

ACCREDITATIE

in werking



OPGAVE INHOUDS

COLOFON

Publicatie
Vormgeving
Drukwerk
Uitgave

Inspectie van het Onderwijs
Blik grafisch ontwerp, Utrecht
Drukkerij Zuidam & Zonen, Woerden
Inspectierapport 2006-13
ISBN 90-8503-048X
PB51 22BK2006B013
juni 2006

Aan deze uitgave werkten mee:

I.F. Wijgh	projectleider en auteur;
R. Limbach	projectteam;
J.P. Scheele	projectteam;
H.C. Seijger	projectteam;
J.W.H. Swane	communicatie.

INHOUDS OPGAVE

Voorwoord	4	
Conclusies en aanbevelingen	6	
Samenvatting	8	
Inleiding	16	
1	IMPULS KWALITEITZORG, ERKENNING KWALITEIT	18
1.1	Kwaliteit en kwaliteitszorg	18
1.2	Kwaliteitszorg in de praktijk	20
1.3	Samenvatting	21
2	ACCREDITATIE: GEEN BELEMMERING VOOR INNOVATIE	22
2.1	Vernieuwing in de praktijk	23
2.2	Samenvatting	23
3	EERST BASISKWALITEIT, DAN PROFILERING	24
3.1	De profilering die het systeem beoogt te bevorderen	25
3.2	Profilering in de praktijk	26
3.2.1	Bijzonder kwaliteitskenmerk en benchmarking	26
3.2.2	Weinig vergelijkende informatie in VBI-rapporten	27
3.3	Samenvatting	28
4	KANTEKENINGEN BIJ DE TAAKVERDELING IN HET ACCREDITATIESTELSEL	30
4.1	Taakverdeling in het accreditatiestelsel	31
4.2	Onafhankelijkheid in de praktijk	32
4.2.1	VBI en NVAO	32
4.2.2	VBI en instelling	33
4.2.3	Onafhankelijkheid panelleden	34
4.3	Samenvatting	34
5	KWALITEIT VAN DE BESLUITVORMING VEREIST AANDACHT	36
5.1	De praktijk van beoordelen	39
5.2	Samenvatting	42
	Geraadpleegde bronnen	44
	BIJLAGE: ONDERZOEKSOPZET MIDTERM REVIEW DEEL 3	46

VOORWOORD

Het toezicht op accreditatie zoals vastgelegd in artikel 14b van de WOT, is in maart 2003 nader uitgewerkt in de Afspraken tussen OCW, NVAO en inspectie. Daarin is sprake van een midterm review, uit te voeren door de inspectie in 2005. Deze review 'is bedoeld om snel te leren van de ervaringen in de beginperiode van de daadwerkelijke accreditatie en indien gewenst tot aanpassingen over te gaan', aldus de Afspraken. In de midterm review onderzoekt de inspectie de werking van het accreditatiestelsel en richt zich daarbij op de gewenste en ongewenste effecten van de introductie van dit nieuwe stelsel van externe kwaliteitszorg.

De review wordt gepubliceerd in de vorm van een aantal katernen, die binnen een afzienbaar tijdsbestek worden gepubliceerd. In oktober 2005 is een introductie op de reeks katernen verschenen waarin het nieuwe stelsel in het kort wordt beschreven, evenals de punten die in de nabije toekomst de aandacht van betrokkenen vereisen en onderwerp zijn van de midterm review accreditatie. Het eerste katern bevat een literatuurstudie over het internationale perspectief van accreditatie en een beschouwing van de inspectie daarover. Het katern, dat ook in oktober 2005 verscheen, geeft een overzicht van de internationale ontwikkelingen en stelt de agenda op voor accreditatie vanuit dit perspectief. Tegelijkertijd verscheen het tweede katern waarin naar aanleiding van de kritiek uit het veld de kostenstijging die het nieuwe stelsel met zich meebracht, onderzocht werd. Hoewel de kosten ten opzichte van het vorige stelsel bleken verdubbeld, was de stijging minder dan de critici voorspeld hadden.

Het voorliggende derde katern richt zich op de werking van het stelsel in de praktijk. De inspectie heeft onderzocht hoe het accreditatieproces in de praktijk verloopt en heeft de belangrijkste beoogde en niet-beoogde effecten in kaart gebracht.

In een volgend katern wordt verder ingegaan op het accreditatieproces, in het bijzonder vanuit het perspectief van de instelling: wat is de betekenis van het proces voor direct betrokkenen als kwaliteitszorgmanagers?

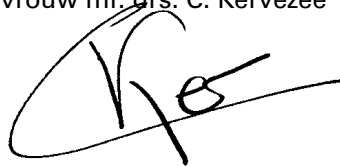
Het laatste katern, dat in het najaar van 2006 zal verschijnen, vormt een synthese van de bevindingen uit de verschillende deelonderzoeken. Aan de hand van de

doelen die met accreditatie beoogd worden, wordt de stand opgemaakt van het nieuwe stelsel.

Algemeen wordt inmiddels erkend dat de invoering van het accreditatiestelsel gezorgd heeft voor een impuls voor de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. De inspectie beschouwt accreditatie daarnaast ook als een belangrijke vorm van externe verantwoording: er wordt aan de samenleving verantwoording afgelegd over de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs. Accreditatie speelt ook een belangrijke rol in de verantwoording en het toezicht binnen de instelling. In die zin vormen de uitkomsten van het accreditatieproces een belangrijke bron van informatie voor het uitoefenen van 'goed bestuur'. De resultaten van het onderzoek van de inspectie naar de werking van het accreditatiestelsel in de praktijk zijn daarom zowel van belang voor de NVAO en de VBI's, als voor de raden van toezicht, colleges van bestuur en directies in het hoger onderwijs die voor de taak staan 'goed bestuur' vorm te geven. De uitkomsten van het onderzoek naar de werking van het stelsel, die hier gepresenteerd worden, kunnen ertoe bijdragen de kwaliteit van het nieuwe stelsel te verhogen, en naar verwachting ook de kwaliteit van het onderwijs zelf.

De Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

mevrouw mr. drs. C. Kervezee

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'K' followed by a horizontal line and a vertical stroke, likely representing the name C. Kervezee.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het praktijkonderzoek van de inspectie bevestigt de algemeen heersende opvatting dat het accreditatiestelsel in korte tijd is opgebouwd en, afgezien van de enkele hier gesignaleerde problemen, in het algemeen naar behoren functioneert. Dat is te danken aan de inspanningen van NVAO en VBI's en aan de medewerking en extra inspanning van de instellingen.

De problemen die zijn ontstaan, zijn voor een groot deel inherent aan het stelsel zelf en aan de wijze waarop dat is vormgegeven in de accreditatiewetgeving. Dat geldt bijvoorbeeld voor de taakverdeling tussen NVAO en VBI's. Deze constructie is uniek in de wereld. In andere landen is de beoordelende instantie ook de accreditatie verlenende instantie of erkent een accreditatieraad de beoordelende en accrediterende organisaties.

Gedeeltelijk zijn de ongewenste effecten echter ook toe te schrijven aan het feit dat het stelsel al in werking trad in de opbouwperiode. Werkende weg werden daarom procedures aangescherpt en nieuwe regels ontworpen. Dat zorgde soms voor ongenoegen bij VBI's en opleidingen. De NVAO wil een lerende organisatie zijn en heeft dan ook een scherp oog voor zaken die nog niet goed gaan. Lerende organisaties leren van fouten en vinden oplossingen voor de problemen waar zij tegenaan lopen.

Het onderzoek van de inspectie is een momentopname. Voor een aantal van de hier gesignaleerde problemen wordt door de NVAO gewerkt aan oplossingen, voor andere zijn die al gevonden. Wel wijst de inspectie erop dat er in het accreditatieproces veel op het spel staat voor instellingen, zij mogen dus niet de dupe worden van het feit dat de actoren in het proces lerend zijn.

Er zijn in het onderzoek twee zaken naar voren gekomen die op korte termijn aandacht vereisen. Het betreft de rolverdeling tussen de VBI's en de NVAO (voor opleidingen is het niet altijd duidelijk waarom en wanneer de NVAO intervenueert en wat haar rol is in het beoordelingsproces) en in de kwaliteit van de besluitvorming (validiteit en betrouwbaarheid zijn nog onvoldoende gewaarborgd). Daarnaast is de inspectie van oordeel dat de gewenste profilering in het hoger onderwijs nog uitblijft, wanneer men dat althans afmeet aan de geringe mate waarin opleidingen er in dit stadium voor kiezen een bijzonder kwaliteitskenmerk te laten valideren. In het onderzoek heeft de inspectie kunnen vaststellen dat opleidingen wel werken aan het verbeteren van hun kwaliteit, maar dat dit voor anderen dan betrokkenen niet zichtbaar is. De verbeterfunctie is namelijk naar voren geschoven in het beoordelingsproces en dat betekent een verlies aan informatiewaarde voor de samenleving.

Volgens het convenant tussen NVAO, OCW en inspectie (Afspraken, 2003) is de midterm review bedoeld 'om snel te leren van de ervaringen in de beginperiode van de daadwerkelijke accreditatie en indien gewenst tot aanpassingen over te gaan'. Op grond van haar bevindingen in het derde deel van de midterm review, het praktijkonderzoek, stelt de inspectie de volgende verbeteringen en aanpassingen voor:

— *Taakverdeling*

Er dient een duidelijke taakverdeling aangebracht te worden tussen de NVAO en de VBI's in het beoordelingsproces. Daarbij is het van belang dat vooral ook de opleidingen op de hoogte zijn of worden gebracht van de verschillende taken van VBI en NVAO en van het instrumentarium dat de NVAO gebruikt om zich, als dat nodig is, niet te beperken tot de meta-evaluatie van het VBI-rapport en het al dan niet verlenen van accreditatie.

— *Verhogen betrouwbaarheid en validiteit*

In de interne kwaliteitszorg van VBI's en NVAO dient meer aandacht te worden besteed aan het vergroten van de betrouwbaarheid van de oordeels- en besluitvorming en het verminderen van ongewenste verschillen tussen beoordelaars. Een mogelijkheid daartoe biedt deskundigheidsbevordering van beoordelaars bij NVAO en VBI.

— *Verbeterperiode*

Het verdient aanbeveling de verbeterperiode op zodanige wijze te formaliseren dat ook de publieke verantwoording tot haar recht komt.

— *Specificatie beslisregels*

De beslisregels (de normering) moeten op centraal niveau worden vastgesteld en waar nodig gespecificeerd (NVAO).

— *Profilering bevorderen*

Profilering kan gestimuleerd worden door werkwijze en beoordelingsaspecten bij het vaststellen van een bijzonder kwaliteitskenmerk te verduidelijken. Daarbij dient vermeden te worden dat de ene VBI eerder overgaat tot erkenning dan een andere. Dat kan bevorderd worden door een gemeenschappelijk referentiekader te creëren.

SAMENVATTING

SAMENVATTING

Inleiding

In de midterm review onderzoekt de inspectie de werking van het accreditatiestelsel en besteedt daarbij aandacht aan de gewenste en ongewenste effecten van de introductie van dit nieuwe stelsel van externe kwaliteitszorg. Dit deel van het onderzoek richt zich op de werking van het stelsel in de praktijk. De inspectie heeft in het najaar van 2005 het accreditatieproces zoals dat bij de opleidingen verloopt, onderzocht en heeft daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan de taak en werkwijze van de VBI's (Visiterende en beoordelende instanties) en aan de ruimte die het beoordelingskader beoogt te bieden. De VBI's vormen de spil van het systeem, want zij voeren de beoordeling van de opleiding in de praktijk uit. Een belangrijk instrument daarbij is het accreditatiekader. In dat kader is bewust ruimte gelaten voor eigen inbreng van de VBI's en de opleidingen.

De inspectie heeft gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van zestien opleidingen en met alle toentertijd geregistreerde VBI's. Voorafgaande aan het praktijkonderzoek zijn VBI- en NVAO rapporten van zeventien opleidingen geanalyseerd. In dit deel van de midterm review, het accreditatieproces in de praktijk, trof de inspectie zaken aan die zich in positieve zin ontwikkelen, maar ook enkele zaken die risico's kunnen inhouden voor een goede werking van het stelsel. Hier worden de belangrijkste bevindingen uit het praktijkonderzoek gepresenteerd. Het betreft:

- de kwaliteitszorg in het bekostigd en aangewezen hoger onderwijs;
- de mogelijkheid die het beoordelingskader biedt om vernieuwing in het kader tot uitdrukking te brengen;
- de mogelijkheid tot profilering;
- de rol van de actoren;
- de kwaliteit van de besluitvorming.

Impuls kwaliteitszorg, erkenning kwaliteit

Accreditatie beoogt in de eerste plaats een kwaliteitsimpuls te vormen voor het hoger onderwijs en bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg. Een krachtige positie op de internationale onderwijsmarkt vereist een sterk nationaal kwaliteitszorgsysteem.

De praktijk

Algemeen wordt erkend dat de invoering van het nieuwe stelsel heeft geleid tot een impuls voor de kwaliteitszorg. Dat geldt voor de ene instelling meer dan voor de andere, afhankelijk van de mate waarin men de kwaliteitszorg op orde had. Vooral in het aangewezen onderwijs had men nog een slag te maken. De aangewezen instellingen die wel de zaken op orde hadden, zijn zeer positief over het nieuwe systeem. Voor hen betekent het de erkenning van hun kwaliteit. Dat is belangrijk voor hun positie in het hoger onderwijs naast de bekostigde instellingen, maar is ook om markttechnische redenen interessant. Zij gebruiken het keurmerk in hun publiciteit.

Of de intensivering van de kwaliteitszorg heeft geleid tot meer kwaliteit is in de huidige systematiek van rapportage niet zichtbaar. Een aanzienlijk deel van de verbeterfunctie van het stelsel doet zich al in de voorfase van de accreditatie voor.

Positief hieraan is dat een deel van de werking van de externe kwaliteitszorg zijn effect al in een vroeg stadium heeft. Gevolg van deze verschuiving is wel dat informatie over zwakkere punten, en eventuele verbeteringen daarvan, zich beperkt tot het onderlinge verkeer tussen instelling en VBI. De publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs verliest hierdoor aan specificiteit.



Accreditatie: geen belemmering voor innovatie

Bij het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs aan de hand van een voorgescreven beoordelingskader bestaat het gevaar dat er van het kader een verstarrende werking uitgaat, omdat het geen plaats biedt aan dynamiek en vernieuwing. Hoe ruimer een kader is geformuleerd, des te meer biedt het de mogelijkheid om er diverse onderwijsconcepten in onder te brengen.

De praktijk

Het beoordelingskader dat gehanteerd wordt in het accreditatieproces biedt genoeg ruimte om verschillende didactische concepten te herbergen en vormt geen belemmering voor innovatie volgens het merendeel van de opleidingen. Wel roept het accreditatieproces strategisch gedrag op: men stelt soms vernieuwing uit tot na de accreditatie. Deze vorm van onzekerheidsreductie van instellingen heeft een vertragende werking op vernieuwing.

Het streven naar een verbreding van de bacheloropleidingen, hetgeen een curriculumvernieuwing betekent, laat zich niet goed combineren met het feit dat accreditatie aan het CROHO en afzonderlijke opleidingen is gerelateerd. Enkele universitaire opleidingen voorzagen op dit technische punt problemen. Anderzijds diende het beoordelingskader bij een opleiding, en bij de instelling waarvan deze opleiding deel uitmaakte, wel als richtlijn bij de herinrichting van de brede bacheloropleiding en fungeerde in dit geval als innovatie-instrument.



Eerst basiskwaliteit, dan profilering

Een van de doelen van het nieuwe stelsel is de pluriformiteit in het hoger onderwijs te bevorderen, een doel dat past binnen de actuele maatschappelijke context en bij het streven van opleidingen en instellingen om zich te onderscheiden. Het stelsel biedt opleidingen verschillende mogelijkheden tot profilering: binnen het beoordelingskader voor de basiskwaliteit kan men streven naar hoge waarden ('excellent') en een opleiding kan een bijzonder kwaliteitskenmerk laten valideren. De toekenning van het predikaat 'bijzonder kwaliteitskenmerk' biedt de mogelijkheid het accreditatiestelsel meerwaarde te geven voor de instellingen. Men kan zich ook onderscheiden door de keuze van een VBI, bijvoorbeeld door voor een internationale organisatie te kiezen, hetgeen internationale benchmarking mogelijk maakt.

De praktijk

Van de mogelijkheid tot profilering door een bijzonder kwaliteitskenmerk te laten valideren, wordt nog zeer weinig gebruik gemaakt. Dat heeft twee redenen: instel-

lingen geven in de eerste ronde van het nieuwe stelsel prioriteit aan het behalen van het keurmerk, het voldoen aan basiskwaliteit, hetgeen wil zeggen dat zij op alle 21 facetten van het beoordelingskader aan de criteria moeten voldoen. Daarnaast bestaat nog onduidelijkheid over het begrip ‘bijzonder kwaliteitskenmerk’ en over de procedure om een dergelijk kenmerk te laten valideren. De opleidingen die ervoor kozen een kenmerk te laten valideren, zijn daar niet in geslaagd: hun verzoeken werden –beargumenteerd– afgewezen door de VBI of door de NVAO.

De NVAO heeft in samenwerking met de instellingen de eerste stappen gezet om de onduidelijkheid weg te nemen en profilering te stimuleren.

Het bevorderen van pluriformiteit door de keuze in VBI's, is in het wo nog niet gerealiseerd. Daar is slechts één VBI operationeel. Positief punt daarbij is dat onderlinge vergelijking van opleidingen mogelijk is, aangezien deze VBI gelijksoortige opleidingen in dezelfde tijdsperiode en vaak met hetzelfde panel beoordeelt. In het hbo is dat niet het geval, daar zijn verschillende VBI's operationeel.

Uit analyse van VBI-rapporten bleek dat het nieuwe stelsel nu eerder tot een zekere nivellering dan tot de gewenste profilering leidt, althans wanneer men dat afmeet aan de beschrijving van de kwaliteit van opleidingen in die rapporten. Daar worden kritische opmerkingen steeds meer vermeden en wordt de volle breedte van de vierpuntsschaal niet benut. Beoordelaars zijn in het algemeen beducht om de uitersten van een schaal te gebruiken. De toepassing van de beslisregels leidt ertoe dat de oordelen op facetniveau genivelleerd worden op het niveau van de onderwerpen. Op het niveau van de onderwerpen geldt immers een tweepuntsschaal. ‘Excellentie’ op facetniveau wordt bijvoorbeeld niet anders gehonoreerd dan ‘voldoende’, wanneer de scores worden omgezet naar onderwerpniveau. VBI's en opleidingen wezen er verder op dat kritische opmerkingen veelal achterwege worden gelaten in het rapport, maar wel in een niet-openbare sideletter worden opgenomen.

④ Kanttekeningen bij de rolverdeling in het accreditatiestelsel

Het accreditatiestelsel beoogt een onafhankelijke positionering van de externe kwaliteitszorg, deze geldt het accreditatieorgaan en de visiterende en beoordelende instanties (VBI's). De externe kwaliteitszorg is door de komst van accreditatie niet langer in handen van de instellingen en hun brancheorganisaties.

De praktijk

De beoogde onafhankelijkheid van de brancheorganisaties is bereikt met het instellen van een onafhankelijk accreditatieorgaan en zelfstandige beoordelende instanties. De rolverdeling tussen de VBI's en de NVAO blijkt echter voor de opleidingen tot onduidelijkheid te leiden. Ook kunnen zich nieuwe vormen van afhankelijkheid voordoen in de relaties tussen panelleden en opleidingen en tussen VBI's en opleidingen.

NVAO en VBI

In de praktijk blijken de taken van VBI's en NVAO niet duidelijk afgebakend te zijn en kan er overlap ontstaan in het beoordelingsproces. Het komt voor dat oordelen

op aspecten van kwaliteit van een opleiding door de VBI's niet zonder meer door de NVAO worden overgenomen. De NVAO heroverweegt de argumenten die tot een oordeel leiden en komt soms tot kanttekeningen bij het oordeel van de VBI. Dat kan leiden tot het opvragen van extra informatie bij de opleiding, tot een aanvullende visitatie door het panel, of tot verificatie op bepaalde facetten door een nieuw panel, dat door de NVAO wordt ingesteld. Hoewel deze gang van zaken mogelijk is in het accreditatiestelsel zoals dat in Nederland is ingericht, leidt dit tot onzekerheid, maar ook tot ergernis bij zowel opleidingen als VBI's.

Een stelsel in opbouw houdt in dat er gaandeweg op basis van praktijkervaringen regels worden aangepast of aangescherpt. Het betreft hier onder andere eisen ten aanzien van de samenstelling van het panel en de interpretatie van facetten van het beoordelingsmodel. Deze tussentijdse regelgeving bemoeilijkt het werk van de VBI's. Zij vinden dit alle een ongewenste situatie. Ook enkele opleidingen hebben kritiek op deze werkwijze van de NVAO.

VBI en instelling

De VBI's moeten hun klanten, de opleidingen in het hoger onderwijs, zo objectief mogelijk beoordelen. Om elke schijn van afhankelijkheid tussen VBI en instelling te vermijden, gaan twee VBI's slechts eenjarige contracten aan met instellingen. Om dezelfde reden maakt een instelling gebruik van de diensten van twee VBI's. Een andere VBI gaat juist een langdurige relatie aan met de instelling en doorloopt met de opleiding het traject vanaf de nulmeting tot het verlenen van accreditatie. De vijf VBI's, evenals alle opleidingen die deelnamen aan het onderzoek, achten de onafhankelijkheid tussen VBI en instelling of opleiding gewaarborgd. De zakelijke relatie tussen opdrachtgever en beoordelende instantie blijkt in de praktijk niet als een ongewenste vorm van afhankelijkheid te worden ervaren, noch door VBI's, noch door opleidingen. Er is echter een aspect van de relatie dat in de nabije toekomst tot ongewenste effecten, dat wil zeggen een vorm van onafhankelijkheid, kan leiden: in het wo heeft de daar opererende VBI een monopoliepositie.

Panelleden en instelling

Panelleden moeten voldoen aan formele eisen van onafhankelijkheid en tekenen daartoe een verklaring. Hun onafhankelijkheid heeft echter ook een ander aspect. Het gebeurt dat opleidingen zelf panelleden voordragen en de VBI de voordracht al dan niet overneemt. Dit kan een risico inhouden voor de onafhankelijkheid van de panelleden.

5 Kwaliteit van de besluitvorming vereist aandacht

Naarmate de consequenties van een besluit zwaarder zijn, wordt het belang van een goede besluitvorming groter. In het geval van een negatief accreditatiebesluit zijn de consequenties ernstig: de opleiding wordt op termijn bekostiging ontnomen en dat betekent in principe het sluiten van de opleiding. Het eindoordeel over de kwaliteit van een opleiding moet daarom op valide gronden worden genomen en het oordeel moet betrouwbaar zijn. Valide houdt in dat de beoordelaars uitgaan van hetzelfde begrip 'kwaliteit van een opleiding'. Dat begrip wordt geoperationa-

liseerd in de componenten van het beoordelingskader. Wanneer de beoordelaars dat hanteren, mag men ervan uitgaan dat de beoordeling valide is. De validiteit wordt aangetast als een beoordelingskader te veel ruimte laat voor eigen interpretatie; beoordelaars vormen dan ieder hun eigen idee van kwaliteit. Het is echter wel wenselijk ruimte te bieden aan de deskundigheid van de beoordelaars en het kader daarom niet te specifiek te maken. Wanneer een kader te specifiek is, zou het deskundig beoordelen verworden tot mechanisch afvinken. Het gaat erom evenwicht te vinden tussen de ruimte die nodig is om recht te doen aan het expertoordeel en de uniformering in werkwijze die nodig is om de betrouwbaarheid van het oordeel te bevorderen.

De beoordeling is betrouwbaar als men staat kan maken op de resultaten, dat wil zeggen dat de resultaten (de beoordelingen) consistent, nauwkeurig en reproduceerbaar zijn.

Er zijn goede redenen om in een beoordelingskader en zijn componenten (onderwerpen en facetten) ruimte te laten voor de deskundigheid – het ‘enlightened eye’ (Eisner, 1991) – van de beoordelaars. Op grond van hun deskundigheid maken zij uit of een facet ‘goed’ of ‘excellent’ is; dat is geen kwestie van louter afvinken. Het is echter ontoelaatbaar om ook in de beslisregels (bijvoorbeeld het aantal onvoldoende facetten per onderwerp), de normering, ruimte te geven: deze regels dienen concreet en eenduidig te zijn en voor elke beoordelende instantie te gelden. Indien dat niet het geval is, vormt dat een bedreiging voor de betrouwbaarheid van de oordeelsvorming.

Opgemerkt dient wel te worden dat validiteit en betrouwbaarheid in het accreditatiestelsel hoger zijn dan in het daaraan voorafgaande stelsel. Toen werden verschillende beoordelingskaders gebruikt voor wo, voor hbo en voor de meta-evaluatie. Dat houdt in dat de kwaliteit op verschillende wijze werd geoperationaliseerd.

De praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat er zowel risico's zijn ten aanzien van de validiteit, als van de betrouwbaarheid. Dat betekent dat de kwaliteit van de besluitvorming nog niet goed is gewaarborgd. De risico's zijn te herleiden tot verschillen in werkwijze, in het bijzonder in de oordeelsvorming, tussen panels, VBI's en NVAO. Deze manifesteren zich bij de interpretatie van de ruimte in het kader en bij het toepassen van de beslisregels.

De risico's ten aanzien van validiteit en betrouwbaarheid worden vooral in geval van twijfel over, of onthouding van, accreditatie acuut. In de enkele gevallen waarin accreditatie werd onthouden, legden opleidingen zich daar niet bij neer en beriepen zich op de kwaliteit van de besluitvorming en de onduidelijke taakverdeling tussen VBI's en NVAO.

Verschillen in beoordeling

In het onderzoek zijn beoordelingsverschillen geconstateerd tussen panels binnen een VBI en tussen panels van verschillende VBI's. Enkele malen is aangetroffen dat een hogeschoolbreed aspect, dat voor alle opleidingen hetzelfde is (elektronische leeromgeving en huisvesting), door verschillende panels anders wordt beoordeeld.

Het oordeel op een relatief hard facet als onderwijsrendement komt bij panels op verschillende manieren tot stand: resultaten worden afgezet tegen landelijke streefcijfers, of tegen hogeschoolbrede streefcijfers. In een ander geval wordt veel meer de inspanning gewaardeerd om tot betere cijfers te komen. Elk panel blijkt zijn eigen methodiek te hebben om tot een oordeel te komen over het rendement. Het facet studieduur, een formeel aspect waarbij het eigenlijk gaat om ja of nee, blijkt in de praktijk ook tot verschillende waarderingen te leiden: goed en voldoende. Sommige panels betrekken in hun besluitvorming ook de verwachtingen voor de toekomst, andere beperken zich strikt tot actuele situatie. Dat is een wezenlijk verschil. Ook de NVAO heeft een enkele maal haar vertrouwen in de toekomst van een opleiding laten meewegen in haar besluitvorming.

De hierboven genoemde verschillen in beoordeling zijn terug te leiden tot verschillende opvattingen over bepaalde – min of meer objectief vast te stellen – aspecten van de kwaliteit en vormen een risico voor de validiteit van de beoordeling. Dit zijn namelijk niet de aspecten waarin de deskundigheid van de expert, zijn ‘enlightened eye’ tot uitdrukking zou moeten komen. Bij dat laatste moet veeleer gedacht worden aan minder objectief meetbare facetten als het gerealiseerde niveau of de afstemming tussen vormgeving en inhoud.

Aan opleidingen in het wo die volgens de overgangsregeling voor de eerste tranche worden geaccrediteerd, blijken weinig extra eisen te worden gesteld; zij kunnen volstaan met enige aanvullingen op het visitatierapport. Deze worden niet ter plekke geverifieerd en aan de verbeterpunten uit het daaraan voorafgaande visitatierapport wordt evenmin systematisch aandacht besteed. Het betreft opleidingen die kort tevoren gevisiteerd zijn. De tweede tranche, opleidingen waarbij de visitatie langer geleden plaats vond, moet wel aan extra –en zwaardere– eisen voldoen

Beslisregels

Het beoordelingskader bestaat uit een beschrijving van de kwaliteit geoperationaaliseerd in onderwerpen en facetten en een bijbehorende set beslisregels. Volgens deze regels, opgesteld door de NVAO, is de accreditatiebeslissing dichotoom: ja of nee. Het oordeel op de zes onderwerpen van het beoordelingskader is dat ook: voldoende of onvoldoende. Op het niveau van de facetten wordt een vierpuntschaal gehanteerd: onvoldoende, voldoende, goed en excellent. Het is aan de VBI's en hun panelleden in te vullen wat zij als goed, wat zij als voldoende etc. bestempelen. Dit is een bron van onbetrouwbaarheid. Eén VBI hanteert ‘goed’ als standaardscore, terwijl de standaardscore (opleiding voldoet aan de eisen op dat facet) bij een andere VBI ‘voldoende’ is. Men kan dus geen staat maken op de oordelen op facetniveau. Een VBI onderkende dit probleem en heeft een handreiking geschreven waarin het toekennen van een waardering wordt gespecificeerd. Een andere VBI heeft deze handreiking overgenomen. Zo wordt bij deze twee VBI's een begin gemaakt met een eenduidige toekenning van een waardering en wordt een stap gezet in de richting van de borging van oordelen.

Drie VBI's gaan er van uit dat er maar op één facet per onderwerp onvoldoende mag worden gescoord. Een van de drie verbindt daar een compensatieregeling aan. Eén VBI wenst haar interpretatie van de beslisregels geheim te houden.

De beslisregels die de NVAO heeft opgesteld doen geen uitspraak over het aantal onvoldoendes op facetniveau.

Opleidingen bleek het vaak niet duidelijk te zijn waarom iets als goed of voldoende werd beoordeeld. Zij gaven ook aan dat zij het eigenlijk niet zo belangrijk vonden. Het ging erom de accreditatie te halen.

INLEIDING

In de midterm review onderzoekt de inspectie de werking van het accreditatiestelsel en richt zich daarbij op de gewenste en ongewenste effecten van de introductie van dit nieuwe stelsel van externe kwaliteitszorg. Het voorliggende deel van de review onderzoekt de werking van het stelsel in de praktijk. De inspectie heeft in het najaar van 2005 het accreditatieproces zoals dat bij de opleidingen verloopt, onderzocht en heeft daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan de taak en werkwijze van de VBI's (visiterende en beoordelende instanties) en aan de ruimte in het beoordelingskader. De VBI's vormen de spil van het systeem, want zij voeren de beoordeling van de opleiding in de praktijk uit. Een belangrijk instrument daarbij is het accreditatiekader. In dat kader is bewust ruimte gelaten voor eigen inbreng van hetzij VBI, hetzij de opleiding.

De inspectie heeft gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van zestien opleidingen en met alle toentertijd geregistreerde VBI's. Voorafgaande aan het praktijkonderzoek zijn VBI- en NVAO rapporten van zeventien opleidingen geanalyseerd. In dit deel van de midterm review, het accreditatieproces in de praktijk, trof de inspectie zaken aan die zich in positieve zin ontwikkelen, maar ook enkele zaken die risico's kunnen inhouden voor een goede werking van het stelsel. Hier worden de belangrijkste bevindingen uit het praktijkonderzoek gepresenteerd. Het betreft:

- de kwaliteitszorg in het bekostigd en aangewezen onderwijs;
- de mogelijkheid die het beoordelingskader biedt om vernieuwing in het kader tot uitdrukking te brengen;
- de mogelijkheid tot profilering;
- de rol van de actoren;
- de kwaliteit van de besluitvorming.

In de volgende hoofdstukken worden per thema eerst de bevindingen van de inspectie gepresenteerd. Daarna wordt de achtergrond of de context van het thema geschetst. Vervolgens worden de praktijkgegevens gepresenteerd waarop de inspectie haar bevindingen heeft gebaseerd, gevolgd door een korte samenvatting. Voor de opzet van het onderzoek wordt verwezen naar de bijlage.

IMPULS KWALITEITSZORG, ERKENNING KWALITEIT

Het belangrijkste doel van de invoering van accreditatie was volgens de minister die het wetsvoorstel tot accreditatie indiende, een impuls te geven aan de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs en uiteindelijk ook aan de kwaliteit zelf. Algemeen wordt erkend dat de invoering van het nieuwe stelsel heeft geleid tot een impuls voor de kwaliteitszorg. Dat geldt voor de ene instelling meer dan voor de andere, afhankelijk van de mate waarin men de kwaliteitszorg op orde had. Vooral in het aangewezen onderwijs had men nog een slag te maken. De aangewezen instellingen die daar de zaken op orde hadden, zijn zeer positief over het nieuwe systeem. Voor hen betekent het de erkenning van hun kwaliteit. Dat is belangrijk voor hun positie in het hoger onderwijs naast de bekostigde instellingen en het is ook om publicitaire redenen interessant.

Of de intensivering van de kwaliteitszorg heeft geleid tot meer kwaliteit is in de huidige systematiek van rapportage niet zichtbaar. Een aanzienlijk deel van de verbeterfunctie van het stelsel doet zich al in de voorfase van de accreditatie voor. Positief hieraan is dat een deel van de werking van de externe kwaliteitszorg zijn effect al in een vroeg stadium heeft.

Gevolg van deze verschuiving is wel dat informatie over zwakkere punten, en eventuele verbeteringen daarvan, zich beperkt tot het onderlinge verkeer tussen instelling en VBI. De publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs is hierdoor minder zichtbaar en neemt in informatiewaarde af.

1.1 KWALITEIT EN KWALITEITSZORG

Kwaliteitszorg in het hoger onderwijs dient ertoe de kwaliteit van het onderwijs te handhaven en te verbeteren. Wanneer de kwaliteitszorg zwakke punten aan het licht brengt, er vervolgens verbeteracties worden uitgevoerd en nagegaan wordt of deze het gewenste resultaat opleveren, mag men ervan uitgaan dat er een verband bestaat tussen kwaliteit en kwaliteitszorg. Er zijn echter ook twijfels; men vreest bureaucratie, men vraagt zich af welke werkelijkheid schuilgaat achter al die documenten. Is het beeld dat rapporten schetsen van een opleiding getrouw de realiteit?

Het is moeilijk vast te stellen of kwaliteitszorg inderdaad leidt tot kwaliteit. Een goed functionerend systeem van kwaliteitszorg maakt kwaliteit in ieder geval transparanter voor de buitenwereld. Criterium voor kwaliteit zou kunnen zijn of verbeteracties tot positief resultaat leiden. In het vorige stelsel werd na de visitatie door de inspectie vastgesteld of er ernstige tekortkomingen waren in de kwaliteit van gevisiteerde opleidingen. Na twee jaar onderzocht zij, wanneer er ernstige tekortkomingen waren geconstateerd, of de kwaliteit van de opleiding op die punten verbeterd was. Over dit zogenoemde bestuurlijke vervolgtraject rapporteerde de inspectie jaarlijks in het onderwijsverslag. Zo werd in zekere zin duidelijk of de kwaliteit van gevisiteerde opleidingen verbeterde. In het huidige systeem is daar minder zicht op. Verbeteracties vinden plaats in het traject voor de accreditatie en zijn een zaak tussen VBI en opleiding.

1.2 KWALITEITZORG IN DE PRAKTIJK

De meeste hogescholen en universiteiten zien het accreditatieproces als een impuls voor de kwaliteitszorg. De mate waarin accreditatie meer inspanning kost is afhankelijk van het type onderwijs en van de sector. Zo betekende accreditatie voor kunstopleidingen in het hbo de 'wake-up call': daar hield men zich nog weinig bezig met kwaliteitszorg, aldus een van de gesprekspartners.

Dat geldt in nog sterkere mate voor het aangewezen onderwijs. Slechts een beperkt aantal instellingen daar had ervaring opgedaan met externe kwaliteitszorg. Enkele instellingen, vooral de grotere, hadden de interne kwaliteitszorg goed op orde; zij moesten dat in het nieuwe stelsel alleen nog aan de buitenwereld duidelijk maken. De aangewezen instellingen die aan het onderzoek deelnamen waren zeer te spreken over het nieuwe stelsel; voor hen betekende het erkenning in het veld van hoger onderwijs. Voor andere aangewezen instellingen betekent het dat zij een kwaliteitszorgsysteem snel van de grond moeten krijgen. De invoering van accreditatie brengt ook een sanering van de 'slapende' opleidingen in het aangewezen onderwijs met zich mee. Een fors aantal opleidingen heeft zich niet aangemeld voor accreditatie binnen de termijn die daarvoor gold.

De intensivering van de kwaliteitszorg houdt in dat er nu een groter beroep gedaan wordt op de interne samenwerking: er zijn meer mensen bij betrokken. De voorbereiding op accreditatie vergt meer tijd en er moet meer bewijsmateriaal aangeleverd worden dan vroeger om de kwaliteit van opleidingen aan te tonen. Dat dwingt opleidingen en hun medewerkers tot een goede administratie van documenten en van feitelijke gegevens en het scherpt het kwaliteitsbewustzijn. Enkele gesprekspartners uit het onderzoek spraken de verwachting uit dat de extra inspanning eenmalig zal zijn: men weet nu 'hoe het spel gespeeld wordt'. Men houdt de zaken op orde voor de volgende ronde. Een instelling sprak het streven uit doorlopend accreditatiewaardig te zijn en gaf daarmee aan accreditatie niet te zien als een toevoeging aan de kwaliteitszorg, maar als een integraal onderdeel daarvan.

Verbeteren

Uit gesprekken met opleidingen en VBI's blijkt dat een aanzienlijk deel van de verbeterfunctie van het stelsel zich nu in de voorfase van de accreditatie voordoet. Vergeleken met het vorige stelsel is de verbeterfunctie dus naar voren geschoven. Twee VBI's hebben dit ook formeel vastgelegd in hun werkwijze. Zij voeren eerst een quick scan of nulmeting uit. Op basis van de uitslag voert de opleiding verbeteracties uit. Nadat verbeteringen zijn ingevoerd, zetten VBI en opleiding het eigenlijke accreditatieproces in. Een derde VBI hanteert dezelfde werkwijze, maar heeft dat niet formeel vastgelegd. Een deel van de werking van de externe kwaliteitszorg heeft zijn effect al in een vroeg stadium: de opleiding identificeert haar zwakke punten en verbetert deze. Gevolg daarvan is dat informatie over deze zwakke punten, en de verbeteringen daarvan, slechts bekend is bij de opleiding en de VBI. De informatie over het verbeteren van de kwaliteit van opleidingen wordt niet in het VBI-rapport opgenomen en is dus niet openbaar beschikbaar.

1.3 SAMENVATTING

Over de gehele linie betekent de invoering van accreditatie een impuls voor de kwaliteitszorg; dat geldt in het bijzonder voor het aangewezen onderwijs. Aangewezen opleidingen die geaccrediteerd worden, zien dit als een erkenning van hun kwaliteit.

Doordat de verbeteracties in het traject voor een groot deel naar voren zijn geschoven, is daar nu minder zicht op. De publieke verantwoording van de kwaliteit van het onderwijs is hierdoor minder specifiek.

**ACCREDITATIE:
GEEN BELEMMERING VOOR
INNOVATIE**

Het beoordelingskader dat gehanteerd wordt in het accreditatieproces biedt genoeg ruimte om verschillende didactische concepten te herbergen. Het kader vormt geen belemmering voor innovatie. Wel roept het accreditatieproces strategisch gedrag op: het gebeurt dat men vernieuwing uitstelt tot na de accreditatie. Deze vorm van onzekerheidsreductie van instellingen heeft een vertragende werking op vernieuwing.

Het streven naar een verbreding van de bacheloropleidingen laat zich niet goed combineren met het feit dat accreditatie aan het CROHO is gerelateerd. Het CROHO volgt immers de bestaande indeling in opleidingen. Dit kan in de nabije toekomst een technisch-administratief probleem vormen, aldus de opleidingen die van plan waren een enkele opleidingen om te vormen tot een brede bachelor. Er is echter een mogelijkheid de brede bachelor 'beleidsneutraal' in te voeren, daarvan waren zij blijkbaar niet op de hoogte ten tijde van het onderzoek.

2.1 VERNIEUWING IN DE PRAKTIJK

Op de vraag of het kader voldoende ruimte bood voor innovatie antwoordde de meerderheid van de opleidingen bevestigend. Verschillende didactische concepten kunnen ondergebracht worden in het kader. Voor de twee opleidingen waar ten tijde van het accreditatieproces een bestaand en een nieuw curriculum in werking waren, vormde dat geen belemmering voor het doorlopen van het accreditatieproces.

Vier universitaire opleidingen signaleerden of voorzagen problemen met de ontwikkeling van een brede bachelor. Accreditatie is verbonden aan CROHO-nummers. Dit betekent een technisch probleem. Anderzijds diende het beoordelingskader bij een van die opleidingen wel als richtlijn bij de herinrichting van de brede bachelor-opleiding en fungeerde zo als innovatie-instrument. Ook bij andere opleidingen van de desbetreffende universiteit werd het accreditatiekader als innovatie-instrument gehanteerd. Instellingsbreed greep men de gelegenheid om extra in te zetten op de kwaliteit van de toetsen, een belangrijk aspect van het beoordelingskader.

Twee opleidingen meldden innovatie-activiteiten uit te stellen tot na de accreditatie. Een derde opleiding meende in het nadeel te zijn omdat de vernieuwingsplannen niet werden meegewogen in de oordeelsvorming.

2.2 SAMENVATTING

Het beoordelingskader biedt voldoende ruimte voor vernieuwing van het curriculum. Er zijn twee aandachtspunten:

- Opleidingen vertonen strategisch gedrag en menen vernieuwing uit te moeten stellen.
- Sommige opleidingen verwachten dat vernieuwingsplannen worden meegewogen in de oordeelsvorming, terwijl dit uitdrukkelijk niet de bedoeling van het stelsel is.

**EERST BASISKWALITEIT,
DAN PROFILERING**

Een van de doelen van het nieuwe stelsel is de pluriformiteit in het hoger onderwijs te bevorderen, een doel dat past binnen de actuele maatschappelijke context en bij het streven van opleidingen en instellingen om zich te onderscheiden. De politieke wil om te komen tot een hoogwaardige kenniseconomie benadrukt dat streven naar profilering, excellentie en internationale benchmarking nog eens.

Het accreditatiestelsel biedt verschillende mogelijkheden tot profilering: binnen het beoordelingskader voor de basiskwaliteit kan men streven naar hoge waarden ('excellent') en daarnaast kan een opleiding een bijzonder kwaliteitskenmerk laten valideren. Er wordt slechts minimaal gebruik gemaakt van deze laatste mogelijkheid. Het stelsel is nog nieuw, men is soms onzeker, dus men opteert voorlopig voor het behalen van de basiskwaliteit: het voldoen aan de criteria om op de 21 facetten van het beoordelingskader minstens 'voldoende' te scoren. Ook speelt een rol dat procedure en beoordeling van het bijzonder kwaliteitskenmerk voor opleidingen nog niet duidelijk zijn. Het beperkte aantal opleidingen dat wel koos voor het laten valideren van een bijzonder kwaliteitskenmerk, zag hun pogingen niet met succes bekroond. De poging strandde op het niveau van de VBI of van de NVAO: de bijzondere kwaliteit van het kenmerk werd niet erkend.

De toekenning van het predikaat 'bijzonder kwaliteitskenmerk' biedt de mogelijkheid het accreditatiestelsel meerwaarde te geven voor de instellingen en het streven naar excellentie te concretiseren. Het is daarom zaak snel de onduidelijkheid die er over het bijzondere kwaliteitskenmerk en de beoordeling daarvan bestaat, weg te nemen. De NVAO heeft daartoe in samenwerking met de instellingen de eerste stappen al gezet.

Paradoxaal genoeg leidt het nieuwe stelsel eerder tot een zekere nivellering dan tot de gewenste profilering, althans wanneer men dat afmeet aan de beschrijving van de kwaliteit van opleidingen in VBI-rapporten. Daar worden kritische opmerkingen steeds meer vermeden, maar wel opgenomen in een niet openbare sideletter. Verder leidt de toepassing van de beslisregels ertoe dat de oordelen op facetniveau genivelleerd worden op het niveau van de onderwerpen. Op het niveau van de onderwerpen geldt immers een tweepuntsschaal. 'Excellentie' op facetniveau wordt bijvoorbeeld niet anders gehonoreerd dan de score 'voldoende' wanneer de scores worden omgezet naar onderwerpniveau.

3.1 DE PROFILERING DIE HET SYSTEEM BEOOGT TE BEVORDEREN

In de nota 'Keur aan kwaliteit' (kamerstuk 26807, vergaderjaar 1999-2000) wordt pluriformiteit in beoordelingen als doel van het nieuwe stelsel genoemd. Het sluit aan op de behoefte van instellingen en opleidingen om zich te profileren. Er is daarom een behoefte aan beoordelingen die zich toespitsen op de eigenheid van opleidingen, waardoor zij zich kunnen onderscheiden van andere opleidingen. De nota geeft aan dat steeds meer instellingen erkenning zoeken bij één of meer buitenlandse instellingen of kwaliteitszorgorganisaties. De onafhankelijke positionering van het accreditatiesysteem draagt bij aan de toegankelijkheid van ons kwaliteitszorgstelsel voor buitenlandse organisaties. De pluriformiteit in beoordeling en internationale benchmarking worden bevorderd door diverse organisaties,

ook buitenlandse, visitaties uit te laten voeren, maar het keurmerk door één accreditatieorgaan te laten verlenen. Een andere mogelijkheid om pluriformiteit te bevorderen wordt geboden door in het accreditatieproces niet alleen basiskwaliteit, maar ook bijzondere kenmerken te beoordelen. Instellingen moeten daartoe zelf het initiatief nemen.

In haar onderzoek is de inspectie nagegaan of opleidingen van de gelegenheid gebruik maken om zich te onderscheiden door bijzondere kenmerken te laten valideren en door zich te vergelijken met andere opleidingen.

3.2 PROFILERING IN DE PRAKTIJK

3.2.1 BIJZONDER KWALITEITSKENMERK EN BENCHMARKING

Tot eind 2005 heeft de NVAO ruim tien verzoeken behandeld om een bijzonder kwaliteitskenmerk toe te kennen. De verzoeken zijn alle –beargumenteerd– afgevoerd.

Opleidingen

De opleidingen die in het kader van het onderzoek zijn bezocht, hebben er – op één na – niet voor gekozen een bijzonder kwaliteitskenmerk door de NVAO te laten beoordelen. Hun eerste prioriteit was leren omgaan met het nieuwe beoordelingssysteem en te voldoen aan de eisen voor basiskwaliteit. De poging die een opleiding deed om een kwaliteitskenmerk te laten valideren, werd door de VBI niet gehonoreerd.

Uit de gesprekken bleek dat opleidingen de behoefte hebben om zich te onderscheiden van elkaar. Een universitaire opleiding betreurde het feit dat in de overgangsregeling gebruik werd gemaakt van een tweepuntsschaal; zij kreeg daardoor nauwelijks de gelegenheid zich te meten met vergelijkbare opleidingen. Evenals een zelfde opleiding elders sprak deze universitaire opleiding er haar voorkeur voor uit zich internationaal te meten met soortgelijke opleidingen. Ook bij andere opleidingen bleek dat een bijzonder kwaliteitskenmerk slechts van waarde is wanneer gebruik wordt gemaakt van –liefst internationale– benchmarking.

Een universitaire opleiding die wel op een vierpuntsschaal was beoordeeld was het niet ontgaan dat zij op bepaalde facetten beter scoorde dan een zelfde opleiding elders. Dit laat zien dat er wel sprake is van enige mate van profilering, zij het dat deze enigszins verborgen is in het systeem; verschillen in kwaliteit zijn vooral bekend bij direct betrokkenen. De verschillen komen niet duidelijk naar voren in de publieke verantwoording in de vorm van openbare VBI-rapporten.

Voor universitaire opleidingen bestaat nog steeds de mogelijkheid om hun kwaliteit onderling te vergelijken. De VBI die daar werkzaam is beoordeelt namelijk alle opleidingen van een bepaald type tegelijkertijd, dit in tegenstelling tot de praktijk in het hbo.

VBI

Eén VBI heeft een aantal aanvragen voor het valideren van een bijzonder kwaliteitskenmerk behandeld en kwam in de meeste gevallen tot een negatief advies; opleidingen waren minder uniek dan ze meenden te zijn. In de enkele gevallen dat de aanvraag positief werd beoordeeld, werd de aanvraag in een volgend stadium door de NVAO afgewezen.

De universitaire VBI heeft de beslissing genomen geen bijzonder kwaliteitskenmerk te beoordelen. Zij acht het begrip en de procedure nog te onduidelijk. Pas als deze helder worden, wil zij haar medewerking aan de validatie verlenen. Nu acht zij het niet de moeite van de inspanning, zowel voor de VBI, als voor de opleiding. Enkele opleidingen deelden die mening: de gang van zaken is nog te ondoorzichtig.

NVAO

De NVAO heeft gezien dat er nog nauwelijks gebruik wordt gemaakt van profilering door het valideren van een bijzonder kwaliteitskenmerk en probeert deze mogelijkheid te stimuleren. Allereerst door met betrokkenen (instellingen) de problematiek te bespreken. De onduidelijke procedure afgezet tegen de extra inspanning bleek een belangrijke belemmering te zijn. Het is de instellingen niet duidelijk wat verstaan moet worden onder een bijzonder kwaliteitskenmerk. De NVAO heeft inmiddels een notitie opgesteld waarin verduidelijkt wordt hoe om te gaan met het bijzonder kwaliteitskenmerk. Deze notitie is tot stand gekomen na overleg met een vijftigtal vertegenwoordigers uit het hoger onderwijs over deze thematiek.

3.2.2 WEINIG VERGELIJKENDE INFORMATIE IN VBI-RAPPORTEN

Analyse van VBI-rapporten wees uit dat de rapporten weliswaar veel informatie bevatten over de verschillende facetten van de kwaliteit, maar weinig inzicht bieden in sterke en zwakke punten. De onderbouwing van de oordelen is zeer feitelijk. Zwakke punten worden steeds minder in de rapporten beschreven. Bij twee VBI's worden zij om strategische redenen in de management- of sideletter, die niet openbaar is, opgenomen. De rapporten worden daardoor vlakker en minder inzichtelijk. Drie opleidingen gebruikten in dit kader de term 'window-dressing'.

De informatie die op basis van het accreditatiestelsel publiekelijk beschikbaar komt over de kwaliteit van het hoger onderwijs beperkt zich tot het feit dat opleidingen aan basiskwaliteit voldoen. Geïnteresseerden kunnen wel altijd de rapporten op de site van de NVAO vinden. Voorheen werd in een algemeen deel van de visitatierapporten een beeld geschetst van alle opleidingen van een bepaald type. Dat gebeurt nog wel in het wo. Omdat daar alle gelijksoortige opleidingen tegelijkertijd worden beoordeeld door één VBI, is onderlinge vergelijking mogelijk en kan een totaalbeeld worden verkregen. Dat is niet het geval in het hbo, hetgeen informatieverlies en verlies aan vergelijkingsmogelijkheden (profilering) inhoudt.

3.3 SAMENVATTING

Van de mogelijkheid tot profilering door een bijzonder kwaliteitskenmerk te laten valideren, wordt nog zeer weinig gebruik gemaakt. Dat heeft twee redenen: instellingen geven in de eerste ronde van het nieuwe stelsel prioriteit aan het voldoen aan de eisen van basiskwaliteit. Daarnaast bestaat nog onduidelijkheid over het begrip 'bijzonder kwaliteitskenmerk' en over de procedure om een dergelijk kenmerk te laten valideren. De opleidingen die ervoor kozen een kenmerk te laten valideren, zijn daar niet in geslaagd: hun verzoeken werden afgewezen.

Opleidingen hebben wel de behoefte zich van elkaar te onderscheiden, dat bleek uit de interesse die zij hebben voor de scores op facetten van gelijksoortige opleidingen. Zij vinden het echter nog te vroeg om zich te profileren door een bijzonder kwaliteitskenmerk te laten vaststellen.

In het wo is onderlinge vergelijking (benchmarking) mogelijk. In het hbo is dat nauwelijks het geval.

KANTTEKENINGEN BIJ DE TAAKVERDELING IN HET ACCREDITATIESTELSEL

Het accreditatiestelsel beoogt een onafhankelijke positionering van de externe kwaliteitszorg. Die onafhankelijkheid geldt het accreditatieorgaan en de visiterende en beoordelende instanties (VBI's).

De beoogde onafhankelijkheid van de koepelorganisaties is bereikt, er zijn waarborgen voor de onafhankelijkheid van de panelleden. De taakverdeling tussen VBI's en de NVAO blijkt in de praktijk niet voldoende zijn te afgebakend en er kan overlap ontstaan in de beoordeling van de kwaliteit van de opleidingen. Zo wordt dat althans door de opleidingen ervaren. Het komt voor dat de NVAO oordelen op aspecten van kwaliteit van een opleiding in het VBI-rapport niet zonder meer overneemt. De NVAO heroverweegt de argumenten die tot een oordeel leiden en komt dan soms tot kanttekeningen bij het oordeel van de VBI of tot een extra onderzoek. Deze handelwijze druist niet tegen de wettelijke regels in: de NVAO spreekt een eindoordeel uit, beoordeelt het VBI-rapport op zijn kwaliteit, maar heeft ook de ruimte om de kwaliteit van de opleiding te beoordelen. Dat is de opleidingen niet altijd duidelijk en het leidt tot onzekerheid en ergernis bij zowel opleidingen als VBI's.

Het feit dat opleidingen soms zelf panelleden voordragen is een ongewenste vorm van afhankelijkheid, die een risico voor de objectiviteit van de beoordeling inhoudt.

4.1 TAAKVERDELING IN HET ACCREDITATIESTELSEL

Er zijn drie actoren actief in het accreditatiestelsel: de NVAO als accreditatieorgaan, de VBI als kwaliteitsbeoordelaar en de instelling. Tijdens het ontwerpen van het stelsel was de intentie een helder onderscheid aan te brengen tussen visitatie, het beoordelen van de kwaliteit van een opleiding, en accreditatie, het verlenen van het keurmerk. In het accreditatiekader van de NVAO staat de afstemming tussen accreditatie en visitatie beschreven. Het beoordelingskader van het accreditatieorgaan voor bestaande opleidingen laat bewust ruimte voor eigen keuzes van instellingen en voor een eigen uitwerking door de VBI. De VBI verifieert de zelfevaluatie van de opleiding, mede op basis van visitatie. Het accreditatieorgaan valideert het rapport van de VBI en neemt op basis daarvan een beslissing over accreditatie van de opleiding. Het kwaliteitsstelsel hoger onderwijs maakt onderscheid tussen visitatie, verificatie, validering en accreditatie. De taak van het accreditatieorgaan blijft in beginsel beperkt tot validatie en accreditatie. Het oordeel van het accreditatieorgaan is in principe gebaseerd op de door de instelling aangereikte informatie, waarvan het rapport van de VBI een belangrijk onderdeel uitmaakt. De VBI hanteert haar eigen referentiekader, waarin het accreditatiekader wordt geconcretiseerd en vertaald naar domeinspecifieke eisen voor de desbetreffende opleiding. De VBI moet dus, doorgaans via een panel van deskundigen, beschikken over expertise over de (internationale) eisen die aan de opleiding worden gesteld. Daarnaast is het een vereiste dat de VBI de opleiding met andere relevante opleidingen (nationaal en internationaal) vergelijkt ('benchmarking').

Onafhankelijkheid

Een van de doelen van het nieuwe accreditatiestelsel is de onafhankelijke positionering van de kwaliteitszorg. Dit betekent dat deze niet langer in handen is van de instellingen en hun brancheorganisaties. Het verlenen van accreditatie is de taak van een zelfstandig bestuursorgaan, ingesteld door de minister, de NVAO. Het zijn niet meer de koepelorganisaties die de beoordelingen organiseren, maar zelfstandige organisaties, de VBI's. Zo is de externe kwaliteitszorg losgemaakt van de belangenorganisaties.

Het streven naar onafhankelijkheid uit zich ook in de strenge scheiding tussen adviseren en beoordelen. Het is de VBI's niet toegestaan een adviesrelatie aan te gaan met opleidingen die zij beoordelen. Ook aan de panelleden die de VBI in dienst neemt, worden strenge eisen van onafhankelijkheid gesteld, in hun geval de onafhankelijkheid van de opleiding die zij beoordelen. De panelleden dienen onder meer een onafhankelijkheidsverklaring te ondertekenen. De eisen die gesteld worden aan panelleden staan geformuleerd in het Protocol VBI's (NVAO, augustus 2005).

De onafhankelijke positionering van het nieuwe stelsel is duidelijk vastgelegd in zowel de wet als in de documenten die de wet concretiseren. Onafhankelijkheid uit zich vooral in relaties tussen belanghebbenden. Niet alle relaties tussen instellingen, VBI's, panelleden en het accreditatieorgaan zijn echter inbegrepen in de bestaande documenten, het gebeurt ook dat zij onderbelicht blijven, of dat de taakverdeling niet duidelijk is voor de opleidingen. Daarbij gaat het vooral om de volgende relaties:

- NVAO – VBI's;
- VBI's – instellingen en opleidingen;
- Panelleden – instellingen en opleidingen.

4.2 ONAFHANKELIJKHEID IN DE PRAKTIJK

In de gesprekken die de inspectie in het kader van de midterm review voerde, kwam ook het thema 'onafhankelijkheid' ter sprake. De inspectie heeft geconstateerd dat de onafhankelijkheid niet volledig wordt gerealiseerd in de relatie tussen de NVAO en de VBI's, in die tussen VBI's en instelling en in die tussen opleidingen en panelleden.

4.2.1 VBI EN NVAO

Het is aan de NVAO een VBI al dan niet te registreren op de lijst. Sinds augustus zijn de eisen waaraan VBI's moeten voldoen verzwaard en vindt er jaarlijks een audit plaats. De strengere eisen aan VBI's zouden op den duur tot een marginale toetsing door de NVAO moeten leiden. Dat is nu nog niet het geval.

VBI's voelen zich afhankelijk van de NVAO in die zin dat de NVAO gaandeweg regels aanpast – soms met terugwerkende kracht en soms zonder overleg met betrokkenen. Het feit dat het stelsel nog relatief nieuw is en er zich niet voorziene

zaken voordoen, maakt het noodzakelijk om gaandeweg regels aan te passen en de werkwijze bij te sturen. Deze tussentijdse regelgeving bemoeilijkt echter het werk van de VBI's. Ook enkele opleidingen hadden kritiek op deze werkwijze van de NVAO.

Wanneer een opleiding het beoordelingstraject doorlopen heeft en het VBI-rapport aan de NVAO stuurt, gebeurt het herhaaldelijk dat de NVAO de opleiding verzoekt om aanvullende informatie. Hoewel deze handelwijze past binnen het accreditatiestelsel zoals dat in Nederland is vormgegeven, vinden opleidingen dit vreemd: zij hadden toch al de nodige informatie verstrekt aan de VBI. Zij verkeren in de veronderstelling met de indiening van het VBI-rapport het accreditatieproces te hebben afgerond. Hoewel de meeste opleidingen de NVAO prijzen om haar goede communicatie, ligt hier waarschijnlijk toch een communicatieprobleem.

Het is tot eind 2005 een enkele keer gebeurd dat de NVAO twijfelde aan de kwaliteit van een opleiding en het oordeel van de VBI daarover. De NVAO liet vervolgens een verificatiecommissie een gedeelte van de beoordeling overdoen. Het oordeel van de verificatiecommissie woog zwaarder dan dat van de VBI. Deze gang van zaken maakte de rol van de VBI in kwestie problematisch. Verificatie kan ook via de VBI lopen: bij een andere opleiding is verificatie op onderdelen uitgevoerd door hetzelfde panel waaraan voor de gelegenheid een nieuw lid was toegevoegd. Dit naar aanleiding van een verzoek van de NVAO, die twijfelde over de oordelen op enkele facetten.

Het kwam in incidentele gevallen voor dat de NVAO kanttekeningen plaatste bij de oordelen die de VBI's uitspraken op het niveau van de facetten. Wanneer een panel een facet als 'excellent' beoordeelt, gebeurde het dat de NVAO in haar rapport meldt dat het facet slechts de kwalificatie 'goed' verdient. Dit veroorzaakte irritatie bij de panelleden en bij de opleiding. De NVAO heeft in dezen daarom haar werkwijze bijgesteld en neemt nu de oordelen van de VBI over.

4.2.2 VBI EN INSTELLING

De VBI's bevinden zich in een lastige positie tussen de NVAO enerzijds en de instelling anderzijds. De instellingen zijn betalende klanten en de VBI's moeten hun klanten zo objectief mogelijk beoordelen. Dat kan voor problemen zorgen als de beoordeling negatief uitvalt. Zo vroeg een opleiding aan een VBI die een negatief oordeel over haar kwaliteit had of het haar vrijstond naar een andere VBI te gaan.

Om elke schijn van afhankelijkheid tussen VBI en instelling te vermijden, gaan twee VBI's slechts eenjarige contracten aan met instellingen. Deze VBI's willen niet de 'huis-VBI' van de instelling worden. Om dezelfde reden maakt een instelling gebruik van de diensten van twee VBI's. Een andere VBI gaat juist een langdurige relatie aan met de instelling en doorloopt met de opleiding het traject naar accreditatie: vanaf de nulmeting tot het verlenen van accreditatie. Een opleiding meldde door de desbetreffende VBI 'goed begeleid' te zijn. Waar een spiegel voorhouden overgaat in begeleiden is niet vast te stellen. In een dergelijk geval komen adviseren en beoordelen dicht bij elkaar te liggen. De vijf VBI's, evenals alle opleidingen

die deelnamen aan het onderzoek, achten overigens de onafhankelijkheid tussen VBI en instelling of opleiding gewaarborgd. Onafhankelijkheid is ook in het belang van de VBI zelf, want als het vertrouwen geschaad wordt, betekent dat het einde van de VBI in kwestie, aldus een van de gesprekspartners. Het is echter niet ondenkbaar dat zich in de toekomst problemen kunnen voordoen in de relatie tussen VBI en instelling. De monopoliepositie van de VBI in het wo vormt een risico voor de onafhankelijkheid.

4.2.3 ONAFHANKELIJKHEID PANELLEDEN

Panelleden worden door de VBI in dienst genomen; zij tekenen een verklaring van onafhankelijkheid. Daarmee geven zij aan geen adviesrelatie te hebben met de desbetreffende opleiding. Dit wordt geverifieerd door de opleiding; VBI's verifiëren zelf niet de verklaring van de panelleden.

Er doet zich in de praktijk een vorm van afhankelijkheid voor die niet voorzien is in de verklaring van de panelleden. Het gebeurt namelijk dat opleidingen zelf panelleden voordragen en de VBI de voordracht al dan niet overneemt. Dit kan een risico inhouden voor de onafhankelijkheid; de opleiding zal panelleden voordragen waarvan zij weet dat zij het didactisch concept van de opleiding ondersteunen en die de opleiding welgezind zijn. Opleidingen hopen zo te voorkomen dat zij met panelleden te maken krijgen die hun eigen stokpaardjes berijden. Het komt ook voor dat een instelling panelleden voordraagt op grond van denominatie.

De eis van onafhankelijkheid heeft in de universitaire wereld tot gevolg dat men daar vaak zijn toevlucht moet nemen tot panelleden die niet meer in onderwijs of onderzoek actief zijn, aldus de VBI die actief is in de universitaire wereld.

4.3 SAMENVATTING

De onafhankelijke positionering van de externe kwaliteitszorg is in het nieuwe stelsel gerealiseerd. De NVAO en de VBI's zijn onafhankelijke organisaties. Er doet zich echter een vorm van afhankelijkheid voor in de werkrelaties tussen VBI en NVAO. Deze wordt mede veroorzaakt doordat opleidingen en VBI's de oordeelsvorming en regels in het accreditatieproces als een grijs gebied ervaren. De onduidelijkheid wordt veroorzaakt door:

- tussentijdse regelgeving;
- verschillende scenario's voor interventie in beoordelingsproces.

Uit het onderzoek bleek dat er door de betrokkenen geen afhankelijkheidsrelatie in negatieve zin wordt ervaren tussen opleidingen en VBI's.

In de relatie tussen de opleidingen en de panelleden doet zich wel een vorm van ongewenste afhankelijkheid voor, namelijk wanneer opleidingen zelf panelleden voordragen.

**KWALITEIT VAN DE
BESLUITVORMING VEREIST
AANDACHT**



Naarmate de consequenties van een besluit zwaarder zijn, wordt het belang van een goede besluitvorming groter. In geval van een negatief accreditatiebesluit zijn de consequenties ernstig: de opleiding wordt op termijn bekostiging ontnomen, dat betekent in feite het sluiten van de opleiding. Het eindoordeel over de kwaliteit van een opleiding moet daarom op valide gronden worden genomen en het oordeel moet betrouwbaar zijn. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat er zowel risico's zijn ten aanzien van de validiteit, als van de betrouwbaarheid. Er blijkt variatie te zijn in de interpretatie van de aspecten van kwaliteit en in de toepassing van de beslisseregels. Er zijn verschillen in werkwijze en oordeelsvorming geconstateerd tussen VBI's onderling, tussen panels, tussen panelleden en er zijn verschillen geconstateerd in de beschrijving van de NVAO-besluiten. Deze verschillen vormen een risico voor de validiteit en betrouwbaarheid; dit risico wordt vooral in geval van twijfel over, of onthouding van, accreditatie acuut. Dit laatste doet zich echter slechts sporadisch voor. Het systeem heeft zulke zware sancties dat men alle mogelijkheden benut om de basiskwaliteit die accreditatie vereist te halen. Die mogelijkheden zijn: het verbetertraject eerder inzetten, het verlengen van termijnen, tussentijdse verbeteracties organiseren en kritische reflecties uit de rapporten weglaten. In de enkele gevallen waar accreditatie werd onthouden, legden opleidingen zich daar niet bij neer en beriepen zich op de kwaliteit van de besluitvorming en het gebrek aan taakafbakening tussen VBI's en NVAO.

Accreditatiekader

Het accreditatiekader van de NVAO, dat bestaat uit een beschrijving van de werkwijze bij accreditatie en een beoordelingsinstrument, biedt ruimte aan instellingen om hun eigen beeld van kwaliteit te laten beoordelen. Het is de uitdrukkelijke bedoeling van de NVAO dat de instellingen in het kader hun eigen visie op kwaliteit kunnen vormgeven en dat er ruimte is voor de professionaliteit van de VBI's en van de panelleden. Instellingen hebben de gelegenheid zich te profileren door van de ruimte gebruik te maken en door bijzondere kwaliteitskenmerken te laten valideren. Er zijn goede redenen om in een beoordelingskader ruimte te laten voor het 'enlightened eye' (Eisner, 1991) en niet alle aspecten van kwaliteit in het beoordelingskader tot in detail te beschrijven. Wanneer de ruimte echter op heel verschillende wijze wordt benut door instellingen en VBI's, bemoeilijkt dat de onderlinge vergelijking. Ernstiger is dat verschillen in beoordeling de betrouwbaarheid en de validiteit, en daarmee de kwaliteit van de beoordeling, in gevaar kunnen brengen.

Valide en betrouwbaar

Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van het accreditatiestelsel is een valide en betrouwbare beoordeling van de kwaliteit van opleidingen. Valide houdt in dat de beoordelaars uitgaan van hetzelfde begrip 'kwaliteit van een opleiding'. Dat begrip wordt geoperationaliseerd in de componenten van het beoordelingskader. Dit kader, dat deel uitmaakt van het accreditatiekader beschrijft zes onderwerpen die tezamen de kwaliteit bepalen. Deze onderwerpen worden gespecificeerd in facetten en de facetten worden toegelicht aan de hand van criteria. Wanneer de beoordelaars dit kader hanteren, mag men ervan uitgaan dat de beoordeling va-

lide is. De validiteit wordt aangetast als een beoordelingskader teveel ruimte laat voor eigen interpretatie; beoordelaars vormen dan ieder hun eigen begrip 'kwaliteit'. Enige ruimte in de beschrijving is echter wel vereist om recht te doen aan de deskundigheid van de beoordelaars. Het kader moet daarom niet te specifiek zijn. Zou elk facet tot in detail zijn beschreven, dan zou het deskundig beoordelen plaats maken voor mechanisch afvinken, een ongewenste situatie. Het gaat erom evenwicht te vinden tussen de ruimte die nodig is om recht te doen aan het expert-oordeel en de uniformering in werkwijze die nodig is om de betrouwbaarheid van het oordeel te bevorderen. Vergeleken met het vorige stelsel is de validiteit toegenomen omdat er voor zowel wo- als hbo-opleidingen eenzelfde beoordelingskader wordt gehanteerd.

De beoordeling is betrouwbaar als men staat kan maken op de resultaten, dat wil zeggen dat de resultaten (de beoordelingen) consistent, nauwkeurig en reproduceerbaar zijn. Dat kan men op verschillende manieren bevorderen, bijvoorbeeld door beoordelaars te trainen, door een gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen of door een zeer specifiek beoordelingskader te hanteren voorzien van regels voor de normering. Deze maatregelen bevorderen de beoordelaarsovereenstemming. Wanneer die hoog is, kan men staat maken op de betrouwbaarheid van de beoordeling.

In het accreditatieproces is de overeenstemming tussen beoordelaars op verschillende niveaus aan de orde:

— *Het VBI-panel*

Binnen een panel dienen de panelleden tot gemeenschappelijke oordelen te komen over de kwaliteit van een opleiding. Belangrijk daarbij is dat zij een gemeenschappelijk beeld hebben van de kwaliteit van het type opleiding dat zij beoordelen en dat zij een gemeenschappelijke norm ontwikkelen: wat wordt verstaan onder 'goed', wat onder 'voldoende' bijvoorbeeld.

— *De VBI*

De VBI's werken volgens het accreditatiekader, maar de ruimte die dat biedt kan aanleiding geven tot verschillen in beoordeling. Dat geldt vooral voor het toekennen van scores op de vierpuntsschaal.

— *De NVAO*

De NVAO analyseert de rapporten van de VBI's en 'kijkt mee' naar de kwaliteit van de opleiding. Ook de NVAO dient over een gemeenschappelijk beeld van en norm voor kwaliteit te beschikken.

De kwaliteit van de beoordeling moet worden gewaarborgd door een hecht systeem van interne kwaliteitszorg, waarbij aandacht besteed wordt aan bijvoorbeeld een tweede beoordeling ter verificatie, aan scholing van beoordelaars en aan onderzoek naar de beoordelaarsbetrouwbaarheid. Dit geldt zowel voor VBI's als voor de NVAO.

Het belang van een goede besluitvorming in het accreditatieproces vormde voor de inspectie aanleiding om aan de hand van het NVAO-accreditatiekader en de invulling die daaraan gegeven wordt, nader onderzoek te doen naar het gebruik

van de ruimte die de kaders bieden en naar de mogelijk ongewenste effecten van dit gebruik.

5.1 DE PRAKTIJK VAN BEOORDELEN

Valide kader

Het accreditatiekader, dat onder meer bestaat uit een beschrijving van de te volgen werkwijze, een beoordelingskader en beslisregels, garandeert voor een groot deel de validiteit van de besluitvorming. Dit kader operationaliseert wat onder kwaliteit van een opleiding verstaan moet worden. Voor het kader in gebruik is genomen, is het in verschillende commentaarrondes gevalideerd door organisaties van belanghebbenden. Daarna is het gelegitimeerd door de Tweede Kamer en door de minister vastgesteld.

In het onderzoek bleek het kader een breed draagvlak te hebben in het veld; alle vertegenwoordigers van opleidingen verzekerden de inspectie dat zij zich goed konden vinden in de onderwerpen en facetten van het kader, dus in het begrip kwaliteit dat in het kader wordt geoperationaliseerd.

Ruimte in het kader

Op de vraag aan VBI's en opleidingen of het kader genoeg ruimte bood voor een eigen invulling antwoordden alle deelnemers aan het onderzoek bevestigend. Ook kunstopleidingen, met hun heel eigen karakter, konden hun kwaliteit aan de hand van het kader goed beschrijven. De ruimte is op enkele punten echter zo groot, dat dit een risico voor de validiteit kan inhouden. Het is bijvoorbeeld aan de VBI's en de opleiding het domeinspecifieke gedeelte van het kader in te vullen. Meestal verwijzen zij naar de landelijke competentieprofielen. Deze competenties zijn meestal zo globaal geformuleerd, dat men er een eigen interpretatie aan geeft. Analyse van VBI-rapporten liet zien dat het domeinspecifieke gedeelte van het kader erg globaal wordt behandeld en weinig informatie biedt. De validiteit van het domeinspecifieke gedeelte van het kader onttrekt zich dus enigszins aan de waarneming.

Het gebeurt ook dat panelleden hun eigen visie laten prevaleren in het panel. Sommige opleidingen klaagden hierover. In het hbo is het vaak zo dat er slechts één domeindeskundige in het panel zit; dat verhoogt het risico van een eigen, te persoonlijke, interpretatie van landelijke profielen.

Verschillen in beoordeling: panelleden

Enkele van de instellingen die deelnamen aan het onderzoek meldden onenigheid in het panel. Ook gebeurde het dat een panellid zeer dominant was en de anderen nauwelijks aan het woord kwamen. Bij de oordeelsvorming ging het panel daardoor teveel af op de mening van een persoon. Dat kwam tot uiting in het rapport.

Drie opleidingen meldden teleurgesteld te zijn in het rapport; het kwam niet overeen met de verwachtingen die ten tijde van de visitatie gewekt waren. In twee gevallen leidde dat achteraf tot bijstelling van oordelen.

Een hbo-opleiding kreeg te maken met een panel dat alleen bestond uit universitaire inhoudsdeskundigen. Door de samenstelling van het panel zijn zij zwaarder beoordeeld dan vergelijkbare opleidingen, aldus de opleiding.

Verschillen in beoordeling: panels

In het onderzoek heeft de inspectie twee maal geconstateerd dat hetzelfde aspect door panels van verschillende opleidingen binnen dezelfde hogeschool anders werd beoordeeld (het ging om huisvesting en de elektronische leeromgeving). Verschillen tussen panels werden ook geconstateerd op het punt van de 'foto-film-problematiek': sommige panels lieten ontwikkelingen in de nabije toekomst (verbeterplannen, ontwikkelpotentie) meewegen in hun oordeel op facetten van het kader. Andere deden dat, terecht, niet. Zij beperkten zich tot een momentopname. Ook uit de analyse van de VBI-rapporten bleek dat op dit essentiële punt geen gemeenschappelijk standpunt bestaat. Soms worden positieve oordelen uitgesproken op basis van het vertrouwen dat het panel heeft in de verbeteracties. Meestal beperkt men zich tot de situatie zoals die op het moment van beoordelen is. Dat is in overeenstemming met de aard van het accreditatiestelsel. Op basis van de actuele situatie wordt een opleiding voor de komende zes jaar geaccrediteerd. De universitaire VBI zet de aanpak van het oude visitatiestelsel in het wo voort en laat panels verschillende opleidingen van hetzelfde type bezoeken. Zo ontwikkelen de panelleden een relatieve gemeenschappelijke norm over kwaliteit. Dat bevordert de betrouwbaarheid van hun oordelen.

Verschillen in beoordeling: VBI's

De werkwijzen van de verschillende VBI's zijn in grote lijnen dezelfde. Verschillen die er eerst waren in aanpak (audit versus peer review) zijn bezig te verdwijnen door de aanscherping van het Protocol van eisen van de NVAO. Toch maakt het uit door welke VBI een opleiding wordt beoordeeld, zoals blijkt uit de beoordeling van de vier maritieme opleidingen in Nederland. Deze opleidingen ontlopen elkaar niet veel in kwaliteit, want zij zijn gebonden aan strenge internationale regels en aan regelgeving vanuit Verkeer en Waterstaat. Hun programma's vertonen dienstengevolge veel overeenkomst. Alle vier zijn door verschillende VBI's beoordeeld. De verschillen die dat in kwaliteit oplevert zijn niet louter terug te voeren op verschillen tussen de desbetreffende opleidingen, maar ook op de verschillende visies van de betrokken panels. Het oordeel op een kwantitatief facet als onderwijsrendement komt op verschillende manieren tot stand: resultaten worden afgezet tegen landelijke streefcijfers, of tegen hogeschoolbrede streefcijfers. In een ander geval wordt veeleer de inspanning gewaardeerd om tot betere cijfers te komen. Een volgende panel compenseert lage streefcijfers met een laag uitvalpercentage. Elk panel blijkt zijn eigen methodiek te hebben om tot een oordeel te komen over het rendement. Deze verschillende werkwijzen doet zich ook voor bij een criterium als 'student/staf ratio' en bij het formele facet 'studieduur'. Deze verschillen in beoordeling zijn terug te leiden tot verschillende opvattingen over bepaalde – min of meer objectief vast te stellen – aspecten van de kwaliteit en vormen een risico voor de validiteit van de beoordeling. Dit zijn namelijk niet de aspecten waarin de deskundigheid van de expert tot uitdrukking zou moeten komen. Bij dat laatste moet veeleer ge-

dacht worden aan minder objectief meetbare facetten als het gerealiseerde niveau of de afstemming tussen vormgeving en inhoud.

Deze verschillen in methodiek op de meer objectieve facetten kwamen ook naar voren uit de analyses van de VBI-rapporten van de opleidingen SPH en P&A. Het effect daarvan is in het bovengenoemde geval dat het rendement van vier opleidingen, hoewel van hetzelfde type, niet te vergelijken is. Een ander effect is dat een formeel en objectief vast te stellen criterium als 'duur' door de één als voldoende en door de ander als goed wordt beoordeeld (terwijl het eigenlijk om een dichotome beslissing gaat).

Bij opleidingen bestaat de indruk dat sommige VBI's minder streng zijn dan andere. Afgemeten aan het aantal onvoldoendes dat wordt gegeven zou inderdaad één VBI de minst strenge zijn. Deze VBI geeft ook het meest frequent het predikaat 'excellent' (Inspectie van het Onderwijs, 2006).

Verschillen in beoordeling NVAO

Analyse van NVAO-besluiten van de bezochte opleidingen laat zien dat er ook verschillen zijn tussen de analisten. Sommige beperken zich tot een samenvatting van de oordelen van de VBI, andere plaatsen daar kanttekeningen bij of twijfelen aan de juistheid van een oordeel. Er zijn geen aanwijzingen dat dit een risico voor de kwaliteit van de besluitvorming inhoudt. De NVAO heeft de werkwijze inmiddels aangepast: de rapporten volgen nu meer hetzelfde stramien.

Toepassing beslisregels

De accreditatiebeslissing is dichotoom: ja of nee. Het oordeel op de zes onderwerpen is dat ook: voldoende of onvoldoende. Op het niveau van de facetten wordt een vierpuntsschaal gehanteerd: onvoldoende, voldoende, goed en excellent. Het is aan de VBI's en hun panelleden in te vullen wat zij als goed, wat zij als voldoende etc. bestempelen. Dit is een bron van onbetrouwbaarheid. Zo blijkt een VBI 'goed' als standaardscore te hanteren, terwijl de standaardscore (opleiding voldoet aan de eisen op dat facet) bij een ander 'voldoende' is. Men kan dus geen staat maken op de oordelen op facetniveau. Een VBI onderkende dit probleem en heeft een handreiking geschreven waarin het toekennen van een waardering wordt gespecificeerd. Een andere VBI heeft deze handreiking overgenomen. Zo wordt bij deze twee VBI's een begin gemaakt met een eenduidige toekenning van een waardering en wordt een stap gezet in de richting van de borging van oordelen.

De universitaire VBI hanteert een tweepuntsschaal voor opleidingen die in het overgangstraject worden geaccrediteerd en een vierpuntsschaal voor opleidingen die volledig geaccrediteerd worden. Ook deze VBI geeft enige, zij het summiere, informatie over de toepassing van de beslisregels.

Drie VBI's gaan ervan uit dat er maar op één facet per onderwerp onvoldoende mag worden gescoord. Een van de drie verbindt daar een compensatieregeling aan. Eén VBI wenst haar interpretatie van de beslisregels geheim te houden. De beslisregels die de NVAO heeft opgesteld doen geen uitspraak over het toegestane aantal onvoldoendes op facetniveau.

Opleidingen bleek het vaak niet duidelijk te zijn waarom iets als goed of voldoende werd beoordeeld. Zij gaven ook aan dat zij het eigenlijk niet zo belangrijk vonden.

Het ging erom de accreditatie te halen. Pas wanneer non-accreditatie dreigt, raken betrokkenen geïnteresseerd in de oordelen en de wijze waarop deze tot stand komen.

Er zijn goede redenen om, ondanks de hierboven genoemde nadelen, in een beoordelingskader ruimte te laten voor de deskundigheid van de beoordelaars. Het is echter ontoelaatbaar om ook in de beslisregels, de normering, ruimte te geven, dat vormt dat een ernstige bedreiging voor de kwaliteit van de besluitvorming. De beslisregels dienen concreet en eenduidig te zijn en voor iedereen te gelden. Dat geldt vooral voor het aantal facetten dat onvoldoende mag zijn, voor eventuele compensatiemogelijkheden en voor de standaardscore (goed of voldoende).

Borging kwaliteit besluitvorming

De VBI's besteden nog weinig of geen aandacht aan het borgen van de kwaliteit van de oordeelsvorming en de oordelen. Er zijn echter wel verschillen. Een VBI is zich van de problematiek bewust en heeft handreikingen voor de panelleden ontwikkeld, terwijl de secretarissen de taak hebben de methodologische aspecten te bewaken. Elk rapport wordt intern door twee mensen gelezen en van commentaar voorzien. Zij worden centraal beoordeeld op consistentie. Andere VBI's beperken zich tot een instructiebijeenkomst over de te volgen werkwijze. Aan systematische scholing en training van panelleden wordt door geen van de VBI's aandacht besteed. Zij gaan ervan uit dat de selectieprocedure de garantie biedt dat de panelleden professionele beoordelaars zijn.

Ook de NVAO heeft nog weinig aandacht besteed aan de interne kwaliteitszorg, daar waar het gaat om de borging van de kwaliteit van de besluitvorming en de beoordeling van de VBI-rapporten. Dat betreft althans de onderzoeksperiode (tot eind 2005). Begin 2006 heeft de NVAO de eigen kwaliteitszorg voortvarend ter hand genomen.

5.2 SAMENVATTING

De kwaliteit van de besluitvorming is nog niet goed geborgd, zo bleek uit het onderzoek. De belangrijkste bedreiging van die kwaliteit wordt veroorzaakt door de verschillen in beoordeling die zijn geconstateerd op het niveau van de panels, van de VBI's en van de NVAO. Vooral de verschillen die zijn geconstateerd in de toepassing van de beslisregels vormen een ernstig risico voor een betrouwbare en valide beoordeling. Deze risico's zijn te verkleinen door een goed systeem van interne kwaliteitszorg bij VBI's en NVAO. Daar was in de onderzoeksperiode nog slechts in beperkte mate sprake van.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Afspraken tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NVAO) over de rolverdeling tussen NVAO en Inspectie. (5-3-2003)

Commissie Accreditatie Hoger Onderwijs (september 2001). *Prikkelen, Presteren en Profileren*, Eindrapport van de Commissie Franssen.

Dittrich, K. (2004). *Steun voor accreditatie!* In: Thema 1, 04, pp 4-8.

Dittrich, K. en M. Frederiks (2005). *Accreditatie in Nederland en Vlaanderen: een eerste balans*. In: Tijdschrift voor het hoger onderwijs, jrg 23, nr.1, pp 2-16.

Dittrich, K. (2005). *Toespraak* tijdens het Nederlandse Accreditatiecongres te Rotterdam.

Eisner, E.W. (1991). *The enlightened eye: Qualitative inquiry and the Enhancement of Educational Practice*. Macmillan Pub. Co., New York, Toronto.

Het Financieele Dagblad (7 september 2004). *Universiteiten komen om in nieuwe regels*.

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (januari 2004). *Rapport Aangewezen Hogescholen*. Stand van zaken kwaliteitszorg 2003. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (september 2003). *Accreditatiejournaal I*, feiten, meningen en verwachtingen. Inspectierapport. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

ISO (mei 2004). *In het slechtste geval*, ISO-notitie over het accreditatiestelsel. Utrecht, ISO.

LSVbi: Kenniscentrum Onderwijskwaliteit (november 2004). *Visie op onderwijskwaliteit*, aan de hand van 'Accreditatiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs'. Utrecht, LSVb.

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Accreditatie in het Hoger Onderwijs*. Reactie op het rapport van de Commissie Franssen; brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 13 september 2001.

Nota Keur aan Kwaliteit. Tweede Kamer Vergaderjaar 1999-2000, kamerstuk 26 807, nr. 19.

NQA (2005). *Handreiking voor oordeelsvorming*.

NQA (2005). *Procedure hoor en wederhoor*.

NQA (2005). *Protocol NQA 2005*, hbo bacheloropleiding, operationalisering criteria accreditatiekader.

NVAO (april 2003) *Protocol beoordeling van de verlenging van de cursusduur van enkele specifieke masteropleidingen in het WO*.

NVAO (februari 2003). *Accreditatiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs*.

NVAO (juli 2004, augustus 2005). *Protocol VBI's, Nederland*.

NVAO (september 2003). *Protocol beoordeling cursusduur masteropleidingen in het WO* (Generiek kader).

NVAO (september 2003, herziene versie december 2003). *Handreiking bij de procedure voor verlenging van de cursusduur van onderzoeksgerichte masters*.

NVAO i.o. (2003). *Overgangsregeling bekostigd hbo*.

NVAO i.o. (2003). *Overgangsregeling bekostigd wo*.

NVAO i.o. (2004). *Jaarverslag 2003*. Den Haag, NVAO i.o.

NVAO (2005). *Jaarverslag 2004*. Den Haag, NVAO.

QANU (2004). *QANU-Kader*, Gids voor de externe kwaliteitsbeoordeling van wetenschappelijke bachelor- en masteropleidingen ten behoeve van accreditatie.

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs. 2003.

Volkskrant (3 juni 2005). *Commerciële hogescholen bang voor keuringssysteem*.

Wet van 20 juni 2002 houdende Wet op het Onderwijstoezicht. Staatsblad 20-6-2002, 387.

Wet van 6 juni 2002 tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2002, 302.

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs, Memorie van toelichting, 27920, nr.3, vergaderjaar 2000-2001.

BIJLAGE
ONDERZOEKSOPZET

ONDERZOEKSOPZET MIDTERM REVIEW DEEL 3

Onderzoeksvragen

In het derde deel van de midterm review is de werking van het stelsel in de praktijk onderzocht; de beoogde en niet-beoogde effecten. Het onderzoek concentreerde zich op de ruimte in het beoordelingskader en op de positie van de VBI's. In het onderzoek werden de volgende vragen beantwoord:

1. Welke ruimte biedt het accreditatiekader en hoe wordt die ruimte ingevuld door instellingen en VBI's?
2. Wanneer verschillen in beoordeling worden geconstateerd, zijn deze van negatieve invloed op de betrouwbaarheid en validiteit van de beoordelingen?
3. Gaan opleidingen zich profileren van elkaar door bijzondere kenmerken te laten valideren of de ruimte in de kaders hiertoe te benutten?
4. Het kader is prescriptief. Biedt het mogelijkheden om vernieuwing, niet traditionele curricula te beoordelen?
5. Welke werkwijze en instrumenten hanteren de VBI's en waarin verschillen zij?
6. De onafhankelijkheid van de VBI's wordt vormgegeven door:
 - de onafhankelijke positie van de organisatie en de vrije marktwerking;
 - de eenduidige beoordelingsfunctie (geen vermenging met adviesfunctie met de opleidingen) van de VBI;
 - de onafhankelijkheid van de panelleden (van de opleidingen).
Is deze onafhankelijkheid tot stand gekomen?
7. Welke risico's houdt de positie van de VBI in het spanningsveld tussen NVAO en instelling in?

Methode

Het onderzoek bestond uit drie delen: documentanalyse en gesprekken met opleidingen en VBI's.

VBI-rapporten en NVAO-rapporten van zeventien opleidingen zijn geanalyseerd en vergeleken. De selectie van rapporten vond plaats op criteria: hbo en wo, bekostigd en aangewezen, diversiteit opleidingen en diversiteit VBI's.

Er zijn gesprekken gevoerd op basis van een gespreksleidraad met vertegenwoordigers van zestien opleidingen (elf instellingen). Selectiecriteria: hbo en wo, geografische spreiding, variëteit opleidingstype en VBI, aangewezen en bekostigd, bij voorkeur meer dan een opleiding van een bepaald type. Er is een opleiding bezocht omdat bekend was dat het proces daar moeizaam verliep. Gesprekspartners bij de opleidingen waren direct betrokkenen bij het accreditatieproces, zoals opleidingsmanagers, docenten en kwaliteitszorgmedewerkers. Van de opleidingen zijn van te voren de VBI-rapporten en NVAO rapporten geanalyseerd, vaak ook de zelfevaluaties.

Op basis van een gespreksleidraad zijn gesprekken gevoerd met alle vijf de VBI's.

Van de gesprekken zijn concept-verslagen gemaakt, die aan de gesprekspartners zijn voorgelegd voor commentaar. Op basis van dit commentaar werd vervolgens het definitieve verslag opgemaakt. De onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de

hand van een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de definitieve verslagen en het documentenonderzoek.

Instrumenten

Ten behoeve van de gesprekken met VBI's en opleidingen zijn gespreksleidraden opgesteld, afgeleid van de onderzoeksvragen. Na een try-out zijn de leidraden bijgesteld.

In de gesprekken met de VBI's kwamen de volgende thema's aan de orde:

- positie VBI;
- relatie VBI - NVAO;
- werkwijze;
- ruimte in het kader;
- weging en normering;
- bijzondere kenmerken;
- internationaal aspect.

Met de opleidingen werd de gang van zaken in het accreditatieproces doorgenomen (van zelfevaluatie tot accreditatie) en kwamen thema's aan de orde als:

- weging en normering;
- ruimte in de kaders;
- internationaal aspect.

Rapportage

In katern 3 worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek op stelselniveau besproken, in katern 4 worden de bevindingen uit de praktijk van het accreditatieproces beschreven op instellingsniveau.