

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
De Minister: mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
20 januari 2021	-	NVAO/20210076/ND
Bijlage(n)	Dossiernummer	
-	009943	
Onderwerp		
Contact		@nva.o.net

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

In samenhang met de in de sectorakkoorden Hoger Onderwijs (2018) afgesproken heroverweging van het kwaliteitszorgstelsel voor het hoger onderwijs in ons land is de NVAO het gesprek gestart over het nieuwe accreditatiestelsel in Nederland (hierna stelsel) vanaf 2023. In een aantal bijeenkomsten is met alle geïnteresseerde medewerkers, uit Nederland en Vlaanderen, met u, alsook met ons Algemeen Bestuur, verkend wat de passende vervolgstap is voor het stelsel. Het resultaat van deze bijeenkomsten delen wij met deze brief graag met u.

Instellingsaccreditatie: een nieuwe fase in het accreditatiestelsel

De wens om te switchen naar een echt ander stelsel is bij OCW, koepels en instellingen duidelijk aanwezig. De NVAO ondersteunt die wens. Sinds de start van het visitatiestelsel in het hoger onderwijs rond 1990 zijn vijf cycli van opleidingsbeoordeling doorlopen en twee cycli van vrijwillige deelname aan de instellingstoets kwaliteitszorg. Het hoger onderwijs is toe aan een nieuwe stap in de externe en interne kwaliteitszorg die het eigenaarschap van en vertrouwen in instellingen en hun opleidingen versterkt.

De toekomstige instellingsaccreditatie (IA) kan instellingen aanzienlijk meer bevoegdheden bieden dan de huidige instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). De NVAO ziet voordelen van IA, waaronder vergroting van eigenaarschap van opleidingen bij instellingen, hun studenten en docenten, het beter kunnen inspelen op bijv. modularisering, flexibilisering, 'unbundling' van programma's en differentiatie.

IA vergroot het eigenaarschap van instellingen maar levert, naar wij verwachten, geen reële vermindering van de lastendruk op, hoogstens kan het een positief effect hebben op de ervaren lastendruk.

De NVAO vindt het ook van het grootste belang dat er voor studenten, werkgevers en de samenleving adequate garanties zijn voor de borging van de kwaliteit van opleidingen. Het is in de eerste plaats aan instellingen om te laten zien dat zij de vereiste, sterkere interne

kwaliteitszorg op het niveau opleidingen en de instelling als geheel kunnen ontwikkelen. Het leren van en met elkaar, zowel binnen als tussen opleidingen en binnen en tussen instellingen ('benchlearning') krijgt een grotere betekenis en is een belangrijk aandachtspunt bij instellingsaccreditatie.

Meer eigenaarschap betekent ook noodzakelijke versterking van de instellingsinterne governance en een goede balans met externe verantwoording. Raad van Toezicht en Medezeggenschap dienen een sterkere tegenmacht te vormen bij het toezien op het realiseren van de vereiste kwaliteit en het transparant maken daarvan voor derden; het brede publiek.

Voor de overheid is niet langer de opleiding, maar de instelling het eerste aangrijppingspunt in de wet- en regelgeving rond kwaliteitszorg en bij beoordeling van kwaliteit en kwaliteitszorg in het Hoger Onderwijs. Na invoering van een systeem van instellingsaccreditatie zou de overheid zich dan ook moeten beperken in voorschriften op het niveau van de opleiding, zoals t.a.v. visietiegroepen, BSA, bijzondere kenmerken¹ of taalgebruik.

Als gevolg daarvan is de NVAO niet meer c.q. veel minder betrokken bij de externe beoordeling van opleidingen.

De uitvoering van instellingsaccreditatie

De NVAO stelt voor dat IA ook voor onbekostigde instellingen verplicht is. IA biedt daarmee een 'license to operate' en is maatwerk; proportionele toepassing per instelling is een belangrijk uitgangspunt. De beoordeling omvat een voor alle instellingen geldend minimum met voor elke instelling de mogelijkheid om IA uit te breiden door naar keuze meer activiteiten onderwerp van beoordeling te maken. De intensiteit en doorlooptijd van het beoordelingsproces is afhankelijk van aard en omvang van de instellingen en kan daardoor verschillen.

Grote instellingen (bekostigd en onbekostigd) bestaan regelmatig uit meer rechtspersonen hoger onderwijs. Daarbij is sprake van één eigenaar, maar van verschillende onderwijsverzorgende instellingen (BRIN-nummers). De overheid spreekt de eigenaar aan op de verplichting van IA van al zijn onderwijsverzorgende instellingen. De uitvoering van IA is maatwerk per eigenaar en kan leiden tot meerdere instellingstoetsen omdat de onderwijsverzorgende instellingen volledig (fysiek en operationeel) zelfstandig functioneren.

De NVAO geeft als optie in overweging dat ook een faculteit, school of instituut van een grote instelling onderwerp van een afzonderlijke instellingstoets kan zijn. Te denken valt aan situaties met een buitenlandse campus, een dislocatie in Nederland of dochters onder een holding of andersoortige moeder-rechtspersoon. Hoe zich dat verhoudt tot het governance-vraagstuk van de instelling is onderwerp van nader onderzoek.

Op welke aspecten, als voorspellers van de kwaliteit van de instellingen en haar opleidingen, richt de beoordeling zich? Vier gebieden komen naar voren: (1) de governance en interne kwaliteitszorg van de instellingen en haar opleidingen, (2) de (gerealiseerde) kwaliteit in de opleidingen (en eventueel andere onderwijs- en onderzoeksactiviteiten) van de instelling, (3) de visie en het onderwijsbeleid van de instellingen en (4) het lerend vermogen binnen de instelling (de focus op leren en ontwikkelen c.q. de aanwezige kwaliteitscultuur, het benutten van feedback en benchlearning).

Zoals ook nu in de huidige ITK staat de visie van de instelling op zichzelf niet ter discussie (is geen onderwerp van beoordeling) maar is wel het vertrekpunt voor de beoordeling.

Denkbaar is dat de instelling de beoordeling uitbreidt naar (1) profilerende thema's zoals internationalisering of ondernemerschap, (2) het modulair, niet-erkende leeraanbod, (3) het wetenschappelijk of praktijkgericht onderzoek en (4) specifiek beleid op het terrein van

¹ Het bijzonder kenmerk Kleinschalig en intensief onderwijs neemt vanwege het bekostigingsgevolg een aparte plaats in waarover nadere gedachtenvorming nodig is.

maatschappelijk actuele thema's zoals studentenwelzijn, outreach en valorisatie, inclusiviteit of taal.

Door de vrijheid van invulling en de door ons bepleite proportionaliteit is IA ook geschikt voor kleine instellingen, die tot nu toe niet voor de ITK hebben gekozen.

Het beoordelingsproces van instellingsaccreditatie

IA is een zwaardere beoordeling dan de huidige ITK, neemt meer tijd in beslag en bestaat uit verschillende beoordelingen door evenzovele (soorten) beoordelaars; peer review is niet het enige beoordelingsprincipe.

De NVAO is voorstander van meer gebruik van beschikbare data. Een nadere verkenning is nodig hoe die data in de uitvoering van IA een betekenisvolle rol kunnen spelen.

Per instellingstoets stelt de NVAO in afstemming met de instelling en gegeven de geldende (wettelijke) kaders de inrichting van de beoordeling vast.

De nieuwe instellingstoets legt een sterkere relatie met (is een betere voorspeller van) de gerealiseerde onderwijskwaliteit dan de huidige ITK. Daartoe zullen onder andere zorgvuldige monitoring en visitatieprocessen op opleidingsniveau, stevigheid van interne governance, werking van het kwaliteitszorgsysteem in de praktijk en transparantie van publieke informatievoorziening over geleverde opleidingskwaliteit nadrukkelijk onderdelen van het beoordelingsproces moeten zijn. Ook de werking van het interne toezicht (Raad van Toezicht) en van de medezeggenschap zijn onderdeel van de beoordeling. Het proces van het maken en beoordelen van de Kwaliteitsafspraken heeft laten zien dat de interne checks & balances van belang zijn bij het realiseren en borgen van kwaliteit.

Ook is het van belang te verkennen wat het gevolg is van de invoering van IA voor de opstelling van colleges van bestuur van instellingen. De NVAO is zich er – mede op basis van haar ervaringen met beoordelingen in het kader van ITK en Kwaliteitsafspraken – zeer van bewust dat er voor instellingsbesturen en -bestuurders veel prestige is verbonden aan het succesvol doorlopen van een proces van IA. Het is echter essentieel dat instellingsbesturen het versterkte eigenaarschap en verder gegeven vertrouwen doorvertalen naar vertrouwen in docenten, staf en studenten. Zij geven immers ten eerste invulling aan de vereiste opleidingskwaliteit.

Als het gaat om de werkwijze moet 'Nederland' o.a. willen leren van andere Europese landen, waar verschillende, maar wel vergelijkbare instellingsbeoordelingen in werking zijn.

Als de instelling in gebreke blijft

Met de keuze voor een hoger onderwijs brede verplichting van IA vervallen de huidige ITK en de beperkte en uitgebreide opleidingsbeoordeling onder directe verantwoordelijkheid van de NVAO. Dat roept ook de vraag op wat er gebeurt wanneer een instelling niet aan de gestelde eisen van IA voldoet. De NVAO ziet dit in de eerste plaats als een bestuurlijk probleem, waarbij dus ook op dat niveau moet worden geïntervenieerd. Wij stellen daarom voor om in deze situatie nieuw, verscherpt overheidstoezicht te ontwikkelen, waarin stapsgewijs kan worden geëscaleerd. Inspectie en NVAO kunnen daarin samenwerken. De toezichthouder maakt met de instelling afspraken over 'wat er in welke tijd dient te verbeteren en met welk resultaat'.

Ook maakt de toezichthouder afspraken met de instelling over hoe de beoordeling van het vereiste resultaat plaatsvindt en over monitoring gedurende de periode van herstel.

Afhankelijk van de aard van de problematiek kan beoordeling van de kwaliteit van (groepen van) opleidingen (tijdelijk) onder verantwoordelijkheid van een externe toezichthouder plaats vinden. Afhankelijk van de ernst van in gebreke blijven is de toezichthouder meer of minder aanwezig bij de instelling. Blijft de instelling ook na een herstelperiode in gebreke dan is het afnemen van bestaande rechten met betrekking tot verzorging van hoger onderwijs een zeer reële optie (bijv. het intrekken van licenties van opleidingen). Het kan de moeite waard zijn om bij de uitwerking van dit regime nog eens te kijken naar parallellen met het toezichtregime op gemeenten.

Kwaliteitsborging van opleidingen

Met de introductie van IA vervalt geheel of gedeeltelijk het door de overheid georganiseerde externe toezicht op de kwaliteit van opleidingen, zoals nu door de NVAO vormgegeven. Tegelijkertijd blijft het, zoals hiervoor opgemerkt, van het grootste belang dat instellingen tegevoer studenten, werkgevers, de samenleving overtuigend aantonen dat zij kunnen instaan voor de kwaliteit van hun onderwijsaanbod. Cruciaal voor het succes van IA is daarom het overtuigend zichtbaar maken van behouden voortdurende verbetering van opleidingskwaliteit. De instellingen richten daartoe een beoordelingsproces in dat voldoet aan de eisen van de European Standards and Guidelines (ESG). Dit betekent ten eerste dat de beoordeling gebeurt door onafhankelijke en deskundige panels (met daarin een student-lid) en minimaal één keer per zes jaar. Een te overwegen optie is dat instellingen/opleidingen deze beoordeling tussentijds meer ontwikkelingsgericht uitvoeren (een verdere uitwerking in combinatie met de nu bestaande midterm-review praktijk). De minimale verplichting tot externe verantwoording via openbare publicatie blijft één keer per zes jaar.

Het werken met visitatiegroepen voor opleidingen vervalt met de keuze voor IA. Daar staat tegevoer dat IA het principe van benchlearning op het niveau van instellingen en opleidingen juist stimuleert en zo mogelijk belooft. Ook geven instellingen zelf invulling aan gewenste, externe certificering voor differentiatie en profilering van hun opleidingen of faculteiten/schools. Dit is geen overheidstaak.

Opleidingen die direct toegang geven tot bij de wet beschermde beroepen ondergaan, net als andere, een beoordelingsproces onder regie van de instelling. Het is aan de instelling om samen met de betrokken beroepsgroep c.q. het werkveld een vertrouwend beoordelingsproces in te richten. De manier waarop instellingen de kwaliteit van deze opleidingen borgen zou vervolgens een verplicht onderdeel in het beoordelingsproces van IA kunnen zijn. Daarmee is ook voor de belanghebbenden bij deze opleidingen duidelijk dat (indirect) extern toezicht op de kwaliteit en het gerealiseerd niveau van deze opleidingen behouden blijft.

Beoordelingen nieuwe opleidingen

IA heeft ook gevolgen voor de beoordeling van nieuwe opleidingen. De NVAO ziet hier twee opties.

Het versterkte eigenaarschap geeft instellingen het recht zelf de planbeoordeling uit te voeren van een nieuwe opleiding. De eerste accreditatiebeoordeling valt eenmalig onder het regime van de NVAO. Deze vindt uiterlijk na zes jaar, maar liefst eerder, zodra er gerealiseerde resultaten te tonen zijn, plaats. Daarna valt de opleiding onder het beoordelingsregime van de instelling. In dit voorstel zou ook de plantoets macrodoelmatigheid kunnen worden vervangen door een toets op bewezen doelmatigheid die bij succesvolle voltooiing het recht op bekostiging geeft. Instellingen moeten dus eerst zelf, meer dan nu, financieel investeren in de nieuwe opleiding. De niet verkregen bekostiging in de jaren tot eerste accreditatie kan bij succesvolle accreditatie met terugwerkende kracht worden toegekend. Met dit mechanisme wordt een rem op een ongebreidelde groei van nieuwe opleidingen gezet.

De tweede optie is dat de beoordelingen van nieuwe opleidingen blijft zoals die nu is. Dit geldt voor zowel de macrodoelmatigheidstoets als de toets nieuwe opleiding. Het argument daarbij is het nog steeds grote aantal afwijzingen bij beide toetsen (MD bij CDHO en TNO bij NVAO).

De NVAO is van opvatting dat met IA de overheid een duidelijke stap zet richting meer eigenaarschap van en vertrouwen in instellingen. Een logisch gevolg daarvan is dat de planbeoordeling van nieuwe opleidingen in handen van de instelling komt. De eerste optie heeft daarom de voorkeur van de NVAO.

Flankerend instrumentarium

De afzonderlijke acreditatie van opleidingen (inhoudelijke en procesmatige beoordeling) door de NVAO verdwijnt, maar daar staat een sterke IA tegenover en flankerend aanvullend instrumentarium voor zowel Inspectie en NVAO om (waar mogelijk in samenwerking) risicogerichte of thematische analyses uit te voeren. Daarbij kunnen ook vraagstukken van macro-doelmatigheid aan de orde komen. Inspectie en NVAO en eventueel CDHO voeren deze analyses uit door gebruik te maken van elkaars expertise en data. Ook geven beide partijen de brandweerfunctie inhoud; het direct in gesprek kunnen gaan met instellingen over vernomen serieuze kwaliteitsproblemen en daarbij over bevoegdheden beschikken om het tijdadequaate en tijdige keren. In het huidige stelsel is een interventie tussen acreditatieprocedures buitengewoon tijdrovend en omslachtig, en daardoor niet effectief. Het steekproefsgewijs beoordelen van opleidingen is een optie op basis van gegronde signalen. Proportionaliteit is hierbij een belangrijk aandachtspunt; het middel past bij het doel c.q. de zwaarte van het probleem.

Het belang van een sterke leercultuur

Alle partijen, inclusief NVAO, bepleiten versterking van het eigenaarschap van instellingen en opleidingen. Maar versterkt eigenaarschap van wie en vooral hoe? Dat zijn twee belangrijke vragen. De VH-notitie is het meest helder op dit punt; het gaat om alle actoren binnen de instelling en in de eerste plaats om docenten en studenten.

De beste garantie voor de vereiste, continue opleidingskwaliteit is een sterke leercultuur van docenten en studenten. Instellingen zullen overtuigende initiatieven moeten nemen om de leer- of kwaliteitscultuur in opleidingen (verder) te versterken. Een slanke, maar werkende kwaliteitszorgsysteem, gebaseerd op een sluitende PDCA-cyclus, en aantoonbare samenwerking met andere (gelijksortige) opleidingen (van andere instellingen), regelmatige kalibratie, zijn onderdelen van die cultuur. IA voorziet in adequate beoordeling van deze cultuur in de volle breedte van de instelling.

Invoering

Tot slot de planning van invoering. De NVAO bepleit gefaseerde invoering van het nieuwe stelsel. Het is realistisch te veronderstellen dat het tijdstraject van politieke besluitvorming over het nieuwe stelsel een start in 2023 in de weg staat. De komende Tweede Kamerverkiezingen en de vorming van een nieuwe regering kunnen voor vertraging zorgen.

Om een geleidelijke start te maken, die ook de mogelijkheid van leren en bijstellen biedt, stelt de NVAO voor om de ITK 3.0 als pilot in te richten voor IA, en in de vormgeving van de ITK 3.0 waar mogelijk rekening te houden met de te verwachten kenmerken van IA. Instellingen die in deze fase de ITK met succes doorlopen krijgen na invoering van het nieuwe stelsel de kans om de ITK te verzilveren tot een geslaagde IA. Wellicht na een aanvullende beoordeling. De evaluatie van de planbeoordeling Kwaliteitsafspraken heeft de NVAO gesterkt in de opvatting dat nieuwe, grote beoordelingsprocessen het best met een pilot van start gaan. Leren en verbeteren in de praktijk is onontbeerlijk.

Met vriendelijke groet,

dr. A.H. Flierman
(voorzitter)