

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhетиak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

In 2013 is het huidige accreditatiestelsel voor hoger onderwijs door verschillende organisaties geëvalueerd (de Inspectie van het Onderwijs, de Algemene Rekenkamer, de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), een internationaal panel (ENQA) en de NVAO). Uit deze evaluaties blijkt dat het accreditatiestelsel in de kern goed functioneert en zich in de gewenste richting ontwikkelt: scherpere beoordelingen en meer aandacht voor de inhoud in plaats van procedures. Het stelsel kan rekenen op breed draagvlak en het timmermansoog van de professional heeft een grotere rol binnen het accreditatieproces gekregen.¹ Tegelijkertijd kent het stelsel ook een aantal belangrijke aandachtspunten. Daarbij gaat het onder meer om de te hoge (ervaren) lasten die gemoeid zijn met accreditatie, de disbalans tussen verantwoorden en verbeteren, het gebrek aan eigenaarschap dat docenten en studenten ervaren en het draagvlak voor het stelsel dat onder druk staat. De evaluatie is voor de minister aanleiding geweest om het accreditatiestelsel door te ontwikkelen richting een stelsel dat meer uitgaat van vertrouwen in de professional, een beter evenwicht voor instellingen biedt tussen de baten en lasten en dat voorziet in een grotere betrokkenheid van studenten en docenten. Deze ambitie kan op breed draagvlak in de Tweede Kamer rekenen. Om deze ambities te realiseren kiest de minister van OCW kiest voor een tweesporenbeleid. Zij optimaliseert het huidige stelsel (spoor 1) en start het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (spoor 2).

Het eerste spoor houdt in dat het huidige stelsel wordt geoptimaliseerd door onder andere een nadrukkelijker scheiding aan te brengen in de twee functies van het accreditatiestelsel: verantwoording en verbetering. Ook wordt het stelsel geoptimaliseerd door meer eigenaarschap bij studenten en docenten te beleggen en de (ervaren) lasten te verlichten. Daartoe is intussen een wetsvoorstel aangeboden aan de Raad van State.

Het tweede spoor bestaat uit het experiment. Met dit experiment wil de regering bezien of nog een stap verder gegaan kan worden door instellingen het vertrouwen en de verantwoordelijkheid te geven om – zonder betrokkenheid van de NVAO – de standaarden 2 (onderwijsleeromgeving) en 3 (toetsing en examinering) t.b.v. accreditatie op eigen wijze binnen de standaarden van de European Standards and Guidelines in te richten. Deze ruimte wordt instellingen geboden als blijkt dat de kwaliteitszorg op instellingsniveau voldoet en gewaarborgd is.

De minister sluit met het starten van een experiment aan bij het advies van de stuurgroep en voert de motie van Rog² uit die de minister oproept om pilots te starten gericht op concrete vermindering van lastendruk.

2. Wie zijn betrokken?

De plannen voor de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel zijn in een interactief proces tot stand gekomen; alle direct belanghebbenden zijn gedurende het gehele proces van beleidsontwikkeling intensief betrokken geweest. De minister van OCW is gestart met een rondgang langs verschillende hogescholen en universiteiten om met experts te spreken over het accreditatiestelsel. Er zijn ook gesprekken gevoerd met studenten, docenten, bestuurders, kwaliteitszorgmedewerkers en andere ervaringsdeskundigen over de richting waarin het stelsel zich zou moeten ontwikkelen. Er is een stuurgroep – ondersteund door een projectgroep – in het leven geroepen die de minister heeft geadviseerd over de contouren waarbinnen het accreditatiestelsel doorontwikkeld zou moeten worden. In deze stuurgroep zijn de koepelorganisaties van universiteiten (VSNU) en hogescholen (Vereniging Hogescholen), de

¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 288, nr. 471.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 472, nr. 28.

brancheorganisatie voor particuliere trainings- en opleidingsbureaus (NRTO), de landelijke studentenorganisaties ISO en LSVb, de NVAO, de Inspectie van het onderwijs en het Ministerie van OCW vertegenwoordigd. Deskundigen – onder wie docenten en studenten, maar ook evaluatiebureaus, secretarissen van visitatiepanels en vertegenwoordigers vanuit het werkveld – zijn ook betrokken bij de verdere uitwerking van de contouren van het accreditatiestelsel. In aanvulling daarop is een vergelijkend onderzoek uitgezet naar nationale accreditatie- en kwaliteitszorgsystemen in andere landen.³ De inzichten daarvan zijn benut door de stuurgroep in het advies dat zij heeft uitgebracht. Dit advies vormde de basis van de Kamerbrief 'Accreditatie op maat'. Door middel van een serie expertmeetings met studenten, docenten en kwaliteitszorgmedewerkers is tenslotte verdere invulling gegeven van de in de Kamerbrief gepresenteerde doorontwikkeling van het accreditatiestelsel.

Ter voorbereiding op de start van het experiment in 2017 zijn gesprekken gevoerd met instellingen die interesse hebben om deel te nemen aan het experiment. In die gesprekken hebben instellingen hun behoefte en wensen voor de concrete invulling van het experiment naar voren gebracht, die zijn voor zover mogelijk verwerkt in het experiment.

3. Wat is het probleem?

Het accreditatiestelsel is een krachtig stelsel en is een belangrijk waarborg voor de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs. Hoewel het huidige accreditatiestelsel kan rekenen op breed draagvlak bij zowel opleidingen en instellingen als ook bij het afnemende werkveld, zijn er een aantal aandachtspunten die om verbetering vragen. Zo worden de lasten van accreditatie als hoog ervaren en lijken deze niet altijd in verhouding te staan tot de baten. Door deze belasting komt het draagvlak voor het accreditatiestelsel onder druk te staan. Instellingen en in het bijzonder docenten vragen om meer vertrouwen. Verder wordt de visitatieprocedure niet altijd als stimulerend ervaren door docenten; er ligt een sterke nadruk op verantwoorden vanwege de consequenties die gemoeid zijn met het verlies van accreditatie (geen erkenning, bekostiging en verlies van het recht op het verlenen van graden). Het gesprek over de kwaliteit van het onderwijs – en daarmee samenhangend de verbeterfunctie van het accreditatiestelsel – komt daardoor onvoldoende van de grond, omdat dat een open en eerlijk gesprek over de inhoud van de opleiding vraagt. Dat inhoudelijke gesprek over de kwaliteit van de opleiding is juist een belangrijke stimulans voor docenten. Een te grote nadruk op verantwoording komt daarmee niet ten goede aan de stimulerende werking die van het accreditatiestelsel uit behoort te gaan.

Daarnaast ervaren docenten een gebrek aan eigenaarschap; het accreditatiestelsel wordt gezien als een systeem dat van "bovenop" is opgelegd en niet als een systeem dat van docenten is en waar met elkaar het gesprek wordt gevoerd over kwaliteitsverbetering. Als docenten niet het gevoel hebben dat ze het open en eerlijke gesprek over de inhoud van het onderwijs kunnen voeren, wordt de meerwaarde van een accreditatieproces ook niet gevoeld.

Bovendien gaat het van het accreditatiestelsel nog te weinig vertrouwen uit. Instellingen die meer dan eens bewezen hebben dat de kwaliteit van de opleidingen op orde is, hebben daar nog niet altijd profijt van; verdiend vertrouwen zou meer beloond kunnen worden.

4. Wat is het doel?

Met het experiment instellingsaccreditatie wil de minister onderzoeken of beleidswijzigingen die voortkomend uit bovenstaande aandachtspunten het accreditatiestelsel kunnen verbeteren. Binnen het experiment krijgen de instellingen die een andere wijze van accreditatie voorstaan een grotere verantwoordelijkheid bij de uitvoering van hun kwaliteitszorg en meer eigenaarschap ten aanzien van de kwaliteitszorg bij docenten en studenten. Beoogd is dat met de introductie van instellingsaccreditatie een deelnemende instelling meer ruimte krijgt om de kwaliteitszorg op een voor de instelling passende manier vorm te geven, passend bij het interne kwaliteitssysteem. Verondersteld wordt dat daarmee ook meer nadruk wordt gelegd op kwaliteitsverbetering in het accreditatiestelsel en op het versterken van de kwaliteitscultuur.

³ CHEPS, *Voor niets gaat de zon 3.0 op. Kwaliteitszorg- en accreditatiestelsels in enkele buitenlandse hogeronderwijsystemen en hun administratieve lasten*. Oktober 2014, Kamerstukken II 2014/15, 31 288, nr. 409, bijlage.

Het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie past binnen de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel en heeft als doel te bezien of het bieden van meer ruimte en vertrouwen aan instellingen in het hoger onderwijs om de eigen kwaliteitszorg vorm te geven op een manier die passend is bij de instelling tot een versterking van de kwaliteitscultuur leidt.

De minister wil onderzoeken of met het experiment de volgende doelstellingen kunnen worden gerealiseerd:

- Er worden substantieel minder lasten ervaren. Het huidige accreditatiestelsel brengt veel lasten met zich mee. De verwachting is dat instellingsaccreditatie tot minder ervaren lasten leidt.
- Docenten, studenten en bestuurders ervaren meer eigenaarschap ten aanzien van de kwaliteitsborging door de ruimte die met het experiment wordt geboden. Met het experiment wordt ingezet op het versterken van de kwaliteitscultuur, onder meer doordat docenten en studenten een grotere rol krijgen in het accreditatieproces. Daarmee wint het gesprek over de kwaliteit van het onderwijs meer aan gewicht; kwaliteitsverbetering krijgt een prominentere rol in het kwaliteitszorgsysteem.
- Het stelsel gaat uit van vertrouwen. De actoren in het accreditatieproces hebben een kritische houding maar vanuit vertrouwen.
- Er wordt geen afbreuk gedaan aan het leveren van transparante informatie wat betreft informatie en garanties voor studenten, werkgevers en andere maatschappelijke actoren over de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs.
- Het draagvlak voor het accreditatiestelsel blijft behouden.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het is de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW om de kwaliteit van het hoger onderwijs te waarborgen, zodanig dat studenten, werkgevers en andere maatschappelijke actoren voldoende vertrouwen hebben in de kwaliteit en kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Dat vraagt om een goed functionerend en gedragen accreditatiestelsel. Afwijken van dit stelsel vereist regelgeving. Daarom kan dit experiment alleen worden uitgevoerd als van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) wordt afgeweken. Op grond van deze wet beoordeelt de NVAO alle wettelijke kwaliteitsaspecten. Om van deze dwingende bepalingen te kunnen afwijken, is onderhavig experiment vereist.

6. Wat is het beste instrument?

De regering wil instellingen die hebben aangetoond dat zij hun kwaliteitszorg op orde hebben meer vertrouwen en verantwoordelijkheid geven in het accreditatieproces door een nieuwe vorm van opleidingsaccreditatie uit te gaan proberen, namelijk instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie. De minister van OCW is van mening dat een experiment het beste instrument is om ervaring op te doen met deze vorm van accrediteren. Door te experimenteren kan eerst ervaring worden opgedaan met een systeem van instellingsaccreditatie. Na evaluatie van dit experiment kan vervolgens definitief worden besloten, indien dat nodig en wenselijk is, tot introductie van een dergelijk systeem bij wet. Daarnaast sluit de regering met een experiment aan bij het advies van de Stuurgroep Accreditatie 3.0 en de wens vanuit de Tweede Kamer om pilots te starten om te komen tot de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De minister van OCW verwacht dat dit experiment geen effecten heeft voor burgers, bedrijven, overheid en milieu, anders dan de gevolgen voor de aan het experiment deelnemende instellingen.