

Vergaderjaar 2007–2008

**31 288**

## **Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid**

**28 879**

## **Doelmatigheid onderwijsaanbod en accreditiekaders Hoger Onderwijs**

**Nr. 21**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2008

De hoofdlijnen van het nieuwe accreditatiestelsel zijn u bekend van de Strategische Agenda hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid die in november 2007 aan u is aangeboden<sup>1</sup>. Zoals daarin aangekondigd stuur ik u hierbij een notitie waarin mijn voorstel ten aanzien van de «tweede accreditatieronde» verder is uitgewerkt. Tevens bied ik u het rapport aan<sup>2</sup> van de internationale Review committee die in 2007 het functioneren van de NVAO in het licht van Europese afspraken over externe kwaliteitszorg heeft beoordeeld. De Review committee constateert dat de NVAO uitstekend functioneert conform de Europese richtlijnen en doet daarbij een aantal observaties en aanbevelingen die aansluiten bij het voorstel voor de tweede accreditatieronde. De beleidsreactie die gezamenlijk met Vlaanderen is opgesteld voeg ik daarbij<sup>2</sup>. Met deze brief licht ik het voorstel voor de «tweede accreditatie ronde» graag kort toe.

#### **Inleiding**

In 2002 werd een accreditatiestelsel geïntroduceerd voor het hoger onderwijs. Het stelsel functioneert goed. Wel kwamen er na verloop van tijd kritische geluiden over de werking van het systeem. Bestuurders, maar vooral ook docenten ervaren een hoge administratieve last en weinig «incentive» om de kwaliteit te verbeteren. Tegelijkertijd zijn klachten over de kwaliteit van het hoger onderwijs niet altijd terug te vinden in de uitkomsten van de accreditaties.

De noodzaak van externe, onafhankelijke en periodieke borging van de kwaliteit van het hoger onderwijs staat voor niemand ter discussie. Dat de NVAO als Nederlands – Vlaams kwaliteitszorgagentschap wat dat betreft uitstekend werk verricht, blijkt wel uit de bijgevoegde external review en de beleidsreactie daarop.

Wél zijn overheid, NVAO en alle belanghebbenden het erover eens dat op basis van bovenstaande constatering na de eerste accreditatieronde forse aanpassingen van het systeem noodzakelijk zijn.

<sup>1</sup> Het Hoogste Goed, Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek-, en wetenschapsbeleid, Kamerstuk 2007–2008, 31 288, nr. 1.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## Het huidige accreditatiestelsel

Het huidige accreditatiestelsel zit – in het kort – als volgt in elkaar. Een opleiding wordt beoordeeld door een Visiterende en Beoordelende Instantie (VBI). In Nederland is er sprake van een marktsituatie waarin verschillende VBI's actief zijn. De NVAO heeft een protocol opgesteld en hanteert een advieslijst met VBI's die aan dat protocol voldoen. De VBI stelt een rapport op over de kwaliteit van de opleiding, waarbij het accreditiekader van de NVAO aangeeft welke facetten moeten worden geadresseerd. De NVAO bestudeert het rapport en accrediteert vervolgens al dan niet de opleiding voor een periode van zes jaar. Een opleiding die niet geaccrediteerd is ontvangt geen bekostiging en mag geen studenten inschrijven.

Het stelsel heeft, zoals aangegeven, een aantal nadelen:

- Voor iedere opleiding moet opnieuw de kwaliteit van een reeks facetten worden aangetoond die voor een (groot) deel randvoorwaardelijk zijn en bovendien (ook) op het niveau van de instelling worden georganiseerd. Dat brengt onnodige bureaucratie met zich mee.
- Een negatief oordeel van de NVAO heeft dusdanig grote gevolgen, dat strategisch gedrag ontstaat om te voorkomen dat er geen accreditatie wordt verleend.
- Om die reden worden verbeter suggesties van VBI's vaak niet zichtbaar gemaakt voor de NVAO, of blijven helemaal achterwege.
- Accreditatie gaat alleen over basiskwaliteit en laat geen nuances zien.
- De NVAO heeft geen mogelijkheid om terug te komen op een oordeel, ook niet als er sterke aanwijzingen zijn dat dit wenselijk is.

## Accreditatie vanaf 2010

In het Coalitieakkoord is aangekondigd dat het kabinet de kwaliteitszorg en het toezicht op het onderwijs wil verbeteren: minder lasten voor de professional waar verdiend vertrouwen bestaat, en snel en effectief ingrijpen wanneer dat nodig is. Dit voorstel voor aanpassingen van het accreditatiestelsel sluit daar op aan. De Europese richtlijnen (European Standards and Guidelines) van het Europese netwerk voor kwaliteitszorg-agentschappen, de European Association for Quality Assurance (ENQA), die door de onderwijsministers in Bergen in 2005 zijn aangenomen, vormen ook voor het aangepaste stelsel het richtinggevende kader.

Het aangepaste accreditatiestelsel moet aan de genoemde nadelen tegemoet komen. Het kan in januari 2010 inwerking treden, wanneer alle Nederlandse opleidingen tenminste éénmaal zijn geaccrediteerd. Op hoofdlijnen stel ik mij het aangepaste stelsel als volgt voor:

De zesjaarlijkse accreditatie van opleidingen vindt onverminderd plaats op het niveau van de opleiding. Een instelling kan daarnaast een zogeheten *instellingsaudit* laten verrichten door de NVAO. Wanneer door de NVAO bij zo'n grondige doorlichting is vastgesteld (onder meer) dat de interne kwaliteitszorg van een instelling zo goed op orde is dat de kwaliteit van de opleidingen continu verbeterd wordt, komt de instelling in een ander accreditatieregime terecht. In zo'n regime van «verdiend vertrouwen» geschiedt de accreditatie van opleidingen op een andere wijze dan in het geval er géén positieve instellingsaudit is. In het regime van «verdiend vertrouwen» visiteert een panel van onafhankelijke deskundigen een opleiding en spreekt een oordeel uit over «accreditiewaardigheid». Vervolgens toetst de NVAO het opleidingsrapport van het panel op een klein aantal kernfacetten die het hart van de onderwijskwaliteit raken, en accrediteert op basis daarvan al dan niet een opleiding. De professional

kan zijn of haar aandacht en energie steken in verbeter suggesties van deskundigen die over de kern van zijn of haar vak gaan en hoeft zich minder bezig te houden met allerlei randvoorwaardelijke facetten die meer op het niveau van de instelling liggen. Op instellingsniveau is immers al aangetoond dat een instelling voor wat betreft kwaliteitszorg, voorzieningen, betrokkenheid studenten, personeelsbeleid etc. vertrouwen verdient. Zo ontstaat een stelsel waarin:

- a) door de instellingsaudit de interne kwaliteitscultuur instellingsbreed een impuls krijgt;
- b) bij de opleidingsaccreditatie de aandacht komt te liggen bij de essentie van het onderwijs: (verbetering van) de inhoudelijke kwaliteit;
- c) een betere balans ontstaat tussen het de maat nemen van opleidingen (accountability) enerzijds en een verbeterfunctie anderzijds.

### **Het proces**

Het voorstel moet uiteraard verder worden uitgewerkt. Naast aanpassingen van de wetgeving rond accreditatie moeten ook kaders worden uitgewerkt voor de accreditatie van opleidingen en voor de instellingsaudit. Pilots kunnen daarbij behulpzaam doordat de concrete uitwerkingen in een lerende aanpak in de praktijk zichtbaar worden. Ik ben voornemens deze pilots op korte termijn te starten zodat de resultaten meegenomen kunnen worden. Belangrijke aandachtspunt daarbij is de borging van de onafhankelijkheid van de visiterende panels. Ik wil daarvoor in het kader van de uitwerking nauwkeurig de verschillende mogelijkheden onderzoeken en daar internationale gezaghebbende expertise op het gebied van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs bij betrekken. Belangrijke toetssteen voor het voorstel als geheel en dus ook voor de wijze waarop dit onderdeel wordt uitgewerkt is immers of de internationale acceptatie van de waarde van de Nederlandse accreditaties zonder twijfel is. Ik streef ernaar uw Kamer in het najaar van 2008 een wetsvoorstel aan te bieden.

De studentenorganisaties LSVb en ISO, de HBO-raad, de VSNU en de NVAO hebben actief meegedacht; evenals de werkgeversorganisaties MKB-Nederland en VNO-NCW, de Inspectie van het onderwijs en de koepel voor het aangewezen onderwijs, PAEPON. Er bestaat algemene instemming met dit voorstel. Ook mijn Vlaamse collega minister Vandembroucke kan zich vinden in het voorstel op hoofdlijnen. De Nederlands-Vlaamse samenwerking in accreditatie is een belangrijk gegeven, dat ook in het buitenland met belangstelling wordt gevolgd. Deze samenwerking wil ik ook in de toekomst aanhouden en verder versterken. Voor de vormgeving van de tweede fase heb ik overleg gepleegd met mijn Vlaamse collega Frank Vandembroucke, minister van Onderwijs, Werk en Vorming. De ontwikkeling van accreditatie in Vlaanderen heeft een ander tijdspad dan in Nederland. Vlaanderen bevindt zich ongeveer in het midden van de eerste accreditatiecyclus. Ook omwille van de academisering van een aantal hogeschoolopleidingen naar een volwaardig academisch statuut moet de accreditatie van opleidingen in Vlaanderen zoals voorzien worden voltooid. De eerste fase zal in Vlaanderen in 2012 worden afgerond. Ik wil met deze uiteenlopende situatie rekening houden. Mijn Vlaamse collega wil niettemin betrokken zijn bij de ontwikkeling van de tweede fase. Ik wil daarom een Vlaamse waarnemer uitnodigen voor het bestuurlijk overleg over de tweede accreditatieronde. Uiteraard zal ik uw Kamer informeren over de uitkomst van de pilots.

Het doet mij deugd u een voorstel aan te bieden dat de instemming heeft van alle genoemde betrokkenen. Het biedt onafhankelijke, externe borging en stevige kwaliteitszorg zonder dat er sprake is van bureaucratische

invuloefeningen. Tegelijkertijd krijgt de interne kwaliteitscultuur van instellingen een impuls terwijl de Europese Richtlijnen onverminderd leidraad blijven.

Mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg,

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
R. H. A. Plasterk

## 1. Inleiding

De kwaliteit van het onderwijs en borging van de kwaliteit zijn belangrijke onderwerpen. In het Coalitieakkoord zijn enkele uitgangspunten geformuleerd. «Onderwijsinstellingen krijgen meer mogelijkheden om invulling te geven aan het onderwijs door vertrouwen te geven aan de professionals, minder regels en minder toezicht». Voor de vormgeving van het toezicht is «verdiend vertrouwen» een belangrijk uitgangspunt: «Als de kwaliteit tekort schiet moet de minister snel en effectief kunnen ingrijpen. Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht». Deze uitgangspunten hebben de aanzet gegeven om de bestaande arrangementen met betrekking tot kwaliteitszorg en het toezicht in het onderwijs opnieuw te bezien en voorstellen te formuleren voor zowel de vernieuwing van het toezicht op het onderwijs in brede zin als van de accreditatie in het hoger onderwijs.

In 2010 zijn alle opleidingen na het doorlopen van de eerste ronde geaccrediteerd en kunnen we erop vertrouwen dat alle opleidingen voldoen aan de eisen van basiskwaliteit. Op grond van dit vertrouwen in de basiskwaliteit zijn er goede redenen om de tweede ronde anders in te richten. In de eerste plaats omdat we ruimte willen maken voor de instellingen en professionals om te werken aan verdere substantiële kwaliteitsverbetering. In de tweede plaats omdat de toegevoegde waarde van een tweede ronde in ongewijzigde vorm niet meer in verhouding staat tot de zware lasten van het accreditatieproces voor de instellingen<sup>2</sup>. Binnen de universiteiten en hogescholen bestaat zowel bij bestuurders als professionals al langere tijd onvrede over de lasten van accreditatie, maar vooral over het bureaucratisch gehalte. Daar staat tegenover dat de huidige maatschappelijke onrust over aspecten van kwaliteit niet altijd terug te vinden is in de uitkomsten van de accreditaties.

Deze notitie bevat voorstellen voor een accreditatiesysteem dat een sterke kwaliteitscultuur binnen de instellingen stimuleert, gedragen door professionals. Accreditatie moet een proces worden dat zowel basiskwaliteit borgt als stimuleert tot meer kwaliteit; een effectieve kwaliteitsborging op maat: krachtige interventie wanneer dat nodig is, ruimte geven wanneer het vertrouwen is verdiend.

Voor de tweede accreditatieronde is mijn voorstel concreet:

De zesjaarlijkse accreditatie van opleidingen vindt onverminderd plaats op het niveau van de opleiding. Een instelling kan daarnaast een zogeheten *instellingsaudit* laten verrichten door de NVAO. Wanneer door de NVAO bij zo'n grondige doorlichting is vastgesteld (onder meer) dat de interne kwaliteitszorg van een instelling zó goed op orde is dat de kwaliteit van de opleidingen continu verbeterd wordt, komt de instelling in een ander accreditatieregime terecht. In zo'n regime van «verdiend vertrouwen» geschiedt de accreditatie van opleidingen op een andere wijze dan in het geval er géén positieve instellingsaudit is. In het regime van «verdiend vertrouwen» visiteren onafhankelijke deskundigen een opleiding en spreken een oordeel uit over «accreditatiewaardigheid». Vervolgens toetst de NVAO het opleidingsrapport van het panel op een klein aantal kernfacetten die het hart van de onderwijskwaliteit raken, en accrediteert op basis daarvan al dan niet een opleiding. De professional kan zijn of haar aandacht en energie steken in verbeter suggesties van deskundigen die over de kern van zijn of haar vak gaan en hoeft zich minder bezig te houden met allerlei randvoorwaardelijke facetten die meer op het niveau van de instelling liggen. Op instellingsniveau is immers al aangetoond dat een instelling voor wat betreft kwaliteitszorg, voorzieningen, betrokken-

<sup>1</sup> Het gaat in deze notitie om bekostigd én aangewezen hoger onderwijs, tenzij anders vermeld.

<sup>2</sup> Twee recente evaluaties door buitenlandse deskundigen adviserend om de last van accreditatie te verminderen en meer ruimte te maken voor verbeterprocessen binnen de instellingen: Thematic Review of Tertiary Education, The Netherlands; OECD Country Note, May 2007 en het rapport van de Review-commissie van de NVAO (september 2007).

heid studenten, personeelsbeleid etc. vertrouwen verdient. Zo ontstaat een stelsel waarin:

- a) door het laten voltrekken van de instellingsaudit de interne kwaliteitscultuur instellingsbreed een impuls krijgt;
- b) bij de opleidingsaccreditatie de aandacht komt te liggen bij de essentie van het onderwijs: (verbetering van) de inhoudelijke kwaliteit;
- c) een betere balans ontstaat tussen het de maat nemen van opleidingen (accountability) enerzijds en een verbeterfunctie (quality improvement) anderzijds.

In deze notitie worden, na een schets van de context van kwaliteit, bestuur en toezicht in het hoger onderwijs de uitgangspunten voor de «tweede ronde accreditatie» beschreven. Vervolgens wordt nader invulling gegeven aan deze uitgangspunten. De rol van werkgevers en studenten komt aan de orde en de notitie sluit af met een voorstel voor de vervolgstappen om het nieuwe accreditatiesysteem vorm te geven.

## **2. Goed hoger onderwijs vraagt om goed bestuur en goed toezicht**

### *Goed hoger onderwijs...*

Werkgevers zijn doorgaans zeer tevreden over de inzetbaarheid en vaardigheden van afgestudeerden. De kwaliteit blijft goed ondanks de sterk gegroeide instroom van studenten. Dat betekent niet dat de kwaliteit van het onderwijs niet verder verbeterd kan worden. De verwachtingen van politiek en samenleving zijn erg hoog. Nederland wil tot de top van 's werelds kenniseconomieën behoren. Ook zien we dat jongeren en hun ouders hoge eisen stellen aan het onderwijs. *Om die ambities te verwezenlijken, is het essentieel om naast het behoud van de talrijke goede eigenschappen van ons onderwijs en onderzoek een aantal thema's aan te pakken waarop winst geboekt kan worden;* denk aan het bestrijden van de uitval van studenten in de bachelorfase.

Tegelijkertijd is duidelijk dat universiteiten en hogescholen voortvarend bezig zijn met het verbeteren van onderwijskwaliteit en differentiatie. De NVAO bevestigt dit in haar jaarverslag 2006: de aandacht van de instellingen voor contacturen en kwaliteit van toetsing is toegenomen. Dat geldt ook voor de begeleiding en kennisoverdracht door de docent. Ook is er toenemende aandacht voor diversiteit, zowel tussen opleidingen als tussen studenten. Daar bovenop heeft de HO-sector een eigen agenda ontwikkeld om studiecultuur en kwaliteit van onderwijspersoneel te verbeteren. De aanpassingen van het accreditatiestelsel zoals voorgesteld in deze notitie haken in op deze versterking van de kwaliteitscultuur van de instellingen. De recent verschenen Strategische Agenda voor het hoger onderwijs en onderzoek gaat over de ambities voor het hoger onderwijs mét concrete oplossingsrichtingen, die in samenspraak met de belanghebbenden zijn ontwikkeld.

### *...vraagt om goed bestuur en om duidelijke verantwoordelijkheden...*

Zelfstandige en zelfbewuste instellingen zijn een noodzakelijke voorwaarde om het beste hoger onderwijs te realiseren. De overheid stuurt op afstand, is verantwoordelijk voor de publieke belangen: de toegankelijkheid, kwaliteit en rechtmatigheid. Maar «afstand» is geen «afstandelijkheid»: bij het streven naar beter hoger onderwijs past een betrokken overheid en een gemeenschappelijke aanpak in goed wederzijds vertrouwen. De instellingen zijn integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke taak: de wijze waarop het onderwijs wordt gerealiseerd, inclusief de bedrijfsvoering, de interne kwaliteitsborging, de verantwoording en het intern toezicht<sup>1</sup>. Binnen de instelling zijn *checks and balances* voorzien om de publieke belangen zoals de kwaliteit van het hoger onderwijs te

---

<sup>1</sup> De tekst over (goed) bestuur en raden van toezicht gaan primair over bekostigd hoger onderwijs.

borgen. Intern zou dit gegarandeerd moeten zijn door de medezeggenschap van studenten en staf. De examencommissies dragen de verantwoordelijkheid voor zorgvuldige toetsing en examinering en bewaken het niveau van het hoger onderwijs, hoewel de onafhankelijkheid en transparantie van deze organen wel moet worden verbeterd<sup>1</sup>. Extern zijn werkgevers en andere (kennis)instellingen betrokken als partijen die belang hebben bij goed hoger onderwijs. «Goed bestuur» betekent ook dat rekening wordt gehouden met – en verantwoording wordt afgelegd aan – de verschillende externe belanghebbenden. In het hoger onderwijs is «goed bestuur» niet louter een streefbeeld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat zowel de HBO-raad als de VSNU de gemeenschappelijke opvattingen en normen van goed bestuur hebben vastgelegd in een eigen governance-code. Dat betekent overigens niet dat «goed bestuur» overal in volle omvang is gerealiseerd. Zo is al eerder geconstateerd dat het functioneren van de raden van toezicht verbetering behoeft, evenals de interne kwaliteitszorg op instellingsniveau bij veel instellingen. Het is daarbij van belang dat de functies van bestuur en toezicht helder van elkaar worden onderscheiden.

*...en goed toezicht.*

Het overheidstoezicht en accreditatie vormen het sluitstuk van het zojuist beschreven stelsel van goed bestuur.

Méér extern toezicht betekent echter niet zonder meer dat de kwaliteit van het onderwijs beter wordt. We moeten ons realiseren dat de grenzen nabij zijn van wat door aanscherping van overheids-eisen en extern toezicht te bereiken is. Naarmate de overheid de eisen verhoogt en de sancties verzwakt, zal de neiging tot bureaucratisering, ritualisering en ontwijking groter worden. We hebben in de eerste plaats behoefte aan een sterke kwaliteitscultuur in de instellingen, gedragen door de professionals. Een te grote nadruk op het externe toezicht doet afbreuk aan de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de instellingen. Bovendien streeft dit kabinet naar reductie van administratieve lasten, terwijl een belangrijk deel van de administratieve lasten in het hoger onderwijs is gekoppeld aan toezicht, registratie en accreditatie van opleidingen. Dit dilemma kan worden opgelost door «kwaliteitszorg op maat», op basis van verdiend vertrouwen.

Het overheidstoezicht moet aansluiten op en gebruik maken van de kwaliteitsborging die door de instellingen wordt gerealiseerd. Accreditatie en het overheidstoezicht moeten effectief, subsidiair en proportioneel zijn:

- «subsidiair» omdat het aansluit op de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen voor kwaliteitszorg;
- «proportioneel» omdat het met minder extern toezicht toe kan waar dat mogelijk is, en méér toezicht kan inzetten als de situatie dat vraagt.
- effectief, omdat het niet uitgaat van blind vertrouwen maar snelle en effectieve interventie mogelijk maakt als de kwaliteitsborging op lagere niveaus tekort schiet.

### **3. De tweede ronde van accreditatie**

Mijn uitgangspunten voor het nieuwe accreditatiesysteem zijn:

*a. Externe onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs is noodzakelijk.*

Samenleving, werkgeversorganisaties en studenten verwachten van universiteiten en hogescholen dat zij zich geregeld openstellen voor externe, onafhankelijke beoordeling van hun processen en resultaten. Ook de professionals zelf stellen een inhoudelijke beoordeling van hun opleiding meestal zeer op prijs. Dit is een aangrijpingspunt voor de verbeterfunctie. Dit uitgangspunt is ook op Europees niveau vastgelegd door de

---

<sup>1</sup> De positie van het kabinet op dit punt is neergelegd in de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad over examinering (Kamerstuk 2006–2007; 30 800 VIII, nr. 156; 5 juli 2007).

Bologna-ministers: een onafhankelijke, externe toets op de kwaliteit van het onderwijs wordt beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot de Europese Hoger Onderwijsruimte. Meer in het bijzonder geldt dat de kwaliteit van het onderwijs periodiek wordt getoetst door onafhankelijke deskundigen.

*b. De administratieve lasten worden verminderd.*

Aspecten van kwaliteit die beter op instellingsniveau kunnen worden beoordeeld zullen worden onderscheiden van kwaliteitsaspecten die op opleidingsniveau moeten worden beoordeeld. Op deze manier moet de accreditatielast structureel worden verminderd. Zo hoeft niet langer iedere opleiding afzonderlijk aan te tonen hoe bijvoorbeeld het personeelsbeleid in elkaar steekt, en dat er adequate voorzieningen zijn. Het ligt overigens wel voor de hand dat de instellingen in de tweede ronde accreditatie moeten investeren in de eigen interne kwaliteitszorg. De verbetering van de interne kwaliteitscultuur vraagt commitment en energie van bestuurders en professionals. Tegenover vermindering van administratieve lasten staat daarmee ook een extra inspanning op onderdelen. Zowel de uitvoeringstoets administratieve lasten als de uitkomsten van enkele pilots moeten inzicht geven op dit vlak.

*c. De instellingen garanderen de regelmatige onafhankelijke beoordeling van opleidingen onder toezicht van de accreditatieorganisatie.*

Het eigenaarschap van kwaliteitsbeoordeling ligt bij de instellingen omdat zij ook verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun onderwijs. Om transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid te verzekeren, worden algemene regels gesteld over de wijze waarop dit moet gebeuren. Zij hebben betrekking op de inhoud van de beoordeling, de samenstelling van de panels van deskundigen en de wijze waarop de resultaten van de beoordeling dienen te worden gepubliceerd. Belangrijke aandachtspunten zijn de borging van de onafhankelijkheid van de visiterende panels en van het evaluatieproces, zoals vereist door de European Standards and Guidelines. In het kader van de uitwerking zullen met alle belanghebbenden nauwkeurig de verschillende mogelijkheden worden gezien. Daar zal internationale gezaghebbende expertise op het gebied van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs bij betrokken worden. Belangrijke toetssteen voor het voorstel als geheel en dus ook voor de wijze waarop dit onderdeel wordt uitgewerkt is immers of de internationale acceptatie van de waarde van de Nederlandse accreditaties zonder twijfel is. Een ander aandachtspunt is de vergelijkbaarheid van de kwaliteit van opleidingen. Het uitgangspunt dat één commissie alle gelijksoortige opleidingen beoordeelt is bij de invoering van het accreditatiestelsel in 2002 verlaten. Ook in het voorstel voor de tweede accreditatieronde zullen verschillende visitatiepanels werkzaam zijn. Dat laat onverlet dat een zekere mate van vergelijkbaarheid een groot goed is.

*d. Meer kwaliteit.*

Om accreditatie beter af te stemmen op het streven naar meer kwaliteit, denken we aan de volgende zaken:

- De inhoud van het onderwijs – in plaats van processen en randvoorwaarden – dient bij kwaliteitsbeoordeling centraal te staan. Dat betekent dat de *peer-review* meer gericht wordt op de inhoud, en daarmee het deskundige «timmermansoog» alle ruimte krijgt. Met *peers* wordt in de eerste plaats bedoeld op een panel van gezaghebbende deskundigen op het vakgebied van de te beoordelen opleiding. Het begrip *peers* wordt hier breed opgevat: vakgenoten kunnen ook uit het werkveld in plaats van uit onderwijs of onderzoek afkomstig zijn. Voor beroepsgerichte opleidingen ligt het voor de hand dat vertegenwoordiging uit het werkveld aanwezig is in het panel.



- De balans tussen «de maat nemen» (accountability) en verbeteringen stimuleren («quality improvement») moet worden verbeterd.
- Kritische doorlichting van het accreditatiekader. Letten we daarin wel op de goede dingen? Kan het «soberder» zodat er meer ruimte ontstaat en er minder sprake is van het afwerken van lijstjes?
- Verschillen in kwaliteit (boven het basisniveau uitstijgend) moeten zichtbaar worden gemaakt, volgens een transparante methodiek; toetsbaar, onderscheidend en meerjarig van betekenis.
- Toezicht op kwaliteit moet aansluiten op toezicht door de Inspectie en de AD op rechtmatigheid en doelmatigheid: geen overlap.
- De resultaten van de opleiding moeten meer nadruk krijgen in het accreditatiekader.

*e. Kwaliteitszorg dient «op maat» te worden uitgevoerd: licht waar dat kan, zwaar waar dat moet.*

Het Nederlandse hoger onderwijs heeft in het algemeen inmiddels zo'n 20 jaar ervaring met externe kwaliteitszorg, eerst door middel van het visitiestelsel, later door middel van het accreditatiestelsel. Op grond van deze langjarige ervaring die instellingen hebben met externe kwaliteitsborging en het vertrouwen dat alle opleidingen nu aan de basiskwaliteit voldoen, is het goed mogelijk een proportionele benadering van de kwaliteitszorg toe te passen. Waar een lichte vorm van kwaliteitszorg mogelijk is, moet die ook licht zijn; waar het zwaar moet, moet ook een zwaar instrumentarium kunnen worden ingezet.

De huidige instrumenten van de NVAO – accreditatie en toets nieuwe opleiding – zijn bij wet strikt geregeld. Een meer flexibel en verfijnd instrumentarium is wenselijk. Invoering van een herstelperiode is wenselijk, maar aan de andere kant moet de wet het ook mogelijk maken om ondermaats onderwijs snel en effectief te kunnen beëindigen wanneer er geen zicht meer is op verbetering.

*f. Het nieuwe stelsel moet internationaal geaccepteerd worden.*

Er zijn drie typen internationale actoren waarmee rekening gehouden moet worden: de Vlaamse partners op grond van het Vlaams-Nederlands accreditatieverdrag 2003; op Europees niveau de Bologna-ministers en ENQA als hoeder van de kwaliteit van de nationale kwaliteitszorg-organisaties; en de landen die van belang zijn voor de internationale mobiliteit van Nederlandse studenten.

#### **4. Schets van een nieuw accreditatiesysteem.**

Hieronder wordt eerst ingegaan op de accreditatie van opleidingen, vervolgens op de instellingsaudit en ten slotte wordt aangegeven welke mogelijke oordelen en gevolgen er zijn, met andere woorden hoe kwaliteitszorg op maat wordt vormgegeven.

##### **Accreditatie van opleidingen**

De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het op reguliere basis (elke zes jaar) laten beoordelen van opleidingen ligt bij het instellingsbestuur. Door de introductie van een afgeslankt, meer op onderwijsinhoud toegespitst accreditatiekader krijgt de professional de ruimte zich te richten op het primaire proces en de kwaliteit te verbeteren door inhoudelijke feedback van een panel van deskundigen. Zo kan een constructieve kwaliteitsslag gemaakt worden in plaats van de bureaucratische invuloefening die de accreditatie tot nu toe vaak lijkt te zijn. Er ontstaat op die manier ruimte voor een kwaliteitscultuur van binnenuit. Dat betekent echter geen *carte blanche*. Er worden twee categorieën van voorwaarden gecreëerd waar de NVAO op toe ziet; voor beiden zijn de richtlijnen van de ENQA bepalend.

De eerste heeft betrekking op de samenstelling van het panel en het proces van beoordeling. Het panel moet worden samengesteld met een goede mix van domein- en disciplinedeskundigheid, van beroeps- of domeinervaring, onderwijsdeskundigheid en studenten. Het panel dient uiteraard onafhankelijk te zijn en als regel deels internationaal te zijn samengesteld. Het panel moet een oordeel uitspreken over de kwaliteit van de opleiding en daarnaast verbeterpunten formuleren, die bestemd zijn voor de opleiding zelf.

De tweede categorie van voorwaarden heeft betrekking op de inhoud van de beoordeling. Als verplichte facetten wordt gedacht aan:

- ambitie van de opleiding, vertaald in domeinspecificiteit, niveau en oriëntatie;
- resultaten van de opleiding, vertaald in gerealiseerd niveau en rendement;
- kwaliteit van de staf, in opleiding, ervaring en kwalificaties voor het onderwijs;
- inhoud en actualiteit van de opleiding zelf.

Het staat opleidingen uiteraard vrij zich daarnaast te laten beoordelen op andere aspecten van de opleiding. De beperking van het aantal facetten moet ervoor zorgen dat het gesprek over de opleiding tussen de professionals en de commissie zich richt op de inhoud en niet op allerlei procedurele aspecten. Dit lijstje facetten is indicatief; definitieve vaststelling vraagt nog nauwkeurige afweging en afstemming met deskundigen, het veld en de koepelorganisaties.

De hierboven genoemde set van criteria voor het nieuwe accreditatiekader biedt de mogelijkheid voor het laten beoordelen van opleidingen door gerenommeerde buitenlandse visitatieorganisaties.

De verplichting om de externe beoordeling door een VBI te laten verrichten komt te vervallen. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan opmerkingen van de review committee van de NVAO<sup>1</sup> over dit onderwerp, en dan met name over de nadelige effecten van de vrije markt voor VBI's. Instellingen blijven uiteraard vrij om er zelf voor te opteren een beroep te doen op de expertise van VBI's.

Een aanvraag voor een toets nieuwe opleiding (tno) geschiedt volgens het huidige systeem: Een NVAO-panel beoordeelt de aanvraag op grond van het toetsingskader voor nieuwe opleidingen. Wel wordt de mogelijkheid om dezelfde opleiding bij de NVAO in te dienen voor een toets nieuwe opleiding beperkt om de werklast voor de NVAO te verminderen. Gedacht wordt aan maximaal één keer per jaar.

### **Instellingsaudit**

Nieuw in dit stelsel is de instellingsaudit, gericht op het vaststellen van de kwaliteit en kracht van de interne kwaliteitszorg. Met de instellingsaudit worden facetten die (meestal) op het niveau van de instelling geregeld zijn ook op dat niveau beoordeeld. Daardoor wordt meer recht gedaan aan deze onderdelen en bespaart men onnodige administratieve lasten.

Bij een instellingsaudit wordt gedacht aan:

- visie en strategie met betrekking tot onderwijs(kwaliteit);
- bestuursstructuur met betrekking tot kwaliteitszorg
- betrokkenheid studenten bij de kwaliteit van het onderwijs (bijvoorbeeld in de opleidingscommissie);
- functioneren en positionering examencommissie, kwaliteit van beoordeling en toetsing;
- stelsel van interne kwaliteitszorg, gebaseerd op PDCA-cyclus<sup>2</sup>, waarin docenten, studenten, alumni en afnemend veld een rol spelen;
- medewerkers- en studenten-tevredenheidsonderzoeken<sup>3</sup>
- personeelsbeleid, gericht op onderwijskwaliteit;

<sup>1</sup> Report of the committee for the review of the NVAO, september 2007.

<sup>2</sup> Plan Do Check Act – Cyclus.

<sup>3</sup> Voor zover niet al onderdeel van interne kwaliteitszorgsysteem.

- generieke voorzieningen, gericht op onderwijs;
- studentenvoorzieningen;
- «track record» van de instelling in visitatie en accreditatie;
- «track record» van de instelling met betrekking tot rechtmatigheid.

De audit wordt verricht door een door de NVAO ingesteld panel, dat zich baseert op een zelfevaluatierapport (of een «reflecterende» management-review) van de instelling en een site-visit. De NVAO werkt de vormgeving van de instellingsaudit verder uit in overleg met experts en belanghebbenden. Bij de uitwerking wordt rekening gehouden met het feit dat er verschillende typen instellingen zijn en verschillen in aansturing van centraal tot decentraal.

### **Kwaliteitszorg op maat in de praktijk**

Het oordeel van de NVAO n.a.v. de *instellingsaudit* kan tweeledig zijn: voldoet of voldoet niet. Het oordeel «voldoet» geldt voor een periode van zes jaar en leidt tot een situatie van *verdiend vertrouwen*. Het oordeel «voldoet niet» kan na minimaal één jaar opnieuw worden getoetst en leidt tot een *regulier accreditatieregime*. Een instelling kan zelf kiezen op welk moment zij een instellingsaudit aanvraagt bij de NVAO. Hieronder worden de beide regimes uitgewerkt.

#### *Verdiend vertrouwen*

Als de NVAO van mening is dat het interne kwaliteitszorgstelsel van een instelling «voldoet», dan komt de instelling in een regime van «verdiend vertrouwen». Dat wil zeggen dat de opleidingen van deze instelling afzonderlijk geaccrediteerd moeten worden, waarbij de NVAO strikt kijkt naar het oordeel van het panel, of het panel onafhankelijk en deskundig is, en of het rapport compleet en deugdelijk is.

In het opleidingsrapport worden de eerder genoemde criteria voor de accreditatie van opleidingen door het panel van experts afzonderlijk benoemd. Het panel labelt vervolgens een **opleiding** als voldoende (dat wil zeggen accreditatiewaardig), of als onvoldoende. Als de NVAO vaststelt dat aan de procedurele voorschriften voor de opleidingsbeoordeling is voldaan (samenstelling en onafhankelijkheid panel, aanpak etc), dan zal de NVAO na toetsing een positief oordeel van het panel over een opleiding verzilveren door de desbetreffende opleiding voor zes jaar te accreditieren.

Ook het predikaat «excellent» kan worden toegekend aan één of meerdere facetten. In lijn met het recent uitgebrachte Onderwijsraadadvies *Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs* (juli 2007) wordt momenteel verkend of en hoe bewezen excellentie op het gebied van docentkwaliteit en gerealiseerd niveau van studenten (financieel) kan worden beloond. Het ligt voor de hand dat een beloningsbeslissing volgt op een NVAO oordeel dat dieper gaat dan de genoemde lichte toetsing.

In geval van een negatief opleidingsrapport volgt, mits het instellingsbestuur een adequaat verbeterplan heeft meegestuurd, een herstelperiode voor *maximaal* twee jaar, waarna een nieuwe beoordeling volgt. Dit verbeterplan moet leiden tot het gewenste kwaliteitsniveau. De NVAO zal op het verbeterplan een volledige, inhoudelijke toets uitvoeren. Wanneer de hernieuwde beoordeling opnieuw negatief uitpakt, moet de opleiding in de aangeboden vorm worden beëindigd.

Indien de NVAO tijdens de toets vaststelt dat het oordeel over een opleiding op ondeugdelijke gronden is gebaseerd zijn er twee mogelijkheden. Gaat het om procedurele fouten, dan moeten de fouten worden hersteld. Gaat het naar het oordeel van de NVAO om een inhoudelijke foute beoor-

deling, dan volgt een herstelperiode waarna een nieuwe beoordeling door het panel door de NVAO zal worden getoetst.

Wanneer de NVAO van mening is dat er goede, objectiveerbare redenen zijn om te twijfelen aan de validiteit van een eerdere positieve instellingsaudit, dan kan een nieuwe beoordeling worden opgelegd. Dit besluit wordt voorafgegaan door overleg met het instellingsbestuur. Aanleiding kan zijn dat opleidingen als onvoldoende worden beoordeeld of dat de NVAO (herhaaldelijk) procedurele of inhoudelijke gebreken constateert. Daarbij is het belangrijk of het negatieve oordeel over opleiding(en) direct te maken heeft met het functioneren van de instelling op de facetten die zijn beoordeeld bij de instellingsaudit.

Ook structurele signalen en klachten van de Inspectie kunnen aanleiding zijn voor een hernieuwde beoordeling.

In elk geval vindt halverwege de periode van zes jaar een voortgangsgesprek met de instelling plaats, o.a. gebaseerd op de bevindingen van de NVAO.

### **Accreditatieregime zonder positieve instellingsaudit**

Als de NVAO van mening is dat het interne kwaliteitszorgstelsel van een instelling (nog) niet als «voldoende» kan worden beoordeeld, komt de instelling in een regime waar geen sprake is van «verdiend vertrouwen». Ook wanneer de instelling er niet voor kiest een instellingsaudit uit te laten voeren is dat het geval. De onderwerpen die bij de instellingsaudit aan de orde komen, dienen dan ook in het opleidingsrapport te zijn opgenomen en beoordeeld. Het NVAO-oordeel over de opleiding is dan gebaseerd op een volle inhoudelijke toetsing van het oordeel.

De verplichting om op deze wijze te werken geldt zolang geen positieve instellingsaudit heeft plaatsgevonden. De instelling kan daar jaarlijks om vragen.

## **6. Rol studenten en het werkveld**

Studenten hebben een unieke relatie met de kwaliteit van het onderwijs. Zij nemen deel aan het onderwijsproces en hebben als eerste belang bij een goede waardering van hun diploma en dus bij effectieve kwaliteitsborgingmechanismen. In het bekostigd onderwijs is hun betrokkenheid bij het onderwijs geregeld door de medezeggenschap binnen de instellingen; deze betrokkenheid is overigens wel voor verbetering vatbaar. Ook is het gebruikelijk dat in elk visitatiepanel een student zitting heeft. De betrokkenheid van studenten in het accreditatieproces wordt na 2009 gecontinueerd.

Voor kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs is het goed functioneren van opleidingscommissies van groot belang. Docenten en studenten in deze commissies houden zicht op cursus- en programma-evaluaties die onderdeel zijn van het interne kwaliteitszorgsysteem. Bovendien geven zij advies over de Onderwijs- en Examenregeling waarin de vormgeving van een opleiding ligt vastgelegd. Bij de instellingsaudit door de NVAO is de betrokkenheid van studenten daarom een belangrijke factor. Bovendien is het van belang de accreditatie-informatie transparant te maken ten behoeve van de studiekeuze. De resultaten, zowel de instellingsaudit als de opleidingsaccreditatie, moeten voor (aankomende) studenten inzichtelijk zijn per facet. Ten aanzien van de transparantie en vergelijkbaarheid wil ik ook graag één element van de eerdergenoemde External review van de NVAO eruit lichten. De reviewcommissie vindt, en wij onderschrijven die opinie, dat de NVAO meer dan nu het geval is aandacht zou kunnen besteden aan vergelijkende analyses met betrekking tot (aspecten van) de kwaliteit van het hoger onderwijs, op basis van uitkom-

sten van accreditaties. Ook informatie die voortkomt uit de instellingsaudit zou hieraan bij kunnen dragen. Dat zou de informatiefunctie van accreditatie en de transparantie ten goede komen.

Ook het werkveld is een belangrijke partij bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs en accreditatie. Werkgevers nemen afgestudeerden in dienst en vertrouwen op de betekenis van het diploma die door accreditatie, als sluitsteen van de kwaliteitsborging in het HO, wordt verzekerd. Het «werkveld» heeft voor de verschillende disciplines een verschillende betekenis: soms is het een bepaalde ondernemersorganisatie, soms een meer diffuse groep van «afnemers», soms een professionele organisatie, en soms – voor bepaalde academisch gerichte opleidingen – is geen ander werkveld aan te duiden dan de universiteit zelf. Voor de kwaliteit van het onderwijs is het van belang dat de stem van het werkveld doorklinkt, zowel in het werkveldoverleg dat de opleiding voert, als in het panel dat de opleiding beoordeelt ten behoeve van accreditatie.

## 7. Geïntegreerd toezicht

In het hoger onderwijs wordt door verschillende actoren toezicht uitgeoefend: de NVAO en de geïntegreerde Inspectie. De NVAO ziet toe op de kwaliteit van het hoger onderwijs door opleidingen in het hoger beroeps-onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs te accrediteren op basis van door de minister goedgekeurde accreditatiekaders. De onderwijsinspectie is op instellingsniveau belast met het toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid. De onderwijsinspectie beoordeelt verder het hoger onderwijs op stelselniveau en rapporteert daarover in het onderwijsverslag of in afzonderlijke themarapporten. Bovendien heeft de inspectie een «brandweerfunctie»; namelijk onderzoek bij incidenten die een uitstraling hebben naar het stelselniveau. De samenhang tussen deze vormen van toezicht moet worden verbeterd. Het voorkomen van stapeling van toezicht is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Daartoe is een samenwerkingsprotocol NVAO-Inspectie opgesteld dat in januari 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden<sup>1</sup>. In september is een schets van de vernieuwing van het toezicht op het onderwijs in brede zin aan de Tweede Kamer gestuurd<sup>2</sup>, als beleidsreactie op de evaluatie van de Wet op het onderwijs-toezicht (WOT) en de ontwikkelingen in het toezicht zoals die nu worden ingezet ter implementatie van de OCW-nota «Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht»<sup>3</sup> van 11 september 2006 en de voortgangsnotitie «Governance»<sup>4</sup> van 28 juni 2006.

## 8. Vervolgstappen en planning

Na de discussie over de uitgangspunten moeten de verschillende onderdelen verder worden uitgewerkt. Belangrijke elementen van het nieuwe accreditatiesysteem om verder uit te werken zijn:

- Nader invullen van de onderscheiden accreditatieregimes, met bijbehorende criteria en spelregels;
- ontwerp en uitzetten van pilots;
- nader invullen van criteria instellingsaudit;
- het protocol voor samenwerking van de toezichthouders in het HO;
- uitvoeringstoets administratieve lasten;
- uitwerken van de vereisten voor de interne kwaliteitszorg;
- voorbereiden van wetgeving, met speciale aandacht voor zorgvuldige overgangsregels;
- uitwerken van instrumenten voor kwaliteitsverbetering (benchmarks, excellentie zichtbaar maken).

Bij de uitwerking en voorbereiding zullen de diverse partijen die belang hebben bij accreditatie intensief worden betrokken: NVAO en Inspectie; studenten en docenten; VSNU, HBO-raad en PAEPON; de werkgeversorga-

<sup>1</sup> Kamerstuk 2007–2008, 30 183, nr. 20.

<sup>2</sup> Kamerstukken 2006/07, 30 183, nr. 18.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr. 11.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr. 9.

nisaties, Vlaanderen en met name voor de uitwerking van het onderdeel ook gezaghebbende internationale experts op het gebied van externe kwaliteitszorg. Er zal een praktische werkorganisatie worden ingericht waarin de betrokkenen hun bijdrage kunnen leveren.

Bijzondere aandacht is nodig voor overleg en afstemming met de Vlaamse partners. Binnen het samenwerkingsverband tussen Nederland en Vlaanderen m.b.t. accreditatie bestaan ook nu al verschillen, maar gewaakt moet worden dat de twee systemen te ver uit elkaar gaan lopen.