



ACCREDITATIE:

in internationaal perspectief

HOGER
ONDERWIJS

HOGER
ONDERWIJS

ZORG VOOR
INTERNATIONALE
KWALITEIT

ACCREDITATIE:

in internationaal perspectief

OPGAVE INHOUDS

COLOFON

Publicatie
Vormgeving
Drukwerk
Uitgave

Inspectie van het Onderwijs
Blik grafisch ontwerp, Utrecht
Drukkerij Zuidam & Zonen, Woerden
Inspectierapport 2005-19
ISBN 90-8503-028-5
PB51 22BK2005B19
oktober 2005

Aan deze uitgave werkten mee:

Ko Scheele inspecteur hoger onderwijs, projectleider
Renate Limbach adjunct-inspecteur hoger onderwijs
Jelka de Bruin senior communicatieadviseur

INHOUDS OPGAVE

	Voorwoord	4
	Beschouwing	6
1	INLEIDING	14
2	TRENDS	18
2.1	Algemene trends in de kwaliteitszorg van het hoger onderwijs	19
2.2	Toename van aandacht voor kwaliteitszorg	19
2.3	De opkomst van agencies	20
2.4	Verschillende modellen, vergelijkbare methodologiën	21
2.5	Conclusie	26
3	EUROPA: KWALITEITSZORG VOLGENS MAASTRICHT EN BOLOGNA	28
3.1	Inleiding	29
3.2	Het Verdrag van Maastricht en het ontwerp Europese Grondwet	29
3.3	De Bologna Verklaring en haar follow-up	30
3.4	Nationale kwaliteitszorgsystemen	31
3.5	Accreditatie of audit?	34
3.6	Instelling of opleiding?	36
3.7	Verbetering of verantwoording?	36
3.8	Europese pluriformiteit	37
3.9	Uitdagingen voor Europa	39
3.10	Conclusie	40
4	EISEN AAN KWALITEITSZORGORGANISATIES	42
4.1	Inleiding	43
4.2	Eisen vanuit het wereldperspectief	43
4.3	Eisen in de Verenigde Staten	45
4.4	Eisen vanuit het Europese perspectief	46
4.5	Conclusie	47
5	INSTRUMENTEN EN WERKWIJZEN VAN EXTERNE KWALITEITSZORG	48
5.1	Inleiding	49
5.2	Kaders en normering	49
5.3	Evaluatoren en werkwijzen	50
5.4	Rapportage	52
5.5	Kosten	53
5.6	Follow-up	54
5.7	Dynamisering van instrumenten en werkwijzen	54
5.8	Conclusie	55
I	Literatuurlijst	59
II	Lijst van afkortingen	63
III	Guidelines of good practice for agencies (INQAAHE)	65
IV	Standards and guidelines for quality assurance in the european higher education area (ENQA)	71
V	Code of good practice for accreditation organisations (ECA)	83

VOORWOORD
VOORWOORD

VOORWOORD
VOORWOORD

VOORWOORD

Nederland kent voor het hoger onderwijs een systeem van kwaliteitszorg waarbij opleidingen door onafhankelijke deskundigen worden beoordeeld. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) verleent op grond van dit oordeel al dan niet accreditatie.

Het toezicht op accreditatie, zoals vastgelegd in artikel 14b van de Wet op het onderwijstoezicht, is in maart 2003 nader uitgewerkt in de 'Afspraken tussen OCW, NVAO en de Inspectie van het Onderwijs'. Daarin is sprake van een onafhankelijke evaluatie in 2007 en een midterm review, uitgevoerd door de inspectie in 2005. In de midterm review van de inspectie wordt het internationale perspectief nadrukkelijk betrokken. Dit perspectief is in het hoger onderwijs niet weg te denken. Dit geldt ook voor de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs, aangezien de invoering van accreditatie niet alleen in Nederland plaatsvindt, maar als gevolg van de Bologna Verklaring in vele landen in Europa.

Het voorliggende katern is een literatuurstudie over het internationale perspectief en een beschouwing van de inspectie daarbij. Het katern geeft een overzicht van de internationale ontwikkelingen en de agenda voor accreditatie in internationaal perspectief. Voor de goede orde: het gaat daarbij dus niet om de effecten van accreditatie op de internationale kwaliteit van het onderwijs, dat is iets wat in de formele evaluatie van 2007 zonder meer aan de orde zal komen. Want uiteindelijk gaat het daar om: wat betekent accreditatie in de praktijk voor studenten en docenten?

De Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

mevrouw mr. drs. C. Kervezee



BESCHOUWING

AANLEIDING EN INHOUD VAN DIT KATERN

In dit katern wordt een beeld gegeven van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs in internationaal perspectief. Dit betreft in dit katern het accreditatiestelsel zelf, dus niet de effecten ervan voor de internationalisering van het onderwijs. In Nederland kennen we sinds 2002 accreditatie. De context van accreditatie in Nederland is zowel Europees als mondiaal, waarbij vooral ontwikkelingen in de Verenigde Staten, als bakermat van accreditatie, van belang zijn. In dit katern wordt ingegaan op trends, de eisen te stellen aan agencies (instanties belast met externe kwaliteitszorg) en op hun instrumenten en werkwijzen.

BEVINDINGEN

1. Kwaliteitszorg staat hoog op de hoger onderwijsagenda

Onmiskenbaar staat kwaliteitszorg hoog op de internationale hoger onderwijsagenda. De hoger onderwijstrends versterken het belang van kwaliteitszorg op deze agenda. Het hoger onderwijs kent steeds grotere variëteit, ook door de (toenemende) vraag naar hoger onderwijs. Gegeven ook ontwikkelingen als e-learning, commercialisering en internationalisering is het duidelijk dat de kwaliteitszorg voor grote uitdagingen staat. Nationale systemen van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs en in het bijzonder accreditatie winnen sterk aan terrein.

Naast accreditatie is internationaal gezien ook de vorm van instellingsaudit populair. De keuze voor één van deze twee modellen wordt vooral ingegeven om de verantwoording, dan wel de verbetering van de kwaliteit te benadrukken. Daarnaast is zeer bepalend of het betrekking heeft op een opleiding of op een instelling. Opmerkelijk is dat de basis activiteiten van het evaluatieproces ongeacht of het accreditatie of audit is, opleiding of instelling betreft, vrijwel gelijk zijn. Kwaliteitszorg betreft de volgende vier activiteiten:

- bepalen van evaluatiedoelen, standaarden, criteria en indicatoren;
- verzamelen van data en zelfevaluatie;
- uitvoeren van een externe evaluatie;
- het openbaar rapporteren over de bevindingen.

2. Het Europese perspectief

De Europese ministers riepen in het Communiqué van Berlijn (2003) op om 'vergelijkbare standaarden en procedures te ontwikkelen'. In Europa bestaat een grote variëteit aan nationale kwaliteitszorgsystemen, variërend van accreditatie (een publieke uitspraak dat sprake is van een bepaalde bodemkwaliteit, gebaseerd op transparante, geaccepteerde en vooraf bepaalde standaarden of criteria) tot audit (integrale evaluatie van een instelling waarbij verbetering van kwaliteit centraal staat).

In feite is er sprake van verschillen in:

- benadering (accreditatie, audit e.a.);
- object (instelling, opleiding, student);
- focus (integrale kwaliteit, curriculum, organisatie etc.);
- rationale (verantwoording of verbetering);
- methode (zelfevaluatie, performance-indicatoren, externe site-visit, inspectie).

Deze variatie geldt zelfs binnen onlangs ontwikkelde accreditatiesystemen. Al met al is er een rijk geschakeerd Europees palet. Gegeven de nationale bevoegdheid om dit te regelen is niet te verwachten dat Europa snel een uniform systeem van kwaliteitszorg heeft. De grote verschillen geven eerder aanleiding tot divergentie dan de door de ministers beoogde convergentie. Desalniettemin kan worden vastgesteld dat de netwerken, het European Network for Quality Assurance Agencies (ENQA) en het European Consortium for Accreditation Agencies (ECA) gestaag werken aan oplossingen. De standaarden van ENQA, die zijn overgenomen door de Europese ministers zijn daarbij een eerste belangrijke stap.

3. Waar staat Nederland?

Hoewel (hoger) onderwijs volgens het Verdrag van Maastricht (1992) een nationale bevoegdheid is, stellen de Europese ministers gezamenlijk eisen aan de kwaliteitszorg. Het dient te omvatten:

- een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling;
- evaluatie van dan wel instellingen dan wel opleiding, waar onder interne kwaliteitszorg, externe evaluatie, betrokkenheid van studenten en openbare rapportage;
- accreditatie, certificatie of een vergelijkbare procedure;
- internationale deelname, samenwerking en netwerken.

Als we de eisen van de Europese ministers bezien blijken deze eisen naadloos te passen bij het thans bepaalde in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (artikel 1.18 WHW):

- Verantwoordelijkheidsverdeling: Nederland kent een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling. In het Communiqué van Berlijn (2003) staat daarover: "The primary responsibility for quality assurance in higher education lies with each institution itself and this provides the basis for real accountability of the academic system within the national quality framework." In Nederland berust het primaat van kwaliteitszorg bij de instellingen (artikel 1.18 WHW). Zij zijn er voor verantwoordelijk dat er sprake is van een externe evaluatie door Visiterende en Beoordelende Instanties (VBI's) op basis waarvan accreditatie kan plaatsvinden door de agency 'Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie' (NVAO). De inspectie houdt op grond van de Wet op het Onderwijs Toezicht (WOT) toezicht op het stelsel. Het verdelen van taken en bevoegdheden over meerdere instanties is internationaal gezien overigens wel ongebruikelijk.
- Evaluatie van instellingen of opleidingen: De Nederlandse evaluatie betreft hoger onderwijsopleidingen op basis van interne evaluatie. Onafhankelijke

evaluatoren voeren vervolgens de externe evaluatie uit. Hierbij worden studenten betrokken. De rapporten zijn openbaar.

- **Accreditatie/certificatie.** De procedure in Nederland omvat accreditatie.
- **Internationale gerichtheid.** De NVAO, de VBI's en de inspectie zijn in internationale netwerken actief, onder andere in ENQA. De NVAO is initiatiefnemer voor het ECA. Het Nederlandse systeem refereert in toenemende mate aan internationale maatstaven: inhoudelijke criteria over bachelor- en masteropleidingen, zoals vastgelegd in de 'Dublin descriptoren', zijn vertrekpunt bij de referentiekaders en standaarden voor accreditatie worden afgestemd in ENQA en het ECA.

4. Waar staan de NVAO en de VBI's als organisatie?

Een belangrijke ontwikkeling is de verdere professionalisering van de agencies, de instituten die verantwoordelijk zijn voor de externe kwaliteitszorg. Op wereldschaal zijn in het International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE) eisen ontwikkeld waaraan agencies moeten voldoen. De ambitie is dat deze Guidelines of Good Practice de kwaliteit van de agencies in al hun variëteit borgt, waarbij wordt voortgebouwd op bestaande ervaringen. Door deze benadering lenen deze referentiekaders zich goed voor inbedding in nationale kwaliteitszorgsystemen. Vanuit het European Network of Quality Agencies (ENQA) zijn standards and guidelines opgesteld waaraan kwaliteitszorg moet voldoen en de leden van het European Consortium for Accreditation in Higher Education (ECA) hebben een code of good practice ontwikkeld die als basis moet dienen om tot wederzijdse erkenning van accreditatie te komen. De drie referentiekaders worden in dit rapport besproken (en integraal gepresenteerd in bijlagen III, IV en V).

Een eerste analyse leert dat de NVAO en de VBI's zich nu al goed kunnen meten met de eisen uit de bovengenoemde kaders. Toch zijn er wel een aantal aandachtspunten. Omdat de Europese netwerken hun criteria hebben ontleend aan de Guidelines van het INQAAHE worden deze hier besproken. De criteria van ENQA en vooral ECA lenen zich overigens wel, gelet op de concrete afspraak die zijn gemaakt, uitstekend voor beschouwing in 2006. Op grond van de 10 Guidelines of Good Practice zijn de volgende opmerkingen te maken (cursief de Guidelines, daarna de kanttekeningen):

1. Missie.

De agency heeft een helder beleid en plan op basis van een geformuleerde missie. Dit is bij de NVAO en de VBI's nog niet geheel uitgekristalliseerd. In het kader van ECA zijn overigens afspraken gemaakt tussen de organisaties om de ontbrekende onderdelen uit de codes of good practice te implementeren. Begin 2006 worden daarvan de resultaten verwacht.

2. De agency respecteert de instelling.

Externe evaluaties hebben zowel verantwoording als verbetering als doel.

In Nederland is de zelfevaluatie de start van externe evaluatie. Bovendien kan in Nederland de instelling zelf haar VBI kiezen. Met accreditatie heeft de verantwoor-

dingsfunctie een extra dimensie gekregen. De verbeterfunctie is evenwel in de accreditatie minder expliciet, de directe band tussen panel en opleiding is vermindert. In het accreditatiesysteem bestaan een aantal indirecte waarborgen zoals de verbeterde interne kwaliteitszorg¹, het feit dat de zelfevaluatie niet aan de NVAO wordt verstrekt, en de checks and balances tussen opleiding-VBI's en NVAO.

3. De agency is publiek erkend en onafhankelijk.

Publieke erkenning is er voor de NVAO op grond van de WHW; in de wet is de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid en de instellingen gewaarborgd.

4. De panels zijn onafhankelijk.

Bij de toets nieuwe opleiding worden door de NVAO soms eigen panels ingeschakeld, deze zijn onafhankelijk van zowel instellingen als overheid.

In Nederland is veel discussie geweest over de al dan niet noodzakelijkheid van onafhankelijkheid van de VBI's ten opzichte van hoger onderwijsinstellingen. De NVAO stelt dit voor de Nederlandse VBI's verplicht bij de registratieprocedure door de NVAO. De VBI's zijn thans alle onafhankelijk van de instellingen.

5. Er is sprake van publieke verantwoording van de procedures en criteria.

De NVAO-kaders zijn goedgekeurd door de minister; ze zijn gepubliceerd op de website van de NVAO. Ook de kaders voor de VBI's zijn gepubliceerd.

6. De procedures zijn helder voor de instellingen.

Dit zal worden nagegaan in de midterm review.

7. De agency heeft adequate voorzieningen.

De NVAO heeft een gegarandeerd budget, deels gedekt door het ministerie van OCW deels door de instellingen via tarieven, waarvan de NVAO zelf aan geeft dat het adequaat is.

8. Er is sprake van beroepsmogelijkheid tegen de beslissingen.

In Nederland is het VBI-rapport de basis voor accreditatie. Voorgeschreven is dat dit ter verificatie aan de instellingen wordt voorgelegd. Tegen accreditatiebeslissingen staat beroep open (bezwaarschrift bij de NVAO, vervolgens de mogelijkheid van beroep bij de onafhankelijke rechter).

9. Er is sprake van interne kwaliteitszorg bij de agency.

De interne kwaliteitszorg is een onderwerp die de NVAO nader vorm moet geven. Dat geldt overigens ook voor de VBI's. Wettelijk is voorzien in externe evaluatie. Overigens zijn hier, net als bij de missie, afspraken in ECA-verband gemaakt, zodat vanaf 2006 sprake is van realisatie.

10. De agency werkt samen met andere organisaties (uitwisseling van personeel en good practices e.d.).

De NVAO is initiatiefnemer van het ECA, de basis voor samenwerking tussen accreditatieorganisaties in Europa werd daarmee gelegd. Onhelder is of het

criterium van samenwerking met andere agencies ook voor VBI's zou moeten gelden. Gegeven de regeling van Nederland waar sprake is van concurrerende VBI's is samenwerking niet voor de hand liggend. Dat sluit uiteraard samenwerking met agencies uit andere landen niet uit.

5. Welke instrumenten en werkwijzen vergen aandacht?

ENQA heeft thans standaarden en criteria ontwikkeld die als raamwerk kunnen dienen voor een nationaal kwaliteitszorgsysteem. De ECA heeft een vergelijkbaar raamwerk in ontwikkeling. De standaarden betreffen de interne kwaliteitszorg van instellingen, de betrouwbaarheid en transparantie van kwaliteitszorg en de betrokkenheid van studenten. De huidige WHW neemt ook deze drie punten als uitgangspunt (artikel 1.18).

Bij de ontwikkeling van deze is een aantal aspecten van belang:

1. De evaluatoren. Vooral de 'inertheid' van de evaluatoren, een gesloten groep van 'oude bekenden' is in de kwaliteitszorg van het hoger onderwijs een bedreiging.
2. De werkwijze. Juist in die landen waar al enige ervaring is met externe kwaliteitszorg is sprake van 'metaalmoeheid' en 'gaming': betrokkenen weten wat ze moeten zeggen om een goed rapport te krijgen. Dit is niet altijd in overeenstemming met de realiteit. Van te voren vastgelegde standaarden kunnen dit nog verergeren.
3. De rapportage. Er kan nog zo'n kwalitatief hoogstaand panel zijn en een perfecte werkwijze, als er niet goed wordt gerapporteerd is de evaluatie eigenlijk mislukt.
4. De openbaarheid. Openbare rapportage is onmisbaar voor brede discussie over de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij gaat het niet alleen om de basiskwaliteit (voor het vertrouwen van student en samenleving), maar ook om excellente kwaliteit.
5. De kosten. Hoewel in de hele wereld klachten over de kosten van externe kwaliteitszorg worden gehoord, is er geen onderzoekssystematiek beschikbaar, laat staan een valide rapport.
6. De follow-up. Er zijn zeer weinig formele vervolgstappen door en of op grond van externe organisaties. Nadat eens in de zes jaar het rapport van de externe evaluatoren is uitgebracht, en accreditatie is verleend, is het aan de instelling om hieraan een vervolg te verbinden. De afschaffing van de bestaande follow-upprocedure in Nederland is internationaal gezien dus niet vreemd. Overigens is er in Nederland wel de mogelijkheid voor de instelling om een officiële follow-up te verbinden aan een rapport in de vorm van een herstelperiode indien accreditatie niet wordt verleend, maar dit is uitzonderlijk.

DE AGENDA

De korte termijn

Uit de analyse volgt dat in internationaal perspectief de externe kwaliteitszorg in Nederland grosso modo aan de vereisten voldoet, zelfs aan de zeer recent vastgestelde eisen door de internationale netwerken.

Er is een aantal punten die de aandacht behoeven op de korte termijn:

1. de missie van de NVAO en VBI's en het op basis daarvan geformuleerde beleid en planvoering;
2. de verbeterfunctie van het stelsel;
3. de interne kwaliteitszorg van de NVAO en VBI's ;
4. evaluatoren: het belang van de evenwichtigheid van de panels (leeftijd, samenstelling bijvoorbeeld toevoegen van internationale experts) en training van de evaluatoren;
5. het belang van goede en transparante data als ondersteuning van de evaluaties;
6. rapporteren niet alleen over basiskwaliteit (voor het vertrouwen van student en samenleving), maar ook de excellente kwaliteit;
7. de kosten van accreditatie.

De uitdaging voor de korte termijn voor Nederland is daarnaast gelegen in de implementatie van de codes en guidelines zoals in de verschillende netwerken zijn opgesteld. Dat dit niet vrijblijvend is laat de code of good practice van de ECA zien. Voor wederzijdse erkenning van accreditatie en kwaliteitszorg is het noodzakelijk aan de eisen te voldoen zoals geformuleerd door de ECA. Voor de realisatie hiervan is binnen de ECA een stappenplan (Figuur 1) opgesteld om tot wederzijdse erkenning te komen.

¹ Zie onder meer het rapport 'Accreditatie: de kosten in kaart', Inspectie van het Onderwijs, 2005.

	Activities/Tools	Date
Mutual understanding of accreditation organisations	Inventory of accreditation systems Mutual cooperations/observations	2005
Mutual recognition of accreditation procedures	Code of good practice Principles: selection of experts Common accreditation framework Common publication format/databank	2004 2005 2006 2006
Mutual recognition of assessment results	Equivalence institutional/programme approaches Accreditation of joint degrees External review of ECA members	2005 2006 2007
Mutual recognition of accreditation decisions	Joint declaration ECA-ENIC/NARIC Bilateral pilot projects within ECA London 2007: progress report Formal agreement of mutual recognition	2005 2006 2007 2007

Figuur 1. Stappenplan van ECA om tot wederzijdse erkenning te komen (Heusser, 2005).

De lange termijn

Het blijft opvallend dat de kwaliteitszorg bij het zeer gevarieerde hoger onderwijs met haar steeds meer divers wordende studentenpopulatie het karakter van connectie heeft. Maatwerk zou niet alleen beter passen bij deze ontwikkelingen, het zou ook de gelegenheid geven voor het opzetten van minder logge systemen. De internationaal veelgehoorde klachten van bureaucratie en extra kosten kunnen daarmee wellicht deels worden ondervangen. Variatie in methode heeft nog een ander voordeel: het is een probaat middel tegen 'gaming'.

Het perspectief voor het hoger onderwijs in Europa voor de wat langere termijn zou dan een open systeem kunnen zijn waarbij instellingen of opleidingen een vorm van evaluatie, audit of accreditatie kunnen kiezen die past bij hun profiel en hun wens. In ENQAVerband werd niet voor niets gepleit voor meerdere ontwerpen, waarbij het uiteraard wel van belang is dat vóór de invoering het voorgenomen ontwerp wordt gecommuniceerd. De inrichting van de kwaliteitszorg zou moeten worden benaderd aan de hand van verschillende modellen (accreditatie, audit, assessment en andere externe evaluatie) en op grond daarvan zou het object, de focus en methodologie gekozen moeten worden.

Voor de Nederlandse accreditatie ligt de uitdaging om tijdig te anticiperen op de bovenstaande aandachtspunten en ontwikkelingen.

Zoals eerder gesteld is, is voor de korte termijn voor Nederland de afstemming, noodzakelijk om in Europa te komen tot wederzijdse erkenning van accreditatiebeslissingen, van essentieel belang. Het risico bestaat dat deze afstemming zal leiden tot uniformering van methoden en een 'one size fits all'-benadering. Om adequaat in te kunnen springen op innovaties in het hoger onderwijs (bijv. maatwerk door het gebruik van elektronische leeromgevingen), maar ook om mogelijke negatieve effecten van de gekozen methode (zoals metaalmoeheid) adequaat de hand te kunnen bieden wordt het voor agencies van levensbelang om te beschikken over een gereedschapskist met gevarieerde methoden die op maat kunnen worden ingezet. Dat deze flexibele inzet van gevarieerde methoden op gespannen voet staat met een mogelijke 'one size fits all'-benadering behoeft geen nadere uitleg.



INLEIDING



Toen de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) in 2003 operationeel werd was daarmee accreditatie in Nederland een feit. Nu, bijna twee jaar later, maakt de inspectie een eerste balans op. Deze beschrijving maakt deel uit van de midterm review die de inspectie in 2005 uitvoert conform de 'Afspraken van maart 2003 tussen OCW, NVAO en inspectie'.

Het doel van de midterm review is tweeledig:

- het beschrijven van de werking van het stelsel;
- het signaleren van gewenste en ongewenste effecten.

De midterm review wordt gepubliceerd in de vorm van een aantal katernen die binnen een afzienbaar tijdsbestek worden gepubliceerd. De onderwerpen die aan bod komen vloeien voort uit de doelen van het stelsel en uit signalen die ons bereikt hebben uit de instellingen, de pers en van betrokkenen als brancheorganisaties en de NVAO.

In de midterm review komen de volgende onderwerpen aan de orde: accreditatie vanuit internationaal perspectief, de kosten van accreditatie, de positie van de visiterende en beoordelende instanties (VBI's) en de ruimte en flexibiliteit van de beoordelingskaders. Het laatste katern in de reeks vormt een synthese van de voorafgaande katernen en legt een verband tussen de doelen van accreditatie en hetgeen tot nu toe bereikt is: de gewenste effecten. Daarnaast zal ook gewezen worden op eventuele onvoorziene en ongewenste effecten. De katernen komen in 2005 en de eerste helft van 2006 gereed.

In de midterm review van de inspectie wordt het internationale perspectief nadrukkelijk betrokken. Het internationale perspectief is in het hoger onderwijs niet weg te denken. Dit geldt ook voor de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs aangezien de invoering van accreditatie niet alleen in Nederlands maar als gevolg van de Bologna Verklaring (1999) in vele landen in Europa plaatsvindt.

De ambitie van de inspectie is om:

- internationale trends te vertalen naar het eigen stelsel, als zij kunnen bijdragen aan de kwaliteit daarvan;
- de Nederlandse situatie te beschrijven vanuit Europees perspectief en een vergelijking met andere Europese landen mogelijk te maken;
- risico's tijdig te signaleren en voorstellen voor verwerking te doen.

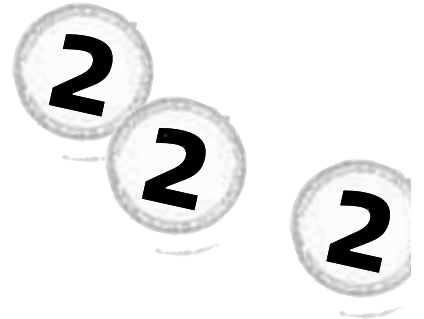
Het voorliggende katern is een literatuurstudie, waaraan de inspectie een beschouwing verbindt. Het beschrijft de uitdagingen voor accreditatie in internationaal perspectief. Dit katern is bedoeld zowel als achtergrond als agendazettend. In dit rapport wordt een beeld gegeven van trends (hoofdstuk 2), Europese ontwikkelingen (hoofdstuk 3), eisen aan agencies voor kwaliteitszorg (hoofdstuk 4) en instrumenten en werkwijzen (hoofdstuk 5). Het rapport is met name gebaseerd op informatie uit internationale hoger onderwijsnetwerken. Een literatuurlijst en lijst van afkortingen zijn opgenomen als bijlage I en II. In bijlage III zijn de wereldwijd geformuleerde kwaliteitseisen aan agencies opgenomen.

Bijlagen IV en V betreffen de in Europees verband gestelde kwaliteitseisen aan externe kwaliteitszorg.

Het katern is bedoeld voor bestuurders, beleidsfunctionarissen en belangstellenden op het terrein van accreditatie en internationalisering in het hoger onderwijs.



2TRENDS



2.1 ALGEMENE TRENDS IN DE KWALITEITSZORG VAN HET HOGER ONDERWIJS

Wereldwijd zijn er verschillende trends zichtbaar op het terrein van kwaliteitszorg (Frazer, 2003). In de onderstaande paragrafen worden de volgende vier trends uitgewerkt:

1. de omvang van kwaliteitszorg neemt toe, ook door impulsen in wereldregio's zoals in Europa door de Bologna Verklaring (1999);
2. voor kwaliteitszorg worden in de gehele wereld speciale agencies ingericht;
3. de gangbare modellen verschillen, maar groeien naar elkaar toe;
4. diversificatie van methodologieën en maatwerk.

2.2 TOENAME VAN AANDACHT VOOR KWALITEITSZORG

Ontegenzeggelijk staat kwaliteitszorg in het hoger onderwijs inmiddels internationaal zeer hoog op de agenda. Zowel in de wereldregio's als nationaal wordt kwaliteitszorg gestimuleerd. Er is een groeiende competitie in het hoger onderwijs met ook –zo bleek in het wereldwijde netwerk INQAAHE) de strijd om het eigen kwaliteitszorgsysteem als wereldstandaard neer te zetten. Daarbij zijn de ontwikkelingen bij de onderhandelingen in het kader van het GATTs (General Agreement on Tariffs, Trade and Services) van belang. Koepels van universiteiten en studenten hebben wereldwijd negatief gereageerd op het idee dat hoger onderwijs een 'service' zou zijn en derhalve onder de spelregels (marktwerking) van de World Trade Organization (WTO) zou vallen. De betrokkenen zien overigens allen dat door overheden geëntameerde kwaliteitszorgarrangementen daarbij van belang zijn (Inspectie, 2003-40).

In het kader van de discussie over GATTs zette UNESCO in 2003 het onderwerp kwaliteitszorg in Oslo op de internationale agenda. De regionale conventies van UNESCO, die wereldwijd de basis zijn voor erkenning van diploma's, zullen worden herzien. Het streven is om de sterk juridische conventies te vervangen door meer flexibele arrangementen, waarbij kwaliteitszorg een belangrijke rol speelt. De UNESCO streeft naar:

- het verbeteren van het systeem en het proces van erkenning van hoger onderwijsdiploma's;
- betere informatie over erkenning van instellingen en opleidingen, resulterend in een database van erkende instellingen en opleidingen;
- een proces van erkenning van agencies wereldwijd;
- het stimuleren van netwerken binnen wereldregio's.

Ook in de wereldregio's zijn er impulsen voor externe kwaliteitszorg. Regio's worden steeds belangrijker voor de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs (Uvalic-Trumbic/Larsen, 2003). Daar zijn volgens Lewis (2003) vier redenen voor. Allereerst de vergrote mobiliteit van studenten. Als tweede reden geeft hij de vergrote mobiliteit van afgestudeerden. Vervolgens de ontwikkeling van transnationaal onderwijs en tenslotte de samenwerkingsverbanden tussen kleine nationale

staten zoals bijvoorbeeld de Noordse landen, de Baltische staten, en in Nederlands-Vlaanderen (de NVAO).

Het sterkste is deze ontwikkeling te zien in Europa op grond van de Bologna Verklaring (1999). Daarop wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid ingegaan.

2.3 DE OPKOMST VAN AGENCIES

Europa ontwikkelt zich tot een Europese Hoger Onderwijs Ruimte, waarin de verschillende hoger onderwijsstelsels in samenhang worden gebracht. Daarbij zijn ook veel en verschillende agencies tot stand gebracht.

Ook op wereldschaal is er sprake van een kleurrijk palet van agencies. Zo kent Noord Amerika een lange ervaring met institutionele accreditatie, passend bij de onderwijscultuur waar de staat op afstand staat. Daarnaast kent ze professionele accreditatie (special accreditation) die recht geeft op 'professional licenses'. In Midden-Amerika is op grond van nationale wetgeving sprake van één accreditatieorganisatie. Dit in tegenstelling tot Latijns-Amerika. Daar is sprake van accreditatie die is ontstaan uit vrijwillige deelname van instellingen. In Zuid-Azië werken een aantal agencies samen op gerichte thema's als referentiekaders en afstandsonderwijs en wordt nu personeel uitgewisseld, terwijl in Afrika de eerste agencies ontluiken naar voorbeeld van Zuid-Afrika. Het is dan ook de vraag of een uniforme opzet van wereldregionale (laat staan mondiale) kwaliteitszorgsystemen zinvol is (Inspectie, 2003-40).

Een belangrijke ontwikkeling in de Verenigde Staten is de proliferatie van kwaliteitszorg. Instellingen in de VS kiezen bij institutionele accreditatie daar zelf de accreditatieorganisatie. Dat heeft geleid tot een wildgroei van agencies: zo hebben bijvoorbeeld de commerciële instellingen een eigen accreditatie-organisatie opgericht, net als de theologische instellingen. Inmiddels hebben ook diverse 'Liberal Arts' instellingen een eigen organisatie opgericht en het einde van deze versnippering lijkt niet in zicht. Hier lijkt geen ontwerp achter te zitten, het gebeurt gewoon (Inspectie, 2004 - 49).

De verhouding van de agencies met de overheid verschilt sterk. In Rusland en China bijvoorbeeld zijn de agencies gecentraliseerde overheidsorganisaties. In Nederland is de NVAO bij wet ingesteld, maar onafhankelijk gepositioneerd; de VBI's zijn (onafhankelijke) private organisaties. In sommige landen is sprake van een financiering door de overheid, maar met een officiële bestuurlijke lijn naar hoger onderwijsinstellingen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland, Oost-Europa en Australië. In de Verenigde Staten en Nieuw Zeeland zijn de accreditatie-organisaties private organisaties.

Ondanks deze verschillende vormen, is er een opmerkelijke gelijkgezindheid over de taken die door kwaliteitszorg organisaties worden uitgevoerd, namelijk:

- ontwikkeling en actualisering van kwaliteitscriteria (in overleg met de instellingen);
- registreren van externe evaluatoren;
- organisatie van site-visit;
- publiceren van accreditatie-beslissingen;
- bijhouden van accreditatie-schema's;
- bijhouden van een nationale data-base met accreditatieoordelen;
- trainingprogramma's voor evaluatoren;
- nationale en internationale samenwerking;
- evaluatie en vernieuwing van het accreditatie-proces.

Deze gelijkgezindheid legt een basis om onderling afspraken te maken over de eisen die aan de agencies kunnen worden gesteld om hun werkzaamheden vergelijkbaar en adequaat in te vullen (Inspectie, 2003 - 40).

De eisen die aan de agencies kunnen worden gesteld staan centraal in hoofdstuk 4.

2.4 VERSCHILLENDE MODELLEN, VERGELIJKBARE METHODOLOGIËN

Internationaal zijn in het hoger onderwijs twee kwaliteitszorgmodellen dominant: accreditatie en audit.

Accreditatie wordt in dit rapport als volgt gedefinieerd: een publieke uitspraak dat sprake is van een bepaalde bodemkwaliteit, gebaseerd op transparante, geaccepteerde en vooraf bepaalde standaarden of criteria.

Onder audit wordt verstaan een integrale evaluatie van een hoger onderwijs instelling door deskundigen (Inspectie, 2003 - 40).

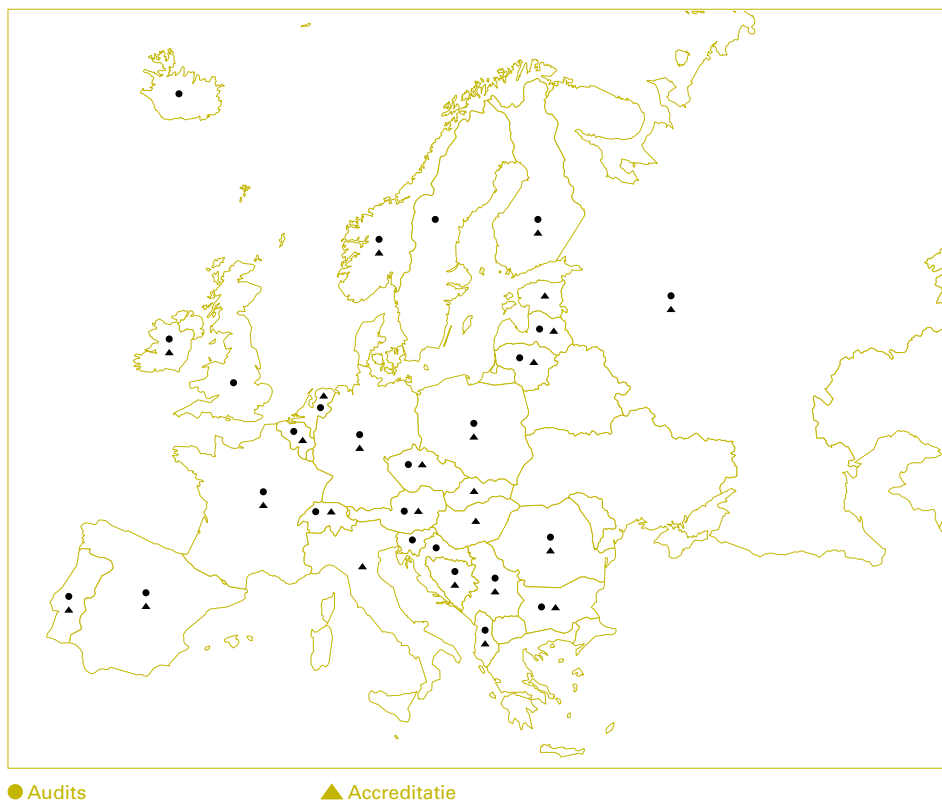
Het onderscheid tussen accreditatie en audit is ook kernwoorden weer te geven:

Accreditatie	Audit
Verantwoording	verbetering
standaarden (ja/nee)	'fitness for purpose'
nadruk op onafhankelijke experts	nadruk op zelf-evaluatie
harmonisatie	diversificatie
situatieschets (foto)	inclusief verwachting (film)
mogelijkheid voor ranking	geen ranking

Tabel 1. Verschil tussen accreditatie en audit (ontleend aan Massey, Inspectie, 2003 - 46).

Als voordeel van de audit boven accreditatie wordt genoemd dat het als multi-niveau en multi-actor kan worden ingezet, hetgeen deze vorm veel flexibeler maakt. Ook als het gaat om effectiviteit, kosten en impuls voor verbetering wordt audit boven accreditatie verkozen. Daar staat tegenover dat de accreditatie een heldere beoordeling geeft, die bovendien altijd openbaar is. Bovendien is daar de onafhankelijkheid van beoordeling een gegeven, bij audit niet. (Massey, 2003).

Accreditatie en audit kunnen overigens naast elkaar bestaan zoals Heusser (2005) ons laat zien in een landkaart voor kwaliteitszorg in het hoger onderwijs in Europa.



Figuur 2. Overzicht van accreditatie en audit in Europa (Heusser, 2005).

Op de situatie in Europa wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3.

De accreditatiemodellen kennen overigens stevige verschillen. In de Verenigde Staten startte accreditatie als een vrijwillig proces van instellingen is de basis voor accreditatie in de VS de instellingsaccreditatie. Daarna ontstond opleidingsaccreditatie. Daarna ontstond opleidingsaccreditatie.

Opleidingsaccreditatie wordt in de Verenigde Staten verzorgd vanuit de branche: werkveld en bedrijven. Hierdoor betreft het niet alle opleidingen want niet alle opleidingen kennen branche organisaties, maar dat vindt men niet bezwaarlijk: instellingsaccreditatie omvat immers alle instellingen. Opleidingsaccreditatie kent in de VS als voordeel dat de praktijk en de branche een belangrijke betrokkenheid heeft bij de beoordeling. Dit leidt overigens wel in een aantal gevallen tot verzwaring van de kwalificatie-eisen. Een overtuigende illustratie daarvan is de opleiding fysiotherapie waar tot voor kort een bachelorprogramma afdoende was. Inmiddels is een masterprogramma al niet meer voldoende: het is een doctoraatprogramma geworden. Dit is een interessante bevinding gegeven de thans lopende discussie over de Europese kwalificatiestructuur, zoals die door de Europese ministers is geëntameerd (Communiqué van Bergen, 2005).

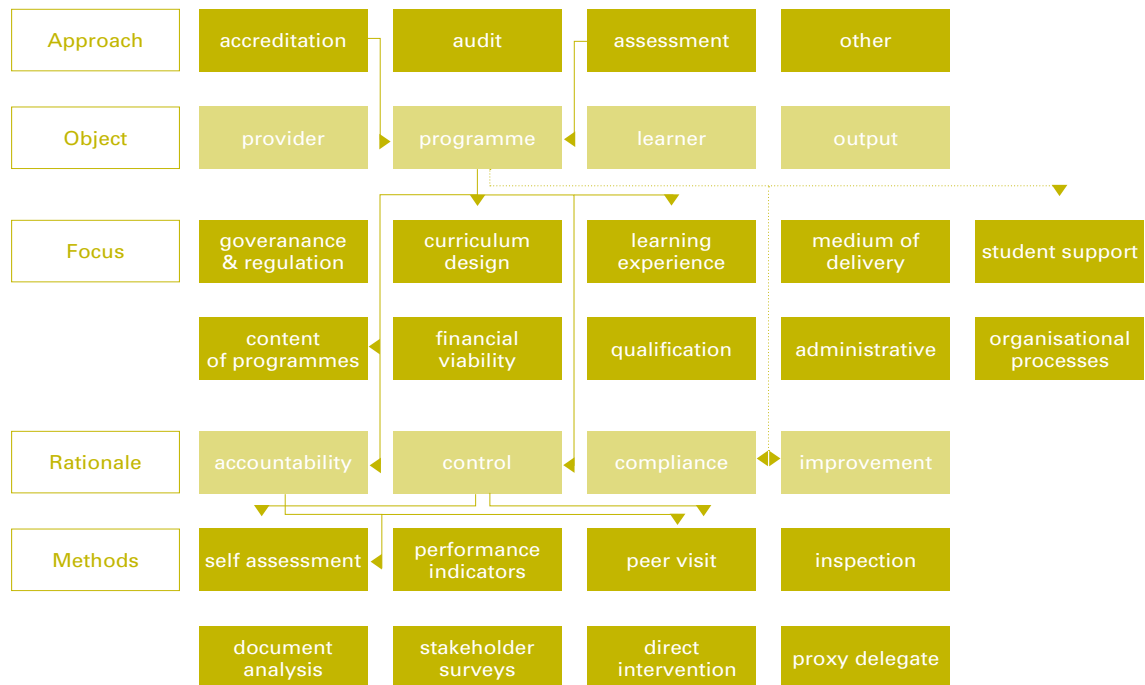
Daarnaast zijn er opvallende overeenkomsten tussen accreditatie en audit (Inspectie, 2004 - 49). Qua methode blijken ze namelijk dezelfde vier stappen te omvatten: zelf-evaluatie, panel-evaluatie, rapportage en het oordeelsvorming. Daarnaast is er veel variëteit zoals Harvey betoogt. Er zijn verschillende benaderingen, verschillende objecten, gezichtspunten, rationales en methodes.

Approach	accreditation	audit	assesement	other	
Object	provider	programme	learner	output	
Focus	goveranance & regulation	curriculum design	learning experience	medium of delivery	student support
	content of programmes	financial viability	qualification	administrative	organisational processes
Rationale	accountability	control	compliance	improvement	
Methods	self assessment	performance indicator	peer visit	inspection	
	document analysis	stakeholder surveys	direct intervention	proxy delegate	

Figuur 3. Overzicht van evaluatie benaderingen (Harvey, 2003).

Harvey betoogt dat dit geen vaste 'kolommen' zijn: een evaluatiebenadering zoals accreditatie kan verschillende objecten omvatten, waarbij de focus ook verschillend

is, net als de rationale, waardoor de methode ook zal variëren. Dat zelfde geldt voor de audit en andere evaluatiebenaderingen. Hij illustreert dit als volgt:



Figuur 4. Mogelijke variëteit in externe evaluatie (Harvey, 2003).

Het complexe hoger onderwijs met zijn verschillende rationales, zou in zijn ogen dan ook moeten worden benaderd met verschillende methodes. Het object en de focus van evaluatie zouden gekozen moeten worden op grond van de betreffende rationale en de benadering zou alsdan moeten worden bepaald in plaats van andersom (Harvey, 2003).

Harvey lijkt daarin te worden gesteund door de steeds verder gaande variëteit en diversificatie van het hoger onderwijs zelf. In het hoger onderwijs zien we volgens Leeuw (2001b) variëteit in vele gedaanten:

- de onderwijsvormen;
- de bestuurlijke relaties tussen hogescholen en universiteiten;
- de omvang van de hoger onderwijsinstellingen;
- de wijze waarop onderwijs op grond van de BaMa wordt vernieuwd;
- de wijze van selectie, bijvoorbeeld de invoering van het bindend studieadvies;
- al dan niet duale programma's;
- extensief of intensief onderwijs;
- elektronische leeromgevingen.

Een denkbaar hoger onderwijsscenario is derhalve atomisering en winkelgedrag: individualisering van leerprocessen en leerstijlen. In dit scenario wordt de geïndividualiseerde vraag van de student steeds belangrijker.

We zien in de Verenigde Staten al een ontwikkeling naar diversificatie van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. In de VS zijn de volgende vier belangrijke ontwikkelingen gaande (Inspectie, 2004 – 51 / 2005 - 53).

Allereerst verandert het aangrijpingspunt van instellingen en opleidingen naar het beoordelen van uitkomsten: stonden eerst randvoorwaarden zoals goed management, goede beschrijvingen van de curricula, personele en materiële voorzieningen en kwaliteitszorg centraal, nu wordt de nadruk gelegd op leeropbrengsten. Dat dit gevolgen heeft voor de procedures en reikwijdte van kwaliteitszorg is evident. Er treedt een verschuiving op van statische minimumstandaards, naar een continu proces van verbetering.

Daarnaast verandert de visie op accreditatie van 'product naar proces' en 'van verantwoording naar verbetering'. Er is duidelijk een kentering waarneembaar van 'accreditatie als beslissing voor de bodemkwaliteit' naar 'agenda's' voor verbetering. Accreditatie wordt steeds meer gezien als een proces naar toegevoegde waarde, waarbij het gaat om continue verbetering.

De derde belangrijke ontwikkeling is de verandering van de instrumenten voor accreditatie: van een mechanisch, bureaucratisch proces naar nieuwe methoden en standaarden. Een andere kijk op het proces leidt tot andere criteria. Men is op zoek naar minder statische en naar criteria die ruimte geven aan dynamiek en veelzijdigheid, naar criteria die gelden voor de progressie in het leren en voor de uitkomsten van dat proces.

Tenslotte vindt er een discussie plaats over de openbaarheid van rapporten. Tot nu toe was men van mening dat het proces wel openbaarheid nodig heeft. Men ziet nu meer de risico's van het openbaar maken van rapporten.

Er is een aantal voorbeelden van deze vernieuwingen. SACS, de accreditatieorganisatie voor de zuidelijke staten in de VS heeft haar gehele methodologie al bijgesteld, er is veel meer aandacht voor voorbereidende deskresearch. WASC, de accreditatieorganisatie voor Californië heeft variatie in de site-visits ingevoerd: afhankelijk van de analyse van de zelf-evaluatie en andere informatie beslist WASC over de intensiteit en de periodiciteit van site-visits. In een enkel geval experimenteert men zelfs met het geheel achterwege laten van site-visits en het volstaan met het één keer per vier jaar organiseren van een bijeenkomst van vergelijkbare instellingen, waar men een doelstellingen/uitkomsten-discussie voert. De oorzaak van deze verandering is de noodzaak voor het 'levend houden' van het systeem. Men heeft enkele cycli van accreditatie 'oude stijl' achter de rug. Het nut om opnieuw dezelfde accreditaties uit te voeren wordt als zeer gering ervaren. Iets om in het achterhoofd te houden voor Nederland (Inspectie, 2004 - 49).

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verschillende aspecten van de methodologieën.

2.5 CONCLUSIE

Kwaliteitszorg in het hoger onderwijs wint sterk terrein, ook door wereldregionale impulsen zoals in Europa met de Bologna Verklaring (1999). Het heeft geleid tot een wildgroei aan agencies in de wereld. Ondanks deze wildgroei is er een opmerkelijke gelijkgezindheid over de taken die door kwaliteitszorgorganisaties dienen te worden uitgevoerd. In het hoger onderwijs zijn twee modellen dominant: accreditatie en audit. Ze kennen niet alleen dezelfde stappen (beide gaan uit van zelf-evaluatie, panel-evaluatie en rapportage), maar ook kwaliteitszorgorganisaties met een gevarieerde toepassing naar object (instelling, opleiding), focus, rationale (bv. verbetering, verantwoording) en methode. Ook gelet op de variëteit in het hoger onderwijs zal de vraag naar maatwerk in kwaliteitszorg toenemen. In de Verenigde Staten vinden interessante ontwikkelingen plaats rond diversificatie van methodologieën en maatwerk. In landen waar zowel accreditatie als audit plaatsvindt, is het voor de agencies van belang een gereedschapskist te hebben met gevarieerde methoden die op maat kunnen worden ingezet.



EUROPA: KWALITEITSZORG VOLGENS MAASTRICHT EN BOLOGNA



3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de externe kwaliteitszorg in Europees perspectief beschouwd. Allereerst (3.2) wordt kwaliteitszorg gezien vanuit het Verdrag van Maastricht en het ontwerp van de Europese Grondwet, waarna wordt ingegaan op de Bologna Verklaring en de follow-up daarvan (3.3). Vervolgens wordt een overzicht van de nationale kwaliteitszorgsystemen in Europa gegeven (3.4), wordt het gehanteerde model van externe kwaliteitszorg (accreditatie of audit) in de verschillende landen besproken (3.5), waarna de eenheid van beoordeling (instelling en/of opleiding) wordt beschouwd (3.6). In welke landen kwaliteitsverbetering en waar de kwaliteitsbeoordeling centraal staat komt aan de orde in paragraaf 3.7. De diversiteit in nationale invullingen van kwaliteitszorg wordt duidelijk in paragraaf 3.8. Dit wordt in paragraaf 3.9 afgezet tegen de Europese ambities. Afgesloten wordt met conclusies (3.10).

3.2 HET VERDRAG VAN MAASTRICHT EN HET ONTWERP VAN DE EUROPESE GRONDWET

Op 29 oktober 2004 is in Rome het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ondertekend door de regeringsleiders en staatshoofden van alle EU-lidstaten. Dit ontwerp Europese grondwet beschrijft hoe de Europese Unie (EU) werkt. De grondwet is een bundeling van alle bestaande Europese Verdragen en bevat ook enkele nieuwe voorstellen. De Grondwet treedt in werking als ook de parlementen van alle EU-lidstaten, al dan niet via een referendum, het document hebben geratificeerd.

Nu Frankrijk en Nederland in juni 2005 de Grondwet bij referendum hebben afgewezen, is de vraag of dit gevolgen heeft voor het hoger onderwijs. Dat blijkt niet het geval. Voor het onderwijsbeleid staat het Verdrag van Maastricht centraal. In het Verdrag van Maastricht (1992) zijn twee artikelen over onderwijs, beroepsopleiding en jeugd opgenomen.

Krachtens het Verdrag van Maastricht behoort het onderwijsbeleid en kwaliteitszorg tot de nationale competentie; de verantwoordelijkheid voor de inhoud en de opzet van het onderwijs blijft bij de lidstaten liggen. De Europese Unie wil echter bijdragen tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen vanuit een volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid.

Daarnaast is het optreden van de EU erop gericht om onder andere de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen, de samenwerking tussen onderwijsinstellingen te bevorderen en de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen. In het kader van de interne markt is ze bevoegd om de beroepserkenning te bevorderen. Stimuleringsmaatregelen moeten hiertoe bijdragen, zonder

dat dit overigens leidt tot een harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijk bepalingen van de lidstaten.

3.3 DE BOLOGNA VERKLARING EN HAAR FOLLOW-UP

De afgelopen jaren hebben de Europese ministers van onderwijs zich nadrukkelijk uitgesproken over de verwezenlijking van de Europese dimensie in het hoger onderwijs. De Europese ministers hebben de wens neergelegd voor samenwerking en vergelijkbaarheid, zonder zich vast te leggen op één Europees systeem. In 1999 tekenden 29 Europese ministers van onderwijs de Verklaring van Bologna. Inmiddels hebben al 45 Europese landen de Bologna Verklaring ondertekend; het is daar mee met recht een Europees hoger onderwijs handvest geworden.

In de verklaring van Bologna spreken de Europese ministers zich uit voor een Europese hoger onderwijsruimte per 2010, te bereiken door onder meer de introductie van een hoger onderwijsmodel bestaande uit twee cycli. In de praktijk werd dit al snel vertaald met een Bachelor-Masterstructuur. Daarnaast spraken zij zich uit voor versterking van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Expliciet werd daarbij de wens uitgesproken om de samenwerking op het gebied van kwaliteitszorg uit te bouwen door middel van het Europese netwerk van Quality Agencies (ENQA), de European University Association (EUA), de Europese studentenorganisatie ESIB en de Europese associatie voor kort hoger onderwijs EURASHE.

In de Bologna Verklaring van 1999 wordt (nog) niet gesproken over accreditatie. Dat is niet verwonderlijk omdat er in de lidstaten altijd enige huiver is geweest om zich vast te leggen op één systeem, laat staan op één kwaliteitssysteem. De Europese ministers houden nadrukkelijk vast aan de eigen nationale verantwoordelijkheid als het gaat om onderwijsbeleid en kwaliteitszorg. Aan de andere kant bestond ook al ten tijde van de Bologna-Verklaring de wens tot samenwerking.

De Verklaring van Bologna werd omgezet in een pakket van eisen in Berlijn in 2003. De ministers riepen in het Communiqué van Berlijn het European Network for Quality Assurance Agencies (ENQA) op om vergelijkbare standaarden en procedures te ontwikkelen:

“At the European level, Ministers call upon ENQA through its members, in co-operation with the EUA, ERASHE and ESIB to develop an agreed set of standards, procedures and Guidelines on quality assurance, to explore ways of ensuring an adequate peer review system for quality assurance and/or accreditation agencies or bodies, and to report back through the Follow-up Group to Ministers in 2005.”

Vóór de ministersconferentie van mei 2005 in Bergen heeft ENQA de lijst van standaarden gereed gemaakt.

De Europese ministers namen in de ministersconferentie van Bergen de resultaten over in het Communiqué van Bergen (2005):

“We adopt the standards and Guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area as proposed by ENQA. We commit ourselves to introducing the proposed model for peer review of quality assurance agencies on a national basis, while respecting the commonly accepted Guidelines and criteria. We welcome the principle of a European register of quality assurance agencies based on national review. We ask that the practicalities of implementation be further developed by ENQA in cooperation with EUA, EURASHE and ESIB with a report back to us through the Follow-up Group. We underline the importance of cooperation between nationally recognised agencies with a view to enhancing the mutual recognition of accreditation or quality assurance decisions.”

Deze standards zijn opgenomen als bijlage IV en worden besproken in paragraaf 5.2.

In het Verdrag van Maastricht (1992) is bepaald dat de hoger onderwijsbevoegdheden, ook die op het terrein van kwaliteitszorg, nationale en geen Europese bevoegdheden zijn. In de volgende paragrafen gaan we dieper op de nationale systemen in.

3.4 NATIONALE KWALITEITSZORGSYSTEMEN

In 1998 was op verzoek van de Europese Unie een inventarisatie gehouden en gepubliceerd in het Europese ‘Status-rapport’, waaruit bleek dat veel landen nog niet over een nationaal kwaliteitszorgsysteem beschikten. Dit beeld van de situatie in 1998 wordt bevestigd door Schwarz & Westerheijden (2004).

Hoewel het Verdrag van Maastricht kwaliteitszorg nadrukkelijk tot nationale competentie verklaarde, wilden de Europese ministers zichzelf binden door afspraken te maken.

In het Communiqué van Berlijn van 2003 spraken de Europese ministers af dat uiterlijk in 2005 een nationaal kwaliteitszorgsysteem:

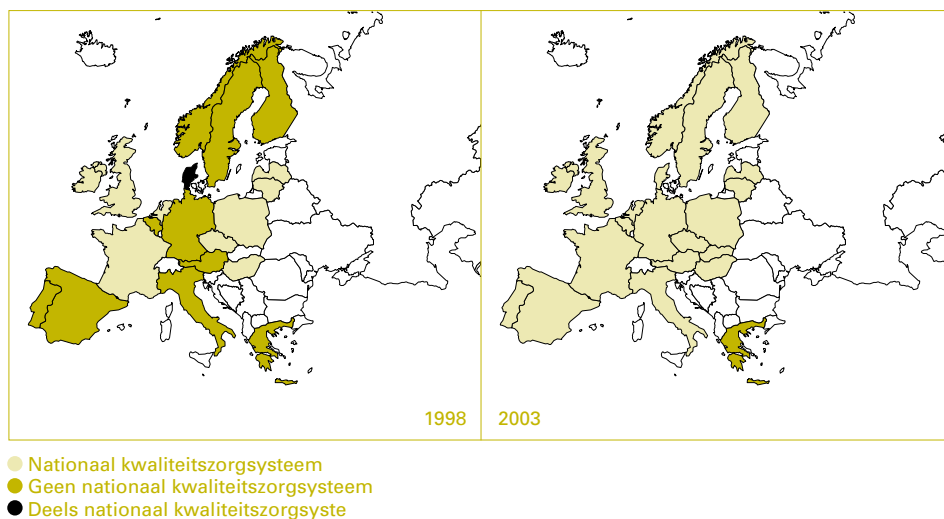
- een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling moet hebben;
- evaluatie van dan wel opleidingen dan wel instellingen omvat, waaronder begrepen interne kwaliteitszorg, externe evaluatie, betrokkenheid van studenten en openbare rapportage;
- accreditatie, certificatie of een vergelijkbare procedure omvat;
- internationale deelname, samenwerking en netwerken omvat.

In het Communiqué van Bergen (20 mei 2005) concluderen de Europese ministers dat de nationale autoriteiten in het nakomen van de afspraken van Berlijn goed op koers liggen:

“Almost all countries have made provision for a quality assurance system based on the criteria set out in the Berlin Communiqué and with a high degree of cooperation and networking. However, there is still progress to be made,

in particular as regards student involvement and international cooperation. Furthermore, we urge higher education institutions to continue their efforts to enhance the quality of their activities through the systematic introduction of internal mechanisms and their direct correlation to external quality assurance”.

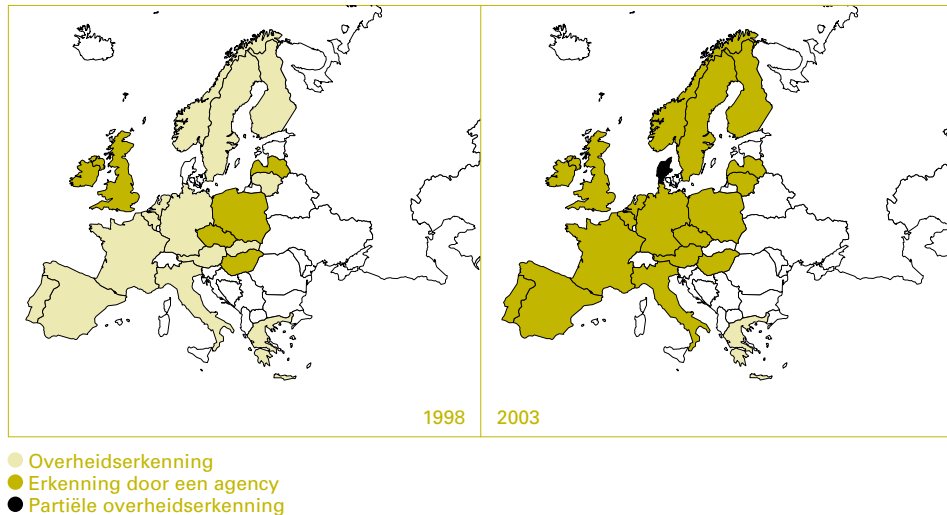
Inmiddels blijkt, zoals ook in het Communiqué van Berlijn werd gesteld dat in 2003 vrijwel alle EU-landen een nationaal kwaliteitszorgsysteem hebben. De uitzondering is Griekenland.



Figuur 5. Overzicht van de ontwikkeling van nationale kwaliteitszorgsystemen in EU-landen.

De overheid heeft in de Europese landen vanouds een taak als het gaat om het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs, ook in het hoger onderwijs. De wijze waarop dit wordt vormgegeven varieert uiteraard. Tot de jaren negentig van de vorige eeuw was het vrij gebruikelijk dat de overheid via in wetgeving verankerde standaarden goedkeuring diende te geven aan opleidingen. Er was toen in veel landen immers nog geen sprake van nationale kwaliteitszorg.

In 1998 berustte nog in veel landen het kwaliteitsoordeel over opleidingen bij de overheid. Dat blijkt in 2003 gewijzigd ten gunste van agencies voor accreditatie en audit. Voor de goede orde: daar waar sprake is van een door de overheid ingestelde agency, zoals in Oostenrijk, is nog wel vaak sprake van bekrachtiging door de overheid van door de agency afgegeven oordelen. Slechts Griekenland kent nog een overheidserkenning van de kwaliteit van de opleidingen; Denemarken kent een gemengd systeem.



Figuur 6. Overzicht van de ontwikkeling van erkenning van de kwaliteit van het hoger onderwijs in EU-landen (gebaseerd op de studie van Schwarz en Westerheijden, 2004).

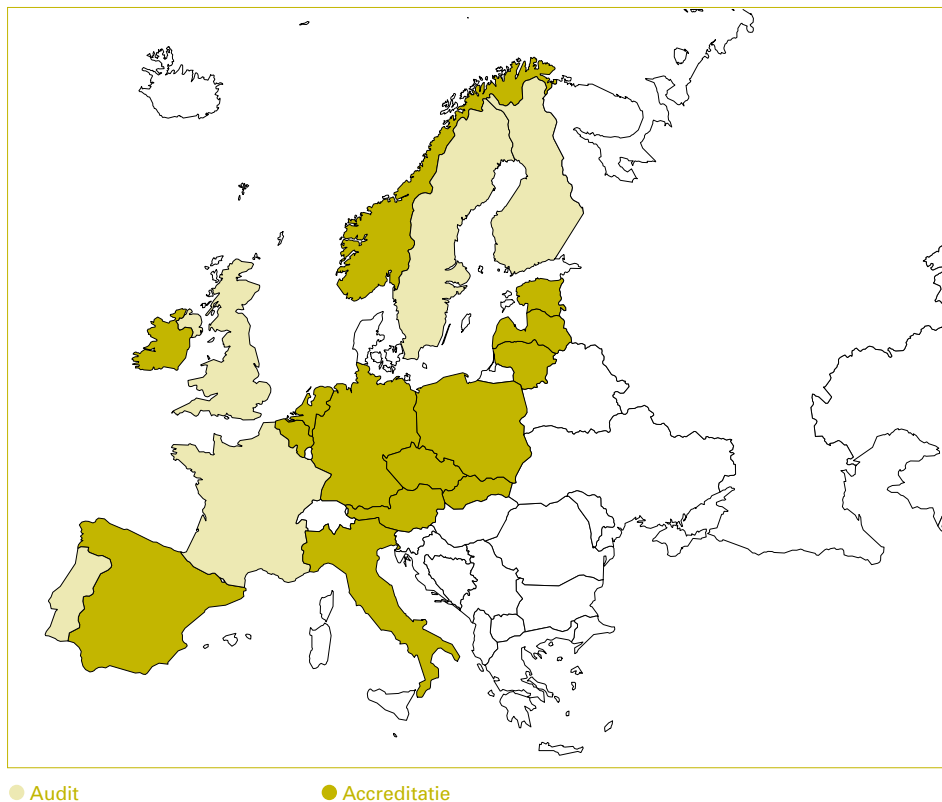
Een apart aspect is de ontwikkeling van erkenning van diploma's. In de jaren '70 waren er de specifieke richtlijnen van de Europese Gemeenschap die zich kenmerkten door een hoge mate van gedetailleerdheid. In de jaren '80 werd een algemene richtlijn aanvaard, die uitgaat van wederzijdse erkenning op basis van vertrouwen. Dit was ook de basis voor de Conventie van Lissabon (UNESCO & Raad van Europa, 1997), waarin sprake is van equivalentie van diploma's van studenten in de deelnemende landen. Belangrijk daarbij is dat het niet meer aan de student is om bewijs te leveren van de equivalentie, maar het aan de lidstaten is om eventueel tegenbewijs te leveren. Het NUFFIC heeft het initiatief genomen om met Vlaanderen te komen tot een kwalificatieruimte, waarbij elkaars graden over en weer worden erkend en vervolgens ook elkaars waarderingen van buitenlandse diploma's uit derde landen. Dit initiatief is nu opgepakt door de ECA.

Met de ontwikkeling van accreditatiesystemen in Europa dringt zich de vraag op of diploma-erkenning en accreditatie (waarbij een uitspraak wordt gedaan over gegarandeerde minimumkwaliteit) niet twee zijden van dezelfde medaille zijn. Daarbij zijn nog wel een paar complicaties. In tegenstelling tot diploma-erkenning die internationaal vraag-georiënteerd is (de student-kwalificaties van betreffende landen staan centraal), is accreditatie nationaal en aanbod-georiënteerd: het richt zich vanuit het perspectief van de nationale bekostigende overheid op de nationale opleiding/instelling en niet op de student. Bovendien is de markt van hoger onderwijs niet transparant, en gelet op de grotere variëteit door bijvoorbeeld modularisering zal deze eerder minder transparant worden (Inspectie, 2003 - 43).

De aanwezigheid van een nationaal kwaliteitszorgsysteem wil nog niet zeggen dat alle landen dit op een zelfde manier hebben ingevuld, integendeel. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

3.5 ACCREDITATIE OF AUDIT?

Interessant is te zien welke EU-landen welk model van externe kwaliteitszorg hebben gekozen. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is gebleken kennen veel Europese landen beide modellen. Als wordt gekeken naar het meest dominante model dan laat Europa een pluriform beeld zien; bij sommige landen is audit de meest dominante vorm; bij andere landen is dat accreditatie.



Figuur 7. Overzicht van het dominante model van externe kwaliteitszorg in de verschillende EU-landen, (afgeleid uit de studie van Schwarz en Westerheijden, 2004).

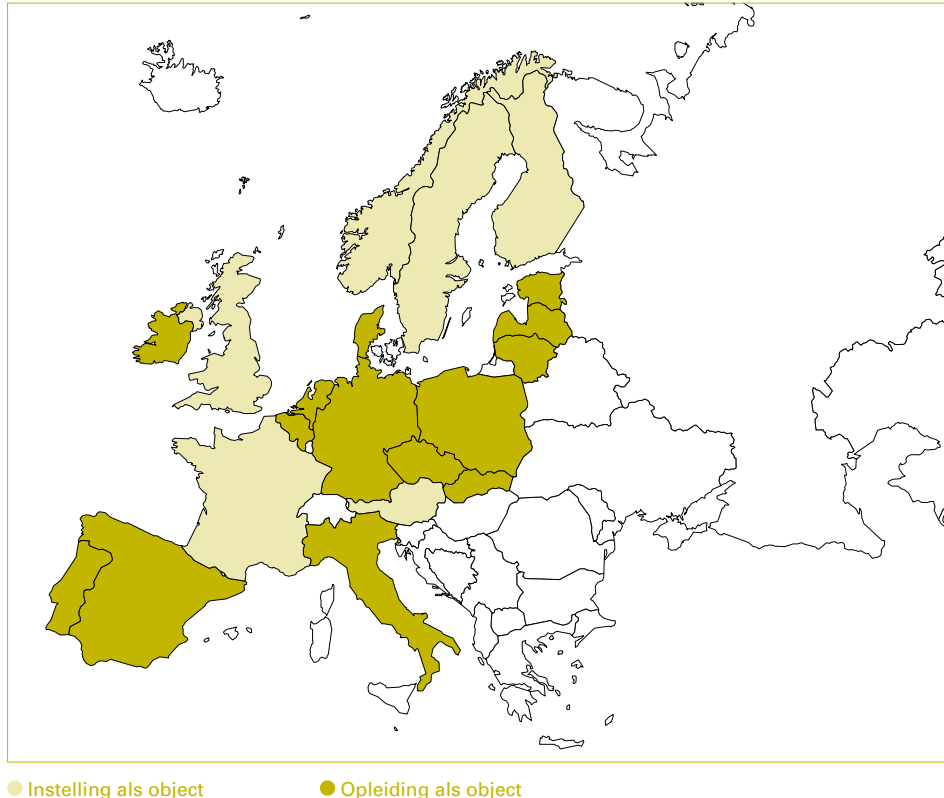
Zweden heeft lange ervaring met audits; in 2002 is de tweede ronde van audits afgerond. De audits zijn gebaseerd op de kwaliteitscirkel van Deming. De reikwijdte van de audit is ontleend aan het model van de European Foundation for Quality Management (EFQM). Het omvat strategie, leiderschap, samenwerking met stakeholders, externe relaties, deelname aan interne verbetering, integratie van interne kwaliteitszorg (in lopende operaties), follow-up. In Zweden concludeerde men dat meerdere rondes van audits noodzakelijk zijn voor continue kwaliteitsverbetering. Het succes blijkt sterk afhankelijk van het enthousiasme van de academische leiders (Inspectie, 2003 - 40).

Accreditatie in Europa is niet meer weg te denken, blijktens het hoge aantal landen dat in Europa voor een accreditatiemodel heeft gekozen. Met name onder universiteiten bestaat nog scepsis over accreditatie. Het Trend IV-rapport (EUA, 2005) verwoordt dit als volgt: 'Institutions were more often critical of programme accreditation, in particular objecting to the controlling, prescriptive and limiting outcomes of accreditation procedures'. De scepsis illustreert tevens de kritische succesfactoren voor accreditatie. Immers, als de kosten van accreditatie worden gezien als investering en de accreditatieinstrumenten als nuttige, werkzame instrumenten dan wordt accreditatie een succes.

Belangrijk is dus dat de effecten in de pas lopen met de geleverde inspanningen. Dit is één van de voornaamste uitdagingen volgens het Trend IV-rapport: 'Higher Education Institutions and Quality Assurance Agencies showed cooperation in optimising the relations and coordination between internal and external quality assurance processes, to alleviate the administrative burden on institutions without reducing the value for quality improvement. In particular, external quality assurance should be reduced in direct correlation to the evidence of robust internal quality processes.'

3.6 INSTELLING OF OPLEIDING?

Een tweede belangrijk verschil tussen de verschillende EU-landen is de eenheid die in de kwaliteitszorg wordt beoordeeld. In Europa is een onderscheid te maken tussen instelling en opleiding.



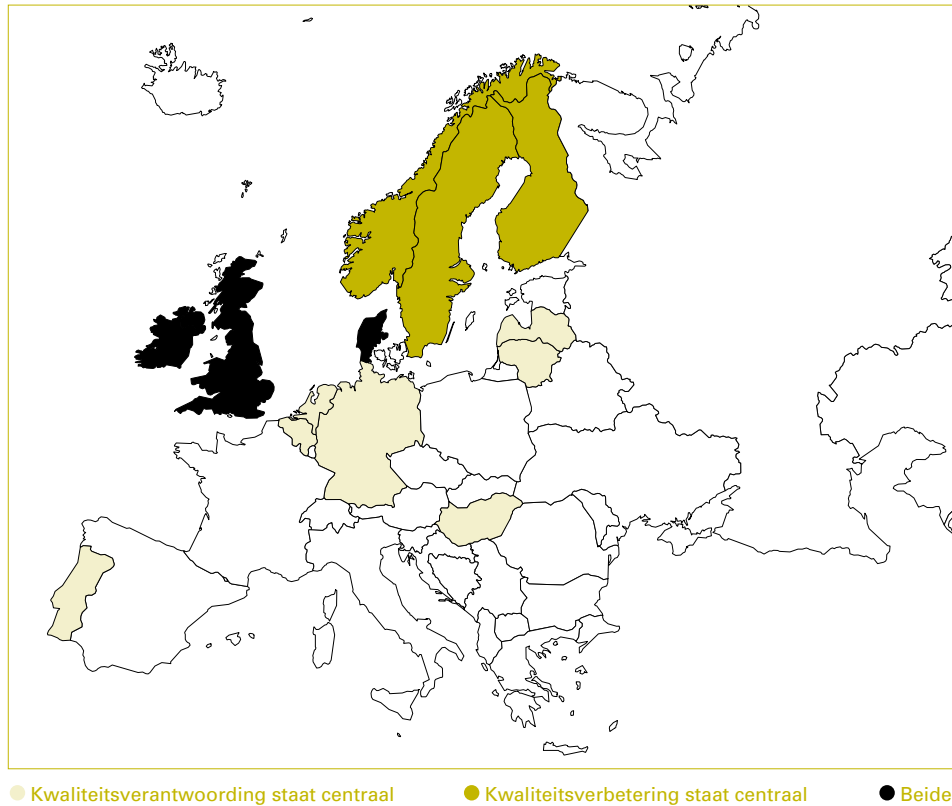
Figuur 8. Overzicht van de eenheid van beoordeling in de verschillende EU-landen (afgeleid uit de studie van Schwarz en Westerheijden, 2004).

In diverse landen vindt zowel beoordeling plaats van de instelling als van de opleiding. In landen als Engeland, Ierland, Noorwegen, Zweden en Tsjechië vormen zowel de opleidingen als ook de instellingen onderdeel van het nationale kwaliteitszorgsysteem.

3.7 VERBETERING OF VERANTWOORDING?

Een belangrijk onderscheid voor de inrichting van de externe kwaliteitszorg is de focus: dan wel verbetering, dan wel verantwoording. Bij accreditatie staat verantwoording centraler dan bij audit. In Hongarije, Duitsland en Nederland staat de

verantwoording in de vorm van een beoordeling centraal in het accreditatieproces, in andere landen staat de verbetering centraal.



Figuur 9. Verschil binnen accreditatie tussen kwaliteitsverbetering en kwaliteitsverantwoording in enkele EU-landen, gebaseerd op de studie van Schwarz en Westerheijden (2004).

In het overzicht zijn diverse landen niet opgenomen, omdat daar de focus niet helder is. Belangrijk hierbij is de fase waarin een land verkeert. In het Verenigd Koninkrijk lag de nadruk tot voor kort op verantwoording; thans staat de verbetering meer centraal; in Nederland is de ontwikkeling precies andersom.

3.8 EUROPESE PLURIFORMITEIT

In Europa zijn er grote verschillen in de inrichting van de nationale kwaliteitszorgsystemen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen en laat de diversiteit aan invullingen zien, zoals die in de vorige paragrafen is beschreven.

Europese landen	Object	Model	Nationaal externe kwaliteitszorg
Noorwegen	Instelling	Accreditatie	Instellingsaccreditatie
Zweden	Instelling	Audit	Instellingsaudit
Finland	Instelling	Audit	Instellingsaudit
Denemarken	Opleiding	Audit	Opleidingsevaluatie
Engeland	Instelling	Audit	Instellingsaudit
Ierland	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Nederland	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
België (Vlaanderen)	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Duitsland	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Frankrijk	Instelling	Audit	Instellingsaudit
Spanje	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Portugal	Opleiding	Audit	Opleidingsevaluatie
Italië	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Oostenrijk	Instelling	Accreditatie	Instellingsaccreditatie
Estland	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Letland	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Litouwen	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Polen	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Tsjechië	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Hongarije	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Slowakije	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Slovenië	Opleiding	Accreditatie	Opleidingsaccreditatie
Griekenland			Geen nationaal systeem

Tabel 2. Overzicht van de Europese landen en uitwerking van het nationale kwaliteitszorgsysteem. (gebaseerd op de studie van Schwarz en Westerheijden, 2004).

Er zijn in Europa dus verschillende vormen van externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs, zowel als het gaat om de doelen, de reikwijdte, de procedures als de instrumenten. Voorbeelden van diversiteit zijn:

- kwaliteitszorg is soms een totaalsysteem, soms een aanvulling op een bestaand evaluatiesysteem;
- het aangrijpingspunt kan zowel instelling of opleiding zijn ;
- het systeem omvat soms het gehele hoger onderwijs, soms alleen nieuwe opleidingen (licentie van nieuwe opleidingen, toets nieuwe opleidingen);
- accreditatie wordt verschillend gedefinieerd en gepercipieerd en ook anders benoemd
- soms (in Hongarije, Duitsland en Nederland) staat de beoordeling centraal in het accreditatieproces met een duidelijke ja/nee-beslissing, soms is voorwaardelijke accreditatie mogelijk.

Toch zijn er ook tekenen van convergentie van kwaliteitszorg in Europa. Via het ENQA, het Europees netwerk van kwaliteitszorg, is het project Quality Convergence Study (2004) gestart, waarbij een beschrijving van de systemen van kwaliteitszorg in zes landen wordt gemaakt: Frankrijk, Hongarije, Litouwen, Noorwegen,

het Verenigd Koninkrijk en Zweden in de vorm van een 'zelf-analyse'. Ieder nationale beschrijving bevat de karakteristieken van het hoger onderwijsstelsel. Uit de eerste uitkomsten van deze studie is een aantal interessante aspecten te onderscheiden (Inspectie, 2004 - 50).

Allereerst kennen de hoger onderwijsstelsels door de Bologna Verklaring in potentie een hoge mate van convergentie, in het bijzonder door het onderwijsstelsel van drie cycli: bachelor, master en het doctoraat. Er zijn dan ook kansen voor verdere samenwerking. Maar men merkt ook op dat in een aantal landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Finland het enthousiasme voor 'Bologna', laat staan de daadwerkelijke implementatie ervan, beperkt is.

Daarnaast is er overal een tendens van vergroting van de autonomie van de instellingen, maar tegelijkertijd ook een opmerkelijke groeiende rol en van zowel de agencies als de studenten.

Er is als derde aspect een tendens dat interne kwaliteitszorg van instellingen aan belang toeneemt in aanvulling op/ter vervanging van uitgebreide externe kwaliteitszorg. Hierbij is sprake van een standaardmethodologie van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs (zelf-evaluatie, externe evaluatie door deskundigen, openbare rapportage).

3.9 UITDAGINGEN VOOR EUROPA

Het Europese perspectief voor kwaliteitszorg is zeer onzeker, vooral door het gebrek aan overeenstemming tussen de verschillende landen. De introductie van één Europees kwaliteitszorgstelsel, namelijk accreditatie, leek gelet op de Europese wens tot samenwerking logisch. Echter in de Bologna Verklaring werd nadrukkelijk het woord accreditatie vermeden. De Europese ministers wilden zich namelijk niet vastleggen op één stelsel en al helemaal niet op één uniform kwaliteitsstelsel: men hield nadrukkelijk vast aan de nationale competentie als het gaat om onderwijsbeleid en kwaliteitszorg. Dat maakt het lastig om gemeenschappelijk beleid te formuleren, laat staan uit te voeren (Inspectie, 2004 - 50).

In het Communiqué van Bergen verwoordden de ministers het als volgt:

'However, there is still progress to be made, in particular as regards student involvement and international cooperation.'

De Europese Commissie heeft op 13 oktober 2004 een concept 'Gemeenschappelijke Verklaring' voor de Europese Ministerraad en het Europese Parlement geformuleerd.

De Commissie onderscheidt vijf stappen die van belang zijn voor wederzijdse erkenning van de hoger onderwijsstelsels:

1. **robuuste interne kwaliteitszorg**: 'require all higher education institutions active within their territory to introduce or develop rigorous internal quality assurance mechanisms';
2. **een gemeenschappelijke set van standaarden, procedures en richtlijnen**: 'require all quality assurance or accreditation agencies active within their territory to be independent in their assessments, to apply the features of quality assurance laid down in the Council Recommendation of September 1998 and to apply a common set of standards, procedures and Guidelines for assessment purposes';
3. **een Europees register van agencies voor kwaliteitszorg**: 'encourage quality assurance and accreditation agencies, together with organisations representing higher education, to set up a 'European Register of Quality Assurance and Accreditation Agencies';
4. **autonomie voor de universiteit om het agentschap te kiezen**: 'enable higher education institutions active within their territory to choose among quality assurance or accreditation agencies in the European Register, an agency which meets their needs and profile';
5. **de bevoegdheid voor nationale staten voor acceptatie van evaluaties en het trekken van consequenties blijft in tact**: 'accept the assessments made by all quality assurance and accreditation agencies listed in the European Register as a basis for decisions on licensing or funding of higher education institutions, including as regards such matters as eligibility for student grants and loans'.

Hoewel de nationale competentie in de laatste stap wordt bevestigd, bleek dit voor de ministers toch nog een stap te ver. Maar er is wel sprake van een opmerkelijke internationalisering van kwaliteitszorg zoals bleek in het Communiqué van Bergen, vooral als het Europese Register vorm krijgt en instellingen inderdaad de keuze hebben om te kiezen. Agencies in het verband van ENQA anticiperen daar op door hun procedures en criteria af te stemmen.

De eerste resultaten op het punt van afstemming zijn al geboekt. ENQA heeft een uitgebreid protocol opgesteld, waarop in hoofdstuk 5 nader wordt ingegaan. Daarnaast is, op initiatief van de NVAO, in november 2003 het Europese Consortium van Accreditatie (ECA) opgericht. De volgende landen zijn bij het ECA betrokken: Nederland, België (Vlaanderen), Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Ierland, Spanje, Noorwegen en Frankrijk. De deelnemende landen hebben afgesproken te werken aan wederzijdse erkenning van elkaars accreditatie beslissingen.

3.10 CONCLUSIE

Hoewel kwaliteitszorg in het hoger onderwijs een competentie is voor de individuele staten blijkt dat de Europese ministers niet alleen eisen stellen aan de (nationale) kwaliteitszorg, maar ook een Europese dimensie beogen die verder gaat dan samenwerking. De Europese situatie laat een zeer divers beeld zien van de wijze waarop de Bologna Verklaring is uitgewerkt voor de kwaliteitszorg. Vertrekpunt zijn

de geformuleerde afspraken in Berlijn. Het uitwerken van nationale systemen van accreditatie kan dus al snel voor divergentie zorgen, in strijd met de verklaringen van Bologna en Berlijn. Voor internationale mobiliteit zou dat een ernstig nadeel zijn.

ENQA pakt een en ander voorzichtig maar gestaag op. Zo is er een aantal interessante initiatieven, zoals in 2003 de International Comparative Evaluation. ENQA heeft inmiddels een set van standaarden ontwikkeld, die goed geschikt zijn voor de verschillende systemen van externe kwaliteitszorg. Gelet op de variëteit in Europa lijkt de ENQA-aanpak wijs beleid.

De Europese Commissie staat een sterke Europeïsering van externe kwaliteitszorg voor, door middel van een Europees Register van agencies, waaruit instellingen vrijelijk zouden moeten kunnen kiezen. De agencies anticiperen daarop door onderlinge afstemming van procedures en criteria. Het ECA kan bij de afstemming een nuttige functie vervullen.

EISEN AAN KWALITEITS- ZORGORGANISATIES



4.1 INLEIDING

In het hoger onderwijs wordt externe kwaliteitszorg uitgevoerd door gespecialiseerde agencies. In de meeste landen is sprake van één kwaliteitszorgorganisatie, agency genaamd. In Nederland kennen we naast de NVAO, die het verlenen van accreditatie voor haar rekening neemt, instanties (VBI's), die belast zijn met validatie en beoordeling van de hoger onderwijsopleidingen. Dit hoofdstuk gaat in op de eisen die worden gesteld aan agencies wereldwijd (4.2), in de Verenigde Staten (4.3), en in Europa (4.4). Afgesloten wordt met een conclusie (4.5).

4.2 EISEN VANUIT HET WERELDPERSPECTIEF

Op de INQAAHE-conferentie in 2004 stond de ontwikkeling van een wereldstandaard voor kwaliteitszorg in het hoger onderwijs centraal. Daarbij kwam men tot conclusies, namelijk: in de drie meest voorkomende systemen (accreditatie, assessment en audit) is sprake van vergelijkbare procedures en toebedeelde taken voor de agencies. Ook bleek de standaarden en criteria te convergeren (Inspectie, 2003 - 40).

Voor de agencies heeft het INQAAHE 'Guidelines of good practice' (Guidelines) ontwikkeld: De concept Guidelines die werden besproken op de conferentie van 2005 zijn opgenomen in bijlage III. Het zal gelet op bovenstaande niet verbazen dat ze zowel onze NVAO als onze VBI's betreffen. De NVAO is in dit geval op twee manieren in zicht:

- als accreditatieorganisatie die rapporten van VBI's valideert (bij bestaande opleidingen);
- als beoordelaar van rapporten die onder eigen verantwoordelijkheid tot stand zijn gekomen (bij nieuwe opleidingen).

De volgende vier veronderstellingen liggen aan de Guidelines ten grondslag:

1. de Guidelines borgen de kwaliteit van de agency en stimuleren deze om verdere ontwikkeling mogelijk te maken, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in culturele en historische afkomst van de agency;
2. de Guidelines erkennen dat de agencies verschillende doelen kennen, waaronder hun rollen bij accreditatie en audit;
3. voorkomen moet worden dat de Guidelines dienen om één specifieke benadering dominant te verklaren; het gaat meer om het neerzetten van good practices en het voorkomen van bad practice;
4. de formulering van Guidelines moet bouwen op ervaringen van verschillende internationale organisaties in verschillende continenten.

De Guidelines kunnen op verschillende manieren worden gebruikt. Allereerst als richtlijnen voor verbetering (Fase 1) van de agency. In Fase 2 kunnen de richtlijnen worden gebruikt in hun zelf-evaluatie. Tenslotte kunnen de richtlijnen gebruikt worden als eisen die moeten worden geëerbiedigd en die worden

geëvalueerd door een externe evaluator (Fase 3). Overigens wordt niet gedacht aan één uniforme wereldstandaard. Daarvoor zijn er nog steeds te grote faseverschillen (Inspectie, 2004 - 49).

Interessant was nog de bedenking dat de Guidelines toch nog te veel op een uniforme kwaliteitszorg inzette: zelf-evaluatie, panel-evaluatie en rapportage met als mogelijk gevolg homogenisatie en vervolgens ongewenste neveneffecten als vooropgezette evaluaties ('dramaturgical compliance') (Harvey, 2003).

De Guidelines lenen zich uitstekend voor vertaling in de eigen nationale regelgeving. Op dit moment voldoen er weinig agencies in de wereld aan al deze criteria. Desalniettemin was er geen twijfel over de gewenstheid van de Guidelines: het is geschikt als streefdoel en afhankelijk van de fase waarin het systeem zich nationaal bevindt, is fase 1, 2 of 3 geschikt. In een land waar verschillende agencies actief zijn, is het van belang dat er sprake is van externe evaluatie van agencies. Voor landen, zoals Nederland waar sprake is van verschillende instanties (VBI's) heeft dit dus directe betekenis.

Op de INQAAHE-conferentie van 2004 werd door de aanwezige experts gepleit voor een bottom-up benadering: de missie van de agency zou bepalend moeten zijn: het maakt veel uit of er sprake is van een agentschap die slechts accrediteert, of één die een veelheid van taken heeft, zoals het bepalen van de kwalificatiestructuur. Een belangrijk vertrekpunt is dan ook de documentatie van de agency zelf: centraal staan de missie en het strategisch plan (Inspectie, 2004 - 49).

De Guidelines zijn op de biënnale conferentie van het INQAAHE in 2005 verder besproken en vastgesteld. Ze zijn opgenomen als bijlage III bij dit rapport.

Externe evaluaties van agencies zelf zijn schaars. Er zijn drie publiek gerapporteerd: Nieuw Zeeland, Denemarken en Hongarije.

In Nieuw Zeeland vond in 1997 een externe evaluatie van het nationale agentschap plaats. Het agentschap verricht audits. Desalniettemin is een aantal punten bruikbaar als vertrekpunt. Benadrukt werd het belang van de eigen doelstellingen en de uitwerking ervan in bijvoorbeeld missie statement en een strategisch plan. Hoewel het voor een formele evaluatie van de agency en de instanties in Nederland nog te vroeg is, kan voor monitoring wel degelijk gekeken worden naar de impact van accreditatie: hoe anticiperen instellingen op accreditatiebeslissingen? Wat merk je ervan? Bepalend daarbij is of de agency autoriteit heeft, zowel in een nationale als in een internationale context (Meade, 2004).

Centeret, het Deense agentschap voor externe kwaliteitszorg werd in 1998 extern geëvalueerd. De evaluatie staat op de website van Centeret. De start van de evaluatie betrof zelf-evaluatie. In het zelf-evaluatie-rapport staan behalve een SWOT-analyse ook verbetervoorstellen. De uitvoering werd belegd bij internatio-

nale evaluatoren. Bij de evaluatie van Centeret werd een hoorzitting georganiseerd (Inspectie, 2004 - 49).

Het Hongaarse Accreditatie Comité (HAC) werd in 2000 extern geëvalueerd. Ook hier was sprake van een zelf-evaluatie met SWOT-analyse en externe evaluatoren. Het referentiekader, waarbij men uitging van de Hongaarse wetgeving, was bewust heel breed gehouden. Men koos het kader dat wordt gehanteerd door European University Association bij institutionele evaluaties (Inspectie 2004 - 49). Basisvragen zijn:

- what is the organisation trying to do?;
- how has the organisation tried to do it?;
- how does the organisation know that it worked (evidence)?;
- how did the organisation change in order to improve its effectiveness?

4.3 EISEN IN DE VERENIGDE STATEN

Bij de CHEA, een non-gouvernementele overkoepelende organisatie van ruim 60 accreditatieorganisaties in de VS, kunnen accreditatieorganisaties erkend worden. Daarnaast kunnen accreditatieorganisaties zich laten erkennen door het federale ministerie van onderwijs om de deelnemende universiteiten in aanmerking te laten komen voor onderzoekgeld en de studenten voor studiefinanciering. Sinds 1996 erkent CHEA accreditatieorganisaties. Overigens kunnen ook instellingen lid zijn van CHEA. De standaarden en procedure zijn nu in revisie.

Voor erkenning van een accreditatieorganisatie door CHEA is een aantal eisen gesteld (Inspectie, 2004 - 50):

- missie en activiteiten passen bij CHEA doelstellingen en beleid;
- de organisatie is onafhankelijk van de overheid;
- de organisatie accrediteert instellingen die rechtspersoonlijkheid hebben en de bevoegdheid hebben om diploma's af te geven;
- de organisatie accrediteert instellingen en opleidingen van een geaccepteerd hoger onderwijsniveau;
- de organisatie heeft haar beleid, criteria en procedures geëxpliciteerd;
- in de procedure van de organisatie is sprake van zelf-evaluatie en site-visit door deskundigen, of van een door CHEA expliciet geaccepteerde alternatieve procedure;
- de organisatie is onafhankelijk van andere organisaties en sponsors;
- de organisatie heeft al meer dan één accreditatie verricht op alle niveaus.

Ook het erkenningsproces zelf wordt preciezer. De termijn van erkenning wordt zes jaar (was tien), tenzij de organisatie haar missie wijzigt, er aanwijzingen zijn dat men niet meer voldoet aan de CHEA-standaarden of er sprake is van veel klachten. De procedure is te vergelijken met accreditatie zelf, ook hier is sprake van zelfstudie, on site-visit (nu verplicht), openbare rapportage en debat. Derden kunnen ook commentaar geven voor de CHEA Commissie die een voorstel opstelt

voor de CHEA Board die een openbare gemotiveerd beslissing neemt (Inspectie, 2004 - 51). Dit jaar hoopt men de discussie over de standaarden af te ronden.

4.4 EISEN VANUIT HET EUROPESE PERSPECTIEF

Voor de agencies op het terrein van kwaliteitszorg in Europa is het 'Bologna'-voornemen van belang om 'Promotion of European co-operation in quality assurance with a view to developing comparable criteria and methodologies' (Bologna Verklaring, 1999).

Vanuit het ENQA, het Europees netwerk van kwaliteitszorg, zijn criteria opgesteld. De hoofdlijnen van deze criteria zijn als volgt te beschrijven:

1. de agency moet een duidelijke missie hebben, waarbij wordt aangegeven dat externe kwaliteitszorg de core-business is;
2. de agency voert regelmatig kwaliteitsonderzoek uit op instellings- of opleidingsniveau;
3. de agency is erkend door een publieke autoriteit en heeft de voor de taak van externe kwaliteitszorg benodigde voorzieningen;
4. de agency is onafhankelijk van hoger onderwijsinstellingen en overheid wat betreft de organisatie, haar werk, voor haar referentiekaders, en voor de wijze van rapporteren en haar beslissingen;
5. de agency werkt op basis van vooraf gepubliceerde werkwijzen en kaders en de resultaten zijn openbaar;
6. de methodologie van de externe kwaliteitszorg omvat zelf-evaluatie van de instelling, externe deskundigen die site-visits plegen, openbare rapportage en indien ze adviezen geeft, een follow-up op basis van deze adviezen;
7. de agency kent een eigen interne kwaliteitszorg, die transparant is. Daarnaast wordt ze tenminste elke vijf jaar extern geëvalueerd.

In Bijlage IV is het ENQA-protocol, dat in 2005 werd vastgesteld, opgenomen.

In de ENQAVergadering werden nog een aantal kanttekeningen geplaatst bij deze criteria. Bij het aspect van de rechtspersoonlijkheid wordt beargumenteerd, dat alhoewel de legitimatie van de agency belangrijk is, het niet noodzakelijk is dat de agency een eigen rechtspersoonlijkheid heeft. Opgemerkt is dat de opgenomen methodologische eisen als procrustes-bed kunnen gaan werken. De agencies bedienen zich nu al van verschillende methoden en de dynamiek van het hoger onderwijs zal steeds meer de behoefte aan maatwerk met zich meebrengen (Inspectie, 2004 - 50).

Vanuit de ECA zijn 17 aandachtspunten voor accreditatieorganisaties geformuleerd die uiterlijk eind 2006 door de leden moeten zijn gerealiseerd (zie bijlage V voor de aandachtspunten). De evaluatie van de implementatie van de aandachtspunten moet als basis dienen om in 2007 te komen tot wederzijdse erkenning van accreditatie van de aangesloten leden (Heusser, 2005).

4.5 CONCLUSIE

Zowel in Europa als op wereldschaal is er sprake van een kleurrijk palet van agencies. Het is dan ook de vraag of gestreefd moet worden naar een uniforme opzet van regionale (laat staan mondiale) kwaliteitszorgsystemen. Wel is er een opmerkelijke eensgezindheid over de taken van agencies, waardoor er toch internationale eisen aan hen kunnen worden gesteld. De wereldstandaarden, de standaarden van CHEA (Verenigde Staten) en die van ENQA en ECA voor Europa zijn zeer vergelijkbaar.

Deze standaarden (guidelines, principles) zijn zowel voor de NVAO als de VBI's nuttig en kunnen in de huidige beginfase voor hen een referentiekader bieden. Vanuit de ECA, waar de NVAO bij is aangesloten, zal in 2007 geëvalueerd worden in hoeverre de aangesloten accreditatieorganisaties voldoen aan de afgesproken aandachtspunten. De in ECA-verband opgestelde (tussen)doelen zijn daarbij een eerste aangrijpingspunt.



INSTRUMENTEN EN WERKWIJZEN VAN EXTERNE KWALITEITSZORG



5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt instrumenten en werkwijzen van externe kwaliteitszorg. Gelet op de in Nederland gemaakte keuze voor accreditatie staat deze vorm van kwaliteitszorg in dit hoofdstuk centraal. Behandeld worden kaders en normering (5.2), evaluatoren en werkwijzen (5.3), rapportage (5.4), kosten (5.5) en follow-up (5.6), waarna wordt afgesloten met de dynamisering van de instrumenten en werkwijzen (5.7) en conclusies (5.8).

5.2 KADERS EN NORMERING

Voor standaarden en richtlijnen van externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs heeft de ENQA een voorstel ontwikkeld. De reikwijdte van de standaarden is het gehele onderwijs; alle instellingen, de drie cyli (bachelor, master en PhD) en op een zo mogelijk Europese schaal, dus in ieder geval landsoverstijgend.

De uitgangspunten zijn:

1. Instellingen zijn niet alleen primair verantwoordelijk voor de interne kwaliteitszorg, maar moeten ook extern geaudit c.q. geaccrediteerd worden;
2. In de criteria moet het belang van de samenleving zijn verwerkt;
3. De noodzaak voor ontwikkeling, handhaving en verbetering van opleidingen van hoge kwaliteit wordt benadrukt;
4. Het kwaliteitszorgsysteem faciliteert het creëren van een efficiënte en effectieve organisatie waarbinnen opleidingen voor hoger onderwijs kunnen functioneren;
5. Het kwaliteitszorgsysteem impliceert dat hoger onderwijsinstellingen verantwoordelijkheid afleggen door middel van haar kwaliteitszorg;
6. Transparantie en externe vormen zijn in de kwaliteitszorg gewaarborgd;
7. Er is geen sprake van overregulering.

Bij kwaliteitszorg gaat het niet alleen om de goede doelen die worden bereikt (fitness of purpose), maar ook of het op goede wijze op de student is toegespitst (fitness for purpose). Het Europese kwalificatieraamwerk BaMa (al heet het niet overal zo) kan hierbij behulpzaam zijn. Niet door de overheden en niet door de beroepsgroep of de academici (die eigen belang hebben) maar door betrokkenheid van alle actoren onder leiding van de onafhankelijke agency. De NVAO nodigt de instellingen uit om aan te geven welke bijzondere kwaliteitskenmerken zij door de NVAO willen laten beoordelen.

In de discussie tijdens de ENQA-workshop in 2003 (Inspectie, 2003 - 43) bleek dat voor het doel van 'verbetering' de opgestelde standaarden en richtlijnen zeer helder geformuleerd zijn en goed bruikbaar. Voor het doel van 'verantwoording' zijn zij evenwel minder geschikt. In de discussies van 2004 (Inspectie, 2004) stond dan ook de aanpassing naar accreditatiedoelen centraal. Hierbij bleek dat ze inderdaad 'passend' gemaakt kunnen worden voor accreditatie, zodat ze ook kunnen worden

benut bij de beoordeling. De bijgestelde ENQA-standaarden zijn dus zowel voor audits als voor accreditatie geschikt (zie bijlage IV).

De Europese ministers gaven hieraan zelfs de eerste prioriteit:

‘In particular, we shall in 2007 look for progress in e.g. implementation of the standards and Guidelines for quality assurance as proposed in the ENQA report’.

In de ministersconferentie van Londen in 2007 zal dus de stand van zaken van de invoering van deze standaarden worden besproken. Dat is dus al over twee jaar. Werk aan de winkel dus voor de NVAO en de VBI's!

5.3 EVALUATOREN EN WERKWIJZEN

In bestaande modellen van externe kwaliteitszorg is een belangrijke plaats ingeruimd voor de onafhankelijke deskundigen: de evaluatoren. De centrale plaats voor evaluatoren ontmoet eigenlijk weinig tegenstand. Zo heeft van Berkel wel forse kritiek op het systeem van visitaties, maar niet op de deskundigen zelf (van Berkel, 2000).

‘Zolang de opleidingen de visitatie doorstaan, zijn de opleidingen van mening dat ze goed bezig zijn. Opleidingen zijn tevreden wanneer ze goed uit de visitatie komen. Ze krijgen het keurstempel van externe deskundigen. (...) Panel-evaluatie trekt een sterke wissel op de deskundigheid van de leden van de visitatiecommissie. (...) De commissies zouden moeten bestaan uit experts met brede verworvenheden op het gebied van de inhoud van de opleiding en met onderwijskundige competenties.’

Tijdens de ENQA-accreditatieworkshop van 2003 bleek evenwel nogal wat kritiek te bestaan op het systeem van evaluatoren en de noodzaak te zien om mogelijke ‘old boys netwerken’ te doorbreken. De volgende suggesties werden daarbij gedaan (Inspectie, 2003 - 46):

1. betrek ‘jongeren’ erbij; het is niet nodig om de absolute top van hoogleraren in de commissie te hebben; zijn deze wel geïnteresseerd in onderwijs?
2. doe aan (inhoudelijke) training van de evaluatoren en aan communicatie: stuur als agency het ‘panel niet zo maar het bos in’. De agency is verantwoordelijk en zou ook gedurende de evaluatie moeten communiceren met het panel. Internationale evaluatoren behoeven ook training in het nationale systeem;
3. internationaliseer. Hier zitten overigens wel een paar haken en ogen aan. Door de taalproblemen dreigt hier ‘cultureel imperialisme’ (Engelse standaard) en ongewenste harmonisatie van de procedures;
4. quantificeer: databases als in Italië zijn wellicht een te grote stap voor West-Europa, maar goed gebruik van bestaande data is wellicht veel beter dan pakken papier onder de naam ‘zelf-evaluatie’.

De INQAAHE presenteerde op haar conferentie in 2004 de volgende algemene eisen voor evaluatoren (Inspectie, 2003 - 40):

- ethische werkwijze (vertrouwen en discretie, integriteit);
- faire rapportage (waarheidsgetrouw en accuraat);
- professionaliteit (in woord en handelen);
- onafhankelijkheid (niet gebonden, maar ook objectief oordelend);
- evidentie (reproduceerbare oordelen).

De NVAO geeft aan dat globale accreditiekaders een hoge kwaliteit van de deskundigen die een evaluatie uitvoeren veronderstelt. Net als in de meeste landen van Europa zijn de evaluatoren zelf verantwoordelijk voor de nadere invulling van het beoordelingskader. De NVAO stelt dan ook: 'Dat de kwaliteit van de panels een kritische succesfactor is voor de aanpak van de accreditatie. De NVAO zal dan ook hoge eisen stellen aan het waarborgen van de kwaliteit van de panels'.

Leeuw (2001b) beargumenteert waarom dit nodig is: "the non-disputable idea that working with peers is always 'good' and 'effective', while we know that dramaturgical compliance takes place". Lee Harvey (1999) spreekt van in elkaar gestoken spel:

'Typically, auditors 'hold court' in the University Senate Room and see a stream of visitors, usually in small groups. These groups are summoned early by the university senior managers, briefed before they go in to see the auditors and de-briefed when they come out. The auditors hear a story that reflects the formal organizational process. Formal structures, though, are significantly removed from the reality of the living and dynamic organization, that is the university.'

Maar niet alleen de evaluator, ook de werkwijze verdient verhoogde aandacht. Leeuw (2001a) stelt in navolging van Harvey vast dat vaststaande standaarden en methoden perversie in het kwaliteitssysteem mogelijk maakt.

'Evaluation performance can inhibit innovation and lead to tunnel vision and ossification: organizational paralysis brought about by the system of performance measurement (...). It is reasonable to assume that no matter how well-intended evaluation activities may be, they can and probably will have unintended and undesired side effects that jeopardize performance and/or quality improvement within the evaluated or audited bodies'.

Leeuw (2001a) schetst de volgende oplossing:

'experimental or quasi-experimental designs for evaluation are preferred over other designs, triangulated data are preferred over single method approaches and longitudinal studies are preferred over single shot studies'. Daarnaast pleit hij voor 'reality checks'; papier is immers geduldig.

Variatie, verrassing en verificatie dus!

5.4 RAPPORTAGE

De ‘proof of the pudding is in the eating’. Er kan nog zo’n kwalitatief hoogstaand panel zijn en een perfecte werkwijze, als er niet goed wordt gerapporteerd is de evaluatie eigenlijk mislukt. Dat is de reden dat de inspectie in haar meta-evaluatie strenge eisen stelde aan de rapportage. Niet alleen moesten alle kwaliteitsaspecten worden behandeld, het moet bestaan uit informatie, analyse en oordeel. De praktijk leert dat informatie en een oordeel meestal wel goed verzorgd zijn. Het kritische punt is de analyse. Aangezien de NVAO zich baseert op de externe beoordeling van de visitatiecommissie, moeten er hoge eisen aan het rapport gesteld worden.

Het rapport dient immers als uitgangspunt voor de accreditatiebeslissing. De volgende aspecten zijn belangrijk voor een rapport (Massey, 2003):

- het beschrijft de kwaliteit in termen van toegevoegde waarde;
- het beschrijft de kwaliteit in termen van proces en van kwaliteitsborging;
- het schenkt aandacht aan coherentie van onderwijsinhoud en onderwijsproces;
- het laat de beschrijving een product van teamwork zijn;
- het moet een opmaat kunnen zijn voor ‘evidence based’ beslissingen;
- het identificeert best practice en voert benchmarks uit;
- het maakt van continue verbetering een prioriteit.

Eén van de lastigste dilemma’s van hoger onderwijskwaliteitssystemen is de mate van openheid en openbaarheid. In weerwil van alle fraaie verklaringen zoals de Bologna Verklaring (1999) is de Europese hoger onderwijsmarkt nog verre van transparant. In de Bolognaverklaring staat de Europese hoger onderwijsruimte centraal, waarbij studentenmobiliteit dient te worden gefaciliteerd. Minister Hermans heeft dat goed doorzien door nadrukkelijk te bepalen dat binnen het accreditatiesysteem ook de mogelijkheden bestaat voor aanvullende kwaliteiten naast de basiskwaliteit.

Eén van de bezwaren van de instellingen tegen openbare rapportage is dat het wordt gebruikt voor ‘ranken’. Nu is dat bezwaar begrijpelijk. Hoger onderwijskwaliteit bestaat uit vele aspecten die zich niet in een ééndimensionaal beeld laten vangen. Er is sprake van vele rankings, uitgevoerd door private uitgevers in de Verenigde Staten, in Europa en ook in Nederland: Times, Der Spiegel, Elsevier e.a. Door de wijze van bewerking zijn de analyses evenwel niet altijd consistent en de rankings in een aantal gevallen zelfs misleidend. De (methodologische) problemen hebben er evenwel niet toe geleid dat de publicaties impopulair zijn geworden, integendeel. Nog opmerkelijker is dat de nationale agencies er geen aanleiding in hebben gezien om zelf met accurate publieksinformatie te komen, dan wel er voor zorg te dragen dat deze informatie wordt gerealiseerd (Scheele, 2003). Uit onderzoek van Dill e.a. (2005) blijkt dat rankings methodisch steeds meer betrouwbaar kunnen zijn.

5.5 KOSTEN

De kosten van evaluatiesystemen in het hoger onderwijs zijn al enige jaren onderwerp van discussie. Het gaat hierbij niet alleen om de directe kosten: de betalingen aan agencies en/of panels, maar ook en vooral de tijd en capaciteit die moet worden ingezet bij de zelf-evaluatie en de voorbereiding van de externe evaluatie, onder het label 'bureaucratie'. Des te opmerkelijker is het dat er naar de kosten tot nu toe, zoals ook bleek bij navraag in de internationale netwerken, geen systematisch onderzoek gedaan is.

De kosten en dan vooral ook de bureaucratische kosten bleken in het Verenigd Koninkrijk begin deze eeuw wel een voorname reden om het systeem van externe kwaliteitszorg bij te stellen. De intensieve opleidingsevaluaties werden vervangen door een systeem van instellingsaudits, aangevuld met een beperkte opleidings-evaluatie. De overheid stelde bovendien een Better Regulation Review Group in, die als taak had om te adviseren over de bureaucratie in het hoger onderwijs in het bijzonder als het gevolg van overheidsregulering.

In november 2003 werd door de Group gerapporteerd (Interim Report Better Regulations Review Group, 2004). Veel van de adviezen betreffen bekostiging en de data die instellingen moeten aanleveren. Daarnaast wordt aandacht besteed aan coördinatie en samenwerking van de verschillende agencies.

Voor de externe kwaliteitszorg geeft de commissie de volgende zeven adviezen:

1. Agencies dienen de impact van hun maatregelen af te wegen en dat te publiceren;
2. Maatregelen moeten worden getest op grond van de vijf principes van goede regelgeving:
 - proportionaliteit;
 - gericht op verantwoording;
 - consistent;
 - transparant;
 - doelgericht.
3. Samenvattingen van rapporten zouden gericht moeten worden opgesteld voor managementbeslissingen;
4. Bestaande databestanden bij agencies dienen gratis toegankelijk te zijn voor het publiek;
5. De QAA, een Engels agentschap, zou verder prioriteit moeten geven aan de instellingsaudit bij instellingen 'at greater risk and to limit them to an absolute minimum the work carried out elsewhere';
6. De code of practise van de QAA dient ook qua toon instellingsvriendelijker te worden opgezet; good practise is belangrijker dan compliance;
7. Instellingen krijgen de gelegenheid om in plaats van een speciaal voor de externe evaluatie te schrijven zelf-evaluatie te verwijzen naar bestaande documenten en eigen reviews.

De regering gaf haar beleidsreactie in juni 2004 en stemde in met de lijn van het rapport van de Interim Report Better Regulations Review Group (2003). De QAA krijgt de gelegenheid om de lopende cyclus af te wikkelen en wordt opgeroepen zich verder te concentreren op instellingsaudis bij zwakkere instellingen. De Engelse inspectie (OFSTED) dient de intensiteit van inspecties bij de lerarenopleidingen te verminderen. De minister stelde overigens dat er sinds 2000 sprake was van een daling van 25 procent van de door de overheid gegeneerde instellingsbureaucratie: van 288 naar 211 miljoen pond (prijspeil 2004).

Voor nadere informatie over dit onderwerp verwijzen we naar het katern: 'Accreditatie: de kosten in kaart'.

5.6 FOLLOW-UP

Follow-up van kwaliteitszorg in Europa is schaars. In feite had Nederland als enige een externe follow-up in de vorm van een officiële meta-evaluatie, en vervolgens identificatie van ernstige tekortkomingen. Met de invoering van accreditatie is dat laatste geschrapt. Gegeven de discussie over kosten van accreditatie zou de discussie over een follow-up, die naar haar aard meer toegespitst is op de werkelijke problemen van kwaliteit en de verbetering van kwaliteit, wel weer eens actueel kunnen worden (zie ook Scheele & Westerheijden, 1998).

5.7 DYNAMISERING VAN INSTRUMENTEN EN WERKWIJZEN

Uitgangspunt bij bovenomschreven kwaliteitssystemen is het motto: 'one size fits all'. Vergelijkbaarheid staat voorop; gepoogd wordt vergelijkbare opleidingen of instellingen in één procedure te beoordelen via hetzelfde beoordelingskader. In de Europese accreditatiesystemen geldt dit ook als uitgangspunt.

De vraag is of de externe kwaliteitszorg wel in de pas loopt met de onderwijsontwikkelingen. In het hoger onderwijs zien we volgens Leeuw (2001b) variëteit in vele gedaanten:

- de onderwijsvormen;
- de bestuurlijke relaties tussen hogescholen en universiteiten;
- de omvang van de hoger onderwijsinstellingen;
- de wijze waarop onderwijs op grond van de Bachelor-Masterstructuur wordt vernieuwd;
- de wijze van selectie, bijvoorbeeld de invoering van het bindend studieadvies;
- al dan niet duale opleidingen;
- extensief of intensief onderwijs;
- elektronische leeromgevingen.

Een denkbaar hoger onderwijsscenario is derhalve individualisering van leerprocessen en leerstijlen. In dit scenario wordt de geïndividualiseerde vraag van

de student steeds belangrijker. Kwaliteitszorg gericht op de leerinhouden, op het aanbod zoals accreditatie zou dan zelfs verstorend kunnen werken op de goede afstemming tussen vraag en aanbod. Leeuw (2001b) geeft aan dat variëteit op zich een groot goed is in het onderwijs, maar dat er wel sprake dient te zijn van een zekere waarborg, niet om te remmen, maar om enige ordening aan te brengen.

De kaders van de NVAO zijn niet erg gedetailleerd en beperken zich tot een beschrijving van de onderwerpen die getoetst worden, de verschillende facetten waaraan een onderwerp getoetst wordt en een aanduiding van de criteria die wordt gehanteerd. In de kaders is terecht ruimte gelaten voor variëteit. Maar misschien is er meer nodig.

De Higher Education and Training Awards Council (HETAC), de Ierse agency voor externe kwaliteitszorg voor het hoger onderwijs, heeft onlangs haar kaders voor externe kwaliteitszorg voor consultatie gepubliceerd. HETAC kiest voor het bevorderen van variëteit, ook van niet-universitaire aanbieders. Zo doet men bijvoorbeeld een stevige poging om de beroeps-doctoraats programma's naar analogie van Engeland en Australië (waar ze behoorlijk succesvol schijnen te zijn) te bestendigen en te verbeteren. Ook de kwaliteitszorg speelt hierop in. Er wordt nadrukkelijk afstand genomen van de 'one size fits all'- benadering van kwaliteitszorg van de afgelopen decennia. Dit begint bij variatie van kwaliteitszorg per discipline. Dit lijkt wel op de hedendaagse Nederlandse benadering waar de visitatiecommissies ook eigen referentiekaders per gevisiteerde discipline formuleren, maar dit gaat verder.

Het onderzoek blijkt hier de motor te zijn. De voorgestelde benadering begint dan ook bij de graduate-opleidingen en doet vervolgens opgeld bij de masters. De vraag dringt zich op of de bachelors op termijn niet 'mee worden gezogen'. In de voorgestelde evaluatie is de rol van informatie heel bepalend. Als gezegd: er worden hoge eisen gesteld aan de te leveren (gevalideerde) informatie. De instellingen lijken er in Ierland niet veel problemen mee te hebben omdat de interne kwaliteitszorg toch al dit type informatie genereert. Zijn dit de eerste tekenen van een tendens waarbij afstand wordt genomen van 'one size fits all'? (Scheele, 2003).

5.8 CONCLUSIE

De uitwerking van kwaliteitszorgsystemen laat een verrassende overeenkomst zien, niet alleen op het terrein van standaarden, maar ook als het gaat om de werkwijzen: zelf-evaluaties, evaluatoren, publieke rapporten. Vooral over het verschil in benadering tussen oude en nieuwe opleidingen en normeringen is nog weinig bekend.

Er is overigens gegeven de variëteit van te evalueren objecten een toenemende twijfel over de 'one size fits all' benadering. Dit komt ook omdat de kosten steeds meer in discussie komen zoals in Engeland. De daar geformuleerde eisen (proportionaliteit, gericht op verantwoording, consistentie, transparantie en

doelgerichtheid) zijn begrijpelijk, maar nog weinig geoperationaliseerd. In ieder geval lijkt wel steeds meer vast te staan dat maatwerk de toekomst van externe kwaliteitszorg zal zijn.

Opmerkelijk is dat tot nu toe weinig aandacht wordt gegeven aan een follow-up in de vorm van een externe meta-evaluatie en vooral een check op uitgevoerde verbeteracties. Door de lange cyclus van accreditatie (vaak 6 jaar) en vooral door de discussie over de kosten kan dit een actueel discussiepunt worden. Immers: follow-up betreft maatwerk voor de geconstateerde problemen.

Agencies zullen uitgedaagd worden om meer variëteit toe te passen in hun benadering en werkwijzen. Ook voor de Nederlandse accreditatieorganisaties zal dit gelden.

BIJLAGE I

**BIJLAGEN
BIJLAGEN
BIJLAGEN**

LITERATUURLIJST

van Berkel, H. (2000). *De visitatie-illusie, een pleidooi voor een andere benadering van visiteren*. Thema nr. 5.

Bologna Verklaring (1999). *The European Higher Education Area, Joint Declaration of the European Ministers of Education*, Declaration convened in Bologna.

Communiqué van Bergen (2005). *The European Higher Education Area - Achieving the Goals*. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen; <http://www.bologna-bergen2005.no/>.

Communiqué van Berlijn (2003). *Realising the European Higher Education Area*. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education, Berlin.

Communiqué van Praag (2001). *Towards the European Higher Education Area*. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education, Prague.

Council of Europe, (1997). *Convention on the Recognition of Qualifications concerning higher education in the European Region* (Conventie van Lissabon), Lisbon; European Treaty Series - No. 165.

Dill, D. D., & Soo, M. (2005). *Academic quality, league tables, and public policy: A cross-national analysis of university ranking systems*. Higher Education, 49, 495-533.

Di Nauta, P., Omar P-L., Schade, A., Scheele, J.P. (eds.) (2004). *Accreditation Models in Higher Education; Experiences and Perspectives* ENQA Workshop Reports 3, European Network for Quality Assurance in Higher Education. Helsinki.

ENQA (2004). *Quality Convergence Study: A contribution to the debates on quality and convergence in the European Higher Education*. October 2004. ENQA occasional Paper 6.

ENQA (2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, Report to the European Ministers of Education.

Frazer (2003). *Emerging issues for quality review around the world*. Paper presented at CHEA 2003 Annual Conference.

Harvey, L. (1999). *Evaluating the evaluators*. Paper INQAAHE, Chili.

Harvey, L. (2003). *The Power of Accreditation: views of academics*. Paper presented at ENQA Workshop on Accreditation Models in Higher Education, Rome.

Heusser, R. (2005). *Presentation at Internationalisation of Accreditation at the German Rectors' Conference*, Berlin, Germany.

Inspectie van het Onderwijs (2003 - 40). *War of the worlds*, Verslag INQAAHE conferentie. Inspectie van het Onderwijs Internationaal nr. 40

Inspectie van het Onderwijs. (2003 - 42). *Bruggen bouwen in het hoger onderwijs, samen of toch maar zelf?* Verslag E-AIR conferentie. Inspectie van het Onderwijs Internationaal nr. 42.

Inspectie van het Onderwijs (2003 - 43). *Laten we de Berlijnse berenhuid niet verkopen voor dat.* Verslag van de ENQA jaarvergadering. Inspectie van het Onderwijs Internationaal nr. 43.

Inspectie van het Onderwijs. (2003 - 46). *Accreditatie, de Europese standaard.* Verslag ENQA conferentie. Inspectie van het Onderwijs Internationaal nr. 46.

Inspectie van het Onderwijs (2004 - 49). *Lessons to be learned.* Verslag INQAAHE workshop. Inspectie van het Onderwijs Internationaal nr. 49.

Inspectie van het Onderwijs (2004 - 50). *Bergen werk.* Verslag ENQA Jaarvergadering. Inspectie van het Onderwijs Internationaal nr. 50.

Inspectie van het Onderwijs (2004 - 51). *Change, change, change, de mantra van verandering,* Verslag van de CHEA conferentie 2004. Inspectie van het Onderwijs Internationaal nr. 51.

Inspectie van het Onderwijs (2005 - 53). *Acceleratie in het Hoger Onderwijs in de VS.* Verslag CHEA-Congres. Inspectie van het Onderwijs Internationaal nr. 53.

Interim Report Better Regulations Review Group (2003). *Towards an new culture of autonomy and accountability.* HEFC: www.hefce.ac.uk/pubs/rdrports/2004.

Leeuw, F.L. (2001a). *Lessons to be learned from other fields of evaluation?* Lifelong learning in Europe, 2001 nr. 2.

Leeuw, F.L. (2001b). *Variëteit en waarborging van kwaliteit in het hoger onderwijs.* Toespraak VUBM, Amersfoort, 28 augustus 2001.

Leeuw, F.L. (2003) *Challenges for national quality assurance agencies: a view from the evaluation world.* Key note ENQA-conferentie, maart 2003.

Lewis, R.W. (2003). *Quality and standards, the Regional Perspective.* Key note presentation at biennial conference of INQAAHE, Dublin.

Massey (2003). *Access to what? Putting 'Quality' into National QA Systems*. Key note presentation at biennial conference of INQAAHE, Dublin.

Meade (2004). *Lessons to be learned, the New Zealand case*. Presentation at INQAAHE workshop.

Reichert, S & Tauch, C. (2005). *Trend IV-report*. European University Association: Belgium.

Scheele, J.P. & Westerheijden, D.F. (1998). *To be continued, follow-up of quality assurance in higher education*. Elsevier/DeTijdstroom.

Scheele, J.P. (2003). *License to kill, over accreditatie*, James Bond en Frans Leeuw. In: Toezichthouder: lam of leeuw? Liber Amicorum, Inspectie van het Onderwijs.

Schwarz, S. & Westerheijden, D.F. (2004). *Accreditation And Evaluation In The European Higher Education Area*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers (Series: Higher Education Dynamics isbn 1 4020 2796 6).

Uvalic-Trumbic, S. & Larsen, K. (2003). UNESCO and OECD *Interests in Quality Assurance: The International Organizations Speak Out*. Presentation at biennial conference of INQAAHE, Dublin.

Verdrag van Maastricht. Publikatieblad C191, 1992.

Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Publikatieblad C310, 2004.

BIJLAGE II

BIJLAGE II
BIJLAGE II
BIJLAGE II

LIJST VAN AFKORTINGEN

BAMA	Bachelor-Master
ECA	European Consortium for Accreditation Agencies
EFQM	European Foundation for Quality Management
EHEA	European Higher Education Area
ENQA	European Network for Quality Assurance Agencies
EQA	External Quality Assurance
ESIB	Europese studentenorganisatie
EU	Europese Unie
EUA	European University Association
EURASHE	Europese associatie voor kort hoger onderwijs
GATTS	General Agreement on Tariffs, Trade and Services
HAC	Hongaarse Accreditatie Comité
HEFCE	Higher Education Funding Council for England
HEI	Higher Education Institutes
HETAC	Education and Training Awards Council
INQAAHE	International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education
NUFFIC	Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OFSTED	Engelse inspectie
GGP	Guidelines of Good practice
SACS	Regionale accreditatieorganisatie voor de zuidelijke staten
SWOT	Sterkte-zwakte analyse
UK	United Kingdom / Engeland
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VBI	Visiterende en beoordelende instantie
VS	Verenigde Staten
WASC	Regionale accreditatieorganisatie voor Californië
WHW	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WTO	World Trade Organization

BIJLAGE III

BIJLAGEN
BIJLAGEN
BIJLAGEN

GUIDELINES OF GOOD PRACTICE FOR AGENCIES (INQAAHE) INQAAHE, MAY 2005

Introduction

The initial draft of the Guidelines of Good Practice for Quality Assurance agencies was proposed to the General Assembly in Dublin in 2003 by a working group of the Board. The Dublin General Assembly decided to:

- Endorse the Principles as a working document;
- To commend them to the members of the Network and urge them to consider and apply them with regard to their work;
- To establish a working group which, based on the arguments set out during the meeting and the experience of those members that used them, would develop a more adequate text, to be presented at the workshop in Oman in March 2004.

The Guidelines of Good Practice were discussed again at the INQAAHE workshop in Oman. On the basis of the recommendations of the working group established in Dublin, it was decided to continue improving the wording of the guidelines with the aim of making them more operational and less open to interpretation and to add examples of evidence needed to prove compliance with the guidelines.

The version of guidelines presented below is the results of the process since Oman.

The basic conditions for the guidelines of good practice

When reading and working with the Guidelines of Good Practice the following four aspects should be taken into consideration:

1. The Guidelines are intended to promote good practice and assist an External Quality Assurance Agency (EQA agency) in improving its quality building on existing experiences;
2. That each EQA Agency has evolved to serve a specific context and that this is influenced by its cultural and historical context;
3. That there exist a diversity of approaches to and purposes for external quality evaluation (eg. but not restricted to accreditation, assessment and audit), but that these approaches can be underpinned by some common agreed principles. (The words 'evaluation' or 'EQA' will be used as generic terms to include all types of external quality checking);
4. The Guidelines should not lead to the dominance of one specific view or approach, but promote good practices, while eradicating bad quality.

The guidelines of good practice for agencies

1. The Mission statement

The EQA Agency has a written mission statement or set of objectives that takes into account the cultural and historical context of the agency. The statement makes clear that external quality assurance is a major activity of the agency, and that there exists a systematic approach to achieving the mission or objectives. There is evidence that the mission statement is translated into a clear policy or management plan.

Examples of sources of evidence:

- Mission statement
- Policy/strategy of the agency
- Management plan
- Legislation

2. The relation between the EQA Agency and the higher education institutions

The EQA Agency

- Recognises that quality and quality assurance are primarily the responsibility of the higher education institutions themselves.
- Respects autonomy, identity and integrity of the institution.
- Applies standards, which have been subject to consultation with stakeholders.
- Aims to contribute to both quality improvement and accountability.

Examples of sources of evidence

- Policies/manuals
- Feedback from institutions and other stakeholders
- Reports from external reviews of the EQA Agency
- EQA Agency self reviews.

3. Decision-making

The EQA Agency carries out its evaluations in relation both to the higher education institution's own self-assessment and to external reference points. An EQA agency is independent to the extent that it has autonomous responsibility for its operations and that the judgments made in its reports cannot be influenced by third parties. The agency evinces independent, impartial, rigorous, thorough, fair and consistent

decision-making. The agency makes consistent decisions, even if the judgements are formed by different groups, panels, teams or committees.

Examples of sources of evidence:

- Manuals including instructions for experts;
- Criteria for the selection, appointment and training of experts;
- Legal frameworks, procedures, forms, documents, eg. Codes of Ethics used to avoid conflicts of interest
- Assessment frameworks and criteria.

4. The external committee

Where the EQA Agency uses external panels, teams or committees to carry out the evaluations, the system clearly ensures that:

- The composition of the committee is in accordance with the guidelines applied by the EQA Agency and adequate to the tasks to be accomplished.
- There are no conflicts of interest.
- The committee is instructed clearly about the task.
- The committee acts independently when making its judgements, conclusions or recommendations.

Examples of sources of evidence

- Procedures for nomination and appointment of experts, including the criteria applied.
- Methods of and material used for briefing and training of experts.
- Description of division of labour between the agency staff and the external panel/team/committee.

5. The Public Face

In its work, the EQA Agency informs and responds to the public in accordance with the legislation or cultural context relating to the agency. This includes making public and explicit its documentation eg. policies, procedures and criteria.

The agency also demonstrates public accountability by reporting openly on its review decisions and making the outcomes of the evaluation public in a way appropriate to the relevant country legislation and the type of review undertaken. The content of the public report may differ depending on the cultural context and will also depend on the requirements set for accountability.

Examples of sources of evidence

- URL address to EQA Agency website and short summary of the types of information provided here.
- List of publications.

- Press releases.
- Other ways and means of informing the public e.g. email service, Newsletter.

6. Documentation

The EQA Agency has clear documentation concerning the self-evaluation and the external evaluation and

- the documentation concerning the self-evaluation indicates to the institutions of higher education the purposes, procedures and expectations of content in connection with the self-evaluation process. The documentation should distinguish clearly between recommendations and requirements.
- the documentation for external evaluation sets out the matters covered in these Guidelines of Good Practice, such as the standards used, the decision criteria, the assessing methods, the reporting format etc. If the external evaluation leads to an accreditation, the accreditation framework and standards are public and the criteria for accreditation clearly formulated. The rules leading to an accreditation decision are transparent, public and guarantee an equal treatment.
- the documents indicate clearly what the EQA Agency expects from the institution. Those expectations are appropriate for an institution of HE or its core activities.
- the documents for EQA present clearly that the framework will assure that each institution or part of it (e.g. subject area) will be evaluated in an equivalent way, even if the external review panels are different.

Examples of sources of evidence

- Manuals or guidelines including instructions for experts and/or institutions.
- Protocols.
- Evaluation frameworks.
- Proof of adherence to internationally accepted guidelines and conventions.

7. Resources

The EQA Agency has adequate and accessible resources, both human and financial, to be able to organise and run the process of external evaluation, in an effective and efficient manner in accordance with the mission statement and the chosen methodological approach and with appropriate provision for development.

Examples of sources of evidence

- Budget.
- Accounts.
- Activities, tasks, workloads.
- Fee structure.
- Fees for experts.
- Average cost of external review.

- Human resources profile. (Board, or equivalent/external committee members/ staff in terms of numbers and qualifications.)

8. System of Appeal

The EQA Agency has an appropriate method for appeals against its decisions.

Examples of sources of evidence

- Policy and procedures of appeal.
- Statistics over a five year period, including e.g. the number of appeals, number of appeals granted and denied.

9. Quality Assurance of the EQA Agency

The EQA Agency has a system of continuous quality assurance of its own activities, emphasising flexibility (in response to the changing nature of higher education) and quality improvements.

The agency carries out self-review of its activities, e.g. based on data collected and analysis, including consideration of its own effects and value. The agency is subject to external reviews at regular intervals, and there is evidence that the results are used.

Examples of sources of evidence

- Quality assurance policy/system/activities/plan.
- Former self reviews.
- Reports from external reviews.
- Examples of follow-up activities to the continuous quality assurance activities.
- Internal feedback (Board or equivalent/external committee/staff).
- External feedback from institutions or other stakeholders.

10. Collaboration with other agencies

As far as possible, the EQA Agency collaborates with other EQA Agencies, e.g. about the exchange of good practice, review decisions, providers of transnational education, joint projects, staff exchanges.

Examples of sources of evidence

- Account of meetings and visits to and from other agencies.
- Staff exchanges.
- Written contact between agencies on the solution of specific issues.
- Participation in projects, conferences and workshops.
- Membership of networks/organisations.

BIJLAGE IV

BIJLAGEN
BIJLAGEN
BIJLAGEN

**STANDARDS AND GUIDELINES FOR QUALITY ASSURANCE IN THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA (ENQA)
ENQA, 2005**

European standards for external quality assurance agencies

Standard 1. Use of external quality assurance procedures for higher education

The external quality assurance of agencies should take into account the presence and effectiveness of the external quality assurance processes described in Part 2 of the European Standards and Guidelines.

Guidelines for this standard

The standards for external quality assurance contained in Part 2 provide a valuable basis for the external quality assessment process. The standards reflect best practices and experiences gained through the development of external quality assurance in Europe since the early 1990s. It is therefore important that these standards are integrated into the processes applied by external quality assurance agencies towards the higher education institutions.

The standards for external quality assurance should together with the standards for external quality assurance agencies constitute the basis for professional and credible external quality assurance of higher education institutions.

Standard 2. Official status

Agencies should be formally recognised by competent public authorities in the European Higher Education Area as agencies with responsibilities for external quality assurance and should have an established legal basis. They should comply with any requirements of the legislative jurisdictions within which they operate.

Standard 3. Activities

Agencies should undertake external quality assurance activities (at institutional or programme level) on a regular basis.

Guidelines for this standard

These may involve evaluation, review, audit, assessment, accreditation or other similar activities and should be part of the core functions of the agency.

Standard 4. Resources

Agencies should have adequate and proportional resources, both human and financial, to enable them to organise and run their external quality assurance process(es) in an effective and efficient manner, with appropriate provision for the development of their processes and procedures.

Standard 5. Mission statement

Agencies should have clear and explicit goals and objectives for their work, contained in a publicly available statement.

Guidelines for this standard

These statements should describe the goals and objectives of agencies' quality assurance processes, the division of labour with relevant stakeholders in higher education, especially the higher education institutions, and the cultural and historical context of their work. The statements should make clear that the external quality assurance process is a major activity of the agency and that there exists a systematic approach to achieving its goals and objectives. There should also be documentation to demonstrate how the statements are translated into a clear policy and management plan.

Standard 6. Independence

Agencies should be independent to the extent both that they have autonomous responsibility for their operations and that the conclusions and recommendations made in their reports cannot be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders.

Guidelines for this standard

An agency will need to demonstrate its independence through measures, such as:

- Its operational independence from higher education institutions and governments is guaranteed in official documentation (e.g. instruments of governance or legislative acts);
 - The definition and operation of its procedures and methods, the nomination and appointment of external experts and the determination of the outcomes of its quality assurance processes are undertaken autonomously and independently from governments, higher education institutions, and organs of political influence;
 - While relevant stakeholders in higher education, particularly students/learners, are consulted in the course of quality assurance processes, the final outcomes of the quality assurance processes remain the responsibility of the agency.
-

Standard 7. External quality assurance criteria and processes used by the agencies

The processes, criteria and procedures used by agencies should be pre-defined and publicly available. These processes will normally be expected to include:

- a self-assessment or equivalent procedure by the subject of the quality assurance process;

- an external assessment by a group of experts, including, as appropriate, (a) student member(s), and site visits as decided by the agency;
- publication of a report, including any decisions, recommendations or other formal outcomes;
- a follow-up procedure to review actions taken by the subject of the quality assurance process in the light of any recommendations contained in the report.

Guidelines for this standard

Agencies may develop and use other processes and procedures for particular purposes. Agencies should pay careful attention to their declared principles at all times, and ensure both that their requirements and processes are managed professionally and that their conclusions and decisions are reached in a consistent manner, even though the decisions are formed by groups of different people. Agencies that make formal quality assurance decisions, or conclusions which have formal consequences should have an appeals procedure. The nature and form of the appeals procedure should be determined in the light of the constitution of each agency.

Standard 8. Accountability procedures

Agencies should have in place procedures for their own accountability.

Guidelines for this standard

These procedures are expected to include the following:

1. A published policy for the assurance of the quality of the agency itself, made available on its website;
2. Documentation which demonstrates that:
 - the agency's processes and results reflect its mission and goals of quality assurance;
 - the agency has in place, and enforces, a no-conflict-of-interest mechanism in the work of its external experts;
 - the agency has reliable mechanisms that ensure the quality of any activities and material produced by subcontractors, if some or all of the elements in its quality assurance procedure are subcontracted to other parties;
 - the agency has in place internal quality assurance procedures which include an internal feedback mechanism (i.e. means to collect feedback from its own staff and council/board); an internal reflection mechanism (i.e. means to react to internal and external recommendations for improvement); and an external feedback mechanism (i.e. means to collect feedback from experts and reviewed institutions for future development) in order to inform and underpin its own development and improvement.
3. A mandatory cyclical external review of the agency's activities at least once every five years.

European standards and guidelines for the external quality assurance of higher education

Standard 1. Use of internal quality assurance procedures

External quality assurance procedures should take into account the effectiveness of the internal quality assurance processes described in Part 1 of the European Standards and Guidelines.

Guidelines for this standard

The standards for internal quality assurance contained in Part 1 provide a valuable basis for the external quality assessment process. It is important that the institutions' own internal policies and procedures are carefully evaluated in the course of external procedures, to determine the extent to which the standards are being met. If higher education institutions are to be able to demonstrate the effectiveness of their own internal quality assurance processes, and if those processes properly assure quality and standards, then external processes might be less intensive than otherwise.

Standard 2. Development of external quality assurance processes

The aims and objectives of quality assurance processes should be determined before the processes themselves are developed, by all those responsible (including higher education institutions) and should be published with a description of the procedures to be used.

Guidelines for this standard

In order to ensure clarity of purpose and transparency of procedures, external quality assurance methods should be designed and developed through a process involving key stakeholders, including higher education institutions. The procedures that are finally agreed should be published and should contain explicit statements of the aims and objectives of the processes as well as a description of the procedures to be used. As external quality assurance makes demands on the institutions involved, a preliminary impact assessment should be undertaken to ensure that the procedures to be adopted are appropriate and do not interfere more than necessary with the normal work of higher education institutions.

Standard 3. Criteria for decisions

Any formal decisions made as a result of an external quality assurance activity should be based on explicit published criteria that are applied consistently.

Guidelines for this standard

Formal decisions made by quality assurance agencies have a significant impact on the institutions and programmes that are judged. In the interests of equity and reliability, decisions should be based on published criteria and interpreted in a

consistent manner. Conclusions should be based on recorded evidence and agencies should have in place ways of moderating conclusions, if necessary.

Standard 4. Processes fit for purpose

All external quality assurance processes should be designed specifically to ensure their fitness to achieve the aims and objectives set for them.

Guidelines for this standard

Quality assurance agencies within the EHEA undertake different external processes for different purposes and in different ways. It is of the first importance that agencies should operate procedures which are fit for their own defined and published purposes. Experience has shown, however, that there are some widely-used elements of external review processes which not only help to ensure their validity, reliability and usefulness, but also provide a basis for the European dimension to quality assurance. Amongst these elements the following are particularly noteworthy:

- insistence that the experts undertaking the external quality assurance activity have appropriate skills and are competent to perform their task;
 - the exercise of care in the selection of experts;
 - the provision of appropriate briefing or training for experts;
 - the use of international experts;
 - participation of students;
 - ensuring that the review procedures used are sufficient to provide adequate evidence to support the findings and conclusions reached;
 - the use of the self-evaluation/site visit/draft report/published report/follow-up model of review;
 - recognition of the importance of institutional improvement and enhancement policies as a fundamental element in the assurance of quality.
-

Standard 5. Reporting

Reports should be published and should be written in a style which is clear and readily accessible to its intended readership. Any decisions, commendations or recommendations contained in reports should be easy for a reader to find.

Guidelines for this standard

In order to ensure maximum benefit from external quality assurance processes, it is important that reports should meet the identified needs of the intended readership. Reports are sometimes intended for different readership groups and this will require careful attention to structure, content, style and tone. In general, reports should be structured to cover description, analysis (including relevant evidence), conclusions, commendations, and recommendations. There should be sufficient preliminary explanation to enable a lay reader to understand the purposes of the review, its form, and the criteria used in making decisions. Key findings, conclusions and recommendations should be easily locatable by readers. Reports should

be published in a readily accessible form and there should be opportunities for readers and users of the reports (both within the relevant institution and outside it) to comment on their usefulness.

Standard 6. Follow-up procedures

Quality assurance processes which contain recommendations for action or which require a subsequent action plan, should have a predetermined follow-up procedure which is implemented consistently.

Guidelines for this standard

Quality assurance is not principally about individual external scrutiny events: It should be about continuously trying to do a better job. External quality assurance does not end with the publication of the report and should include a structured follow-up procedure to ensure that recommendations are dealt with appropriately and any required action plans drawn up and implemented. This may involve further meetings with institutional or programme representatives. The objective is to ensure that areas identified for improvement are dealt with speedily and that further enhancement is encouraged.

Standard 7. Periodic reviews

External quality assurance of institutions and/or programmes should be undertaken on a cyclical basis. The length of the cycle and the review procedures to be used should be clearly defined and published in advance.

Guidelines for this standard

Quality assurance is not a static but a dynamic process. It should be continuous and not "once in a lifetime". It does not end with the first review or with the completion of the formal follow-up procedure. It has to be periodically renewed. Subsequent external reviews should take into account progress that has been made since the previous event. The process to be used in all external reviews should be clearly defined by the external quality assurance agency and its demands on institutions should not be greater than are necessary for the achievement of its objectives.

Standard 8. System-wide analyses

Quality assurance agencies should produce from time to time summary reports describing and analysing the general findings of their reviews, evaluations, assessments etc.

Guidelines for this standard

All external quality assurance agencies collect a wealth of information about individual programmes and/or institutions and this provides material for structured analyses across whole higher education systems. Such analyses can provide very useful information about developments, trends, emerging good practice and areas of persistent difficulty or weakness and can become useful tools for policy deve-

lopment and quality enhancement. Agencies should consider including a research and development function within their activities, to help them extract maximum benefit from their work.

European standards and guidelines for internal quality assurance within higher education institutions

Standard 1. Policy and procedures for quality assurance

Institutions should have a policy and associated procedures for the assurance of the quality and standards of their programmes and awards. They should also commit themselves explicitly to the development of a culture which recognises the importance of quality, and quality assurance, in their work. To achieve this, institutions should develop and implement a strategy for the continuous enhancement of quality. The strategy, policy and procedures should have a formal status and be publicly available. They should also include a role for students and other stakeholders.

Guidelines for this standard

Formal policies and procedures provide a framework within which higher education institutions can develop and monitor the effectiveness of their quality assurance systems. They also help to provide public confidence in institutional autonomy. Policies contain the statements of intentions and the principal means by which these will be achieved. Procedural guidance can give more detailed information about the ways in which the policy is implemented and provides a useful reference point for those who need to know about the practical aspects of carrying out the procedures. The policy statement is expected to include:

- the relationship between teaching and research in the institution;
- the institution's strategy for quality and standards;
- the organisation of the quality assurance system;
- the responsibilities of departments, schools, faculties and other organisational units and individuals for the assurance of quality;
- the involvement of students in quality assurance;
- the ways in which the policy is implemented, monitored and revised.

The realisation of the EHEA depends crucially on a commitment at all levels of an institution to ensuring that its programmes have clear and explicit intended outcomes; that its staff are ready, willing and able to provide teaching and learner support that will help its students achieve those outcomes; and that there is full, timely and tangible recognition of the contribution to its work by those of its staff who demonstrate particular excellence, expertise and dedication. All higher education institutions should aspire to improve and enhance the education they offer their students.

Standard 2. Approval, monitoring and periodic review of programmes and awards

Institutions should have formal mechanisms for the approval, periodic review and monitoring of their programmes and awards.

Guidelines for this standard

The confidence of students and other stakeholders in higher education is more likely to be established and maintained through effective quality assurance activities which ensure that programmes are well-designed, regularly monitored and periodically reviewed, thereby securing their continuing relevance and currency.

The quality assurance of programmes and awards are expected to include:

- development and publication of explicit intended learning outcomes;
- careful attention to curriculum and programme design and content;
- specific needs of different modes of delivery (e.g. full time, part-time, distance-learning, e-learning) and types of higher education (e.g. academic, vocational, professional);
- availability of appropriate learning resources;
- formal programme approval procedures by a body other than that teaching the programme;
- monitoring of the progress and achievements of students;
- regular periodic reviews of programmes (including external panel members);
- regular feedback from employers, labour market representatives and other relevant organisations;
- participation of students in quality assurance activities.

Standard 3. Assessment of students

Students should be assessed using published criteria, regulations and procedures which are applied consistently.

Guidelines for this standard

The assessment of students is one of the most important elements of higher education. The outcomes of assessment have a profound effect on students' future careers. It is therefore important that assessment is carried out professionally at all times and takes into account the extensive knowledge which exists about testing and examination processes. Assessment also provides valuable information for institutions about the effectiveness of teaching and learners' support. Student assessment procedures are expected to:

- be designed to measure the achievement of the intended learning outcomes and other programme objectives;
- be appropriate for their purpose, whether diagnostic, formative or summative;
- have clear and published criteria for marking;
- be undertaken by people who understand the role of assessment in the progression of students towards the achievement of the knowledge and skills associated with their intended qualification;

- where possible, not rely on the judgements of single examiners;
- take account of all the possible consequences of examination regulations;
- have clear regulations covering student absence, illness and other mitigating circumstances;
- ensure that assessments are conducted securely in accordance with the institution's stated procedures;
- be subject to administrative verification checks to ensure the accuracy of the procedures.

In addition, students should be clearly informed about the assessment strategy being used for their programme, what examinations or other assessment methods they will be subject to, what will be expected of them, and the criteria that will be applied to the assessment of their performance.

Standard 4. Quality assurance of teaching staff

Institutions should have ways of satisfying themselves that staff involved with the teaching of students are qualified and competent to do so. They should be available to those undertaking external reviews, and commented upon in reports.

Guidelines for this standard

Teachers are the single most important learning resource available to most students. It is important that those who teach have a full knowledge and understanding of the subject they are teaching, have the necessary skills and experience to transmit their knowledge and understanding effectively to students in a range of teaching contexts, and can access feedback on their own performance. Institutions should ensure that their staff recruitment and appointment procedures include a means of making certain that all new staff have at least the minimum necessary level of competence. Teaching staff should be given opportunities to develop and extend their teaching capacity and should be encouraged to value their skills. Institutions should provide poor teachers with opportunities to improve their skills to an acceptable level and should have the means to remove them from their teaching duties if they continue to be demonstrably ineffective.

Standard 5. Learning resources and student support

Institutions should ensure that the resources available for the support of student learning are adequate and appropriate for each programme offered.

Guidelines for this standard

In addition to their teachers, students rely on a range of resources to assist their learning. These vary from physical resources such as libraries or computing facilities to human support in the form of tutors, counsellors, and other advisers. Learning resources and other support mechanisms should be readily accessible to students, designed with their needs in mind and responsive to feedback from those who use the services provided. Institutions should routinely monitor, review and improve the effectiveness of the support services available to their students.

Standard 6. Information systems

Institutions should ensure that they collect, analyse and use relevant information for the effective management of their programmes of study and other activities.

Guidelines for this standard

Institutional self-knowledge is the starting point for effective quality assurance. It is important that institutions have the means of collecting and analysing information about their own activities. Without this they will not know what is working well and what needs attention, or the results of innovatory practices. The quality-related information systems required by individual institutions will depend to some extent on local circumstances, but it is at least expected to cover:

- student progression and success rates;
- employability of graduates;
- students' satisfaction with their programmes;
- effectiveness of teachers;
- profile of the student population;
- learning resources available and their costs;
- the institution's own key performance indicators.

There is also value in institutions comparing themselves with other similar organisations within the EHEA and beyond. This allows them to extend the range of their self-knowledge and to access possible ways of improving their own performance.

Standard 7. Public information

Institutions should regularly publish up to date, impartial and objective information, both quantitative and qualitative, about the programmes and awards they are offering.

Guidelines for this standard

In fulfilment of their public role, higher education institutions have a responsibility to provide information about the programmes they are offering, the intended learning outcomes of these, the qualifications they award, the teaching, learning and assessment procedures used, and the learning opportunities available to their students. Published information might also include the views and employment destinations of past students and the profile of the current student population. This information should be accurate, impartial, objective and readily accessible and should not be used simply as a marketing opportunity. The institution should verify that it meets its own expectations in respect of impartiality and objectivity.

BIJLAGE V
BIJLAGEN
BIJLAGEN

**CODE OF GOOD PRACTICE FOR ACCREDITATION FOR ORGANISATIONS (ECA)
MEMBERS OF THE EUROPEAN CONSORTIUM FOR ACCREDITATION IN HIGHER
EDUCATION, 2004**

Annotations

The Code of Good Practice guarantees comparability of accreditation procedures throughout Europe and defines internal quality assurance measures of accreditation organisations. The Code contains a series of normative standards with correlating questions and points of reference. Relying on concrete evidence, the reference points will illustrate how the predefined standards can be met by the various accreditation organisations. Documents of the accreditation organisation, e.g. a mission statement and strategic plan with regard to standard 1, can serve to provide evidence.

The 17 standards are binding for ECA members and should all be met. The reference points serve as possible illustrations of the standards and should not be used as a check list. External evaluation of the accreditation organisations is necessary and will guarantee that ECA members fulfill the standards of the Code of Good Practice. Specifically, the Code fulfils the following purposes:

1. The Code provides transparency for politicians, the governments and other stakeholder groups in higher education;
2. The Code guarantees reliability of the accreditation procedure for higher education institutions;
3. The Code defines necessary requirements for accreditation organisations. All members of the ECA must fulfill these requirements and should review their procedures regularly against this code;
4. The Code serves as a yardstick for external evaluations of all members of the consortium;
5. The Code serves to support the internal quality assurance policies of an accreditation organisation and provides suggestions for the continuous improvement of its quality;
6. The Code shall not lead to predominance of one single point of view, but should instead promote good practices and prevent bad quality;
7. The Code should be updated when necessary to conform to the international state of the art of good practices.

CODE OF GOOD PRACTICE FOR THE MEMBERS OF THE EUROPEAN CONSORTIUM FOR ACCREDITATION IN HIGHER EDUCATION (ECA)

The accreditation organisation

Standard 1. Has an explicit mission statement

Question What is the organisation's mission statement?

Reference points

- The accreditation organisation has an explicit mission statement or a set of objectives;
 - The mission statement is coherent in scope and content and is revised on a cyclical basis;
 - The mission statement is communicated publicly;
 - The statement makes clear that accreditation is a major activity of the accreditation organisation;
 - The accreditation organisation has a strategic plan enabling it to implement its mission statement.
-

Standard 2. Is recognised as a national accreditation body by the competent public authorities

Question What are the official status and the legal basis of the accreditation organisation?

Reference points

- The accreditation organisation has been established by law as a corporate body or is based on agreements of national authorities;
 - Accreditation is regulated in the relevant legislation/rules.
-

Standard 3. Must be sufficiently independent from government, from higher education institutions as well as from business, industry and professional associations

Question How does the accreditation organisation demonstrate its independence?

Reference points

- The accreditation organisation is carrying out its operations independently (setting up of accreditation framework, carrying out accreditation procedures, etc.);

- Independency of the decision making process is guaranteed; there is evidence that no party has unjustified influence on the outcome of the decision.
-

Standard 4. Must be rigorous, fair and consistent in decision-making

- Questions*
- How are decisions taken within the accreditation organisation?
 - How are decisions on assessments taken and how are they communicated?

Reference points

- The rules leading to the accreditation decision are transparent and warrant equal treatment;
 - Decisions on accreditation must be based on predefined quality standards and have to be comprehensible.
-

Standard 5. Has adequate and credible resources, both human and financial

- Question* What are the financial and human resources of the accreditation organisation: actual situation and perspectives?

Reference points

- The accreditation organisation has adequate human and financial resources to achieve its objectives and fulfil its mission in a effective and efficient manner;
 - There is sufficient evidence for a secured midterm financing of the organisation;
 - Human resources development for its staff is provided
-

Standard 6. Has its own internal quality assurance system that emphasises its quality improvement

- Questions*
- Which quality assurance mechanisms does the accreditation organisation routinely use?
 - Are the organisation's procedures being evaluated (on process and effect)?

Reference points

- The accreditation organisation has a functioning system for assuring and improving quality which is embedded in the organisation's overall strategy;
- Quality assurance covers all operations of the accreditation organisation;
- Responsibilities for quality assurance are defined and documented;
- The quality policy of the accreditation organisation is published, including the organisation's goals, processes and methods;

- The accreditation organisation has internal feedback mechanisms that include procedures for reflections and subsequently revision of processes and methods;
 - The accreditation organisation has mechanisms that provide feedback from expert panels and external stakeholders (e.g. institutions/programmes that have been accredited); results of such feedback are used for improvements;
 - Process and effect of accreditation are systematically reviewed by the accreditation organisation; the results are used for quality enhancement.
-

Standard 7. Has to be evaluated externally on a cyclical basis

Question How and how often is the accreditation organisation evaluated externally?

Reference points

- External evaluations of the accreditation organisation have to be carried out;
 - These external evaluation committees control if the code of good practice is fulfilled by the accreditation organisation;
 - The results of the external assessment must be made public.
-

Standard 8. Can demonstrate public accountability, has public and officially available policies, procedures, guidelines and criteria

Questions

- How does the accreditation organisation include the public in its activities?
- How is the public informed?
- How are the higher education institutions informed?

Reference points

- Information about the accreditation organisation's policies, procedures, guidelines and criteria are publicly available;
 - The information must be up-to-date;
 - The accreditation organisation's public accountability is demonstrated by reporting regularly on the outcomes and the effects of accreditation procedures and related activities;
 - The accreditation organisation provides higher education institutions with a clear documentation about the accreditation framework and the accreditation procedures (guidelines for self-evaluation, external evaluation).
-

Standard 9. Informs the public in an appropriate way about accreditation decisions

- Questions*
- How is the public informed about accreditation decisions?
 - Do legal requirements or other documents regulate the publication of reports?

Reference points

- The outcome of the accreditation must be made public;
 - The format of publication refers to standardised European templates;
 - Expert reports and the reports of the accreditation organisation must be published according to national regulations;
-

Standard 10. A method for appeal against its decisions is provided

- Question* What is the accreditation organisation's method for appeal?

Reference points

- There is a possibility to appeal against accreditation decisions;
 - Procedures of appeal are specified;
 - Equal and fair treatment of all applicants is guaranteed
-

Standard 11. Collaborates with other national, international and/or professional accreditation organisations

- Question* With which European networks or agencies in the field of quality assurance and accreditation does the accreditation organisation collaborate on a regular basis?

Reference points

- The accreditation organisation collaborates actively with other national/professional accreditation organisations;
 - The accreditation organisation acts conformly with overarching European frameworks in the field of quality assurance/accreditation.
-

The accreditation procedures

Standard 12. Accreditation procedures and methods must be defined by the accreditation organisation itself

Question Is the accreditation organisation independent in defining its terms of procedures?

Reference point

- Processes and methods of accreditation are in the responsibility of the accreditation organisation and are not defined by other bodies.
-

Standard 13. Must be undertaken at institutional and/or programme level on a regular basis

Questions

- Is the accreditation organisation active in programme or institutional accreditation?
- Which are the regulations for reaccreditation?

Reference points

- The accreditation organisation has regular accreditation activities at institutional and/or programme level;
 - Reaccreditation and validity of accreditation decisions are regulated.
-

Standard 14. Must include self-documentation/-evaluation by the higher education institution and external review (as a rule on site)

Question How is the accreditation procedure structured?

Reference points

- Self-documentation/-evaluation and external review are part of the accreditation procedure;
 - External reviews encompass on site visits at the higher education institutions;
 - The external review team is instructed clearly about its tasks;
 - The accreditation organisation provides specific regulations in case of ex ante-accreditations.
-

Standard 15. Must guarantee the independence and competence of the external panels or teams

Questions

- How is the independence of external panels guaranteed?
- Are selection criteria for expert panels set up?

Reference points

- Selection criteria for external panels/expert committees are set up and published by the accreditation organisation;
 - Selection criteria assure competence and independence of external experts;
 - Independence of the experts is assured by a written statement;
 - The decision about the composition of the expert team is made by the accreditation organisation in a transparent way.
-

Standard 16. Must be geared at enhancement of quality

Question Which elements and mechanisms within the accreditation process are used to enhance quality at the higher education institution?

Reference points

- The accreditation process contains elements that promote quality development and improvement of the higher education institution;
 - The accreditation process should respect autonomy, identity and integrity of the higher education institutions.
-

The accreditation standards

Standard 17. Must be made public and comply with European practices taking into account the development of agreed sets of quality standards

- Questions*
- Which are the quality standards and criteria used for accreditation procedures?
 - Do they meet international standards?

Reference points

- The quality standards and criteria used in the accreditation procedures correspond to European good practices;
- The quality standards and criteria are made public;
- The process of formulation of the quality standards and criteria is transparent and involves all important stakeholders.

5

1

6

2

3

4