit moment dus nog niet voorhanden zijn, is aannemelijk dat de lasten

¹ Op grond van een analyse van de visitaties uit de vorige periode kan worden geconcludeerd dat zeker bij de helft van de onderzochte opleidingen tekortkomingen in de interne kwaliteitszorg zijn vastgesteld. Hierbij moet worden opgemerkt dat indertijd geen eisen werden gesteld aan de interne kwaliteitszorg op instellingsniveau.

zijn toegenomen ten opzichte van de periode van visitatie vóór invoering van accreditatie. Velen in het hoger onderwijs zijn overtuigd van het belang van een stevige, kritische en onafhankelijke kwaliteitszorg. Maar veel betrokkenen menen dat de lasten van het huidig systeem niet meer in een redelijke verhouding staan tot de opbrengsten. Dat heeft te maken niet alleen met de feitelijke belasting maar ook met de perceptie dat– sluipenderwijs en door niemand bedoeld– het bureaucratisch gehalte van het systeem stijgt. Men ziet een sterke formalisering van de informatie die voor de visitaties wordt gevraagd; meer nadruk op kwaliteitszorgsystemen en organisatorische voorwaarden; toename van het aantal functionarissen binnen de instelling die zijn belast met het management van de kwaliteitszorg; een strakke inkadering van de panels van experts en minder ruimte voor hun “timmermansoog”; uit beeld verdwijnen van een verbeterfunctie die zinvol is voor opleidingen, professionals en studenten; men ziet een complex systeem waarin veel bestuurlijke actoren (overheid, NVAO, VBI, panels, instellingsbestuur) elk hun eigen rol kiezen in het proces van kwaliteitszorg. Ik maak mij zorgen over deze signalen. Ik realiseer mij dat deze fenomenen tot op zekere hoogte het gevolg zijn van het meer geformaliseerde stelsel van accreditatie dat de wetgever heeft beoogd en dat veel ook het gevolg is van onwennigheid en onzekerheid in deze fase van invoering van het nieuwe stelsel. Maar ik verwacht, mede naar aanleiding van het rapport van de experts, dat vereenvoudiging van de werkwijze binnen het gegeven wettelijk kader mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de beoogde resultaten.

Ik zal het initiatief nemen voor overleg met alle betrokken partijen om te komen tot werkafspraken over beperking van de bureaucratie. Doel is om de werkwijze en informatielast te vereenvoudigen en de zinvolheid van het proces voor opleidingen, professionals en studenten te vergroten. De maatregelen die ik hierboven in deze brief heb voorgesteld zullen de administratieve lasten van accreditatie substantieel beperken, maar veel daarvan zal pas op langere termijn effect hebben. Maar ook voor de kortere termijn, binnen de huidige regelgeving en het accreditatiekader, kan veel worden gedaan. Ik denk aan:

- geclusterd aanbieden van opleidingen voor accreditatie
- grootst mogelijke selectiviteit m.b.t. de noodzaak van schriftelijke rapportage
- meer gewicht voor de resultaten van het onderwijs en minder voor omstandigheden
- goede maatvoering m.b.t. de eisen aan interne kwaliteitszorg
- meer vertrouwen in het “timmermansoog” van de externe beoordelaars.
- methodes om de verbeterfunctie te versterken.

De conclusies samengevat

- De doelstellingen van wegnemen van beperkingen voor de vernieuwing van het onderwijs, het bieden van meer ruimte voor flexibilisering van het onderwijs, en vermindering van de administratieve lasten kunnen worden gerealiseerd door verbreding van opleidingen.
- In het wetsontwerp blijven opleidingen het aangrijpingspunt voor sturing, zowel voor macro-doelmatigheid als voor accreditatie. De vorming van brede opleidingen wordt gefaciliteerd, onder meer door een soepele regeling voor de omzetting van opleidingen, als onderdeel van de nieuwe beleidsregel voor macro-doelmatigheid.

- In het wetsontwerp wordt een herstelperiode ingevoerd en wordt de volgorde van kwaliteitstoets en doelmatigheidstoets omgedraaid.
- Daarenboven zal een systeem worden ontwikkeld dat op termijn de mogelijkheid zal bieden voor instellingen om onder bepaalde voorwaarden de status van volledige onderwijsaccreditatie op instellingsniveau te verwerven.
- Met NVAO, VBI's en instellingen zal overleg worden gevoerd over de vermindering van administratieve lasten op de korte termijn door vereenvoudiging van de werkwijze binnen het gegeven kader.

Mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Mark Rutte)