



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

DE KWALITEIT VAN HET NEDERLANDSE ACCREDITATIESTELSEL HOGER ONDERWIJS

Utrecht, 17 juli 2013

Voorwoord

Een half jaar lang heeft de Inspectie van het Onderwijs in de bijzondere omstandigheid verkeerdt een extern stelsel voor kwaliteitsborging te mogen onderzoeken. Meestal richten wij ons immers op interne kwaliteitsborging. Het onderzoeksteam voelde zich daarbij ongeveer zoals de accreditatiepanels binnen het stelsel. Geleidelijk aan maakten onze onderzoekers zich alle ins en outs van een complex en veelomvattend systeem eigen. De uitvoerige en openhartige gesprekken met bestuur en staf van de NVAO ervoeren zij als peergesprekken. Accreditatie en toezicht houden liggen immers – hoezeer verschillend ook in de kern – wat activiteiten betreft dicht bij elkaar: waarnemingen doen, oordelen vellen en consequenties bepalen. Dat maakt dat professionele dilemma's waar beoordelaars en besluitvormers binnen het accreditatiestelsel voortdurend mee worstelen, vaak door het team herkend werden. De keuzes konden regelmatig met collegiaal begrip gezien worden: het zijn vaak ook dilemma's en keuzes waar de inspectie zelf voor staat.

Maar uiteindelijk prevaleert ook voor ons – conform onze wettelijke opdracht – de distantie om objectief en onafhankelijk tot een oordeel te komen over de kwaliteit van het stelsel.

Dat oordeel is in de kern positief. Het hoger onderwijs kan trots zijn op haar accreditatiestelsel. Het draagvlak is groot en de effectiviteit ervan neemt sterk toe. Dit laat onverlet dat wij ook knelpunten en bedreigingen zien. Het verminderen van de lasten, het evalueren van de betrouwbaarheid en het verder verbeteren van de validiteit en van de vergelijkbaarheid van de uitkomsten vormen belangrijke verbeterpunten. De recente opkomende kritiek vanuit het wetenschappelijk onderwijs, juist ook op deze punten, verdient specifieke aandacht.

Het was een groot genoegen dit onderzoek te doen, door de raakvlakken met ons eigen werk, maar ook door de grote bereidheid van alle betrokkenen bij het stelsel om aan het onderzoek mee te werken. Wij danken allen die ons te woord hebben gestaan, vragenlijsten ingevuld hebben en case-gesprekken georganiseerd hebben. In het bijzonder bedanken we de resonansgroep voor het onderzoek, die ons in vier bijeenkomsten met veel informatie en ervaringen 'van binnen uit' adviseerde.

Wij hopen van harte dat we met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van het stelsel.

Rick Steur,
Hoofdinspecteur hoger onderwijs.

INHOUD

Voorwoord 3
Samenvatting 7

1	OVER HET ONDERZOEK	9
2	INFORMATIEVOORZIENING	13
3	ONAFHANKELIJKHEID EN DESKUNDIGHEID	15
3.1	Onafhankelijkheid panels	15
3.2	Deskundigheid panels	17
3.3	Bestuurlijke onafhankelijkheid stelsel	18
4	BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	21
4.1	Betrouwbaarheid	21
4.2	Validiteit	26
4.3	De hoogte van de lat	33
5	ZORGVULDIGHEID	35
6	KWALITEITSBORGING	37
7	STIMULERENDE WERKING	41
8	TRANSPARANTIE	43
9	ACCREDITATIELASTEN	47
10	DEKKING	51
11	WETTELIJKE VEREISTEN	53
12	EVALUATIE INVOERING NIEUWE STELSEL	55
13	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, BESCHOUWING EN VERVOLGTOEZICHT	59

BIJLAGEN

I	OVERZICHT BEOORDELING ACCREDITATIESTELSEL	65
II	SAMENSTELLING RESONANSGROEP	67
III	VERANTWOORDING ONDERZOEKSOPZET	69
IV	UITKOMSTEN ACCREDITATIESTELSEL 2005 - 2011	75
V	DE ONTWIKKELING VAN HET ACCREDITATIESTELSEL	77
VI	DOCUMENTEN EN LITERATUUR	81

Samenvatting

Het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs

Het Nederlandse hoger onderwijs kent sinds 2002 het accreditatiestelsel. Hierin vindt borging plaats van de kwaliteit van alle opleidingen in het hoger onderwijs met beoordelingen door onafhankelijke commissies van deskundigen. De kwaliteit van elke opleiding wordt eens in de zes jaar beoordeeld en bij een positief oordeel wordt de opleiding voor de volgende periode geaccrediteerd. Het accreditatieorgaan, de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO), neemt op basis van de beoordelingen de accreditatiebesluiten. Ook beoordeelt de NVAO de aanvragen voor nieuwe opleidingen en voor een instellingstoets kwaliteitsborging.

Uitkomsten onderzoek

Krachtig stelsel

Het Nederlandse accreditatiestelsel in het hoger onderwijs is van voldoende kwaliteit. Het is een krachtig, breed gedragen stelsel met een duidelijk kwaliteitsbevorderend effect. Er heerst een sterk gevoel van eigenaarschap: het is ons stelsel, wij hebben hier samen voor gekozen. Tegelijk ziet de Inspectie van het Onderwijs (de inspectie) enige knelpunten en risico's. Een aantal knelpunten, zoals gebrek aan evaluatie van de betrouwbaarheid, de onderbelichting van relevante kwaliteitsaspecten en het nog ontbreken van niet geanonimiseerde overzichten van vergelijkbare opleidingen, zijn goed oplosbaar. Het stelsel blijkt een heel behoorlijk leervermogen te hebben. Wij zien voldoende perspectief voor verdere versteviging. Het lastigst aan te pakken is wellicht de grote belasting, die in het nieuwe stelsel niet minder is geworden. Dat vereist een gezamenlijke aanpak van alle actoren.

Sterke kanten

De sterke kanten van het stelsel zijn:

- Het onmiskenbare draagvlak. Het stelsel is voortgekomen uit het visitatiestelsel van de koepels en die herkomst is nog altijd merkbaar: het is nog altijd deel van het hoger onderwijs. Dit maakt dat de beoordelingen doorgaans geaccepteerd worden en dat de grote lasten gedragen worden.
- Het stelsel is ondanks het grote aantal betrokkenen en mede dank zij de evaluatiebureaus een zorgvuldige, goed geoliede machine, met een groot aantal kwaliteitswaarborgen.
- Het stelsel heeft een behoorlijke verbetercapaciteit: het verbetert zichzelf langzaam maar zeker. Zo is recent de lat hoger komen te liggen, worden panels beter samengesteld, gaat het meer om de inhoud en zijn rapporten leesbaarder.
- Sterk is ook de grote vakinhoudelijke deskundigheid van de panels.
- Deze deskundigheid draagt in hoge mate bij aan de stimulans die de beoordeelden ervaren voor de kwaliteit van hun opleiding.

Knelpunten

Maar er doen zich ook knelpunten voor:

- De hoge administratieve lasten zijn in tegenstelling tot gewekte verwachtingen in het nieuwe stelsel niet minder geworden.
- Er is tot nu toe in het stelsel te weinig gedaan aan de evaluatie van de betrouwbaarheid van de beoordelingen. Voor ons was het nu niet mogelijk de betrouwbaarheid vast te stellen gezien het nog maar korte bestaan van het nieuwe stelsel.
- In de feitelijke oordelen blijven enkele voor belanghebbenden relevante kwaliteitsaspecten onderbelicht. De validiteit ten opzichte van de publiek verwachte kwaliteit kan verder verbeterd worden.
- De instellingstoets stelt sommige instellingen teleur: deze is veeleisender dan verwacht. Sommige instellingen hebben hiervoor meer tijd nodig.
- De transparantie van verschillen en profilering van vergelijkbare opleidingen laat nog te wensen over.

- De toegenomen scherpheid van de beoordeling leidt tot weerstand bij instellingen, mede gevoed door de hoge belasting en vragen rond betrouwbaarheid. Dit geeft recent in het wetenschappelijk onderwijs druk op het draagvlak.

Evaluatie invoering nieuw stelsel

De meeste doelen van de veranderingen in het stelsel vanaf januari 2011 lijken gerealiseerd te worden, voor zover nu al te constateren:

- De kwaliteitscultuur van instellingen en opleidingen wordt meer gestimuleerd.
- Er is meer focus op kwaliteit en de inhoud van de opleiding; de resultaten van de opleidingen komen meer op de voorgrond.
- Verschillen in kwaliteit worden beter zichtbaar.
- Er is meer maatwerk in het stelsel gekomen.

De beoogde vermindering van de administratieve lasten wordt echter niet behaald.

Aanbevelingen

De inspectie beveelt aan de volgende verbeteringen door te voeren. Deze zijn gericht op een verdere verbetering van het Nederlandse accreditatiestelsel. Wij richten ons daarbij op de actoren in het stelsel, te weten de overheid, NVAO, evaluatiebureaus, panels en instellingen. Daar waar de NVAO als hoofdfactor genoemd wordt, zijn de aanbevelingen in formele zin gericht aan het Comité van Ministers (dat wil zegen de ministers van onderwijs van Nederland en Vlaanderen) aangezien de NVAO als binationale organisatie onder het Comité valt.

1. *Evalueer de betrouwbaarheid*
De NVAO dient, in samenspraak met de evaluatiebureaus, meer onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de beoordelingen in het nieuwe Nederlandse stelsel zodra voldoende gegevens beschikbaar zijn.
2. *Verbeter en bewaak de validiteit*
De validiteit van de beoordelingen in het Nederlandse stelsel dient door de NVAO verbeterd te worden. Dit kan door voor stakeholders relevante kwaliteitsaspecten meer te betrekken bij de beoordelingskaders en bij de feitelijke beoordeling. De wet biedt hier de ruimte voor.
3. *Bestrijd samen actief de administratieve lasten*
Overheid, NVAO, evaluatiebureaus, panels, instellingen en de inspectie dienen samen actief de administratieve lasten van het stelsel te bestrijden. Dit kan onder andere door beperking in de handleidingen, discipline bij de panels en bij de instellingen. Ook biedt meer proportionaliteit wellicht verlichting.
4. *Bied meer compliance assistance rond kwaliteitszorg*
Het is van belang dat instellingen zich beter bewust zijn van wat een daadwerkelijk functionerend kwaliteitszorgsysteem inhoudt. De NVAO kan, nu er inmiddels veel ervaring is opgedaan, instellingen hierbij steun en verduidelijking bieden. Voor sommige instellingen is meer tijd nodig de interne kwaliteitszorg op orde te krijgen.
5. *Verbeter verder de publieke vergelijkbaarheid van opleidingen*
De toegankelijkheid van uitkomsten van de beoordeling van vergelijkbare opleidingen voor het publiek kan vergroot worden door al bestaande overzichten en publicaties aan te vullen met niet geanonimiseerde sectorbeelden.

Toezicht op het accreditatiestelsel

Dit zijn de uitkomsten van een inspectieonderzoek naar de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel in het hoger onderwijs. Hiervoor stelde de inspectie een toezichtkader op met standaarden voor de kwaliteit van het accreditatiestelsel. Het onderzoek vond plaats in het voorjaar van 2013 en bestond uit gesprekken met betrokkenen, een enquête onder beoordeelde instellingen, analyse van rapporten en acht casestudies.

Over twee jaar, in 2015, onderzoekt de inspectie de verbeteringen op de vijf aanbevelingen. Over vier jaar, in 2017, volgt een nieuw breed onderzoek op basis van de inspectiestandaarden.

1 OVER HET ONDERZOEK

Het Nederlandse accreditatiestelsel in het hoger onderwijs

Het Nederlandse hoger onderwijs kent sinds 2002 het accreditatiestelsel. Hierin vindt borging plaats van de kwaliteit van alle opleidingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) met onafhankelijke beoordelingen door commissies van deskundigen. Elke opleiding wordt eens in de zes jaar op kwaliteit beoordeeld en bij een positief oordeel voor de volgende periode geaccrediteerd. Het accreditatieorgaan, de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO), neemt op basis van de beoordelingen de accreditatiebesluiten. Ook beoordeelt de NVAO de aanvragen voor nieuwe opleidingen en voor een instellingstoets kwaliteitsborging.

Toezicht op het accreditatiestelsel

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) heeft volgens de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) toezicht op het Nederlandse accreditatiestelsel ⁽¹⁾. Dit betreft toezicht op de kwaliteit van het functioneren van het accreditatiestelsel in Nederland, en betreft geen toezicht op de NVAO ⁽²⁾. Het onderhavige onderzoek naar het accreditatiestelsel maakt deel uit van dit toezicht.

Voor het toezicht op het accreditatiestelsel ⁽³⁾ heeft de inspectie een concept toezichtkader opgesteld en besproken met de NVAO, de resonansgroep voor dit onderzoek en het ministerie ⁽⁴⁾. Na het onderzoek in 2013 vindt op grond van de ervaringen met betrokkenen een evaluatie plaats, waarna het toezichtkader bijgesteld en vastgesteld wordt.

Het doel van dit toezicht is het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het accreditatiestelsel. Het onderzoek moet inzicht geven in de sterke kanten, maar ook in de punten waarop verbetering nodig en mogelijk is.

De ontwikkeling van het Nederlandse accreditatiestelsel

Het Nederlandse accreditatiestelsel is terug te voeren op de invoering van het visitatiestelsel in 1985 (zie het overzicht in bijlage V). Belangrijke momenten zijn:

- 1985: invoering visitatiestelsel: de koepels laten de opleidingen eens per zes jaar beoordelen door peers, zonder eindoordeel.
- 1999: Bologna-verklaring: 31 Europese landen spreken af nationale kwaliteitssystemen voor hoger onderwijs in te voeren. Er komen richtlijnen en een register voor de nationale kwaliteitsorganen.

1 De inspectie houdt toezicht op het accreditatiestelsel volgens art. 3.2, lid c van de WOT: 'De inspectie heeft mede als taak 'het onderzoeken en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie, bedoeld in artikel 1.1, onderdelen s en t, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.' Het accreditatiestelsel zelf is geregeld in hoofdstuk 5a van de WHW en verder door het accreditatieorgaan, de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO) uitgewerkt in beoordelingskaders en onderliggende instrumenten.

2 Toezicht op de NVAO is volgens het Accreditatieverdrag tussen de ministers van onderwijs van Nederland en Vlaanderen voorbehouden aan het Comité van Ministers. Daarnaast gelden de bepalingen in de Kaderwet ZBO.

3 Waar we in het vervolg over het accreditatiestelsel spreken, bedoelen we het Nederlandse accreditatiestelsel en niet het Vlaamse.

4 Dit deel van het toezicht staat los van het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving van instellingen, vormgegeven in thematisch en incidenteel onderzoek. Voor dit nalevingstoezicht hebben de NVAO en de inspectie een samenwerkingsprotocol afgesloten.

- 2002: invoering accreditatiestelsel: nieuw zijn eindoordelen en daaropvolgende accreditaties (keurmerk) met daaraan verbonden rechten. Oprichting NAO, in 2005 omgevormd tot de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO);
- 2010: enkele aanpassingen in WHW met de wetwijziging Versterking besturing hoger onderwijs;
- 2011: invoering nieuw accreditatiestelsel, met instellingstoets kwaliteitszorg en een uitgebreid en beperkt beoordelingsregime.

Actoren

Het accreditatiestelsel kent de volgende actoren:

- de wetgever;
- het accreditatieorgaan NVAO;
- acht evaluatiebureaus, die door instellingen ingehuurd kunnen worden om een panel samen te stellen en de beoordeling te begeleiden. De grootste bureaus zijn NQA en Hobéon, die vooral het hbo bedienen, en QANU, dat het merendeel van de onderzoeken in het wo voor zijn rekening neemt. Daarnaast opereren kleinere bureaus als AeQui en Certiked VBI.
- de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW), die zorgt voor de samenstelling van de commissie van deskundigen voor de beoordeling van researchmasters en beschikt over een vaste groep deskundigen per wetenschapsgebied.
- de commissies van deskundigen, ook wel panels genoemd, bestaande uit een voorzitter en enkele leden, bijgestaan door een secretaris en bij een toets nieuwe opleiding (TNO) en een instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) ook door een procescoördinator. Bij de op het moment van onderzoek afgeronde beoordelingen in het nieuwe stelsel zijn 81 verschillende voorzitters betrokken. Er zijn op het moment van onderzoek 193 door de NVAO gecertificeerde secretarissen en coördinatoren, deels verbonden aan een evaluatiebureau en deels zelfstandig werkend;
- 51 bekostigde instellingen en 67 rechtspersonen voor niet-bekostigd hoger onderwijs. Er zijn op dit moment 3.971 bekostigde en niet-bekostigde opleidingen: bachelors, masters en associate degreeprogramma's (Ad's).

Soorten beoordelingen

In het stelsel vinden de volgende beoordelingen plaats:

1. Toets nieuwe opleidingen (TNO), uitgebreide of beperkte beoordeling van bachelors, masters en Ad's, van deeltijd, voltijd en/of duaal, steeds bij een aanvraag voor een nieuwe opleiding.
2. Accreditatie bestaande opleidingen (BO), eveneens uitgebreid of beperkt van dezelfde opleidingen en varianten, eens in de zes jaar.
3. Instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) van de kwaliteitszorg op instellingsniveau, eens in de zes jaar op vrijwillige basis. Instellingen die een ITK zonder voorwaarden verkregen, dan wel aan de voorwaarden hebben voldaan, vallen onder het regime van de beperkte beoordelingen TNO en BO. Dit geldt ook als overgangsregeling voor instellingen die vóór 1 april 2011 een ITK hebben aangevraagd. In alle andere gevallen is het uitgebreide regime van kracht. Bij instellingen in de overgangsregeling, maar met een negatieve ITK, of die zich daarvoor terugtrekken, moeten de opleidingsbeoordelingen alsnog in het uitgebreide regime overgedaan worden.

Daarnaast is er nog de:

4. TNO of BO van een educatieve minor of een researchmaster.
5. Beoordeling van een bijzonder (kwaliteits)kenmerk, op aanvraag van de instelling.
6. Beoordeling van het recht op graadverlening voor een rechtspersoon voor niet-bekostigd hoger onderwijs.

In bijlage IV zijn de aantallen opleidingsbeoordelingen TNO en BO van 2005 tot en met 2011 opgenomen.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag luidt: *wat is de kwaliteit van het accreditatiestelsel, zoals gedefinieerd in het toezichtkader?* Anders gezegd: in hoeverre voldoet het accreditatiestelsel aan de tien standaarden van het toezichtkader? Dit zijn de standaarden:

- 1: *Informatievoorziening:*
De instelling en de desbetreffende opleiding worden goed en tijdig geïnformeerd over het proces en het beoordelingskader van de hen aangaande beoordelingen.
- 2: *Onafhankelijkheid en deskundigheid:*
De actoren in het stelsel zijn onafhankelijk van de te accrediteren instellingen en opleidingen en voldoende deskundig.
- 3: *Betrouwbaarheid en validiteit:*
De inrichting van het stelsel leidt tot betrouwbare en valide onderzoeksprocessen en beoordelingen.
- 4: *Zorgvuldigheid:*
De beoordelingen en besluiten zijn gebaseerd op zorgvuldige processen.
- 5: *Kwaliteitsborging:*
De kwaliteit van het accreditatiestelsel wordt voldoende geborgd.
- 6: *Stimulerende werking:*
De beoordelingen stimuleren instellingen respectievelijk opleidingen in voldoende mate tot verbetering van de kwaliteitszorg respectievelijk de kwaliteit.
- 7: *Transparantie:*
Het accreditatiestelsel draagt in voldoende mate bij aan de bekendheid van de kwaliteit en het profiel en van de verschillen tussen instellingen en opleidingen.
- 8: *Accreditatielasten:*
Het accreditatiestelsel geeft niet meer administratieve lasten dan nodig.
- 9: *Dekking:*
Alle opleidingsvarianten van bekostigde nieuwe en bestaande opleidingen die ten tijde van de beoordeling verzorgd worden, zijn beoordeeld, evenals alle opleidingsvarianten van niet-bekostigde geaccrediteerde opleidingen. Er zijn na een beoordeling geen substantieel afwijkende varianten van een beoordeelde opleiding ontwikkeld.
- 10: *Wettelijke vereisten:*
Het accreditatiestelsel voldoet aan de wettelijke vereisten.

Op elke standaard geven we een beoordeling op de schaal: goed, voldoende, ten dele voldoende of onvoldoende, dan wel een 'geen oordeel'.

Zie bijlage III voor het waarderingskader met toelichting en onderbouwing.

Naast de hoofdvraag stellen we vijf aanvullende onderzoeksvragen, afgeleid van de beoogde doelen bij de invoering van het nieuwe accreditatiestelsel in 2011 (Memorie van Toelichting bij de WAA). De aanvullende vragen zijn:

1. *Is er in het nieuwe stelsel sprake van vermindering van de administratieve lasten?*
2. *Wordt de kwaliteitscultuur van instellingen en opleidingen in het nieuwe stelsel meer gestimuleerd?*
3. *Is er in het nieuwe stelsel meer focus op kwaliteit, dat wil zeggen op de inhoud en de resultaten van de opleidingen?*

4. *Worden verschillen in kwaliteit boven het basisniveau in het nieuwe stelsel zichtbaar gemaakt?*
5. *Is er in het nieuwe stelsel meer maatwerk?*

Ontwikkelingsstadium van het stelsel

De inspectie is er zich van bewust dat het nieuwe stelsel recent is ingevoerd en dat de vele betrokkenen nog bezig zijn de veranderingen te leren kennen en hieraan te wennen. De inspectie zal dit ontwikkelingsstadium bij haar overwegingen betrekken, waarbij het haar oogmerk is een oordeel over de 'foto' te geven (de thans gerealiseerde kwaliteit) vergezeld van toelichtingen waarin recht gedaan wordt aan het ontwikkelingsstadium.

Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd van oktober 2012 tot en met juli 2013. Het kent de volgende onderdelen:

1. Gesprekken: er zijn gedurende het onderzoek gesprekken gevoerd met de NVAO (tweemaal) en de evaluatiebureaus NQA, Hobéon en QANU.
2. Documenten: er is van de NVAO en van de evaluatiebureaus een grote hoeveelheid documenten ontvangen en bestudeerd: zie bijlage VI.
3. Enquête onder instellingen: in maart en april 2013 is een digitale vragenlijst afgenomen onder instellingen en opleidingen waar een beoordeling in het nieuwe stelsel heeft plaatsgevonden: een instellingstoets of opleidingsbeoordeling.
4. Analyse rapporten en besluiten: in een analyse van alle rapporten en besluiten in het nieuwe stelsel is het verband onderzocht tussen enerzijds de beoordelingen en het evaluatiebureau en anderzijds de beoordelingen en de voorzitters van de commissies van deskundigen. Ook is het verband tussen beoordelingen en besluiten onderzocht.
5. Acht cases: er zijn acht cases geselecteerd voor een diepte-onderzoek: drie instellingen waar een ITK heeft plaatsgevonden en vijf instellingen voor een opleidingsbeoordeling. De cases waren verspreid over het wetenschappelijk onderwijs (2) het bekostigd hoger beroepsonderwijs (4) en het niet bekostigd hoger beroepsonderwijs (2). Bij elke casus is gesproken met functionarissen van de instellingen en opleidingen en van de panels. De gesprekken vonden plaats in april, mei en juni 2013.

Zie bijlage III voor de verantwoording van de onderzoeksopzet.

Resonansgroep

Voor het onderzoek is een resonansgroep ingesteld: zie voor de samenstelling bijlage II. De resonansgroep kwam vier keer bijeen tussen januari en juli 2013 en adviseerde over de onderzoeksopzet, instrumenten, interpretatie van tussenresultaten en het conceptrapport.

Opbouw van dit rapport

We geven hierna per standaard een beoordeling met een toelichting. Daarna volgt een hoofdstuk met de vijf evaluatievragen en het slothoofdstuk geeft de eindconclusie, aanbevelingen, beschouwing en de vervolgarties van de inspectie.

2 INFORMATIEVOORZIENING

Standaard 1: De instelling en de desbetreffende opleiding worden goed en tijdig geïnformeerd over het proces en het beoordelingskader van de hen aangaande beoordelingen.

Conclusie

De voorlichting aan de instellingen en opleidingen over het proces en het beoordelingskader van de hen aangaande accreditaties is goed.

De betrokkenen zelf zijn in grote meerderheid tevreden over de informatievoorziening. De NVAO en de evaluatiebureaus ondernemen dan ook vele activiteiten om iedereen van wie iets verwacht wordt zo goed mogelijk te informeren. Een aandachtspunt is dat voor betrokkenen niet altijd duidelijk is wat er precies moet gebeuren bij vervoltrajecten zoals bij een besluit onder voorwaarden of met een herstelperiode.

Toelichting

Betrokkenen zijn tevreden

Belangrijk is dat de betrokkenen bij de beoordelingen in het nieuwe stelsel in grote meerderheid, namelijk tussen de 84 en 97 procent, positief zijn over de informatievoorziening. Vooral over de standaarden, de stappen en termijnen van het beoordelingsproces en de mogelijke uitkomsten en gevolgen van de beoordeling achten zij zich goed geïnformeerd. Er zijn hierin geen verschillen tussen de respondenten op centraal of decentraal niveau, noch tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. Wel vindt men zich in het wo beter over de standaarden geïnformeerd dan in het hbo.

De NVAO en de evaluatiebureaus ondernemen vele voorlichtingsactiviteiten, waaronder documentatie en 'faq's' op de websites, het Q&A Magazine van de NVAO, intake- of regiegesprekken door zowel de NVAO (bij TNO's en ITK's) als door de bureaus (bij accreditaties), het beantwoorden van vragen, telefonisch of per mail, en trainingen van secretarissen en voorzitters van panels. Vooral op de website van de NVAO is veel informatie te vinden. Daar waar de voorlichting door de NVAO in de opvatting van de evaluatiebureaus te algemeen is, vullen de bureaus dit aan met uitgebreide eigen voorlichting.

Voorlichting over de criteria

Een wat kleiner deel van de betrokkenen, maar toch nog een meerderheid van 70 procent, is positief over de voorlichting over de criteria en normen waarop de commissie en de NVAO haar oordelen baseert. In de toelichtingen die in de enquête gegeven werden, benoemt één op de vijf van de respondenten expliciet het gebrek aan duidelijkheid over de beoordelingscriteria. *'De criteria die de commissie toepast, werden pas duidelijk in de rapportage, niet vooraf'*.

De European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) in haar rapport (2012) was kritisch over het ontbreken van voorlichting over de criteria die de NVAO hanteert om op basis van een panelrapport tot een besluit te komen. Dit leidt tot een 'partially complies' op de Europese standaard 2.3 ('criteria for decisions')⁽⁵⁾. Dit is een gevolg van een principiële keuze in het stelsel om de uitwerking van

⁵ Overigens concludeerde de ENQA dat de NVAO *'acts in compliance with the ENQA membership regulations and is substantial compliance with the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area'*. Zie ook hoofdstuk 6.

standaarden, normen en criteria beperkt te houden. Hoofdstuk 4, over de betrouwbaarheid, gaat nader op deze keuze in.

Voorlichting over de eisen van de ITK

Uit onze cases blijkt dat de instellingen met een voorwaardelijk of negatief oordeel op de panelbeoordeling of het besluit voor de ITK, zelf zeer verrast waren over dat oordeel. Kennelijk lopen de verwachtingen uiteen over wat de toets precies beoordeelt, en met welke normen. Het lijkt erop dat sommige instellingen zich te lichtvaardig voor de toets hebben aangemeld. Dat geeft steeds grote druk op de panels en de instellingen en levert uiteindelijk bij een negatieve uitkomst forse imagoschade op. De overgangsregeling waarbij voor snelle aanmelders het beperkte regime mogelijk werd, nodigde wellicht uit tot een te lichtvaardige aanmelding.

Zo leert de ervaring in andere onderwijssectoren dat bij instellingen die in een fusie of reorganisatie zitten of recent ondergaan hebben, of waarbij anderszins de visie op kwaliteit en kwaliteitsborging nog onvoldoende in de organisatie geïnternaliseerd is, systematische kwaliteitszorg niet goed kan functioneren. Voor goede kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur is organisatorische rust onontbeerlijk. Instellingen in het hoger onderwijs leken aanvankelijk de eisen voor een daadwerkelijk functionerende interne borging te onderschatten. Zo verwachtte een instelling advies voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg. Bij een startgesprek met deze aarzelende instelling adviseerde de NVAO, te licht, de aanvraag vooral door te zetten, met negatieve gevolgen.

De eerste uitkomsten wijzen erop dat de instellingstoets tekortschietende kwaliteitszorg inderdaad signaleert. Van de negentien (stand 11 juni 2013) afgeronde aanvragen ITK zijn tien direct positief beoordeeld, twee positief onder voorwaarden en hebben zeven instellingen zich teruggetrokken, waarvan een na het eerste bezoek, drie na een negatief panelrapport en drie uit eigen beweging (in verband met fusie, te kleine instelling en nieuwe inzichten).

Intussen wordt het voor instellingen steeds lastiger om zich alsnog terug te trekken, omdat opleidingen die in de overgangsregeling met het beperkte regime beoordeeld zijn, dan opnieuw beoordeeld zouden moeten worden in het uitgebreide kader.

De NVAO heeft bij de start van de toets regelmatig voorlichting gegeven over de eisen van de instellingstoets door middel van bijeenkomsten, conferenties, trainingen, sessies voor stafdiensten, et cetera. Ook voert zij met elke instelling vooraf een startgesprek waarin nagegaan wordt of de instelling aan de toets toe is. Nu er meer ervaring met de ITK opgedaan is, is het beter mogelijk de eisen te verduidelijken.

Op grond van de huidige ervaringen kan in de voorlichting nu ook de verwachting over lastenverlichting in het nieuwe stelsel getemperd worden. Tot nu toe is deze reductie immers niet opgetreden (zie hoofdstuk 12).

Verbeteringen op onderdelen mogelijk

Het is verder begrijpelijk dat bij een zo complex systeem als het accreditatiestelsel, de voorlichting op onderdelen soms beter kan. Zo signaleerden de betrokkenen in de cases op onderdelen tekorten:

- het is voor niet-ingewijden niet onmiddellijk duidelijk dat een accreditatieaanvraag vergezeld moet gaan van een panelbeoordeling;
- het bleek niet altijd duidelijk of een toets van de voorwaarden op papier plaatsvindt, dan wel een panelbezoek vergt;
- sommigen ervaren het als lastig dat niet alle richtlijnen in één document, namelijk het beoordelingskader, zijn opgenomen;
- men ontbeert soms informatie over vervolgstappen in het geval van voorwaarden of hersteltijd of terugtrekken bij een ITK.

3 ONAFHANKELIJKHEID EN DESKUNDIGHEID

Standaard 2: De actoren in het stelsel zijn onafhankelijk van de te beoordelen instellingen en opleidingen en voldoende deskundig.

Dit hoofdstuk beoordelen we afzonderlijk de onafhankelijkheid en deskundigheid van de panels. Ook gaan we in op de bestuurlijke onafhankelijkheid van het stelsel.

3.1 Onafhankelijkheid panels

Conclusie

De onafhankelijkheid van de panels ten opzichte van de te beoordelen opleiding of instelling is goed.

De maatregelen bij de selectie van de panels leiden tot een goede onafhankelijkheid van de panels en ook tot grote tevredenheid van de betrokkenen op dit punt. De beperkte recruiteringsvijver voor peers in een klein land geeft soms discussie maar doet geen afbreuk aan de onafhankelijke opstelling van de panels.

Toelichting

Beelden en feiten

Belangrijk is dat de ondervraagde betrokkenen zelf in overgrote meerderheid vinden dat zowel de leden van het panel, de secretaris, de voorzitter als de evaluatiebureaus zich tijdens het afgelopen accreditatieproces onafhankelijk opstelden ten opzichte van de instelling en de opleiding (namelijk respectievelijk 89, 97, 92 en 85 procent, met enkele percentages niet eens/niet oneens en slechts 1 procent oneens). Er zijn hierin geen verschillen tussen hbo en wo, tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs en tussen respondenten op centraal en decentraal niveau.

Ook in de onderzochte cases is er geen inbreuk op de onafhankelijkheid aangetroffen. Hoewel men in een stelsel met peerreview altijd bedacht moet zijn op mogelijke afhankelijkheid van de peers, hebben de betrokkenen zelf op dit punt geen problemen ondervonden met de panels.

Zorgvuldige maatregelen

Er zijn binnen het stelsel diverse maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van de panelleden te waarborgen:

- er is een heldere richtlijn 'Eisen aan de panelsamenstelling' opgesteld, te vinden op de website van de NVAO, met eisen aan feitelijke, maar ook aan de daadwerkelijk gevoelde onafhankelijkheid en aan de gevraagde professionele houding;
- de samenstelling van het panel wordt door de instelling (of in mandaat door het evaluatiebureau) ter goedkeuring voorgelegd aan de NVAO;
- panelleden moeten een onafhankelijkheidsverklaring tekenen, waarin staat dat ze geen banden met de instelling en opleiding hebben;
- de evaluatiebureaus bewaken bij het samenstellen de onafhankelijkheid en deskundigheid en de NVAO checkt dit vervolgens aan de hand van de cv's van de panelleden;
- er vindt twee keer per jaar uitwisseling plaats tussen de NVAO en de evaluatiebureaus over concrete casuïstiek.

Peers in een klein land

Het werken in een peersysteem heeft belangrijke voordelen en vormt een sterke kant van het accreditatiestelsel. Ondanks zorgvuldige waarborgen kunnen zich niettemin lastige kwesties voordoen. De spoeling van vakinhoudelijk deskundigen in Nederland is namelijk dun. Onafhankelijkheid in de zin van 'geen banden' sluit niet uit dat zich verschillen in visie op de inhoud van een opleiding kunnen voordoen. Ook concurrentieoverwegingen zouden een rol kunnen spelen. Naar ons oordeel wordt echter ook hier zorgvuldig mee omgegaan.

In één casus werd een universitaire opleiding beoordeeld door de enige andere Nederlandse hoogleraar op het desbetreffende vakgebied, waarbij echter naar ons oordeel zorgvuldig en integer geopereerd werd. Een respondent in de enquête bespeurde vooringenomenheid ten opzichte van het niet-bekostigde onderwijs, een ander zag vooringenomenheid jegens bepaalde onderwijskundige concepten (zoals competentiegericht onderwijs of een eigen bachelor-mastermodel). Enkelens signaleren het gevaar van stokpaardjes. Deze punten hebben ook steeds de volle aandacht van de evaluatiebureaus. Zo kan na de evaluatie van elke beoordeling een panellid om deze reden niet meer ingezet worden. Ook leidt juist dit visieprobleem er regelmatig toe dat bij de clusterwijze beoordeling van bestaande universitaire opleidingen het moeite kost om tot overeenstemming over de voorzitter te komen (⁶).

Verder zien we bij de instellingstoets dat vaak (oud-)collegeleden of decanen van andere instellingen voorzitter of lid van een panel zijn, waarbij duidelijk is dat de bestuurders van de hogescholen en zeker de universiteiten elkaar goed kennen. Dit doet hoeft geen afbreuk aan de onafhankelijkheid te doen, toch bestaat er een haast onvermijdelijk risico op negatieve of juist positieve vooringenomenheid.

Voor een deel wordt het probleem van de te dunne spoeling overigens ook opgevangen door de aanwezigheid van buitenlandse, veelal Vlaamse panelleden.

Onafhankelijkheid van de evaluatiebureaus

Het is denkbaar dat de evaluatiebureaus minder onafhankelijk zijn ten opzichte van de instellingen. Zo worden ze betaald door de instellingen, hetgeen een marktafhankelijkheid creëert die van invloed zou kunnen zijn op het beoordelingsbeleid. Hoewel kleinere bureaus significant gunstiger oordelen (zie hoofdstuk 4), kan het verschil ook verklaard worden doordat kleinere bureaus, al dan niet toevallig, betere opleidingen beoordeeld hebben. Belangrijk is dat de betrokkenen zelf de opstelling van de bureaus in hun geval professioneel en onafhankelijk vonden. Naar ons oordeel stellen de evaluatiebureaus zich bij de individuele oordeelsvorming voldoende onafhankelijk op. (⁷)

De NVAO is ten slotte van mening dat haar goedkeuringsbevoegdheid bijgedragen heeft aan meer attentie bij de instellingen voor de onafhankelijkheid. Dit wordt door de evaluatiebureaus waarmee wij spraken bevestigd. Uit een intern onderzoek van de NVAO blijkt weliswaar dat de NVAO in 2012 bij 26 procent van alle 246 panelvoordrachten nadere vragen stelde, doch dat dit slechts eenmaal de onafhankelijkheid betrof. Meestal betroffen de nadere vragen administratieve tekortkomingen, te geringe internationale deskundigheid of een onvoldoende onderbouwing van de voorgestelde samenstelling.

Onafhankelijke beoordelingen door de NVAO

Ook de staf en bestuursleden van de NVAO stellen zich in de individuele besluitvormingen onafhankelijk op. Voor de beoordeling op basis van een

⁶ Hierin wordt voorzien in het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs, waarin clusterwijze beoordeling ook in het hbo mogelijk gemaakt wordt, door de NVAO de bevoegdheid te geven om een panel te benoemen.

⁷ In het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs wordt daarom voorgesteld de kosten van de panels, en dus de evaluatiebureaus, voortaan door de NVAO te laten betalen.

panelrapport heeft het bestuur maatregelen genomen om te waarborgen dat ook voor de toewijzing van de voorbereiding van besluiten door bestuursleden dezelfde criteria van 'geen binding' van toepassing zijn.

De inspectie vindt dat, gegeven de mogelijkheden van ons kleine land, en uitgaande van een peersysteem, er maximaal zorgvuldig met het vraagstuk van de onafhankelijkheid van de commissieleden wordt omgegaan. De onafhankelijkheid van de individuele beoordelingen is goed.

3.2 Deskundigheid panels

Conclusie

De commissies van deskundigen zijn voldoende deskundig.

De panels zijn doorgaans op vakinhoudelijk gebied en op het gebied van de werkveldvereisten goed bezet. Ook de bredere optiek vanuit internationaal perspectief en de specifieke studentenoptiek zijn doorgaans voldoende vertegenwoordigd. Professionele auditervaring is door professionele voorzitters, secretarissen en procescoördinatoren, en door het vaker meedoen aan beoordelingen doorgaans eveneens voldoende aanwezig.

Daar staat tegenover dat de deskundigheid op het gebied van didactische en examineringsaspecten verbeterd kan worden, evenals die met betrekking tot wettelijke voorschriften. Bij de instellingstoets mist regelmatig professionele deskundigheid met betrekking tot kwaliteitsbeleid, wat bij deze toets immers het vakinhoudelijk gebied vormt.

Toelichting

De NVAO stelt de volgende eisen aan de deskundigheid van de panels:

- '1. het panel bestaat uit ten minste vier leden, onder wie ten minste twee gezaghebbende domeindeskundigen en een student;*
- 2. het panel beschikt in zijn geheel over de volgende deskundigheden:*
 - a. deskundigheid ten aanzien van de ontwikkelingen in het vakgebied;*
 - b. internationale deskundigheid;*
 - c. werkvelddeskundigheid in het voor de opleiding relevante beroepenveld (indien van toepassing);*
 - d. ervaring met het geven en ontwikkelen van onderwijs op het desbetreffende opleidingsniveau en deskundigheid ten aanzien van de door de opleiding gehanteerde onderwijsvorm(en);*
 - e. studentgebonden deskundigheid;*
 - f. visitatie- of auditdeskundigheid.'*

De betrokkenen vinden vakinhoudelijke deskundigheid, werkvelddeskundigheid, studentgebonden deskundigheid en auditdeskundigheid in hoge mate aanwezig: op deze gebieden antwoordt tussen de 82 en de 91 procent positief. Wat minder positief is men over de deskundigheid op het gebied van door de opleiding gehanteerde werkvormen (60 procent positief), toetsing en examinering (73 procent) en internationale deskundigheid (76 procent).

Naast complimenten voor de deskundigheid van het panel, noemen de betrokkenen de volgende lacunes: onderwijskundige en examineringsdeskundigheid, bijvoorbeeld met betrekking tot competentiegericht onderwijs, juist kennisgericht onderwijs, of afstandsleren en deskundigheid in innovatieve thema's als duurzaamheid.

Ook in de cases lag de nadruk op vakinhoudelijke en werkvelddeskundigheid, en was er geringere vertegenwoordiging van onderwijskundige en examineringsdeskundigheid. De vakinhoudelijke en werkvelddeskundigheid werden ook in de cases erg gewaardeerd. De internationale inbreng varieerde.

Uit intern onderzoek van de NVAO komt naar voren dat de samenstelling van de panels kan verschillen per evaluatiebureau. De werkvelddeskundigheid is volgens dit onderzoek beperkt in de panels van één bureau. Twee andere bureaus zetten regelmatig eigen auditors in die daarmee volgens de interne notitie het aantal domein- en onderwijsdeskundigen verdringen. Ook is volgens de NVAO de onderwijsdeskundigheid niet altijd goed geborgd waardoor diepgaande didactische kennis niet altijd in voldoende mate aanwezig is. In de cases zagen wij voorbeelden van panels die dit beeld illustreren.

De evaluatiebureaus geven aan dat de expertise van de eigen voorzitter aanvullend is en zeker de werkveld- en vakinhoudelijke deskundigheid niet verdringt.

Waar verder door ons in de enquête en ook in het NVAO-onderzoek niet naar gevraagd is, maar blijkt uit de cases en gesprekken met de evaluatiebureaus in de meeste panels ontbreekt, is deskundigheid op het gebied van wet- en regelgeving. En dan gaat het niet om kennis van alle wettelijke voorschriften, maar enkel om die bepalingen die rechtstreeks de kwaliteit van de opleiding raken, zoals bijvoorbeeld studielast, OER en examinering of om het verschil in wettelijke vereisten aan bekostigd en niet-bekostigde onderwijs. Hier is bij de samenstelling niet altijd voldoende aandacht voor.

De bureaus geven overigens aan dat ze ook op de niet in de criteria genoemde deskundigheden letten, mede door de inzet van professionele voorzitters. Volgens hen zijn alle deskundigheden voldoende vertegenwoordigd.

Bij de panelsamenstelling voor de instellingstoets gaat men ervan uit dat deskundigheid op het gebied van kwaliteitszorgbeleid voldoende gerepresenteerd wordt door leden die uitgebreide praktijkervaring hebben met kwaliteitszorg in hoger onderwijsinstellingen. Hier is het risico aan verbonden dat men te weinig afstand neemt van 'zoals het nu eenmaal in onze wereld loopt.' Veelvuldig voorkomende, en algemeen geaccepteerde onvolkomenheden kunnen dan te gemakkelijk als norm gelden. Een professionele of internationale bijdrage kan deze relativering van de norm tegengaan. Bij deze panels is de internationale inbreng altijd aanwezig.

3.3 Bestuurlijke onafhankelijkheid stelsel

Naast de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming, is ook de vraag van belang in hoeverre de actoren in hun bestuurlijke beleidsvorming onafhankelijk zijn ten opzichte van enerzijds de overheid en anderzijds het onderwijsveld. Juist met het oog op een grotere onafhankelijkheid is het accreditatiestelsel immers losgemaakt van de koepels, na het door henzelf beheerde visitatiestelsel.

Wat betreft de relatie met de overheid: de NVAO valt onder het Comité van Ministers (van Vlaanderen en Nederland) en is in Nederland gepositioneerd als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Binnen de gedetailleerde kaders van het stelsel die door de wetgever in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) zijn voorgeschreven, vindt daarmee de concrete oordeels- en besluitvorming in het stelsel voldoende onafhankelijk van de overheid plaats.

Wat betreft de relatie met het onderwijsveld is er sprake van een nauwe verwevenheid. Voordat de minister van OCW een voordracht voor bestuursleden van het accreditatieorgaan doet aan het Comité van Ministers, moeten volgens de WHW eerst de gezamenlijke instellingen (VSNU, Vereniging Hogescholen en NRTO), studentenorganisaties en vakorganisaties worden gehoord. Het bestuur van QANU, het evaluatiebureau dat voortgekomen is uit de VSNU en dat vooral in het wetenschappelijk onderwijs actief is, bestaat uit personen uit de universitaire wereld (geen CvB-leden).

Deze bestuurlijke bindingen bij enkele actoren dragen ongetwijfeld bij aan het grote draagvlak voor het stelsel. Tegelijk zijn de actoren daarmee in hun beleid in zekere

mate gevoelig gebleven voor beïnvloeding van beleid vanuit het onderwijsveld. Beleidsvraagstukken zoals bijvoorbeeld het primaat van de waarborgfunctie versus de stimuleringsfunctie, de gestrengheid van normen, de wijze van publiek maken van uitkomsten, kunnen in de bestuurlijke afweging te maken krijgen met beïnvloeding vanuit het te beoordelen onderwijsveld. Dit geeft een risico op een zekere mate van 'verkleving' ⁽⁸⁾ of 'capturing' ⁽⁹⁾.

Een voorbeeld: het stelsel heeft tot nu toe maar weinig overzichtspublicaties opgeleverd waarin de sterke en zwakke kanten van beoordeelde, met name genoemde opleidingen, voor het publiek op transparante wijze zichtbaar zijn (zie hoofdstuk 8). Het wordt aan de instellingen overgelaten of dergelijke publicaties verschijnen. Zo is de publicatie door QANU van een state of the art-overzicht over de opleidingen Rechtsgeleerdheid in 2012 door enkele universiteiten tegengehouden.

We zijn ons er van bewust dat Nederland gekenmerkt wordt door veel overleg en vele lijnen van beïnvloeding: het poldermodel. Hierbinnen dienen juist toezichthouders extra waakzaam te zijn voor het behoud van de eigenstandige positie. De NVAO en de evaluatiebureaus zien voldoende waarborgen om bestuurlijke beïnvloeding te voorkomen. Zo ziet de NVAO grote variatie in opvattingen tussen de koepels onderling en de andere te raadplegen organisaties, en wijst zij op het internationale karakter van het bestuur.

We benadrukken hier dat de verwevenheid geen effect heeft op de oordeelsvorming van de afzonderlijke panels: de onafhankelijkheid daarvan is immers goed geregeld (zie 3.1).

Al met al zien we een zekere bestuurlijke verwevenheid bij actoren in het stelsel met het te beoordelen onderwijsveld. De keus die in het stelsel onder andere door de wetgever gemaakt is voor sterk draagvlak door het creëren van nauwe banden is begrijpelijk en goed te verdedigen. Hier hoeft niet aan getornd te worden. Het is voor de effectiviteit gunstig dat het onderwijsveld het accreditatiestelsel als 'ons stelsel' beschouwt. Tegelijk is daaraan het risico verbonden dat in strategische vraagstukken door actoren te weinig afstand genomen kan worden. Dit raakt niet de afzonderlijke beoordelingen: deze vinden in goede onafhankelijkheid plaats.

8 Doctors van Leeuwen, 2002

9 Hoogenboom, 2011

4 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Standaard 3: De inrichting van het stelsel leidt tot betrouwbare en valide onderzoeksprocessen en beoordelingen.

Betrouwbaarheid is de mate waarin verschillende beoordelaars van eenzelfde situatie tot hetzelfde oordeel komen. Validiteit betreft de vraag of gemeten wordt wat men wilde meten, het is de dekking van de meetlat.

De twee elementen in deze standaard behandelen we apart. Daarnaast gaan we in 4.3 in op de normstelling, wat nauw met deze standaard verbonden is.

4.1 Betrouwbaarheid

Conclusie

De vraag of de inrichting van het stelsel in voldoende mate tot betrouwbare onderzoeksprocessen en beoordelingen leidt, is momenteel, ondanks enkele aanwijzingen, nog niet te beantwoorden.

De geringe differentiatie in de uitkomsten, de afwezigheid van replicatieonderzoek en het gebrek aan vergelijking met andere kwaliteitsindicatoren bemoeilijken op dit moment een goede uitspraak over de betrouwbaarheid van het stelsel.

Door het geringe aantal negatieve beoordelingen is het technisch nu niet mogelijk om een goede betrouwbaarheidsanalyse uit te voeren. Overigens hebben we geen aanwijzingen gevonden voor belangrijke verschillen in de eindoordelen (cesuur voldoende – onvoldoende) tussen de evaluatiebureaus. Wel zien we verschillen tussen bureaus in de oordelen op enkele standaarden, evenals in de differentiatie boven de 'voldoende'. Er zijn echter te veel technische beperkingen om tot een goede uitspraak te komen.

Toelichting

Leidt elke beoordeling van een opleiding tot dezelfde uitkomst?

Hier is de vraag aan de orde in hoeverre herhaalde beoordelingen van een situatie steeds tot hetzelfde oordeel zouden leiden. Cruciaal voor de betrouwbaarheid is dat er geen invloed mag zijn van de selectie van beoordelaars op de uitkomst van de beoordeling. Deze beoordelaars kunnen het evaluatiebureau (alleen bij de beoordeling van een bestaande opleiding), dan wel voorzitter, secretaris of leden van het panel zijn.

Gemis aan replicatieonderzoek en andere kwaliteitsindicatoren

De analyse van de betrouwbaarheid is door het grote aantal betrokkenen in het stelsel niet eenvoudig. Een zuivere manier om dit te analyseren is immers om dezelfde opleiding op hetzelfde moment door verschillende beoordelaars te laten onderzoeken zonder dat ze elkaar beïnvloeden.

Bij gesprekken op een opleiding is een dergelijk herhalingsonderzoek echter weinig zinvol doordat de gesprekken met een eerste panel direct die met het tweede panel zouden beïnvloeden. Aangezien dit bovendien bij een behoorlijk aantal opleidingen zou moeten gebeuren, zou dit bovendien een onevenredige belasting voor de instellingen met zich meebrengen.

Door het ontbreken van replicaties is onbekend of verschillen tussen beoordelaars, ook al zijn ze door grote aantallen significant, verklaard kunnen worden door verschillen in daadwerkelijke kwaliteit.

Een andere mogelijkheid kan zijn een vergelijking te maken tussen opleidingsoordelen met andere kwaliteitsindicatoren per opleiding zoals tevredenheid studenten, tevredenheid werkveld of bijvoorbeeld studiesucces. Dit is noch in het stelsel, noch door ons uitgevoerd.

Betrouwbaarheid eindoordelen onbekend

Door het nog geringe aantal negatieve beoordelingen in de beperkte periode dat het nieuwe stelsel functioneert, is het technisch niet mogelijk om goede uitspraken te doen over de betrouwbaarheid van de cesuur bij de eindoordelen tussen onvoldoende aan de ene kant en voldoende/goed/excellent aan de ander kant. Dus om de cesuur tussen wel of geen behaalde TNO, ITK of accreditatie.

Uit onze analyse van alle 239 beoordelingen bij 186 opleidingen en bijbehorende besluiten in het nieuwe accreditatiestelsel blijkt dat er in de cesuur onvoldoende versus voldoende/goed/excellent op de eindoordelen geen significante samenhang is met het evaluatiebureau. Door het tot nu toe in het nieuwe stelsel geringe aantal negatieve beoordelingen, namelijk drie procent ⁽¹⁰⁾ zegt dit echter weinig. Daarbij speelt ook een rol dat terugtrekkingen uit de aanvraagprocedure weliswaar ook als een negatieve uitkomst bestempeld kunnen worden, maar in deze analyse niet meegenomen kunnen worden aangezien hier geen oordelen bekend zijn. Dit levert derhalve geen voldoende indicatie voor de betrouwbaarheid op.

Betrouwbaarheid differentiatie in eindoordelen

Ook hier zijn er door het geringe aantal beoordelingen excellent geen conclusies te trekken. Wel zijn er in de absolute aantallen excellent verschillen tussen de bureaus. Als dit patroon zich ook bij grotere aantallen voor blijft doen, zouden deze verschillen significant kunnen worden. Ook in de cesuur voldoende – goed is er nu door de te geringe aantallen nog geen betrouwbare uitspraak te doen.

Betrouwbaarheid oordelen op standaarden

Dit ligt anders op standaardniveau, hier zijn in de verschillende categorieën voldoende aantallen. Bij de beperkte opleidingsbeoordeling geeft Hobéon op standaard 1 (beoogde eindkwalificaties) een significant hoger oordeel dan QANU, bij de andere twee standaarden is er geen verschil. Bij de uitgebreide beoordelingen met zestien standaarden blijkt Hobéon significant hoger te scoren op de standaarden 8 (doeltreffend personeelsbeleid) en 9 (gekwalificeerd personeel), terwijl op standaard 11 (huisvesting en materiële voorzieningen) NQA juist positiever oordeelt (bij de uitgebreide beoordelingen zijn alleen deze laatste twee bureaus met elkaar vergeleken).

Verder doen zich significante verschillen voor op de oordelen voldoende en goed op standaardniveau. Bij de beperkte beoordeling van de bestaande opleiding geeft AeQui vaker het oordeel goed dan de andere bureaus. Bij de uitgebreide beoordeling geven AeQui en Certiked VBI vaker het oordeel goed. Deze kleine bureaus oordelen significant positiever dan de grotere.

Betrouwbaarheid voorzitters

Uit de cases blijkt dat de voorzitters in beginsel grote invloed op de beoordelingen zouden kunnen hebben. Meer dan de secretarissen of de procescoördinatoren, die immers in de besluitvorming formeel, maar ook in de praktijk nauwelijks tot geen rol spelen. De voorzitters worden in sommige gevallen door de instelling voorgedragen. Een aantal bureaus werkt met een eigen auditor als voorzitter in plaats van met een peer als voorzitter. Dit laatste kan ten koste gaan van de vak- en

¹⁰ Het gaat hier om negatieve oordelen zoals in gepubliceerde panelrapporten in het nieuwe stelsel. Oordelen in rapporten voor aanvragen die teruggetrokken zijn, zijn hier niet meegerekend.

onderwijsdeskundigheid – wat overigens niet perse zo hoeft te zijn, maar kan de betrouwbaarheid van de oordelen ten goede komen (zie ook hoofdstuk 12).

We gingen na of in de rapporten in het nieuwe stelsel samenhang bestaat tussen de voorzitter en het eindoordeel. We beperkten ons in de analyse tot vier voorzitters die tien of meer beoordelingen hebben uitgevoerd. De keuze van voorzitter blijkt niet van invloed te zijn op het eindoordeel onvoldoende versus de andere oordelen. Maar ook hier geldt dezelfde beperking door de te kleine aantallen. Wel is er samenhang met de differentiatie in oordelen: twee van de vier voorzitters (van twee verschillende bureaus) geven significant vaker een oordeel goed dan de andere twee. Niet bekend is of zij, al dan niet bij toeval, ook betere opleidingen beoordeelden.

Een ander probleem voor een betrouwbaarheidsanalyse is dat veel voorzitters maar een of enkele keren optreden. Van de 81 voorzitters in deze periode treden er 36 eenmaal op, twintig doen het tweemaal, nog eens twintig worden tussen de drie en de negen keer ingezet en er zijn vijf die tien of meer commissies leiden. Daarbij kan het ook om apart beoordeelde varianten of vestigingen van één opleiding gaan. Dit maakt niet alleen het waarborgen van consistentie lastig, het evalueren van de onderlinge betrouwbaarheid wordt bij deze groep vrijwel onmogelijk.

Betrouwbaarheid besluiten

Het paneloordeel is niet het besluit. Het is een advies aan de NVAO, namelijk bij de toets nieuwe opleiding en de instellingstoets, of een onderbouwing van de accreditatieaanvraag van de instelling. Het accreditatieorgaan heeft in alle situaties een eigen beslissingsbevoegdheid. In haar besluit kan zij de paneloordelen overnemen of aanpassen. In hoeverre beïnvloedt dit de betrouwbaarheid van de beoordelingen in de besluiten?

Het blijkt dat de NVAO in de onderzochte periode in het nieuwe stelsel bijna alle eindoordelen over opleidingen over heeft genomen. Slechts drie keer kwam zij tot een afwijkend eindoordeel over een opleiding. Dit betreft drie hbo-opleidingen die in één rapport beoordeeld zijn en waar het onderzoek door AeQui is uitgevoerd. De NVAO kwam in haar besluit tot een voldoende terwijl het panelrapport een goed meldt.

Overigens vraagt de NVAO regelmatig aanvullende informatie of voert zij nog gesprekken met het panel alvorens een besluit te nemen. De NVAO gaat niet lichtvaardig met haar beslissingsbevoegdheid om.

Bij de afgeronde instellingstoetsen is de NVAO tot nu toe in twee van de elf toetsen van een oordeel op een standaard afgeweken.

Al met al wijkt de NVAO zo weinig van een beoordeling af dat dit geen invloed op de betrouwbaarheid kan hebben.

Mening betrokkenen over de betrouwbaarheid

De helft van de respondenten heeft geen oordeel over de betrouwbaarheid van de beoordelingen (N=98), wat verklaard kan worden doordat rapporten van andere, vergelijkbare opleidingen weinig gelezen worden. Van de andere helft die hier wel een mening over heeft, vindt 72 procent dat de standaarden door de commissie op dezelfde wijze zijn toegepast bij dezelfde of verwante opleidingen aan andere instellingen, vindt 8 procent van niet en antwoordt 20 procent neutraal.

De volgende citaten illustreren de diverse opvattingen hierover:

- *'Onze opleidingen zijn geaccrediteerd in een tijdsbestek waarin aanverwante opleidingen ook beoordeeld zijn. Het delen van de uitkomsten na afloop bevestigt het beeld dat er betrouwbaar is beoordeeld.'*

- 'Over de betrouwbaarheid heb ik geen opmerkingen, want die is mijns inziens prima in orde.'
- 'Door het ontbreken van objectieve wegingscriteria voor de beoordeling, is er sprake van willekeur. Dat levert niet alleen frustratie op bij opleidingen en instellingen, maar is vooral zeer schadelijk voor de betrouwbaarheid en beeldvorming van het stelsel.'

Ervaringen met verschillend oordeel bij gelijke situaties

Wij kwamen in onze gesprekken een instelling tegen die van mening is dat opleidingen uit faculteiten of scholen waar bepaalde zaken identiek geregeld zijn, toch op deze punten door de panels verschillend beoordeeld zijn ⁽¹¹⁾. Dit leidt tot twijfels aan de betrouwbaarheid. Hier moet echter bedacht worden dat het goed mogelijk is, dat weliswaar op hoofdlijnen zaken identiek geregeld kunnen zijn, maar dat toch in de uitvoering cruciale verschillen bestaan. Het bestuur of de afdeling kwaliteitszorg hoeft daar niet altijd van op de hoogte te zijn. Deze verschillen in uitvoering kunnen verschillen in de beoordeling verklaren.

Alleen bij nauwkeurige analyse valt na te gaan of verschillende oordelen van op het oog gelijke situaties op onbetrouwbaarheid duiden dan wel op daadwerkelijke verschillen gebaseerd zijn. De NQA meldde ons dat dit bij een dergelijke door hen uitgevoerde analyse bij ogenschijnlijk gelijke situaties inderdaad het geval bleek: de uitvoeringspraktijk bleek wezenlijk te verschillen. Het hogere management en de afdeling kwaliteitszorg waren hiervan niet op de hoogte.

Maatregelen om de betrouwbaarheid te waarborgen

Betrouwbaarheid in de zin van consistentie tussen de beoordelaars kan in het algemeen op twee manieren bevorderd worden. De eerste route is via instrumentering: nadere voorschriften, precisering van criteria, scorevoorschriften, et cetera. De tweede route is via vorming van consensus onder de beoordelaars. In het accreditatiestelsel is zowel door de wetgever als door de NVAO met nadruk gekozen voor de tweede route. Er is niet gekozen voor gedetailleerde precisering van criteria teneinde het inhoudelijke gesprek tussen de commissie en de opleiding dan wel instelling te bevorderen, de panels voldoende ruimte te geven om recht te doen aan de aangetroffen situatie en bovendien geen extra administratieve lasten te laten ontstaan.

Dit vormt een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse stelsel, namelijk dat de standaarden 'open en breed' van karakter zijn. De voorlichting over de criteria en normen beperkt zich daarom tot een korte toelichting op de criteria en beslisseregels in de beoordelingskaders. Hierin staat verder, ook vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur, wat men onder de eindoordelen excellent, goed, voldoende of onvoldoende dient te verstaan. Het voordeel van een meer open benadering acht de NVAO aanzienlijk groter dan het nadeel van een grotere onzekerheid bij de instellingen en opleidingen en het risico op minder betrouwbaarheid en consistentie. In de cases blijken de betrokkenen het hiermee eens te zijn.

De NVAO heeft volgens de Memorie van Toelichting bij de WAA (2009, zie bijlage V) de taak toe te zien op het uniforme gebruik van de beoordelingskaders. Het bewaken van de consistentie vergt voor de besluitvorming van de panels en die van de NVAO verschillende maatregelen.

Bij de panelbeoordeling bij de TNO en ITK ligt zowel de panelsamenstelling, het secretariaat als de procescoördinatie in handen van het bureau van de NVAO zelf. De consistentie wordt bevorderd door, zeker bij de aanvang van de ITK, beperking van het aantal stafleden dat secretariaat en procescoördinatie voert, clustergewijze

11 Zie ook 'Universiteiten morren over accreditatie'. In: Hoger Onderwijs Persbureau. Nieuwsbrief. Maandag 24 juni 2013.

taakverdeling van teams binnen het NVAO-bureau en intern overleg en consultatie (second opinion) indien nodig.

Bij de panelbeoordeling bij de accreditatie van bestaande opleidingen doen instellingen voorstellen voor de samenstelling van de commissies en organiseren de evaluatiebureaus het secretariaat en de procesbewaking. Hier beoogt de NVAO de consistentie te waarborgen door instructies en scholingen. Voor alle beoordelingen dienen jaarlijkse scholingen van secretarissen en regelmatige scholingen van voorzitters de consistentie te bevorderen. De evaluatiebureaus denken niet dat deze scholingen veel bijdragen aan de consistentie in beoordelingen. De NVAO heeft onlangs de voorzitters van de ITK's bijeengeroepen om tot meer consensus te komen.

Evaluatiebureaus vullen de maatregelen van de NVAO aan met handleidingen en scholingen voor de eigen voorzitters en secretarissen. Daarmee beogen zij de consistentie van de onder hun regie uitgevoerde beoordelingen te bevorderen.

Voorts zijn waarborgen door werkwijzen van de panels steeds gebruikelijker, zoals het eerst onafhankelijk van elkaar een oordeel geven en het vier-ogenprincipe bij het beoordelen van werkstukken.

Bij de besluitvorming op basis van panelrapporten door het NVAO-bestuur bevordert de NVAO de consistentie door de volgende maatregelen:

- Er is een gestandaardiseerde benadering voor de analyse van de paneloordelen. De belangrijkste vraag daarbij is: is de conclusie goed navolgbaar?
- Als een beleidsmedewerker twijfels heeft, kan een tweede behandelaar geconsulteerd worden.
- Alle besluiten met de panelrapporten worden in het bestuur behandeld. De bestuursleden hebben een portefeuille met een bepaald domein van opleidingen. Dit bevordert de consistentie van de besluiten binnen het betreffende domein en biedt compensatie voor het ontbreken van een clusterwijze beoordeling in het hbo.
- Bij de beoordelingen bij TNO en ITK spreekt de NVAO standaard met de voorzitter en secretaris van het panel, waarbij een toelichting op de beoordeling gevraagd wordt.

Ook kan de NVAO een verificatieonderzoek instellen, bijvoorbeeld bij een afwijkend oordeel; dit komt echter volgens de NVAO nauwelijks voor. Sinds de invoering van de hersteltermijn is volgens de NVAO minder verificatie nodig omdat er nog een volgende onderzoeksrunde kan komen.

Conclusie maatregelen

Wij onderschrijven de keus voor open standaarden, waarbij de toelichtingen op de standaarden overigens wel erg kort zijn. Terecht zijn er diverse maatregelen genomen om – daarvan uitgaande – de betrouwbaarheid te vergroten, vooral gericht op consensus tussen de beoordelaars.

Ondanks deze maatregelen vindt er in het stelsel door de actoren nog te weinig systematische bewaking en bevordering van de betrouwbaarheid van de panelbeoordelingen plaats. Onlangs analyseerde de NQA voor het eerst de verschillen in oordelen tussen de bureaus. Ook namen de NQA en Hobéon initiatief tot meer onderlinge consensus. De NVAO is onlangs ook gestart met dergelijke analyses. De borging van de betrouwbaarheid behandelen we in hoofdstuk 6: kwaliteitsborging.

4.2 Validiteit

Conclusie

De accreditatiestelsel voldoet ten dele aan de validiteit van onderzoeksprocessen en beoordelingen.

Voor ons oordeel zijn twee overwegingen van belang. De eerste overweging is dat in de feitelijke beoordeling enkele relevante kwaliteitsaspecten onderbelicht zijn. Het gaat hier vooral om de didactische vaardigheden van docenten in de praktijk, de kwaliteit van het werkplekleren en studiesucces.

De tweede overweging is dat ondanks de officiële nadruk op het beoordelen van de gerealiseerde kwaliteit (de 'foto'), we diverse voorbeelden zien waarbij nog niet gerealiseerde voornemens (de 'film') in het oordeel meewegen of het zelfs bepalen. De beoordelingskaders en het beleid tot versterking van de stimulerende functie van het stelsel versterken de ambiguïteit hierover bij betrokkenen. Er heersen verschillende opvattingen en soms misverstanden over het mogelijk bestendige karakter van momentopnames.

Toelichting

Hier is de vraag aan de orde in hoeverre er beoordeeld wordt wat beoogd wordt. Blijven geen belangrijke elementen van kwaliteit onbeoordeeld? En vervolgens de vraag of er geen zaken beoordeeld worden die niet op de gerealiseerde kwaliteit of kwaliteitszorg maar op iets anders betrekking hebben.

A. Dekking van het begrip kwaliteit

Wat wordt beoordeeld?

De beoordelingskaders beschrijven wat de verschillende beoordelingen dienen te beoordelen. De onderwerpen en standaarden zijn afgeleid van de WHW, die hier in artikel 5a voorschriften voor geeft.

De uitgebreide beoordeling van bestaande opleidingen is gericht op zes vragen:

1. Wat beoogt de opleiding?
2. Met welk programma?
3. Met welk personeel?
4. Met welke voorzieningen?
5. Hoe wil de opleiding de kwaliteit borgen?
6. Worden de doelstellingen bereikt?

Deze zes vragen zijn vertaald in zes onderwerpen en 16 standaarden ⁽¹²⁾.

De beperkte beoordeling van bestaande opleidingen is gericht op de volgende vragen:

1. Wat beoogt de opleiding?
2. Hoe realiseert de opleiding dit?
3. Worden de doelstellingen bereikt?

Deze drie vragen zijn vertaald in drie standaarden ⁽¹³⁾.

Voor de uitgebreide toets van nieuwe opleidingen dienen de volgende vragen beantwoord te worden:

1. Wat beoogt de opleiding?
2. Met welk programma?

¹² Zie hiervoor het beoordelingskader:

http://www.nvao.net/page/downloads/DEFINITIEVE_KADERS_OPLEIDINGSBEOORDELING_UITGEBREID_22_november_2011.pdf

¹³ Zie het beoordelingskader:

http://www.nvao.net/page/downloads/DEFINITIEVE_KADERS_OPLEIDINGSBEOORDELING_BEPERKT_22_november_2011.pdf

3. Met welk personeel?
4. Met welke voorzieningen?
5. Hoe wordt de kwaliteit geborgd?
6. Hoe wil de opleiding dit toetsen?
7. Zijn er voldoende financiële middelen?

Deze zeven vragen zijn vertaald in zeven onderwerpen en 16 standaarden.

De beperkte toets voor nieuwe opleidingen is gericht op de volgende vragen:

1. Wat beoogt de opleiding?
2. Hoe wil de opleiding dit realiseren?
3. Hoe wil de opleiding dit toetsen?
4. Zijn er voldoende financiële middelen?

Deze vier vragen zijn vertaald in vier standaarden ⁽¹⁴⁾.

De instellingstoets kwaliteitszorg tenslotte dient de volgende vragen te beantwoorden: Hanteert het bestuur van een instelling vanuit zijn visie op de kwaliteit van het onderwijs een doeltreffend systeem van kwaliteitszorg waarmee het de kwaliteit van de aangeboden opleidingen kan garanderen? In essentie gaat het bij de instellingstoets kwaliteitszorg om vijf samenhangende vragen:

1. Wat is de visie van de instelling op de kwaliteit van haar onderwijs?
2. Hoe wil de instelling deze visie realiseren?
3. Hoe meet de instelling in hoeverre de visie wordt gerealiseerd?
4. Hoe werkt de instelling aan verbetering?
5. Wie is waarvoor verantwoordelijk?

Deze vijf vragen zijn vertaald in vijf standaarden ⁽¹⁵⁾.

Daarmee volgen de kaders de wettelijke voorschriften.

Het formele en het publieke begrip kwaliteit

Bij het beantwoorden van de validiteitsvraag zijn twee benaderingen mogelijk: de formele benadering: het stelsel dient te beoordelen wat de wetgever heeft voorgeschreven.

Een andere benadering is om uit te gaan van een breder kwaliteitsbegrip, namelijk kwaliteit zoals gedefinieerd door de stakeholders (studenten, afnemend (internationale) werkveld, de overheid, andere belanghebbenden) onder toetsing door de instelling aan eigen waarden en normen. In deze benadering staan de verwachtingen die de stakeholders, en breder: de samenleving, hebben van de externe kwaliteitsborging in het hoger onderwijs centraal.

Het belang voor het stelsel van deze benadering is dat als het stelsel onvoldoende beoordeelt wat er in de samenleving verwacht wordt, er een risico voor het maatschappelijk draagvlak ontstaat. Bij incidenten kunnen er legitimeringsvragen opgeroepen worden: meet het stelsel eigenlijk wel alle belangrijke zaken? Dat het doet wat de wet vraagt, is dan geen bevredigend antwoord. Het is daarom in het belang van het accreditatiestelsel om niet alleen naar de wet te kijken en de formele benadering te volgen, maar steeds ook de publieke verwachting in het oog te houden. Van belang is daarbij dat de wet die ruimte ook biedt, door bij de opsomming van beoordelingscriteria voor de uitgebreide en beperkte beoordeling van nieuwe en bestaande opleidingen te stellen dat hier 'ten minste' aandacht aan besteed moet worden ⁽¹⁶⁾.

¹⁴ Zie voor de standaarden van de beperkte en uitgebreide toets nieuwe opleidingen:

http://www.nvao.net/page/downloads/DEFINITIEVE_KADERS_TOETS_NIEUWE_OPLEIDING_22_november_2011.pdf

¹⁵ Zie hiervoor het beoordelingskader:

http://www.nvao.net/page/downloads/DEFINITIEVE_KADERS_INSTELLINGSTOETS_22_november_2011.pdf

¹⁶ WHW artikelen 5a.8, 5a.10a, 5a.13f en g.

Een voorbeeld van een discrepantie tussen het formele oordeel en de publieke verwachtingen deed zich in 2012 voor rond de beoordeling van de opleidingen Rechtsgeleerdheid. Deze accreditaties riepen bij pers en politiek vragen op gezien zowel de lage staf-student ratio als de lage studierendementen. Een citaat: *'Met zo weinig docenten is het misschien geen wonder dat het studiesucces aan de rechtenopleidingen bijzonder laag is. Veel studenten haken af of halen helemaal geen diploma. Een 'aandachtspunt' heet dat in de rapporten.'* ⁽¹⁷⁾. Dit voorbeeld laat zien dat het accreditatiestelsel zich niet alleen tot de wet, maar ook tot de publieke verwachting te verstaan heeft.

De inspectie wil om deze reden voor de validiteitsvraag niet alleen de formele benadering, maar ook de publieke verwachtingen als maatstaf hanteren. Daarmee ontstaat extra bewijslast: waaraan kunnen deze verwachtingen ontleend worden? Wij lichten dat hierna per aspect toe.

Onderbelichte aspecten van kwaliteit

De volgende kwaliteitsaspecten zijn in de kaders en in de feitelijke beoordelingen onderbelicht.

1. De didactische vaardigheden van de docenten

De wet schrijft voor dat in zowel het beperkte en het uitgebreide regime *'de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel'* onderzocht moet worden.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs wordt hieraan toegevoegd: *'Naast de aanpassingen die wetswijziging vergen, heeft NVAO ook een aantal aanpassingen in haar werkwijze doorgevoerd. De belangrijkste zijn: (...); de commissies van deskundigen zullen als onderdeel van hun beoordeling van de opleiding colleges dan wel andere onderwijsactiviteiten bijwonen om in de praktijk te ervaren op welke wijze onderwijs wordt gegeven en zich aldus een concreet beeld te vormen van het gehanteerde didactische model. Deze wijzigingen worden vastgelegd in het accreditatiekader.'*

Hier is duidelijk dat de wetgever een realiteitstoets van de didactische vaardigheden veronderstelt. Gesteld wordt dat de NVAO deze reeds heeft doorgevoerd. Aangenomen kan worden dat dit bovendien overeenkomt met de verwachting van stakeholders en met name de studenten. Voor hen staat of valt de kwaliteit van een opleiding met de didactische vaardigheden van de docenten in de praktijk.

In het uitgebreide beoordelingskader staat als standaard 9: *'Het personeel is gekwalificeerd voor de inhoudelijke, onderwijskundige en organisatorische realisatie van het programma'*. De toelichting vermeldt: *'De feitelijk bij het personeel aanwezige expertise sluit aan bij de eisen gesteld aan een hbo- of een wo-opleiding.'*

In het beperkte beoordelingskader staat bij standaard 2: *'Het programma, het personeel en de opleidingsspecifieke voorzieningen maken het voor de instromende studenten mogelijk de beoogde eindkwalificaties te realiseren.'* In de toelichting staat: *'(...) De kwaliteit van het personeel en van de opleidingsspecifieke voorzieningen is daarbij essentieel. Programma, personeel en voorzieningen vormen een voor studenten samenhangende onderwijsleeromgeving.'*

In de beoordelingskaders staat hier verder over: *'Het panel kan tevens in overleg met de opleiding colleges of andere onderwijsleersituaties bezoeken.'*

17 Hoger Onderwijs Persbureau: Genade-zesjes voor rechtenopleidingen. Nieuwsbrief. Maandag 2 april 2012

Het blijkt dat door de werkwijze van de panels veel nadruk ligt op de formele kwalificaties van docenten, de kwaliteit van docenten op papier en de gesprekken daarover met de studenten. In de vier cases met beoordelingen van bestaande opleidingen zien we dat er wel met studenten en docenten over is gesproken, maar dat de didactische vaardigheden in de praktijk niet getoetst zijn. Men beperkt zich tot het registreren van de opgevraagde formele kwalificaties en ervaring.

De realiteitstoets die door de wetgever beoogd werd, zoals in de MvT verwoord ('het in de praktijk ervaren hoe wordt lesgegeven'), en behoort bij wat stakeholders van een goede opleiding verwachten, is nog niet in de kaders en in de onderzoekpraktijk verwerkt.

2. *Het leren in de beroepspraktijk*

In de wet noch in de beoordelingskaders wordt hierover gesproken. Verondersteld wordt kennelijk dat de beoordeling hiervan deel uitmaakt van de beoordeling van het programma.

Gezien de kritische geluiden die vanuit de studenten op gezette tijden over de kwaliteit van het leren op de werkplek naar boven komen (¹⁸), mag aangenomen worden dat ook dit element deel uit maakt van de kwaliteit die studenten met name in het hbo van een opleiding verwachten.

Bij twee cases was in het programma een gesprek met externe stagebegeleiders/ werkveldvertegenwoordigers opgenomen. Er vond geen observatie op de werkplek plaats. Bij een derde case kwam het alleen in gesprekken met studenten kort aan de orde. De NQA meldt dat dit wel aan de orde komt, bijvoorbeeld door gesprekken met werkveldbegeleiders, maar mede door andere prioriteiten van het panel en de tijdsdruk vaak maar beperkt.

We constateren dat dit element niet in de wet en de beoordelingskaders genoemd wordt, doch wel tot de door de stakeholders verwachte kwaliteit behoort. Het wordt door de beoordelingen slechts matig gedekt.

3. *Relevante wettelijke vereisten*

De wet schrijft niet voor om na te gaan of de opleiding wettelijke voorschriften naleeft. Het uitgebreide kader bevat standaard 7: *De opleiding voldoet aan wettelijke eisen met betrekking tot de omvang en de duur van het programma*. In de toelichting staan de studiepunten die horen bij bachelor en master wo en hbo. In het beperkte kader is dit verdwenen.

In de cases wordt dit vooral op papier beoordeeld, zeker wat betreft de deeltijdvariant. Bij één van de cases besteedt men een aparte paragraaf in het panelrapport aan 'Instroom, studielast en rendementen', waar iets meer gezegd wordt over studielast dan alleen de vereiste 240 studiepunten: men gaat hier ook in op verdeling over de jaren en verbetering op dat punt. Bij twee andere cases is er niet veel meer aandacht dan de formele 240 studiepunten en, in één geval, dat de opleiding zwaar is voor voltijdstudenten (namelijk 40/50 uur per week). Over de deeltijdvariant (met 20 uur respectievelijk 20/25 uur per week) wordt echter bij beide opleidingen niets naders gemeld.

Daarmee blijft buiten beeld of de opleiding niet alleen op papier, maar ook in de praktijk voldoende studielast biedt. Juist bij deeltijdopleidingen zou een check op zijn plaats zijn.

In het rapport van één van de cases wordt gemeld en toegelicht dat de examencommissie voldoet aan de nieuwe formele eisen.

18 Zie: Reenalda, M. Effecten van dualisering in het HBO. Enschede, 2011. En: Nationale stagemonitor 2013. Laurens Simonse Groep. Rotterdam 2013

We concluderen dat in het onderzoek de toets op belangrijke wettelijke voorschriften onderbelicht blijft.

4. *Studiesucces*

Tot 2011 stond in de wet als te beoordelen aspect: *'De opbrengsten van het onderwijs; deze omvatten in ieder geval voldoende maatschappelijke relevantie van de eindkwalificaties en van afgestudeerden van de opleiding en voldoende rendement van de opleiding in relatie tot de beargumenteerde streefcijfers.'* In de wet van 2011 is dit verwijderd, volgens de MvT aangezien *'gekozen is voor een meer compacte formulering'*.

Dat studiesucces door stakeholders als een belangrijk kwaliteitsaspect gezien wordt, blijkt onder andere uit de prestatieafspraken. Het is evident dat de samenleving hier duidelijke verwachtingen over heeft. Zie ook het hiervoor aangehaalde voorbeeld van de accreditatie van de rechtenopleidingen.

In het uitgebreide beoordelingskader bij standaard 13 staat: *'De opleiding verzamelt tevens managementinformatie met betrekking tot de rendementen en de staf-studentratio.'* Er worden geen eisen aan het rendement zelf gesteld.

Bij een accreditatieaanvraag dienen opleidingen sinds 2011 een overzicht van het studiesucces aan te leveren: eerstejaarsuitval en diplomarendement.

Bij onze cases zagen we enige aandacht voor het studiesucces. Bij één case wordt hier niets over gemeld. Bij een tweede wordt het rendement gemeld zonder verder commentaar. Bij twee cases is er wel naar gekeken: *'Gezien het relatief hoge uitvalpercentage onder de studenten is het aan te bevelen (...) een intakegesprek te voeren om hun motivatie te toetsen.'* En de andere: *'De rendementen liggen beduidend lager dan die van andere XX opleidingen en vergen de aandacht van het management.'* Hier worden te lage rendementen gesignaleerd zonder dat dit tot negatieve oordelen leidt, wat volgens de beoordelingskaders ook niet kan.

De conclusie is dat studiesucces weliswaar maatschappelijk als een belangrijk kwaliteitsaspect gezien wordt, maar in het accreditatiestelsel weinig intensief aan bod komt.

5. *Eindniveau*

Veel betrokkenen vinden het een goede zaak dat er in het oordeel van het panel meer nadruk is komen te liggen op het eindniveau. Wel wijzen ze op het gevaar van te eenzijdige nadruk op de afstudeerwerken als graadmeter voor het eindniveau. Zo is het niveau van een fysiotherapeut moeilijk af te leiden uit enkel zijn afstudeerwerkstuk.

De beoordelingskaders bieden overigens voldoende ruimte om hier ook *'portfolio's /werkstukken waaruit het eindniveau kan worden afgeleid'* bij te betrekken. Bewijzen van afgelegde proeven van bekwaamheid zouden hier goed toe gerekend kunnen worden. Ook kan het oordeel van afnemend werkveld of prestaties in de vervolgstudie meer betrokken worden bij de beoordeling van het eindniveau van de opleiding, waardoor een bredere afweging ontstaat. Opleidingen kunnen vooraf aangeven welke toetsvormen zij bij de examinering hanteren. In de cases werd echter gesproken over ervaringen met te eenzijdige nadruk op de werkstukken.

De conclusie is hier dat er geen sprake is onderbelichting, maar in de praktijk juist van enige overbelichting van de werkstukken als enige toets op het eindniveau.

6. *Aansluiting op onderwijs aan volwassenen*

Tenslotte werd door enkele niet-bekostigde instellingen gezegd dat de beoordelingen niet altijd het kwaliteitsbegrip dekken zoals dat in particulier onderwijs voor volwassenen gehanteerd wordt. Als voorbeeld geldt het overzicht van te leveren kengetallen die voor deeltijdonderwijs voor volwassenen als minder relevant ervaren wordt. Overigens zijn de instellingen in dit onderzoek die uitsluitend deeltijd en/of

duale opleidingen voor volwassenen verzorgen, niet minder tevreden dan de overige instellingen.

Conclusie validiteit

Het stelsel meet feitelijk niet geheel wat de wetgever beoogt, met name waar het gaat om de toetsing in de praktijk van docentvaardigheden. Verder blijven enkele door de stakeholders relevante aspecten in de feitelijke beoordelingen onderbelicht. Dit maakt dat indien op deze aspecten op enig moment tekortkomingen naar voren komen, al snel de vraag kan volgen: Waarom is dat bij de beoordeling niet gebleken? Dit knelpunt kan een risico voor het draagvlak van het stelsel vormen.

B. Validiteit instellingstoets

Er is nu nog geen uitspraak te doen of de instellingstoets daadwerkelijk vaststelt wat beoogd wordt. Beheersen de instellingen die de toets behalen de kwaliteit nu beter? Van het risico van het beoordelen van een papieren werkelijkheid, van papieren procedures, zijn de betrokkenen zich goed bewust. De audittrails, met een toets op de gerealiseerde kwaliteitsborging tot op de werkvloer, beogen dit te tackelen. Nader onderzoek naar de validiteit zal dit uit moeten wijzen. Er zijn nu geen aanwijzingen dat de validiteit van de instellingstoets tekort schiet.

C. Gerealiseerde praktijk versus de voornemens

Uitgangspunt: de foto en niet de film

Belangrijk is de vraag of de foto (dat wil zeggen de op het moment van onderzoek daadwerkelijke realisatie van het onderwijs of van de kwaliteitszorg) dan wel de film (dat wil zeggen de voorbije of verwachte ontwikkelingsgang van de kwaliteit of de kwaliteitszorg) beoordeeld moet worden. Als het panel (ook) beoordeelt in hoeverre er sprake is van een opgaande lijn in de voorbije periode zonder dat de norm al gehaald is, dan wel van perspectiefvolle voornemens voor de nabije toekomst, dan beoordeelt het panel (mede) de film.

Verder kan ook het meewegen van verzachtende omstandigheden afbreuk doen aan de validiteit van de beoordelingen.

De NVAO is hier in haar mondelinge toelichting helder over: in alle gevallen gaat het in deze metafoor om de foto. Hier kan overigens verschillend over gedacht worden. Men kan immers redeneren dat de waarborgfunctie van de beoordelingen om de fotobenadering vraagt, terwijl de stimuleringsfunctie een filmbenadering zou vergen. En het beleid van de NVAO is gericht op het laatste: *'De NVAO heeft de ESG (European standards and guidelines) vertaald en herschikt zodat de nadruk sterker is komen te liggen op kwaliteitsverbetering ('quality enhancement') in plaats van op kwaliteitsborging ('quality assurance').'* (tekst in de beoordelingskaders).

Gerealiseerde kwaliteit

De beoordelingskaders reppen niet over de 'fotobenadering', maar stellen wel: *Het beoordelingskader biedt daarnaast de mogelijkheid om het gesprek tijdens de visitatie niet alleen te laten gaan over de in het verleden behaalde resultaten, maar ook over de ambities van de opleiding. Wat zijn de keuzes voor de toekomst, waar wil de opleiding heen? Om een dergelijk gesprek te kunnen voeren, wordt van het visitatiepanel verwacht dat het ook in staat is met de opleiding over haar toekomstplannen te reflecteren.* Kortom, weliswaar de foto, maar wel in de context van verleden en toekomst (ook wel 'foto met groothoeklens' genoemd). Met deze op zichzelf begrijpelijke nuancering wordt wel enige ambiguïteit gecreëerd.

Overigens zijn er situaties waarin een filmbenadering terecht een rol kan spelen:

- o bij de toets nieuwe opleiding kunnen alleen (beredeneerde) voornemens beoordeeld worden (¹⁹);
- o bij de inschatting of een herstelperiode dan wel het stellen van voorwaarden gerechtvaardigd is, dient het perspectief op realisatie binnen de gestelde termijn meegewogen te worden. Dat is een legitieme 'filmbeoordeling'. Hetzelfde geldt als verbetervoorstellen beoordeeld worden.

Andere opvattingen

In een casus zei het management: *'Het moet om de film gaan! De dynamiek moet meegenomen worden: wat is er gebeurd tot nu toe, maatregelen naar aanleiding van de vorige keer, hoe zijn docenten meegenomen in het proces, de veranderkracht van de organisatie, de fase waarin het curriculum zich bevindt (aan het implementeren of bestaat al een paar jaar) et cetera. Men moet de ambitie/veranderkracht eruit halen en meenemen in de waardering, anders verwordt het stelsel tot controle en bekijken van regels. Wij betreuren het sterk als we docenten horen zeggen: 'We komen vast niet door de accreditatie heen, omdat we nu zo sterk in verandering zijn'. Dat is de verkeerde insteek!'*

Een voorzitter bij een andere casus: *'Bij een ITK is de foto onvoldoende en onwenselijk. Als je alleen naar de foto zou kijken heb je een conserverende werking, bevorder je de status quo, straf je innovatie af. Je moet ook naar de ontwikkelingen kijken en het vertrouwen dat het goed gaat, moet je ook een zekere plaats geven.'*

Bij de instellingstoets wordt beoordeeld of de kwaliteitscyclus zich voldoende voltrekt: het gaat bij gesignaleerde kwaliteitstekorten immers altijd om voornemens tot verbetering. Wat in bovenstaand citaat echter verward wordt is de kwaliteit zelf met het functioneren van de cyclus: deze moet op het beoordelingsmoment zodanig beïnstroomd en geïmplementeerd zijn dat deze daadwerkelijk functioneert. Ook experimenten of innovaties zijn gewoon mogelijk, mits ingebed in een systematiek van doelformulering, uitvoering, evaluatie en bijstelling. De foto betreft hier immers niet de kwaliteit, maar de borgingssystematiek.

Betrokkenen over de foto

Zwaar weegt voor ons dat in de enquête onder de betrokkenen maar liefst 60 procent van mening is dat de commissie in haar oordelen perspectiefvolle voornemens heeft laten meewegen, ook al zijn deze nog niet gerealiseerd. Verder zegt 22 procent dat externe factoren zoals een reorganisatie meegewogen zijn. Gevolgen voor de opleiding of instelling van een negatieve eindbeoordeling speelt slechts volgens 5 procent een rol; dit kan het gevolg van de invoering van de hersteltijd zijn. Er zijn hierin geen verschillen tussen wo, hbo en nbo.

Een respondent meldt: *'Er is zeker gesproken over plannen en toekomstige ontwikkelingen, zowel voor de korte als de lange termijn. De beoordelingen zijn echter gebaseerd op de past performance.'*

Voorbeelden van de film

Ook troffen we regelmatige voorbeelden aan van een filmbenadering. Zo laat het panelrapport en het besluit van een opleiding goed zien wat het dilemma van een panel is.

'Het panel ziet dat de opleiding hard heeft gewerkt aan (verdere) borging van het gerealiseerd niveau. Het ziet de vooruitgang en de verbetering in de huidige scripties. Niettemin ziet het panel ook in dat de effecten van de ingezette verbetermaatregelen reëel gesproken pas volledig bij de volgende cohorten zichtbaar kunnen zijn. Deze lichte van studenten heeft nog niet kunnen profiteren

¹⁹ Het voornemen in het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs om na drie jaar na een TNO het gerealiseerde eindniveau en de examinering te toetsen, is dan ook een terechte aanvulling.

van het geheel van maatregelen dat in het curriculum plaatsvindt. De opleiding heeft voor hen een aparte module Onderzoeksvaardigheden ontwikkeld om hen extra handreikingen te geven op onderzoeksgebied. Zij hebben als het ware een "onderzoeksinfuus" gehad. Ook is gezorgd voor extra begeleiding tijdens het afstudeertraject. Het panel onderkent dat de opleiding nog niet is waar ze wil wezen, maar vindt binnen deze context de beweging die het ziet ten opzichte van de situatie tijdens de vorige audit belangrijker.'

De NVAO benadrukt niettemin steeds de fotobenadering en heeft één van de evaluatiebureaus er in het verleden zelfs op aangesproken dat te veel het proces beoordeeld werd.

De conclusie is dat hoewel in de foto-/film-metafoor het belang van de foto terecht benadrukt wordt, er bij de actoren verschillende visies bestaan en dat in de praktijk de filmbenadering wel degelijk regelmatig voorkomt. Overigens is dit een lastige problematiek waar veel toezichthouders mee worstelen.

4.3 De hoogte van de lat

Terugblik: het oude stelsel

Bij de beoordelingen komt ook de vraag aan de orde in hoeverre het werkelijke kwaliteitsniveau weerspiegeld wordt in de uitkomsten. In 2011 stelde de toenmalige voorzitter van de NVAO: 'Het accreditatiestelsel functioneerde redelijk, maar door het ontbreken van een reële herstelkans is er een grote angst in het stelsel ontstaan; "peer review" is krachtig, maar veronderstelt verbetermogelijkheden. Naarmate het stelsel harder is, spreken de peers zich zachter uit' ⁽²⁰⁾. Hoe zacht was het stelsel?

Uit het overzicht van de besluiten in tabel 4.3 blijkt dat in de afgelopen zeven jaar het percentage positieve accreditatiebesluiten varieert tussen 94 en 98. In het wo ligt de variatie tussen de 97 en 100 procent, in het hbo tussen de 94 en 99 en in het niet-bekostigd onderwijs tussen de 61 en 93 procent (zie bijlage IV). Bij de toetsen nieuwe opleiding liggen de percentages lager. Bij de TNO komt vrijwel geen negatieve beoordeling voor, naast de positieve beoordelingen zijn er alleen terugtrekkingen.

Tabel 4.3 Percentages positief besluit voor gehele hoger onderwijs van 2003 - 2011

	Toets nieuwe opleiding				Accreditatie best. opleiding			
	N	% terug	aant. neg.	% pos.	N	% terug	% neg.	% pos.
2005	59	22	1	76	371	4	2	94
2006	91	30	0	70	336	2	2	96
2007	102	25	1	74	523	0	1	99
2008	114	22	0	78	573	0	1	99
2009	117	31	2	67	506	2	2	96
2010	106	25	0	75	424	2	0	98
2011	82	15	0	85	305	2	1	97

Bron: Jaarverslagen NVAO 2005 - 2011

- In 2009 zijn 151 opleidingen in een overgangsregeling in verband met een stuwmeer collectief positief beoordeeld. Deze zijn meegenomen bij de 506 opleidingen.
- De cijfers 2011 bevatten beoordelingen in het oude en nieuwe stelsel.

Het grote verschil tussen de beoordelingen van nieuwe en bestaande opleidingen kan voortkomen uit het verschil in consequenties: de aanvraag voor een nieuwe opleiding kan eenvoudig, zonder schade voor studenten, teruggetrokken worden. Dit

²⁰ 'Kwaliteit vraagt om kwaliteitscultuur', toespraak NVAO-voorzitter Karl Dittrich ter gelegenheid van Nationaal Hoger Onderwijs Congres, Rotterdam 30 november 2011

verklaart ook het verwaarloosbare aantal negatieve beoordelingen bij de TNO: instellingen laten het doorgaans zover niet komen. Het beëindigen van een bestaande opleiding – tot 2011 het directe gevolg van een negatief oordeel – brengt echter aanzienlijke schade met zich mee: voor de zittende studenten en voor het imago van de instelling. Er zijn geen opvallende verschillen in terugtrekkingen versus negatief oordeel tussen wo, hbo en niet bekostigd onderwijs.

De conclusie is dat het oude stelsel sterk tenderde naar positieve beoordelingen.

Het nieuwe stelsel: effect invoering herstelperiode

Per 1 januari 2011 is met het nieuwe stelsel de mogelijkheid van een besluit tot een herstelperiode ingevoerd. Van de 387 aanvragen in 2011 (TNO plus BO) vielen slechts 37 onder het regime van het pas gestarte nieuwe accreditatiestelsel. Hiervan kregen er twee een negatieve beoordeling, veertien (TNO) een toets nieuwe opleiding onder voorwaarden, dertien (BO) een besluit tot een herstelperiode en slechts zeven (TNO plus BO) direct een positieve beoordeling (Jaarverslag 2011, NVAO). Op grond van deze nog beperkte cijfers lijkt het stelsel strenger te zijn geworden. Overigens moet wel bezien worden in hoeverre de beoordelaars ook in de herhaalde beoordeling de lat hoog weten te houden. Het alsnog terugdeinzen voor de harde gevolgen van een afkeuring ligt dan immers opnieuw op de loer.

Omgekeerd kan hier ook de conclusie uit getrokken worden dat in het stelsel zonder de herstelperiode over het geheel genomen positiever is geoordeeld. Kennelijk is de beoordeling te weinig scherp geweest. Het is een gunstige ontwikkeling dat de lat in het nieuwe stelsel hoger komt te liggen.

5 ZORGVULDIGHEID

Standaard 4: De beoordelingen en besluiten zijn gebaseerd op zorgvuldige processen.

Conclusie

De beoordelingen en besluiten zijn in voldoende mate op zorgvuldige processen gebaseerd.

Ondanks incidentele haperingen in het proces, zijn we, mede gezien de complexiteit van het geheel, van mening dat de processen voldoende zorgvuldig verlopen. Bijzondere aandacht is nodig voor de procedure van hoor en wederhoor en de realisatie van afgesproken termijnen, dan wel het informeren van de instelling bij overschrijding daarvan.

Toelichting

Overwegend zorgvuldig

Belangrijk is dat de ondervraagde betrokkenen in overgrote meerderheid alle onderdelen (vanaf de voorbereiding door de NVAO, de interne voorbereidingen, de uitvoering tot en met de definitieve besluitvorming) van het beoordelings- en besluitvormingsproces als zorgvuldig hebben ervaren. Het percentage dat onderdelen niet zorgvuldig vond, varieert tussen de 0 en de 4 procent, terwijl het aandeel dat neutraal antwoordt tussen de 1 en 11 procent ligt.

Er is geen betekenisvol verschil hierin tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs en tussen de betrokkenen op centraal en decentraal niveau. Het enige verschil tussen hbo en wo is dat de betrokkenen in het hbo licht maar significant tevredener zijn over de voorbereiding door het evaluatiebureau dan in het wo (gemiddelde scores van 4,2 respectievelijk 3,9 op een vijfpuntsschaal).

Terwijl in het verleden volgens betrokkenen nog wel eens minder zorgvuldig met zaken als de panelsamenstelling, selectie van werkstukken en gesprekspartners en besluiten werd omgegaan, kwamen we dat nu niet tegen. Er zijn drie punten waarbij verbetering mogelijk is.

Overschrijding termijnen

Ook over de realisatie van afgesproken termijnen is men over het geheel positief, zij het wel wat minder dan over de andere aspecten van het onderzoek. Er is relatief minder tevredenheid over de termijn tussen het bezoek en de ontvangst van het conceptrapport (12 procent niet tevreden), en die tussen het definitieve rapport en het besluit (15 procent niet tevreden). Ook wat betreft de termijnen is men in het wo wat minder tevreden dan in het hbo, behalve over de termijn tussen definitief rapport en besluit: daarover is geen verschil in tevredenheid. We zien geen verschillen hierin tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

De totale doorlooptijd van het laatste beoordelingsproces was volgens de betrokkenen gemiddeld 9,7 maanden met een minimum van 1,5 maand en een maximumduur van 18 maanden. Een wenselijke termijn vindt men gemiddeld 7,0 maanden, met een maximum van 12 maanden. In het bekostigd onderwijs is zowel de werkelijke als de acceptabele duur ongeveer een maand langer dan in het niet-bekostigd onderwijs. En in het wo is de feitelijke duur van het hele traject 1,1 maand langer, en de acceptabele duur 1,3 maand langer dan in het hbo.

In vrijwel alle cases bleek de NVAO lang over haar besluit te doen. Bovendien informeert de NVAO ook bij overschrijding van de geplande termijn de instelling hier pas per mail over indien de Awb-termijnen in het geding zijn.

De NVAO noemt drukte, met regelmatig piekmomenten, als belangrijkste oorzaak van vertraging. Deze zijn overigens deels bij elke (her)inrichting van het stelsel te voorzien.

Het grootste probleem van lange doorlooptijden is dat het momentum van de externe blik verloren gaat en dat het uiteindelijke besluit niet meer de nodige aandacht in de instelling of bij de opleiding krijgt. Dit kan in belangrijke mate afbreuk doen aan het beoogde stimulerende effect.

Terugkoppeling

In veel door ons onderzochte gevallen en zelfs in vrijwel alle cases met een negatieve of geclausuleerde beoordeling, bleken het panel en de instelling de mondelinge terugkoppeling door het panel aan het eind van het bezoek opvallend verschillend te percipiëren. De instelling vond steeds de terugkoppeling positiever dan de voorzitter en secretaris dat vonden, en het daar geschetste beeld dan ook positiever dan de beoordeling in het rapport. Het begrijpelijke streven om kritische boodschappen beter te laten landen door ook complimenten te geven of een slag om de arm te houden, schiet dan zijn doel voorbij. Complimenten blijven hangen, kritiek komt niet over. Maar ook onvermogen in slecht nieuwsgesprekken kan een rol spelen.

Wanneer het rapport komt, blijkt pas hoe precies is geoordeeld, maar dan kan er alleen nog gereageerd worden op feitelijke onjuistheden. In sommige gevallen volgden nog wel gesprekken om een en ander toe te lichten, maar onze indruk was dat dit onvoldoende de onvrede kon wegnemen. Dat de oordelen uiteindelijk niet geaccepteerd worden, vermindert de effectiviteit van de borging.

Verantwoording verwerking reactie

De wijze waarop de reactie van de instelling op de conceptrapporten en voornemens tot besluit verwerkt is, vernemen de instellingen hetzij in een gesprek hetzij in een mail aan de instelling. Dit dringt niet altijd tot de opleidingen door. Het valt te overwegen deze wijze van verwerking in het besluit zelf, dan wel in een formele brief kenbaar te maken.

Incidentele haperingen

Bij een zo complex en sterk gedifferentieerd proces als de permanente stroom van beoordelingen en besluiten, met steeds zo veel betrokkenen, is het onvermijdelijk dat er zo nu en dan haperingen optreden. Er zijn dan ook op verschillende momenten in het proces incidenteel onzorgvuldigheden waargenomen. Deze doen geen afbreuk aan het oordeel.

Zorgvuldige communicatie is cruciaal

In het algemeen is een zorgvuldige, intensieve communicatie van groot belang. Zeker naarmate het stelsel scherper wordt, en daardoor meer weerstand ontstaat bij de beoordeelde instellingen, is het noodzakelijk om alle aandacht aan de communicatie te geven. Boordelen is immers vooral communiceren. Wij merkten dat vooral bij vervolgtrajecten dit weerstand kan verminderen.

6 KWALITEITSBORGING

Standaard 5: De kwaliteit van het accreditatiestelsel wordt voldoende geborgd.

Conclusie

Het accreditatiestelsel voldoet ten dele aan de standaard voor de kwaliteitsborging.

De NVAO en ook enkele evaluatiebureaus hebben de afgelopen jaren tal van evaluaties uitgevoerd en daar ook maatregelen op genomen. Verder kent het stelsel een behoorlijk leervermogen. Op allerlei onderdelen is de laatste jaren verbetering zichtbaar. Wel is er op onderdelen (hoogte van de lat, herstelperiode) een trage verbetercyclus, deels als gevolg van de wettelijke regulering.

Echter, daar staat tegenover dat tot voor kort een evaluatie ontbrak van de kern van het beoordelingsproces, namelijk van de betrouwbaarheid en validiteit van de beoordelingen. Ten tijde van ons onderzoek heeft een van de bureaus, NQA, voor het eerst een analyse uitgevoerd. De NVAO is voornemens dit nu bij te gaan houden en te onderzoeken.

Toelichting

De NVAO hanteert voor haar activiteiten een kwaliteitszorgsysteem in een tweejarige cyclus. Dit systeem is eerder beschreven in de Kwaliteitsnotitie uit 2006, en recent herschreven in de Strategienota 2012 – 2016.

In dat kader heeft de NVAO afgelopen jaren diverse evaluaties uitgevoerd en op basis daarvan verbeteringen doorgevoerd. Enkele voorbeelden:

- 'Vijf jaar NVAO getoetst 2005 – 2010'. Hieruit blijkt dat er behoefte is aan een meer inhoudelijke benadering, ook aandacht voor de kwaliteit boven het basisniveau, verdere professionalisering van de panels en het invoeren van meer realistische termijnen. De aandacht voor de kwaliteit boven het basisniveau is in 2011 mogelijk gemaakt in de nieuwe beoordelingskaders.
- In 2012 voerde de NVAO een evaluatie uit naar panelsamenstellingen. Daaruit blijkt dat in een kwart van de gevallen de panelvoordracht door de instellingen (al dan niet gemandateerd aan een evaluatiebureau) onvoldoende onderbouwd is. De NVAO, die daar steeds op corrigeert, signaleert in haar evaluatie een leereffect. Dit is ons door de evaluatiebureaus en door de gesprekken in de cases bevestigd.
- In 2012 zijn diverse acties ondernomen om de kwaliteit van de panelrapporten te verbeteren. Zo is er een beoordeling van elf rapporten door een extern bureau uitgevoerd, zijn rapporten door studenten beoordeeld en is er een instrument ontwikkeld waarmee het NVAO-bureau op consistente wijze panelrapporten kan beoordelen.
- In 2013 onderzocht de NVAO de ervaringen van docenten; de uitslag was ten tijde van dit onderzoek nog niet bekend.

Ook heeft de NVAO in een evaluatiematrix een overzicht gemaakt ten behoeve van evaluaties van alle kritische processen met daarbij evaluatiedoelen, instrumenten, frequenties en verantwoordelijken. Daaruit blijkt dat de processen van alle TNO's, accreditaties en ITK's in een vragenlijst voor de instellingen geëvalueerd worden.

Daarnaast waarborgen de evaluatiebureaus met wie wij spraken ook de kwaliteit van hun werk door diverse maatregelen:

- o een standaard afsluitend evaluatief overleg met, dan wel feedbackverzoek aan, de betrokken opleiding c.q. instelling;
- o jaarlijks overleg met haar instellingen over afgelopen en komende accreditaties;
- o standaard één of twee meelezers bij de rapporten;
- o interne werkoverleggen van alle secretarissen, soms met casuïstiek;
- o eigen scholingen van voorzitters en secretarissen, aanvullend op de tweejaarlijks training van de NVAO, waaronder intensieve selectie- en inwerktrajecten.

De kwaliteitsborging door de NVAO is in 2012 door de ENQA in haar audit beoordeeld als 'fully complies' met de desbetreffende standaard. Hier lag een zelfreflectie van de NVAO aan ten grondslag. Het eindoordeel van de ENQA audit luidt als volgt: *'Having assessed various documents and oral evidence through a site visit, the Panel is convinced that NVAO acts in compliance with the ENQA membership regulations and is in substantial compliance with the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. The Panel therefore recommends to the Board of ENQA that NVAO's Full Membership of ENQA be confirmed for a further period of five years. The Panel concludes that NVAO fully complies with the ENQA membership criteria 2, 3, 4, 5, 6, 7 and 8 and substantially complies with the ENQA membership criterion 1.'*

Verder zijn NQA en Hobéon ISO-gecertificeerd en voldoet QANU aan de eisen van de ESG en is opgenomen in het register van EQAR.

Naar aanleiding van een recente analyse van de beoordelingen door NQA organiseerden NQA en Hobéon zelf twee 'kalibratiebijeenkomsten' om verschillen in de beoordelingen te bespreken en te verminderen.

Het stelsel verbetert zich goed, maar op onderdelen te langzaam

Het stelsel kent een behoorlijk leervermogen op allerlei aspecten (voordracht panelleden, leesbaarheid rapporten, selectie werkstukken en gesprekspartners, onderscheid goed - excellent). Op andere punten is het leervermogen echter traag. Zo heeft het heel lang geduurd voordat de mogelijkheid tot een herstelperiode – al in 2004 door de NVAO voorgesteld – in 2010 in de wet was opgenomen. Hier ligt de oorzaak van de traagheid bij de wetgever. Het gevolg was dat het stelsel – volgens eigen analyses van de NVAO – te lang gekenmerkt is door te harde gevolgen van negatieve besluiten en mede daardoor te lage normen. Gedetailleerde wetgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot te beoordelen aspecten, maakt het de actoren niet eenvoudig om op de desbetreffende onderdelen snel verbeteringen door te voeren.

Lacunae in de kwaliteitsborging

Tegenover deze positieve bevindingen staan enkele kritische punten, die maken dat ons oordeel een 'deels voldoende' is. De inspectie ziet het als een tekort dat de actoren in het stelsel tot voor kort geen onderzoek hebben ingesteld naar de betrouwbaarheid en validiteit van de oordelen, en meer in het bijzonder naar het effect van het evaluatiebureau of de voorzitter van het panel op de uitkomsten. Te meer omdat reeds vanaf het begin van het stelsel het beeld is ontstaan dat er aanzienlijke verschillen in strengheid tussen de bureaus zouden bestaan. Hetzelfde geldt voor de waarborg van de validiteit: er is te weinig onderzocht in hoeverre de feitelijke beoordelingen een voldoende weergave vormen van het kwaliteitsbegrip bij wetgever en belanghebbenden.

Verder lukt het nog altijd niet om effectieve verbetermaatregelen door te voeren bij het realiseren van redelijke termijnen: zie daarvoor onze opmerkingen bij de standaard zorgvuldigheid.

Klachten en nazorg

De NVAO kent geen klachtenprocedure aangezien haar besluiten openstaan voor bezwaar en beroep. Sinds 2002 zijn er vijf bezwaarprocedures geweest waarvan er drie bij de Raad van State terecht kwamen. In alle gevallen is geoordeeld dat de procesgang in orde was en er geen aanleiding was om de oordelen te veranderen. Verder worden verschillen van mening over de beoordeling of het besluit doorgaans in een extra gesprek besproken.

Wel zagen we in enkele cases bij instellingen met een moeizaam beoordelingsproces uiteindelijk een onbevredigend gevoel blijft hangen. Wij zagen opvallende verschillen in perceptie over wat er aan de hand is geweest tussen instellingen, panels en NVAO, die niet overbrugd zijn. Een standaard evaluatief gesprek door de NVAO bij processen met voorwaarden, hersteltijd of negatieve beoordelingen kan bijdragen aan acceptatie van de beoordelingen.

Standaard 6: De beoordelingen stimuleren instellingen respectievelijk opleidingen in voldoende mate tot verbetering van de kwaliteitszorg respectievelijk de kwaliteit.

Conclusie

De beoordelingen stimuleren instellingen en opleidingen goed tot verbetering van de kwaliteit dan wel de kwaliteitszorg.

De betrokkenen hebben het gehele beoordelingsproces in grote meerderheid als stimulerend ervaren. Van alle onderdelen van het proces blijkt het grootste stimulerend effect te komen van de eigen voorbereidingen, waarbij dit niet los gezien kan worden van het uiteindelijke publieke oordeel als stok achter de deur.

Het effect bestaat er volgens de betrokkenen zelf uit dat er scherpere doelen zijn gesteld, er vaak verbetermaatregelen genomen zijn of een al lopend verbeterproces is versneld. Vier op de tien van de ondervraagde betrokkenen ziet een kwaliteitsverhoging van de opleiding. Volgens een kleine meerderheid is er een groter kwaliteitsbewustzijn bij het team. Een aandachtspunt is de impact bij opleidingen of instellingen met een negatieve of voorwaardelijke beoordeling.

Toelichting

Stimulerend voor de kwaliteit

Het accreditatiestelsel dient niet alleen ter waarborg van de basiskwaliteit ('quality assurance'), maar ook ter bevordering van de kwaliteit door stimulering van permanente kwaliteitsverbetering ('quality enhancement').

Belangrijk is dat de betrokkenen in grote meerderheid het beoordelingsproces als geheel stimulerend vinden voor de kwaliteit van de opleiding dan wel de kwaliteitszorg voor de instelling: 83 procent beaamt dit, tegenover 5 procent die het niet stimulerend vindt. Gevraagd of de docenten dat ook vinden – de respondenten zijn namelijk zelf geen docent – bevestigt 49 procent van onze respondenten dat, tegenover 11 procent die dit ontkent en 34 procent die neutraal antwoordt. De betrokkenen in het hbo vinden het hele proces significant stimulerender dan die in het wo. Tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs verschillen de meningen hierover niet.

Dit vertaalt zich in de meningen over de stimulerende werking van de verschillende onderdelen van het hele proces: alle onderdelen worden door de meerderheid stimulerend gevonden. Het meest tevreden is men over de voorkant van het proces: het opstellen van de zelfreflectie en de interne voorbereidingen, relatief het minst over de oordelen en onderbouwingen in het rapport.

In hbo acht men het stimulerender dan in wo

In het wo schat men de stimulerende werking van de mondelinge terugkoppeling en het rapport wat minder positief in dan in het hbo. Er zijn geen opvallende verschillen in opvattingen hierover tussen centrale en decentrale betrokkenen en tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

Effecten volgens betrokkenen

Bij de vraag wat het stimulerend effect dan precies is, blijkt dat 53 procent nu meer kwaliteitsbewustzijn ziet bij het team, tegenover 19 procent die dat niet ziet en 27 procent die hierin neutraal antwoordt. Er zijn geen verschillen hierin tussen centraal en decentraal, tussen hbo en wo en tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

Volgens driekwart van de betrokkenen zijn er nu concrete verbetermaatregelen genomen, ruim de helft ziet nu scherpere kwaliteitsdoelen. De beoordeling heeft tot een kwaliteitsverhoging van de opleiding geleid, denkt 39 procent, tegenover 21 procent die vindt van niet. Bij het niet-bekostigd onderwijs is men wat positiever over dat laatste dan bij het bekostigd onderwijs.

In de toelichtingen leggen de betrokkenen een verband tussen het effect en het reeds bereikte kwaliteitsniveau: sommigen zeggen dat de beoordeling een bevestiging was van wat men al deed en niet extra stimulerend.

In de cases zien we ook dat men zich door de beoordelingen gestimuleerd voelt. Beoordelingen met een voorwaardelijke of negatieve uitkomst vinden de betrokkenen niet leuk, maar ze leiden volgens hen uiteindelijk wel steeds tot hogere kwaliteit. Bij een paar instellingen met een kritische uitkomst van de ITK werd dit nadrukkelijk niet stimulerend gevonden.

De impact van de beoordeling hangt overigens ook af van hoe de instelling er zelf mee omgaat. Bij een clusterbeoordeling in het wo werden niet alleen de aandacht vanuit de instelling en enkele bijeenkomsten om de uitkomsten te bespreken stimulerend gevonden, maar ook een bespreking van het overall overzicht in het state of the art-rapport.

Een ITK werkt ook stimulerend door een grotere betrokkenheid van het CvB, vernamen we. Het imago van de instelling staat immers op het spel.

Stimulerende gesprekken?

In de beoordelingskaders staat: *De beoordeling komt tot stand op basis van een discussie met 'peers' over de inhoud en kwaliteit van de opleiding.* Hier wordt het beeld geschapen van een open gesprek tussen vakgenoten over de opleiding.

Belangrijk voor het oordeel van de inspectie is dat 79 procent van de respondenten deze gesprekken inderdaad als stimulerend heeft ervaren.

Toch bleek in de cases soms verschil in perceptie: de panelleden spraken in enkele gevallen van plezierige gesprekken, terwijl de betrokkenen van de opleiding of instelling het juist beoordelende gesprekken vonden, soms zelfs scherp en kritisch en zeker geen open gedachteswisselingen. In een andere case ervoeren de betrokkenen de gesprekken daarentegen wel als open en plezierig.

Stimulans voor kwaliteit hoger onderwijs?

Of de kwaliteit van het hele hoger onderwijs nu voldoende gestimuleerd wordt, is een vraag die door de betrokkenen zelf moeilijk te beantwoorden is. De NVAO stelt in haar Jaarverslag 2010 dat de kwaliteitsbodem nu (acht jaar na de start) gelegd is: slechte opleidingen zijn verdwenen of niet voor accreditatie voorgedragen.

Tegelijk constateren we in hoofdstuk 4 dat er pas met de invoering van de herstelperiode, tezamen met andere maatregelen, meer scherpheid in het stelsel is gekomen. Daarvoor was het kennelijk te weinig scherp. Daarmee is er minder stimulans geweest dan met een scherper stelsel mogelijk zou zijn.

Op het moment van onderzoek, begin 2013, wordt de kwaliteit van het hoger onderwijs voldoende door het stelsel gestimuleerd.

8 TRANSPARANTIE

Standaard 7: Het accreditatiestelsel draagt in voldoende mate bij aan de bekendheid van de kwaliteit en het profiel en verschillen daarin tussen instellingen en opleidingen.

Conclusie

Het accreditatiestelsel voldoet ten dele aan de gewenste transparantie over de kwaliteit en het profiel en verschillen daarin tussen instellingen en opleidingen.

Het stelsel maakt duidelijk welke opleidingen als nieuw zijn toegelaten of geaccrediteerd zijn en daarmee aan de basiskwaliteit voldoen. Ook begint het duidelijk te maken welke instellingen hun kwaliteitszorg op orde hebben. Verder wordt nu de differentiatie boven de basiskwaliteit beter zichtbaar, hoewel de panels hier nog verschillend mee omgaan.

De NVAO publiceert op haar website overzichten van de beoordelingen goed, excellent, positief onder voorwaarden en negatief met een herstelperiode. Ook levert zij de besluiten aan voor vergelijkingsgidsen als de Keuzegids en Studiekeuze 123.

Daar staat tegenover dat er slechts een beperkt aantal openbare overzichtsrapportages geproduceerd zijn, die bovendien door anonimisering geen voor het publiek bruikbare informatie bevatten. In het wo is het door de clusterbeoordeling beter mogelijk vergelijkingspublicaties te maken, en worden opleidingen ook met naam genoemd, doch deze rapporten worden niet altijd actief openbaar gemaakt. Het wordt aan de keuze van instellingen overgelaten. Om deze reden is het oordeel 'ten dele' gegeven.

Toelichting

Transparantie per opleiding

Als gevolg van de beoordelingen in de eerste jaren van het accreditatiestelsel is nu duidelijk welke opleidingen in elk geval niet aan de basiskwaliteit voldoen: deze kregen een negatieve beoordeling of hebben zich teruggetrokken uit het beoordelingsproces. Overigens is het als gevolg van een te lage lat in de eerste jaren van het stelsel waarschijnlijk dat in die tijd opleidingen doorgelaten zijn, die het met de huidige normen niet zouden halen. De huidige verscherping in het stelsel zal daarom belangrijk bijdragen aan de transparantie over de basiskwaliteit.

Kwaliteit per aspect

De vraag is of de reductie in het beperkte regime van zestien naar drie standaarden geen afbreuk doet aan het inzicht in alle aspecten van de opleiding. Betrokkenen in onze cases zijn echter van oordeel dat nu meer op de inhoud gefocust kan worden en dat de inhoud in de rapporten juist beter zichtbaar wordt. Daarmee lijkt de reductie niet tot vermindering van de transparantie te leiden.

Kwaliteit boven de basisnorm zichtbaar

Sinds 2011 is er in het stelsel de mogelijkheid om een gedifferentieerd oordeel te geven: onvoldoende, voldoende, goed en excellent, zowel over elke standaard als in het eindoordeel. Daarnaast is het mogelijk om niet alleen een 'bijzonder kwaliteitskenmerk' te laten beoordelen, maar ook een 'bijzonder kenmerk', waarmee naast extra kwaliteit ook profilering gehonoreerd kan worden. Hiermee is beoogd 'de maatschappij beter zicht te geven op de kwaliteitsverschillen van het hoger onderwijs' (Memorie van Toelichting WAA).

Van deze mogelijkheid tot een gedifferentieerd oordeel blijkt goed gebruik gemaakt te worden. In de onderzochte rapporten in het nieuwe stelsel maar onder het uitgebreide regime komt als eindoordeel 14 procent goed voor. Excellent als eindoordeel komt niet voor. Als oordeel op de standaarden (N=1.168) is 1 procent onvoldoende, 61 procent voldoende, 34 procent goed en 3 procent excellent. In het beperkte regime komen in de eindoordelen 4 procent onvoldoendes voor, 79 procent voldoende, 11 procent goed en 6 procent excellent.

Bij de beperkte beoordeling van de standaarden (N=426) is 2 procent van de standaarden onvoldoende, 63 procent voldoende, 29 procent goed en 7 procent excellent. ⁽²¹⁾

De NVAO publiceert op haar website overzichten van opleidingen die als goed respectievelijk als excellent zijn beoordeeld.

Hiermee is de beoogde differentiatie zichtbaar geworden, ervan uitgaande dat de betrouwbaarheid van deze differentiatie (zie hoofdstuk 4) de komende jaren verbetert.

Toegankelijkheid rapporten

Dat de NVAO zowel de visitatierapporten als de besluiten publiceert op haar website draagt bij aan de transparantie van de kwaliteit van de opleidingen. De databank waarin de NVAO de rapporten van geaccrediteerde opleidingen aanbiedt, is echter niet gebruiksvriendelijk. De zoekfunctie in de rapportenbank heeft een beperkte functionaliteit en is niet vanzelfsprekend in het gebruik. Ook is er geen helpfunctie. Dit leidt bij het zoeken tot veel trial and error en dus frustratie. Dit komt de transparantie niet ten goede: de rapporten zijn hierdoor moeilijk vindbaar, zeker voor wie niet gericht op zoek is of minder goed is ingevoerd in de systematiek van het hoger onderwijs. De NVAO onderkent dit en is voornemens dit te verbeteren.

Aan de leesbaarheid van de rapporten is door de NVAO en de evaluatiebureaus in 2012 veel aandacht besteed, onder andere door een externe advisering. Het doel van het onderzoek was tweeledig. Ten eerste wilde de NVAO nagaan of de rapporten toekomstige studenten kunnen ondersteunen bij hun studiekeuze. Ten tweede wilde men een instrument ontwikkelen waarmee de kwaliteit van rapporten kan worden beoordeeld en tevens de bekwaamheid van secretarissen kan worden vastgesteld in verband met de certificering.

Of de rapporten bruikbaar zijn bij het maken van een studiekeuze kon door de NVAO op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld, omdat de onderzoeksopzet daarvoor te beperkt was en niet goed aansloot bij de onderzoeksvraag. Zo werd niet onderzocht of scholieren de weg naar de website weten te vinden. De inspectie betwijfelt bovendien of studenten daar zinvolle informatie zullen vinden die de studiekeuze vergemakkelijkt.

Het onderzoek leverde een handzaam beoordelingsinstrument op dat volgens beleidsmedewerkers van de NVAO bruikbaar en efficiënt is bij het beoordelen van rapporten.

In de casussen kwam naar voren dat docenten en management nauwelijks de rapporten van vergelijkbare opleidingen lezen. Een uitzondering vormde het (inspirerend genoemde) state of the art rapport van de opleidingen Geneeskunde.

Overzichten van beoordeelde opleidingen

Naast de hiervoor genoemde overzichten van opleidingen met een beoordeling goed en excellent, publiceert de NVAO ook overzichten van positieve beoordelingen onder

21 Het gaat hier alleen om gepubliceerde rapporten. Beoordelingen die tot terugtrekking van een aanvraag leiden, zitten hier niet bij. Dit verklaart het verschil met de cijfers in bijlage V.

voorwaarden en van negatieve beoordelingen met een herstelperiode. Overigens is bij het overzicht van beoordelingen met voorwaarden niet duidelijk dat het hier gaat om de TNO en ITK en niet om de accreditatie.

Inzicht in verschillen tussen opleidingen

De kernvraag voor de transparantie is vervolgens in hoeverre deze beoordelingen met hun differentiatie en de verschillen daarin tussen de opleidingen op heldere wijze zichtbaar en toegankelijk zijn voor geïnteresseerden.

Ook volgens de internationale eisen dient het accreditatieorgaan op metaniveau vergelijkende analyses uit te voeren. Bij de ENQA-audit uit 2006 zijn hier reeds kritische opmerkingen over gemaakt. In de WHW is daarom sinds 2011 de taak opgenomen dat de NVAO *'over de kwaliteit van opleidingen met het oog op de vergelijkbaarheid aan de minister rapporteert.'*

In het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs wordt het voorstel tot geclusterde beoordeling ook in het hbo verdedigd met de verwachting dat *'aanstaande studenten, werkgevers en andere belanghebbenden een beter inzicht krijgen in de kwaliteit van de opleidingen.'*

Er zijn bij de NVAO sinds 2009 drie overzichtspublicaties verschenen, onder de noemer van 'systeembrede analyses'. In al deze rapporten worden vergelijkingen gemaakt zonder dat opleidingen van instellingen afzonderlijk genoemd worden anders dan gecodeerd. Hiermee hebben deze publicaties voor de vergelijking van opleidingen voor het publiek een zeer beperkte functie.

Daarnaast stellen ook evaluatiebureaus vergelijkende rapportages op, ook wel state of the art-rapporten genoemd. Hobéon heeft een overzichtsrapport over de opleidingen Verpleegkunde gepubliceerd, echter alleen over de vijf door dat bureau beoordeelde opleidingen. QANU heeft op haar website alleen dergelijke publicaties staan uit 2010. Er zijn er meer. Zo is er een rapport over de opleidingen Rechtsgeleerdheid in 2011: dit wordt echter door de deelnemende universiteiten niet vrijgegeven en is op internet niet te vinden. Recent is er een rapport over de opleidingen Geneeskunde (2012): dat wordt op verzoek wel verstrekt, en wordt op de website van QANU gezet zodra het laatste besluit is gepubliceerd. Dit rapport is nu al op internet te vinden.

De NVAO is van oordeel dat dit een taak van de evaluatiebureaus is, die immers de evaluaties uitvoerden. En de evaluatiebureaus doen het alleen als de instellingen er mee instemmen en het willen betalen. Aldus bepalen de instellingen welke transparantie geboden wordt.

Niettemin levert de NVAO een belangrijke bijdrage aan de transparantie door de aanlevering van gegevens aan de Keuzegids en Studiekeuze 123. Hier kunnen studenten en andere belanghebbenden vergelijkingen tussen verwante opleidingen maken waarbij verschillende gegevens gepresenteerd worden waaronder studenttevredenheid en de besluiten van de NVAO.

De conclusie over de vergelijkingsmogelijkheid is dat er mede door andere publicatievormen veel inzichtelijk geworden is. Niettemin laat het publiceren van stelselbrede rapportages en sectorbeelden nog te wensen over. Het stelsel voldoet ten dele aan de standaard van transparantie.

9 ACCREDITATIELASTEN

Standaard 8: Het accreditatiestelsel geeft niet meer administratieve lasten dan nodig.

Conclusie

Het accreditatiestelsel voldoet ten dele aan deze standaard: de baten overwegen volgens de betrokkenen zeer licht ten opzichte van de lasten.

Instellingen ervaren bij de beoordelingen bijzonder veel administratieve lasten. Instellingen en opleidingen getroosten zich zeer veel moeite om een beoordeling voor te bereiden. Vooral bij natrajecten (voorwaarden, herstelperiode, bestuurlijke afspraken) vindt men de lasten haast niet meer verantwoord. Het aantal betrokkenen dat de baten nog steeds de lasten vindt overstijgen overheerst nog altijd licht, maar het is kantje boord. In het wetenschappelijk onderwijs zijn de betrokkenen het meest kritisch over de verhouding lasten – baten.

Een groot deel van de lasten komt niet zozeer voort uit wat de beoordelingskaders aan verantwoording en voorbereiding vragen, dat is namelijk alleszins redelijk. De lasten komen vooral voort uit wat instellingen zelf, daartoe mede geprikkeld door externe ontwikkelingen (incidenten met persaandacht, prestatieafspraken, interne borging) en door de zware gevolgen van een negatief besluit, aan documentaire en informatieve zekerheden zoeken. Ondanks dat de oorzaken van deze lasten deels elders liggen, en de lasten subjectief beoordeeld zijn, kleven ze nu wel aan elke externe beoordeling, dus ook aan het accreditatiestelsel.

Toelichting

Ervaren verhouding lasten - baten

De lasten veroorzaakt door een accreditatiestelsel zijn, net als die door toezicht, bijzonder moeilijk vast te stellen. Het is immers lastig onderscheid te maken tussen werkelijke lasten, lasten die de instelling zelf teweegbrengt terwijl zij denkt dat de accreditatie dat vraagt en lasten die normaliter behoren bij de interne kwaliteitszorg van de instelling.

Deze standaard relateert de lasten alleen aan de baten. De vraag naar de afname van de lasten als gevolg van het nieuwe stelsel, een van de kerndoelen van de vernieuwing, beantwoorden we in hoofdstuk 12.

Om deze standaard te kunnen beoordelen gaan we uit van wat de door ons ondervraagde betrokkenen in de instellingen voor lasten ervaren, en op de gesprekken die we met actoren en in de cases voerden. Ook bekeken we welke documentatie gevraagd wordt. We gaan hier enkel in op de vergelijking van de lasten met de baten.

De baten overwegen licht

Hoewel hier duidelijk verschillend over gedacht wordt, overwegen voor een meerderheid van de ondervraagde betrokkenen de baten van het stelsel. Met de stelling 'De inspanning van de beoordelingsprocedure weegt op tegen de baten van de procedure' is 45 procent het eens en 35 procent het oneens, 19 procent antwoordt niet eens/niet oneens. Anders gevraagd: 57 procent vindt de lasten van de beoordeling als geheel acceptabel, tegen 20 procent die dat niet het geval vindt.

Samenhang met soort hoger onderwijs

Er zijn enkele interessante verschillen tussen hbo en wo en tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs: in het wo vindt men de lasten relatief het zwaarst ten opzichte van de baten en in het niet-bekostigd onderwijs juist het minst. In lijn daarmee vindt men in het wo de lasten van sommige onderdelen van het proces minder acceptabel dan in het hbo en in het bekostigd onderwijs weer minder acceptabel dan in het niet-bekostigd onderwijs. Overigens zijn er enkele niet-bekostigde instellingen die de lasten juist veel te hoog vinden. Het zijn geen grote, maar wel significante verschillen. In alle sectoren overweegt nochtans het percentage betrokkenen dat de baten tegen de lasten op vindt wegen.

Maatschappelijke baten

Naast de door de betrokkenen zelf ervaren baten, zijn er ook maatschappelijke baten. Het is een groot goed dat het hoger onderwijs een stevige externe kwaliteitsborg kent. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dat geeft studenten en afnemend veld vertrouwen in de waarde van diploma's en van het door studenten behaalde niveau. Een hoger onderwijs van voldoende niveau draagt belangrijk bij aan het ontwikkelingsniveau van de samenleving en aan de Nederlandse economie.

Welk onderdeel belast het meest?

Dit zien we terug bij de antwoorden op de vraag of de lasten voor de verschillende onderdelen van het proces acceptabel zijn. Van de verschillende onderdelen van het proces vindt 62 tot 87 procent de lasten acceptabel. Daarbij blijkt verder dat de meeste lasten zitten in de interne voorbereidingen: het opstellen van de kritische zelfreflectie, het gereedmaken van de documenten en van de cijfermatige gegevens. De minste lasten ervaart men van het bezoek van het panel en het reageren op het conceptrapport. De niet-bekostigde instellingen vinden de lasten van de voorbereidingen acceptabeler dan het hbo en het wo.

Men vindt het veel, maar nog net acceptabel. De acceptatie van de hoge lasten komt voort uit de ervaring dat er baten tegenover staan, maar ook met het draagvlak voor het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs. Of zoals een respondent bondig zegt: *'Immers, het brengt wat op en we hebben het onderdeel zo afgesproken.'* Een ander citaat: *'Lasten zijn altijd acceptabel als men gemotiveerd is om te dragen en ze leiden tot een positieve uitkomst. Conclusie: lasten horen erbij.'*

De vraag is nu welke actor de meeste lasten creëert: de NVAO, de evaluatiebureaus en de panels of de instelling zelf.

Wat vraagt de NVAO?

De NVAO vraagt documenten, met nadruk bestaande en niet speciaal voor de beoordeling opgestelde documenten, op te sturen of klaar te leggen. De op te sturen of klaar te leggen informatie en documenten (zie de beoordelingskaders en de handreiking opleidingsbeoordeling) zijn naar ons oordeel voor een goede beoordeling een redelijke selectie van documenten. Het gaat hier inderdaad om documenten die bij een goed functionerende interne kwaliteitszorg zonder veel moeite beschikbaar zijn. Lasten ontstaan vooral als zaken intern niet op orde zijn. Zo ontstaat de last van de rendementcijfers die sinds enige tijd opgevraagd worden, vooral door het gebrek aan uniformiteit en helderheid in het hoger onderwijs met betrekking tot definities en berekeningen van studiesucces. De NVAO onderzoekt overigens momenteel de mogelijkheid deze gegevens rechtstreeks van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te verkrijgen. Het niet-bekostigd onderwijs ervaart dit als belastend doordat de kengetallen niet goed aansluiten.

Instellingen ervaren verder de natrajecten als zeer belastend: onverhoopt moet er – terwijl men dacht het werk achter de rug te hebben – nog weer veel energie gestoken worden in het opvolgen van aanbevelingen, het voldoen aan voorwaarden, het doorvoeren van verbeteringen voor de herstelperiode dan wel voor het nakomen van bestuurlijke afspraken. Al deze soorten vervolgotrajecten nemen, mede door het

bieden van meer maatwerk, sterk toe. Maar moet ook hier de belasting afgezet worden tegen de beoogde en mogelijk ook gerealiseerde kwaliteitswinst.

Wat vragen de evaluatiebureaus en de panels?

We hebben de handleidingen van NQA, Hobéon, QANU en Certiked VBI bekeken. De handleiding van NQA zou tot het opsturen van veel documenten kunnen leiden. De handleidingen van de andere bureaus vragen met nadruk niet meer op te sturen dan gevraagd, maar ook daar wordt soms aangeraden allerlei beschrijvingen klaar te leggen. En het werk zit niet in het opsturen, maar in het opzoeken, actualiseren of zelfs geheel schrijven van processen en procedures.

Hobéon gaat in de toelichting vaak in op hetgeen *niet* onder een bepaalde standaard valt en legt relaties tussen de standaarden onderling. De handleiding van Certiked VBI is korter dan de andere bureaus. Over het geheel genomen kunnen de toelichtingen van enkele evaluatiebureaus tot meer voorbereiding en documentatie leiden. Alleen AeQui heeft geen handleiding opgesteld en verwijst naar het beoordelingskader van de NVAO.

Ook de panels vragen regelmatig voor of tijdens het onderzoek om meer onderbouwing, of om meer afstudeerwerken. Dit wordt soms ook als belastend ervaren.

Welke lasten creëert de instelling zelf?

Veel wijst er op dat een groot deel van de lasten door de instellingen zelf gecreëerd wordt. Uit de enquête:

'Vooral de toenemende druk om steeds meer steeds uitgebreidere onderliggende documenten te hebben (zoals bijvoorbeeld een internationaliseringsnota waarin niet alleen dát aspect beschreven wordt, maar ook weer de samenhang naar doelstellingen, personeelsbeleid, et cetera) en om alles zeer planmatig (in doelstellingen over vijf jaar en stappenplannen hoe je daar moet komen) vast te leggen vormen een bureaucratische bedreiging voor de kwaliteitsCULTUUR.'

Nog een citaat:

'Op de meeste instellingen is het systeem verder opgetuigd met interne tussenevaluaties en interne audits, proefvisitaties, et cetera. Ook rond examinering zijn allerlei extra activiteiten ontplooid. Hiermee zijn de kosten voor de kwaliteitszorg de pan uitgerezen en dat is ten koste gegaan van de beschikbare middelen om de kwaliteit te realiseren.'

Een voorbeeld van het omgekeerde bevestigt de invloed van de instelling zelf: bij een kleine niet-bekostigde instelling leverde de beoordeling weinig belasting, omdat men zelf veel geleerd had van de vorige beoordeling, weinig schrijven voor overleg heeft en een goede archivering van documenten.

Autonome lastenverhoging

Er zijn diverse autonome ontwikkelingen die bijdragen aan een verhoging van de administratieve lasten:

- Investing in de interne kwaliteitszorg en het interne toezicht, mede gestimuleerd door de instellingstoets, veroorzaakt meer interne sturings- en verantwoordingsdocumenten en informatiestromen.
- De prestatieafspraken leiden tot extra interne mechanismen van sturing en verantwoording op de afgesproken prestaties.
- Recente incidenten, waaronder het onderzoek van de inspectie en de NVAO naar alternatieve afstudeertrajecten, leiden tot de roep om extra interne waarborgen en zekerheden, bijvoorbeeld rond de examenprocedures en regelingen.

- Het gevoel dat de inspectie veel procedurele en juridische waarborgen vraagt. Zo zagen we een opleiding waar de OER inmiddels uit 320 pagina's bestaat met het interne beeld dat dit allemaal van de inspectie moet.
- Er heerst een zekere angst voor incidenten met alle publicitaire gevolgen van dien. Men wil zich daarom zo veel mogelijk indekken en het zekere – nog meer documentatie – voor het onzekere nemen.
- De voorafschaduwning van het meewegen van accreditatiebeoordelingen in prestaties en zelfs bekostiging leidt tot meer neiging tot indekken en dus extra lasten. Sommigen met wie wij spraken vinden de druk op de beoordelingen, en met name op de afstudeerwerken, te groot worden. We spraken een instelling waar sommige docenten geen begeleider van afstudeerscripties meer willen zijn, de lol is er af. Ook zijn er docenten die geen zes meer durven te geven.

Hierbij is deels sprake van investeringen in de interne kwaliteitszorg en in hogere kwaliteit, waarbij de lat van de na te streven kwaliteit de laatste jaren hoger is komen te liggen. Zo bezien wegen de lasten die dit meebrengt nadrukkelijk tegen de baten op.

Voor het overige lijkt er een verantwoordingsdruk te ontstaan waar instellingen zich niet goed aan kunnen onttrekken. Deze ontwikkeling loopt parallel aan de invoering van het nieuwe accreditatiestelsel. Het gevolg is dat elke externe beoordeling, dus ook die in het accreditatiestelsel, momenteel bijzonder veel belasting oproept.

Ongelijke verdeling over de jaren heen

De collectieve start van het stelsel in 2002 heeft periodieke pieken en dalen gecreëerd. Dit zorgt bij perioden voor belangrijke opeenhopingen van beoordelingen, ook wel stuwmeren genoemd. Ook de veelvoorkomende accreditatiedatum van 1 januari draagt daaraan bij. In de piekperiodes geeft dit extra veel belasting, niet alleen voor de uitvoerders NVAO, de evaluatiebureaus en het reservoir aan panelleden, maar ook bij de instellingen. Er is een wetswijziging nodig om de NVAO hierin meer bewegingsruimte te geven.

Met name in het wo wordt eind 2013 een piek verwacht vanwege de vervaldatum van accreditatietermijnen van veel opleidingen. In 2013 verloopt de accreditatie van circa zeshonderd opleidingen, waaronder vierhonderd in het wo, in 2014 verloopt de accreditatie van circa achthonderd opleidingen waaronder vijfhonderd in het wo. Ter vergelijking, het evaluatiebureau QANU, dat vrijwel alle accreditaties verzorgt in het wo, stelde in 2012 123 panelen samen. QANU heeft aangegeven een groot kwaliteitsprobleem te ervaren door de fluctuatie van drukke en stille jaren, omdat het bureau geen projectleiders in vast dienstverband kan aannemen en met wisselende zzp'ers werkt.

Standaard 9: Alle opleidingsvarianten op alle vestigingen van bekostigde nieuwe en bestaande opleidingen die ten tijde van de beoordeling verzorgd worden, zijn beoordeeld, evenals alle opleidingsvarianten en vestigingen van niet-bekostigde geaccrediteerde opleidingen.

Conclusie

Het accreditatiestelsel dekt in voldoende mate nieuwe en bestaande opleidingen en de ten tijde van de beoordeling bestaande locaties en varianten.

Over het geheel genomen is het een voldoende dekkend systeem. De registratie bij DUO geeft voldoende garanties. Het risico dat men varianten of vestigingen niet allemaal goed onderzoekt, wordt door nauwkeuriger werken steeds kleiner, hoewel zich dat incidenteel nog steeds kan voordoen. Minder dekking kan ook ontstaan als direct na een accreditatie nieuwe, afwijkende varianten of afstudeerrichtingen ontwikkeld worden. Deze hoeven pas bij de volgende accreditatie beoordeeld te worden, tenzij ze substantieel afwijken. Ook presenteren incidenteel instellingen, met name niet-bekostigde, een opleiding ten onrechte als geaccrediteerd.

Toelichting

Opleidingen zijn geaccrediteerd naar variant (voltijd, deeltijd of duaal) en vestigingsplaats. Beide kenmerken staan in het opleidingenregister CROHO. Hoewel dit wettelijk niet geregeld is, heeft een beoordeling volgens de beoordelingskaders betrekking op alle varianten en vestigingen. Deze dienen dan ook daadwerkelijk beoordeeld te zijn, tenzij het evident is dat het om een identiek curriculum en identieke uitvoering gaat, bijvoorbeeld omdat hetzelfde team meerdere varianten verzorgt. In het beoordelingskader wordt hier nadrukkelijk op gewezen en de instelling dient bij haar aanvraag alle varianten en vestigingen te melden.

De evaluatiebureaus die wij spraken, bespreken steeds in de voorbereiding met de instelling in welke varianten en vestigingen de opleiding verzorgd wordt, dan wel gaat worden. Afhankelijk van de verschillen richt het bureau het onderzoek in.

Er verschijnen daadwerkelijk meer beoordelingen (met aparte tabellen of rapporten) per opleiding, zo blijkt uit onze analyse van rapporten. In de onderzochte periode verschenen 239 afzonderlijke beoordelingen over 186 opleidingen; dus 53 beoordelingen betroffen dusdanig afwijkende varianten of vestigingen dat een aparte beoordeling nodig was.

Niettemin vernamen we ook dat sommige opleidingen, bijvoorbeeld bij de geesteswetenschappen, veel afstudeervariaties kennen. Deze zijn niet allemaal door deskundigen in het panel te dekken, wat het beoordelen van de eindwerkstukken bemoeilijkt. Een panel heeft dan immers niet overal verstand van.

Bij het langdurige beoordelingsproces en de ondertussen doorgaande ontwikkeling van opleidingen, geeft dat soms lastige situaties. Soms ontwikkelt bijvoorbeeld de instelling tijdens een accreditatieproces een nieuwe variant. Ook komt het voor dat de variant er nog niet was tijdens de visitatie, maar wel startte ten tijde van het accreditatiebesluit. Men zoekt dan verantwoorde oplossingen, zoals een aanvulling in de beoordeling. Dit heeft er wel toe geleid dat instellingen geadviseerd wordt om tijdens zo'n proces niets nieuws te beginnen en te wachten tot het besluit er is. Het is wettelijk toegestaan om daarna nieuwe varianten of afstudeerrichtingen te starten, wat dan ook veelvuldig gebeurt. Deze worden pas bij de volgende

accreditatie beoordeeld. Dit leidt echter wel tot een 'gat' in de dekking, wat echter niet door actoren in het stelsel, maar door de wetgever gecreëerd is. Het is inherent aan periodieke beoordelingen zonder tussentijdse monitoring. Dit geeft minder transparantie voor studenten en samenleving.

Verder heeft de NVAO procedures voor situaties waarin de opleiding aanmerkelijk van karakter verandert. Daarvoor hanteert men de vuistregel van 40 procent van het curriculum. Zo kan bijvoorbeeld een brede bachelor starten die opgebouwd is uit drie smallere opleidingen. Dan geldt de accreditatietermijn die het eerst verloopt van één van de drie oude opleidingen.

Instellingen dienen opleidingen zelf in CROHO te laten registreren met varianten en vestigingen. Daarbij controleert DUO of er een besluit van de NVAO aan ten grondslag ligt. DUO waarborgt derhalve dat er geen opleidingen geregistreerd worden die niet positief beoordeeld zijn. Aan de DUO-registratie is voor het bekostigd onderwijs de bekostiging gekoppeld, voor alle voltijds opleidingen de studiefinanciering en voor alle opleidingen het recht op graadverlening. Bij beëindiging van de periode van een nieuwe opleiding of de accreditatieperiode van een bestaande opleiding, verwijdert DUO automatisch de opleiding uit het register tenzij er tijdig een nieuw besluit beschikbaar is. Daarmee wordt ook de rechten op bekostiging, gradering en studiefinanciering beëindigd.

Of er opleidingen in opleidingsvarianten of vestigingen verzorgd worden die niet in de beoordeling en het besluit betrokken zijn geweest, valt alleen op grond van signalen na te gaan. De inspectie ontving de laatste jaren incidenteel signalen over opleidingen op websites van een beperkt aantal niet-bekostigde instellingen waarvan ten onrechte gemeld of gesuggereerd wordt dat deze geaccrediteerd zijn, en over instellingen die niet-verkorte bekostigde varianten aanbieden. De signalen worden doorgegeven aan de NVAO die daarop stevast actie onderneemt. Het beleid en de uitvoering in het stelsel is er voldoende op gericht om deze dekkingsproblemen tegen te gaan.

Het komende stuwmeer van een grote groep te beoordelen opleidingen in 2013 en 2014 leidt bij evaluatiebureaus tot zorgen over de zorgvuldigheid van beoordelingen en tot risico's voor de dekking (zie hoofdstuk 9).

Ten slotte is er een dekkingsprobleem bij de beoordeling van nieuwe opleidingen: deze kan alleen op basis van de voornemens uitgevoerd worden, waarna de beoordeling van de realisatie pas zes jaar later plaatsvindt. Het voornemen in het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs om al na drie jaar een toets van het gerealiseerde eindniveau en de examinering uit te voeren, kan hierin voorzien.

11 WETTELIJKE VEREISTEN

Standaard 10: Het accreditatiestelsel voldoet aan de wettelijke vereisten.

Conclusie

Het accreditatiestelsel voldoet goed aan de wettelijke vereisten.

Er zijn geen waarnemingen gedaan die duiden op het niet naleven van de wettelijke bepalingen in WHW en nadere regelgeving.

Toelichting

De WHW bevat gedetailleerde voorschriften voor de inrichting van het accreditatiestelsel. De reden hiervoor is dat aan een accreditatie rechten verbonden zijn, namelijk het recht op gradering, diplomering en studiefinanciering, op registratie in het CROHO en voor de bekostigde instellingen het recht op bekostiging.

Wij hebben geen aanwijzingen dat deze voorschriften niet nageleefd worden.

We evalueren hier de mate waarin het nieuwe stelsel de doelen van de aanpassingen bereikt heeft. We herhalen hier het uitgangspunt dat we hierin recht doen aan het gegeven dat het nieuwe stelsel nog maar kort geleden is ingevoerd, en nog tijd nodig heeft om goed uit te kristalliseren. We volgen de doelen zoals genoemd in de desbetreffende Memorie van Toelichting.

1. Vermindering van de administratieve lasten

Volgens de MvT zou administratieve lastenverlichting bereikt moeten worden door centraal te regelen aspecten van kwaliteit alleen nog op centraal niveau te beoordelen en niet meer op opleidingsniveau.

Aan dit doel is tot nu toe niet voldaan. Het is duidelijk dat het nieuwe stelsel volgens de ondervraagde betrokkenen tot nu toe geen vermindering van lasten heeft gebracht: dat vindt namelijk 58 procent tegenover 13 procent die wel een vermindering ziet. De rest antwoordt neutraal of weet het niet. Dit verschilt niet tussen wo, hbo en niet-bekostigd onderwijs.

In de cases worden de volgende oorzaken genoemd:

- De instellingstoets is er bijgekomen. Deze geeft in zichzelf een hoge belasting. Doordat de audittrails bij opleidingen pas kort tevoren worden aangekondigd, vergt dit voor alle opleidingen voorbereiding.
- Dit zou tot reductie moeten leiden door het beperkte opleidingsregime. Het beperkte beoordelingskader laat inderdaad een aantal algemene onderwerpen achterwege, maar noodzaakt tot meer diepgang in de resterende onderwerpen. Deze diepgang levert meer werk op; volgens sommigen is dit zelfs meer dan de lastenvermindering door reductie van de algemene onderwerpen. Netto resulteren volgens hen zelfs meer lasten.
- Hierbij speelt ook een rol dat de verbreding van de standaarden in het beperkte regime, zonder precisering van criteria, tot meer onzekerheid leidt. Instellingen reduceren dit door meer documenten op te stellen en aan te leveren.
- De procedurele eisen zijn aangescherpt, onder andere over het aantal afstudeerscripties dat gelezen moet worden en indien nodig aanvullende scripties, het houden van een open spreekuur, at random lesbezoeken, spreken met alumni. Ook is de toetsing belangrijker geworden en men spreekt meer docenten en uitgebreider met de examencommissie.
- Er worden nu meer cijfers over de instelling en de opleiding gevraagd dan vroeger.
- Daarbij komen enkele autonome ontwikkelingen:
 - o De eisen worden hoger, bijvoorbeeld de eisen aan de examenwerkstukken; dit heeft te maken met een algemene druk op de kwaliteit van het hoger onderwijs als gevolg van Veerman, de prestatieafspraken en incidenten als Inholland.
 - o Er gaat meer van een beoordeling afhangen, waardoor de druk op de betrokkenen toeneemt.

Een uitgebreid overzicht van alle autonome ontwikkelingen staat in hoofdstuk 9, we herhalen dat hier niet.

Al deze ontwikkelingen leiden tot meer onzekerheid, meer voorbereiding en algeheel meer lasten. Hoewel dit zeker niet allemaal aan de vernieuwing van het accreditatiestelsel valt toe te schrijven, zijn het wel reële lasten die momenteel aan een beoordeling verbonden zijn.

Het is goed mogelijk dat alle betrokkenen, panels en instellingen, er nog aan moeten wennen om bij het beperkte kader een aantal algemene zaken, zoals personeelsbeleid en de borging, niet meer te behandelen. Daaruit kan dan op den duur een verlichting voortkomen, hoewel het nog te veel beoordelen maar één van de factoren is.

2. Meer stimulering van de kwaliteitscultuur van instellingen en opleidingen

Volgens de MvT moet het stelsel uitnodigen tot visie en beleid op kwaliteit, met behoud van verschillen tussen instellingen.

Hier past een voorzichtig positief antwoord. Er is de laatste jaren duidelijk meer aandacht voor kwaliteit en er lijkt zich geleidelijk een kwaliteitscultuur te ontwikkelen. Uit de gesprekken, de cases en de enquête komt het beeld naar voren van een toenemende stimulans om de kwaliteit te willen kennen en te verbeteren. Hoewel vele ontwikkelingen in het hoger onderwijs hiertoe uitnodigen, draagt ook het accreditatiestelsel daar ongetwijfeld toe bij. Zo draagt de ITK bij aan meer betrokkenheid van het bestuur bij de kwaliteit, meer sturing op kwaliteit en scherpere bewaking. Bij de opleidingsbeoordelingen is volgens de betrokkenen een accentverschuiving merkbaar van aandacht voor procedures en processen naar de inhoud van de opleiding. Dit vindt men in hoge mate stimulerend.

3. Meer focus op kwaliteit en de inhoud van de opleiding; de resultaten van de opleidingen moeten meer op de voorgrond komen

Volgens de MvT krijgt daarmee in de peer review *'het deskundigenoordeel, het timmermansoog, alle ruimte'*. Dit moet *'een betere balans geven tussen verantwoording en verbetering'*.

Ook dit doel, dat sterk samenhangt met het vorige, lijkt bereikt te worden. Er is in de gesprekken meer aandacht gekomen voor de inhoud en de resultaten van de opleidingen dan bij de uitgebreide beoordelingen.

4. Verschillen in kwaliteit beter zichtbaar

Ook zullen volgens de MvT verschillen in kwaliteit boven het basisniveau zichtbaar gemaakt moeten worden. De introductie van een bredere beoordelingsschaal met de categorieën goed en excellent, die ook daadwerkelijk worden gebruikt, maakt verschillen boven het basisniveau niet alleen zichtbaar, het stimuleert instellingen ook om naar deze beoordelingen te streven. In dat opzicht beperkt de reductie van het aantal standaarden van zestien naar drie de mogelijkheid om deze kwalificaties te behalen. We zagen opleidingen die om die reden liever met het uitgebreidere regime beoordeeld wilden worden, dan konden ze op een aantal aspecten een goed en zelfs een excellent verkrijgen.

Ook de nieuwe publicatie van de NVAO op haar website van overzichten van excellente en goede opleidingen en opleidingen met een voorwaardelijke beoordeling en een herstelperiode draagt hier aan bij.

De mogelijkheid om de verschillen ook publiekelijk zichtbaar te maken, wordt helaas beperkt door het gebrek aan niet-geanonimiseerde, publieke overzichtspublicaties.

Verschillen tussen opleidingen in het nieuwe stelsel worden al met al beter zichtbaar.

5. Meer maatwerk in het stelsel

De MvT verwacht meer maatwerk door invoering van een hersteltijd waar dat nodig is en de mogelijkheid sneller op te kunnen treden en opleidingen te beëindigen.

Het is duidelijk dat van de voorwaarden en de herstelperiode goed gebruik gemaakt wordt. Hiermee wordt duidelijk in een behoefte voorzien. De vraag is of er nu voldoende maatwerkmogelijkheden zijn.

CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, BESCHOUWING EN VERVOLGTOEZICHT

Conclusies

Het Nederlandse accreditatiestelsel is van voldoende kwaliteit. Het is een krachtig, breed gedragen stelsel met een duidelijk kwaliteitsbevorderend effect. Er heerst een sterk gevoel van eigenaarschap: het is ons stelsel, wij hebben hier samen voor gekozen. Tegelijk zien we een aantal knelpunten en risico's.

De sterke kanten zijn:

- Het onmiskenbare draagvlak. Het stelsel is voortgekomen uit het visitatiestelsel van de koepels en die herkomst is nog altijd merkbaar: het is ondanks de wettelijke regeling en de komst van een verder van het veld afstaande NVAO, nog altijd deel van het hoger onderwijs. Dit maakt dat de beoordelingen doorgaans geaccepteerd worden en dat de grote lasten eerder gedragen worden. Wel valt recent een kentering in het draagvlak te bespeuren in het wetenschappelijk onderwijs.
- Het stelsel is ondanks het grote aantal betrokkenen een zorgvuldige, goed geoliede machine, mede dank zij de evaluatiebureaus, met een groot aantal kwaliteitswaarborgen.
- Het stelsel heeft een zekere verbetercapaciteit: het verbetert zichzelf langzaam maar zeker. Op de onderdelen die de NVAO zelf beheert gaat dat sneller dan op wettelijk geregelde elementen. Zo is recent de lat hoger komen te liggen, worden panels beter samengesteld, gaat het meer om de inhoud en zijn rapporten leesbaarder geworden.
- Sterk is ook de grote vakinhoudelijke deskundigheid van de panels. Er wordt veel aandacht besteed niet alleen aan de onafhankelijkheid, maar met name ook aan de vakinhoudelijke en werkvelddeskundigheid van de panels.
- Dit draagt in hoge mate bij aan de stimulans die de beoordeelde ervaren voor de kwaliteit van hun opleiding. Wel zien we dat bij voorwaardelijke of negatieve beoordelingen de stimulans minder ervaren wordt.

Maar er doen zich ook knelpunten voor:

- De hoge administratieve lasten zijn ondanks geschapen verwachtingen in het nieuwe stelsel niet minder geworden. Hier spelen drie factoren een rol: de lasten van de opleidingsbeoordeling is door meer diepgang in het beperkte kader niet minder geworden, de instellingstoets is erbij gekomen en er zijn factoren buiten het accreditatiestelsel in dezelfde periode die tot meer lasten hebben geleid. Overigens staan hier zeker ook baten tegenover, zoals toename in kwaliteit en kwaliteitszorg en de maatschappelijke baten van goed hoger onderwijs.
- De betrouwbaarheid van de beoordelingen kan gezien het nog maar korte bestaan van het nieuwe stelsel nog niet goed vastgesteld worden. Het is van belang dit goed te onderzoeken, aangezien onduidelijkheid hierover in samenhang met de hoge administratieve lasten op den duur het draagvlak kunnen ondermijnen.
- De validiteit van de beoordelingen dient verbeterd te worden: de meetlat laat enkele publiek verwachte aspecten van kwaliteit onderbelicht. Dit geeft het risico dat er positieve beoordelingen in het stelsel gelogenstraft worden door negatieve ervaringen met niet-beoordeelde aspecten. ('Hebben ze wel gezien hoe slecht ze hier lesgeven?', 'Hoe kan bij deze goedgekeurde opleiding de uitval zo hoog zijn?'). Dergelijke discrepanties tussen de feitelijk uitgevoerde en de door belanghebbenden verwachte meting kunnen afbreuk doen aan het vertrouwen in het stelsel.

- In de kwaliteitsborging op het niveau van het Nederlandse stelsel heeft een systematische evaluatie van de betrouwbaarheid en validiteit van de beoordelingen ontbroken. Overigens is daar recent een begin mee gemaakt.
- De instellingstoets stelt sommige instellingen teleur: deze is veeleisender dan verwacht. Sommige instellingen hebben meer tijd nodig om de kwaliteitszorg op orde te krijgen.
- De kwaliteit van de individuele opleidingen wordt weliswaar op vele verschillende manieren in beeld gebracht, maar er zijn tot nu toe erg weinig vergelijkende clusterevaluaties verschenen, die door studenten, docenten en management gebruikt kunnen worden voor de keuze dan wel verbetering van de opleiding.

Aanbevelingen

De inspectie beveelt aan de volgende verbeteringen door te voeren. Deze zijn gericht op een verdere verbetering van uitsluitend het Nederlandse accreditatiestelsel. Wij richten ons daarbij op de actoren in het stelsel: overheid, NVAO, evaluatiebureaus, panels en instellingen. Daar waar de NVAO als hoofdactor genoemd wordt, zijn de aanbevelingen in formele zin geadresseerd aan het Comité van Ministers aangezien de NVAO gezien het Verdrag regardeert onder het Comité.

1. Evalueer de betrouwbaarheid

Er dient door de NVAO, in samenspraak met de evaluatiebureaus, meer onderzoek gedaan te worden naar de betrouwbaarheid van de beoordelingen zodra in het nieuwe stelsel voldoende gegevens beschikbaar zijn. Hierbij kan ondersteuning gezocht worden bij externe methodologen. Scherpere en meer gedifferentieerde beoordelingen stellen – ter behoud van acceptatie en draagvlak – hogere eisen aan de betrouwbaarheid.

2. Verbeter en bewaak de validiteit

De validiteit van de beoordelingen dient door de NVAO verbeterd te worden. Dit kan door meer zicht te krijgen op de door stakeholders verwachte, publieke kwaliteit en aspecten in deze verwachtingen die in de kaders en in het feitelijke beoordelingsproces onderbelicht zijn te identificeren. Vervolgens kunnen de beoordelingskaders en de beoordelingspraktijk hierop aangevuld worden. Dit rapport biedt al enige aanknopingspunten voor verbeteringen. De wet biedt hier door de formulering 'ten minste' bij de bepalingen over de beoordelingscriteria voldoende ruimte voor.

3. Bestrijd samen actief de administratieve lasten

Overheid, NVAO, evaluatiebureaus, panels, instellingen en inspectie dienen samen actief de administratieve lasten van het stelsel te bestrijden. Dit kan onder andere door meer beperking in de handleidingen van de bureaus, meer discipline bij de panels en door met instellingen te bespreken hoe zij de door henzelf teweeggebrachte lasten kunnen beperken. De overheid kan hieraan bijdragen door de druk op beoordelingen, bijvoorbeeld via de prestatieafspraken, niet verder te vergroten; deze druk is als gevolg van de openbaarheid al groot genoeg. Vanuit dit perspectief kan ook nog eens naar de wens tot clustering in het hbo gekeken worden. Het werken met visitatiegroepen kan gunstig zijn voor de betrouwbaarheid en transparantie, maar tegelijk meer (piek)belasting en vertragingen opleveren.

Verder kunnen mogelijkheden tot een meer selectieve (in plaats van de huidige generieke) benadering verkend worden. Wellicht is selectie mogelijk op basis van een positieve instellingstoets aangevuld met een eerste beoordeling van werkstukken en betekenisvolle kengetallen op opleidingsniveau. Dit kan tot meer proportionaliteit leiden in de duur van de accreditatieperiode, dan wel in intensiteit van de opleidingsbeoordeling. De wetgever zou hiertoe de NVAO meer bewegingsruimte kunnen bieden. Daarbij moet een afweging plaats vinden van

de evidente voordelen van een periodieke peerreview tegenover de almaar toenemende belasting.

4. *Bied meer compliance assistance rond kwaliteitszorg*

Het is van belang dat instellingen zich beter bewust zijn van wat een daadwerkelijk functionerend kwaliteitszorgsysteem inhoudt. De NVAO kan, nu er inmiddels veel ervaring is opgedaan, instellingen hierbij steun en verduidelijking bieden. Met name standaard 1 leidt gemakkelijk tot misverstanden over wat hier bedoeld wordt. De beoordeling van de borging op instellingsniveau is een andere dan de opleidingsbeoordeling en instellingen lijken daar niet allemaal even goed op voorbereid: van de negentien behandelde aanvragen zijn er tien direct positief bevonden en twee met voorwaarden. De overige zeven hebben zich teruggetrokken, al dan niet na een eerste (proef)beoordeling. Waarschijnlijk is er voor sommige instellingen meer tijd nodig de interne kwaliteitszorg op orde te krijgen. Instellingen die de ITK begin 2011 aangevraagd hebben, moeten de aanvraag eenvoudiger terug kunnen trekken of uit kunnen stellen, door ze bij het intrekken van de aanvraag de keus te laten tussen het beperkte en uitgebreide regime. De beloning in lasten door het beperkte regime is immers geen beloning gebleken. Het weer overdoen van beoordelingen met het uitgebreide kader is echter een onevenredig grote boete.

5. *Verbeter verder de publieke vergelijkbaarheid van opleidingen*

De toegankelijkheid van uitkomsten van de beoordeling van vergelijkbare opleidingen voor het publiek kan verder vergroot worden door de al bestaande overzichten en publicaties aan te vullen met sectorbeelden. Deze dienen niet geanonimiseerd te zijn en publicatie dient niet afhankelijk te zijn van de instemming van de instellingen.

Naast deze aanbevelingen bevat het rapport tal van aanknopingspunten tot kleine verbetering. Deze herhalen we hier niet, het is aan de actoren deze te benutten.

Beschouwing

Het stelsel wordt doeltreffender

De veranderingen in het stelsel zijn bij elkaar bedoeld om het accreditatiestelsel doeltreffender te maken. Hoe effectief is nu het stelsel?

Over het geheel genomen was het oude stelsel doeltreffend als het gaat om het 'leggen van de bodem' (NVAO, Jaarverslag 2010). Dat wil zeggen dat er afkeuringen waren van opleidingen die werkelijk niet aan de basisnorm voldeden, maar zeker ook door de vele terugtrekkingen tijdens het proces. Er waren opleidingen waar een proefaudit of panelbeoordeling tot negatieve uitkomsten leidden, en waar de instelling geen heil in verbetering zag. De instelling trok dan de aanvraag voor een toets nieuwe opleiding of accreditatie in, waardoor een negatief besluit vermeden werd. Er was in het oude stelsel zeker sprake van een zuiverende werking.

Niettemin lag de lat toen niet erg hoog, er was een tendens naar een positieve uitkomst, wat afbreuk deed aan de doeltreffendheid: het had effectiever gekund.

In het nieuwe stelsel lijken door de wettelijke veranderingen, maar zeker ook door aanpassingen die de NVAO en de evaluatiebureaus doorvoerden, de beoordelingen scherper en de doeltreffendheid groter te worden. Wel is de effectiviteit sterk afhankelijk van de betrouwbaarheid en de validiteit: het moeten wel de juiste opleidingen zijn die afvallen, dan wel doorgelaten worden. Dit element van de doeltreffendheid verdient veel aandacht. Ook de stimulerende werking die betrokkenen zelf ervaren, mede door een zorgvuldige panelsamenstelling, duidt op een toenemende effectiviteit. De waarborg wordt krachtiger, en de kwaliteitsbevordering neemt toe. Daar hoort overigens ook toenemende weerstand vanuit de beoordeelde bij.

Peers versus professionals

Een sterk element in het stelsel is de beoordeling door onafhankelijke, deskundige peers. Vooral de laatste jaren wordt er steeds zorgvuldiger omgegaan met de selectie van panelleden. Opleidingen stellen het zeer op prijs, en ervaren het ook als stimulerend, om beoordeeld te worden door deskundigen in het vakgebied van de opleiding. Ondanks de ervaring dat het niet zozeer open gesprekken tussen gelijkgezinden zijn, maar wel degelijk formele, beoordelende gesprekken. De panels weten waar ze het over hebben.

Niettemin zijn er ook knelpunten aan een peerbeoordeling verbonden. We noemen deze hier, nadrukkelijk zonder peerreview ter discussie te willen stellen. Een knelpunt is dat het soms lastig is om voor alle opleidingen, vooral de zeer gespecialiseerde, goede peers in Nederland te vinden. Verder zijn peers mogelijk minder sterk in het beoordelen van meer formele 'harde' aspecten van kwaliteit: houdt men zich aan de kernpunten van de wet, niet alleen op papier, maar ook in de realiteit?, hoe beoordelen we het studiesucces, wat zijn precies de rendementcijfers in vergelijking met andere opleidingen, dan wel met een norm?

Ook is het aannemelijk dat peers weliswaar goed zijn in het leggen van de vinger op de zere plekken in een opleiding, maar er voor terugdeinzen om daar tegenover hun collega's onvoldoendes voor uit te delen. Zij hebben van nature meer oog voor kwaliteitsverbetering door de terugkoppeling zelf, 'de spiegel voorhouden', en minder voor die door middel van een publiek negatief oordeel, laat staan voor de waarborgfunctie.

Dat het stelsel tot 2011 niet scherp genoeg was, heeft ongetwijfeld te maken met het ontbreken van een herstelmogelijkheid, maar kan zeker ook verbonden zijn aan het peersysteem. Het gemis aan herstelmogelijkheid hoeft niet de enige factor te zijn. Het is dan ook afwachten hoe de beoordelingen in tweede termijn, dus van herstel dan wel van voorwaarden, uit gaan pakken. Durven de panels bij onvoldoende vorderingen dan wel negatief te oordelen?

Een veelvoorkomende praktijk is om te werken met professionele voorzitters. Dit kan enkele beperkingen van het peersysteem opheffen: meer ervaring en daardoor gevoel voor de normstelling en minder angst om collega's publiekelijk te veroordelen. Ook zou dit een kerngroep in het stelsel opleveren met wie gemakkelijker consensus over de toepassing van de standaarden en de normstelling bereikt kan worden. Te overwegen valt daarom om meer te werken met panels samengesteld uit vakinhoudelijke peers en professionele voorzitters.

Dat de peerreview de kern van het accreditatiestelsel moet blijven, is echter volstrekt evident.

Stelsel onder druk

Hoewel het draagvlak voor het accreditatiestelsel groot is, zien we recent dat dit in de universitaire wereld onder druk komt te staan. Dit heeft te maken met een complex van factoren:

- Het stelsel wordt scherper: er volgen meer voorwaardelijke en negatieve beoordelingen met meer vervolgtrajecten. Dit is een gewenste ontwikkeling: het draagt bij aan het verhogen van de lat. Maar tegelijk roept het bij instellingen die het treft, en die vrezen voor hun imago, begrijpelijke en deels onvermijdelijke weerstand op.
- De administratieve lasten nemen niet af, maar lijken, deels ook door factoren buiten het stelsel, alleen maar toe te nemen.
- De vragen in het veld rond de betrouwbaarheid en validiteit van de beoordelingen nemen toe, overigens ook mede als gevolg van de meer kritischer beoordelingen.

Zo zien we dat de weerstand als gevolg van scherpere beoordelingen gevoed wordt door de grote lasten en door onduidelijkheid over de betrouwbaarheid. We zagen eerder al dat de verhouding baten – lasten in het wetenschappelijk onderwijs als ongunstiger ervaren werd dan in het hbo. Dit kan overigens ook te maken hebben

met het fenomeen dat hoe hoger de kwaliteit al is, des te geringer de toegevoegde waarde van externe beoordelingen is

Het is belangrijk dat de aanbevelingen stelselmatig aangepakt worden. Bij een scherp stelsel horen betrouwbare en valide beoordelingen. Bij scherpe beoordelingen is een zorgvuldige communicatie vaak erg belangrijk. Daarbij dient gewaakt te worden voor aanpassingen die afbreuk doen aan de toegenomen en gewenste scherpheid.

De kracht van het stelsel: beelden en perspectief

Het accreditatiestelsel heeft vanaf de start te maken met een kritische beeldvorming. De beelden van de slager die het eigen vlees keurt en van de vakbroeders die elkaar de hand boven het hoofd houden komen steeds weer terug. Dergelijke beelden kunnen gevoed worden door de wederzijdse betrokkenheid tussen stelsel en onderwijsveld en door de kwetsbaarheid van peerbeoordelingen. Ook het tot 2011 bestaande gebrek aan scherpheid kan aan deze beeldvorming bijgedragen hebben.

Wij constateerden hier tegenover een zorgvuldige oordeels- en besluitvorming. De panels zijn over het geheel zeer deskundig en worden met een goede waarborg voor de onafhankelijkheid samengesteld. En de NVAO neemt haar verantwoordelijkheid voor de besluiten zeer serieus en weegt de paneloordelen steeds opnieuw. De beeldvorming is aan herziening toe.

Al met al concluderen we dat het accreditatiestelsel thans een deugdelijk en krachtig stelsel is met een goede stimulerende werking. De hier gesignaleerde knelpunten zijn goed oplosbaar. Het stelsel blijkt een heel behoorlijk leervermogen te hebben. Wij zien voldoende perspectief voor verdere versteviging. Het lastigste aan te pakken is waarschijnlijk de grote belasting voor de betrokkenen. Dat vereist een gezamenlijke aanpak van vele betrokkenen.

Vervolgtoezicht

Na afloop van het onderzoek zal de inspectie het onderzoek en het concept Toezichtkader accreditatiestelsel samen met de NVAO evalueren. Daarna wordt het kader bijgesteld en via de gangbare WOT-procedure vastgesteld en goedgekeurd.

De inspectie zal over twee jaar, begin 2015, onderzoek doen naar de verbeteringen zoals genoemd in de aanbevelingen.

Over vier jaar, begin 2017, voert de inspectie wederom een onderzoek uit aan de hand van de inspectiestandaarden.

Bijlage I

OVERZICHT BEOORDELING ACCREDITATIESTELSEL

Standaarden	Goed	Voldoende	deels voldoende	on- voldoende	geen oordeel
1. Informatievoorziening De instelling en de desbetreffende opleiding worden goed en tijdig geïnformeerd over het proces en het beoordelingskader van de hen aangaande beoordelingen.	X				
2. Onafhankelijkheid en deskundigheid De actoren in het stelsel zijn onafhankelijk van de te accreditieren instellingen en opleidingen en voldoende deskundig.	Onafhankelijkheid panels	X			
	Deskundigheid panels		X		
3. Betrouwbaarheid en validiteit De inrichting van het stelsel leidt tot betrouwbare en valide onderzoeksprocessen en beoordelingen.	Betrouwbaarheid				X
	Validiteit		X		
4. Zorgvuldigheid De beoordelingen en besluiten zijn gebaseerd op zorgvuldige processen.		X			
5. Kwaliteitsborging De kwaliteit van het accreditatiestelsel wordt voldoende geborgd.			X		
6. Stimulerende werking De beoordelingen stimuleren instellingen respectievelijk opleidingen in voldoende mate tot verbetering van de kwaliteitszorg respectievelijk de kwaliteit.	X				
7. Transparantie Het accreditatiestelsel draagt in voldoende mate bij aan de bekendheid van de kwaliteit en het profiel en van de verschillen tussen instellingen en opleidingen.			X		
8. Administratieve lasten Het accreditatiestelsel geeft niet meer administratieve lasten dan nodig.			X		
9. Dekking Alle opleidingsvarianten van bekostigde nieuwe en bestaande opleidingen die ten tijde van de beoordeling verzorgd worden, zijn beoordeeld, evenals alle opleidingsvarianten van niet-bekostigde geaccrediteerde opleidingen. Er zijn na een beoordeling geen substantieel afwijkende varianten van een beoordeelde opleiding ontwikkeld.		X			
10. Wettelijke vereisten Het accreditatiestelsel voldoet aan de wettelijke vereisten.	X				
Evaluatievragen					
1. Vermindering van de administratieve lasten				X	
2. Meer stimulering van de kwaliteitscultuur		X			
3. Meer focus op kwaliteit, inhoud en resultaten		X			
4. Verschillen in kwaliteit		X			
5. Meer maatwerk in het stelsel		X			

Bijlage II

SAMENSTELLING RESONANSGROEP

De Resonansgroep bestaat uit de volgende leden en hun vervangers.

W.J. (Willem Jelle) Berg, Bestuurder CNV Onderwijs Hoger Onderwijs

Drs. M.J.C. (Marie-Jet) Fennema, adviseur Onderwijs, Universiteit Utrecht,
vervanger voor dhr. Van der Zande

Dr. R.T. (René) Haverslag, Beleidsadviseur VSNU, vervanger voor mevr. Van Vliet

drs. M.H.J. (Ria) van 't Klooster MBA, directeur NRTO

W. (Wiep) Koehoorn, Senior Beleidsmedewerker Accreditatie van Corporate Office-
Quality Assurance bij Stenden Hogeschool, namens CNV-Onderwijs sector Hoger
Onderwijs, vervanger voor dhr. Berg

Prof. dr. F. (Frans) Leijnse, emeritus hoogleraar aan de Open Universiteit, lector aan
de Hogeschool Utrecht. Voorzitter Politieonderwijsraad

M.M. (Merlin) Majoor, BA LLB, student namens ISO/LSVB

Drs. R. (Roeland) Smits, adviseur juridische zaken en strategisch beleid, Vereniging
Hogescholen

Drs. P. (Paul) Thijssen, directeur NQA (Netherlands Quality Agency)

Drs. G.M. (Gertine) van der Vliet, Domeinleider Governance en Financiën, VSNU

Drs. L.A. (Leon) van de Zande, directeur Onderwijs & Onderzoek, Universiteit
Utrecht

Bijlage III

VERANTWOORDING ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek is gebaseerd op het concept Toezichtkader accreditatiestelsel en het daarin opgenomen waarderingskader.

A. CONCEPT-WAARDERINGSKADER

Achtergrond waarderingskader

De inspectie hanteert voor de beoordeling van het functioneren van het accreditatiestelsel een waarderingskader. Het waarderingskader wordt per beoordelingssoort gehanteerd en waar nodig aangepast. Elke beoordelingssoort bestaat uit twee onderscheiden fasen:

- het onderzoek met een beoordeling door de commissie van deskundigen;
- het besluit door de NVAO.

Het accreditatiestelsel heeft tot doel om de (basis)kwaliteit van opleidingen c.q. instellingen te garanderen, te stimuleren en transparant te maken. Daarvoor is een onafhankelijke, valide en betrouwbare oordeelsvorming noodzakelijk, in een proces dat zorgvuldig en inzichtelijk wordt georganiseerd en de instellingen niet meer dan nodig belast. Het accreditatiestelsel dient mechanismen van kwaliteitsborging in zich te hebben.

De inspectie van het onderwijs heeft de taak hierop toe te zien. Dit toezicht staat daarmee uitdrukkelijk ten dienste van het goed functioneren van het accreditatiestelsel met het oog op behoud en versterking van het maatschappelijk vertrouwen in dit stelsel en daarmee in dat van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Deze uitgangspunten hebben tot het volgende waarderingskader geleid.

Waarderingskader

Standaard 1: Informatievoorziening

De instelling en de desbetreffende opleiding worden goed en tijdig geïnformeerd over het proces en het beoordelingskader van de hen aangaande accreditaties.

Toelichting

De instelling en de desbetreffende opleiding worden goed geïnformeerd over het accreditatiestelsel en de accreditatieprocessen die hen aangaan met betrekking tot het verloop, wat van hen daarvoor verwacht wordt, de beoordelingskaders en over de normen behorende bij de verschillende eindoordelen. De gevolgen van een accreditatiebesluit zijn bekend. Ook andere belanghebbenden kunnen zich een goed oordeel vormen over de inrichting van de accreditatie.

Standaard 2: Onafhankelijkheid

De actoren in het stelsel zijn onafhankelijk van de te accrediteren instellingen en opleidingen.

Toelichting

De organiserende instanties en de commissies van deskundigen zijn in samenstelling, werkwijze en oordeelsvorming onafhankelijk van de te beoordelen instellingen en opleidingen.

Standaard 3: Betrouwbaarheid en validiteit

De inrichting van het stelsel leidt tot betrouwbare en valide onderzoeksprocessen en beoordelingen.

Toelichting

Bij een beoordeling is passende informatie verkregen om de kwaliteit van een opleiding, c.q. de kwaliteitszorg, te kunnen beoordelen. Alle betrokkenen, waaronder in elk geval de studenten, docenten en de examencommissie worden voldoende gehoord. De commissies van deskundigen beschikken over voldoende deskundigheid. De beoordelingen van de commissies

van deskundigen en van het accreditatieorgaan zijn passend bij de beschikbare informatie, het beoordelingskader en de normering (betrouwbaarheid). De commissies van deskundigen en het accreditatieorgaan beoordelen niet meer en niet minder dan de gerealiseerde kwaliteitsborging van een instelling c.q. de gerealiseerde kwaliteit van een opleiding conform het beoordelingskader (validiteit).

Standaard 4: Zorgvuldigheid

De accreditaties leiden tot zorgvuldige onderzoeksprocessen en beoordelingen.

Toelichting

De instelling en de opleiding, waaronder de docenten, krijgen voldoende gelegenheid hun visie, onderwijsinstelling en geleverde prestaties toe te lichten. De commissies en het accreditatieorgaan maken voldoende gebruik van schriftelijke en mondelinge informatie van de instelling, inclusief van de eventueel aanvullende informatie van een opleiding op nagekomen vragen van de NVAO. De onderzoeksuitvoering vindt plaats conform met de instelling en opleiding gemaakte afspraken. De reacties van de instelling op het conceptrapport en op het accreditatiebesluit worden zorgvuldig gewogen en de wijze van verwerking daarvan wordt aan de instelling bekendgemaakt. Het rapport en het besluit worden uitgebracht binnen redelijke, c.q. de gestelde termijn. De follow-up na een afwijzende of voorwaardelijke accreditatie verloopt conform de gecommuniceerde werkwijze.

Standaard 5: Kwaliteitsborging

De kwaliteit van het accreditatiestelsel is voldoende geborgd.

Toelichting

Er zijn voldoende operationeel geformuleerde doelen met betrekking tot het accreditatiestelsel. Er vindt periodiek voldoende monitoring en evaluatie plaats om na te gaan in hoeverre de gestelde doelen bereikt worden. Er worden bij verschil tussen de gestelde en de gerealiseerde doelen tijdig toereikende maatregelen ter verbetering genomen. Er vindt toereikende publieke verantwoording plaats over doelen van het accreditatiestelsel, realisatie daarvan en genomen verbetermaatregelen.

Standaard 6: Stimulerende werking

De beoordelingen stimuleren instellingen respectievelijk opleidingen in voldoende mate de verbetering van de kwaliteitszorg respectievelijk de kwaliteit.

Toelichting

De beoordelingen stimuleren in voldoende mate instellingen en opleidingen tot een kwaliteitscultuur en tot continue verbetering van de kwaliteitszorg en van het onderwijs. De follow-up-procedures leiden tot de beoogde kwaliteitsverbetering.

Standaard 7: Transparantie

Het accreditatiestelsel draagt in voldoende mate bij aan de bekendheid van de kwaliteit en profiel en verschillen daarin tussen instellingen en opleidingen.

Toelichting

Het accreditatiestelsel levert onder andere via rapporten en besluiten transparante informatie over zowel de basiskwaliteit als over verschillen in kwaliteit en profielen tussen opleidingen. De informatie is goed toegankelijk voor alle betrokkenen en een breder publiek. De rapporten en de besluiten zijn duidelijk, consistent en doen recht aan de situatie van de beoordeelde opleiding of instelling. Het accreditatiestelsel maakt (internationale) vergelijking van de kwaliteit van opleidingen voldoende mogelijk.

Standaard 8: Accreditatielasten

Het accreditatiestelsel geeft niet meer administratieve lasten dan nodig.

Toelichting

Het accreditatiestelsel beperkt waar mogelijk de administratieve lasten. De instellingen ervaren de administratieve lasten als redelijk in verhouding tot de opbrengsten van het accreditatiestelsel.

Standaard 9: Dekking

Alle opleidingsvarianten van bekostigde nieuwe en bestaande opleidingen die ten tijde van de beoordeling verzorgd worden, zijn geaccrediteerd, evenals alle opleidingsvarianten van niet-bekostigde geaccrediteerde opleidingen. Er zijn na een beoordeling geen substantieel afwijkende varianten van een beoordeelde opleiding ontwikkeld.

Toelichting

Onder opleidingsvarianten wordt hier verstaan varianten met volledige programma's zoals voltijd, deeltijd, duaal. Er is een toereikende waarborg dat instellingen na een beoordeling geen varianten ontwikkelen die meer dan 40 procent afwijken van de beoordeelde variant.

Standaard 10: Wettelijke vereisten

Het accreditatiestelsel voldoet aan de wettelijke vereisten.

Toelichting

Het betreft hier alle wettelijke voorschriften opgenomen in de WHW, artikel 5a. Verschillende wettelijke voorschriften worden al gericht onderzocht in de voorgaande standaarden. Als de inspectie tot de conclusie komt dat bepaalde wettelijke bepalingen niet worden nageleefd, vermelden we dat bij deze standaard.

Normering

Per standaard volgt het oordeel onvoldoende, voldoende, goed of uitstekend. Het eindoordeel over het functioneren van het accreditatiestelsel volgt uit een onderzoek naar de standaarden en leidt tot het oordeel onvoldoende, voldoende, goed of uitstekend.

Aanpassingen tijdens het onderzoek

Tijdens het onderzoek hebben we enkele redactionele aanpassingen doorgevoerd en is de beoordelingsschaal aangepast. Ook zijn standaarden 2 en 3 in de beoordelingen gesplitst. Het waarderingskader en de aanpassingen maken deel uit van de evaluatie van het concept Toezichtkader met de NVAO na afloop van het onderzoek.

B. ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen.

Gesprekken

Er zijn uitvoerige gesprekken gevoerd met bestuur en medewerkers van de NVAO (op 23 januari en 10 juni 2013) en met de drie grootste evaluatiebureaus NQA, Hobéon, beide vooral actief in het hbo, en QANU, vooral actief in het wo.

Documentanalyse

Er is van de NVAO een grote hoeveelheid documenten ontvangen die betrekking had op:

- scholingen;
- handreikingen voor panels;
- interne kwaliteitszorg en zelfevaluaties;
- systeembrede analyses;
- voorlichting;
- onderzoek.

Verder zijn documenten van de evaluatiebureaus ontvangen. Deze documenten worden verwerkt bij de uiteindelijke beoordeling en rapportage. Zie voor een overzicht bijlage V.

Enquête onder instellingen

Er is in februari tot en met maart 2013 een vragenlijst afgenomen onder alle instellingen waar in het nieuwe stelsel een afgeronde beoordeling (TNO, BO of ITK) heeft plaatsgevonden. Uitgangspunt is een bestand dat we op 21 februari 2013 van de NVAO ontvingen. Het is een internetvragenlijst. We stellen vragen aan betrokkenen op centraal en decentraal niveau over de ervaringen met en

opvattingen over de beoordelingen. De vragen zijn afgeleid van onze standaarden van het concept toezichtkader.

Tabel IIIa: steekproef en response enquête onder instellingen

	Populatie	Steekproef, in aantal en in percentage van de populatie		Respons, in aantal en in percentage van de steekproef	
Instellingen	58	50	86 %	50	100 %
Opleidingen	183	69	38 %	56	81 %
Vragenlijsten	-	115	-	98	85 %

De populatie bestaat uit instellingen voor alleen één of meer opleidingsbeoordeling(en) en zeven voor (bovendien) een ITK, bij elkaar 58 instellingen. Deze kennen in totaal 183 opleidingen met een afgeronde, nieuwe beoordeling.

Deze instellingen zijn vrijwel allemaal benaderd, met uitzondering van acht kleinere (bekostigde en niet-bekostigde) instellingen die om uiteenlopende redenen (met name toezichtlast in verband met samenloop met ander onderzoek) buiten het onderzoek zijn gebleven. Er resteren vijftig instellingen in de steekproef.

Bij alle instellingen met één of meer opleidingsbeoordelingen is een vragenlijst voorgelegd aan een centrale dienst verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg. Een vergelijkbare lijst is voorgelegd aan een, twee of drie opleidingen die in het nieuwe stelsel beoordeeld zijn. Het aantal opleidingen dat per instelling bevraagd werd, hing af van het aantal beoordeelde opleiding per instelling:

- bij één opleiding: één opleiding in de steekproef;
- bij twee, drie of vier opleidingen: twee opleidingen in de steekproef;
- bij meer dan vier opleidingen: drie opleidingen in de steekproef.

De inspectie selecteerde de opleidingen uit de totale groep van 183. De niet-onderzochte opleidingen zijn buiten beschouwing gelaten om de belasting voor de instelling te beperken. Dit leidde tot een steekproef van 69 opleidingen. Ook is er een vragenlijst voorgelegd aan instellingen die een ITK hebben gehad. Het totaal aantal vragenlijsten aan opleidingen, de centrale diensten van de desbetreffende opleidingen en instellingen met een ITK was 98, dat is 85 procent van de 115 uitgezette vragenlijsten.

Van deze 98 zijn er 29 afkomstig uit het wo, 54 uit het hbo en 15 uit het niet-bekostigd onderwijs (hier steeds hbo).

Er is na enkele rappels een respons van 100 procent van de instellingen en 81 procent van de opleidingen in de steekproef. Een responsanalyse laat zien dat de respons representatief is voor de verhouding in de populatie tussen wel of geen herstelperiode dan wel voorwaarden en tussen TNO en BO.

De antwoorden op de voorgestructureerde vragen – bij de meeste vragen in een vijfpuntsschaal – zijn geanalyseerd op verschil tussen wo en hbo, tussen bekostigd en niet-bekostigd en tussen de antwoorden van centraal en decentraal niveau. Ook zijn enkele samenhangen nader bekeken. Van de mogelijkheid om toelichtingen te geven is ruim gebruikgemaakt.

Analyse rapporten en besluiten

Aan de hand van hetzelfde bestand van 21 februari zijn in maart 2013 alle 239 rapporten en besluiten in het nieuwe stelsel onderzocht. Dit betrof 59 instellingen en

186 opleidingen. Per opleiding kunnen er meerdere rapporten en besluiten verschijnen indien varianten (voltijds, deeltijd of duaal) of vestigingen apart zijn onderzocht en gerapporteerd. De rapporten bevatten in totaal 1.168 beoordelingen van standaarden voor de BOU, 426 voor de BOB, 176 voor de TNO uitgebreid en 52 voor de TNO beperkt, in totaal 1.822 oordelen van standaarden.

Hieronder staan enkele kenmerken van het bestand.

Tabel IIIb: Aantal beoordelingen naar enkele kenmerken

	Aantal	Percentage
<i>Bekostiging</i>		
Bekostigd	198	83 %
Niet-bekostigd	41	17 %
<i>Soort hoger onderwijs</i>		
Hbo	172	72 %
Wo	67	28 %
<i>Soort opleiding</i>		
Hbo-bachelor	120	50 %
Hbo-master/pi-master	45	19 %
Hbo-Ad	7	3 %
Wo-bachelor	21	9 %
Wo-(research)master	46	18 %
<i>Opleidingsvariant</i>		
Voltijd	147	61 %
Deeltijd	78	32 %
Duaal	14	6 %
<i>Evaluatiebureau</i>		
AeQui	20	8,4 %
Certiked VBI	9	3,8 %
Hobéon	68	28,5 %
NQA	60	25,1 %
QANU	47	19,7 %
Geen bureau	8	3,3 %
Totaal	239	100 %

De rapporten zijn geanalyseerd op de volgende vragen:

- Wat waren de beoordelingen op de standaarden en de eindoordelen, in de panelrapporten en in de besluiten?
- Is er samenhang tussen de oordelen en het evaluatiebureau?
- Is er samenhang tussen de oordelen en de voorzitters van de panels?
- Zijn er verschillen in oordelen tussen de panelrapporten en de NVAO-besluiten?

Cases

Er zijn negen cases geselecteerd voor een diepte-onderzoek: drie instellingen waar een ITK heeft plaatsgevonden en zes instellingen voor een opleidingsbeoordeling. Selectiecriteria waren: spreiding naar uitkomst, naar wo en hbo, naar bekostigd en niet-bekostigd, naar bachelor en master en naar evaluatiebureau.

Er is na de eerste selectie zowel een ITK als een opleiding afgefallen, beide in verband met samenloop met een herbeoordeling, dan wel beoordeling van voorwaarden. Een ITK is vervangen door een andere instelling; voor de opleiding is geen vervanging gekozen, waardoor we op acht cases uitkomt. De verdeling zag er als volgt uit:

- drie ITK's: één positief, één positief met voorwaarden en één teruggetrokken;
- een TNO met voorwaarden;
- twee uitgebreide accreditaties, positief;
- een uitgebreide accreditatie, met herstelperiode;
- een beperkte accreditatie, positief;

- verdeeld over vier evaluatiebureaus en vier NVAO-panelen;
- tweemaal wo, driemaal bekostigd hbo en tweemaal niet-bekostigd hbo.

Voor elke casus spraken we afzonderlijk met een CvB-lid (alleen bij ITK), centrale en/of decentrale dienst kwaliteitszorg, een opleidingsmanager, docenten (niet bij ITK) en de voorzitter en secretaris van de panelen. Vooraf bestudeerden we de DUO-registratie, de kritische zelfreflectie, het rapport of rapporten van het panel en het besluit of de besluiten van de NVAO. De gesprekken vonden plaats in april tot juni.

Bijlage IV

UITKOMSTEN ACCREDITATIESTELSEL 2005 - 2011

Toelichting

- In onderstaande tabellen staan de uitkomsten van de besluiten van de NVAO voor de toets nieuwe opleidingen en de accreditatie van bestaande opleidingen. Het zijn de uitkomsten van 2005 t/m 2011, eerst voor het hele hoger onderwijs, en daarna per onderwijssoort.
- Er zijn drie uitkomsten weergegeven: opleidingen die door de instelling uit de aanvraagprocedure zijn teruggetrokken (doorgaans vanwege een negatief panelrapport), negatieve besluiten en positieve besluiten. Bij terugtrekkingen is er geen besluit meer genomen.
- Let op: bij de Toets nieuwe opleidingen staan bij de negatieve besluiten niet de percentages, maar de absolute aantallen. Dit in verband met de kleine aantallen.
- Voor 2011 betreft het percentage positief de positieve besluiten zonder voorwaarden (TNO) en zonder hersteltijd (BO).
- Bron voor deze tabellen: Jaarverslagen NVAO 2005 – 2011

Tabel IVa Percentages terugtrekkingen, negatief en positief besluit voor gehele hoger onderwijs van 2003 - 2011

	Toets nieuwe opleiding				Accreditatie best. opleiding			
	N	% terug	aantal neg.	% pos.	N	% terug	% neg.	% pos.
2005	59	22	1	76	371	4	2	94
2006	91	30	0	70	336	2	2	96
2007	102	25	1	74	523	0	1	99
2008	114	22	0	78	573	0	1	99
2009	117	31	2	67	506	2	2	96
2010	106	25	0	75	424	2	0	98
2011	82	15	0	85	305	2	1	97

Tabel IVb Percentages terugtrekkingen, negatief en positief besluit voor het wetenschappelijk onderwijs van 2005 – 2011

	Toets nieuwe opleiding				Accreditatie best. opleiding			
	N	% terug	aantal neg.	% pos.	N	% terug	% neg.	% pos.
2005	22	14	0	86	141	2	0	98
2006	28	29	0	71	190	4	4	99
2007	25	8	0	92	351	0	0	100
2008	30	17	0	83	343	1	0	99
2009	31	23	0	77	153	1	1	98
2010	32	50	0	50	125	0	0	100
2011	18	11	0	89	60	3	0	97

Tabel IVc Percentages terugtrekkingen, negatief en positief besluit voor het hoger beroepsonderwijs van 2005 - 2011

	Toets nieuwe opleiding				Accreditatie best. opleiding			
	N	% terug	aantal neg.	% pos.	N	% terug	% neg.	% pos.
2005	31	23	0	77	190	4	2	94
2006	35	29	0	71	113	1	4	95
2007	37	30	0	70	144	3	0	97
2008	47	23	0	77	203	0	1	99
2009	51	20	0	80	179	1	2	97
2010	39	13	0	87	283	2	1	97
2011	25	24	0	76	212	0	0	100

Tabel IVd Percentages terugtrekkingen, negatief en positief besluit voor het niet-bekostigd onderwijs van 2005 - 2011

	Toets nieuwe opleiding				Accreditatie best. opleiding			
	N	% terug	aantal neg.	% pos.	N	% terug	% neg.	% pos.
2005	6	50	1	33	40	10	13	77
2006	28	32	0	68	33	18	12	70
2007	40	32	1	65	28	0	11	86
2008	37	24	0	76	27	4	4	92
2009	35	54	2	40	23	22	17	61
2010	35	17	0	83	14	22	0	78
2011	39	15	0	85	33	6	3	91

Bijlage V

DE ONTWIKKELING VAN HET ACCREDITIESTELSEL

Visitatiestelsel: 1985 - 2002

Het Nederlandse accreditatiestelsel is voortgekomen uit het visitatiestelsel, dat vanaf 1985 ontwikkeld werd op basis van de nota HOAK (hoger onderwijs autonomie en kwaliteit). Het vormde het sluitstuk van externe kwaliteitsborging op de grotere autonomie van de instellingen. Door de koepels ingestelde visitatiecommissies stelden eens per zes jaar van elke opleiding (clustergewijs) een rapport op en gaven oordelen over de kwaliteitsdimensies, zonder eindoordeel. Dit had de dubbele doelstelling van stimuleren van kwaliteitsverbetering en het afleggen van verantwoording. De inspectie zag hier vanaf 1993 op toe door middel van het meta-toezicht (check op de kwaliteit van visitatierapporten) en van het toezicht op de vervolmaatregelen (bestuurlijke hantering) door de instelling. Dit alles was in de WHW met een enkele bepaling mogelijk gemaakt.

Bolognaverklaring

In de Bolognaverklaring van 1999 spraken de Europese landen af de internationale mobiliteit van studenten te bevorderen, onder andere door middel van een gemeenschappelijke bachelormasterstructuur en een reeks eisen te stellen aan nationale kwaliteitszorgsystemen. Zo moesten deze een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden kennen, een evaluatie van onderwijsprogramma's, en een systeem van accreditatie of certificatie. Ook werd door ENQA (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*) richtlijnen voor de nationale kwaliteitszorgsystemen opgesteld: de *European Standards and Guidelines* (ESG). Verder stelde men een register in voor kwaliteitsorganen, het EQAR (*European Quality Assurance Register in Higher Education*). Deze organen dienen zich bij registratie te houden aan de richtlijnen en zich periodiek te laten keuren door onafhankelijke deskundigen.

Invoering accreditatiestelsel: 2002

In 2002 is het accreditatiestelsel in de WHW verankerd. Hoewel het voortbouwde op het visitatiestelsel waren er belangrijke verschillen: de beoordeling ging uitmonden in een eindoordeel en vervolgens een keurmerk: de accreditatie. De accreditatie en daaraan verbonden rechten (bekostiging, getuigschriften en studiefinanciering) waren niet langer bij voorbaat gegeven, maar moesten verworven worden. De beoordelingen werden niet langer onder auspiciën van de koepels, maar onder die van een apart accreditatieorgaan gegeven: de NAO. Na bekrachtiging van het Verdrag inzake samenwerking op het terrein van de accreditatie door de Vlaamse en Nederlandse onderwijsministers, werd in 2005 de NVAO opgericht als een eigen rechtspersoon. Het Comité van Ministers, te weten de beide onderwijsministers, houdt toezicht op het orgaan. In Nederland valt de NVAO onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Eerste beoordelingen van het accreditatiestelsel

In 2005 tot 2007 verschenen vier rapporten van de inspectie (22). De inspectie constateert dat het stelsel naar behoren functioneert, maar ziet wel toenemende lasten voor de instelling. De taakverdeling tussen de NVAO en de visiterende en beoordelende instanties (de VBI's) blijkt niet duidelijk. Ook moet volgens de

22 Inspectierapporten:

- Introductie en deel 1: Accreditatie in internationaal perspectief. Inspectie van het Onderwijs, 2005;
- deel 2: Accreditatie: de kosten in kaart. Inspectie van het Onderwijs, 2005;
- deel 3: Accreditatie in werking: beoogde en niet beoogde effecten. Inspectie van het Onderwijs, 2006;
- deel 4: Accreditatie: de opleiding aan het werk (De werking van het accreditatieproces in de ogen van de instellingen). Inspectie van het Onderwijs, 2007.

inspectie meer aandacht gegeven worden aan de betrouwbaarheid en validiteit van de oordeelsvorming. Verder behoeft de werkwijze en vaststelling van de bijzondere kwaliteitskenmerken verduidelijking.

In 2007 verscheen het rapport van een internationale commissie die op verzoek van het Comité van Ministers het functioneren van de NVAO had beoordeeld aan de hand van de *European Standards and Guidelines* (23). Het rapport concludeert dat de NVAO aan de richtlijnen voldoet: opleidingen onder de basiskwaliteit zijn door de mand gevallen, de interne kwaliteitszorg heeft een impuls gekregen en de voorstellen voor nieuwe opleidingen zijn verbeterd. De commissie doet een aantal aanbevelingen. De systemen van Nederland en Vlaanderen dienen verder geharmoniseerd te worden. Er dient meer aandacht te gaan naar kwaliteitsverbetering en minder naar procedures en processen. De structuur met de VBI's en NVAO werkt niet goed. De commissie meent dat het stelsel aangepast moet worden: instellingen met een stevig intern kwaliteitszorgsysteem zouden voor langere tijd (tien jaar) vrijgesteld moeten worden van opleidingsaccreditatie.

Ook de OECD is in een rapport in 2007 positief over het Nederlandse stelsel, maar ziet toenemende lasten en bureaucratie (24). De OECD geeft in overweging over te stappen naar instellingsaccreditatie en ook om de tussenlaag van de VBI's te heroverwegen.

Verder verschijnen er evaluaties van CHEPS en de Algemene Rekenkamer in 2008. CHEPS is positief over het stelsel: het versterkt het vertrouwen in het stelsel. De Rekenkamer concludeert dat het systeem goed is uitgewerkt, maar er wordt nog te weinig naar de inhoudelijke aspecten van onderwijskwaliteit gekeken. De oordelen en onderbouwingen van de commissies zijn niet altijd voldoende geëxpliciteerd, met volgens de Rekenkamer het risico dat ondermaatse opleidingen toch worden geaccrediteerd.

Volgens de Memorie van Toelichting bij de wetwijziging van de WHW in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel (2009) zijn samengevat de belangrijkste nadelen van het stelsel:

- het veroorzaakt hoge lasten voor instellingen en docenten;
- het is meer gericht op processen en procedures in plaats van op de inhoudelijke beoordeling;
- het stelsel zet onvoldoende aan tot verbetering, er ontstaat defensief gedrag;
- accreditatie gaat alleen over de basiskwaliteit en maakt verschillen in kwaliteit daarboven niet zichtbaar.

Beperkte aanpassing in 2010

Vooruitlopend op de grote verandering in 2011 worden bij de wet Versterking besturing hoger onderwijs enkele kleinere verbeteringen ingevoerd:

- invoering van de mogelijkheid voor de NVAO om een herstelperiode te geven;
- van rechtswege verlengen van de accreditatietermijn indien de NVAO niet tijdig een besluit genomen heeft;
- toetsing en examinering wordt een aparte standaard die voldoende moet zijn;
- instellingen moeten een redelijke termijn hanteren voor studenten om af te studeren bij het beëindigen van de accreditatie en hen goed informeren;

23 Report of the committee for the review of the NVAO, 2007

24 Thematic Review of Tertiary Education Country Note The Netherlands, OECD, 2007

- De IB Groep (thans DUO) krijgt de mogelijkheid zelf de inschrijving van opleidingen aan te passen.

Invoering nieuw stelsel in 2011: doelen

Per 1 januari 2011 wordt het accreditatiestelsel ingrijpend veranderd. Dit is aangekondigd in de nota Focus op kwaliteit van februari 2008.

De Memorie van Toelichting bij de WWA noemt de volgende doelen van het nieuwe stelsel:

1. *vermindering van de administratieve lasten*, door centraal te regelen aspecten van kwaliteit alleen nog op centraal niveau te beoordelen en niet meer op opleidingsniveau;
2. *meer stimulering van de kwaliteitscultuur* van instellingen en opleidingen, het stelsel moet uitnodigen tot visie en beleid op kwaliteit, met behoud van verschillen tussen instellingen;
3. *meer focus op kwaliteit*, de inhoud van de opleiding en de resultaten van de opleidingen moeten meer op de voorgrond komen. Daarmee krijgt in de peer review 'het deskundigenoordeel, het timmermansoog, alle ruimte'. Dit moet 'een betere balans geven tussen verantwoording en verbetering'. Ook zullen verschillen in kwaliteit boven het basisoniveau zichtbaar gemaakt worden;
4. *meer maatwerk in het stelsel*, door invoering van een hersteltijd waar dat nodig is en de mogelijkheid sneller op te kunnen treden en opleidingen te beëindigen.

Kenmerken van het nieuwe stelsel

Het nieuwe accreditatiestelsel kent de volgende onderdelen:

- Eens in de zes jaar wordt een feitelijk verzorgde opleiding beoordeeld en geaccrediteerd.
- Er is een beperkt regime van beoordelingen mogelijk, waarbij niet meer naar centraal te regelen aspecten gekeken wordt (kwaliteitszorg, personeelsbeleid); dit geldt zowel voor de beoordeling van bestaande als die van nieuwe opleidingen.
- Daarvoor kan een instelling een instellingstoets kwaliteitszorg aanvragen. Bij een positieve toets komen de opleidingsbeoordelingen bij de instelling in het beperkte regime. Het aanvragen van een toets is niet verplicht. Zonder de positieve toets blijven de beoordelingen in het uitgebreide regime.
- Bij een negatief opleidingsoordeel van een bestaande opleiding kan de NVAO een herstelperiode geven. In een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is geregeld in welke gevallen de NVAO een herstelperiode kan geven. Bij een toets nieuwe opleiding kan de NVAO voorwaarden verbinden aan een positieve toets. Ook aan de instellingstoets kan de NVAO voorwaarden verbinden aan een positieve uitslag, waaraan binnen een jaar voldaan moet zijn. In een AMvB is geregeld welke voorwaarden de NVAO wanneer kan stellen.
- De NVAO laat zich bij de toets nieuwe opleiding en de instellingstoets adviseren door een door haar in te stellen commissie van deskundigen. De NVAO dient daarnaast in te stemmen met een door de instelling in te stellen commissie van onafhankelijke deskundigen die de beoordeling van de opleiding uitvoert.
- De NVAO kan de minister ook tussentijds adviseren een accreditatie te beëindigen. De minister dient dan de instelling te horen.
- De vergelijkbaarheid van de kwaliteit van opleidingen wordt bevorderd door het gebruik van accreditatiekaders met criteria, normen en beslisregels. De NVAO ziet toe op het uniforme gebruik van de kaders. Ook kunnen de koepels HBO-raad en VSNU clusterwijze beoordeling door hetzelfde bureau stimuleren. En ten slotte krijgt de NVAO de taak om te rapporteren over de kwaliteit van de opleidingen met het oog op de vergelijkbaarheid.

Daarmee zijn de volgende zes beoordelingen ontstaan:

- uitgebreide opleidingsbeoordeling bestaande opleiding (UOB);
- beperkte opleidingsbeoordeling bestaande opleiding (BOB);
- uitgebreide toets nieuwe opleiding (TNO);
- beperkte toets nieuwe opleiding;
- instellingstoets kwaliteitszorg (ITK);
- beoordeling van een bijzonder kenmerk.

Voor elke beoordelingssoort heeft de NVAO op grond van de wettelijke voorschriften een beoordelings- of accreditatiekader opgesteld en gepubliceerd.

Bijlage VI

DOCUMENTEN EN LITERATUUR

Bieneveld et. Al. S. (5 juli 2008). *Quality Assurance and Qualifications Frameworks*. Brussel: European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).

Certiked VBI (2012). *Het Timmermansoog Toelichting bij Uitgebreide Opleidingsbeoordeling voor Hoger Beroepsonderwijs (HBO)*. Rotterdam: Certiked VBI.

Certiked VBI (2012). *Het Timmermansoog Toelichting bij Beperkte Opleidingsbeoordeling voor Hoger Beroepsonderwijs (HBO)*. Rotterdam: Certiked VBI.

ECA (2010). *The recognition of qualifications awarded by joints programmes*

ECA (2010). *Joint Programmes too many cooks in de kitchen?*

ECA (2010). *How to assess and accredit joint programmes in Europe.*

ECA (2010). *The Benefits of mutual recognition of accreditation and quality assurance decisions.*

Hobéon (2011). *Handreiking auditoren, NVAO beoordelingskader, Beperkte Opleidingsbeoordeling*. Den Haag: Hobéon.

Hobéon (2011). *Handreiking auditoren, NVAO beoordelingskader, Uitgebreide Opleidingsbeoordeling*. Den Haag: Hobéon.

Hoogenboom, B.: *Ingepakt toezicht*. Notitie te vinden op:

<http://www.videnet.nl/download/?id=9789500>.

HO management, nummer 3, 2010. *Over onderzoek aan hogescholen.*

HO management, nummer 1, 2011. *Over nieuw accreditatiestelsel.*

HO management, nummer 7, 2012. *Over clustervisitaties.*

Hoger Onderwijs Persbureau (2012): *Genade-zesjes voor rechtenopleidingen*. Nieuwsbrief. Maandag 2 april 2012

Ivho (2005). *Introductie en deel 1: Accreditatie in internationaal perspectief*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs (Ivho).

Ivho (2005). *Deel 2: Accreditatie: de kosten in kaart*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs (Ivho).

Ivho (2006). *Deel 3: Accreditatie in werking: beoogde en niet beoogde effecten*. Utrecht Inspectie van het Onderwijs (Ivho).

Ivho (2007). *Deel 4: Accreditatie: de opleiding aan het werk*. (De werking van het accreditatieproces in de ogen van de instellingen.) Utrecht: Inspectie van het Onderwijs (Ivho).

King, Gilian. *Handbook for the Training of Panel Members for External Quality Assurance Procedures*. European Consortium for Accreditation (ECA).

Nationale stagemonitor 2013. Laurens Simonse Groep. Rotterdam 2013

NVAO Jaarverslagen 2005 tot en met 2011

NVAO (2007). *Report of the committee for the review of the NVAO*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (13 oktober 2009). *Systeembrede analyse hbo-bachelor Opleiding tot leraar basisonderwijs*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (2010). *Kunstvakopleidingen Analyse visitatierapporten*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (2011). *Research masters Review 2011 Peaks in Sight*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (2012). *Evaluatie kwaliteit Visitatierapporten*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (2012). *Selfevaluation Report*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (2012). *Strategie NVAO 2012 – 2016*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO: *Evaluatie van panelsamenstellingen (sinds invoering nieuw stelsel tot en met september 2012)*.

NVAO (2012). *Selfevaluation Report Attachments* (5 mappen). Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (2012). Mappen ten behoeve van trainingen secretarissen en studenten. Den Haag: NVAO.

NVAO (2013). Map Atelier onderwijskundig leiderschap. Den Haag, NVAO.

NVAO: Diverse documenten op de NVAO site: Beoordelingskaders, handleidingen, protocollen en reglementen

NVAO (2003). *Verdrag tussen de Vlaamse gemeenschap van België en Het Koninkrijk der Nederlanden inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Vlaamse en Nederlandse hoger onderwijs*. Den Haag: NVAO

NQA (2012). *Handleiding Opleidingsvisitaties Hoger Onderwijs 2013 Uitgebreide Opleidingsbeoordeling*. Utrecht: Netherlands Quality Agency (NQA)

OECD (2007). *Thematic Review of Tertiary Education Country Note The Netherlands*. Frankrijk: The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Qanu (2012). *Richtlijn voor het schrijven van een zelfevaluatierapport voor een beperkte opleidingsbeoordeling*. Utrecht: Quality Assurance Netherlands Universities (QANU).

Q&A nummer 2, 2010. *Over het nieuwe stelsel*.

Q&A nummer 3, 2011. *Over internationalisering*.

Reenalda, M (2011). Effecten van dualisering in het HBO. Dissertatie. Enschede: TUT, 2011.

De Wit, H. (december 2010). *Internationalisation of Higher Education in Europe audits assessment, trends and issues*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

Wetten:

Wet van 20 juni 2002 houdende Wet op het onderwijstoezicht

Wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel (24 juni 2010, Stb. 2010, 293);

Wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten ("versterking besturing", 4 februari 2010, Stb. 2010, 168);

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW, 8 oktober 1992), hoofdstuk 5a.

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs alsmede tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de

Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs) (2012).

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl
2013-15 | gratis
ISBN: 978-90-8503-316-5
Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.
© Inspectie van het Onderwijs | juli 2013