Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2009–2010

32 210 Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 juni 2010

1. Inleiding

Uit het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid, vastgesteld op 18 mei 2010 (E.K. 2009–2010, 32 210, B), blijkt dat de leden van de fracties die daaraan een bijdrage hebben geleverd, te weten de leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de fracties van de ChristenUnie en de SGP, kunnen instemmen met de doelstellingen van de aanpassing van het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs. Ik ben deze leden daarvoor zeer erkentelijk. Op de verschillende vragen en opmerkingen die niettemin zijn gerezen, zal ik hierna ingaan. Ik doe dat mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

2. Kwaliteitszorg instellingen

Met dit wetsvoorstel wordt het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs gewijzigd. Accreditatie is het verlenen van een keurmerk dat tot uitdrukking brengt dat de kwaliteit van een opleiding positief beoordeeld wordt. Kwaliteitsborging moet leiden tot stimulering van de deelname aan het hoger onderwijs, tot streven naar excellentie, en benchmarking op internationaal niveau. Alleen door toepassing van kwaliteitsbeleid op instellingsniveau van het hoger onderwijs en binnen de verschillende faculteiten, is het mogelijk het hoger onderwijs op een hoger niveau te krijgen, niet alleen procedureel, maar ook inhoudelijk. Streven we niet immers naar een kenniseconomie? Graag, vernemen de leden van de **CDA***-fractie, wat het streefniveau van de regering in dezen is.*

Het is de ambitie van het kabinet om tot de top 5 van de meest concurrerende kenniseconomieën van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) te behoren, zoals uiteengezet in de brief «Naar een robuuste kenniseconomie» van de ministers van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer (T.K. 2009–2010, 27 406, nr. 153). Hoger onderwijs speelt daarbij een hoofdrol. Het wordt gezien als motor in de kenniseconomie. Eén van de doelstel-

kst-32210-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2010

lingen is dat in 2020 50% van de Nederlandse beroepsbevolking hoger opgeleid moet zijn. Al bij het aantreden van het kabinet zijn de ambities voor het hoger onderwijs verwoord in de strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid «Het Hoogste Goed» (T.K. 2007–2008, 31 288, nr. 1). De ambities met betrekking tot kwaliteit en excellentie krijgen ruimschoots de aandacht. Een ambitieuze kenniseconomie neemt geen genoegen met basiskwaliteit, maar gaat voor bijzondere prestaties en excellentie. Naast excellentie in onderwijs en onderzoek is een brede kwaliteitsbasis noodzakelijk. Nodig is meer differentiatie tussen en binnen opleidingen: veeleisend voor de excellente studenten, inspirerend voor de goede studenten en structurerend voor degenen die nu uitvallen. Deze ambities zijn vertaald in concrete meerjarenafspraken met de universiteiten en hogescholen. Het voorgestelde accreditatiesysteem past bij die hoge ambitie. Het doel van het voorgestelde accreditatiesysteeem is niet alleen om de kwaliteit van het hoger onderwijs te garanderen door het verlenen van accreditatie aan opleidingen die voldoen aan de basiskwaliteit, maar ook om aan te zetten tot kwaliteitsverbetering. Door de differentiatie in de opleidingsbeoordeling worden de verschillen tussen opleidingen zichtbaar, wat als stimulans kan dienen voor kwaliteitsverbetering. Ook de voorgestelde instellingstoets kwaliteitszorg draagt bij aan het versterken van de kwaliteitscultuur in de instelling zo bleek in de pilots. De instellingstoets maakt de sterke en zwakke punten van de kwaliteitszorg en het beleid van de instelling gericht op kwaliteitsverbetering zichtbaar en daagt instellingsbestuur en professionals uit om daarin verder te investeren.

De leden van de **CDA***-fractie zijn van mening dat audits dienen te worden uitgevoerd door specifiek geschoolde «peers», op basis van een tevoren vastgestelde norm. Dat het toetsen van de opleidingen gekoppeld moet zijn aan de aanwezigheid van een duidelijke instellingsbrede verbetercultuur lijkt hun van belang. Dit zou kunnen worden getoetst aan het uitvoeren van interne audits, en de daaraan verbonden verbeteracties. Graag vernemen zij de stellingname van de regering met betrekking tot deze punten.*

Het kabinet deelt de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat audits dienen te worden uitgevoerd door «peers» op basis van een tevoren vastgestelde norm. Daarom is in dit wetsvoorstel geregeld dat beoordelingscommissies bestaan uit gezaghebbende, onafhankelijke deskundigen op het vakgebied van de opleiding, de in de vraag bedoelde peers. De norm voor beoordeling is vastgesteld in dit wetsvoorstel. Voor de uitgebreide accreditatie in artikel 5a.8 van de WHW, voor de uitgebreide toets nieuwe opleiding in artikel 5a.10a, voor de instellingstoets kwaliteitzorg in artikel 5a.13b, voor de beperkte accreditatie in artikel 5a.13en voor de beperkte toets nieuwe opleiding in artikel 5a.13g. Deze criteria worden nader uitgewerkt in het accreditatiekader. Dat mag echter niet leiden tot werken volgens «afvinklijsten». Dat werkt niet stimulerend voor de kwaliteitscultuur. Het is een van de zwakkere elementen in het huidige stelsel.
Ook is voorzien in toetsing van de instellingsbrede kwaliteitszorg en -cultuur. Bij de instellingstoets kwaliteitszorg wordt de kwaliteitszorg op instellingsniveau beoordeeld zodat de beperkte opleidingsaccreditatie zich kan richten op de inhoud en kwaliteit van de opleiding. Het begrip kwaliteitszorg houdt in dat het instellingsbestuur beschikt over instrumenten om tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs tijdig te detecteren en waar nodig effectieve verbeteracties in gang te zetten.

De leden van de **PvdA***-fractie stellen zich op het standpunt dat accreditatie vooral haar nut heeft als zij blijvend inspireert tot aanscherping van de interne kwaliteitszorg van de instellingen. Anders dan weleens*

gesuggereerd wordt is, naar deze leden vaststelden, niet het momentane oordeel van een visitatiecommissie van belang, maar de wijze waarop een instelling de bevindingen en adviezen van zo'n commissie verwerkt tot structurele verbeteringen in haar opleidingen. Zij zijn dan ook van oordeel dat het stelsel zo moet worden ingericht dat dit verbetereffect maximaal tot zijn recht zou komen. Tegen deze achtergrond vragen de leden van de PvdA-fractie of en hoe in het voorliggende stelsel een oplossing is gevonden voor de veel gehoorde klacht dat visitatiecommissies zich ernstig geremd voelen in het doen van verbetersuggesties omdat zij vrezen dat deze door het accreditatieorgaan zullen worden opgevat als even zovele (belangrijke) kritiekpunten welke afdoen aan de onderbouwing van een mogelijk per saldo toch voldoende eindoordeel.

Het kabinet is het van harte eens met de stelling van de leden van de PvdA-fractie dat het stelsel zo moet worden ingericht dat het verbetereffect maximaal tot zijn recht komt. In de wetgeving, zowel in de Wet versterking besturing (Stb. 2010, 119) als in het voorliggende wetsvoorstel, zijn respectievelijk worden met het oog daarop maatregelen genomen respectievelijk voorgesteld om te voorkomen dat visitatiecommissies zich geremd voelen in het doen van verbetersuggesties omdat deze mogelijk kunnen bijdragen aan een negatief eindoordeel van de NVAO. Via de Wet versterking besturing is in het proces met betrekking tot het verlenen van accreditatie de mogelijkheid van een reële herstelperiode ingebouwd. Het ontbreken daarvan legde een grote druk op de instellingen en riep een defensieve houding bij opleidingen en beoordelaars op. In de oude regeling konden de instellingen in het geval van een negatief accreditatiebesluit weliswaar ook twee jaar de mogelijkheid krijgen om dit te herstellen maar gedurende die tijd mocht de instelling geen nieuwe studenten voor de opleiding toelaten.
In het nieuwe stelsel blijft voor de duur van de herstelperiode het accreditatiebesluit volledig gelden. De rechten die aan het accreditatiebesluit zijn verbonden, blijven gedurende de herstelperiode in stand. Dat betekent onder meer dat studenten tijdens de herstelperiode kunnen worden ingeschreven, waardoor de instroom op peil blijft en de levensvatbaarheid van de opleiding niet wordt aangetast. Met hetzelfde oogmerk is in dit wetsvoorstel geregeld dat de toets nieuwe opleiding en de instellingstoets kwaliteitszorg onder voorwaarden kunnen worden verleend. Het geheel overziende is mijn beeld dat het wetsvoorstel in zijn geheel erop is gericht om een afrekencultuur te vermijden en een kwaliteitscultuur te bevorderen. Veel elementen spelen daarbij een rol; naast de bovengenoemde herstelperiode voor accreditatie en de voorwaardelijke toets nieuwe opleiding moeten de volgende elementen worden genoemd: de regeling dat de leden van de commissies ten behoeve van accreditatie worden benoemd door het instellingsbestuur; de nieuwe werkwijze van de NVAO die wordt gekenmerkt door integrale afweging in plaats het werken volgens afvinklijstjes; dat de «peers» meer ruimte krijgen om tot een afgewogen oordeel te komen en de nadruk op het «timmermansoog» komt te liggen; de aandacht voor kwaliteitscultuur in de criteria voor de instellingstoets; en tot slot de gedifferentieerde beoordeling.

Is, zo gaan deze leden voort, overwogen de verbetersuggesties af te zonderen in een managementletter die niet aan de NVAO wordt overlegd, zodat het accreditatieorgaan alleen de beschikking krijgt over de bevindingen die de commissie hanteert ter onderbouwing van haar eindoordeel? Een dergelijke managementletter zou dan bijvoorbeeld wel bij de volgende accreditatie verplicht onderdeel kunnen uitmaken van de zelfevaluatie opdat getoetst kan worden of en hoe de instelling de suggesties heeft opgevolgd en werkelijk aan verbeteringen werkt. Die laatste toets zou naar het oordeel van de leden van de **PvdA***-fractie heel*

goed een legitiem onderdeel kunnen zijn van deze tweede accreditatiebeoordeling, terwijl het direct meenemen van de verbetersuggesties in de weging van het oordeel bij de eerste accreditatiebeoordeling algemeen als niet zuiver wordt ervaren en remmend op de effectieve werking van het stelsel. Deze leden vragen de regering hierop een reactie te geven.

Eén van de redenen om de huidige accreditatiepraktijk aan te passen is het breed gedeelde gevoelen dat de verbeterfunctie van het accreditatiestelsel aan kracht heeft ingeboet. Daarbij is het van belang dat de beoordelaars verbetersuggesties kunnen doen zonder dat daar een negatieve beoordeling op volgt. De leden van de PvdA-fractie verwijzen in dat verband naar de zogenaamde managementletters. De huidige praktijk laat echter zien dat de managementletters de hun toegedachte functie (nog) niet vervullen. Managementletters met vertrouwelijke aanbevelingen worden in de huidige praktijk reeds door VBI's afgegeven. Deze vertrouwelijke brieven blijken zich slecht als instrument voor verbetering te lenen aangezien ze ook binnen een opleiding of instelling als vertrouwelijk worden behandeld en daardoor onzichtbaar blijven voor staf en studenten. Vanwege die vertrouwelijkheid is het ook lastig om te toetsen of de instelling de suggesties uit een managementletter heeft opgevolgd en de uitkomst van die toets bij een volgende accreditatiebeoordeling te betrekken. De pilots met het nieuwe accreditatiestelsel hebben aan de andere kant juist laten zien dat een andere, meer open en transparante, wijze van beoordeling die gebaseerd is op vertrouwen, instellingen en beoordelende panels uitnodigt minder krampachtig om te gaan met het geven van adviezen ter verbetering van een opleiding. In de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel is dan ook vermeld dat van de NVAO verwacht mag worden dat zij op basis van verdiend vertrouwen naar de accreditatierapporten kijkt. De rapporten over de opleidingen die deelnamen aan de pilots bevatten een aparte paragraaf met aanbevelingen. De NVAO heeft hierbij aangegeven dat het opnemen van aanbevelingen in de rapporten gewenst is en niet zal worden gezien als een aanleiding om te twijfelen aan de kwaliteit van de opleiding.

Rol NVAO

Hoe gaat de NVAO om met opleidingen, die licht ondermaats zijn en waarbij er geen sprake is van een verbetercultuur? Hierbij willen de leden van de **CDA-fractie** *de regering wijzen op de evaluatie door het onderzoeksinstituut CHEPS in 2008 ten aanzien van de doelstellingen, zoals helderheid over de gevolgen bij gebrek aan kwaliteit. Zeker tegen het licht van het toenemend aantal masters, is huns inziens voorzichtigheid geboden. Heeft de regering hier voldoende «grip» op?*

Wanneer de kwaliteit van een opleiding onder de maat is, krijgt de opleiding geen nieuwe accreditatie. Daardoor vervallen de rechten verbonden aan accreditatie: de aanspraak op bekostiging (in het geval van een bekostigde instelling), de bevoegdheid wettelijke graden af te geven en de aanspraak op studiefinanciering voor de studenten in die opleiding. Net als in het huidige accreditatiestelsel blijft de NVAO ook in het nieuwe stelsel streng ten opzichte van opleidingen die niet aan de kwaliteitseisen voldoen. Daarin verandert dus niets. Bovendien is in dit wetsvoorstel geregeld dat de minister de bevoegdheid krijgt om bij ernstige kwaliteitsgebreken de accreditatie tussentijds in te trekken.
De belangrijkste doelstelling van het in 2002 geïntroduceerde accreditatiesysteem is het borgen van de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs door een stringente controle op de kwaliteit waarbij wordt uitgegaan van internationaal hoge standaarden. Het functioneren van de wet bachelor-master en de wet accreditatie is in 2008 geëvalueerd door het onderzoekinstituut CHEPS. De belangrijkste conclusie ten aanzien van

accreditatie was dat het nieuwe systeem succesvol is geïmplementeerd en dat het door de buitenlandse waarnemers wordt gezien als hoogst betrouwbaar, streng en zorgvuldig. Daarbij biedt het systeem volstrekte duidelijkheid over de gevolgen van het verlies van kwaliteit. Het versterkt het vertrouwen in de Nederlandse graden (evaluatierapport «New degrees in the Netherlands» CHEPS, augustus 2008). Zoals verantwoord in de memorie van toelichting is dit wetsvoorstel mede gebaseerd op verschillende evaluaties van het stelsel waaronder het hier aangehaalde evaluatieonderzoek. Stringente controle van de kwaliteit blijft het uitgangspunt voor dit wetsvoorstel.
Over het bachelor-masterstelsel wordt in het CHEPS rapport onder meer de kanttekening gemaakt dat er nog onvoldoende toekomstvisie is op het aanbod van masteropleidingen. In zijn reactie op de evaluatie «Naar een volwassen bachelor-masterstructuur» (T.K. 2008–2009, 29 281, nr. 10) heeft de toenmalig minister gezegd dat hij het eens is met de stelling dat er behoefte is aan een duidelijker visie op de ontwikkeling van het masteraanbod. Hij zegde toe dat de Tweede Kamer nader geïnformeerd zou worden over de precieze aanpak. Gezien de demissionaire status van het kabinet zal ik dit overlaten aan mijn opvolger. De behoefte aan een toekomstvisie neemt niet weg dat er wat betreft de ontwikkeling van het aanbod van masteropleidingen een adequaat beheersingsregime beschikbaar moet zijn. Nieuwe masteropleidingen worden, voorzover het gaat om een opleiding bij een bekostigde instelling, eerst getoetst door de minister op macrodoelmatigheid en vervolgens door de NVAO op kwaliteit. Dit laatste geldt ook voor de niet-bekostigde opleidingen. Dat geeft mij het vertrouwen dat de overheid voldoende grip heeft op de ontwikkeling van het masteraanbod.

Verhouding met Vlaanderen

De leden van de **PvdA-fractie** *kunnen zich wel enigszins vinden in de fundamentele kritiek van de Raad van State op het nogal overhaaste karakter van de voorgenomen wetgeving. Met name de wijze waarop hierbij is omgegaan met de belangen en opvattingen van de Vlaamse collega's verdient naar het oordeel van deze leden geen schoonheidsprijs. Nooit is de vraag beantwoord waarom Nederland zijn deel van het gezamenlijke accreditatiestelsel al in 2010 wenst te wijzigen, terwijl evengoed tot ommekomst van de eerste cyclus accreditaties in Vlaanderen in 2012 gewacht had kunnen worden om vervolgens tot een gezamenlijke bijstelling te komen. Die vraag klemt naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie des te meer omdat nu een tamelijk ingewikkelde overgangsregeling is getroffen waarbij instellingen, hangende een verzoek tot instellingsaccreditatie alweer uitstel moeten krijgen van de voorgeschreven opleidingsaccreditatie om naadloos in het beperkte regime te kunnen vallen. Omdat gedane zaken geen keer nemen leidde dit de leden van de PvdA-fractie tot de vraag hoe de regering aankijkt tegen de aanvankelijke intentie dat Nederland en Vlaanderen zouden toegroeien naar een gezamenlijk accreditatiestelsel met het oog op een groeiende convergentie en mogelijk integratie van hun stelsels van hoger onderwijs. Zit de Nederlandse regering werkelijk nog op dit pad, zo vragen zij, of wordt blijvend gedacht in termen van twee afzonderlijke hoger onderwijs- en accreditatiestelsels ? En zo wij blijven streven naar verdere integratie, hoe wordt dan de voorliggende wetswijziging geappreciëerd door de Vlaamse regering?*

De inzet van het Nederlandse kabinet met betrekking tot de samenwerking op het terrein van het hoger onderwijs met Vlaanderen is niet gewijzigd. Het kabinet ziet het verdrag met Vlaanderen inzake accreditatie dat de grondslag vormt voor de NVAO als een belangrijke en praktische stap om samen met de Vlaamse partners voortvarend vorm te geven aan de

kwaliteitszorg zoals beoogd in de Bolognaverklaring van 1999. Doel van de Bolognaverklaring is om de mobiliteit in de Europese hogeronderwijsruimte te bevorderen door verbeteren van de transparantie en vergelijkbaarheid van de graden in het hoger onderwijs, rekening houdend met de verscheidenheid van de nationale onderwijsstelsels. Integratie van nationale onderwijsstelsels is in de voorzienbare toekomst niet aan de orde. Dat geldt voor de verhoudingen tussen de Bolognapartners en dat geldt ook voor de verhouding met Vlaanderen. Hoewel Vlaanderen en Nederland naaste buren zijn en dezelfde taal spreken, is vanaf het begin onderkend dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen het Nederlandse en het Vlaamse onderwijsstelsel. Er is voldoende overeenkomst om een gezamenlijk accreditatieorgaan tot een aantrekkelijke optie te maken waarbij overigens sprake is van twee afzonderlijke accreditatiestelsels. De Vlaamse en Nederlandse onderwijsministers voeren geregeld overleg om elkaar te informeren over hun voornemens en met de inzet om het hoger onderwijsbeleid goed op elkaar af te stemmen. Dat betreft de samenwerking inzake accreditatie maar ook andere aspecten van het hoger onderwijsbeleid. Ook het gezamenlijk optreden van de Vlaamse en Nederlandse minister in Bolognaverband heeft zijn vruchten afgeworpen, zoals bijvoorbeeld bleek bij de conferentie van Bologna-ministers in Leuven in 2009.

In de afgelopen periode hebben mijn ambtsvoorgangers geregeld overleg gevoerd met hun Vlaamse ambtgenoot over de toekomst van accreditatie in onze landen. De Vlaamse overheid is steeds goed geïnformeerd over de ontwikkelingen in Nederland. De Vlaamse minister Vandenbroucke heeft mijn ambtsvoorganger expliciet laten weten in te stemmen met de Nederlandse plannen tot aanpassing van het accreditatiestelsel. Dat maakte het mogelijk dat enkele Vlaamse instellingen hebben meegedaan aan de pilots met het nieuwe systeem. Op ministersniveau is de evaluatie van de pilots besproken en is vastgesteld dat de Nederlandse en Vlaamse overheid op dezelfde lijn zitten, met dien verstande dat Vlaanderen een ander tijdschema heeft. Vlaanderen is later van start gegaan en kent een achtjarencyclus. Daardoor wordt in Vlaanderen de eerste accreditatiecyclus pas in 2012/2013 afgesloten. De Vlaamse minister wil om zeer begrijpelijke redenen de eerste ronde zoals gepland afwerken en niet tussentijds overgaan tot stelselherziening.

Ik hecht eraan om in te gaan op de drie stellingen waarmee de leden van de PvdA-fractie de vraag inleiden. Anders dan gesuggereerd wordt, is er een erg duidelijke en concrete reden waarom het kabinet nu een wetsvoorstel voorlegt, met de opzet om het nieuwe stelsel met ingang van 1 januari 2011 in werking te doen treden. Eind 2009 is de eerste cyclus van accreditatie in Nederland afgerond, dat wil zeggen dat dan (vrijwel) alle hoger onderwijsopleidingen in Nederland accreditatie hebben verworven op grond van een beoordeling door de NVAO. In de evaluatie van de eerste cyclus van accreditatie werden, naast veel positieve punten, verschillende gebreken geconstateerd die afbreuk dreigen te doen aan het functioneren van het stelsel. Om die gebreken goed en snel aan te pakken, met behoud van de sterke punten uit het huidige systeem, is het belangrijk om het nieuwe stelsel zoveel mogelijk bij het begin van de nieuwe cyclus te doen ingaan.

De suggestie dat sprake zou zijn van een overhaaste wetgeving moet op een misverstand berusten. Het kabinet heeft juist de tijd genomen om het wetsvoorstel op een zorgvuldige manier te kunnen voorbereiden. Het berust op een aantal grondige evaluaties van het functioneren van het huidige systeem. Het kabinet heeft ruim de tijd genomen voor overleg met alle betrokken partijen en vervolgens om de voorstellen in de praktijk te laten beproeven in pilots. Naar aanleiding van de notitie «Focus op

kwaliteit» die in maart 2008 het groene licht van de Tweede Kamer kreeg, is het werk aan het wetsvoorstel begonnen. Het proces van ontwikkeling van het wetsvoorstel was zo ingericht dat er volop ruimte was voor overleg met betrokkenen. Ook is de tijd genomen om rekening te kunnen houden met de ervaringen uit de pilots. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State en van de evaluatie van de Onderwijsinspectie en de NVAO van de pilots die in april 2009 beschikbaar kwamen, is het wetsvoorstel opnieuw bezien en aangepast. Op grond van de ervaringen met de pilots heeft de NVAO veel voorstellen voor verbetering gedaan. De NVAO heeft deze uitvoerig besproken met de koepelorganisaties van instellingen en studenten. De voorstellen hadden vooral betrekking op de nadere vormgeving en uitvoering van de instellingstoets en de beperkte opleidingsaccreditatie en zijn verwerkt in het wetsvoorstel en het concept-beoordelingskader.

Ook de suggestie dat vanwege overhaaste wetgeving een ingewikkelde overgangsregeling nodig zou zijn, kan ik niet delen. De mogelijkheid tot versnelde invoering is opgenomen in het wetsvoorstel om een andere reden. De voordelen van het nieuwe regime, zoals die uit de pilots naar voren kwamen, zijn zo groot dat het te betreuren zou zijn als veel opleidingen – in afwachting van de instellingstoets – volgens het uitgebreide kader beoordeeld zouden moeten worden. Nog weer eens een nieuwe ronde volgens de oude systematiek zou een herhaling van zetten zijn zonder toegevoegde waarde. Daarbij komt dat rekening moet worden gehouden met de capaciteit van de NVAO. Spreiding van instellingstoetsen over verschillende jaren is nodig. Om die reden is voorgesteld een versnelde invoering van het nieuwe systeem mogelijk te maken. Instellingen krijgen daardoor onder bepaalde voorwaarden de gelegenheid om hun opleidingen vanaf de start volgens het beperkte regime te accrediteren. Overigens had zich precies dezelfde situatie voorgedaan als het nieuwe stelsel pas over enkele jaren in werking zou zijn getreden, bijvoorbeeld na ommekomst van de eerste cyclus accreditaties in Vlaanderen in 2012.

Instellingstoets

De leden van de **CDA-fractie** *ondersteunen van harte de uitgangspunten die ten grondslag hebben gelegen aan de wetswijziging, en aan de uitvoering van het nieuwe accreditatiesysteem; met de introductie van een beperkt regime, gekoppeld aan een instellingstoets kwaliteitszorg. Is de regering niet met hen van mening dat een instelling voldaan moet hebben aan instellingstoets kwaliteitzorg? Vormt dit niet de basis van het instellingsbrede kwaliteitsdenken? Biedt het in stand houden van een uitgebreid regime accreditatie, het oude alternatief waaraan geen instellingstoets kwaliteitszorg is gekoppeld, nog wel voldoende waarborg voor een stabiel hoog kwaliteitsniveau?*

Het kabinet is van mening dat elke geaccrediteerde opleiding volledig aan de maat moet zijn en aan de eisen van basiskwaliteit moet voldoen. De opleidingsbeoordeling vormt nog steeds de basis van het voorgestelde accreditatiestelsel, ook bij de beperkte opleidingsbeoordeling die volgt op de instellingstoets kwaliteitszorg. De instellingstoets is niet verplicht en wordt alleen op aanvraag van de instelling uitgevoerd. Hoewel het kabinet, mede op grond van de ervaringen met de pilots, de stimulerende werking van een instellingstoets onderkent, heeft het niet gekozen voor een verplichte instellingsaccreditatie. Het kabinet heeft voor het model in dit wetsvoorstel gekozen in de overtuiging dat de beoordeling van de kwaliteit van elke opleiding afzonderlijk nodig is om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verzekeren. Die opvatting wordt gedeeld door de studenten en werkgeversorganisaties terwijl ook in het overleg met de

Tweede Kamer in 2006 en 2008 bleek dat instellingsaccreditatie niet wordt gezien als voldoende garantie voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Wel bleek er behoefte aan een meer inhoudelijke beoordeling en een meer proportioneel systeem waarin een minder belastende vorm van opleidingsaccreditatie mogelijk wordt als er vertrouwen is in de kwaliteitszorg van de instelling. De voorgestelde instellingstoets is een voorwaarde om de beperkte accreditatie mogelijk te maken en niet een noodzakelijke garantie voor de kwaliteit van het onderwijs. Een verplichte instellingstoets kwaliteitszorg is vanuit dat oogpunt dan ook niet nodig.
Een verplichte instellingstoets zou bovendien extra lasten veroorzaken voor een aantal instellingen. Te verwachten is dat sommige instellingen voorlopig niet in staat zijn om te voldoen aan de eisen van de instellingstoets kwaliteitszorg dan wel geen voordeel zien in het behalen van de instellingstoets, niet op de korte maar ook niet op de lange termijn. Het gaat naar het oordeel van het kabinet te ver om door het voorschrijven van de instellingstoets kwaliteitszorg eisen op te leggen aan instellingen voor wie dat niet passend is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kleine instellingen of aan onbekostigde instellingen die maar één geaccrediteerde opleiding aanbieden, naast veel andere onderwijsvormen. Voor dergelijke instellingen kan de uitgebreide accreditatie zonder instellingstoets kwaliteitszorg een beter passende vorm zijn. De reductie van lasten in het beperkte regime wordt immers pas gerealiseerd als bij een instelling een aantal opleidingen moet worden geaccrediteerd. Om die redenen is ervoor gekozen om voor te stellen dat de instellingstoets kwaliteitszorg naar eigen inzicht kan worden aangevraagd door het instellingsbestuur en is deze niet verplicht voorgeschreven. Het wetsvoorstel voorziet in een strenge en kwalitatief hoogwaardige beoordeling van opleidingen bij beide regimes, zodat ongeacht de keuze ten aanzien van de instellingstoets een stabiel hoog kwaliteitsniveau wordt gewaarborgd.

De leden van de **PvdA***-fractie merken op dat zij zich konden voorstellen dat in de toekomst, na positieve praktische ervaringen met de instellingstoets, deze een verplicht karakter zal krijgen. Deze leden zouden dit ook daarom wenselijk vinden omdat de instellingstoets een toets op de interne kwaliteitszorg van de instelling is en daarom, mits goed uitgevoerd, een geweldig stimulerend effect kan hebben op de totstandkoming en toepassing van rigoureuze kwaliteitssystemen door de instellingen zelf. De leden van de PvdA-fractie zijn de opvatting toegedaan dat een verplichte en stevige instellingstoets kwaliteitszorg meer bijdraagt aan systematische kwaliteitsbewaking door en binnen de instellingen zelf dan een systeem van verspreide en ongelijktijdige zware opleidingsbeoordelingen. Zij vragen hierop de reactie van de regering, alsmede kan het zijn een toekomstvisie.*

Wat betreft het eerste deel van deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie. Ik voeg daar het volgende aan toe ten aanzien van de toekomstvisie. Met dit wetsvoorstel, in belangrijke mate gebaseerd op de ervaringen met de eerste cyclus van accreditatie, meent het kabinet een toekomstbestendig kader voor accreditatie te bieden. Voor een ontwikkeling in de richting van instellingsaccreditatie of een verplichte instellingstoets kwaliteitszorg ziet hij vooralsnog geen aanleiding. Als in de toekomst niettemin een algemene en verplichte instellingstoets wenselijk geacht zou worden, moet wel een duidelijke keuze worden gemaakt. Zo rijst de vraag wat de gevolgen zijn als een instelling de verplichte instellingstoets niet haalt. Een algemeen verplichte instellingsaccreditatie bovenop de algemeen verplichte opleidingsaccreditatie zou een onnodige complicatie en verzwaring van het systeem opleveren.

Opleidingsaccreditatie

De leden van de **CDA-fractie** *merken op dat het uitgebreide regime van opleidingsaccreditatie veel vergt van het auditteam, omdat de basis van het kwaliteitsdenken niet overal tot ontwikkeling is gekomen. Bestaat de kans niet dat naar de norm wordt toegewerkt voor het moment van de toets, zo vragen deze leden van de CDA-fractie. Is er voldoende zekerheid voor het duurzame karakter van de geconstateerde kwaliteit op het toetsmoment voor de accreditatieperiode van 6 jaar?*

Bij de beoordeling van een opleiding, zowel in het beperkte als in het uitgebreide regime, wordt niet alleen naar het jaar van de beoordeling gekeken, maar wordt het feitelijk functioneren van de opleiding beoordeeld over de afgelopen jaren. Bij beide regimes is de interne kwaliteitszorg ook een onderwerp van de beoordeling. Door een goede kwaliteitszorg wordt gewaarborgd dat de beoordeling geen momentopname is. Als de interne kwaliteitszorg op orde is, betekent dat vertrouwen in de wijze waarop de instelling zorg draagt voor de kwaliteit van de opleiding door de jaren heen. Deze regeling biedt voldoende zekerheid voor een periode van zes jaar.

Administratieve lasten

De invoering van het nieuwe stelsel is in goed overleg met alle belanghebbenden tot stand gekomen. Een positief punt betreft ook de uitgevoerde pilots. De VSNU is van mening dat het nieuwe stelsel onvoldoende garanties biedt voor lastenverlichting. Met name de bureaucratische lasten van dit nieuwe stelsel worden hoog ingeschat, terwijl vermindering van de administratieve lastendruk een van de doelstellingen was. Uit de pilots is daarvan weinig gebleken. Kan de regering niet via een adviescollege daar meer inzicht in geven? Logistieke kwaliteitsverbeteringen en ICT, zouden kunnen bijdragen aan kostenbesparing, zo veronderstellen de leden van de **CDA***-fractie. Graag ontvangen zij een reactie van de zijde van de regering.*

In de pilots kon nog geen substantiële vermindering van administratieve lasten voor de instellingen worden aangetoond maar de uitkomsten bieden wel aanknopingspunten om in het vervolg lastenvermindering te realiseren. Bij twee van de tien betrokken opleidingen is een lastenverlichting geconstateerd, bij de overige niet. Veel hangt af van de wijze waarop accreditatie wordt uitgevoerd; zo bleek dat de instellingen nog te veel vasthouden aan de huidige werkwijze. De administratieve lastenverlichting die dankzij het voorliggende wetsvoorstel tot stand zal komen, is al berekend en vervolgens getoetst door het adviescollege Actal. Actal heeft geoordeeld dat de berekening juist is en dat de verwachte administratieve lastenverlichting met 25% realistisch is. De evaluatie van de pilots biedt diverse aangrijpingspunten om in de praktijk een verdere lastenreductie te realiseren. Logistieke kwaliteitsverbeteringen en ICT kunnen daaraan zeker verder bijdragen. Aan de NVAO en de instellingen is gevraagd om in overleg met elkaar hierover verdere afspraken te maken. Wederzijds is men daar ten volle toe bereid.

Het blijft naar de mening van de leden van de **VVD***-fractie van het grootste belang de intentie, met dit nieuwe stelsel een substantiële lastenverlichting te realiseren, scherp te blijven volgen. Beperking van de beoordelingslast en een stimulans voor de kwaliteitscultuur moeten ook in de uitvoeringspraktijk van het stelsel gegarandeerd zijn.*
Daarvoor is het naar hun mening noodzakelijk dat:
– *de hoeveelheid informatie die in het kader van de instellingsaudit wordt gevraagd sterk beperkt blijft;*

– *de kaders voor de beperkte opleidingsbeoordeling zodanig worden herschreven dat het opstellen van een zelfstudie substantieel minder tijd kost dan in het huidige stelsel;*
– *de hoeveelheid aan te leveren informatie bij de zelfstudie voor de beperkte opleidingsbeoordeling sterk wordt gelimiteerd;*
– *van de opleiding niet wordt gevraagd dat deze zelf de visitatiecommissie samenstelt;*
– *de beoordelingscommissies voor de beperkte opleidingsbeoordelingen, en hun secretarissen, worden getraind in het omgaan met de nieuwe, beperkte systematiek en niet in de «oude praktijk» vervallen.*

De leden van de VVD-fractie willen weten op welke wijze de regering zorg draagt voor het daadwerkelijk realiseren van deze voorwaarden.

Het kabinet streeft inderdaad naar het realiseren van een substantiële lastenverlichting met dit nieuwe stelsel. De uitkomsten van de pilots bieden aanknopingspunten om in het vervolg lastenvermindering te realiseren. Veel hangt af van de wijze waarop accreditatie wordt uitgevoerd; zoals ook in antwoord op de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie al is vermeld, bleek dat de instellingen nog te veel vasthouden aan de huidige werkwijze. Ingaand op de in de vraag genoemde punten:

- De informatie die voor accreditatie of instellingstoets nodig is, zal scherp worden omschreven in het nieuwe accreditatiekader; deze zal tot het strikt noodzakelijke worden beperkt. Dat geldt ook voor de hoeveelheid aan te leveren informatie bij de zelfstudie voor de beperkte opleidingsbeoordeling.
- De kaders voor de beperkte opleidingsbeoordeling worden inderdaad zodanig herschreven dat het opstellen van een zelfstudie substantieel minder tijd kost dan in het huidige stelsel.
- Er zal wat de opvatting van het kabinet betreft geen wijziging komen in het beginsel dat van de opleiding wordt gevraagd zelf de visitatiecommissie samen te stellen. Dit brengt de eigen verantwoordelijkheid van de instelling voor de kwaliteitszorg tot uitdrukking en maakt het mogelijk dat de beoordeling door de commissie beter aansluit op de interne kwaliteitszorg van de instelling waardoor de verbeterfunctie wordt versterkt.
- De beoordelingscommissies voor de beperkte opleidingsbeoordelingen, en hun secretarissen, zullen worden getraind in het omgaan met de nieuwe, beperkte systematiek, vooral ook om te voorkomen dat zij niet in de «oude praktijk» vervallen. Uit de pilots is gebleken dat dit geen overbodige luxe is.

De NVAO zal in overleg met de instellingen de ontwikkeling van de administratieve lasten als gevolg van accreditatie monitoren. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie plaats vindt waarbij de verlichting van administratieve lasten nadrukkelijk onderwerp van de evaluatie is.

Accreditatiekaders

De leden van de **PvdA***-fractie merken op dat de regering voor het invoeren van twee nieuwe beoordelingsmogelijkheden, naast onvoldoende en voldoende nu ook «goed» en «excellent», een buitengewoon summiere argumentatie geeft. De kwalificaties «voldoende» en «onvoldoende» zijn beide duidelijk genormeerd in de accreditatieprotocollen en hebben duidelijk onderscheiden rechtsgevolgen. Dit geldt in het geheel niet voor de nieuwe kwalificaties «goed» en «excellent», zo stelden deze leden bovendien vast. Het is deze leden dan ook onduidelijk wat onder deze kwalificaties moet worden verstaan; zij vragen de regering een nadere verduidelijking.*

Het kabinet is het eens met de stelling van de leden van de PvdA-fractie dat voor de oordelen «goed» en «excellent» een helder beoordelingskader nodig is om te verzekeren dat toetsbare, betrouwbare en valide oordelen tot stand komen. Dat beoordelingskader wordt door de NVAO ontwikkeld en vastgelegd in het accreditatiekader. De Eerste Kamer kan zich daar een oordeel over vormen omdat is geregeld dat het accreditatiekader voorhangt bij zowel de Eerste als de Tweede Kamer alvorens de minister dat goedkeurt.
De NVAO werkt overigens al langer met het geven van meer gedifferentieerde kwaliteitsoordelen. In het huidig accreditatiestelsel is het gebruikelijk om op elk facet een oordeel uit te spreken op een vierpuntschaal. Ook kan de NVAO op aanvraag het predicaat «bijzondere kwaliteit» toekennen. Deze beoordelingssystematiek heeft goede resultaten opgeleverd. Nieuw in het wetsvoorstel is dat het gedifferentieerde oordeel niet alleen over de afzonderlijke facetten wordt gegeven maar over de gehele opleiding. Hiermee zijn in de pilots van het nieuwe model goede ervaringen opgedaan. De NVAO zal in het nieuwe accreditatiekader de criteria en beslisregels voor gedifferentieerde beoordeling verder aanscherpen en onderbouwen.

De leden van de **PvdA***-fractie merken verder op dat de kwalificaties «goed» en «excellent», indien toegekend, geen enkel rechtsgevolg hebben. Zij kunnen daarmee van harte instemmen gezien het ontbreken van enige objectieve maatstaf. Op deze wijze, zo stellen zij vast, kunnen deze nieuwe kwalificaties moeilijk anders worden gezien dan als een verdere voortwoekering van de cultuur van gratuite onderlinge en zelfbewieroking die er in het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs inmiddels toe heeft geleid dat vrijwel iedereen «excellent» is. Deze leden zouden het op prijs stellen als de regering wat minder aan deze flauwekul zou meedoen.*
Overigens kunnen de leden van de PvdA-fractie zich heel wel een positieve voorstelling maken van de doorontwikkeling van het stelsel van accreditatie in de richting van een minder dichotoom en meer gekwalificeerd oordeel. Zij vragen de regering eens wat diepgaander in te gaan op de voors en tegens van gedifferentieerde beoordeling en onderlinge kwaliteitsvergelijking in het kader van het accreditatiestelsel. Een dergelijke afweging zou naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie ook aanleiding kunnen geven tot wijzigingen op andere punten zoals het accreditatieprotocol, meer in het bijzonder de normering van de verschillende oordelen, het gebruik van benchmarks, de aanduiding van good and best practices, de gelijktijdigheid van de beoordelingen van soortgelijke instellingen en opleidingen en de werkwijze van de panels op het punt van oordelen en verbetersuggesties. Zij vragen hierover van de regering een beschouwing omdat zij een serieuze poging om verder te komen met meer gedifferentieerde beoordeling in het kader van visitatie en accreditatie zeer zouden toejuichen en ook menen dat hieraan bij de betrokkenen in het hoger onderwijs grote behoefte bestaat.

Het risico dat het introduceren van de oordelen «goed» en «excellent» aangegrepen wordt voor louter marketingdoeleinden waarvoor de leden van de PvdA fractie waarschuwen, onderkent het kabinet. De bedoeling van dit voorstel is uiteraard niet om een «cultuur van onderlinge en zelfbewieroking» te bevorderen. Ook is het niet de bedoeling om met het oog op publicitair effect de gedifferentieerde oordelen te gebruiken voor het opstellen van jaarlijkse «rankings» van goede en slechte instellingen. De bedoeling is nu juist dat de gekwalificeerde oordelen de verbeterfunctie van het stelsel versterken zoals ook door de leden van de PvdA-fractie wordt bepleit.
Het introduceren van gedifferentieerde oordelen moet niet worden gezien als een op zich zelf staande maatregel maar als onderdeel van een groter

pakket. De cultuur van kwaliteitsambities en kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs wordt versterkt door de volgende maatregelen:

- In de eerste plaats wordt verzekerd dat de gedifferentieerde oordelen duidelijk en toetsbaar zijn genormeerd om uit te sluiten dat kwalificaties – in de woorden van de vragenstellers – gratuit worden toegekend en geen meerwaarde opleveren.
- De introductie van de instellingstoets kwaliteitszorg die mede is gericht op het in kaart brengen en bevorderen van de kwaliteitscultuur in een instelling.
- Aanpassing van de werkwijze van NVAO en de commissies van deskundigen om zich te richten op kwaliteitsverbetering zoals beoogd in dit wetsvoorstel.
- De onderlinge vergelijkbaarheid van de kwaliteitsoordelen wordt bevorderd zoals beschreven in het antwoord op de volgende vraag, evenals het gebruik van internationale benchmarks.
- Door goede studievoorlichting, onder meer door de website www.studiekeuze123.nl, is de transparantie van het onderwijsaanbod verbeterd. De gedifferentieerde kwaliteitsoordelen van de NVAO worden gebruikt om het informatiebestand voor studievoorlichting te verrijken en kwaliteitsverschillen onder de aandacht van een breder publiek te brengen.
- Goede studievoorlichting, waarin ook kwaliteitsverschillen zichtbaar zijn, bevordert dat studenten en werkgevers hun keuzes meer laten leiden door kwaliteit; dat daagt instellingen uit om zich in te zetten voor kwaliteitsverbetering.

Naar het oordeel van het kabinet is hiermee de basis gelegd voor een samenhangend pakket van stimuleringsmaatregelen gericht op kwaliteitsverbetering. Duidelijk is echter dat in de eerste plaats de universiteiten en hogescholen aan zet zijn. Het kabinet onderschrijft daarbij de stelling van de leden van de PvdA-fractie wat betreft het evident stimulerende effect dat van gedifferentieerde beoordeling kan uitgaan op de kwaliteitsambitie van instellingen en opleidingen. Voor de beoogde kwaliteitscultuur is verder gerichte samenwerking van instellingen, NVAO en minister nodig. De ontwikkelingen op dit terrein en de resultaten zullen aan de orde komen in de reeds toegezegde evaluatie van het nieuwe accreditatiestelsel over twee jaar.

Rol VBI's

De leden van de **PvdA***-fractie vragen of het geen gemiste kans is dat, nu het experiment met «marktwerking van VBI's» is mislukt, niet geheel is teruggekeerd naar het oude model van gelijktijdige en uniforme accreditatiebeoordeling van alle soortgelijke opleidingen in Nederland en (mogelijk tegelijk) in Vlaanderen.*

Vergelijkbaarheid van kwaliteitsoordelen is, zoals gezegd, van belang voor het functioneren van de kwaliteitszorg. Vergelijkbaarheid biedt (aankomende) studenten meer transparantie als het gaat om studiekeuze en biedt werkgevers en de samenleving als geheel inzicht in kwaliteitsverschillen tussen de vergeleken opleidingen. Ook stimuleert het de instellingen als verschillen zichtbaar worden. Voor de wetgever is het uitgangspunt dat instellingen ervoor zorgen dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige kwaliteitsbeoordeling (artikel 1.8 van de WHW). Het gezamenlijk en gelijktijdig uitvoeren van de visitatie van soortgelijke opleidingen leidt niet automatisch tot vergelijkbaarheid van de uitkomsten daarvan. Daarvoor is meer nodig.
Dit wetsvoorstel stimuleert op drie punten de vergelijkbaarheid van kwaliteitsoordelen. In de eerste plaats wordt de vergelijkbaarheid bevorderd door de nieuwe accreditatiekaders, met daarin voorschriften

met betrekking tot de beoordelingscriteria, de normen voor beoordeling en beslisregels. Doordat alle visitaties worden uitgevoerd aan de hand van dit kader is vergelijking mogelijk. De NVAO zal toezien op het uniforme gebruik van dit kader. Ten tweede kunnen de instellingen de vergelijkbaarheid bevorderen door opleidingen gezamenlijk te laten accrediteren. Dat vraagt coördinatie en samenwerking. De koepelorganisaties hebben aangegeven de samenwerking te zullen bevorderen. Ten slotte is in dit wetsvoorstel de taak van de NVAO uitgebreid met de opdracht om geregeld te rapporteren over de kwaliteit van overeenkomstige opleidingen, met het oog op de vergelijkbaarheid van de beoordelingen.

Verschillen beoordelingsregimes

De leden van de fracties van **ChristenUnie** *en* **SGP** *zouden graag een overzicht willen ontvangen van de onderlinge verhoudingen en wisselende relaties tussen de instellingstoets en de toets van opleidingen, die door instellingen aangeboden worden. Uit de behandeling in de Tweede Kamer is hen niet precies duidelijk geworden hoe beide toetsen – onder wisselende omstandigheden – zich tot elkaar verhouden. Er zijn voor beide zware en minder zware toetsen. Is de ene toets – bijv. de instellingtoets – zwaar dan zijn de opleidingstoetsen lichter. Geldt dat onder alle omstandigheden? En geldt dat ook voor nieuwe opleidingen? Welke criteria spelen bij de verschillende toetsen een rol? En wat is precies de plaats van de inspectie bij de verschillende beoordelingen?*

De verhouding tussen instellingstoets kwaliteitszorg en de opleidingsaccreditatie is als volgt geregeld. De invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg maakt op het niveau van de opleiding een beperkt regime voor accreditatie mogelijk. Daarnaast blijft de in het huidige stelsel gebruikelijke wijze van beoordeling (voortaan: uitgebreid regime) gewoon bestaan voor die gevallen waarin de instelling de NVAO niet heeft verzocht om een instellingstoets kwaliteitszorg of waarbij op een verzoek daartoe negatief is beslist. Door middel van de instellingstoets kwaliteitszorg wordt vastgesteld of de instelling haar interne kwaliteitsborging op orde heeft en er een goede kwaliteitscultuur bestaat. Een positieve uitkomst van de instellingstoets betekent dat de instelling heeft bewezen dat zij de kwaliteit van de eigen opleidingen kan waarborgen en daarom kan de accreditatie van de afzonderlijke opleidingen volgens een beperkter, minder belastend regime worden verleend. Dit geldt ook voor de toets nieuwe opleiding.
De criteria voor de instellingstoets kwaliteitszorg, voor de accreditatie en de toets nieuwe opleiding zijn omschreven in het wetsvoorstel en worden nader uitgewerkt in het accreditatiekader. De Onderwijsinspectie heeft geen taak met betrekking tot de hier genoemde beoordelingen en keurmerken.

Ook vragen deze leden of al kan worden meegedeeld hoe de toetsingskaders, de accreditatiekaders in verschillende variaties, er uit gaan zien.

De werkwijze voor het verlenen van accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg en de voor elk van deze beoordelingen geldende criteria worden uitgewerkt en vastgelegd in het accreditatiekader. Het nieuwe accreditatiekader kan pas worden ingevoerd nadat de wet van kracht is geworden. Het is nu nog niet beschikbaar. Wel heeft de NVAO naar aanleiding van de pilots een nieuw concept-kader opgesteld dat als bijlage bij de memorie van toelichting is gevoegd. Overigens zal het nieuwe accreditatiekader voordat de minister het goedkeurt, worden voorgehangen bij de Eerste en de Tweede Kamer.

Tot slot willen de leden van de fracties van **ChristenUnie** *en* **SGP** *graag weten hoe de bemensing van de gevarieerde toetsingcommissies geregeld gaat worden.*

De NVAO stelt een commissie in voor elke aanvraag van de instellingstoets kwaliteitszorg en van de toets nieuwe opleiding. In het geval van de accreditatie van een bestaande opleiding wordt de commissie van deskundigen ingesteld door het instellingsbestuur. Ook een student maakt in beide gevallen altijd deel uit van de commissie. Als garantie voor de onafhankelijkheid en deskundigheid van de door de instelling ingestelde commissie is in het wetsvoorstel opgenomen dat de NVAO instemming moet verlenen aan de door de instelling samengestelde commissie van deskundigen ten behoeve van een opleidingsaccreditatie. In het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie die hierna aan de orde komt, wordt hierop verder ingegaan. Bij een opleidingsbeoordeling zijn de deskundigen in de eerste plaats gezaghebbende deskundigen op het vakgebied van de te beoordelen opleiding. Voor beroepsgerichte opleidingen is het werkveld vertegenwoordigd in de commissie. Ook kan onderwijskundige deskundigheid vereist zijn. Bij de instellingstoets kwaliteitszorg gaat het niet om de inhoudelijke beoordeling van het onderwijs en is deskundigheid vereist op het terrein van instellingsbestuur, kwaliteitzorg, personeelsbeleid, etc.

Deugdelijke samenstelling visitatiecommissies

De leden van de **PvdA***-fractie stemmen in met de vaststelling dat de samenstelling van de visitatiecommissie voor de kwaliteitszorg primair behoort tot de verantwoordelijkheid van de instelling. In de afgelopen jaren is, zo stellen deze leden vast, de praktijk gegroeid de samenstelling van de commissies over te laten aan de ingehuurde VBI, ook om een zekere onafhankelijkheid bij de samenstelling te waarborgen. Ook bij gelijktijdige visitatie van gelijksoortige opleidingen ontstaat, zo merken deze leden op, vanzelf een zekere objectivering in de samenstelling van de commissie; niet één instelling kan daarin immers doorslaggevend zijn. Nu echter de VBI's ophouden een (verplicht) onderdeel van het stelsel te vormen en mede daardoor de gelijktijdigheid in de beoordeling steeds verder verloren zal gaan, rijst de vraag hoe onafhankelijkheid en objectiviteit van de commissies, die terecht primair door de instelling worden samengesteld, kunnen worden gewaarborgd. De leden van de PvdA-fractie stemmen uiteraard van harte in met het instemmingsrecht van de NVAO op dit punt. Zij vragen echter de regering nadere overwegingen te geven voor een verbetering van de waarborgen op kwaliteit, onafhankelijkheid en objectiviteit van de visitatiecommissies.*

Het wetsvoorstel biedt naar oordeel van het kabinet voldoende waarborgen voor de kwaliteit en onafhankelijkheid van de visitatiecommissies. De vragenstellers wijzen er al op dat de commissies van deskundigen de instemming van de NVAO behoeven waarbij de NVAO toetst op onafhankelijkheid en deskundigheid. In het wetsvoorstel is verder geregeld dat de NVAO haar werkwijze voor het verlenen van accreditatie, toets nieuwe opleiding en instellingstoets kwaliteitszorg vastlegt in het accreditatiekader. Dit betreft ook de wijze waarop de commissies van deskundigen worden samengesteld. Op basis van de ervaringen met de pilots zullen hieraan onder andere de volgende eisen worden gesteld:

- de commissie bestaat uit minstens vier leden, onder wie een student;
- de commissie beschikt over bestuurlijke deskundigheid, onderwijsdeskundigheid en auditdeskundigheid, is op de hoogte van ontwikkelingen in de hoger onderwijssector in binnen- en buitenland en is gezaghebbend;

- één van de leden met bestuurlijke deskundigheid treedt op als voorzitter;
- de leden van commissie zijn onafhankelijk, dat wil zeggen dat zij gedurende minstens vijf jaar geen banden hebben gehad met de te beoordelen instelling.

De NVAO streeft naar commissies met een duidelijke internationale inbreng. De NVAO zal veel aandacht besteden aan het bewaken van de onafhankelijkheid van de commissieleden en zal met het oog daarop een gedragscode voor commissieleden en secretarissen opstellen. Commissieleden en secretarissen ondertekenen de gedragscode vooraf en ondertekenen na afloop van het beoordelingproces een door de NVAO voorgelegde verklaring dat de beoordeling in onafhankelijkheid heeft plaatsgevonden. Indien er tijdens het beoordelingsproces zaken plaatsvinden die de onafhankelijkheid van de beoordeling kunnen beïnvloeden, kunnen belanghebbenden dit melden bij de NVAO. De NVAO zal hiervoor een klachtenprocedure ontwikkelen.

Macrodoelmatigheidstoets

De omkering van de volgorde tussen accreditatie en macrodoelmatigheidstoets heeft de instemming van de leden van de **PvdA***-fractie. Zij wijzen er echter op dat de hiermee bereikte tijdwinst en lastenverlichting in de praktijk goeddeels in rook opgaat door de gelijktijdige verzwaring van de macrodoelmatigheidstoets die nu heeft plaatsgevonden. Deze leden stellen vast dat in de toepassing van de nieuwe Beleidsregel Macrodoelmatigheid zodanige eisen worden gesteld ten aanzien van bewijsvoering en overleg in het veld en met andere aanbieders dat de betreffende aanvragen langzamerhand de omvang en intensiteit van een zelfevaluatierapport beginnen te benaderen. Daarbij wordt de procedure macrodoelmatigheid vaak zo uitgesponnen dat de gedachte tijdwinst volkomen illusoir wordt. Dit brengt deze leden tot de opvatting dat in de toekomst de macrodoelmatigheidstoets als afzonderlijke beoordeling zou moeten vervallen en in plaats daarvan in de accreditatieprocedure een lichte vorm van macrodoelmatigheidstoetsing zou kunnen worden geïncorporeerd indien het om een bekostigde opleiding gaat. Dit zou de overzichtelijkheid en efficiency in het stelsel aanzienlijk ten goede komen, zo stellen deze leden. Zij vragen de regering dan ook een nadere verklaring voor de vertragingen en compliceringen die in de huidige systematiek zijn ontstaan en een duurzame opvatting over de wijze waarop dit in de toekomst efficiënter, bevredigender en vooral objectiever kan worden geregeld.*

De omkering van de toets nieuwe opleiding van de NVAO en de toets macrodoelmatigheid heeft tot doel om de lasten van de procedure voor de instellingen te verminderen. Voor een toets nieuwe opleiding brengt de NVAO een tarief in rekening (maximaal 10.000 euro). Ook moeten de instellingen voor een toets nieuwe opleiding meer voorbereidend dossierwerk doen dan voor de macrodoelmatigheidstoets. Wanneer na een positief besluit ten aanzien van de toets nieuwe opleiding blijkt dat de nieuwe opleiding niet doelmatig wordt bevonden, heeft de instelling onnodig kosten moeten maken. Door de omkering van deze toetsen, worden deze onnodige kosten niet meer gemaakt. Dit is dus wel degelijk een lastenverlichting.
Vertragingen treden alleen dan op in het proces van doelmatigheidsbesluiten wanneer de ingediende aanvragen niet volledig zijn. In een dergelijk geval vraagt de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) de instelling de ontbrekende informatie aan te vullen alvorens de aanvraag officieel in behandeling wordt genomen. Er wordt in dergelijke gevallen gecommuniceerd over de besluitvormingstermijnen.

Het is mij verder bekend dat met name de invoering van het afstemmingsoverleg over het voornemen een nieuwe opleiding te beginnen wordt ervaren als een verzwaring van de macrodoelmatigheidstoetsing. Voor nevenvestigingen bestond dit al. Dit afstemmingsoverleg is ingevoerd met als doel de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen. Allereerst worden zo instellingen op de hoogte gebracht van initiatieven van collega-instellingen. Bovendien worden de instellingen in staat gesteld onderbouwd bezwaar te maken tegen initiatieven van collega's. Deze reacties dragen bij aan een betere besluitvorming omdat zij een meer objectieve beoordeling van de aanvragen mogelijk maken.
Voor het overige heb ik geen aanwijzingen dat door de nieuwe beleidsregel macrodoelmatigheid extra vertragingen, verzwaringen of complicaties zijn ontstaan.
De suggestie om de macrodoelmatigheidstoetsing te incorporeren in de accreditatieprocedure indien het om een bekostigde opleiding gaat, neem ik niet over. Accreditatie dient een ander doel dan de macrodoelmatigheidstoetsing. De macrodoelmatigheidstoetsing is een voorwaarde voor bekostiging, de accreditatie richt zich op kwaliteitsbeoordeling. De NVAO neemt als zelfstandig bestuursorgaan beslissingen met betrekking tot accreditatie en de toets nieuwe opleiding. Hiervoor is gekozen omdat de overheid een terughoudende opstelling past als het gaat over de wijze waarop het hoger onderwijs invulling geeft aan het onderwijs. De overheid is verantwoordelijk voor de bekostiging en dus voor de beslissing om een nieuwe opleiding voor bekostiging in aanmerking te brengen.
Het oordeel van de commissie doelmatigheid heeft de status van een advies aan de minister. Het is niet wenselijk om de verantwoordelijkheid hiervoor bij de NVAO, als zelfstandig bestuursorgaan, neer te leggen. Wel zie ik in procedureel opzicht voordelen in een sterkere afstemming van de beoordeling van macrodoelmatigheid en accreditatie. De mogelijkheden hiertoe, onder meer de mogelijkheid om de informatievoorschriften te stroomlijnen en te harmoniseren, wil ik verder onderzoeken.

Overig

De leden van de VVD-fractie hebben nog een kleine oneffenheid geconstateerd in artikel 18.32c, derde lid: «In afwijking van ...is de duur van het besluit OM accreditatie...» «OM» moet worden vervangen door «tot», zo meenden deze leden.

Met de leden van de VVD-fractie stel ik vast dat de formulering zoals die nu in artikel 18.32c, derde lid, van de WHW is opgenomen niet geheel correct is, overigens zonder dat dit tot verwarring omtrent de bedoeling kan leiden. In een komend wetsvoorstel waarin ook enkele andere correcties in de sectorwetten voor onderwijs zullen worden aangebracht, zal ik voorstellen het woord «om» te schrappen. Vervanging van «om» door «tot» leidt mijns inziens niet tot de gewenste verbetering.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart