

Vergaderjaar 2009–2010

32 210

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPSBELEID¹

Vastgesteld 18 mei 2010

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. De wetswijziging lijkt een substantiële verbetering te zijn ten opzichte van de andere versie, die echter in de vorm van het brede regime, zij het wat aangepast, ook nog in stand blijft.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsontwerp. De nieuwe accreditatiewet voldoet aan het doel, een nieuw accreditatiestelsel in te richten. Dat middels een pilot de werking van een nieuw stelsel is onderzocht, is een goede zaak. Er is naar de mening van deze leden dan ook voldoende vertrouwen om in algemene zin de uitwerking van de accreditatiekaders door de NVAO in te voeren.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en deden geen moeite hun instemming te verbergen.

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU), Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Dölle (CDA) voorzitter, Tan (PvdA) vicevoorzitter, Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Linthorst (PvdA), Schaap (VVD), Essers (CDA), Schouw (D66), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Goyert (CDA), De Boer (CU), Asscher (VVD), Hillen (CDA), Laurier (GL), Hermans (VVD), Ten Horn (SP), Hamel (PvdA), Leunissen (CDA), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Vliegenthart (SP), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Flierman (CDA).

Het accreditatiestelsel beoogt de HO-instellingen het vertrouwen te schenken en te bevorderen, opdat deze instellingen geloofwaardig optreden. Niet het minst bij het werven van studenten, bij onderwijs en bij onderzoek. Het wetsvoorstel heeft qua doelstellingen onze instemming: verbetering van het accreditatiestelsel, aldus de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP**.

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.

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 ons 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.

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 zijn 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 nu een oplossing is gevonden voor de veel gehoorde klacht dat visitatiecommissies zich ernstig geremd voelen in het doen van verbeter suggesties 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. Is, zo gaan deze leden voort, overwogen de verbeter suggesties af te zonderen in een *management letter* 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 *management letter* 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 verbeter suggesties 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

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?

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 geapprecieerd door de Vlaamse regering?

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 kwaliteitszorg? 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?

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.

Opleidingsaccreditatie

De beperkte opleidingsaccreditatie wordt door de leden van de **CDA**-fractie gesteund, zowel met betrekking tot de procedure als met betrekking tot de criteria. Zeer positief staan zij ook ten aanzien van de beperkte toets nieuwe opleiding. Vooral de toets op de macrodoelmaticheid van een nieuwe opleiding spreekt hun erg aan.

Het uitgebreide regime vergt veel 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 de 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?

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.

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 van de beoordelingslast en een stimulans voor de kwaliteitscultuur moeten ook in de uitvoeringspraktijk van het stelsel gegarandeerd zijn.

Daarvoor is het 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 wilden weten op welke wijze de regering zorg draagt voor het daadwerkelijk realiseren van deze voorwaarden.

Accreditiekaders

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 (maar houden bij voorbaat al hun hart vast). Wel is duidelijk dat de kwalificaties «goed» en «excellent», indien toegekend, geen enkel rechtsgevolg hebben, een situatie waarmee de leden van de PvdA-fractie gezien het ontbreken van enige objectieve maatstaf van harte konden instemmen. Op deze wijze, zo stelden zij vast, kunnen deze nieuwe kwalificaties moeilijk anders worden gezien dan als een verdere voortwoeking 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 verbeteringsuggesties. 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 hier bij de betrokkenen in het hoger onderwijs grote behoefte aan bestaat. Deze leden wegen daarbij nog van het evident stimulerende effect dat van gedifferentieerde beoordeling kan uitgaan op de kwaliteitsambitie van instellingen en opleidingen. Bij het huidige stelsel leidt een «voldoende» oordeel in sommige situaties immers tot een niet gerechtvaardigde tevredenheid, zo merkten zij op.

Rol VBI's

De leden van de **PvdA**-fractie stellen vast dat de regering voorstelt de verplichte inschakeling van VBI's uit de wet te verwijderen, hetgeen hun geen verlies lijkt. Wel maakten deze leden zich zorgen over het feit dat de regering verzuimt een aanverwante kwestie te adresseren, namelijk het verlies van gelijktijdigheid en onderlinge vergelijking in de accreditaties. Deze ontwikkeling is in de afgelopen jaren bij het hoger beroepsonderwijs reeds ingezet door het optreden van meerdere VBI's naar keuze van de hogeschool. Zoals het veld al direct vaststelde en de regering nu ook, heeft dit de lasten van de accreditatie voornamelijk verhoogd, is het de kwaliteit van de panels niet ten goede gekomen en is de heilzame onderlinge vergelijking van opleidingen verloren gegaan. De universiteiten zijn, zo stellen de leden van de PvdA, zo verstandig geweest gezamenlijk te werken met één VBI en de gelijktijdige beoordeling van soortgelijke opleidingen door één panel grotendeels vast te houden. Ook in Vlaanderen is dit voor de hogescholen en universiteiten de staande praktijk gebleven. In dit licht vragen de leden van de PvdA-fractie of het geen gemiste kans is dat, nu ook de regering constateert dat 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?

Verschillen beoordelingsregimes

Er is een onderwerp waar de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** graag wat meer helderheid over en/of overzichtelijkheid van zouden willen krijgen. Graag zouden ze een overzicht van de onderlinge verhoudingen en wisselende relaties ontvangen 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 instellingstoets – 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? Tot slot, kan al worden meegedeeld hoe de toetsingskaders, de accreditatiekaders in verschillende variaties, er uit gaan zien? En hoe de bemensing van de gevarieerde toetsingcommissies geregeld gaat worden?

Deugdelijke samenstelling accreditatiecommissies

De leden van de **PvdA**-fractie stemmen in met de vaststelling dat de samenstelling van de visitatiecommissie primair behoort tot de eerstverantwoordelijkheid van de instelling voor de kwaliteitszorg. In de afgelopen jaren is, zo stellen deze leden vast, de praktijk gegroeid de samenstelling van de commissies over te laten aan de ingehuurd VBI, ook om een zekere onafhankelijkheid bij de samenstelling te waarborgen. Ook bij gelijktijdige visitatie van meerdere 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.

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 tijdswinst 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 zelfevaluatie-rapport beginnen te benaderen. Daarbij wordt de procedure macrodoelmatigheid vaak zo uitgesponnen dat de gedachte tijdswinst 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.

Overig

De invoering van het initiatiefrecht van de medezeggenschap (art. 9.30a, vierde lid) in de plaats van het vervallen art. 9.3 achtste lid (studentenassessor) heeft de instemming van de leden van de **VVD**-fractie, aangezien dit beter aansluit bij de algemene regel dat de medezeggenschaporganen betrokken worden bij de invulling van de strategische plannen.

Deze leden hebben nog een kleine oneffenheid geconstateerd in art. 18.32c, 3e lid: «In afwijking van ... is de duur van het besluit OM accreditatie...» «OM» moet worden vervangen door «tot», zo meenden deze leden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,
Dölle

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,
Warmolt de Boer