

Internetconsultatie IAK

NB

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

1. Wat is de aanleiding?

Accreditatie is een keurmerk van de overheid dat tot uitdrukking brengt dat de kwaliteit van het onderwijs door het accreditatieorgaan (de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie; de NVAO) positief is beoordeeld. Het accreditatiestelsel heeft als doel 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.

Het huidige accreditatiestelsel is in 2013 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). Naar aanleiding daarvan is een overkoepelende evaluatie opgesteld, met een beleidsreactie van de minister. Het accreditatiestelsel is ook ter sprake gekomen in een debat dat de minister heeft gevoerd met de Tweede Kamer over het versterken van kwaliteitswaarborgen in het hoger onderwijs (n.a.v. de gelijkkluidende wet). Conclusie: het gaat goed, maar het kan en moet beter.

In de motie-Rog¹ wordt de minister verzocht om te onderzoeken hoe de administratieve lasten in het accreditatiestelsel substantieel kunnen worden verlaagd en pilots te starten die erop gericht zijn concrete vermindering van deze lastendruk te realiseren. Tijdens genoemd debat hebben Kamerleden hun zorgen geuit over de lasten die gepaard gaan met het accreditatiestelsel. De minister heeft aangegeven om samen met betrokkenen het accreditatiestelsel meer fundamenteel te bezien met als doel verdiend vertrouwen meer te belonen en ervaren lasten te verlichten.

2. Wie zijn betrokken?

Alle direct belanghebbenden zijn intensief betrokken. Er is een stuurgroep ingericht die de minister heeft geadviseerd over de contouren van de doorontwikkeling van het stelsel. De voorgenomen wijzigingen vloeien voort uit hun advies en uit afstemming met de Tweede Kamer. Voor de ambtelijke ondersteuning van deze stuurgroep is een projectgroep ingesteld. Zowel de stuurgroep als de projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de VSNU, de VH, de NRTO, het ISO en de LSVb, de NVAO, de Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW.

Ter voorbereiding op de uitvoering van de opdracht door de stuurgroep hebben leden van de projectgroep in een vroeg stadium met direct betrokkenen uit het HO-veld (docenten, onderwijsdirecteuren en kwaliteitszorgmedewerkers) gesprekken gevoerd over de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. Onderwerp van gesprek waren de sterke en zwakke punten van het huidige accreditatiestelsel die betrokkenen tijdens het accreditatieproces ervaren. Vragen als hoe kunnen de ervaren lasten verminderd worden en hoe kan verdiend vertrouwen meer beloond worden, kwamen daarbij uitvoerig aan bod. Ook is gesproken met visitatiebureaus, studenten en werkgeversorganisaties om te inventariseren wat de ervaringen zijn met het huidige accreditatiestelsel.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 472, nr. 28

3. Wat is het probleem?

Het accreditatiestel functioneert in de kern goed. Toch kent het stelsel een aantal knelpunten dat het draagvlak voor het stelsel onder druk zet. Het huidige accreditatiestelsel kan nog steeds rekenen op breed draagvlak bij de opleidingen en instellingen, als ook bij het afnemende werkveld, maar dit draagvlak is - met name binnen het wetenschappelijk onderwijs - wel kwetsbaar.² Dit is het gevolg van een aantal samenhangende punten die aandacht behoeven.

De ervaren lasten bij instellingen komen als grootste aandachtspunt naar voren. Het gaat niet alleen om de werkelijke administratieve lasten, maar vooral om de lasten zoals deze worden gevoeld door docenten, bestuurders en medewerkers bij de opleidingen en instellingen. Het oordeel van instellingen of lastendruk hoog of laag is, heeft niet alleen te maken met de feitelijke hoeveelheid tijd, geld en energie die gemoeid is met het afleggen van verantwoording, maar ook de mate waarin die lasten opwegen tegen de gevoelde baten. Volgens de evaluatie van de Inspectie van het Onderwijs geeft slechts 45% van de ondervraagden aan dat de inspanning van de beoordelingsprocedure opweegt tegen de baten van de procedure.³ De mogelijke baten – zoals een constructief gesprek met peers, het effectief verbeteren van het onderwijs en het vertrouwen dat verdiend kan worden op basis van structureel goede resultaten – staan niet meer in verhouding tot de lasten die worden ervaren. Dit hangt samen met een aantal van de hierna genoemde onderwerpen.

Ervaren lasten ontstaan niet alleen vanuit regelgeving. Ook visitatiebureaus, visitatiepanels en instellingen hebben een aandeel in het proces van lastenverzwaring. Zo nemen instellingen het zekere voor het onzekere, door het grote belang van accreditatie en de mogelijke consequenties van een tegenvallende of negatieve beoordeling. Dit leidt bij veel instellingen tot een zwaar opgetuigd intern kwaliteitszorgsysteem en in sommige gevallen tot excessen zoals doorgeslagen documentatie.

Verder wordt de visitatieprocedure niet altijd als stimulerend ervaren. Het accreditatiestelsel vervult in de kern twee functies: verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs en verbetering daarvan. Deze functies kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De balans slaat dan door naar verantwoording afleggen ten koste van stimulans tot verbetering. Omdat de consequenties van een oordeel groot zijn (erkenning, het recht om graden te verlenen, en bij bekostigd onderwijs daarnaast nog: bekostiging en recht op studiefinanciering voor studenten), zullen opleidingen mogelijk voorzichtig zijn om open te communiceren over wat minder goed gaat. Wanneer verantwoording over de kwaliteit een te grote nadruk krijgt in de inrichting en werking van het stelsel, dan komt dit niet ten goede aan de stimulerende werking die van kwaliteitszorg uit behoort te gaan.

Daarnaast komt uit gesprekken met docenten het beeld naar voren dat zij soms een gebrek aan eigenaarschap ervaren. Zij onderkennen de waarde van verantwoording afleggen maar herkennen zich niet altijd in de wijze waarop en de mate waarin dit van hen verwacht wordt. Dit maakt dat zij het accreditatiestelsel soms te weinig ervaren als 'hun stelsel'. Dat is onwenselijk omdat juist docenten een essentiële rol hebben bij het invullen en versterken van de kwaliteit van opleidingen en bij het kwaliteitszorgsysteem dat dat moet waarborgen. Als docenten niet het gevoel hebben dat ze een open en eerlijk gesprek over de inhoud van het onderwijs kunnen voeren, wordt de meerwaarde van een accreditatieproces ook minder gevoeld.

² De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs, Inspectie van het Onderwijs, 2013.

³ De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs, Inspectie van het Onderwijs, 2013.

Bovendien gaat er 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 beloofd moeten worden. De instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) heeft hier nog te weinig verandering in gebracht. Opleidingen worden nog steeds – ondanks de invoering van de beperkte opleidingsbeoordeling – intensief beoordeeld. Introductie van de ITK heeft bijgedragen aan de groei van kwaliteitscultuur binnen instellingen maar moet nog beter benut worden om meer vertrouwen in het hoger onderwijs tot uitdrukking te brengen.

4. Wat is het doel?

Voor de verbetering van het accreditatiestelsel heeft de minister de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Het stelsel levert transparante informatie en garanties voor studenten, werkgevers en andere maatschappelijke actoren met betrekking tot de kwaliteit van opleidingen.
2. De ervaren lasten worden substantieel verminderd.
3. Vertrouwen staat voorop.
4. Docenten, studenten en bestuurders ervaren meer eigenaarschap ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs.
5. Het draagvlak voor het stelsel blijft behouden.

Om de leesbaarheid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te bevorderen wordt bij dit wetsvoorstel ook het hoofdstuk over accreditatie herschreven.

Die doelstellingen dienen binnen de volgende randvoorwaarden te worden gerealiseerd:

- Het stelsel is doeltreffend, doelmatig en toekomstbestendig.
- Het stelsel zet aan tot verbetering.
- Het stelsel voldoet aan internationale normen ten aanzien van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.

Deze doelstellingen en randvoorwaarden worden breed gedragen en sluiten aan bij wat leeft onder alle betrokkenen in het hoger onderwijs.

5. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

Om verschillende redenen is overheidsinterventie gerechtvaardigd. Ten eerste is het 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. Daarnaast is overheidsinterventie nu nodig omdat het draagvlak voor het stelsel onder druk is komen te staan en de ervaren lasten toegenomen zijn.

De eerder genoemde aandachtspunten zijn voor een belangrijk deel te herleiden tot de inrichting van het huidige accreditatiestelsel en de werking die hiervan uitgaat. Het accreditatiestelsel (inclusief het accreditatiekader) is vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Veranderingen hierin zullen dus via wetswijziging moeten verlopen. Bovendien heeft de Tweede Kamer de minister expliciet verzocht om maatregelen te nemen ter verbetering van het functioneren van het accreditatiestelsel door het beperken van de administratieve lasten.

6. Wat is het beste instrument?

Oplossingen voor de genoemde aandachtspunten vragen om wijziging van wet- en regelgeving (de WHW) en het accreditiekader van de NVAO, maar ook om een andere aanpak binnen de instellingen. Een aanpak die minder gedreven is vanuit risicomijdend gedrag met het oog op verantwoording en meer vanuit zelfvertrouwen en gericht op het goede en open gesprek over de kwaliteit van het onderwijs.

Binnen de systematiek van het huidige stelsel is er een aantal aanknopingspunten om de geconstateerde knelpunten op te lossen en het verder te optimaliseren. De belangrijkste afweging daarbij is dat het stelsel in essentie goed functioneert en dat een mate van continuïteit de stabiliteit en effectiviteit van het stelsel ten goede komt. Daarom wordt de systematiek van het huidige stelsel behouden maar wezenlijk geoptimaliseerd op een aantal aspecten. Die aspecten betreffen onder andere:

- Systematiek van het verlenen van accreditatie, zodanig dat een opleiding accreditatie niet automatisch verliest na zes jaar.
- Wijze van visitatie en rapportage hierover, zodanig dat er meer onderscheid wordt aangebracht tussen beoordeling ten behoeve van kwaliteitsverantwoording enerzijds en beoordeling ten behoeve van verbetering en ontwikkeling van het onderwijs anderzijds.
- Terminologie die het vertrouwen in de kwaliteit van de opleiding beter tot uitdrukking brengt.
- Kwaliteitscriteria, zodanig dat overlap wordt voorkomen van datgene wat op opleidingsniveau enerzijds en instellingsniveau anderzijds wordt beoordeeld.
- Betrokkenheid van de onderwijsgemeenschap, zodanig dat opleidingscommissies een grotere rol hebben bij kwaliteitszorg, en in het bijzonder dat studenten een grotere bijdrage leveren aan oordeelsvorming bij de accreditatie.

Naast wijziging van de wet wordt ook het accreditiekader van de NVAO gewijzigd. Bovendien wordt een pilot instellingsaccreditatie met lichte opleidingstoets gestart om ervaring te kunnen opdoen met een verdergaande vorm van lastenverlichting en vergroting van eigenaarschap. Deze pilot wordt gebaseerd op een experimenteer-AMvB.

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

Een van de beoogde doelen van dit wetsvoorstel is het verminderen van de ervaren lasten. Een deel daarvan betreft de administratieve lasten. Met een lastenreductie van €2.907.000 draagt dit wetsvoorstel (met inbegrip van het gewijzigde accreditiekader) bij aan een netto vermindering van die administratieve lasten. Naar schatting betreft dit een reductie van 15% van de totale administratieve lasten die gemoeid zijn met opleidings- en instellingsbeoordelingen. Dat betreft de schatting van het directe effect van dit wetsvoorstel en het aangepaste accreditiekader van de NVAO op de informatieverplichtingen aan de overheid. Ook evaluatiebureaus, leden van de commissie van deskundigen, instellingen en andere betrokkenen hebben een verantwoordelijkheid in het verder verlagen van de lasten die instellingen ervaren tijdens het accreditatieproces.

In het wetsvoorstel blijft een belangrijk deel van het accreditatiestelsel ongewijzigd; deze continuïteit zorgt voor rust in het stelsel. Instellingen ondervinden zo min mogelijk incidentele lasten als gevolg van de wetswijziging, zoals bijvoorbeeld invoeringslasten. Bovendien zorgt de scheiding van rapportage ervoor dat er door instellingen minder documentatie behoeft te worden aangeleverd aan de NVAO, te weten het deel dat betrekking heeft op aanbevelingen en ontwikkelpunten die tijdens de visitatie aan de orde zijn gekomen. Een vermindering van administratieve lasten geldt ook bij de overlap van criteria bij de instellingstoets kwaliteitszorg in combinatie met de beperkte opleidingsbeoordelingen die wordt weggenomen.

De vermindering van administratieve lasten die met dit wetsvoorstel beoogd is, kan niet los gezien worden van de genoemde aanpassing van het accreditatiekader als uitwerking van de wet. Het accreditatiekader is in omvang gehalveerd, aparte beoordelingskaders zijn hierbij zoveel mogelijk geïntegreerd in het accreditatiekader en de voorschriften voor de vorm waarin de zelfevaluatie wordt aangeleverd, zijn ook in sterke mate teruggebracht, als ook de detaillering waarmee de panelsamenstelling is voorgeschreven. Bestuurlijke afspraken met de NVAO worden alleen nog in bepaalde en zeer uitzonderlijke gevallen gemaakt. Ook deze maatregelen brengen een substantiële verlichting van de administratieve lasten met zich mee.

De fasering van gesprekken die tijdens de opleidingsvisitaties wordt voorgesteld, leidt in principe niet tot een vermeerdering van administratieve lasten. Dat geldt ook voor de transparantie die instellingen betrachten ten aanzien van beoordelingen ten behoeve van ontwikkeling en verbetering van het onderwijs. Dit is echter afhankelijk van de wijze waarop de instelling hieraan invulling geeft. Instellingen die de interne kwaliteitszorg al op orde hebben, ook wanneer de accreditatieprocedure nog niet in zicht is, ervaren hier geen substantiële vermeerdering van lasten.

De administratieve lasten zullen toenemen voor studenten voor zover zij gebruik willen maken van het recht om een zelfstandige bijdrage te leveren aan de zelfevaluatie. Invoering van een studentenpanel leidt tot enige vermeerdering van administratieve lasten voor zowel de instellingen als de betrokken studenten. Dit hangt in grote mate af van de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven door instellingen en studenten.