

Vlaams
Parlement

stuk **37-J** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 11 september 2013 (2012-2013)

Verslag

van het Rekenhof

over kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs
in Nederland en Vlaanderen



Rekenhof



Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen

Vervolgonderzoek



Verslag van het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer aan het Vlaams Parlement en de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Brussel/Den Haag, september 2013



Rekenhof

Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen

Vervolgonderzoek



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 5 september 2013
Vlaams Parlement, Stuk 37-J (2012-2013) – Nr. 1

Inhoud

Deel 1	
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN, BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	9
1.1 Aanleiding	10
1.2 Probleemstelling en opzet	12
1.3 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2	
Conclusies	15
2.1 Hoofdconclusie	16
2.2 Nederland	17
2.3 Vlaanderen	19
2.4 Harmonisatie kwaliteitsbewaking (gezamenlijk)	20
Hoofdstuk 3	
Aanbevelingen	21
3.1 Gezamenlijke aanbevelingen	22
3.2 Nederland	22
3.3 Vlaanderen	22
Hoofdstuk 4	
Bestuurlijke reacties en nawoord	25
4.1 Bestuurlijke reacties	26
4.2 Nawoord	29
Deel 2	
ONDERZOEKSBEVINDINGEN	31
Hoofdstuk 1	
Aanpassing in kwaliteitsbewaking in Nederland en Vlaanderen	33
1.1 Aanpassing in Nederland	34
1.2 Aanpassing in Vlaanderen	37
1.3 Accreditatiebesluiten van de NVAO	39
Hoofdstuk 2	
Aandacht voor inhoudelijke kwaliteit en eindniveau bij toezicht	45
2.1 Inleiding	46
2.2 Nederland	46
2.3 Vlaanderen	52

Hoofdstuk 3

Curriculumbeheersing en invloed van flexibilisering op onderwijskwaliteit 63

3.1	Inleiding	64
3.2	Doelstellingen van flexibilisering	64
3.3	Risico's van flexibilisering	64
3.4	Opvolging van de effecten van flexibilisering	65
3.5	Bevindingen in Vlaanderen	65
3.6	Bevindingen in Nederland	70

Hoofdstuk 4

Opvolging van de aanbevelingen voor kwaliteitsbewaking 71

4.1	Inleiding	72
4.2	Beoordeling in clusters	72
4.3	Toezicht op de evaluatiebureaus en evaluatieorganen en hun positie	73
4.4	Aanvullend onderzoek door NVAO	76
4.5	Betrekken onderzoek bij onderwijs	78
4.6	Registratie in CROHO en HOR	79
4.7	Harmonisatie	80
4.8	Kosten en doorlooptijd	82

Bijlage 1

Aanbevelingen van 2008 90

Bijlage 2

Afkortingen en begrippen 92

Bijlage 3

Antwoord van de Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 94

Bijlage 4

Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel 97

Bijlage 5

Antwoord van de NVAO 102

Bijlage 6

Literatuur 106

Deel 1

**CONCLUSIES EN
AANBEVELINGEN,
BESTUURLIJKE REACTIES EN
NAWOORD**

The bottom half of the page features an abstract graphic design. It consists of several overlapping rectangular and trapezoidal shapes in various shades of gray. A large, light gray shape occupies the bottom left. To its right, a darker gray shape overlaps it. Above the darker shape, a medium gray shape is visible. The overall effect is a modern, layered composition.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Aanleiding

De Nederlandse Algemene Rekenkamer en het Belgische Rekenhof publiceerden in 2008 een gezamenlijk verslag over de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs¹. Dit onderzoek is daar een vervolg op.

In Nederland bestaan er 39 bekostigde hogescholen², waar onderwijs wordt gegeven aan 420.000 studenten in 1.401 opleidingen³. Voor dat onderwijs ontvangen de hogescholen in 2013 2,5 miljard euro van de rijksoverheid. Aan de 18 bekostigde universiteiten⁴ wordt onderwijs gegeven aan 240.000 studenten in 1.561 opleidingen⁵. Daarvoor ontvangen de universiteiten een bijdrage van de rijksoverheid van 1,9 miljard euro in 2013⁶.

In Vlaanderen zijn er 21 hogescholen met 291 gefinancierde professionele bacheloropleidingen, 95 academische bachelor- en 192 master- en master-na-masteropleidingen. De 7 universiteiten organiseren 616 opleidingen (academische bachelor, master en master-na-master)⁷. Aan de hogescholen waren 136.153 studenten ingeschreven en aan de universiteiten 88.794 studenten⁸. De universiteiten en hogescholen ontvangen daarvoor van de Vlaamse Gemeenschap 1,5 miljard euro in 2013⁹. Daarnaast richten in Vlaanderen ook een beperkt aantal geregistreerde instellingen hoger onderwijs in.

In 1999 werd de Bolognaverklaring¹⁰ opgesteld met de bedoeling een Europese ruimte voor hoger onderwijs te creëren waarin de verschillende hogeronderwijsopleidingen op elkaar worden afgestemd door een bachelor-masterstructuur. De ondertekenaars verbonden zich er ook toe een transparant stelsel van externe kwaliteitszorg in te voeren. De Bolognaverklaring had onder meer tot doel de internationale mobiliteit van studenten te bevorderen.

Nederland en Vlaanderen hebben naar aanleiding van de Bolognaverklaring een accreditatiestelsel uitgewerkt. De accreditatie is de laatste stap in het stelsel van kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs. Ze moet zekerheid bieden dat het hoger onderwijs aan bepaalde (basis) kwaliteitseisen voldoet. Een binationaal, onafhankelijk orgaan, de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO), accrediteert alle bachelor- en masteropleidingen van Nederland en Vlaanderen.

¹ Algemene Rekenkamer/Rekenhof, Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 554, nrs. 1–2 / Vlaams Parlement, Stuk 37 - I (2007-2008) – Nr.1, 4 september 2008.

² In 2012 zijn er 39 instellingen (besturen) voor hbo volgens OCW (Kerncijfers 2008-2012 Onderwijs, Wetenschap en Cultuur).

³ DUO: CROHO-bestand 3 december 2012: 1.401 voltijdse opleidingen hbo bachelor en master (1.166 opleidingen hbo bachelor en master volgens NVAO-database).

⁴ Volgens OCW bekostigt de rijksoverheid 18 universiteiten. Daaronder vallen o.a. de Open Universiteit voor afstandsonderwijs, vier levensbeschouwelijke instellingen, drie technische universiteiten en de Universiteit Wageningen. Deze laatste wordt bekostigd door het ministerie van EZ. (Kerncijfers 2008-2012 Onderwijs, Wetenschap en Cultuur).

⁵ DUO: CROHO-bestand 3 december 2012: 1.561 voltijdse opleidingen wo bachelor en master (1.496 opleidingen wo bachelor en master volgens NVAO-database).

⁶ Begroting OCW 2013, inclusief bijdrage voor onderzoeksdeel academische ziekenhuizen en exclusief overig onderzoeksdeel.

⁷ Gegevens van de NVAO op basis van het HOR 2012-2013.

⁸ Hoger onderwijs in cijfers, aantal inschrijvingen op 31 oktober 2012.

⁹ Minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel: Mededeling van 28 september 2012 over de werkingsmiddelen 2013 aan de universiteiten en hogescholen. De werkingsmiddelen bestaande uit de enveloppe, de middelen voor de academisering, het projectmatig wetenschappelijk onderzoek en de Brussel-middelen bedragen 1.460,5 miljoen euro. De enveloppe bedraagt 1.405,8 miljoen.

¹⁰ The European Higher Education Area. Joint declaration of the European Ministers of Education, convened in Bologna on the 19th of June 1999.

De bewaking van goed onderwijs is allereerst een zaak van de onderwijsinstellingen zelf. Elke universiteit en hogeschool is zowel in Nederland als Vlaanderen verplicht een systeem voor interne kwaliteitszorg uit te werken. De interne kwaliteitszorg moet de kwaliteit van de opleidingen structureel en permanent bewaken en verbeteren. Daarnaast moet de kwaliteit ook periodiek extern worden beoordeeld en vervolgens geaccrediteerd. De externe kwaliteitsbewaking door de overheid vormt het sluitstuk van de gehele kwaliteitszorg. Accreditatie is een voorwaarde voor de financiering van hoger onderwijs en voor het verlenen van de graden bachelor en master.

Het toezicht met het gezamenlijk ontwikkelde, maar toch gedifferentieerde accreditatiesysteem startte in Nederland vroeger dan in Vlaanderen. De volledige eerste accreditatieronde, waarin alle opleidingen voor de eerste keer werden beoordeeld, bestreek in Nederland de periode 2003-2011. Nederlandse accreditaties hebben een geldigheid van 6 jaar. De volledige eerste Vlaamse accreditatieronde bestrijkt de periode 2005-2013. In Vlaanderen hebben accreditaties een geldigheid van 8 jaar.

Bij de externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen zijn de volgende partijen betrokken: onderwijsinstellingen, visitatiecommissies, evaluatiebureaus (Nederland) of –organen (Vlaanderen)¹¹, de NVAO, de onderwijsministers en de Inspectie van het Onderwijs (IVHO, alleen Nederland).

- De onderwijsinstellingen zijn de eerste verantwoordelijken voor de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs. Ze dienen zelfevaluaties (kritische zelfreflecties) van de kwaliteit van hun onderwijs uit te voeren.
- Onafhankelijke visitatiecommissies beoordelen, mede op basis van de zelfevaluaties, de kwaliteit van het onderwijs.
- Evaluatiebureaus (Nederland) of –organen (Vlaanderen) ondersteunen de visitaties.
- De NVAO oordeelt op basis van de visitatierapporten of zij een opleiding een accreditatie verleent. Vanaf de tweede accreditatieronde beoordeelt de NVAO ook of een instelling aan een instellingstoets (Nederland) of een instellingsreview (Vlaanderen) voldoet.
- In Nederland houdt namens de minister de Inspectie van het Onderwijs (IVHO) toezicht op het stelsel van kwaliteitszorg. Vlaanderen heeft geen inspectie voor het hoger onderwijs.

In het verslag van 2008 van de Algemene Rekenkamer en het Rekenhof over de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs luidde de conclusie:

Het stelsel van kwaliteitsbewaking voor het hoger onderwijs is goed uitgewerkt.

De instellingen beschikken over een voldoende uitgebouwd systeem van interne kwaliteitszorg, maar de werking kan op een aantal punten worden verbeterd, zoals het formuleren van streefdoelen en het betrekken van alumni en beroepenveld.

De organisatie van de accreditatieverlening is goed van de grond gekomen. De visitatiecommissies en de NVAO baseren hun oordeel echter nog te weinig op inhoudelijke aspecten van onderwijskwaliteit. Daarnaast zijn de beoordeling en de onderbouwing door de visitatiecommissies niet altijd voldoende geëxpliciteerd, terwijl de NVAO juist daarop is aangewezen. Daardoor bestaat het risico dat licht ondermaatse opleidingen toch worden geaccrediteerd.

¹¹ De VLUHR (Vlaamse Universiteiten en Hogescholen Raad) is als evaluatieorgaan in de plaats getreden van de VLIR (Vlaamse Interuniversitaire Raad) en de VLHORA (Vlaamse Hogescholenraad) voor alle kwaliteitszorgprojecten met een zelfevaluatie die dateert van 1 september 2010 of later.

De beide onderwijsministers en de NVAO namen al voor het einde van de eerste accreditatie-ronde maatregelen om het stelsel van kwaliteitsbewaking bij te sturen. Voor de volgende ronde beslisten zij om een nieuw stelsel te ontwikkelen, dat op verscheidene punten verschillend blijft voor Nederland en Vlaanderen. In Nederland vond het vernieuwde accreditatiestelsel ingang in 2011 en in Vlaanderen startte het in 2013. Voor de ontwikkeling van het nieuwe stelsel konden de ministers, de betrokken parlementen en de NVAO zich laten inspireren door de aanbevelingen van de Rekenkamer en het Rekenhof uit hun rapport van 2008.

1.2 Probleemstelling en opzet

De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof hebben met dit vervolgonderzoek nagegaan of de ministers en de NVAO de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs hebben bijgestuurd, mede op grond van de conclusies in hun rapport *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen* uit 2008. Een overzicht van alle toenmalige aanbevelingen is opgenomen in deel 2 van het rapport (bijlage 1). Het vervolgonderzoek richt zich alleen op de externe kwaliteitsbewaking, niet op de interne kwaliteitszorg binnen de onderwijsinstelling.

In Nederland kreeg de onderwijskwaliteit begin 2010 opnieuw grote publieke en parlementaire belangstelling. In de media waren namelijk kritische berichten verschenen over het eindniveau van de afgestudeerden van de hogeschool Inholland. Uit de onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs (IVHO)¹² bleek dat de hogeschool diploma's had verstrekt zonder dat de studenten het vereiste niveau hadden bereikt. De toenmalige staatssecretaris van OCW heeft toen wijzigingen in het toezicht aangekondigd. Veel van die maatregelen zijn opgenomen in het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs*¹³ van november 2012. In dit vervolgonderzoek hebben de Algemene Rekenkamer en het Rekenhof daarom ook gekeken of het gerealiseerde eindniveau en de inhoudelijke kwaliteit van de opleidingen daadwerkelijk voldoende aandacht krijgen bij de externe kwaliteitsbewaking.

Met het oog op het nieuwe visitatie- en accreditatiestelsel wenste de audit een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Voorziet het nieuwe toetsingskader voor accreditatie of de bijsturing van het oude kader in voldoende toetsing van de gerealiseerde eindcompetenties en kennis en wordt dat kader toegepast?
2. Houdt het nieuwe toetsingskader voor accreditatie of de bijsturing van het oude kader, gelet op onder meer de flexibilisering, voldoende toezicht in op de curriculumbeheersing bij de onderwijsinstellingen?
3. Sporen het nieuwe stelsel en andere maatregelen met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer en het Rekenhof over de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen en verhelpen ze de belangrijkste knelpunten?

Om een beeld te krijgen van de huidige visitatiepraktijk hebben de Algemene Rekenkamer en het Rekenhof in 2012:

- a) gesprekken gevoerd met NVAO (Nederland en Vlaanderen),

¹² Voor deelonderzoek was de NVAO ook hierbij betrokken.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 472 nr. 2, Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs alsmede tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs).

- b) gesprekken gevoerd met OCW, IVHO en de koepelorganisatie hbo-raad en VSNU en verder een aantal instellingen en visitatiebureaus (Nederland),
- c) gesprekken gevoerd met het departement Onderwijs en Vorming, de Cel Kwaliteitszorg van de VLUHR en een aantal instellingen (Vlaanderen),
- d) een aantal recente visitatierapporten beoordeeld (Nederland en Vlaanderen),
- e) een webenquête gevoerd onder de secretarissen van visitatiepanels (Nederland).

1.3 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen. In deel 1 staan de conclusies en aanbevelingen. Deel 2 bevat de bevindingen waarop die conclusies zijn gebaseerd. De opmerkingen worden steeds voor Nederland en Vlaanderen afzonderlijk weergegeven omdat de situaties in beide landen op diverse onderdelen van elkaar verschillen: niet alleen omdat de organisatie van het stelsel anders is, maar ook omdat er andere vraagstukken aan de orde zijn. De conclusies en aanbevelingen die gezamenlijk gelden voor het stelsel van kwaliteitsbewaking worden wel gebundeld.

Conclusies

Hoofdstuk

2

2.1 Hoofdconclusie

Zoals aanbevolen in het verslag van het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer van 2008, biedt het nieuwe stelsel voor kwaliteitsbewaking door de verscherpte focus van de opleidings-accreditatie de kans de aandacht meer te richten op de inhoudelijke aspecten van de onderwijskwaliteit en in het bijzonder op het gerealiseerde eindniveau. Toch zijn er nog kanttekeningen te plaatsen bij de onderbouwing van de oordelen van zowel de visitatiecommissies als de NVAO. Het is evenwel de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling om zorg te dragen voor hoogwaardig onderwijs. Extern toezicht vormt het sluitstuk daarop.

De externe kwaliteitsbewaking kan meer aandacht schenken aan de inhoudelijke aspecten van de onderwijskwaliteit dankzij de beperking van het accreditatiekader tot drie essentiële kwaliteitswaarborgen, wat mogelijk werd door een aparte instellingstoets of instellingsreview in te voeren. In Nederland is de aandacht voor het gerealiseerde eindniveau in de visitatiepraktijk nog versterkt door de problematiek bij onder meer de hogeschool Inholland, waar diploma's onterecht werden verstrekt zonder dat dit werd signaleerd. In Vlaanderen, waar de tweede accreditatieronde pas is gestart, moet nog worden afgewacht of de visitatiecommissies in de praktijk de opleidingen daadwerkelijk meer op het gerealiseerde eindniveau zullen beoordelen.

Met de komst van het nieuwe stelsel is er niet alleen meer aandacht voor inhoudelijke kwaliteitsaspecten gekomen, er zijn ook andere aanpassingen gedaan waardoor de NVAO bij de accreditatie kritischer kan oordelen. Ze kan vlotter aanvullende informatie en verduidelijking vragen als het visitatierapport onvoldoende uitsluitsel geeft, en ze heeft meer sanctiemogelijkheden. De NVAO heeft ook meer invloed gekregen op de samenstelling van de visitatiecommissies.

De kwaliteit van de visitatierapporten bij het einde van de eerste accreditatieronde en bij het begin van de tweede accreditatieronde was echter nog niet altijd naar behoren qua navolgbaarheid en onderbouwing. Dat kan, samen met de verminderde detaillering van de beoordeling (de beoordeling op het niveau van de facetten, nu criteria, is weggefallen) en een onduidelijke weging, risico's inhouden en onzekerheid creëren: essentiële aspecten waarop de opleiding slecht scoort, dreigen onzichtbaar te blijven. Het nieuwe beoordelingskader geeft weliswaar meer ruimte voor een inhoudelijke benadering, maar kan ook leiden tot een verflakking van het oordeel.

Er zijn nog geen aanwijzingen dat in Nederland de administratieve lasten zijn verminderd en ze kunnen in Vlaanderen voor de tweede accreditatieronde nog niet worden gewogen. De voor Nederland beoogde besparing wordt lastig te realiseren door de toegenomen werkzaamheden voor de kwaliteitsbewaking als reactie op de diplomacrisis in het hbo (Inhollandproblematiek); ook de reactie hierop van de instellingen zelf zorgt voor extra lasten. Zowel voor Nederland als Vlaanderen blijft de doorlooptijd van de accreditatie eind 2012 nog lang: in Nederland circa 168 dagen, en in Vlaanderen circa 198 dagen voor een opleidingsbeoordeling.

Doordat aan sommige aanbevelingen uit 2008 is tegemoetgekomen en aan andere niet, ontstaat een gemengd beeld over de opvolging van de aanbevelingen. Doordat de bewindspersonen zich bij de uitwerking van het nieuwe stelsel meer op de specifieke problemen en doelstellingen van het eigen land hebben gericht, zijn het Vlaamse en Nederlandse stelsel van kwaliteitsbewaking verder uit elkaar gegroeid. Een gemeenschappelijke basis is van belang voor de wederzijdse erkenning van diploma's.

2.2 Nederland

In de periode 2008-2012 is de kwaliteit in het hoger onderwijs niet alleen beïnvloed door de stelselwijziging, maar door een breed scala van factoren. Naast de deskundigheid en de *drive* van een docent spelen andere systeemfactoren een rol zoals bijvoorbeeld de toelatingseisen, interne organisatie en de eigen kwaliteitszorg van instellingen zelf, de prestatieafspraken en bekostigingsregels. Zo kan een bekostigingsmodel dat grotendeels gebaseerd is op kwantiteit (aantallen ingeschreven studenten, uitval, diploma's) instellingen er toe aanzetten om kwantiteit voorrang te geven boven kwaliteit¹⁴. De externe kwaliteitsbewaking door de overheid en NVAO vormen het sluitstuk van de gehele kwaliteitszorg.

Aandacht voor inhoud en eindniveau, onderbouwing van oordelen

Er is in Nederland in de periode 2008-2012 meer aandacht gekomen voor de inhoudelijke onderwijskwaliteit en – mede door de Inhollandproblematiek – voor het gerealiseerde eindniveau. De kwaliteit van de zelfevaluaties blijft uiteenlopend, maar de visitatierapporten van de visitatiepanels blijken zichtbaar meer afstudeerwerken te herbeoordelen om het gerealiseerde opleidingsniveau vast te stellen. De instellingen voor meer praktisch georiënteerde hbo-opleidingen ervaren de uitsluitende aandacht voor de schriftelijke afstudeerwerken wel als te beperkt; voor praktisch georiënteerde hbo-opleidingen spelen vaardigheden juist een belangrijke rol.

Hoewel er met ingang van 2011 maatregelen zijn getroffen om te komen tot een kritischer oordeelsvorming bij visitatie en accreditatie, zijn er in lijn met de eerdere aanbevelingen nog verdere verbeteringen mogelijk.

De Algemene Rekenkamer stelde vast dat de nieuwe bevoegdheden voor de NVAO om aanvullend informatie op te vragen al deels worden gebruikt – zoals mogelijkheden tot herbeoordelingen en tussentijds onderzoek – maar dat nog niet alle mogelijkheden volledig worden gebruikt.

Ook is het sinds 2011 bijvoorbeeld mogelijk om een herstelperiode in het accreditatiebesluit op te nemen, zodat instellingen meer tijd krijgen om aan de normen van het beoordelingskader te voldoen. Daardoor kunnen de visitatiepanels en ook de NVAO kritischer oordelen, zonder directe zware gevolgen. De herstelperiode wordt nu als instrument veel vaker toegepast dan de hardere sancties die voorheen bestonden. Daarnaast benoemt de NVAO de deskundigen voor de toets van nieuwe opleidingen, alsook de deskundigen voor de instellingstoets die sinds 2011 mogelijk is. De benoeming van het visitatiepanel voor een opleidingsbeoordeling is nog de bevoegdheid van de opleidingen, maar de NVAO dient wel in te stemmen met het voorgestelde panel.

Het is echter nog steeds lastig de exacte weging van de bevindingen uit de rapportages af te leiden omdat de weging deels steunt op oordelen van deskundigen (*expert judgements*). Er is ook nog geen sprake van geclusterd visiteren in het hbo. Met geclusterd visiteren zijn de oordelen bij verschillende opleidingen beter met elkaar te vergelijken.

Kosten en doorlooptijden

De Algemene Rekenkamer keek ook naar de kosten van het accreditatiestelsel. Op basis van een globale schatting bedragen de kosten van het accreditatiestelsel 25 miljoen euro per jaar. De voor deze schatting beschikbare informatie is echter zeer beperkt, met name over de interne kosten die instellingen in het hoger onderwijs maken. Voor zover onderzoeken be-

¹⁴ Analyse van Commissie Veerman (2010).

schikbaar zijn, zijn ze moeilijk vergelijkbaar. Er zijn nog geen aanwijzingen dat instellingen in het hoger onderwijs de beoogde kostenvermindering van 25% al hebben gerealiseerd. Dat is volgens instellingen en evaluatiebureaus mede te wijten aan de extra visitatie- en accreditatiewerkzaamheden door de Inhollandproblematiek. Er worden meer afstudeerwerken beoordeeld en de instellingstoets heeft er nog niet toe geleid dat de kosten van de *beperkte* opleidingsbeoordeling lager zijn dan de traditionele *uitgebreide* opleidingsbeoordeling. De onderwijsinstellingen blijken nog steeds de behoefte te hebben om veel (achtergrond)informatie aan te leveren, waardoor de administratieve lasten toch hoog blijven. De kostenverschillen tussen Nederland en Vlaanderen zijn niet goed te verklaren. Zo zijn de gerealiseerde kosten voor een instellingstoets in Nederland hoger dan de geraamde kosten in Vlaanderen.

De uitvoeringslasten van het accreditatiestelsel lijken nu vooral door de reactie op de Inhollandproblematiek niet te verminderen. Belangrijker acht de Algemene Rekenkamer dat dit stelsel een betere verantwoording door instellingen in het hoger onderwijs - ook indachtig het regeerakkoord - mogelijk maakt over de geleverde onderwijskwaliteit. De discussie over administratieve lasten gaat over input. Het zou jammer zijn als daarmee het zicht op de output, de leerresultaten die in het hoger onderwijs (moeten) worden geboekt, buiten beeld raakt. Pas als hiermee een verbinding wordt gelegd, ontstaat ook meer zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van inzet van publieke gelden in het hoger onderwijs¹⁵. Het is te overwegen dat op dit terrein vanuit het hoger onderwijsveld zelf initiatieven worden genomen ter vernieuwing van hun verantwoording. De sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs hebben zelf initiatief genomen om zich ook op dit punt beter te verantwoorden via 'vensters voor verantwoording'.

De afgelopen jaren was de doorlooptijd van accreditatie-aanvragen bij de NVAO langer dan een half jaar. Hoewel die doorlooptijd is gedaald, bedraagt zij eind 2012 nog ongeveer een half jaar. Dit is langer dan wettelijk bepaald, maar valt binnen de met de koepels voor hoger onderwijs afgesproken doorlooptijden.

Wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs

De toenmalige staatssecretaris van OCW heeft in november 2012 het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs* ingediend om herhaling van de Inhollandproblematiek te voorkomen. Het voorstel bevat diverse maatregelen om de kwaliteitsbewaking te versterken. De Algemene Rekenkamer acht het echter ook van belang dat recent getroffen nieuwe maatregelen de kans moeten krijgen om zich in de praktijk te bewijzen¹⁶. In het licht van eerdere aanbevelingen en het huidige onderzoek heeft zij bezien of de aanvullende maatregelen van het wetsvoorstel zullen bijdragen aan de verdere versterking van de kwaliteitsbewaking.

Het wetsvoorstel stelt voor om één van de drie standaarden uit te splitsen: Het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering vormen niet langer samen één beoordelingscriterium, maar ze worden bij de accreditatie afzonderlijk beoordeeld. De Algemene Rekenkamer verwacht dat dit kan bijdragen aan de versterking van de kwaliteitsbewaking omdat bevindingen en oordelen nu duidelijker zichtbaar in de rapportages kunnen terugkeren.

Als het wetsvoorstel onverkort wordt aangenomen, zal de aanbeveling voor geclusterd visiteren worden opgevolgd door de huidige minister. Met geclusterd visiteren zijn de oordelen over

¹⁵ Algemene Rekenkamer, *Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31.288, nr.302.

¹⁶ De NVAO heeft bij de accreditatie meer mogelijkheden om vlotter aanvullende informatie en verduidelijking te vragen als het visitatierapport onvoldoende uitsluitsel geeft. De NVAO heeft meer sanctiemogelijkheden (met name de herstelperiode). De NVAO heeft ook meer invloed gekregen op de samenstelling van de visitatiecommissies.

de onderwijskwaliteit beter te vergelijken met oordelen bij andere opleidingen. Geclusterd visiteren wordt onderschreven door de Algemene Rekenkamer. De vraag is of dit niet ook op vrijwillige basis zou kunnen zoals in het wetenschappelijk onderwijs nu al gebeurt.

Omdat het wetsvoorstel ook zal regelen dat de NVAO dan zelf de commissies samenstelt en de evaluatiebureaus contracteert wordt de verticale grip op het accreditatieproces versterkt, waardoor de NVAO een sterker sturende positie krijgt. Dat schept mogelijkheden voor een meer uniforme werkwijze van de evaluatiebureaus, maar draagt ook het risico in zich dat de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor kwaliteitsbewaking vermindert. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de NVAO nu al vetorecht heeft bij de benoeming van de deskundigencommissies, waarmee de deskundigheid en onafhankelijkheid van de leden van de commissie wordt beoordeeld. Ook zal de financiële afwikkeling door de NVAO van de benoeming, instelling en contractering van visitaties een extra onderdeel kunnen gaan worden van de activiteiten van de NVAO.

In het wetsvoorstel was ook opgenomen dat het toezicht door de IVHO zou worden uitgebreid naar risicogericht toezicht. De minister heeft begin 2013 aangegeven dat de huidige taakopdracht van de IVHO ongewijzigd zal blijven. Dit past gezien de al verder uitgebreide toezichtsbevoegdheden van de NVAO zoals de mogelijkheid tot eigen herbeoordelingen en de mogelijkheid om tussentijds onderzoek te doen.

Het nieuwe wetsvoorstel zal de administratieve lasten van het stelsel voor kwaliteitsbewaking naar verwachting niet verminderen.

2.3 Vlaanderen

Ook in Vlaanderen staan de onderwijsinstellingen uiteraard zelf in voor de kwaliteit van hun onderwijs. Hierover moeten zij zich openbaar verantwoorden. De externe kwaliteitsbewaking draagt hiertoe bij, hoewel de verantwoordingsplicht van de instellingen ruimer is. Het kwaliteitsbewakingstelsel hoort immers de garantie te bieden voor studenten, maatschappij en overheid dat de kwaliteit van de opleidingen het vereiste niveau heeft.

Aandacht voor inhoud en eindniveau, onderbouwing van oordelen

Het nieuwe accreditiekader perkt het aantal kwaliteitswaarborgen in tot drie, waarbij het gerealiseerde eindniveau de derde kwaliteitswaarborg is en dus meer aandacht kan krijgen. Ter beoordeling van die derde waarborg onderscheidt het kader drie criteria. Een van de criteria betreft de deugdelijkheid van de beoordeling, de toetsing en de examinering van de studenten. Er is echter niet gegarandeerd dat dit criterium voldoende gewicht zal krijgen naast de andere.

De tweede accreditieronde is in Vlaanderen pas begonnen (2013-2021), zodat de praktijk nog niet kon worden geëvalueerd. Uit recente visitatierapporten uit de eerste ronde blijkt al wel dat de visitatiecommissies vaker uitspraken doen over de toetsing en examinering van de studenten en over de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt van afgestudeerden als indicatie van het eindniveau.

Net zoals in Nederland blijft de aansluiting van het oordeel op de onderbouwing een pijnpunt bij de visitatierapporten. Ze rapporteren ook niet systematisch over het algemene eindniveau van de student, vooral als er geen bachelorproef of eindwerk is.

In de tweede Vlaamse accreditatieronde zijn de interne kwaliteitszorg en het wetenschappelijk onderzoek niet meer expliciet opgenomen in het beoordelingskader voor de opleidingsaccreditaties, terwijl die items pas vanaf 2015-2017 in de instellingsreviews aan bod zullen komen en dan nog zonder gevolgen voor de tweede accreditatieronde. Daardoor zullen mogelijk accreditaties worden verleend zonder voldoende rekening te houden met die items. Er is ook niet in instrumenten voorzien om de verleende accreditatie tussentijds op te volgen, wat ook niet het geval was in de eerste accreditatieronde, maar wel in Nederland.

De overschakeling in de derde accreditatieronde (2021-2029) naar opleidingsaccreditaties op basis van opleidingsdossiers die de onderwijsinstellingen zelf samenstellen, dreigt de externe beoordeling te verzwakken en brengt de vergelijkende beoordeling met andere opleidingen in het gedrang. De huidige interne kwaliteitszorg in de onderwijsinstellingen en de zelfevaluaties zijn nog niet altijd op orde, zodat de overschakeling naar accreditaties zonder externe visitaties gevaren inhoudt.

Curriculumbeheersing en risico's van flexibilisering

De curriculumbeheersing is verbeterd door meer overleg en toezicht bij de vaststelling van de domeinspecifieke leerresultaten, die echter nog vaak algemeen zijn geformuleerd en nog meer internationaal kunnen worden afgestemd. De flexibilisering van het hoger onderwijs en de toekenning van eerder verworven competenties (EVC) en eerder verworven kwalificaties (EVK) houden risico's in waarover de externe kwaliteitsbewaking maar beperkt rapporteert.

Kosten en doorlooptijden

Het is te vroeg om te beoordelen of de tweede accreditatieronde een vermindering van de kosten en administratieve lasten inhoudt. De NVAO had in de eerste accreditatieronde voor de behandeling van de accreditatieaanvragen veel meer tijd nodig dan voorzien in het decreet.

2.4 Harmonisatie kwaliteitsbewaking (gezamenlijk)

In de toekomst zullen Nederland en Vlaanderen elkaars diploma's erkennen. Dat veronderstelt een gelijke basis voor de accreditatie van opleidingen. Doordat de bewindspersonen zich bij de uitwerking van het nieuwe stelsel meer op de specifieke problemen en doelstellingen van het eigen land hebben gericht, zijn het Vlaamse en Nederlandse stelsel van kwaliteitsbewaking verder uit elkaar gegroeid. Hoewel bij de invoering van instellingstoetsen naar elkaar toe werd gewerkt, hebben ze niet dezelfde invulling gekregen en zijn de gevolgen van een negatieve beoordeling verschillend. Ook de geclusterde externe beoordeling van opleidingen lijkt verschillend te evolueren.

De NVAO moet in Nederland (volgens de huidige wetgeving) instemmen met de samenstelling van de panels voor de opleidingsaccreditatie. In Vlaanderen geeft ze een niet-bindend advies voor de samenstelling van de visitatiecommissies die de evaluatieorganen voorstellen. Het toezicht op de evaluatieorganen blijft verschillend. De contacten tussen de evaluatieorganen en de NVAO zijn versterkt, maar zijn in Nederland nog altijd intensiever.

De NVAO is in Nederland bevoegd om tussentijds onderzoek te doen naar de kwaliteit van een opleiding en kan voorstellen om de accreditatie van een opleiding in te trekken. Ook zal de Nederlandse IVHO haar huidige opdracht in de kwaliteitsbewaking behouden. Door dit alles is in Nederland de externe kwaliteitsbewaking breder uitgebouwd dan in Vlaanderen.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

3

3.1 Gezamenlijke aanbevelingen

1. Nederland en Vlaanderen dienen uitdrukkelijker te overwegen of zij de organisatie van de externe kwaliteitsbewaking niet meer op elkaar kunnen of moeten afstemmen, onder meer in het licht van de wederzijdse erkenning van diploma's.
2. In het bijzonder kunnen Nederland en Vlaanderen voor bijsturingen meer lering trekken uit elkaars ervaringen - en uit de evaluatie van de eerste ronde en de start van de tweede accreditatieronde - onder meer voor wat betreft geclusterd visiteren of aandacht voor de afstudeerwerken.
3. De NVAO moet de doorlooptijd voor de behandeling van de accreditatieaanvragen beter beheersen.

3.2 Nederland

De minister van OCW en de NVAO hebben in de periode 2011-2012 maatregelen getroffen om de onderbouwing van de oordelen in het accreditatieproces te vergroten. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat deze maatregelen de kans moeten krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. In het licht van eerdere aanbevelingen en het huidige onderzoek heeft zij gezien of de aanvullende maatregelen van het wetsvoorstel kunnen bijdragen aan de versterking van de kwaliteitsbewaking. De externe oordeelsvorming zou kunnen worden verbeterd door:

1. het geclusterd visiteren ook voor het hbo in te voeren, eventueel verplicht te stellen;
2. het gerealiseerd eindniveau en wijze van examineren bij accreditatie afzonderlijk te beoordelen;
3. de NVAO meer gebruik te laten maken van bestaande bevoegdheden om aanvullende vragen te stellen of zelf herbeoordelingen van scripties uit te voeren.

Daarnaast acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de instellingen en opleidingen zelf meer inzicht bieden in geleverde onderwijskwaliteit en zich hierover openbaar verantwoorden. Het is immers de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf om zich te verantwoorden over datgene wat zij bereikt hebben en bijgedragen aan de leeropbrengsten van hun studenten. De Algemene Rekenkamer wijst op haar eerdere onderzoek over geldstromen in het hbo waar werd aanbevolen de verantwoording over de inzet van middelen door hogeschoolen beter te richten op de geleverde onderwijskwaliteit¹⁷. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om meer verantwoordingsinformatie, maar om de juiste verantwoordingsinformatie.

3.3 Vlaanderen

1. Bij de externe kwaliteitsbewaking moet de deugdelijkheid van de beoordeling, de toetsing en de examinering van de studenten - en in het bijzonder de afstudeerwerken - voldoende aandacht en gewicht krijgen. De toetsing van het algemene niveau en de bekwaamheid van de student dient steeds in beeld te komen. De externe kwaliteitsbewaking moet voldoende aandacht besteden aan de risico's die de flexibilisering van het hoger onderwijs inhoudt, aan het toegepaste EVC- en EVK-beleid en aan de afstemming van brug- en schakelprogramma's. De visitatiecommissies moeten voldoende worden aangestuurd en begeleid, vooral bij de formulering en onderbouwing van hun oordeel. Eventueel kunnen

¹⁷ Algemene Rekenkamer, *Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31.288, nr.302.

wegingsregels voor de verschillende criteria van het beoordelingskader meer worden geëxpliciteerd.

2. Het is raadzaam dat de kwaliteit en het gebruik van het wetenschappelijk onderzoek niet alleen in de instellingsreviews aan bod komen, maar voor elke opleiding afzonderlijk voldoende worden betrokken in de beoordeling van de onderwijskwaliteit.
3. De contacten tussen de NVAO en de evaluatieorganen moeten blijvend worden versterkt.
4. Het is wenselijk ook in Vlaanderen in instrumenten te voorzien om de kwaliteit van opleidingen tussentijds te kunnen bekijken en maatregelen te kunnen treffen.
5. De Vlaamse overheid moet de resultaten van de eerste accreditatieronde helder en volledig in beeld brengen. De overstap naar de derde accreditatieronde vraagt in Vlaanderen een grondige evaluatie en eventueel een heroverweging, gelet op de verzwakking die zij inhoudt van de externe beoordeling en van de vergelijkbaarheid tussen de opleidingen.

Bestuurlijke reacties en nawoord

Hoofdstuk

4

4.1 Bestuurlijke reacties

Het rapport is op 16 juli 2013 verzonden aan de Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel en de voorzitter van het bestuur van de NVAO.

Hieronder staat de samenvatting van de reacties. De volledige reacties zijn te vinden in de bijlage. Rapport en reacties zijn ook te vinden op de websites www.rekenkamer.nl en www.rekenhof.be.

4.1.1 Reactie Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Reactie op hoofdconclusies

De minister vindt het rapport informatief en bruikbaar bij haar overwegingen bij het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs*. De minister is verheugd dat uit het rapport blijkt dat in het nieuwe stelsel voor kwaliteitsbewaking door de verscherpte focus van de opleidingsaccreditatie er meer aandacht is gekomen voor de inhoudelijke aspecten van de onderwijskwaliteit en in het bijzonder op het gerealiseerde eindniveau. Verder wordt geconstateerd dat andere aanpassingen zijn gepleegd, waardoor de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO) bij de accreditatie kritischer kan oordelen.

De minister maakt echter een kanttekening bij de berekening van de administratieve lasten. Ze vindt de beschikbare informatie onvoldoende voor een kwantitatieve kostenschattning.

Reactie op aanbevelingen

De minister deelt de mening van de Rekenkamer dat getroffen maatregelen de kans moeten krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. De minister waardeert dat de Rekenkamer heeft gezien of de aanvullende maatregelen van het wetsvoorstel kunnen bijdragen aan de versterking van de kwaliteitsbewaking.

- Aan de aanbeveling over de invoering van clustergerwijze visitatie en het afzonderlijk beoordelen van het gerealiseerd eindniveau en examinering wordt invulling gegeven in het wetsvoorstel.
- De minister zal met de NVAO in gesprek gaan om de bestaande bevoegdheden om aanvullende vragen te stellen of zelf herbeoordelingen van scripties uit te voeren intensiever te gebruiken. Daarbij hecht de minister er wel aan instellingen niet onnodig te belasten en bij de positie van het visitatiepanel uit te gaan van high trust waar dat kan.
- De minister onderschrijft het standpunt dat instellingen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de verantwoording over hun resultaten. De afgelopen periode zijn al diverse acties ondernomen om inzicht in deze informatie te vergroten onder andere door het introduceren van een studiebijsluiter en via Studiekeuze123.

Over de gemeenschappelijke aanbevelingen stelt de minister het volgende:

- In het conceptrapport wordt aanbevolen dat Nederland en Vlaanderen uitdrukkelijker zouden moeten overwegen om de organisatie van externe kwaliteitsbewaking meer op elkaar af te stemmen en om voor bijsturingen lering te trekken uit elkaars ervaringen. Het nieuwe accreditatiestelsel dat per 1 januari 2011 is ingevoerd dient volgens de minister een volledige cyclus te doorlopen om, zoals ook blijkt uit het conceptrapport, de kans te krijgen om zich in de praktijk te bewijzen.

- Daarnaast wordt voorgesteld dat de NVAO de doorlooptijd voor de behandeling van de accreditatieaanvragen beter moet beheersen. Dit onderwerp heeft de aandacht van de minister, versterkt door haar voornemen om clustergewijs te gaan visiteren. De minister zal hierover dan ook in gesprek gaan met de NVAO.

4.1.2 Reactie Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

De minister heeft met veel interesse het ontwerp van verslag gelezen, maar is van mening dat het vervolgonderzoek voor Vlaanderen te vroeg kwam. Het decreet dat het nieuwe kwaliteitszorgsysteem invoert, is pas in juli 2012 goedgekeurd en is nog niet in werking getreden. Daardoor zijn de uitspraken over het nieuwe stelsel volgens hem minder valabel.

Het valt de minister verder op dat het rapport de internationale dimensie van het hoger onderwijs en het Europese kader van kwaliteitszorg niet echt in de verf zet. De wederzijdse erkenning van diploma's is gebaseerd op een wederzijds vertrouwen dat de kwaliteit gegarandeerd wordt door systemen van kwaliteitszorg. Om dat proces in navolging van de Bologna-afspraken te begeleiden, werden internationale afspraken gemaakt en internationale organisaties opgezet.

Reactie op aanbevelingen

Wat de afstemming van de externe kwaliteitsbewaking tussen Nederland en Vlaanderen betreft wijst de minister er op dat de wederzijdse erkenning van diploma's niet zozeer een gelijk systeem van externe kwaliteitsbewaking vergt, dan wel een systeem van kwaliteitsbewaking dat conform de *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education* is uitgetekend. Overigens bepaalt de Lisbon Recognition Convention dat de niet-erkenning gebaseerd dient te zijn op de aanwezigheid van een substantieel verschil en vereist dit verdrag niet dat kwaliteitszorgsystemen op elkaar afgestemd zijn voor de erkenning van de gelijkwaardigheid van diploma's. Het is wel zo dat er, veel meer dan nu, van elkaars ervaringen kan worden geleerd.

De opzet van het nieuwe accreditatiestelsel is de externe kwaliteitsbewaking meer te focussen op de inhoudelijke aspecten van de onderwijskwaliteit, in het bijzonder op het gerealiseerde eindniveau. De minister hoopt dat de vrees die in het rapport wordt geuit voor een verminderde detaillering van de beoordeling en een vervlakking van het oordeel, niet terecht zal blijken te zijn.

De minister onderschrijft de aanbeveling dat de externe kwaliteitsbeoordeling voldoende aandacht moet besteden aan het toegepaste EVC- en EVK-beleid en het beleid met betrekking tot schakelprogramma's. Dat zal aan bod komen tijdens de instellingsreview. Ook de kwaliteit en het gebruik van wetenschappelijk onderzoek, zal bij de instellingsreview worden beoordeeld. Dit behandelen in de opleidingsaccreditatie zou volgens de minister te belastend zijn.

Tussentijds onderzoek naar de kwaliteit van opleidingen is niet mogelijk, maar in de tweede opleidingsaccreditatieronde kan de NVAO een accreditatie toekennen die beperkt is in de tijd en zo een follow-up verzekeren van opleidingen die onvoldoende kwaliteitsgaranties bieden. De minister hoopt dat de NVAO hiervan gebruik zal maken.

De resultaten van de eerste accreditatieronde zijn nog niet volledig in kaart gebracht, maar er vond al voorbereidend werk plaats.

Reactie op onderzoeksbevindingen

Als de externe kwaliteitsbewaking van het gerealiseerde niveau te weinig inhoudelijk zou veranderen, zou dat volgens de minister strijdig zijn met de letter en de geest van het decreet en zal eventueel het accreditatiekader moeten worden bijgesteld.

De minister gaat akkoord met de vaststelling dat sommige domeinspecifieke leerresultaten minder expliciet en minder internationaal geïnspireerd zijn. Dat is voor hem een aandachtspunt.

De minister bevestigt dat het stelsel van opleidingsaccreditaties van de derde ronde nog niet definitief is uitgewerkt. Hij schuift een aantal elementen naar voren die pleiten voor de voorlopige opzet van de derde ronde en die ingaan op de risico's die het Rekenhof heeft aangegeven.

Reactie over de opvolging van de aanbevelingen uit het eerste rapport

De Vlaamse overheid vond dat de beperking van de doorlooptijd in de opzet van het nieuwe kwaliteitszorgsysteem moest primeren op de clustering van de beoordelingen. De vergelijkbaarheid van de oordelen moet vooral worden gegarandeerd door een goed uitgeschreven accreditatiekader.

Verder is het volgens de minister juist dat de problemen met het HOR nog niet helemaal uitgeklaard zijn. Het HOR zal in de komende maanden geherpositioneerd worden.

4.1.3 Reactie bestuur NVAO

Reactie op hoofdconclusies

Het bestuur van de NVAO herkent de conclusies van het vervolgonderzoek en kan zich in grote lijnen vinden in de voorgestelde aanbevelingen. Wat de hoofdconclusies betreft, is het volgens de NVAO juist dat de opleiding nu beoordeeld wordt op een beperktere set van drie standaarden/generieke kwaliteitswaarborgen, daar waar in het vorige stelsel nog beoordeeld werd op zes onderwerpen en meerdere facetten. De meeste facetten wat doelstellingen, programma, personeel en gerealiseerd niveau betreft, komen evenwel aan bod binnen de drie standaarden van het nieuwe stelsel en dienen expliciet meegenomen te worden in de visitaties.

De NVAO zal nagaan op welke manier zij kan bijdragen aan een vermindering van de administratieve lasten. Wat Nederland betreft, lijkt de berekening door de Rekenkamer te veel gebaseerd op aannames die onvoldoende gemotiveerd zijn. Wat Vlaanderen aangaat, zijn er in het nieuwe accreditatiestelsel een aantal elementen ingevoerd die bijdragen tot een vermindering van de administratieve lasten.

De doorlooptijd is een ander aandachtspunt voor de NVAO waarvoor de NVAO interne maatregelen heeft genomen om ze beter te monitoren. Dit heeft in 2012 en 2013 reeds geresulteerd in een vermindering van de doorlooptijd ten opzichte van voorgaande periodes. De NVAO streeft naar een flexibilisering van de huidige accreditatietermijnen in het licht van toekomstige clustering, zodat een betere spreiding van accreditatieaanvragen over het jaar mogelijk wordt. Om dit mogelijk te maken is een aanpassing van de wetgeving nodig, zowel in Nederland als in Vlaanderen.

In Vlaanderen staat de aandacht voor het eindniveau in het nieuwe accreditatiekader centraal in de derde generieke kwaliteitswaarborg. Bij de criteria om deze generieke kwaliteitswaarborg te beoordelen staat de validiteit, betrouwbaarheid en transparantie van de beoordeling, toetsing en examinering voorop.

De NVAO kan zich niet vinden in de uitwerking van de derde ronde zoals ze nu (onder voorbehoud) voorzien is in het decreet. De NVAO sluit zich dan ook aan bij de risico's waarop het Rekenhof/de Rekenkamer wijst.

Wat de harmonisatie tussen de Nederlandse en Vlaamse stelsels betreft, lijkt er op het eerste zicht meer differentiatie te zijn ontstaan, aldus de NVAO. Termijnen en wettelijke gevolgen in het stelsel zijn inderdaad nog steeds verschillend, maar zowel inhoudelijke als procedurele aspecten zijn dat volgens de NVAO in feite minder.

Wat de domeinspecifieke leerresultaten betreft, stelt de NVAO met de Rekenkamer/ het Rekenhof vast dat die vaak algemeen zijn geformuleerd.

Tot slot een bemerking over de flexibilisering in Vlaanderen. De instrumenten die flexibilisering mogelijk maken zijn volgens de NVAO wel degelijk voorwerp van de visitaties. De mogelijke invloed op de kwaliteit van de opleidingen (en de individuele studietrajecten) worden door de visitatiecommissies onderzocht.

Reactie op aanbevelingen

De NVAO herkent quasi alle aanbevelingen maar plaatst diverse opmerkingen bij de gemeenschappelijke, de Nederlandse en de Vlaamse aanbevelingen. In het licht van de gemeenschappelijke aanbevelingen stelt de NVAO dat de wederzijdse erkenning van diploma's intussen een feit is. Toch zal de NVAO blijven ijveren voor en werk maken van een beter op elkaar afstemmen van de externe kwaliteitsbewaking. Bij de totstandkoming van de nieuwe kaders in Nederland en Vlaanderen hebben pilots plaats gevonden en is lering getrokken uit de ervaringen met de kaders in beide landen.

Voor wat betreft de aanbeveling gericht op Nederland wijst de NVAO op het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs*.

Voor wat betreft de aanbevelingen gericht op Vlaanderen wijst de NVAO op het structureel overleg met het evaluatieorgaan. Verder is zij van mening dat in Vlaanderen de verwevenheid van onderzoek en onderwijs een belangrijk aandachtspunt blijft voor academische opleidingen. De NVAO is er van overtuigd dat visitatiecommissies voldoende oog zullen blijven hebben voor de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek als motor van onderwijskwaliteit. Ze bevestigt ten slotte dat er momenteel geen instrumenten voorzien zijn om de kwaliteit van een opleiding die een positief accreditatiebesluit heeft gekregen, tussentijds te bekijken.

4.2 Nawoord

4.2.1 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar het standpunt van de Nederlandse minister over het wetsvoorstel. Ook volgt zij met belangstelling de ontwikkelingen van de wijze waarop instellingen zich verantwoorden over de onderwijskwaliteit.

De Rekenkamer is het verder met de minister van OCW en het bestuur van de NVAO eens dat de zeer beperkte beschikbare informatie over de administratieve lasten niet meer toelaat dan

een globale schatting. Dit cijfer geeft echter wel een orde van grootte aan van het financieel belang van de administratieve lasten. Uiteindelijk telt vooral de geleverde onderwijskwaliteit. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het accreditatiestelsel een betere verantwoording door instellingen mogelijk maakt over de onderwijskwaliteit. We zien het daarom als positief punt dat de minister het als haar taak ziet om instellingen te stimuleren zich hierover beter te verantwoorden.

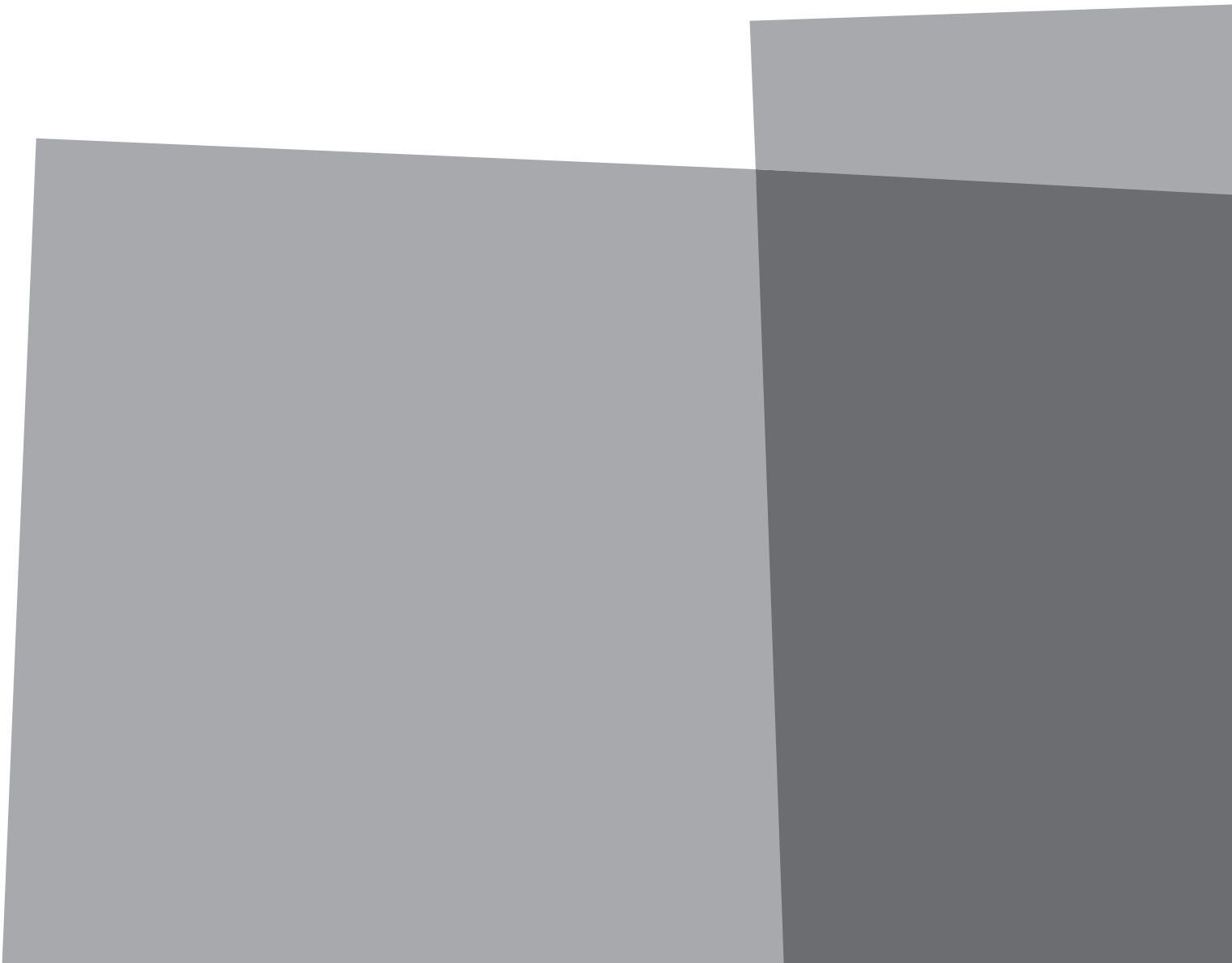
4.2.2 Nawoord Rekenhof

Dit vervolgonderzoek kwam voor Vlaanderen inderdaad vrij vroeg. Toch dateert het vorige onderzoek al van 2008 en had het Rekenhof de opvolging van de toen geformuleerde aanbevelingen nog niet onderzocht. Het vernieuwde stelsel, met voor het eerst instellingsreviews in 2015-2017, wordt gefaseerd ingevoerd. Risico's en mogelijke sterktes en zwaktes van het vernieuwde stelsel konden al worden aangeduid op grond van de opzet van het stelsel, interviews en onderzoek van visitatie- en accreditatieverslagen uit de eerste ronde.

De Lisbon Recognition Convention vereist geen gelijk systeem van externe kwaliteitsbewaking voor de erkenning van diploma's. De Bolognaverklaring wilde een Europese hogeronderwijsruimte creëren, met afstemming op elkaar van de opleidingen en een transparant stelsel van externe kwaliteitszorg. In dat kader hebben Nederland en Vlaanderen het verdrag van 3 september 2003 gesloten inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs. Het protocol van 16 januari 2013 tot wijziging van dat verdrag voorziet in een gelijkwaardigheid en gelijkstelling van opleidingen die verder gaat dan de Lisbon Recognition Convention. Dat de gelijkwaardigheid en gelijkstelling van opleidingen precies worden opgenomen in het verdrag inzake accreditatie is dus logisch en in overeenstemming met de Bolognaverklaring.

Deel 2

ONDERZOEKSBEVINDINGEN



Aanpassing in kwaliteitsbewaking in Nederland en Vlaanderen

Hoofdstuk

1

Dit hoofdstuk beschrijft de aanpassingen aan het stelsel van kwaliteitsbewaking die sinds het gezamenlijk onderzoek uit 2008 zijn doorgevoerd, eerst in Nederland, daarna in Vlaanderen. Vervolgens geeft het de evolutie van de accreditatiebeslissingen weer.

1.1 Aanpassing in Nederland

1.1.1 Regelgeving

Sinds 1 januari 2011 is in Nederland de Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel (Wet aanpassing accreditatiestelsel) van kracht. De opleidingsaccreditatie vormt nog steeds de basis van het stelsel, maar er zijn een aantal aanpassingen aan het stelsel doorgevoerd:

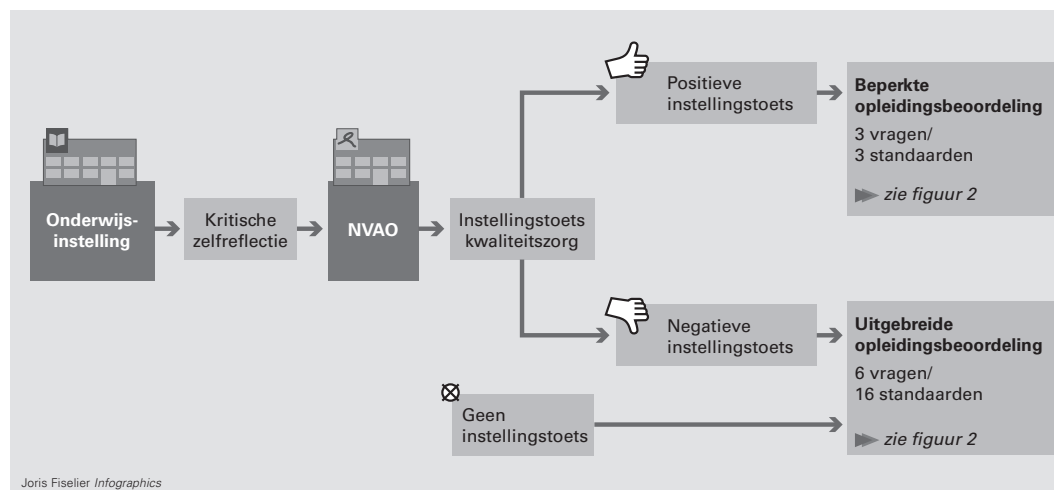
- de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg en de bijbehorende mogelijkheid voor een beperktere opleidingsbeoordeling (zie 1.1.2);
- de invoering van een flexibeler sanctie-instrumentarium, zoals de toets nieuwe opleiding en instellingstoets onder voorwaarden en de herstelperiode bij accreditatie (zie 1.1.3);
- aanvullende review- en instemmingsbevoegdheden van de NVAO (zie 1.1.4 en 1.1.5).

1.1.2 Instellingstoets

Als een onderwijsinstelling dat wenst, voert een commissie van deskundigen een instellingstoets kwaliteitszorg uit (artikel 5a. 13a. Wet aanpassing accreditatiestelsel). Daarmee kunnen de instellingen een NVAO-keurmerk verdienen voor de interne kwaliteitszorg en de inzet tot verbetering van de resultaten, voor zover die invloed heeft op de kwaliteit van de opleidingen. Onderwijsinstellingen met het NVAO-keurmerk hebben recht op een beperktere opleidingsbeoordeling¹⁸ bij de opleidingsaccreditatie (artikel 5a. 13e). Door de invoering van de instellingstoets zouden de uitgaven voor een beperkte opleidingsaccreditatie moeten dalen (zie 4.8).

Zonder positief besluit voor de instellingstoets moet de opleiding een uitgebreide opleidingsbeoordeling doorlopen om accreditatie te verkrijgen. In figuur 1 worden de stappen in het proces voor de instellingstoets weergegeven.

Figuur 1 - Instellingstoets kwaliteitszorg

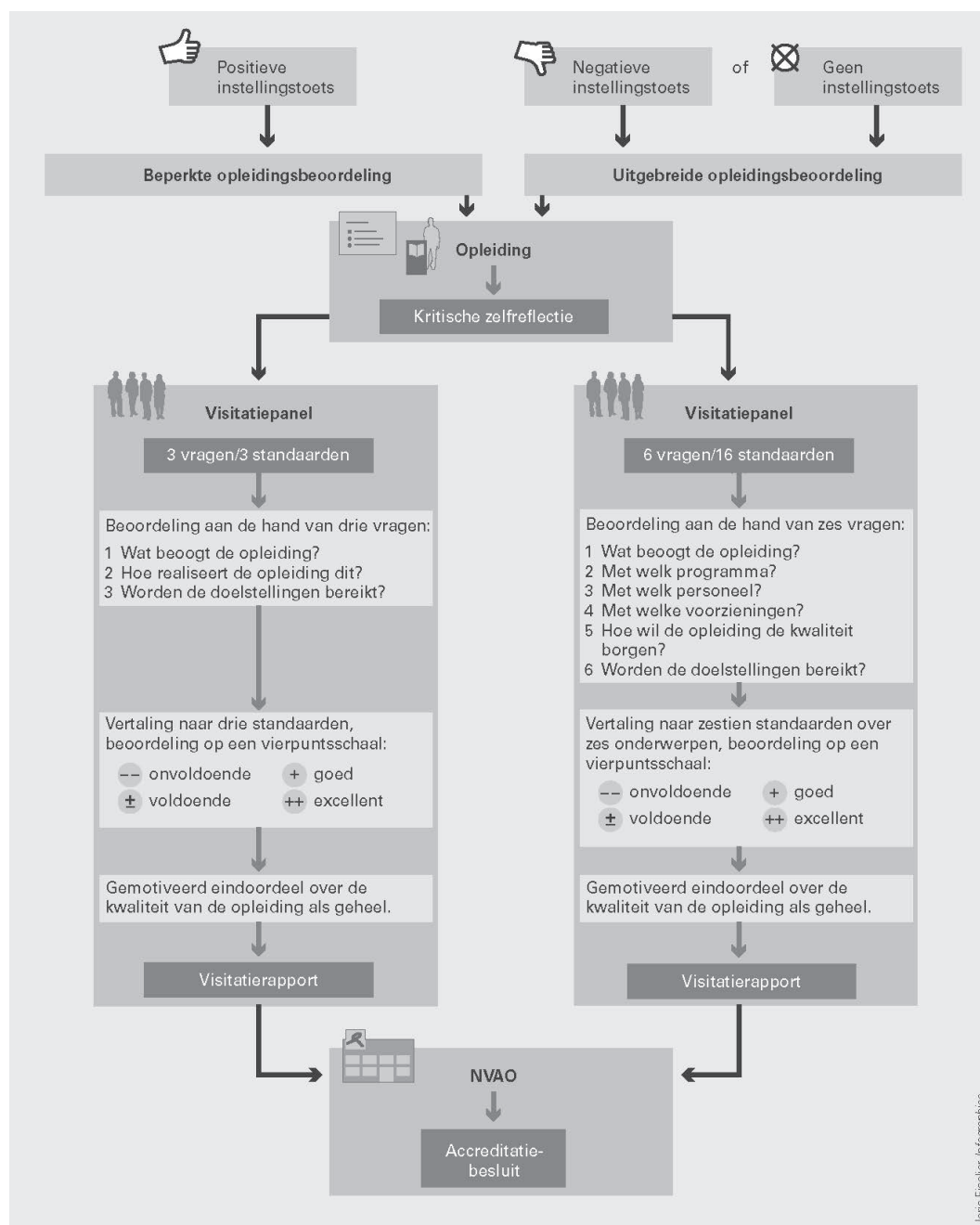


¹⁸ Ook voor de toets nieuwe opleiding geldt bij een positieve instellingstoets het beperkte beoordelingskader.

In het hoger onderwijs hebben 24 instellingen een aanvraag voor een instellingstoets gedaan. Daarvan hebben eind 2012 in totaal 7 instellingen een positieve instellingstoets ontvangen, waarvan 2 onder voorwaarden¹⁹. De resterende 17 instellingen wachten nog op hun instellingstoets.

In figuur 2 worden de stappen in het proces voor een beperkte en een uitgebreide opleidingsbeoordeling weergegeven.

Figuur 2 - Beperkte en uitgebreide opleidingsbeoordeling



¹⁹ Bron: NVAO.

1.1.3 Nieuwe sanctiemogelijkheden

De Wet aanpassing accreditatiestelsel²⁰ geeft de NVAO nieuwe sanctiemogelijkheden²¹:

- De NVAO kan een toets nieuwe opleiding onder specifieke voorwaarden verlenen aan een onderwijsinstelling die niet voldoet aan alle kwaliteitsaspecten. De maximale termijn is een jaar. In het accreditatiekader van de NVAO staat de uitwerking van het besluit (Staatscourant 2011, 21131).
- De NVAO kan ook besluiten een positieve instellingstoets onder voorwaarden te verlenen aan een onderwijsinstelling die niet voldoet aan alle kwaliteitsaspecten. De voorwaarden beschrijven welke verbeteringen worden verwacht, de termijn waarbinnen ze moeten zijn gerealiseerd, de wijze van rapportage naar de NVAO en de communicatie over de voorwaarden naar de belanghebbenden. De maximale termijn is een jaar. Een besluit onder voorwaarden is niet mogelijk als de aspecten 'visie op de kwaliteit van het onderwijs' of 'de effectiviteit van de interne kwaliteitszorg' als onvoldoende zijn beoordeeld.
- Als een bestaande opleiding niet voldoet aan alle kwaliteitsaspecten, kan de NVAO ook besluiten de accreditatie te verlengen met een eenmalige herstelperiode van maximaal twee jaar. De NVAO kan geen herstelperiode geven als de standaard 'het beoogde eindniveau van de opleiding' onvoldoende is. Bij een onvoldoende 'gerealiseerd eindniveau' is een herstelperiode van maximaal één jaar mogelijk.

1.1.4 Nieuwe bevoegdheden NVAO

De NVAO heeft een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen op grond van de Wet aanpassing accreditatiestelsel. Zo stelt de NVAO de commissie van deskundigen samen die de instellingstoets uitvoert en moet zij sinds 2011 instemmen met de commissie van deskundigen die de opleidingsvisite uitvoert. Ook kan de NVAO tussentijds, op verzoek van de minister, onderzoek doen naar de kwaliteit van een opleiding en, daaraan gekoppeld, advies uitbrengen aan de verantwoordelijke bewindspersoon om de accreditatie van een opleiding tussentijds in te trekken.

1.1.5 Uitbreiding van het toezicht door kwaliteitsproblemen bij hogescholen (2011-2012)

Uit onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs (IVHO) en de NVAO is in 2011 gebleken dat enkele opleidingen van de hogescholen Inholland (vier opleidingen) en Windesheim (één opleiding) diploma's hebben afgegeven zonder dat de studenten het vereiste eindniveau hadden bereikt. Naar aanleiding van die problemen heeft de voormalige staatssecretaris van OCW in zijn brief van 20 mei 2011 aangegeven dat het bestaande systeem van kwaliteitsbewaking incidenten niet heeft kunnen voorkomen²². Hij heeft enerzijds verwezen naar de verbeteringen in het nieuwe stelsel dat kort daarvoor was ingevoerd en anderzijds een aantal andere maatregelen voorgesteld die gevolgen hebben voor het accreditatiestelsel²³. De maatregelen zijn vooral terug te vinden in het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onder-*

²⁰ Geclausuleerd in het Besluit van 24 oktober 2011, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van het bepaalde in artikel 5a.11, vierde lid, artikel 5a.12a, eerste lid, en artikel 5a.13d, zesde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Accreditatiebesluit WHW, Staatsblad 2011, 536).

²¹ Overigens heeft ook de minister van OCW de nieuwe bevoegdheid gekregen om de accreditatie dan wel toets nieuwe opleiding in te trekken.

²² TK 31 288 nr. 167 en ook TK 31 288 nr. 253. Brief Staatssecretaris Onderwijs over de staat van het hoger beroepsonderwijs, 17 januari 2012.

²³ Staatssecretaris van Onderwijs, beleidsreactie op Rapport Inspectie van het Onderwijs Alternatieve afstudeertrajecten, 20 mei 2011 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 288, nr. 167.

wijs, dat op 6 november 2012 is ingediend bij de Tweede Kamer²⁴. Hoofdstuk 2 en 4 zullen daar nader op ingaan.

De huidige minister van OCW heeft aan de Tweede Kamer voorgesteld met de verdere behandeling van het wetsvoorstel te wachten tot de lopende evaluaties bekend zijn van de maatregelen die in de periode 2010-2012 zijn ingevoerd. Een overweging daarbij vormden ook de adviezen van de Raad van State en ACTAL die onder meer aangaven geen noodzaak te zien voor verdere uitbreidingen van de toezichtsbevoegdheden²⁵.

In 2011 heeft de NVAO wel al de uitvoering van het accreditatiekader aangepast om het eindniveau beter te toetsen. Ze heeft de beoordeling van de kwaliteit van de afstudeerwerken zodanig aangescherpt dat de steekproef representatief moet zijn voor de gehele opleiding en een aanzienlijke hoeveelheid zesjes bevat²⁶. Van de afstudeerwerken dient één derde een cijfer tussen 5,5 en 6,5 te hebben.

1.2 Aanpassing in Vlaanderen

1.2.1 Regelgeving

De tweede accreditieronde (2013-2021) voor de opleidingen in het hoger onderwijs zal ook in Vlaanderen volgens een aangepast stelsel van kwaliteitsbewaking verlopen. Naast de bestaande accreditatie van opleidingen voert het nieuwe kwaliteitsbewakingsstelsel een nieuw element in, de instellingsreview. Het decreet van 6 juli 2012 tot wijziging van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (wijzigingsdecreet) heeft het aangepaste stelsel vastgesteld. Het decreet bepaalt dat de accreditatieorganisatie het accreditatiekader vaststelt. De Vlaamse Regering heeft vervolgens op 8 februari 2013 het nieuwe accreditatiekader voor de opleidingsaccreditatie, vastgesteld door de NVAO, bekrachtigd.

1.2.2 Opleidingsaccreditatie

De principes van de opleidingsaccreditatie zijn in de tweede ronde dezelfde als in de eerste, maar de focus is gewijzigd. De beoordeling van de opleidingen heeft voortaan meer betrekking op de inhoud van het onderwijs. Terwijl in de eerste ronde de opleidingen werden beoordeeld op zes onderwerpen, toetst het nieuwe stelsel of de opleidingen drie generieke kwaliteitswaarborgen bieden aan de hand van drie vragen²⁷ (zie ook 1.1.2):

1. Wat beoogt de opleiding? (beoogd eindniveau)
2. Hoe realiseert de opleiding dit? (onderwijsproces)
3. Worden de doelstellingen bereikt? (gerealiseerd eindniveau)

²⁴ TK 33 472 nr. 2, Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs alsmede tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister (Wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs).

²⁵ Brief van minister van OCW aan de tweede Kamer van 5 februari 2013 over het wetsvoorstel.

²⁶ NVAO, Richtlijn beoordeling afstudeerwerken van 8 juli 2011.

²⁷ Zie memorie van toelichting bij het decreet van 6 juli 2012.

Per generieke kwaliteitswaarborg moet een oordeel worden gegeven op een vierpuntsschaal: onvoldoende, voldoende, goed of excellent.

Net zoals in de eerste ronde verleent de NVAO een accreditatie op grond van een externe beoordeling, uitgevoerd door een visitatiecommissie die is samengesteld uit experts. De geldigheidsduur van de accreditaties is nog steeds 8 jaar. Het Bestuurscomité Kwaliteitszorg van de VLUHR organiseert de visitaties. De instellingen kunnen voor de organisatie van de externe beoordeling voortaan ook een evaluatieorgaan aanduiden dat is ingeschreven in het European Quality Assurance Register (EQAR)²⁸ of is erkend door de NVAO²⁹.

Accreditatie is slechts mogelijk als de externe beoordeling vaststelt dat de opleiding aan de drie kwaliteitswaarborgen voldoet. Als de beoordeling negatief is, kan een opleiding in de eerste ronde bij de Vlaamse Regering een tijdelijke erkenning vragen voor een beperkte verbeterperiode. Dat is gewijzigd in het nieuwe stelsel:

- Als de externe beoordeling negatief is voor één of twee van de drie kwaliteitswaarborgen, accreditert de NVAO de opleiding met een beperkte geldigheidsduur van één tot drie jaar. Ze keurt het verbeterplan goed dat de opleiding haar voorlegt en er volgt een nieuwe beperkte visitatie. Op grond daarvan zal de NVAO opnieuw een accreditatie overwegen. Een tweede negatieve beoordeling impliceert de opheffing van de opleiding met ingang van het volgende academiejaar.
- Als de externe beoordeling negatief is voor de drie generieke kwaliteitswaarborgen, verleent de NVAO geen accreditatie. De opleiding krijgt in dat geval niet de mogelijkheid een verbeterplan voor te stellen en ze wordt met ingang van het volgende academiejaar opgeheven.

1.2.3 Instellingsreview

De instellingsreview is een periodieke beoordeling van de beleidsprocessen die een instelling opzet om te garanderen dat ze haar taken op het terrein van het hoger onderwijs goed uitvoert³⁰. De evaluatie moet aan de hand van een beoordelingskader een antwoord verstrekken op vier vragen³¹:

- Welke beleidsdoelstellingen wil de instelling bereiken?
- Hoe wil zij die bereiken?
- Hoe weet zij of haar beleidsacties effectief zijn?
- Welke stappen onderneemt zij om te veranderen en te verbeteren?

De organisatie van de reviews berust bij de NVAO. Net zoals in Nederland zal ze voor de reviews commissies van deskundigen samenstellen. De commissies moeten een overwegend internationale samenstelling hebben en een student opnemen als lid.

²⁸ European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) is een register van agentschappen die substantieel voldoen aan een gemeenschappelijke set van principes van kwaliteitsbewaking in Europa. De principes zijn vastgesteld in de Europese standaarden en richtlijnen voor kwaliteitsbewaking.

²⁹ Wijzigingsdecreet, artikel 32, §3bis. Structuurdecreet, artikel 93.

³⁰ Wijzigingsdecreet, artikel 2, e). Structuurdecreet, artikel 3.

³¹ Zie memorie van toelichting bij het decreet van 6 juli 2012.

De Vlaamse overheid wil met de instellingsreviews het Vlaamse hoger onderwijs boven de basiskwaliteit laten uitstijgen³². Om dat te bereiken, wordt het concept kwaliteit verruimd³³. Alle beleidsprocessen die de onderwijskwaliteit kunnen versterken, behoren tot de focus, dus ook stimuleren van een leven lang leren, internationalisering, flexibilisering, versterken van de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek.

In de periode 2015–2017 zal de NVAO verplichte, verkennende reviews organiseren. Daarna volgen in de periode 2019–2021 reviews met gevolgen. Een positieve instellingsreview zou zes jaar geldig zijn. Bij een volstrekt negatieve review wordt de instelling niet meer gefinancierd en verliest zij met ingang van het volgende academiejaar het recht graden te verlenen. Als zij op één tot drie van de vier onderwerpen niet voldoet, volgt een herkansing binnen één tot drie jaar en mag zij geen aanvragen voor een nieuwe opleiding indienen. Bij de herkansing is een positief oordeel van de commissie op de vier onderwerpen vereist om nog graden te mogen verlenen en overheidsfinanciering te ontvangen.

1.2.4 Derde accreditatieronde

De derde ronde, zoals vormgegeven in het decreet, vormt een voorlopig kader. Ze treedt pas in voege na de evaluatie van de tweede ronde³⁴. Voor de instellingen die een positieve instellingsreview kregen voor alle onderwerpen, vervalt in de derde accreditatieronde tijdens een periode van 6 jaar de verplichting deel te nemen aan externe visitaties van hun opleidingen. Zij zullen in de derde ronde voor al hun opleidingen bij de NVAO opleidingsaccreditaties kunnen aanvragen op grond van een dossier dat ze zelf samenstellen. Dat opleidingsdossier moet met objectieve gegevens en met de resultaten van een zelf georganiseerde evaluatie aantonen dat de opleiding voldoende kwaliteitswaarborgen biedt. De overheid zal de haalbaarheid van dergelijke accreditaties nog evalueren en nog nadere regels bepalen³⁵.

1.3 Accreditatiebesluiten van de NVAO

1.3.1 Nederland

De Algemene Rekenkamer heeft gegevens verzameld over het aantal behandelde Nederlandse accreditatieaanvragen.

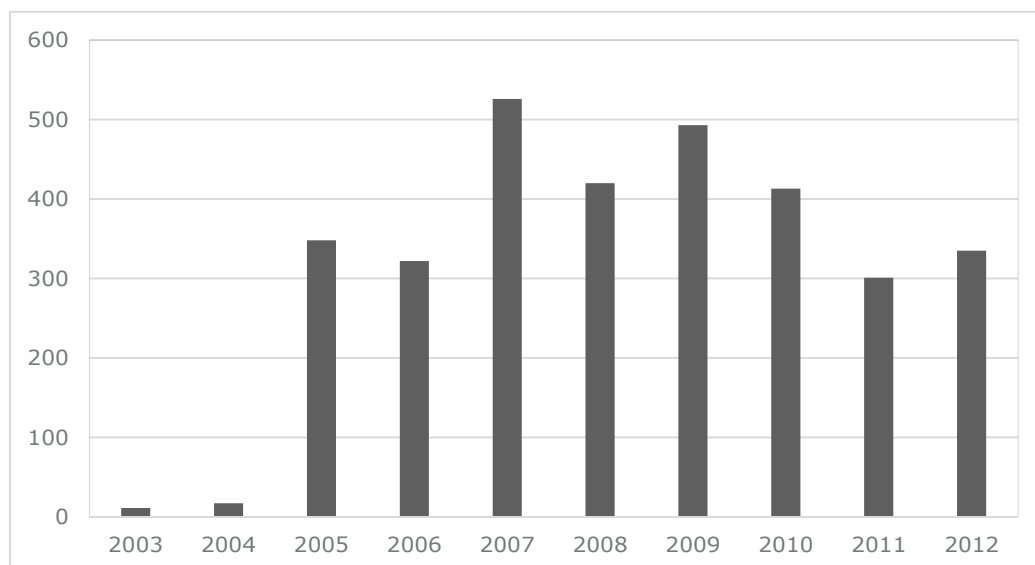
³² Het streven naar excellentie in de tweede ronde komt ook tot uiting bij de opleidingsaccreditaties waar de oordelen op de drie generieke kwaliteitswaarborgen en het eindoordeel gebeuren op een vierpuntsschaal.

³³ Memorie van toelichting bij het decreet van 6 juli 2012, Stuk 1606 (2011-2012) – Nr. 1, p. 7.

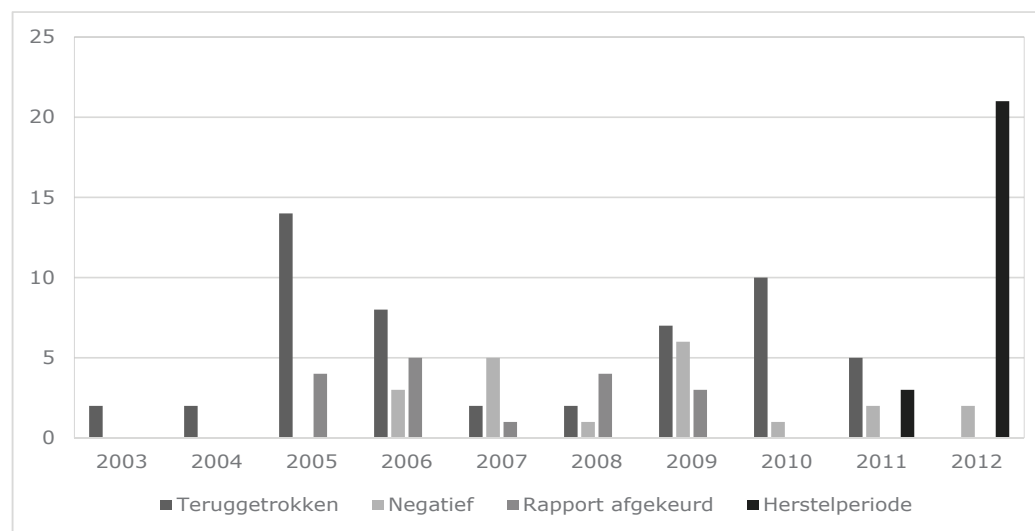
³⁴ De Vlaamse Regering bepaalt de datum van de inwerkingtreding na de uitvoering van de evaluatie van de werking van de instellingsreviews (artikel 50 van het wijzigingsdecreet).

³⁵ Artikel 93octies van het structuurdecreet.

Figuur 3 - NVAO: overzicht positieve accreditatiebesluiten voor Nederlandse opleidingen



Figuur 4 - NVAO: andere dan positieve accreditatiebesluiten voor Nederlandse opleidingen



Figuur 3 en 4 geven het volgende beeld:

1. De NVAO beslist sinds 2005 jaarlijks over 300 tot 500 accreditatieaanvragen. In totaal heeft ze van 2003 tot en met augustus 2012 3.035 besluiten genomen³⁶.
2. De NVAO heeft in deze periode slechts 20 keer een negatief besluit tot accreditatie (nieuw stelsel: onvoldoende) gegeven; dat is 0,7% van het totaal aantal besluiten.
3. 1 tot 5 keer per jaar heeft de NVAO een rapport van een visitatiecommissie afgekeurd. In totaal 17 keer; 0,6% van het totaal aantal besluiten. Na 2009 heeft de NVAO geen rapporten meer afgekeurd.
4. Aanvragen tot accreditatie worden door opleidingen gemiddeld bijna 6 keer per jaar teruggetrokken (1,7% van het totaal aantal besluiten).

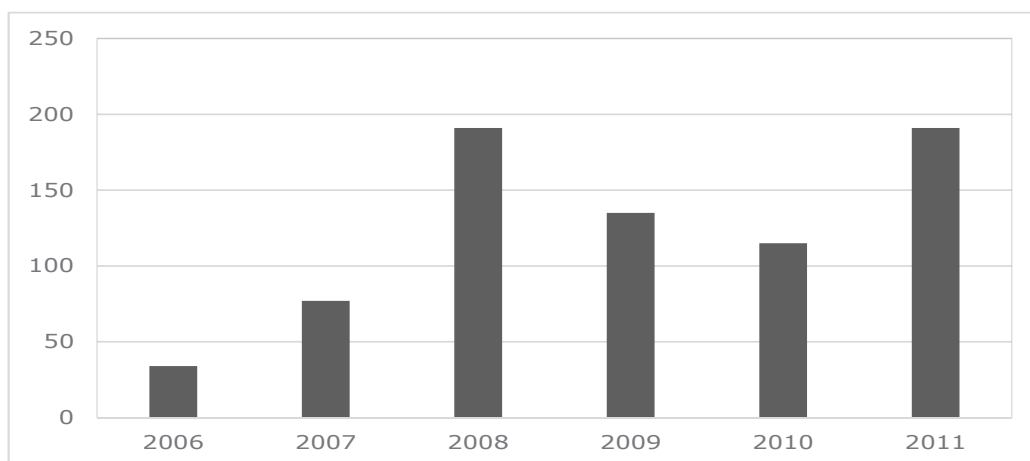
³⁶ Dit aantal betreft accreditatie-aanvragen voor bestaande opleidingen. De NVAO ontving in de periode 2003-2012 – blijkens het jaarverslag van de NVAO over 2012 – ook 766 aanvragen voor een toets nieuwe opleiding. Voor 237 van die opleidingen is de aanvraag definitief ingetrokken.

Herstelperiodes waren in de tweede ronde pas vanaf 2011 mogelijk en lijken vooralsnog in aantal de andersoortige besluiten (negatief, enz.) te overtreffen. Dat lijkt erop te wijzen dat de NVAO de ruimte om tot genuanceerdere oordelen te komen (niet vrijwel altijd positief) ook daadwerkelijk gebruikt.

1.3.2 Vlaanderen

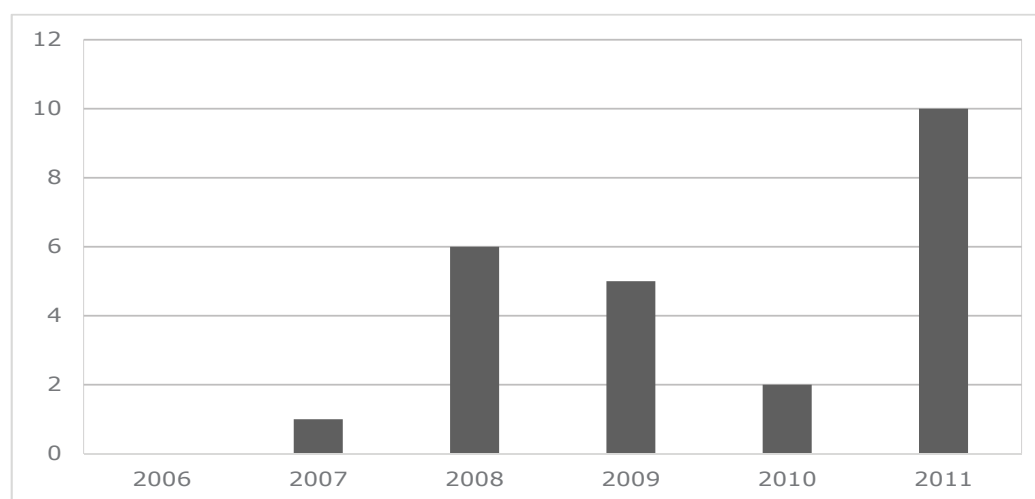
Bij de afsluiting van het onderzoek hadden nog niet alle Vlaamse opleidingen bij de NVAO een eerste accreditatieaanvraag ingediend. Daardoor kon nog geen overzicht van alle Vlaamse accreditatieaanvragen en accreditaties worden gemaakt. De NVAO had op 22 augustus 2012 743 Vlaamse accreditatieaanvragen ontvangen³⁷ en behandeld (zie figuur 5). Het aantal accreditatieaanvragen varieert sterk van jaar tot jaar en kan aanzienlijk verschillen van het aantal accreditatiebeslissingen. Twee kalenderjaren, met name 2008 en 2011, kennen beduidend meer beslissingen dan de andere jaren.

Figuur 5 - NVAO : overzicht behandelde accreditatieaanvragen voor Vlaamse opleidingen



Van de 743 behandelde aanvragen heeft de NVAO 24 opleidingen (3,23%) negatief beoordeeld.

Figuur 6 – Evolutie van de negatieve accreditatiebesluiten



Het aantal negatieve accreditatiebeslissingen is laag (hoewel hoger dan in Nederland) en vertoont geen aangehouden stijgende trend doorheen de eerste ronde. De accreditaties geven

³⁷ Tien ingetrokken aanvragen, overwegend voor master-na-masteropleidingen, niet meegerekend.

slechts een tweedeling: voldoende of onvoldoende. Het stelsel garandeerde in de eerste ronde vooral de basiskwaliteit. Noch de NVAO, noch de evaluatieorganen³⁸ beschikken over een overzicht – over de opleidingen heen – van de gedetailleerde beoordelingen uit de visitatierapporten (per onderwerp positief of negatief en per facet excellent, goed, voldoende of onvoldoende). Een dergelijk overzicht geeft een beter en genuanceerder inzicht in de kwaliteit van het Vlaamse hoger onderwijs.

Bij een negatieve beoordeling voor 1 of meer van de 6 onderwerpen (zie tabel 1) krijgt een opleiding een negatieve accreditatie. Eigen onderzoek leert dat de meest voorkomende negatieve beoordelingen te vinden zijn bij de onderwerpen *resultaten* (14 opleidingen) en *interne kwaliteitszorg* (13 opleidingen). 11 opleidingen hadden voor 3 of meer onderwerpen een negatieve beoordeling, waarvan 5 opleidingen zelfs een onvoldoende kregen voor 4 of 5 van de 6 onderwerpen. Toch verkozen de inrichtende instellingen met de opleidingen door te gaan en de vereiste kwaliteitsverhoging te realiseren door de aanvraag van een tijdelijke erkenning en een herstelperiode.

Tabel 1 - Overzicht van onderwerpen met beoordeling onvoldoende

Onderwerpen	Aantal onvoldoendes
Doelstellingen	8
Programma	11
Inzet personeel	9
Voorzieningen	2
Interne kwaliteitszorg	13
Resultaten	14

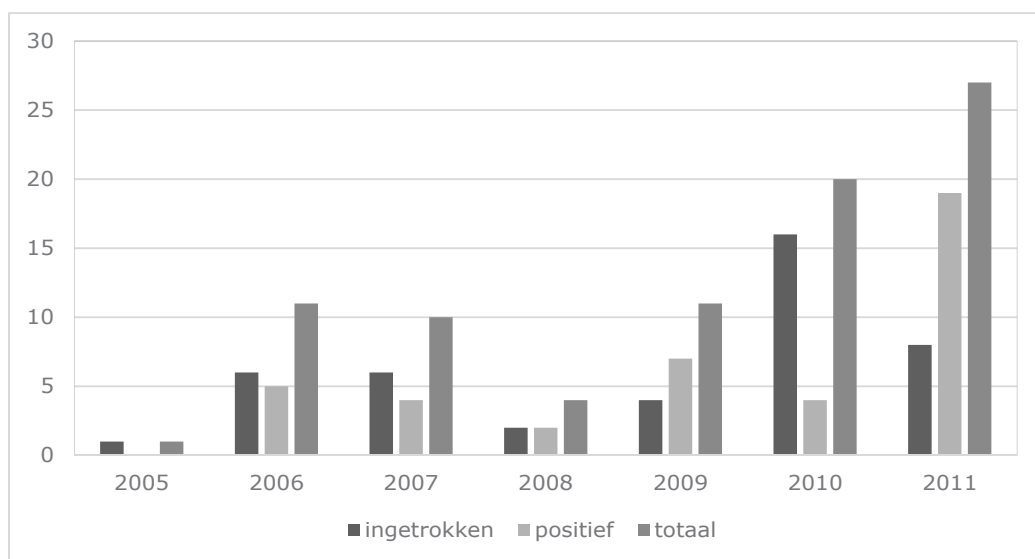
Slechts 1 van de 24 negatief beoordeelde opleidingen bouwde af³⁹. De overige 23 opleidingen hebben een herstelperiode bij de Vlaamse overheid aangevraagd en een tijdelijke erkenning gekregen. Daarvan hebben 11 opleidingen inmiddels een positieve accreditatie verworven. Voor de andere opleidingen was de hernieuwde aanvraag nog in behandeling of nog niet ontvangen bij de afsluiting van het onderzoek. Het kwaliteitszorgstelsel heeft echter een sterker effect dan de cijfers laten uitschijnen. Voor een deel van de opleidingen hebben de instellingen namelijk geen accreditatieaanvraag ingediend omdat ze een ongunstig visitatierapport kregen en op basis daarvan hadden beslist de opleiding af te bouwen. Maar ook daarvan konden het ministerie en de evaluatieorganen geen overzicht geven.

De NVAO ontving tijdens de eerste ronde ook 84 aanvragen voor een toets nieuwe opleiding (TNO, zie figuur 7). Voor meer dan de helft van die opleidingen (43) heeft de inrichtende instelling haar aanvraag tijdelijk (5) of definitief (38) ingetrokken. Over de 41 resterende aanvragen oordeelde de NVAO positief. De instellingen trokken hun aanvraag al tijdens het verloop van de toets in als bleek dat de kwaliteit van de voorgestelde opleiding ontoereikend was.

³⁸ Het onderwijsdepartement deelde mee dat het wel over dergelijk overzicht beschikt. Bespreking van 1 juli 2013 over het voorontwerp van verslag met de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming.

³⁹ Master of Human Ecology, Vrije Universiteit Brussel.

Figuur 7 – NVAO : overzicht ontvangen aanvragen voor toets nieuwe opleiding (TNO)



Aandacht voor inhoudelijke kwaliteit en eindniveau bij toezicht

Hoofdstuk

2

2.1 Inleiding

In 2008 concludeerden de Algemene Rekenkamer en het Rekenhof dat de visitatiecommissies en de NVAO zich nog te weinig op inhoudelijke aspecten van onderwijskwaliteit baseerden. Zij concludeerden ook dat de visitatiecommissies hun oordelen niet altijd duidelijk onderbouwden en hun oordeel niet voldoende expliciteerden. Ook kenden de commissies verschillende gewichten toe aan de onderwerpen en facetten en was het onduidelijk hoe zwakke en sterke punten van opleidingen elkaar compenseerden.

De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof waarschuwden voor het risico dat licht ondermaatse opleidingen konden worden geaccrediteerd. Aan de ministers en de NVAO werd aanbevolen het accreditatiekader te herijken en meer toe te snijden op een inhoudelijke toetsing. Verbetering van de onderbouwing moest de beoordeling van de accreditatieaanvragen door de NVAO versterken. Daarnaast diende de NVAO aan te geven hoe de verbeterfunctie van zelfevaluatierapporten en visitatierapporten beter tot haar recht kan komen.

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de vraag of door een evolutie van de kwaliteitsbewaking in de eerste accreditatieronde of door de wijzigingen aan het accreditatiestelsel voor de nieuwe ronde in voldoende mate in bewaking van de gerealiseerde eindcompetenties en kennis is voorzien.

2.2 Nederland

2.2.1 Nieuw beoordelingskader

Om de inhoudelijke kwaliteit van opleidingen op gelijke wijze te beoordelen, heeft de NVAO nieuwe *Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs* vastgesteld. De kaders zijn goedgekeurd door de staatssecretaris van OCW in de brief van 17 december 2010 (Staatscourant 6 december 2010).

Het nieuwe Nederlandse stelsel hanteert voor de beperkte opleidingsaccreditering een beoordelingskader dat aansluit bij drie generieke kwaliteitswaarborgen (zie 1.1.2), ter vervanging van de zes onderwerpen in het oude stelsel. Het beoordelingskader geeft voor elk van de drie kwaliteitswaarborgen (de zogenoemde standaarden) een toelichting en beoordelingscriteria. De visitatiepanels geven een oordeel over de drie standaarden, zij hoeven de beoordelingscriteria echter niet meer formeel in hun rapportage te beoordelen. De beoordelingscriteria komen inhoudelijk sterk overeen met de 21 facetten verdeeld over zes onderwerpen uit het oude stelsel. Die continuïteit is positief.

De NVAO heeft naar aanleiding van de commotie rond onterecht verstrekte hbo-diploma's een extra richtlijn opgesteld voor de beoordeling van het bereikte eindniveau van de opleiding:

1. Het is bijzonder belangrijk dat de commissie de resultaten van het onderwijs onderzoekt. De commissie vormt zich een oordeel over onder meer de kwaliteit van afstudeerscripties of andere afsluitende werkstukken.
2. Het is belangrijk om de kwaliteit van examineren, toetsen en beoordelen van studenten te beoordelen om zo het eindniveau te garanderen.
3. Het is ook van belang dat de visitatiecommissie een goed zicht heeft op de inzetbaarheid van de afgestudeerden op de arbeidsmarkt, onder meer aan de hand van surveys van afgestudeerden en werkgevers.

De aandacht voor het eindniveau scherpt de aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs. Als de Tweede Kamer het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs* onverkort aanneemt, worden ook de inhoudelijke beoordelingscriteria specifiek. Het voorstel is om het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering afzonderlijk te beoordelen. Het wetsvoorstel stelt voor om één van de drie standaarden uit te splitsen: het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering vormen niet langer samen één beoordelingscriterium, maar ze worden bij de accreditatie separaat beoordeeld. De Algemene Rekenkamer verwacht dat dit kan bijdragen aan de versterking van de kwaliteitsbewaking omdat bevindingen en oordelen nu duidelijker identificeerbaar in de rapportages kunnen terugkeren.

Voor de start van de tweede ronde zijn in 2008 en 2009 pilots met de beperkte opleidingsbeoordelingen uitgevoerd. Ervaringen in deze pilots in Nederland laten volgens de minister zien dat bij de opleidingsaccreditatie inderdaad de aandacht voor procedures is verminderd en er meer ruimte is voor de inhoud van de opleiding.

De Algemene Rekenkamer heeft via een webenquête aan secretarissen van visitatiepanels gevraagd of er nu meer aandacht is voor de inhoudelijke kwaliteit van de opleiding. 63% was het met die stelling eens.

De opleidingen waarmee de Algemene Rekenkamer heeft gesproken, zijn zelf echter minder overtuigd dat er meer aandacht gaat naar de inhoudelijke kwaliteitsaspecten van een opleiding. Soms weerspiegelt afstudeerwerk (onderzoek) waarin de student moet laten zien dat hij/zij theoretische kennis en onderzoeksvaardigheden bezit, maar gedeeltelijk het gerealiseerde eindniveau van een opleiding die ook veel praktische vaardigheden vereist. Bij de standaard *onderwijsleeromgeving* is ook wel meer aandacht voor de inhoud, maar het inhoudelijke deel blijft een benadering. Een voorbeeld hiervoor is het de beoordeling van het aantal contacturen; dat wil zeggen het aantal uren dat een student contact heeft met een docent (les krijgt): dat is een proxy voor de inhoud want er is een grote variatie in contacturen, een exacte minimumgrens is dus lastig te leggen. Dus zijn zeven contacturen zoveel slechter dan acht? En verschilt de hoeveelheid benodigde contacturen niet per opleiding?

Om te beoordelen in hoeverre er ook in de praktijk aandacht gaat naar het eindniveau, heeft de Algemene Rekenkamer een aantal visitatierapporten geanalyseerd. Op basis van het aantal bekeken scripties en de kritische opmerkingen lijken de visitatiepanels kritischer te kijken naar eindwerken. Er wordt een groter aantal scripties op basis van een gerandomiseerde (dus validere) steekproef getrokken.

Analyse van recente visitatierapporten

Wordt volgens de nieuwste voorschriften gekeken naar de eindwerken? Wat komt er uit de beoordeling naar voren?

Het panel selecteert zelf voorafgaand aan de visitatie aselect en gestratificeerd (hoge en lage cijfers) 15 verschillende eindwerken op basis van de volledige lijst van eindwerken. In de recentste accreditaties wordt voldaan aan de eis dat minstens 15 eindwerken voorafgaand aan het visitatiebezoek worden beoordeeld. Bij de accreditaties die nog onder de vorige ronde zijn gestart, zijn dat minder eindwerken en een enkele keer is het aantal ook niet duidelijk.

Volgens de rapporten zouden de meeste eindwerken na beoordeling door het panel ongeveer hetzelfde cijfer krijgen. Tijdens de gesprekken met de instellingen en opleidingen kwam naar voren dat zij de herbeoordeling van eindwerken door een visitatiepanel als een minder betrouwbare check beschouwen. Toch zijn bijna alle rapporten op enkele punten ook kritisch over de scripties. Dat gaat bijvoorbeeld over het te lage academische karakter, te weinig technische diepgang bij een technische studie (werktuigbouwkunde), te weinig gebruik van kwantitatieve onderzoeksmethodes, te weinig gebruik van bronnen, te laag algemeen niveau. Ook zijn er bij enkele visitaties één of twee eindwerken die duidelijk onder de maat zijn. Er wordt dan door het panel (na raadpleging van de opleiding en extra check op eindwerken) meestal wel verzekerd dat het een uitzondering betreft. Dat leidt zelden tot onvoldoendes, wel neemt de NVAO een aanbeveling op in het besluit.

De Algemene Rekenkamer constateert - net zoals in 2008 - dat het niet eenvoudig is om precies een relatie te leggen tussen de opmerkingen in het visitatierapport en het eindoordeel. Volgens een evaluatiebureau, alsook volgens de opleidingen waarmee de Rekenkamer voor dit onderzoek heeft gesproken, is het ook onmogelijk om te bewijzen dat een oordeel op een standaard (of facet) betrouwbaar is. De deskundigheid van de commissie is volgens hen de belangrijkste bron voor betrouwbare oordelen.

Door het aantal te toetsen criteria in het beoordelingskader te verminderen, is de aanbeveling om de beoordelingskaders te herijken voor een deel opgevolgd. De invoering van aparte instellingstoetsen, de beperkte opleidingstoetsen en de focus op afstudeerwerken bieden in opzet meer ruimte voor de inhoudelijke kant van het onderwijs. Er wordt bij visitatie al kritischer naar de eindwerken gekeken, maar het blijft lastig een exacte weging van bevindingen voor het eindoordeel uit de rapportages af te leiden. De weging van onderwerpen is bij een beperkte opleidingsbeoordeling, waar sprake is van drie standaarden, minder gedetailleerd dan bij een uitgebreide opleidingsbeoordeling, waar voor zestien standaarden een oordeel wordt vastgelegd in het rapport (en het besluit). Dat houdt een risico in op vervlakking. De weging van onderwerpen is wel al aangepast: bij een negatieve beoordeling op een specifieke standaard kan het eindoordeel niet positief zijn of kan er geen herstelperiode worden aangeboden. Ook is differentiatie in het eindoordeel mogelijk geworden: naast onvoldoende ook voldoende, goed en excellent.

2.2.2 Plannen voor verdere uitbreiding van het toezicht op het eindniveau

Nadat in 2010 in de media berichten waren verschenen over de alternatieve afstudeertrajecten bij de hogeschool Inholland, heeft de NVAO het eindniveau van vijf opleidingen van Inholland onderzocht. Vervolgens heeft de IVHO vier opleidingen als zeer zwak betiteld.

Naar aanleiding van soortgelijke signalen heeft de IVHO alle 99 instellingen voor hoger onderwijs (ook voor wetenschappelijk en niet-bekostigd onderwijs) gevraagd een opgave te doen

van de alternatieve trajecten die zij aanboden. Omdat bleek dat de niet-bekostigde instellingen geen alternatieve afstudeertrajecten aanboden en over de universiteiten nauwelijks negatieve signalen waren vernomen, bleven zij buiten het onderzoek van de IVHO. Zo bleven er veertig opleidingen over. Bij deze opleidingen heeft de IVHO in november 2010 een schriftelijke verdiepingsronde uitgevoerd. Uiteindelijk heeft de IVHO vijftien opleidingen van tien hogescholen onderzocht⁴⁰. Bij alle onderzochte opleidingen constateerde de IVHO dat de naleving van wettelijke voorschriften die essentieel zijn voor de bewaking van het afstudeerniveau, op zijn minst voor verbetering vatbaar was⁴¹. De IVHO betitelde vier opleidingen van vier hogescholen als zorgelijk. Daarnaast betitelde de IVHO zoals hierboven vermeld vier opleidingen bij hogeschool Inholland als zwak. De IVHO concludeert dat er sprake was van onrechtmatig verstrekte getuigschriften. Het ging om 86 studenten die onvoldoende niveau hadden en dertien studenten van wie de werkstukken niet beoordeeld konden worden.

De IVHO is in haar rapport *Alternatieve afstudeertrajecten en bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs* van april 2011 kritisch over het functioneren van het accreditatiestelsel: 'Met het stelsel van interne en externe kwaliteitsvoorzieningen lijkt op dit moment onvoldoende gegarandeerd dat zwakke opleidingen tijdig worden gesignaleerd en gecorrigeerd. Ook het accreditatiestelsel kan hier kennelijk niet altijd in voorzien.' De IVHO beveelt aan in de opleidingsaccreditatie apart te oordelen over het gerealiseerde eindniveau. Daarvoor is nodig dat in de huidige standaard toetsing en gerealiseerde eindkwalificaties worden gescheiden. Bovendien zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk om kwaliteitsrisico's en kwaliteitsfalen tussen twee accreditaties in zoveel mogelijk uit te sluiten.

De staatssecretaris van OCW heeft in een Kamerbrief van 20 mei 2011 vervolgens geconstateerd dat er gaten in het systeem zitten: 'De interne kwaliteitszorg van de desbetreffende instellingen schoot tekort en de externe borgingsmechanismen werden pas actief nadat er media-aandacht ontstond en er op basis daarvan signalen bij de inspectie binnenkwamen'⁴². De oorzaak is, volgens de staatssecretaris en de inspectie, een te grote vrijblijvendheid in het systeem van toezicht en kwaliteitszorg.

De staatssecretaris kondigde maatregelen aan om het toezicht en de accreditatie te versterken. In juli 2011 heeft de NVAO ook de uitvoering van het accreditatiekader aangepast om het eindniveau beter te toetsen. De beoordeling van de kwaliteit van de afstudeerwerken is zodanig aangescherpt dat de steekproef representatief moet zijn voor de gehele opleiding en een aanzienlijke hoeveelheid zesjes bevat.

De minister van OCW heeft op 1 november 2012 het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs* (Wet Inholland) naar de Tweede Kamer gezonden⁴³. Het wetsvoorstel bevat onder meer de volgende maatregelen:

- De accreditatie in het hbo gebeurt voortaan verplicht -clustergewijs- in visitatiegroepen. Door dezelfde opleidingen tegelijkertijd te toetsen, zijn verschillen duidelijker aan te tonen. De universiteiten werken al vrijwillig op die manier, maar dit zou ook voor hen verplicht worden.

⁴⁰ Aanvullend heeft de inspectie bij elf aselect gekozen opleidingen van elf bekostigde hogescholen documenten onderzocht. Doel daarvan was verifiëren en completeren van het beeld over de toetsing en de examinering en de wettelijk voorgeschreven documentatie, vanuit de vraag of er een breder probleem is met de naleving van de wet.

⁴¹ IVHO, *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau*, Utrecht, april 2011.

⁴² TK 2010-2011, 31 288 nr.167.

⁴³ Wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 472, nrs.1- 3.

- De NVAO, en niet meer de opleiding zelf, zal de visitatiepanels (commissie van deskundigen) voor de opleidingsbeoordeling gaan benoemen, net zoals het panel van de toets nieuwe opleidingen. De opleiding wordt overigens wel gehoord: de NVAO neemt het gezamenlijke voorstel van instellingen over als de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en de leden de werkzaamheden voor een redelijke vergoeding willen uitvoeren.
- Het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering worden twee afzonderlijke beoordelingscriteria in het toetsingskader van de NVAO.
- De geldigheidsduur van de NVAO-toets voor nieuwe opleidingen blijft zes jaar, maar na drie jaar wordt een aanvullende toets geïntroduceerd.
- In de periode tussen twee accreditaties krijgt de IVHO een grotere rol door risicogericht toezicht dat steunt op factoren die een risico opleveren voor de kwaliteit van het onderwijs en het verlenen van graden (bachelor/master) in de periode tussen twee accreditaties in. Als daaruit blijkt dat er risico's zijn, zal de IVHO nader onderzoek doen. Als het risico de kwaliteit van een opleiding raakt, zal de NVAO het onderzoek uitvoeren. Omdat de Onderwijsinspectie voor deze taken meer bevoegdheden nodig heeft, zal de Wet op het onderwijstoezicht moeten worden gewijzigd.

Het advies van de Raad van State van 22 juni 2012 bij het wetsvoorstel is echter kritisch⁴⁴:

- Volgens de Raad van State is er onvoldoende reden om tot wetgeving over te gaan, omdat niet aangetoond is dat er sprake is van een structureel kwaliteitsprobleem.
- De Raad wijst er verder op dat de onderzoeken geen aanleiding geven voor de gedachte dat het wettelijk stelsel onvoldoende waarborgen bevat, het schort veeleer aan de naleving van bestaande waarborgen.
- Ten slotte zouden eerst de effecten van onlangs genomen maatregelen moeten worden afgewacht, omdat daardoor voor de Raad een herhaling van Inholland minder waarschijnlijk is.

De Raad vindt dat aanvullende bevoegdheden voor de IVHO niet nodig zijn, omdat de bestaande toereikend zijn voor het nalevingstoezicht. Bovendien zou er een risico op overlap met de werkzaamheden van de NVAO kunnen ontstaan. De Raad ziet in een sterkere rol van de NVAO bij de benoeming van het panel een afbreuk van het beginsel dat de instellingen primair zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister ACTAL om advies gevraagd over de administratieve lasten die de wet met zich mee zou kunnen brengen. ACTAL adviseerde eerst de effecten van de inmiddels getroffen maatregelen af te wachten en in te zetten op de verantwoordelijkheid van de instellingsbesturen. ACTAL adviseerde ook om alle regeldrukgevolgen beter in kaart te brengen.

De minister van OCW heeft begin 2013 aan de Tweede Kamer voorgesteld te wachten met de verdere behandeling van het wetsvoorstel tot de lopende evaluaties bekend zijn van de maatregelen die in de periode 2010-2012 werden ingevoerd. De minister heeft wel al besloten om het toezicht van de IVHO niet uit te breiden. De minister ziet dat de instellingen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid stappen hebben gezet om tot kwaliteitsverbetering te komen en dat ook beoordeling door de NVAO *'aan scherpte heeft gewonnen'*⁴⁵.

⁴⁴ Advies van de Raad van State van 22 juni 2012 (W05.0037/I).

⁴⁵ Brief van minister van OCW aan de Tweede Kamer van 5 februari 2013 over het wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs.

Op 19 april 2013 heeft de minister haar standpunt gegeven over de versterking van *governance* bij onderwijsinstellingen. Dit standpunt is relevant voor het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs* vanwege de verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister (in het zelfde wetsvoorstel). Het huidige besturingsmodel biedt vooralsnog het beste perspectief voor verbetering binnen het stelsel. De minister wil de corrigerende mechanismen (zoals de controller, de medezeggenschapsraad, de Raad van toezicht of de accountant) versterken, zodat ontwikkelingen binnen de instellingen, zoals grote investeringen die een risico vormen voor goed onderwijs, eerder worden gesignaleerd.

2.2.3 Zelfevaluaties en visitatierapporten

Zelfevaluaties

Zelfevaluaties (nu kritische zelfreflecties genoemd) en visitaties zouden moeten bijdragen aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. De NVAO heeft de eisen die zij stelt aan de zelf-evaluatierapporten - na het onderzoek van 2008 - aangepast.

In het nieuwe beoordelingskader van de NVAO is de lengte van de zelfreflectie beperkt en zijn bepaalde cijfermatige gegevens nader gedefinieerd en voorgeschreven als bijlage bij de zelfevaluatie⁴⁶. Zo zou meer aandacht kunnen gaan naar de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs en werd een vermindering van lasten bij instellingen beoogd.

De Algemene Rekenkamer heeft niet zelf de – vertrouwelijke – zelfevaluatie-rapporten beoordeeld, maar heeft via een webenquête wel aan secretarissen van visitatiepanelen naar hun opvatting gevraagd over de kwaliteit van de zelfevaluaties. Uit de resultaten blijkt niet dat zij vinden dat de kwaliteit is verbeterd. Ze zien nog steeds veel variatie in de kwaliteit van de zelfevaluatie-rapporten. Nog altijd hebben opleidingen moeite met informatiewaarde: ‘*veel beschrijvingen, nauwelijks resultaten, veel bijlagen*’.

Visitatierapporten

De Algemene Rekenkamer heeft wel een aantal recente visitatierapporten onderzocht om te beoordelen in hoeverre effecten van de maatregelen in de praktijk zichtbaar zijn. De kwaliteit is op onderdelen verbeterd:

- De visitatierapporten zijn korter, zeker die van de beperkte opleidingsbeoordeling.
- Er is een duidelijker scheiding van bevindingen en oordelen zichtbaar. Er is nu ook een duidelijker onderscheid tussen de rapportagevoorschriften (beoordelingskader) én de rapporten. De weging van de bevindingen die leiden tot de oordelen blijft nog een punt van aandacht (zie § 2.2.1).
- De rapporten bevatten een samenvatting met expliciete oordelen over de drie nieuwe standaarden en een algemeen eindoordeel. Dat eindoordeel neemt de NVAO meestal over in het accreditatiebesluit. Voor de inhoudelijke beoordeling van de kwaliteit wordt nu ook meer tijd uitgetrokken tijdens de visitatie. Die extra tijd zit onder andere in het beoordelen van meer afstudeerwerken en de gesprekken met stakeholders.

De verbeterfunctie van de aangepaste kwaliteitsbewaking blijkt ten slotte uit het toegenomen gebruik van negatieve deeloordelen, aanbevelingen en de mogelijkheid van een herstelperiode in de tweede ronde. De invoering van de herstelperiode vormt een belangrijke nieuwe ontwik-

⁴⁶ NVAO, Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs Opleidingsbeoordeling (beperkt), 22 november 2011.

keling voor de accreditaties in Nederland. Ze geeft ruimte om kanttekeningen te plaatsen en onvoldoendes te geven. Een negatiever oordeel heeft niet direct gevolgen voor de accreditatie van de opleiding en de daaraan verbonden bekostiging van de opleiding. De accreditatie kan zo meer bijdragen aan de verbetering van de opleiding.

De NVAO constateert ook veel meer negatieve oordelen dan voorheen in de visitatierapporten. In 2011 heeft de NVAO drie besluiten genomen tot toekenning van een herstelperiode, in 2012 waren er dat 21. Bij de toekenning van een herstelperiode geeft de NVAO voorwaarden mee.

2.3 Vlaanderen

2.3.1 Nieuw beoordelingskader

Wijzigingen

Het wijzigingsdecreet van 6 juli 2012 beperkt de toetsing voor de opleidingsaccreditatie. In de tweede ronde moeten maar drie generieke kwaliteitswaarborgen meer worden beoordeeld in plaats van de zes onderwerpen in de eerste ronde. De visitatiecommissies moeten voor elk van de drie generieke kwaliteitsborgen een gemotiveerd oordeel geven op een vierpuntsschaal (zie 1.2.2). De realisatie van de derde generieke kwaliteitsborg, het gerealiseerde eindniveau, wordt volgens het decreet vastgesteld aan de hand van de volgende criteria⁴⁷:

- de deugdelijkheid van de beoordeling, de toetsing en de examinering van de studenten,
- het diplomarendement,
- de inzetbaarheid van de afgestudeerden op de arbeidsmarkt of de doorstroming naar een volgende opleiding.

Die criteria worden overgenomen in het nieuwe accreditatiekader, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 februari 2013.

Bevindingen over het gerealiseerde eindniveau in de visitaties

Met de inperking van het beoordelingskader tot drie kwaliteitswaarborgen is het de bedoeling de kwaliteitsbewaking naar de essentie terug te brengen. Bovendien zijn alle elementen die het eindniveau bepalen, voortaan gebundeld onder de derde kwaliteitswaarborg, terwijl ze in de eerste ronde nog verspreid waren over verschillende onderwerpen. De focus op het eindniveau is dus in het algemeen versterkt in het nieuwe kader.

Uit de parlementaire stukken en de gevoerde gesprekken blijkt dat het inderdaad de bedoeling is dat visitatiecommissies meer of breder onderzoek verrichten naar de bereikte eindresultaten. De visitatie- en accreditatierapporten moeten hun oordelen met meer en duidelijkere vaststellingen onderbouwen en met vergelijkbare cijfers documenteren. De opleidingen zullen daarvoor meer kwantitatieve gegevens moeten leveren aan de visitatiecommissies, die op hun beurt die gegevens samen met het visitatierapport aan de NVAO bezorgen. De verzameling en rapportering van objectieve gegevens en prestaties is ook bedoeld als een opstap naar accreditatie op basis van opleidingsdossiers in de derde ronde. In de derde ronde zal de aanlevering van voldoende, objectieve gegevens nog aan belang winnen.

⁴⁷ Artikel 58, §1, 3°, van het structuurdecreet.

Toch blijkt ook uit de gesprekken met de evaluatieorganen en de NVAO dat de externe kwaliteitsbewaking van het gerealiseerde niveau vooral vormelijk wijzigt, met name de indeling van het kader. Inhoudelijk verandert er in de tweede ronde weinig. Continuïteit in de kwaliteitsbewaking is uiteraard positief, maar de evaluatieorganen gaven aan dat het niet hun intentie is in de tweede ronde strenger toe te zien op het eindniveau. De instellingen die deelnamen aan de Vlaamse pilootvisitaties zagen overigens geen groot verschil met de eerste ronde. Of de opleidingen dus daadwerkelijk meer inhoudelijk zullen worden beoordeeld, met meer aandacht voor het gerealiseerde eindniveau, zal vooral afhangen van de manier waarop de beoordelingscommissies het nieuwe kader zullen hanteren. Zo is het nog onduidelijk of het eerste criterium om het gerealiseerde eindniveau te bepalen, *deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten*, een voldoende gewicht zal krijgen naast de andere criteria. Het nieuwe Vlaamse kader laat toe dat een zwakke score voor één criterium wordt gecompenseerd door de andere criteria. Het vraagt ook geen expliciete beoordeling meer van de afstudeerwerken.

Uiteraard zullen de visitatiecommissies nog afstudeerwerken moeten lezen. Hoe ze volgens het concept van het aangepast visitatieprotocol het niveau van de afstudeerwerken zullen bekijken, verschilt niet van de eerste ronde. Voor de evaluatieorganen lijkt het onhaalbaar meer afstudeerwerken te lezen: het zou de werklast voor de commissieleden en de kosten van de visitatie verhogen. Het visitatieprotocol is voor academische en professionele bachelors ook niet bijgestuurd om de toetsing van bachelorproeven en het gebruik ervan expliciet in het beoordelingskader te verwerken (zie ook 2.3.3). In Nederland drong de NVAO aan op een meer representatieve steekproef van afstudeerwerken. De beoordeling van het *gerealiseerde eindniveau* en de *wijze van toetsen en examineren* wordt bovendien in Nederland in het wetsvoorstel als twee afzonderlijke standaarden overwogen.

Bevindingen over instellingsreviews en opleidingsaccreditaties

In Nederland kunnen de instellingen al sinds de aanvang van de nieuwe accreditatieronde een instellingstoets aanvragen. Als de instellingstoets positief is, volgen beperkte opleidingsaccreditaties, in het andere geval niet. In de tweede Vlaamse accreditatieronde voor opleidingen (2013–2021) is weliswaar in instellingsreviews voorzien, maar de resultaten hebben pas gevolgen voor de derde ronde. Een deel van de instellingsreview betreft nochtans onderwerpen die in de eerste accreditatieronde deel uitmaakten van de opleidingsaccreditatie en die van belang zijn voor de kwaliteit van de opleidingen, bijvoorbeeld de interne kwaliteitszorg en het wetenschappelijk onderzoek. In de tweede Vlaamse accreditatieronde gebeuren de opleidingsaccreditaties dus mogelijks zonder enkele belangrijke items voor de onderwijskwaliteit voldoende in rekening te brengen.

Bevindingen over de domeinspecifieke leerresultaten

In zijn rapport van 2008 had het Rekenhof opgemerkt dat de vooropgestelde domeinspecifieke referentiekaders te weinig nauwkeurige en internationaal geïnspireerde normen bevatten.

Krachtens het decreet op de Vlaamse kwalificatiestructuur van 30 april 2009 moeten alle hogescholen en universiteiten de beoogde domeinspecifieke leerresultaten van hun bachelor- en masteropleidingen bepalen. De domeinspecifieke leerresultaten worden gezamenlijk uitgewerkt door de instellingen die een bepaalde (nieuwe) opleiding aanbieden. Die beoogde leerresultaten worden toegepast tijdens visitaties en komen in de plaats van de domeinspecifieke referentiekaders die de visitatiecommissies in de eerste accreditatieronde opstelden. Na vaststelling door de VLUHR worden de leerresultaten door de NVAO gevalideerd. Zo worden

de domeinspecifieke leerresultaten automatisch ingeschaald in de Vlaamse kwalificatiestructuur⁴⁸.

De nieuwe procedure geeft meer zekerheid dan die in de eerste accreditatieronde, maar veel gevalideerde domeinspecifieke leerresultaten zijn nog steeds algemeen geformuleerd en zouden meer internationaal afgestemd kunnen worden⁴⁹. In die gevallen kan de beoordeling van het eindniveau niet worden scherpgesteld.

2.3.2 Nieuw stelsel voor kwaliteitsbewaking in de derde accreditatieronde

Opzet van de derde accreditatieronde

In de derde accreditatieronde (2021-2029) zal de NVAO opleidingsaccreditaties verlenen op basis van door de instellingen samengestelde opleidingsdossiers en niet meer op basis van door een extern evaluatieorgaan georganiseerde visitaties. Voorwaarde is wel dat de instelling de instellingsreview met succes heeft doorstaan. De achterliggende gedachte is dat tegen de derde accreditatieronde instellingen de kwaliteitszorg van hun opleidingen op orde hebben. Ze zouden tegen dan over een performant intern kwaliteitszorgsysteem beschikken om de kwaliteit van hun opleidingen zelf te bewaken, wat wordt nagegaan in de instellingsreview.

Het opleidingsdossier dat de instellingen aan de NVAO zouden voorleggen, moet het accreditatieorgaan in staat stellen te verifiëren of de instelling op gegronde wijze tot de conclusie is gekomen dat er voldoende generieke kwaliteitswaarborgen bij de opleiding aanwezig zijn⁵⁰. Uit het dossier zou moeten blijken dat de instelling in het kader van de interne kwaliteitszorg een onderzoek ten gronde heeft uitgevoerd naar de aanwezigheid van de generieke kwaliteitswaarborgen en dat ze daarbij externe, onafhankelijke en bij voorkeur internationale experts heeft betrokken. Daarnaast zou het opleidingsdossier ook de uitkomsten van een internationale benchmarking van de voorgelegde opleiding moeten bevatten.

De Vlaamse overheid maakt zelf nog voorbehoud bij het nieuwe stelsel voor de derde ronde. Tegelijk met een evaluatie van de eerste ronde instellingsreviews zal de Vlaamse Regering proefprojecten opzetten waarin ze de haalbaarheid van accreditaties op basis van een opleidingsdossier nagaat en evalueert. De uitvoering is voorzien tegen eind juni 2018.

Bevindingen

Op grond van het onderzoek van het accreditatiestelsel van de eerste ronde en interviews met de betrokkenen kan het Rekenhof al op een aantal risico's wijzen die het wegvallen van een externe beoordeling door visitaties met zich brengt:

- Een intern georganiseerde peerreview houdt grotere risico's in voor de onafhankelijkheid van het oordeel dan een extern georganiseerde en gecoördineerde beoordeling.
- Het risico is ook groter dat niet alle stakeholders zullen worden betrokken bij de beoordeling.

⁴⁸ Decreet van 30 april 2004 betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen, artikel 5bis, en decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur, artikel 18.

⁴⁹ Dit werd bevestigd door het onderwijsdepartement. Bespreking van 1 juli 2013 over het voorontwerp van verslag met de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming. De NVAO deelde in haar reactie mee dat er advies wordt ingewonnen bij twee onafhankelijke internationale vakdeskundigen. Bij de validering gaat de NVAO na of deze advisering heeft plaatsgevonden.

⁵⁰ Artikel 14 van het wijzigingsdecreet en artikel 57quater van het structuurdecreet.

- Intern georganiseerde toetsingen sluiten sterk aan bij zelfevaluaties, die kampen met het probleem van een dubbele functie: verbetering versus verantwoording.
- Om fundamentele veranderingen door te voeren, gaat meer druk uit van externen die knelpunten en aanbevelingen aangeven.
- Bij intern georganiseerde kwaliteitstoetsen is de kans groter dat meer aan de normen van de instelling wordt getoetst dan aan externe en internationale normen. Dat biedt een minder sterke basis voor accreditatie.
- Een instelling zal minder snel geneigd zijn op basis van haar gegevensverzameling en toetsing tot de conclusie te komen dat haar opleiding niet het vereiste niveau heeft. Het risico is groot dat externe experts binnen het interne evaluatieproces niet het vereiste gewicht hebben om, zo nodig, een negatieve beslissing te nemen.
- Uit het onderzoek van recente visitatierapporten blijkt dat de interne kwaliteitszorg bij instellingen nog aanzienlijk moet verbeteren om goed te kunnen functioneren in een stelsel zonder externe visitatie⁵¹.

Bij het einde van de eerste ronde is de onderbouwing van de beoordeling in de visitatierapporten nog niet altijd overtuigend (zie 2.3.3). Er bestaat een gelijkaardig risico dat de NVAO in de derde ronde opleidingsdossiers zal ontvangen met een onvoldoende of niet overtuigende onderbouwing. Het gevaar bestaat dan ook dat de NVAO risicovolle beslissingen zal nemen.

Samen met de externe beoordeling door visitaties valt in de derde ronde ook de verplichting van een geclusterde beoordeling weg. Dat kan een aantal nadelen inhouden:

- De kwaliteit van de experts, waarop de instellingen een beroep kunnen doen, zou kunnen dalen. Nu al blijkt het niet gemakkelijk om voor één geclusterde visitatie geschikte commissieleden voor te dragen. Iedere instelling zal in de derde ronde voor haar opleidingsdossier afzonderlijk een beroep doen op dezelfde korf van vakdeskundigen.
- Als de instellingen op verschillende expertenteams een beroep doen, kunnen de visies en normen verschillen. Daardoor is er meer kans op een ongelijke beoordeling.

Uit de gesprekken met instellingen bleek dat zij de waarde en de voordelen van gezamenlijke beoordelingen nog steeds onderschrijven. Een geclusterde visitatie houdt impliciet een nationale benchmarking in⁵². In de derde ronde zal volgens het decreet elke instelling voor elke opleiding een internationale benchmarking moeten voorleggen. De instellingen zullen daarvoor hun internationale samenwerking met andere instellingen en opleidingen aanzienlijk moeten versterken. De instellingen die in het kader van het onderzoek werden aangesproken, overwegen daarvoor een Vlaamse en internationale samenwerking in vakgroepen.

De decreetgever heeft de Vlaamse Regering opgedragen ten minste om de vijf jaar vergelijkende analyses uit te voeren van de visitatie- en accreditatierapporten, alsook systeembrede analyses op basis van die rapporten⁵³. Die vergelijkende analyses van beoordelingsrapporten die na een accreditatie van alle aanverwante opleidingen worden opgemaakt, zullen de nadelen van afzonderlijke beoordelingen echter maar beperkt compenseren. Doordat die analyses pas na de accreditatie beschikbaar zijn, kunnen de instellingen ze niet gebruiken voor de kwa-

⁵¹ De kwaliteit van de zelfevaluatierapporten is wisselend (zie 2.3.3) en bij ongunstige accreditatiebeslissingen scoort het onderwerp *interne kwaliteitszorg* na het onderwerp *resultaten* het vaakst onvoldoende (zie 1.3.2).

⁵² Het onderwijsdepartement nuanceert weliswaar de voordelen van een clustering. Door de lange doorlooptijd kan de vergelijkbaarheid in het gedrag komen. De vergelijkbaarheid van de beoordelingen moet vooral worden bevorderd door het kader en de onderbouwing van de oordelen.

⁵³ Artikel 30 van het wijzigingsdecreet en artikel 63quaterdecies van het structuurdecreet.

liteitstoets en het accreditatiedossier. De NVAO zal ze evenmin kunnen gebruiken om er haar oordeel op te baseren. Het is bovendien onduidelijk wie de Vlaamse Regering zal gelasten met de vergelijkende analyses van de visitatie- en accreditatierapporten. De analyses kunnen aan kwaliteit inboeten als de regering er geen vakdeskundigen en docenten bij betreft. De analyses zullen overigens - zoals aangegeven in de memorie van toelichting⁵⁴ - slechts algemene informatie opleveren over sterktes en zwaktes van het hogeronderwijssysteem en zijn vooral bedoeld als instrument voor algemene beleidsontwikkeling en kwaliteitsverbetering.

2.3.3 Zelfevaluaties en visitatierapporten

In visitatierapporten uit de eerste ronde heeft het Rekenhof gezocht naar signalen over een te laag niveau bij de afgestudeerden. Het heeft ook onderzocht hoe de commissies bij het einde van de eerste ronde het niveau van de studenten (gerealiseerd eindniveau) toetsen en of er een evolutie in hun benadering valt waar te nemen. Vooraf werd nagegaan hoe de visitatierapporten de zelfevaluatie rapporten beoordelen.

Het onderzoek steunt op 20 visitatierapporten over 72 opleidingen die bij de aanvang van het onderzoek recent beschikbaar waren op de websites van de VLIR, de VLHORA en de VLUHR. Ze werden gepubliceerd tussen 14 juni 2011 en 1 maart 2012 en de visitaties vonden plaats in 2010 of in de eerste helft van 2011. Daarnaast heeft het Rekenhof gesprekken gevoerd met de evaluatieorganen en 3 onderwijsinstellingen.

De NVAO stelt zich regelmatig vragen bij de bevindingen en overwegingen in de visitatierapporten wat het eindniveau van de opleidingen betreft. In dat geval worden aanvullende vragen gesteld of gesprekken en hoorzittingen georganiseerd. In vele gevallen leveren die voldoende aanvullende informatie op om alsnog tot accreditatie over te gaan, in een aantal gevallen leiden ze tot aanvullende beoordelingen⁵⁵.

Zelfevaluaties

Volgens het visitatieprotocol van de evaluatieorganen is het zelfevaluatie rapport voor de opleiding een instrument om het bezoek van de visitatiecommissie voor te bereiden en voor de visitatiecommissies een instrument voor informatieverwerving. Daarnaast is het volgens dat protocol door de sterkte-zwakte-analyse ook een instrument van de interne kwaliteitszorg.

De interne kwaliteitszorg was in de eerste ronde een afzonderlijk onderwerp van het accreditatiekader, maar de zelfevaluatie en het zelfevaluatie rapport vormden geen specifiek te beoordelen facet. Toch geven de 20 geselecteerde visitatierapporten bij hun bespreking van het onderwerp *interne kwaliteitszorg* een beeld van de kwaliteit van de zelfevaluatie rapporten, hoewel niet altijd even expliciet. Daaruit blijkt dat de kwaliteit van de zelfevaluaties en -rapporten sterk verschilt. Mogelijk is het voor de opleidingen en instellingen nog steeds niet duidelijk aan welke eisen het rapport moet beantwoorden. De NVAO en de evaluatieorganen hebben in Vlaanderen tijdens de eerste ronde de instructies voor zelfevaluatie rapporten niet bijgestuurd. Voor de tweede ronde heeft de VLUHR nieuwe richtlijnen⁵⁶ opgesteld voor de zelfevaluatie, rekening houdend met het nieuwe stelsel en het nieuwe beoordelingskader voor opleidingsaccreditatie. Het concept behoudt de dubbele doelstelling van het zelfevaluatie rapport: interne kwaliteitszorg en een primaire informatiebron voor de visitatiecommissie.

⁵⁴ Stuk 1606 (2011-2012) – Nr. 1, p. 20, betreffende artikel 30.

⁵⁵ Meegedeeld door de NVAO in haar reactie van 27 augustus 2013.

⁵⁶ VLUHR - Concept visitatieprotocol, januari 2013.

Tabel 2 – Beoordeling van de zelfevaluatie door visitatiecommissies

	Aantal opleidingen	Procentueel aandeel
Positief beeld	38	53%
Geen duidelijke uitspraak	16	22%
Negatief beeld	18	25%
Totaal	72	100%

In de selectie komen twaalf instellingen voor met drie of meer opleidingen. In de visitatierapporten met een duidelijke uitspraak over de zelfevaluatie(rapporten) kregen slechts vier ervan een positieve uitspraak voor al hun geselecteerde opleidingen. Voor de meeste instellingen waarvan verschillende opleidingen in de selectie voorkomen, was de kwaliteit van de zelfevaluatie wisselend.

Visitatierapporten

Het accreditatiekader en de handleiding onderwijsvisitaties van VLIR/VLHORA bleven in de eerste ronde ongewijzigd. Alle opleidingen, behalve de omgevormde academische opleidingen van de hogescholen⁵⁷, werden beoordeeld aan de hand van hetzelfde beoordelingskader. De NVAO wijzigde evenmin haar methode voor interne verwerking en beoordeling van accreditatieaanvragen, maar heeft met het oog op de consistentie van haar beslissingen haar interne leidraad voor de analyse van visitatierapporten aangescherpt. De evaluatieorganen verbeterden slechts enkele interne procedures en instructies. Toch blijkt uit een vergelijking van de geselecteerde visitatierapporten met de bevindingen uit het eerste Rekenhofverslag dat de commissies vaker uitspraken doen over het toetsbeleid van de opleiding, over examenvragen en beoordeling van examens en over de tewerkstelling van afgestudeerden als toets van het eindniveau.

Een aantal facetten uit het oude beoordelingskader waren gericht op het eindniveau van de studenten. Van het tweede onderwerp *programma* betreft het de facetten *beoordeling en toetsing* (facet 2.7) en *masterproef* (facet 2.8) en van het zesde onderwerp *resultaten* het facet *gerealiseerd niveau* (facet 6.1).

Toezicht op beoordeling en toetsing

In de visitatierapporten heeft het Rekenhof de motiveringen en uitspraken onderzocht van de commissies voor het facet 2.7 *beoordeling en toetsing*.

Tabel 3 - Motivering van de visitatiecommissie voor het facet 2.7 beoordeling en toetsing

	Aantal opleidingen	Procentueel aandeel	Negatieve beoordeling facet 2.7	Negatieve beoordeling onderwerp 2
Positief beeld	25	35%	0	0
Gemengd beeld	38	53%	0	0
Negatief beeld	9	12%	3	1
Totaal	72	100%	3	1

⁵⁷ In de periode tot 2013 worden bij de accreditatie van die opleidingen minder zware eisen gesteld aan de inbedding van het onderzoek dan bij de andere academische opleidingen. Voor de andere onderwerpen en facetten moeten ze wel volledig aan de eisen uit het accreditatiekader voldoen.

De motivering in de verslaggeving geeft bij 25 opleidingen (35%) een positief beeld van *beoordeling en toetsing*. Bij 9 opleidingen (12%) is het beeld negatief en bij 38 opleidingen (53%) is er geen uitgesproken positief of negatief beeld. Die bevindingen sluiten niet naadloos aan bij de uiteindelijke beoordeling van die opleidingen. Slechts 3 opleidingen (4%) kregen van de visitatiecommissie een onvoldoende voor het betrokken facet en nog maar 1 van die 3 heeft een onvoldoende op het niveau van het onderwerp. In de selectie van 72 opleidingen waren er nog 3 andere die een negatieve externe beoordeling kregen voor dat onderwerp⁵⁸.

De 20 visitatierapporten rapporteren niet systematisch over dezelfde aspecten. Niet altijd komen alle essentiële aspecten van de beoordeling en toetsing aan bod (toetsbeleid, kwaliteitsbewaking, keuze en afstemming van toetsvormen, juiste beoordeling, examenvragen, toetsing van alle competenties, enz.⁵⁹). Zo komt de quotering van de toetsen maar beperkt aan bod. Een goede onderbouwing van het oordeel vereist nochtans dat het visitatierapport over alle essentiële aspecten van een facet rapporteert en aangeeft hoe de commissie die meeneemt naar het oordeel over het facet. De essentiële aspecten moeten desgevallend door de commissie worden aangevuld met opleidingsspecifieke aspecten. De evaluatieorganen vinden het echter niet aangewezen dat het beoordelingskader meer in detail zou voorschrijven welke aspecten de commissie moet behandelen onder de verschillende facetten. De beoordeling en toetsing van studenten kwam in het oude accreditatiekader en de visitatierapporten verspreid over verschillende facetten aan bod. De evaluatieorganen menen dat dit een oorzaak is van de onduidelijke rapportering in de visitatierapporten.

De bijna uitsluitend positieve beoordeling van het facet 2.7 *beoordeling en toetsing* staat ten slotte op gespannen voet met de vaststelling dat verschillende Vlaamse instellingen nog geen toetsbeleid op instellingsniveau hebben. Uit de gesprekken blijkt dat het gebrek aan toetsbeleid op instellingsniveau meestal samengaat met onvoldoende toezicht van het instellingsmanagement op de toetsing en beoordeling bij de opleidingen.

Toezicht op de toetsing van het eindniveau door de opleiding

Het accreditatiekader vraagt dat visitatiecommissies nagaan of de opleidingen en de instellingen door de beoordelingen, toetsingen en examens adequaat en voor de studenten inzichtelijk toetsen of de studenten de leerdoelen van het programma hebben gerealiseerd. Het is raadzaam dat de commissies onderzoeken of de toetsing van het algemene eindniveau van de student ook een vakoverschrijdende beoordeling inhoudt.

Uit de verslagen en de gesprekken met het onderwijsveld blijkt dat sommige opleidingen en instellingen beschikken over een methodiek om de verschillende competenties van de studenten als geheel te toetsen. De methode steunt op een competentiematrix die de toetsing van alle competenties aanstuurt en garandeert. Veel opleidingen en instellingen blijken echter nog aan een dergelijke geïntegreerde toetsing te werken.

Over de benadering van het algemene niveau van de studenten wordt bovendien door de visitatierapporten uiteenlopend gerapporteerd. Bijgevolg is het niet duidelijk of dat aspect altijd in de beoordeling van de opleiding wordt meegenomen. De visitatierapporten bieden dus niet voldoende garanties dat de opleidingen zich voldoende richten op een beoordeling van het algemene niveau en de bekwaamheid van een student. Wel is de decretaal verplichte

⁵⁸ Naast 3 onvoldoendes voor facet 2.7 waren er 6 onvoldoendes voor facet 2.2 eisen professionele gerichtheid en 2 onvoldoendes voor facet 2.8 masterproef, die samen voor 4 opleidingen een onvoldoende voor het tweede onderwerp als gevolg hadden.

⁵⁹ VLIR – Handleiding onderwijsvisitaties (eerste ronde) september 2008 en Tuning educational structures in Europe, Closing Conference, Brussels, 31 May 2002.

masterproef volgens de evaluatieorganen⁶⁰ voor de visitatiecommissies een goed instrument om zicht te krijgen op het algemene niveau van de student bij het einde van zijn studies en indirect op het niveau van de opleiding.

Master- en bachelorproeven

In Vlaanderen sluit een masteropleiding verplicht af met een masterproef die naar studie-omvang gelijk staat aan ten minste 1/5 van het totaal aantal studiepunten van het opleidingsprogramma, met een minimum van 15 studiepunten en een maximum van 30 studiepunten. Daarentegen is het decreetaal niet verplicht een bachelorproef of een eindwerk op te nemen in het studieprogramma voor academische bachelors (ABA) en professionele bachelors (PBA)⁶¹. Daarom voorzag het accreditatiekader voor de eerste ronde bij masteropleidingen wel in een toetsing van het niveau van de masterproef als een afzonderlijk beoordelingsfacet, maar niet van het niveau van bachelorproeven. De visitatiecommissies, maar ook de bacheloropleidingen zelf, ontberen daardoor een belangrijk instrument om zicht te krijgen op het algemene niveau van de student. Een master- of bachelorproef⁶² vormt volgens internationale fora een essentieel element voor de toetsing van het niveau van de studenten.

Hoewel de visitatiecommissies niet verplicht zijn de bachelorproef te beoordelen, vroegen ze ook bij bachelors met een afstudeerwerk in het opleidingsprogramma inzage in een aantal werken.

De geselecteerde visitatierapporten beoordeelden 56 bacheloropleidingen. Bij 15 hiervan meldden de commissies dat de bachelorproef een opleidingsonderdeel is. Bij 10 van die 15 opleidingen is er ook een appreciatie of inhoudelijke kritiek te vinden. Daarvan geven er 2 een positief beeld, 3 een negatief en 5 een genuanceerd beeld over het niveau van de proeven.

Tabel 4 - Opleidingen met bachelorproef (volgens visitatierapporten)

56 bacheloropleidingen	Met bachelorproef
27 PBA	8 (30%)
26 ABA	4 (15%)
3 BA-NA-BA	3 (100%)
Totaal 56 BA	15 (27%)

De opleidingen gebruiken in de beschrijving van hun programma echter naast het begrip bachelorproef ook het begrip afstudeerwerk of eindwerk. Naast de 15 opleidingen met een bachelorproef zijn er volgens de commissies 29 opleidingen met een eindwerk. Die moeten mee in rekening worden genomen. Het was echter niet mogelijk de twee begrippen uit te zuiveren. Daardoor kunnen opleidingen die een bachelorproef hebben, ook voorkomen in de onderstaande tabel over de eindwerken. De visitatierapporten wijzen niet uit of beide proeven steeds even zwaar zijn.

⁶⁰ Handleiding onderwijsvisitaties eerste ronde VLIR/VLHORA, p. 24: *De masteropleiding wordt afgesloten met een masterproef waarmee de student blijk geeft van een analytisch vermogen of van een zelfstandig probleemoplossend vermogen op academisch niveau of het vermogen tot kunstzinnige schepping. Het werkstuk weerspiegelt de algemeen kritisch-reflecterende ingesteldheid of de onderzoeksingesteldheid van de student.*

⁶¹ Voornamelijk academische bacheloropleidingen achten het weinig zinvol een bachelorproef op te nemen in het programma omdat het diploma geen eindpunt is, maar aansluit op een masteropleiding.

⁶² Tuning educational structures in Europe, Closing Conference, Brussels, 31 May 2002, p. 101.

Tabel 5 - Opleidingen met een eindwerk (volgens visitatierapporten)

56 bacheloropleidingen	Met eindwerk
27 PBA	21 (78%)
26 ABA	5 (19%)
3 BA-NA-BA	3 (100%)
Totaal 56 BA	29 (52%)

Bij 3 van de 29 opleidingen zag de commissie duidelijk problemen bij het niveau of de inhoud van de eindwerken. Bij 17 was de commissie tevreden over het niveau van de eindwerken. Bij 6 opleidingen gaven de commissies commentaar zonder een duidelijke uitspraak over de kwaliteit. Bij de 3 overige opleidingen met een eindwerk ontbrak de motivering en appreciatie volledig.

Bij de andere opleidingen is er vermoedelijk geen enkele vorm van eindwerk, maar omdat de bachelorproef geen afzonderlijk beoordelingsfacet vormt, bestaat daarover twijfel.

Uit de bovenstaande tabellen blijkt dat de meeste professionele bacheloropleidingen (minstens 78% en hoogstens 100%) een eindwerk of een bachelorproef hebben. Academische bacheloropleidingen blijken eindwerken daarentegen eerder beperkt te hanteren (minstens 19% en hoogstens 34%). Enkele visitatiecommissies drongen aan op de invoering van een eindtoets, maar weinige onderzochten of de afwezigheid van een bachelorproef gerechtvaardigd was en dus voldoende werd gecompenseerd door andere toetsvormen en opleidingsonderdelen.

Wat de masterproeven betreft, moesten de visitatiecommissies in de eerste accreditatieronde volgens het visitatieprotocol voor de beoordeling van het gerealiseerde niveau een representatief aantal afstudeerstukken doornemen, minimaal 10 per opleiding, verspreid over de vestigingen en afstudeerrichtingen. De zelfevaluatie-rapporten van de opleidingen moesten ook een lijst van maximaal 30 recente masterproeven/eindwerken of stageverslagen opnemen. De commissieleden met specifieke vakdeskundigheid moesten uit die lijst minimaal 2 werken kiezen volgens 3 voorgeschreven criteria⁶³.

Volgens het evaluatieorgaan toetsten de visitatiecommissies in de eerste ronde minstens 10 masterproeven vóór het visitatiebezoek en als ze op grond van die eerste toetsing twijfels hadden over het niveau, lazen ze bijkomende eindwerken tijdens het plaatsbezoek. In de praktijk werd de kwaliteit van de 10 masterproeven ook besproken onder de commissieleden voordat de visitatie plaatsvond. Als er tijdens die bespreking twijfel rees over het niveau, werd overgegaan tot een tweede beoordeling van de proeven door een ander commissielid.

De geselecteerde visitatierapporten beoordeelden 42 masteropleidingen (masters en master-na-masters). Bij 5 opleidingen (12%) was de commissie in haar motivering erg kritisch over het niveau van de masterproeven, bij 3 andere (7%) zag ze belangrijke problemen, maar was ze minder negatief over het niveau. Bij 20 opleidingen (48%) gaf de commissie duidelijk aan dat de masterproeven van goed tot uitstekend niveau waren. Bij 5 opleidingen (12%) was het niveau voldoende, maar waren er aanwijzingen voor verbetering. De problemen stelden zich vooral bij master-na-masters en masteropleidingen bij hogescholen. Eén visitatierapport over 9 opleidingen (21%) geeft geen motivatie voor de gunstige boordeling van de masterproeven door de commissie. Het niveau van de proeven komt dus niet in beeld. Daardoor wekt het

⁶³ Deskundigheid of specialisatie van de leden, spreiding over de afstudeerrichtingen of locaties van de te visiteren opleiding en spreiding in gegeven beoordelingen.

verslag weinig vertrouwen. De rapporten zijn ook soms vaag en geven in extreme gevallen totaal geen informatie.

Tabel 6 - Beoordeling van de masterproeven

Beoordeling	Aantal opleidingen (absoluut)	Aantal opleidingen (procentueel)	Negatieve beoordeling facet masterproef	Negatieve beoordeling onderwerp 2
Overwegend negatief	5	12%	2	2
Belangrijke negatieve vaststellingen	3	7%	0	0
Positief	20	48%	0	0
Positief met verbeter- perspectief	5	12%	0	0
Geen uitspraak	9	21%	0	0
Totaal onderzochte masters	42	100%	0	2⁶⁴

Niet alle opleidingen waarvoor de visitatiecommissies een overwegend negatief beeld geven, krijgen dus een onvoldoende voor het facet *masterproef*⁶⁵. Slechts 2 opleidingen kregen een onvoldoende voor het facet masterproef in het visitatierapport. In beide gevallen was het lage niveau van de masterproeven een element in de negatieve beoordeling van het programma (tweede onderwerp) van die opleidingen.

De motivering uit de visitatierapporten geeft een beeld van de voorkomende gebreken bij de masterproeven. Bij 10% van de geselecteerde opleidingen wezen de visitatierapporten expliciet op overquotering van de masterproeven. Een andere kritiek luidde dat de opleiding niet alle competenties beoordeelt of de verschillende competenties (voorbereiding, schriftelijke neerslag, verdediging, enz.) onevenwichtig waardeert. Ook werd opgemerkt dat de masterproeven niet de klassieke opbouw hebben (probleemstelling, methodologie, resultaten en reflectie).

⁶⁴ In totaal waren er 4 van 72 opleidingen die een negatieve beoordeling kregen voor het tweede onderwerp.

⁶⁵ Ook geen onvoldoende voor het facet *beoordeling en toetsing*.

Curriculumbeheersing en invloed van flexibilisering op onderwijskwaliteit

Hoofdstuk

3

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt hoofdzakelijk de toestand in Vlaanderen beschreven, aangezien de problematiek van flexibilisering in Nederland geen expliciet onderwerp van grote zorg is gebleken voor het hoger onderwijs⁶⁶. De Nederlandse situatie komt aan het einde van dit hoofdstuk kort aan bod.

De flexibilisering van het hoger onderwijs had in Vlaanderen uitwerking vanaf het academiejaar 2005-2006. Het Rekenhof onderzocht de aandacht van de kwaliteitsbewaking voor het studietraject van de student. Het stelsel van kwaliteitsbewaking moet er immers op toezien dat studenten alle vereiste studiepunten (programmaonderdelen) en de vereiste competenties verwerven opdat de uitreiking van een diploma gerechtvaardigd is. Het gaat hier voor beide punten om de beheersing van het curriculum. Het Rekenhof ging ook na of de visitatiemethode is gewijzigd, rekening houdend met flexibele studietrajecten. Bekijkt de commissie naast modeltrajecten ook trajecten die van het modeltraject afwijken en voldoen die ook aan de kwalitatieve programmanormen?

3.2 Doelstellingen van flexibilisering

De regelgeving gaf de hogeronderwijsinstellingen de bevoegdheid beleid te ontwikkelen voor:

- een flexibele organisatie van het onderwijs, waardoor de student niet meer uitsluitend moest werken binnen een jaarsysteem, maar ook kon studeren binnen kleinere tijdsgelaten, zodat studievoortgang via accumulatie van verworven studiepunten en programmaonderdelen mogelijk zou worden,
- een flexibele toegang tot het hoger onderwijs door de erkenning van eerder verworven competenties en kwalificaties (EVC en EVK),
- flexibele curricula, waardoor de student een eigen programma en traject kan kiezen in de programma's die de instelling aanbiedt.

3.3 Risico's van flexibilisering

De voormelde actiepunten hielden het risico in op een aantal ongewenste effecten:

- studieduurverlenging door accumulatie van studiepunten en programmaonderdelen over een periode die langer is dan de duur van een modeltraject,
- verlaging van het niveau van de afgestudeerden,
- verhoging van het aantal studenten dat ongekwalificeerd (zonder diploma hoger onderwijs) uitstroomt wegens vroegtijdige uitstap of wegens uitputting van het leerkrediet met als gevolg een verlaging van de rendabiliteit van het hoger onderwijs doordat de overheid en de instellingen in studenten investeren zonder dat ze een diploma behalen,
- geen correcte waardering van EVC of EVK.

In dit onderzoek wordt het risico voor de kwaliteit van het onderwijs onderzocht. De andere risico's komen slechts aan bod als daar een verband mee is.

⁶⁶ Een vorm van flexibilisering betrof de alternatieve afstudeertrajecten die in 2010 aanleiding gaven tot onderzoek bij Inholland en bredere aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs.

3.4 Opvolging van de effecten van flexibilisering

De VLOR formuleerde op 15 januari 2008 een advies over de flexibilisering van het Vlaamse hoger onderwijs. Het advies steunde op een probleemverkenning van deskundigen, die eveneens integraal werd gepubliceerd⁶⁷.

De afdeling Hoger Onderwijs en Volwassenenonderwijs van het departement Onderwijs en Vorming publiceerde in 2011 en 2012 drie evaluatierapporten over de implementatielasten van de flexibilisering van het hoger onderwijs:

- Deelrapportage 1: Informatisering, databank hoger onderwijs, hogeronderwijsregister
- Deelrapportage 2: Contractsoorten
- Deelrapportage 3: Leerkrediet en studievoortgangsbewaking.

3.5 Bevindingen in Vlaanderen

3.5.1 Studieduurverlenging

De decreetgever stelt door de vaststelling van een leerkrediet⁶⁸ minimale eisen⁶⁹ aan de studievoortgang van de studenten. De hogeronderwijsinstellingen houden toezicht op de studievoortgang en stellen in hun studie- en examenreglement soms hogere eisen aan de voortgang. Daardoor worden studenten al aangemaand voordat hun leerkrediet daadwerkelijk is opgebruikt.

De studie⁷⁰ die de afdeling Hoger Onderwijs en Volwassenenonderwijs van het departement Onderwijs en Vorming verrichtte naar het leerkrediet en de studievoortgangsbewaking is vooral gefocust op de gegevens van het academiejaar 2010-2011 en biedt daardoor nog te weinig inzicht in de evolutie van de doorstroom en uitval van studenten over verschillende academiejaren. Ze maakt ook geen vergelijking met andere Europese landen.

Het jaarlijks gepubliceerde *Hoger onderwijs in cijfers* van de Vlaamse overheid toont echter aan dat het gemiddeld aantal opgenomen studiepunten in initiële opleidingen aan de universiteiten sedert de flexibilisering geleidelijk is gedaald van 55,09 in het academiejaar 2005-2006 tot 51,06 in 2011-2012. Aan de hogescholen is er in die periode een daling van 56,44 naar 50,37. Een volledig studieprogramma voor een academiejaar vertegenwoordigt 60 studiepunten. Aan de universiteiten is er dus in die periode jaarlijks een gemiddelde daling met 0,67 punt en aan de hogescholen met 1,01 punt.

⁶⁷ Vlaamse Onderwijsraad. Raad Hoger Onderwijs (2007). Flexibilisering van het hoger onderwijs, een verkenning, Antwerpen-Apeldoorn, Garant.

⁶⁸ Elke student krijgt bij zijn inschrijving 140 studiepunten leerkrediet die gelden voor de hele studieloopbaan. Als hij zich voor een opleiding inschrijft, wordt het aantal opgenomen studiepunten van het leerkrediet afgetrokken. Het aantal studiepunten dat hij verwerft (waarvoor hij dus geslaagd is en waarvoor hij een creditbewijs behaald heeft) wordt weer bij het leerkrediet geteld. De eerste 60 studiepunten die hij verwerft, als hij is ingeschreven met een diploma-contract, worden dubbel bij het leerkrediet geteld. Het leerkrediet raakt opgebruikt als een student niet slaagt. In dat geval moet de student zijn studies volledig zelf bekostigen.

⁶⁹ Het decreet heeft door de vaststelling van een leerkrediet de minimale eisen voor de studievoortgang ten gevolge van de flexibilisering anders geregeld dan voorheen. Voordien waren er ook eisen voor de studievoortgang.

⁷⁰ Evaluatie van de implementatielasten naar aanleiding van de flexibilisering van het hoger onderwijs, deelrapportage Thema 3: Leerkrediet en studievoortgangsbewaking, juni 2012.

Tabel 7 – Evolutie van het gemiddeld aantal opgenomen studiepunten in initiële opleidingen per inschrijving en type instelling

Opgenomen studie- punten in initiële opleidingen per inschrijving	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012
Universiteiten	55,09	55,34	54,46	53,30	52,34	51,93	51,06
Hogescholen	56,44	56,45	55,38	52,93	51,89	50,99	50,37

Bron: Vlaamse overheid, Hoger onderwijs in cijfers, kerncijfers m.b.t. studenten, financiering en personeel in het hoger onderwijs, december 2012

Ook het aantal verworven studiepunten daalt. Wel lijkt de verhouding tussen het aantal opgenomen studiepunten en het aantal verworven studiepunten (het studierendement) te stijgen.

Tabel 8 – Evolutie van het gemiddeld aantal verworven studiepunten en studierendement in initiële opleidingen

		2006-2007	2010-2011	2011-2012
Verworven studiepunten	Universiteiten	43,03	41,36	40,93
	Hogescholen	42,23	38,84	38,45
Studierendement	Universiteiten	77,75%	79,65%	80,17%
	Hogescholen	74,82%	76,17%	76,34%

Bron: Vlaamse overheid, Hoger onderwijs in cijfers – addendum, kerncijfers m.b.t. studenten, financiering en personeel in het hoger onderwijs, december 2012

Door de dalende trend in de opgenomen en verworven studiepunten verlengt de studieduur in de universiteiten en de hogescholen.

Het agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen wijst erop dat er een wijziging geweest is in de registratie van studiepunten in de databanken. Daardoor zijn slechts de cijfers van 2010-2011 en 2011-2012 volledig vergelijkbaar en zal de trend pas binnen één of twee jaar bekend zijn⁷¹.

3.5.2 Verlaging van het niveau van de afgestudeerden

Volgens de onderwijsinstellingen die bij het onderzoek werden betrokken, is het niveau van de afgestudeerden niet gedaald onder invloed van de flexibilisering. Toch wijzen de instellingen erop dat flexibilisering de drempel tot het hoger onderwijs heeft verlaagd en dat daardoor meer studenten instromen met een minder goede voorbereiding op het hoger onderwijs. De vraag rijst of de gewijzigde samenstelling van de instromende groep studenten een bedreiging vormt voor het niveau van het onderwijs en hoe dat wordt bewaakt.

⁷¹ De minister vond dat het begin 2012 nog te vroeg was om al conclusies te trekken over de evolutie van de studieduur (persbericht en documentatie persconferentie van het kabinet van P. Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd Gelijke Kansen en Brussel, van 15 december 2011: Hoger onderwijs in cijfers).

Tabel 9 – Evolutie van de inschrijvingen van generatiestudenten en van het aantal 18-jarigen⁷²

Academie- jaar	18- jarigen	PBA+ABA hogescholen	%	ABA universiteiten	%	Totaal	%
2007-2008	71.006	29.664	41,8	15.209	21,4	44.873	63,2
2008-2009	71.907	30.531	42,5	15.420	21,4	45.951	63,9
2009-2010	74.485	30.905	41,5	16.052	21,5	46.957	63,0
2010-2011	75.333	32.226	42,8	16.144	21,4	48.370	64,2
2011-2012	75.005	32.174	42,9	16.035	21,4	48.209	64,3
2012-2013	73.305	33.095	45,1	16.057	21,9	49.152	67,1

Bron: Vlaamse overheid, Hoger onderwijs in cijfers – addendum, kerncijfers m.b.t. studenten, financiering en personeel in het hoger onderwijs, december 2012

De universiteiten en hogescholen kenden in de periode 2007-2008 tot 2012-2013 een stijging van het aantal inschrijvingen van generatiestudenten⁷³ van 9,5%. De stijging van het aantal generatiestudenten was aan de hogescholen (11,6%) sterker dan aan de universiteiten (5,6%).

De stijging van het aantal generatiestudenten is deels te wijten aan de stijging van het aantal 18-jarigen (3,2%). Maar ook het doorstroompercentage naar het hoger onderwijs steeg: van 63,2% naar 67,1%. Van 2001-2002 tot 2007-2008 (waarvan 4 academiejaren vóór de flexibilisering) steeg de doorstroom volgens de gegevens van het ministerie echter sterker: van 56,4% naar 63,2%⁷⁴.

Als ook rekening wordt gehouden met de niet-generatiestudenten, is het aantal inschrijvingen in de periode 2007-2008 tot 2012-2013 gestegen met 21,6%⁷⁵. Als de flexibilisering een invloed heeft op het aantal inschrijvingen, dan is dat dus vooral bij de niet-generatiestudenten.

Tabel 10 – Samenstelling van de instroom (generatiestudenten) volgens vooropleiding secundair onderwijs

Academiejaar		Vooropleiding studenten				
		ASO	BSO	TSO	KSO	Ander
2002-2003	Totaal	58%	4%	34%	2%	2%
	Hogescholen	42%	6%	49%	3%	0%
	Universiteiten	89%	0,5%	4,5%	0,5%	5,5%
2012-2013	Totaal	54%	6%	29%	2%	9%
	Hogescholen	39%	9%	41%	3%	8%
	Universiteiten	84,5%	0,5%	5%	1%	9%

Bron: Vlaamse overheid, Hoger onderwijs in cijfers – addendum, kerncijfers m.b.t. studenten, financiering en personeel in het hoger onderwijs, december 2012

⁷² Kerncijfers van de Vlaamse overheid, december 2012, en persbericht en documentatie persconferentie van het kabinet van P. Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd Gelijke Kansen en Brussel, van 15 december 2011: Hoger onderwijs in cijfers.

⁷³ Een generatiestudent is een student die zich in een bepaald academiejaar voor het eerst inschrijft voor een professioneel of academisch gerichte bachelor in het Vlaamse hoger onderwijs. Hij sluit op dat moment een diplomacontract af.

⁷⁴ Het aantal generatiestudenten steeg over die periode met 11,2%.

⁷⁵ Aantal inschrijvingen in initiële opleidingen uit kerncijfers van de Vlaamse overheid.

De kerncijfers van de Vlaamse overheid wijzen uit dat de vooropleiding van de instromende studenten in de loop van het laatste decennium wijzigde. De wijziging is iets substantiëler voor de hogescholen. De veranderende samenstelling van de instroom vergt een verscherpte kwaliteitszorg en bewaking van het gerealiseerde studieniveau. Dat is vooral zo als het aantal BSO-studenten toeneemt, maar bijvoorbeeld ook als er een verschuiving is binnen het doorstromende ASO naar wat onderzoekers zwakkere ASO-richtingen noemen. Over die verschuiving bieden de Vlaamse overheid en de onderwijsinstellingen echter weinig cijfers.

De Vlaamse overheid en de instellingen registreren de slaagcijfers volgens de vooropleiding. Daaruit blijkt dat ze lager zijn voor BSO, TSO en zwakkere ASO-richtingen⁷⁶. Ook in het rapport van de Vlaamse overheid over *Studiesucces generatiestudenten 2007-2008* zijn er significante verschillen in het studiesucces van generatiestudenten vast te stellen, afhankelijk van hun vooropleiding in het secundair onderwijs. Generatiestudenten uit het ASO verwerven gemiddeld 69% van de opgenomen studiepunten, die uit het TSO 54%, uit het BSO 34%⁷⁷. Door een hogere instroom van het BSO in de hogescholen kunnen de slaagcijfers verslechteren en kan de uitval toenemen.

De bij het onderzoek betrokken hogeronderwijsinstellingen wezen erop dat ze de slaagkansen proberen te verhogen, zonder aan het niveau van de opleiding te raken, door het niveau van de instromende studenten bij te sturen met brugcursussen en door sterkere studiebegeleiding in het eerste jaar van de bachelor. Ook door de studieduurverlenging wordt mogelijk vermeden dat het eindniveau daalt.

De visitatiecommissies hebben aandacht voor de in- en doorstroom, maar het is onduidelijk of zij voldoende alert zijn voor het verhoogde risico van een niveauverlaging door de gewijzigde samenstelling van de instroom.

3.5.3 Toezicht op het EVC- en EVK-beleid

De Vlaamse Regering moet erover waken dat de onderwijsinstellingen EVC en EVK correct waarderen door om de vijf jaar te evalueren hoe de associaties en instellingen omgaan met de kwaliteitsborging van hun EVC/EVK-procedures. Die evaluatie heeft betrekking op de transparantie, toegankelijkheid, betrouwbaarheid en regelmatigheid van de gehanteerde procedures en methoden. De uitkomsten van de evaluatie moeten worden samengebracht in een openbaar verslag⁷⁸.

De afdeling Hoger Onderwijs van het departement Onderwijs en Vorming heeft in 2010 de evaluatie van de EVC/EVK-procedures uitgevoerd⁷⁹. Het departement heeft bij de instellingen informatie opgevraagd over hun beslissingen en hun beleid. Het departement heeft op grond van zijn controles vastgesteld dat alle associaties een reglement hebben dat aan de decretale eisen voldoet. Uit de evaluatie blijkt ook dat het aantal beslissingen over EVC en EVK laag ligt en bij de universiteiten lager dan bij de hogescholen. De procedure voor de erkenning is tweetraps: de betrokken opleiding geeft een advies en de associatie treft de beslissing. De evaluatie van het departement houdt geen controle in op de volledigheid van de meegedeelde

⁷⁶ De Clercq K. en Verboven F., "Slaagkansen aan Vlaamse universiteiten", Vives briefing 27 september 2010.

⁷⁷ <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/werken/studentadmin/studentengegevens/Studiesucces%20generatiestudenten%20in%202007.pdf>.

⁷⁸ Decreet van 30 april 2004 betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen, artikel 43.

⁷⁹ Evaluatie van de EVC-, EVK- en vrijstellingsprocedures aan de associaties, hogescholen en universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, mei 2010. (http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/publicaties/Evaluatie_EVC_EVK_en_vrijstellingen.pdf).

beslissingen en geen onderzoek naar de motivering van de beslissingen en de correcte toekenning van EVC en EVK.

Volgens de NVAO hebben de visitatiecommissies zicht op de wijze waarop EVC- en EVK-trajecten geborgd worden en vindt dat zijn weerslag in de visitatierapporten⁸⁰. Uit het onderzoek van de visitatierapporten blijkt dat in het kader van de kwaliteitsbewaking slechts wordt geïnformeerd naar het bestaan van een beleid inzake EVC en EVK. Er is in de meeste visitatierapporten wel een duidelijke verslaggeving over trajectbegeleiding terug te vinden, waarover de bevindingen meestal gunstig zijn.

Beslissingen over EVC en EVK zijn in Vlaamse hogeronderwijsinstellingen ook aan de orde in de context van schakelprogramma's en brugprogramma's.

- Brugprogramma's zijn verkorte trajecten voor studenten die op grond van een eerder genoten opleiding en werkervaring het curriculum versneld kunnen doorlopen⁸¹.
- Schakelprogramma's zijn gericht op studenten met een diploma van professionele bachelor die zich willen inschrijven voor een masteropleiding. Schakelprogramma's bedragen ten minste 45 en ten hoogste 90 studiepunten.

Als de inschrijvers een ander diploma hebben behaald dan dat waarvoor een schakel- of brugprogramma werd opgemaakt, dan beoordeelt de instelling individueel of zij in aanmerking komen voor vrijstellingen en studieduurverkorting via een EVC/EVK-onderzoek.

Het is mogelijk dat de instellingen de beroepservaring of de studies van inschrijvende studenten verschillend valoriseren. De visitatierapporten rapporteren over de kwaliteit van schakelprogramma's en over hun geschiktheid voor de beoogde doelgroep, maar ze kunnen zich door tijdsbeperkingen niet uitspreken over de toepassing van EVC en EVK, noch over de omvang van het programma voor individuele inschrijvers en kleinere doelgroepen.

De instellingen en de associaties stemmen hun EVC- en EVK-beleid volgens het onderwijsdepartement weinig op elkaar af⁸². Ze valoriseren EVC en EVK verschillend omdat ze zich vooral richten op de eigen programma's. Te abstract en vaag geformuleerde domeinspecifieke leerresultaten bemoeilijken ook een correcte en gelijkwaardige valorisatie.

3.5.4 Modelstudietrajecten en geïndividualiseerde trajecten in Vlaanderen

Studenten schrijven zich in voor een opleiding om een diploma te behalen en sluiten een diplomacontract af. Ze moeten een opleidingsprogramma doorlopen om alle opleidingseigen competenties te verwerven. Het modeltraject, een voltijdse invulling van het academiejaar met 60 studiepunten, vormt het basismodel om die competenties te verwerven.

De Vlaamse hogeronderwijsinstellingen bieden naast modeltrajecten, ook geïndividualiseerde trajecten aan, die vooral worden uitgetekend voor bepaalde doelgroepen of voor individuele studenten. Iedere opleiding moet zorgen voor een samenhangend programma, ook voor studenten die een individueel traject volgen. Daarbinnen gelden quasi altijd strikte regels van volgtijdelijkheid die de student verplichten het programma in een bepaalde volgorde af te

⁸⁰ Volgens de reactie van de NVAO van 27 augustus 2013.

⁸¹ Een belangrijke doelgroep bij de brugprogramma's zijn de studenten die na een HBO5-opleiding verpleegkunde een bachelor verpleegkunde willen behalen. Daarvoor bieden de Vlaamse hogescholen brugprogramma's aan van 60 tot 120 studiepunten.

⁸² Bespreking van 1 juli 2013 over het voorontwerp van verslag met de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming.

leggen⁸³. Het diplomacontract van die studenten vermeldt welk traject ze volgen. Een student kan vrijstellingen krijgen op basis van EVK en EVC. Een vrijstelling betekent dat de student geen examen moet afleggen over een bepaald opleidingsonderdeel. Maar voor het vrijgestelde opleidingsonderdeel mag hij geen creditbewijs krijgen. De geïndividualiseerde trajecten houden vooral het risico in dat de studenten de competenties niet verwerven die vereist zijn voor de uitreiking van een diploma.

De omvang en de risico's van het aanbod van geïndividualiseerde leertrajecten is in Vlaanderen weinig onderzocht. Volgens de NVAO hebben de visitatiecommissies ook aandacht voor de trajecten die voor bepaalde doelgroepen worden georganiseerd en in die gevallen zouden zowel de reguliere als afwijkende trajecten worden beschreven. De geraadpleegde visitatierapporten geven uiteenlopende aandacht aan de toetsing en de regelmatigheid van afwijkende leertrajecten. Vooral de toepassing bij kleine doelgroepen en individuele gevallen komt weinig of niet aan bod.

3.6 Bevindingen in Nederland

Ook in Nederland is er sprake van individualisering van de opleidingstrajecten en verkorte studieroutes. De instroom in deeltijdtrajecten is in Nederland al jaren dalende⁸⁴. Bij de onderzoeken naar alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau is er aandacht geweest voor de alternatieve afstudeertrajecten en voor het verlenen van vrijstellingen in plaats van toekennen van studiepunten voor buiten het formele onderwijs ontwikkelde kennis en kunde. Na publicatie van de rapporten van de IVHO en de NVAO is er in de visitatierapporten maar beperkt aandacht voor geweest. De aandacht ging primair uit naar de borging van het eindniveau van de opleidingen.

Alternatieve afstudeertrajecten zijn in Nederland nog steeds mogelijk, maar naar aanleiding van de Inhollandproblematiek zijn de trajecten geherdefinieerd en in lijn gebracht met de wettelijke bepalingen voor de beoordelingscriteria voor het verlenen van vrijstellingen of toekennen van studiepunten voor buiten het formele onderwijs verworven leerresultaten. Of de instellingen hebben de alternatieve afstudeertrajecten afgebouwd. Ook hebben instellingen, voornamelijk hogescholen, hun deeltijd- en duaal aanbod op diverse plekken geherdefinieerd. De IVHO heeft in 2012 een onderzoek gepubliceerd naar de kwaliteit van verkorte opleidingen in het hbo. Geconstateerd werd dat in de 13 onderzochte opleidingen (waarvan 10 niet bekostigd) veelal sprake was van onvoldoende onderbouwing van (afwijkingen van) de wettelijke studielast in uren. Daarnaast heeft de IVHO in 2012 een onderzoek gepubliceerd naar de kwaliteit van de besluitvorming van examencommissies bij de verzilvering van ervaringscertificaten (evc-rapportages). Geconcludeerd werd dat in veel gevallen de ervaringscertificaten niet aan alle eisen voldoen⁸⁵. Het schortte aan onderbouwing in de vrijstellingsbesluiten (nodig voor ervaringscertificaten), met name bij het mbo en in veel mindere mate bij het hbo. De toenmalige staatssecretaris kondigde een toekomstbestendig EVC-stelsel aan.

In Nederland focust de problematiek van flexibilisering vooral op een gebrek aan flexibiliteit in de opleidingen, de rendementen en langstudeerders, maar minder op de operationele aspecten die er binnen instellingen mee gepaard gaan.

⁸³ Reactie van de NVAO van 27 augustus 2013.

⁸⁴ Brief staatssecretaris OCW van 30 maart 2012.

⁸⁵ IVHO, Goed verkort, december 2012.

Opvolging van de aanbevelingen voor kwaliteitsbewaking

Hoofdstuk

4

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de overige aanbevelingen behandeld uit het rapport van 2008 van de Algemene Rekenkamer en het Rekenhof, die niet in de vorige hoofdstukken aan bod kwamen. Het hoofdstuk wil een antwoord geven op de vraag of het nieuwe stelsel van kwaliteitsbewaking en de andere maatregelen sporen met de conclusies en aanbevelingen uit het verslag van 2008 en of ze de belangrijkste knelpunten remediëren.

4.2 Beoordeling in clusters

Aanbeveling: de opleidingen zo veel mogelijk geclusterd visiteren en accrediteren om de vergelijkbaarheid van de oordelen te vergroten, wat ook de juistheid van de oordelen mee garandeert.

De aanbeveling om de opleidingen geclusterd te visiteren en accrediteren, steunde op de gunstige evaluatie van een geclusterde beoordeling in Vlaanderen. Bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel wees ook het Nederlandse onderwijsveld op de voordelen⁸⁶. Geclusterd visiteren versterkt de objectiviteit van de conclusies van de visitaties doordat de kwaliteit van verschillende opleidingen kan worden vergeleken. Eén commissie heeft inzicht in alle binnenlandse opleidingen, waardoor ze evenwichtigere conclusies kan trekken. Geclusterd visiteren maakt het ook gemakkelijker aanbevelingen op metaniveau te formuleren die het hele opleidingsveld ten goede komen. Commissies kunnen *best practices* aanwijzen en opleidingen kunnen gemakkelijker tot uitwisseling van ervaringen komen.

Een geclusterde visitatie van alle aanverwante opleidingen heeft wel als nadeel dat de doorlooptijd van de visitatie sterk kan oplopen als veel instellingen dezelfde opleiding aanbieden.

4.2.1 Nederland

De toenmalige staatssecretaris van OCW heeft in november 2012 het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs* ingediend onder andere om incidenten zoals bij Inholland te voorkomen. Een van de maatregelen betreft het geclusterd visiteren. In het stelsel van kwaliteitsbewaking dat bestond vóór de invoering van het accreditatiestelsel, werden visitaties geclusterd uitgevoerd. In het accreditatiestelsel is geclusterd visiteren echter niet meer verplicht. De universiteiten hebben er in Nederland voor gekozen de geclusterde werkwijze voort te zetten. Het hbo deed dat niet.

Wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs

Met geclusterd visiteren zijn de oordelen over de onderwijskwaliteit beter te vergelijken met oordelen bij andere opleidingen. Geclusterd visiteren wordt onderschreven door de Algemene Rekenkamer, de vraag is of dit niet ook op vrijwillige basis zou kunnen, net zoals in het wo nu al gebeurt. In het wetsvoorstel is clustergewijs visiteren opgenomen als wettelijke verplichting voor alle onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs. De NVAO krijgt de taak om visitatiegroepen van opleidingen samen te stellen, waarbij in beginsel het voorstel van de instellingen wordt overgenomen. Die maatregel is in lijn met de aanbeveling. Er zijn nog wel een aantal vraagstukken op te lossen, zoals de lange doorlooptijd bij grote opleidingsclusters en mogelijk ook de samenstelling van de visitatiepanels. Bij de samenstelling van visitatiegroepen - dat hoeft niet het gehele cluster te zijn - kan rekening gehouden worden met doorlooptijden en accreditatietermijnen. Ten slotte moet nog een oplossing worden gezocht in de uitwerking

⁸⁶ Tijdschrift Hoger Onderwijs Management (vakblad voor management en bestuur van hbo- en wo-instellingen), oktober 2012.

van het wetsvoorstel voor opleidingen die nog maar pas zijn geaccrediteerd. Het wetsvoorstel voorziet hier gedeeltelijk in door een verlenging van de accreditatietermijn mogelijk te maken.

4.2.2 Vlaanderen

Tweede en derde accreditatieronde

De Vlaamse hogeronderwijsinstellingen moeten ook voor de tweede ronde van opleidings-accreditaties samen een externe beoordeling van de kwaliteit van hun onderwijsactiviteiten organiseren, naargelang het geval per opleiding of per cluster van opleidingen⁸⁷. De visitatie-commissie die de externe beoordeling uitvoert, moet het geheel van haar werkzaamheden voortaan afronden binnen een bestek van twaalf maanden⁸⁸.

De evaluatieorganen die de visitaties in de eerste accreditatieronde organiseerden, zijn voorstander van clustering. Ook de instellingen die bij het vervolgonderzoek werden betrokken, onderschrijven de voordelen van een geclusterde externe beoordeling.

Toch heeft de Vlaamse overheid al een andere optie genomen door in de derde accreditatieronde over te stappen naar een stelsel waarin de mogelijkheid bestaat accreditatie te bekomen zonder visitatie. Het nieuwe Vlaamse stelsel zou daarmee een aantal voordelen van geclusterde beoordeling verliezen (zie 2.3.2).

Doorlooptijd van geclusterde visitaties

De evaluatieorganen zullen de doorlooptijd van visitaties kunnen inkorten doordat de focus van de externe beoordeling werd ingeperkt en daardoor ook de omvang van het visitatierapport.

Over de doorlooptijd van de visitaties in de eerste ronde waren geen overzichten beschikbaar bij de evaluatieorganen. Daarom heeft het Rekenhof een indicatieve doorlooptijd berekend op basis van 20 relatief recent gepubliceerde visitatierapporten. De doorlooptijd start bij de installatie van de visitatiecommissie en eindigt met de publicatie van het rapport. De gemiddelde doorlooptijd bedroeg 460 dagen.

De VLUHR betwijfelt of een doorlooptijd van 12 maanden voldoende is om alle opleidings-visitaties nog in een vergelijkend perspectief te kunnen realiseren⁸⁹. Uit de gesprekken bleek echter dat de evaluatieorganen voor brede clusters een visitatie in meerdere deelclusters zullen kunnen organiseren. Daarbij kunnen een correcte horizontale vergelijking en beoordeling van de kwaliteit van alle opleidingen wel in het gedrang komen.

4.3 Toezicht op de evaluatiebureaus en evaluatieorganen en hun positie

In het rapport van 2008 formuleerden het Rekenhof en de Rekenkamer verschillende aanbevelingen over de relatie tussen de NVAO en de evaluatieorganen:

a) *Het overleg tussen de NVAO en de evaluatieorganen dient meer gestructureerd te verlopen.*

⁸⁷ Wijzigingsdecreet, artikel 32 en structuurdecreet, artikel 93.

⁸⁸ Artikel 93, §2, van het structuurdecreet.

⁸⁹ Advies van de VLUHR van 9 november 2011 bij het voorontwerp van het wijzigingsdecreet.

- b) Het toezicht door de NVAO op de samenstelling van de commissies dient te verbeteren.*
- c) Het Rekenhof beveelt aan een voorziening te treffen waarmee het toezicht op de evaluatieorganen ten minste op hetzelfde niveau als in Nederland wordt gebracht.*
- d) Zij bevelen ook aan de rol van de NVAO en de VBI/evaluatieorganen duidelijker af te bakenen en na te gaan in welke mate een accreditatie zonder intermediaire organisaties als de VBI/evaluatieorgaan mogelijk en wenselijk is.*
- e) Voorts bevelen de Algemene Rekenkamer en het Rekenhof aan te bezien in hoeverre het functioneren van de VBI/evaluatieorganen zou kunnen worden geharmoniseerd.*
- f) Het streven naar marktwerking bij visitaties in Nederland dient heroverwogen te worden.*

4.3.1 Nederland

Relatie tussen de NVAO en de evaluatiebureaus (aanbevelingen a en d)

In vergelijking met 2008 is de betrokkenheid van de NVAO, onder andere door frequenter overleg, ten opzichte van de evaluatiebureaus groter. De evaluatiebureaus zijn formeel uit de wetgeving verdwenen, maar door hun expertise is hun rol belangrijk gebleven bij de samenstelling van commissies en de uitvoering van visitaties. Ze spelen nog steeds een inhoudelijke rol (kwaliteit van visitaties) en een capaciteitsrol (levering voorzitters en secretarissen). De verplichting een evaluatieorgaan te contracteren werd uit de wet geschrapt, maar de opleiding is nu volgens het accreditatiekader van de NVAO verplicht een onafhankelijke secretaris aan te stellen. Die secretarissen zijn geen lid van het panel, ondersteunen het panel, zij zijn opgeleid en gecertificeerd door de NVAO en vaak gelieerd aan de evaluatiebureaus. Er wordt verder door de NVAO in 2011-2012 vaker overleg gepleegd met de evaluatieorganen, drie keer per jaar, zowel met de Nederlandse evaluatiebureaus als met de Vlaamse evaluatieorganen.

Toezicht op de samenstelling van de visitatiepanels (aanbeveling b)

De visitatiepanels worden samengesteld door de opleiding (in de praktijk in nauw overleg met het evaluatiebureau) en ter goedkeuring voorgelegd aan de NVAO. Uit de gesprekken die de Algemene Rekenkamer heeft gevoerd met de evaluatiebureaus blijkt dat de NVAO de samenstelling van panels beoordeelt en daar ook kanttekeningen bij plaatst, bijvoorbeeld over panelleden die volgens de NVAO onvoldoende relatie met het actieve onderwijsveld hebben of te weinig internationaal zijn.

De bevoegdheden van de NVAO voor de samenstelling van de panels is groter geworden. De Wet aanpassing accreditatiestelsel (2010) bepaalt dat met ingang van 2011 de NVAO de commissie van deskundigen voor de instellingstoets samenstelt. De NVAO stelt de visitatiecommissie samen voor een toets nieuwe opleiding. Sinds 2011 dient de NVAO in te stemmen met het visitatiepanel voor de opleidingsbeoordelingen.

Harmonisatie van de werkwijze van de evaluatieorganen (aanbeveling e)

De harmonisatie van de werkwijze van de evaluatieorganen wordt met name beoogd door meer voorschriften voor de uitvoering van de visitatie (bijvoorbeeld voor de beoordeling en werkwijze van het gerealiseerde eindniveau van afstudeerscripties). Afstemming vindt plaats in het periodiek overleg tussen de NVAO en de evaluatieorganen. Om te komen tot een uni-

formere werkwijze, organiseert de NVAO intervisiebijeenkomsten en cursussen voor secretarissen van visitatiecommissies.

Marktwerking (aanbeveling f)

Aan de aanbeveling om marktwerking te heroverwegen, is geen invulling gegeven. De marktwerking bij visitaties in Nederland was en is - zeker voor het wo, met één aanbieder - niet groot. Er zijn wel enkele aanbieders bijgekomen sedert 2008.

Als het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs* wordt aangenomen, zal de NVAO zelf de commissies samenstellen en de evaluatiebureaus contracteren (inhuren). De NVAO neemt daarvoor het gezamenlijke voorstel van instellingen over als de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en de leden de werkzaamheden voor een redelijke vergoeding willen uitvoeren. Als de instellingen geen gezamenlijk voorstel indienen bij de NVAO, benoemt de NVAO, gehoord de instellingen, de leden van de commissie van deskundigen.

Door de directe financiële relatie tussen onderwijsinstelling en evaluatiebureau door te knippen, moet een grotere onafhankelijkheid ontstaan. De financiële gevolgen van een negatieve beoordeling door een visitatiecommissie blijven echter groot. Dat versterkt de verticale grip van de NVAO op het accreditatieproces, maar vermindert ook de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de NVAO nu ook al vetorecht heeft bij de benoeming van de deskundigencommissies, waarmee de deskundigheid en onafhankelijkheid van de leden van de commissie wordt beoordeeld. Ook kan de financiële afwikkeling door de NVAO van de benoeming, instelling en contractering van visitaties een extra omvangrijk onderdeel gaan worden van de activiteiten van de NVAO. Als de NVAO de evaluatiebureaus inhuurt, bepaalt zij wat de eisen voor de bureaus zijn. Dat kan bijdragen aan een uniformere werkwijze. Het inhuren van de visitatiebureaus kan - afhankelijk van de gebruikte criteria - echter ook gevolgen hebben voor de (markt)positie van evaluatiebureaus. De NVAO zal een sterker sturende positie hebben.

4.3.2 Vlaanderen

Relatie tussen de NVAO en de evaluatieorganen (aanbevelingen a tot c)

In Vlaanderen werd het overleg tussen de NVAO en de evaluatieorganen ook intensiever en structureel⁹⁰, deels om het stelsel aan te passen voor de tweede ronde. De NVAO en de VLUHR hadden echter een verschillende visie op de opleiding en aansturing van de secretarissen van de visitatiecommissies. Daardoor kwam er in Vlaanderen geen opleiding voor secretarissen door de NVAO. De invloed van de NVAO op de visitaties is daardoor in Vlaanderen minder sterk dan in Nederland.

In het nieuwe stelsel houdt de Erkenningscommissie⁹¹ geen toezicht meer op de samenstelling van de visitatiecommissies. Voortaan is een evaluatieorgaan verplicht bij de NVAO advies in te winnen over de voorgestelde samenstelling van een commissie. De eindverantwoordelijkheid voor de samenstelling van de visitatiecommissie ligt - net zoals in de eerste accreditatieronde - nog altijd bij het evaluatieorgaan. Uit de gesprekken blijkt echter dat alle betrokkenen aan-

⁹⁰ In een tweemaandelijks klankbordgroep.

⁹¹ Artikel 93, §3bis, van het structuurdecreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen gaf de Erkenningscommissie in de eerste accreditatieronde de opdracht de samenstelling van de visitatiecommissies op voorstel van de VLIR of de VLHORA te bekrachtigen.

nemen dat een visitatie niet zal worden aangevat als de samenstelling van een commissie een negatief advies van de NVAO kreeg. De regeling voorkomt dat de NVAO pas bij de ontvangst van een accreditatieaanvraag kan vaststellen dat de beoordeling werd uitgevoerd door een commissie die niet aan de wettelijke vereisten voldoet en dat ze desgevallend de beoordeling moet afkeuren.

De tussenkomst van de NVAO bij de samenstelling van de visitatiecommissies is dus versterkt, maar blijft adviserend. De commissies voor de instellingsreviews zal de NVAO zelf samenstellen. Ze zal ook de werkzaamheden van die commissies coördineren.

Op grond van een vergelijking tussen het Vlaamse en het Nederlandse stelsel werd in 2008 vastgesteld dat er in Vlaanderen minder toezicht op de evaluatieorganen was. Het decreet tot wijziging van het Vlaamse stelsel treft geen voorzieningen om het toezicht te versterken. De VLUHR heeft wel de algemene verplichting een jaarverslag over zijn activiteiten te bezorgen aan de Vlaamse Regering. De VLUHR heeft intern ook een toezichtcommissie van onafhankelijke externe deskundigen samengesteld. De VLUHR is bij het EQAR geregistreerd. Daaraan is een kwaliteitscontrole verbonden.

Marktwerving (aanbeveling d tot f)

In Vlaanderen organiseert het Bestuurscomité Kwaliteitszorg van de VLUHR de externe beoordeling van de opleidingen. Het Bestuurscomité Kwaliteitszorg is het verzelfstandigd orgaan binnen de VLUHR dat als evaluatieorgaan optreedt. De gewijzigde regelgeving⁹² biedt aan de hogeronderwijsinstellingen voortaan ook de mogelijkheid voor de organisatie van de externe beoordeling een beroep te doen op een ander evaluatieorgaan dat bij EQAR is geregistreerd of is erkend door het accreditatieorgaan. Daardoor krijgen de instellingen ook in Vlaanderen mogelijkheden om de markt te verkennen.

4.4 Aanvullend onderzoek door NVAO

Aanbeveling: de NVAO dient zich bij haar oordeel over de accreditatiewaardigheid van een opleiding niet louter te baseren op het visitatierapport. De NVAO zou meer gebruik moeten maken van hoorzittingen en verificatiecommissies.

4.4.1 Nederland

Sinds 1 januari 2011 kan de NVAO – op verzoek van de minister van OCW – tussentijds onderzoek doen naar de kwaliteit van een opleiding en kan ze, daaraan gekoppeld, aan de verantwoordelijke bewindspersoon het advies uitbrengen om de accreditatie van een opleiding tussentijds in te trekken. Sinds de invoering van die bevoegdheid heeft de NVAO vijf tussentijdse onderzoeken uitgevoerd. Geen van de onderzoeken heeft geleid tot het advies de accreditatie in te trekken.

De NVAO maakt meer gebruik van aanvullende acties, ook tijdens de accreditatieprocedures. Zo worden aanvullende informatievragen gesteld aan de panels en opleidingen tijdens de analyse van het visitatierapport. Ook nadat het bestuur van de NVAO het rapport behandeld heeft, vraagt het nog aanvullende informatie op voor het accreditatiebesluit.

⁹² Artikel 93, §3bis, van het structuurdecreet.

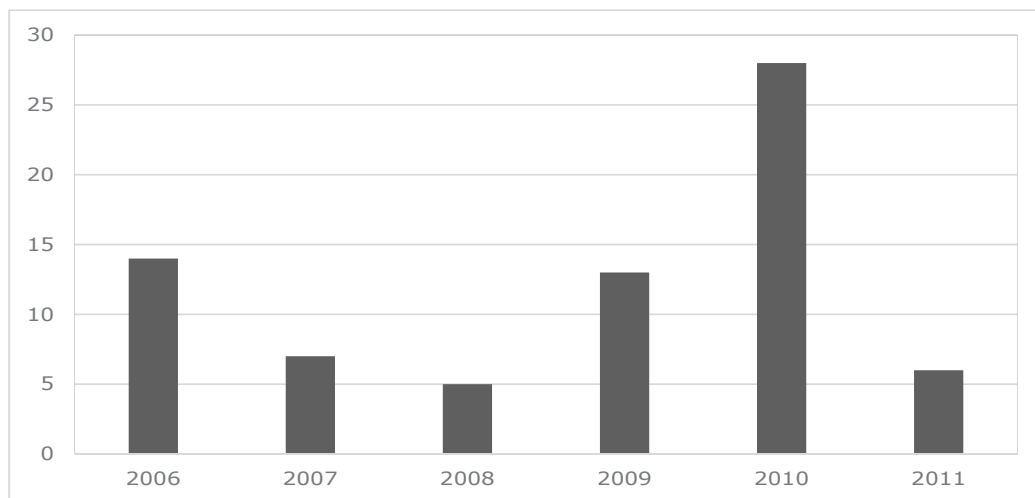
De NVAO heeft het plan om jaarlijks opnieuw zelf de eindwerken te beoordelen met een steekproef van tien gevisiteerde opleidingen. De NVAO heeft dat voornemen echter nog niet uitgevoerd.

In het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitsborgen hoger onderwijs* was ook opgenomen dat het toezicht door de IVHO zou worden uitgebreid naar risicogericht toezicht. De minister heeft begin 2013 aangegeven dat de huidige taakopdracht van de IVHO ongewijzigd zal blijven. Dit past gezien de al verder uitgebreide toezichtsbevoegdheden van de NVAO zoals de mogelijkheid tot eigen herbeoordelingen en de mogelijkheid om tussentijds onderzoek te doen.

4.4.2 Vlaanderen

De NVAO kon in Vlaanderen hoorzittingen organiseren en bij twijfel besluiten tot aanvullende visitatie. Op basis van de informatie die de NVAO ter beschikking stelde, ging het Rekenhof na of de NVAO, na het onderzoeksverslag van 2008, meer gebruik heeft gemaakt van hoorzittingen om te oordelen over de accreditatiewaardigheid van opleidingen. In totaal⁹³ organiseerde de NVAO 73 hoorzittingen⁹⁴, verdeeld over de eerste accreditatieronde. Uit de gesprekken met de NVAO en uit de gegevens over de accreditatiedossiers met hoorzittingen is gebleken dat de procedure omslachtig en tijdrovend was.

Figuur 8 – Evolutie van de hoorzittingen



In 2010 organiseerde de NVAO beduidend meer hoorzittingen. Dat was onder meer te wijten aan de twijfels die de NVAO had bij 2 clusters van masteropleidingen van hogescholen. De 2 clusters waren goed voor 21 van de 28 opleidingen waarvoor in 2010 een hoorzitting plaatsvond. Bij die opleidingen moesten de visitatiecommissies op basis van plannen nagaan of de opleidingen in staat waren om de doelstellingen inzake academisering tegen het academiejaar 2012-2013 te halen. Bij gebrek aan feitelijke realisaties was het vertrouwen van de commissies in de opleidingen doorslaggevend voor hun oordeel.

Tijdens de eerste accreditatieronde werden 9 aanvullende visitaties ingericht⁹⁵, die in totaal 27 opleidingen betroffen, waaronder 19 masters en 8 bachelors. Met uitzondering van 2 visita-

⁹³ Vóór eind augustus 2012.

⁹⁴ Exclusief bijzonder kenmerk.

⁹⁵ Bijgewerkte informatie tot 22 augustus 2012.

ties ging het steeds om hogeschoolopleidingen. Bij de aanvullende visitaties las de commissie bijna altijd recente masterproeven en bij 4 opleidingen voerde ze opnieuw gesprekken met de opleiding of de instelling. Bij 1 opleiding bezocht ze opnieuw de locatie.

In de tweede ronde zullen de tijdrovende hoorzittingen niet meer worden georganiseerd. Voortaan kan de NVAO rechtstreeks extra informatie of verduidelijking vragen, zowel aan het evaluatieorgaan als aan de opleiding. Als dat nog onvoldoende blijkt om tot een (positief) accreditatiebesluit te komen, wordt binnen het jaar een nieuwe of aanvullende beoordeling gelast. De NVAO is van mening dat deze administratieve vereenvoudiging het haar makkelijker zal maken om tot accreditatiebesluiten te komen.

In tegenstelling tot de Nederlandse regelgeving voor het nieuwe stelsel, voorziet de Vlaamse regelgeving niet in de mogelijkheid dat de NVAO de kwaliteit van beoordeelde opleidingen op verzoek van de regering opnieuw bekijkt.

De NVAO zal voor de instellingsreview de reviewcommissie samenstellen en de werkzaamheden ervan coördineren. In formele hoorzittingen hoeft dan ook niet te worden voorzien. De NVAO zal door een goede aansturing en met passende voorzieningen in het draaiboek van de instellingsreview moeten garanderen dat de reviewcommissie aan de NVAO alle informatie bezorgt die zij nodig heeft om een besluit te treffen⁹⁶.

4.5 Betrekken onderzoek bij onderwijs

Aanbeveling: te bezien in hoeverre bij de onderwijsaccreditatie van academische opleidingen de gescheiden beoordeling van het onderwijs en onderzoek beter kan worden gesynchroniseerd, of althans te bezien hoe de kwaliteit van het onderzoek explicieter kan worden betrokken bij de beoordeling van het onderwijs.

4.5.1 Nederland

In Nederland is er bij de instellingstoets nu meer aandacht voor het betrekken van de onderzoekskwaliteit bij de onderwijskwaliteit. Bij wo-opleidingen en bij hbo-masters is er een sterke verwevenheid vereist tussen (wetenschappelijk of praktijkgericht) onderzoek en onderwijs. Die verwevenheid primeert boven een kwaliteitsoordeel van het onderzoek an sich.

4.5.2 Vlaanderen

In Vlaanderen heeft het nieuwe stelsel de bedoeling met de instellingsreview te onderzoeken of een instelling haar kerntaken onderwijs, onderzoek en dienstverlening op een kwaliteitsvolle manier kan uitvoeren. De focus van de review ligt op het onderwijsbeleid. De beleidsprocessen voor het onderzoek en de dienstverlening worden bijgevolg beoordeeld op de ondersteuning die ze bieden aan het onderwijs en de kwaliteit ervan. Het wetenschappelijk onderzoek zou dus meer in beeld komen in de instellingsreview. Het toetsingskader voor de instellingsreview, dat zich nog in een voorbereidende fase bevindt, zou de normen moeten vaststellen voor de toetsing van de ondersteunende functie van het onderzoek. De vraag rijst echter of een beoordeling op instellingsniveau wel voldoende is om te kunnen nagaan of onderwijs en onderzoek voldoende verweven zijn en of het onderwijs voldoende onderzoeksgesbaseerd en –gericht is, wat voor academische opleidingen essentieel is. In het beoordelingskader voor accreditatie van de opleidingen is er geen expliciete toets van het onderzoeksaspect verwerkt. Het departement Onderwijs en Vorming wijt dat aan het gegeven dat het accredi-

⁹⁶ Artikel 93quinquies van het structuurdecreet.

tatiekader zowel voor academisch gerichte als voor professionele opleidingen moet worden gebruikt. Het zou niettemin de bedoeling zijn dat bij academische opleidingen de functie van onderzoek wordt beoordeeld⁹⁷.

4.6 Registratie in CROHO en HOR

4.6.1 Nederland

Aanbeveling Nederland: de minister van OCW dient er beter op toe te zien dat duidelijk is welke opleidingen op een gegeven moment geaccrediteerd zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan de onrechtmatige financiering en de mogelijk onrechtmatige diplomaverstrekking van de tijdelijk niet-geaccrediteerde opleiding zo spoedig mogelijk op te heffen.

Registratie in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) is een voorwaarde om opleidingen aan bekostigde instellingen te bekostigen, een vereiste om het recht op studiefinanciering te bepalen en een voorwaarde om bachelor- of mastergraden te verlenen. Het onderzoek uit 2008 toonde aan dat ook een instelling die niet geaccrediteerd was, toch werd bekostigd.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2012 de aansluiting van twee belangrijke databases gecontroleerd. Het betrof de database met alle geaccrediteerde opleidingen van de NVAO en de database CROHO van DUO met daarin alle geaccrediteerde opleidingen. De NVAO-databank bevat de geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen in Nederland en Vlaanderen.

Aan beide – openbare – bestanden is op 3 december 2012 de zoekvraag gesteld naar alle voltijdse opleidingen bachelor en master in Nederland, zowel voor hbo als voor wo. Dat leverde een niet direct verklaarbaar verschil op tussen beide databases. In het CROHO staan meer voltijdse opleidingen geregistreerd (een voorwaarde voor bekostiging) dan in de NVAO-database.

Het aantal gevonden opleidingen is in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 11 Aantal opleidingen hoger onderwijs in Nederland

	CROHO	NVAO
voltijdse opleidingen bachelor en master hbo	1.401	1.166
voltijdse opleidingen bachelor en master wo	1.561	1.496

Het verschil is voorgelegd aan het Ministerie van OCW en aan de NVAO, maar zij konden het niet volledig verklaren. Het gaat hier om complexe databestanden, met vele selectiemogelijkheden, die niet in eerste instantie beogen om een overzicht van het totaal aan opleidingen te genereren.

⁹⁷ Bespreking van 1 juli 2013 over het voorontwerp van verslag met de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming.

4.6.2 Vlaanderen

Aanbeveling Vlaanderen: de administratie dient te controleren of het opleidingsaanbod van de instellingen overeenstemt met het Hoger Onderwijsregister.

Het Vlaamse onderwijsministerie heeft de problemen van het Hoger Onderwijsregister (HOR) nog niet volledig uitgeklaard. In 2011 organiseerde de NVAO gesprekken voor haar evaluatie van de eerste Vlaamse accreditatieronde⁹⁸. De hogeronderwijsinstellingen hebben bij die gelegenheid gewezen op diverse technische tekortkomingen bij het gebruik van het HOR (onvoldoende uploadcapaciteit, fouten in de zoekfunctie, verouderde gegevens, niet actuele status van accreditatie en onjuiste studiegebieden). Ook vroegen de instellingen dat het register wordt teruggebracht tot de decretale en administratieve basisfunctie, namelijk een correcte registratie van erkende opleidingen, met historiek. Het ministerie deelde mee dat het een sterke afslanking van het HOR wil. Er was in 2012 door ontoereikende controle en afstemming dus nog geen garantie op de volledige juistheid en actualiteit van het HOR. Inmiddels werden wel al maatregelen genomen⁹⁹.

De NVAO deelde in haar reactie mee dat het Vlaamse onderwijsdepartement tot 2010 jaarlijks een attest afleverde dat het HOR, wat primaire gegevens betreft, in overeenstemming was met de besluiten van de Vlaamse Regering. Accreditatietermijnen worden slechts aangepast nadat de desbetreffende besluiten in het Belgisch Staatsblad zijn gepubliceerd. Daardoor is er steeds een tijdsverloop tussen het ogenblik waarop besluiten worden genomen en het ogenblik waarop het HOR wordt aangepast, zo stelt de NVAO.

4.7 Harmonisatie

Nederland en Vlaanderen zullen elkaars diploma's en graden erkennen. In een protocol van 16 januari 2013 hebben beide ministers hun goedkeuring gegeven aan een wijziging van het verdrag van 3 september 2003. Nederland en Vlaanderen nemen daarmee aan dat hun opleidingen van het hoger onderwijs gelijkwaardig zijn. Het is raadzaam dat de kwaliteitsbewakingsstelsels bijdragen aan de garantie van eenzelfde niveau en dat ze naar elkaar toegroeien.

Het verslag uit 2008 over de kwaliteitsbewaking gaf diverse aanbevelingen tot harmonisatie van de kwaliteitszorg in Nederland en Vlaanderen:

De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof bevelen het Comité van Ministers aan de hervorming van het accreditatiestelsel en de harmonisatie van wet- en regelgeving meer dan nu het geval is gezamenlijk vorm te geven.

Het Comité van Ministers en de NVAO dienen de harmonisatie van de Vlaamse en Nederlandse regels ten behoeve van de accreditatie intensiever te bevorderen.

De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof bevelen aan te overwegen de accreditatietermijnen te harmoniseren.

De aanzet voor de aanpassing van de stelsels is door Nederland en Vlaanderen gezamenlijk gebeurd met gelijklopende pilots voor de scheiding tussen instellingsaudits en opleidings-accreditaties. Daarna hebben de agenda's van de bewindspersonen zich meer op nationale vraagstukken gericht.

⁹⁸ Thematische samenvatting van de bevindingen en overwegingen van de NVAO, oktober 2011.

⁹⁹ Artikel V.41 van het decreet betreffende het onderwijs XXI. Bespreking van 1 juli 2013 over het voorontwerp van verslag met de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming.

De uiteindelijke wet- en regelgeving voor de gescheiden kwaliteitstoetsen van instellingen en opleidingen is in de beide landen aanzienlijk verschillend en ze voorziet in andere consequenties. Bij de aanpassingen van de stelsels zien het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer dus geen harmonisatie.

De onrust over de kwaliteit van het hoger onderwijs heeft in Nederland geleid tot een aantal bijkomende maatregelen. Een voorbeeld daarvoor is het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs*. Bij dat wetsvoorstel, waarbij ook zaken van de NVAO worden geregeld, is harmonisatie van regelgeving geen uitgangspunt gebleken.

Ook op onderdelen zijn beide stelsels verder uit elkaar gegroeid:

- In Vlaanderen moeten de instellingen voor de externe beoordeling van de opleidingen in principe een beroep doen op een evaluatieorgaan¹⁰⁰. In Nederland is de verplichting tot gebruik van een VBI vervallen. Wel moet er een onafhankelijke gecertificeerde secretaris worden aangesteld.
- Zowel in Nederland als in Vlaanderen is de bevoegdheid van de NVAO bij de samenstelling van de visitatiecommissies versterkt, maar ze werd verschillend ingevuld. De aansturing door de NVAO van de secretarissen van de visitatiecommissies is in Nederland sterker dan in Vlaanderen. Het voorliggende wetsvoorstel in Nederland legt de voorgestelde benoemingsbevoegdheid van de commissie van deskundigen voor accreditatie bij de NVAO. De NVAO heeft hierdoor ook een grotere rol ten aanzien van de ondersteuning van die commissie van deskundigen.
- In Nederland heeft de NVAO de nieuwe bevoegdheid tussentijds onderzoek te doen naar de kwaliteit van een opleiding en, daaraan gekoppeld, de mogelijkheid advies aan de verantwoordelijke bewindspersoon uit te brengen om de accreditatie van een opleiding tussentijds in te trekken. Hoewel de Vlaamse accreditatietermijn langer is dan de Nederlandse, biedt het Vlaamse stelsel geen mogelijkheid voor een tussentijdse toets met gevolgen.
- In Nederland behoudt de IVHO haar bevoegdheid in de kwaliteitsbewaking voor het hoger onderwijs. In Vlaanderen zal de onderwijsinspectie ook in de tweede ronde geen bevoegdheid hebben voor kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs.
- Het toezicht op de evaluatieorganen blijft verschillend.
- In Nederland ligt een wetsvoorstel klaar om geclusterde beoordeling verplicht te stellen, terwijl in Vlaanderen geclusterde beoordeling in de derde ronde wegvalt.
- De instellingsaudits hebben in Nederland en in Vlaanderen verschillende gevolgen en een verschillende invulling. In Nederland is de instellingstoets niet verplicht. In Vlaanderen zullen in de derde accreditatieronde de instellingen bij een positieve instellingsreview accreditatie kunnen aanvragen voor hun opleidingen zonder externe visitatie. Het toetsingskader voor de Vlaamse instellingsaudit beoordeelt meer aspecten dan die voor de Nederlandse. Het concept kwaliteit wordt in Vlaanderen breder opgevat dan bij de instellingsaudit in Nederland¹⁰¹ en het is er de bedoeling dat de instellingsreview een stimulans biedt om uit te stijgen boven de basiskwaliteit.

¹⁰⁰ De gewijzigde regelgeving biedt aan de hogeronderwijsinstellingen voortaan wel de mogelijkheid voor de organisatie van de externe beoordeling een beroep te doen op een ander evaluatieorgaan dat bij het EQAR geregistreerd is of is erkend door het accreditatieorgaan.

¹⁰¹ Vlaams Parlement, Stuk 1606 (2011-2012) - Nr. 1, memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet, p. 6 en 7.

De accreditatietermijnen in Nederland en Vlaanderen worden, gegeven de ontwikkelingen in wet- en regelgeving, geharmoniseerd in 2021, bij het ingaan van de derde accreditatieronde in Vlaanderen. Dan zullen beide stelsels een termijn van zes jaar hebben.

4.8 Kosten en doorlooptijd

4.8.1 Nederland

Kosten

Met de invoering van de tweede ronde van het accreditatiestelsel is een daling van de administratieve lasten en andere kosten beoogd¹⁰². Door de invoering van de instellingstoets zou een deel van de uitgebreide opleidingsvisitaties kunnen vervallen: de algemene kwaliteitszorg zou al bij de instellingstoets aan bod moeten zijn gekomen.

Bij de invoering van de tweede ronde is door het ministerie berekend dat door de invoering van de instellingstoets - op termijn, als 50% van de instellingen een instellingstoets zou hebben behaald - een lastenverzwaring zou ontstaan van circa 0,6 miljoen euro (de interne kosten van tien instellingstoetsen) per jaar. Door de invoering van de beperkte opleidingsbeoordeling zou echter een reductie van 25% per opleidingsbeoordeling mogelijk moeten zijn, wat circa 2 miljoen euro per jaar aan interne kosten voor de instellingen/opleidingen zou besparen¹⁰³. Kortom, een besparing van 1,4 miljoen euro.

In 2012 bleek het lastig om vast te stellen of er inderdaad sprake is van een daling van de administratieve lasten, omdat er nog steeds geen harde onderzoeksgegevens beschikbaar zijn over de interne en externe kosten die onderwijsinstellingen moeten maken voor de externe kwaliteitsborging.

De Algemene Rekenkamer heeft informatie van de instellingen gekregen over de kosten die zij moeten maken voor de accreditatie:

- De instellingstoets kost ongeveer 120.000 tot 250.000 euro (zowel de externe kosten als de interne kosten van medewerkers).
- De beperkte opleidingsbeoordeling kost ongeveer 10.000 tot 15.000 euro (exclusief interne kosten). Instellingen geven aan dat zeker aan het dubbele qua kosten moet worden gedacht als alle interne medewerkers worden meegerekend, wat neerkomt op 20.000 à 30.000 euro.

Er zijn geen aanwijzingen dat de beoogde besparing met 25% van de administratieve lasten (interne kosten) voor instellingen en opleidingen is gerealiseerd. Zowel de kosten voor de instellingstoets als voor de beperkte opleidingstoets waren daarvoor in 2012 nog te hoog. De kosten voor de intensievere controle op de eindwerken hebben daaraan bijgedragen. De uitvoeringslasten van het accreditatiestelsel lijken nu vooral door de reactie op de Inholland-problematiek niet te verminderen. Belangrijker acht de Algemene Rekenkamer dat dit stelsel een betere verantwoording door instellingen in het hoger onderwijs - ook indachtig het regeerakkoord - mogelijk maakt over de geleverde onderwijskwaliteit. De sectoren voor primair en voortgezet onderwijs hebben zelf initiatief genomen om zich ook op dit punt beter te verantwoorden via 'vensters voor verantwoording'.

¹⁰² Tweede Kamer 33 210, nr. 3.

¹⁰³ Tweede Kamer 33 210, nr. 3, paragraaf 4.4.

Ook uit de gesprekken van de Algemene Rekenkamer met instellingen en opleidingen bleek dat zij de nieuwe opzet van het accreditatiestelsel niet als een vermindering van kosten of administratieve lasten ervaren. Een belangrijke verklaring die de verschillende gesprekspartners geven, is dat er van de NVAO meer informatie bij beperkte opleidingsbeoordelingen moet worden aangeleverd dan was voorgenomen (een groter aantal eindwerken, scripties of portfolio's). Verder zou door de mogelijkheid voor de NVAO om een herstelperiode op te leggen, de externe kwaliteitsbewaking een meer permanente activiteit worden. Permanente activiteiten vergen tijd en aandacht van de onderwijsinstelling.

In de onderstaande tabel zijn voor drie meetmomenten op basis van de fragmentarische inzichten (schattingen van verschillende kwaliteit) de kosten van het accreditatiestelsel geïnventariseerd:

- In 2005 heeft de IVHO een kostenberekening gemaakt die vooral gericht was op de externe kosten.
- In 2008/2009 heeft het ministerie de kosten berekend voor vooral de interne kosten (ter onderbouwing van de reductie in administratieve lasten). Er is hierbij nog niet gerekend met het tarief dat instellingen aan de NVAO moeten betalen van 500 euro.
- In het onderzoek (2012) heeft de Rekenkamer enkele instellingen en opleidingen gevraagd naar de kosten zoals zij die nu ervaren. De voornaamste conclusie die de Rekenkamer kan trekken is dat een goede vergelijking door de tijd heen vrijwel niet te maken valt vanwege de vele (nog) onbekende gegevens en de verschillende grondslagen.

Tabel 12 - Vergelijking in de tijd van interne en externe kosten voor accreditatie

2005 ¹⁰⁴		2009 ¹⁰⁵	2012
Uitgebreide opleidingsbeoordeling			
Externe kosten: (NVAO-tarief, evaluatiebureau)	500 euro NVAO-tarief (x 400 pj) - hbo: 21.000 euro per opleiding - wo: 26.000 euro per BA-MA combinatie (2 opleidingen) totaal 6,4 miljoen euro voor evaluatiebureaus	Pm	750 euro NVAO-tarief (x 150 pj) - hbo 21.000 euro - wo 13.000 euro ¹⁰⁶ Aanname 150 ¹⁰⁷ per jaar totaal 2 tot 3,25 miljoen euro
Interne kosten (zelfevaluatie, begeleiding, visitatie, accreditatie)	Pm: De inspectie geeft aan dat de totale interne kosten voor accreditatie per hbo-opleiding of wo BA-MA combinatie worden berekend op ongeveer 55.000 euro ¹⁰⁸	Interne kosten van zowel uitgebreide als beperkte opleidingsbeoordelingen samen: hbo 6.535.853 euro + wo 4.054.488 euro minus 25% = 7.942.756 euro	Interne kosten van gelijke orde als externe kosten ¹⁰⁹ : 2 tot 3,25 miljoen euro
Nieuw (> 2011): beperkte opleidingsbeoordeling			
Externe kosten (NVAO-tarief, evaluatiebureau)	Nvt	Pm	750 euro NVAO-tarief 10.000 tot 15.000 euro per opleiding. Bij 350 beoordelingen per jaar = 3,5 tot 5,25 miljoen euro
Interne kosten (zelfevaluatie, begeleiding, visitatie, accreditatie)	Nvt	Zie interne kosten hierboven	Als interne kosten van gelijke grootte zijn als externe kosten: dan bij 350 beoordelingen per jaar = 3,5 tot 5,25 miljoen euro ¹¹⁰

¹⁰⁴ Inspectie van het Onderwijs: Accreditatie: de kosten in kaart. Brief van 25 oktober 2005; Kamerstukken II 2005/06, 28 879, nr. 10.

¹⁰⁵ Tweede Kamer 33 210, nr. 3, plus onderliggende berekeningen van het ministerie OCW in een Excel-bestand.

¹⁰⁶ De inschatting van de tarieven van de evaluatiebureaus voor uitgebreide opleidingsbeoordelingen steunt op de berekening die de inspectie maakte in 2005.

¹⁰⁷ Uitgaande van 500 beoordelingen per jaar (circa 3.000 opleidingen hbo en wo 1 keer per 6 jaar), waarvan 150 uitgebreid en 350 beperkt. In 2012 werden tot augustus 80 uitgebreide beoordelingen en 130 beperkte beoordelingen uitgevoerd.

¹⁰⁸ Daarbij wordt geen uitspraak gedaan over de vraag welk deel van dat bedrag aan de accreditatie moet worden toegerekend en welk deel aan de interne kwaliteitszorg.

¹⁰⁹ De raming steunt op het door de instellingen en opleidingen aangedragen gegeven dat de interne kosten ongeveer minstens even hoog zijn als de externe kosten. Dus 13.000-21.000 per opleiding, als daarbij wordt bedacht dat de inspectie in 2005 al aan maximaal 55.000 euro dacht – maar dat niet verder doorrekende vanwege toerekeningsvragen – dan is de raming aan de voorzichtige kant.

¹¹⁰ De raming steunt op het door de instellingen en opleidingen aangedragen gegeven dat de interne kosten ongeveer minstens even hoog zijn als de externe kosten.

2005 ¹⁰⁴		2009 ¹⁰⁵	2012
Nieuw (> 2011): instellingstoets			
Externe kosten (NVAO-tarief, evaluatiebureau)	Nvt	Pm	120.000 tot 250.000 euro per instellingstoets (inclusief NVAO-tarief (30.400 euro), zelfreflectie, interne begeleidingskosten) 10 per jaar = 1,2 tot 2,5 miljoen euro
Interne kosten (zelfreflectie, begeleiding toets)	nvt	10 toetsen per jaar = 0,6 miljoen euro (60.720 euro per toets)	Zie hierboven
Toets nieuwe opleiding (tno)			
Externe kosten	7.500 euro NVAO-tarief (36 in 2005) = 0,27 miljoen euro	Pm	15.000 euro NVAO-tarief (ongeveer 100 ¹¹¹ per jaar) = 1,5 miljoen euro
Interne kosten	pm	Alle tno's samen (hbo 12.395.922 + wo 892.320 euro minus 25%) = 9.966.182 euro	pm
Rijksbijdrage NVAO (alleen Nederlandse deel)			
NL Rijksbijdrage NVAO	3,1 miljoen euro	3,4 miljoen euro	3,451 miljoen euro ¹¹²
Totale kosten per jaar	10 miljoen euro + pm interne kosten	Pm externe kosten + 22 miljoen euro	17,2 tot 24,5 miljoen euro + pm tno
Bron	Mid-term review eerste ronde IVHO (2005)	Ministerie voor tweede ronde (2009)	Indicaties van kosten in de tweede ronde

Ook uit de webenquête onder secretarissen van de visitatiepanelen blijken geen aanwijzingen dat besparingen zijn gerealiseerd. Op de stelling of de werkzaamheden die een visitatiepanel voor een opleidingsaccreditatie moest uitvoeren, de afgelopen twee jaar zijn afgenomen, antwoordde minder dan 40% bevestigend.

Doorlooptijd

De NVAO dient binnen drie maanden tot een besluit te komen bij beperkte en uitgebreide opleidingsbeoordelingen. Voor de instellingstoets kwaliteitszorg, beperkte en uitgebreide TNO dient de NVAO binnen zes maanden tot een besluit te komen.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat de doorlooptijd van accreditatiebesluiten aanvragen (alle typen) in de jaren tot en met 2009 toenam van enkele maanden tot meer dan een jaar. Voor de besluiten afgerond in de jaren 2010 en 2011 stabiliseerde de doorlooptijd zich op ongeveer acht maanden. Voor de doorlooptijd van zeventig afgeronde besluiten in 2012 bedroeg de doorlooptijd op het meetmoment gemiddeld bijna zes maanden, maar er is nog een groot aantal besluiten dat in de pijplijn zit. De NVAO geeft aan dat de doorlooptijd nu beter wordt beheerst, ook door een aanpassing in de formatie van de NVAO. Toch is er elk jaar een stuwmeer door de piek van accreditatieaanvragen aan het einde van het jaar (volgens de NVAO 80% van de aanvragen).

¹¹¹ Dat aantal is een schatting op basis van de tno's in de periode 2003-2012.

¹¹² NVAO, jaarverslag 2011.

Tabel 13 Doorlooptijden in het accreditatieproces

Jaar	Alle besluiten oud stelsel + beperkte en uitgebreide opleidingsbesluiten nieuw stelsel	Gemiddelde doorlooptijd in dagen van aanvraag tot en met definitieve beslissing
2008	555	329
2009	695	374
2010	595	232
2011	428	264
2012	70	168

De doorlooptijd van instellingstoetsen bedraagt eind 2012 ongeveer 1 jaar. Er is ook een aantal instellingen dat een instellingstoets onder voorwaarden heeft gekregen, waardoor het geheel een jaar langer duurt. Gedurende de periode dat een instelling geen instellingstoets heeft gekregen, zijn alle beperkte opleidingsbeoordelingen onder voorbehoud. Dit kan gedurende een overgangsperiode in de tweede ronde. Dat wil zeggen dat er permanent tientallen beperkte opleidingstoetsen vooruitliepen op de definitieve instellingstoets, met het risico dat de instellingstoets negatief uitpakt.

4.8.2 Vlaanderen

Kosten

Door de beoordeling van de opleidingen te beperken tot drie in plaats van zes generieke kwaliteitswaarborgen, wil de decreetgever ook de kosten en administratieve lasten van de kwaliteitsbewaking verminderen en streeft hij een efficiëntere en beknoptere rapportering van de visitaties na.

Het ontwerp van wijzigingsdecreet bevat een reguleringsimpactanalyse (RIA). De analyse raamt de effecten van de wijziging van het stelsel van kwaliteitszorg op de kosten en administratieve lasten.

De raming voorziet in een toename van de kosten door de instellingsreviews. Er zijn interne kosten door de bezoeken van de reviewcommissie en kosten voor een zelfevaluatie. Samen worden die per instelling geschat op 46.844 euro (voor 2 reviews tijdens de tweede accreditatieronde). Aan de kosten voor de instellingsreview moet ook het tarief van de NVAO worden toegevoegd. De Vlaamse Regering moet dat tarief nog vaststellen, maar het ministerie raamt het op 30.000 euro per review (dus 60.000 euro voor 2 reviews). Zo komt het ministerie uit op een raming van bijna 107.000 euro per instelling voor de instellingsreviews tijdens de tweede accreditatieronde. De kostprijs van 1 instellingsreview in Vlaanderen wordt dus geraamd op 53.400 euro, terwijl in Nederland de kostprijs wordt geschat tussen 120.000 en 250.000 euro.

De RIA verwachtte dat die meerkosten zouden worden gecompenseerd door lagere kosten bij de opleidingsaccreditatie, die nu minder uitgebreid is. Op de zelfevaluatie ten behoeve van de opleidingsaccreditatie zou een opleiding 20% kunnen besparen. Ook de visitatiefactuur van het evaluatieorgaan zou met 20% teruglopen.

Tabel 14 - Evolutie van de kosten voor kwaliteitsbewaking Vlaanderen

Kostensoort	Kosten eerste ronde 28 instellingen 600 opleidingen	Kosten tweede ronde 28 instellingen 600 opleidingen	Kostenverhoging of reductie
Instellingsreviews (2)			
Zelfevaluatie		34.300	+34.300
Visitatie		12.544	+12.544
Externe review		60.000	+60.000
<i>Totaal per instelling</i>		<i>106.844</i>	<i>+106.844</i>
<i>Totaal 28 instellingen</i>		<i>2.991.632</i>	<i>+2.991.632</i>
Opleidingsaccreditatie			
Zelfevaluatie	9.800	7.840	-1.960
Interne kosten visitatie	7.840	6.272	-1.568
Visitatie	20.000	16.000	-4.000
Accreditatie	500	500	
<i>Totaal per opleiding</i>	<i>38.140</i>	<i>30.612</i>	<i>-7.528</i>
Totaal 600 opleidingen	22.884.000	18.367.200	-4.516.800
Totale kosten	22.884.000	21.358.832	-1.525.168

De RIA houdt geen rekening met de subsidies die de Vlaamse Gemeenschap aan de NVAO toekent, namelijk 2,40 miljoen euro in 2011¹¹³.

Uit de onderzoeksgesprekken met de NVAO en de onderwijsinstellingen bleek dat zij niet verwachten dat de kosten in de tweede accreditatieronde sterk zullen verminderen. Het onderwijsdepartement wijst er wel op dat de instellingen niet hebben gereageerd op de ramingen uit de RIA.

Doorlooptijd

De NVAO had tijdens de eerste accreditatieronde na de ontvangst van de aanvraag 4 maanden om een besluit te treffen¹¹⁴. Die termijn kon verlengd worden tot 6 maanden als de opmerkingen en de bezwaren van het instellingsbestuur van die aard waren dat het accreditatieorgaan een bijkomend advies van deskundigen moest inwinnen. De tijd nodig voor de behandeling van een accreditatieaanvraag bedroeg gedurende de eerste accreditatieronde (tot 22 augustus 2012) gemiddeld 198 dagen en was dus significant langer dan reglementair toegelaten. De gemiddelde duur voor de behandeling van een TNO bedroeg 273 dagen. De decreetgever voorzag daarvoor in dezelfde termijn. De gemiddelde doorlooptijd in gans 2012 bedroeg volgens de NVAO voor Vlaanderen 148 dagen en in 2013 hebben de reeds afgehandelde dossiers een doorlooptijd van 149 dagen. Ten opzichte van de vergelijkbare jaren 2007 en 2008 zijn de doorlooptijden inmiddels gehalveerd.

De NVAO wijt de langere gemiddelde doorlooptijd onder meer aan aanvullende onderzoeken (aanvullende beoordelingen, hoorzittingen, aanvullende vragen) die de doorlooptijd doen oplopen. Meer nog zijn de vertragingen volgens haar te wijten aan de piekbelastingen rond

¹¹³ NVAO, jaarverslag 2011.

¹¹⁴ Artikel 60, §1, van het structuurdecreet.

het einde van het jaar en vlak voor de vakantieperiode, aanvragen in de vakantieperiode en interne administratieve afhandelpcedures (analyse, eerste bespreking in dagelijks bestuur, bekrachtiging in algemeen bestuur, reactietermijn voor instellingen en definitief besluit).

De regelgeving voor de tweede ronde kort de termijn in tot drie maanden¹¹⁵. De NVAO stipte de behandelingstermijn aan als een knelpunt in haar zelfevaluatie¹¹⁶ en zou verbetering nastreven.

¹¹⁵ Wijzigingsdecreet, artikel 23 en structuurdecreet, artikel 60.

¹¹⁶ Selfevaluation report NVAO 2012, 16 april 2012.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Aanbevelingen van 2008

Aanbevelingen met verwijzing naar vindplaats in onderzoek van 2008	Huidige locatie Nederland	Huidige locatie Vlaanderen
Aanbevelingen externe kwaliteitszorg (2.3.4)		
... de opleidingen zo veel mogelijk geclusterd te visiteren en te accrediteren om de vergelijkbaarheid van de oordelen te vergroten, wat ook de juistheid van de oordelen mee garandeert.	4.2.1	4.2.2
... het toezicht door de NVAO op de samenstelling van de commissies te verbeteren.	4.3.1	4.3.2
Het streven naar marktwerking bij visitaties in Nederland dient heroverwogen te worden.	4.3.1	4.3.2
In de praktijk blijken niet alle onderwerpen en facetten van het accreditatiekader even belangrijk. De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof geven de ministers en de NVAO in overweging het accreditatiekader daarom te herijken. Tegelijk kan dan het kader meer op een inhoudelijke toetsing van de opleiding worden toegesneden.	2.2.1	2.3.1
De NVAO dient zich bij haar oordeel over de accreditatiewaardigheid van een opleiding niet louter te baseren op het visitatierapport. De NVAO zou meer gebruik moeten maken van hoorzittingen en verificatiecommissies.	4.4.1	4.4.2
Het Comité van Ministers en de NVAO dienen de harmonisatie van de Vlaamse en Nederlandse regels ten behoeve van de accreditatie intensiever te bevorderen.	4.7	4.7
De NVAO dient aan te geven hoe de verbeterfunctie van zelfevaluatie- en visitatierapporten beter tot haar recht kan komen.	2.2.3	2.3.3
Aanbevelingen toezicht op het kwaliteitszorgstelsel (2.5.2)		
In Nederland dient de minister van OCW er beter op toe te zien dat duidelijk is welke opleidingen op een gegeven moment geaccrediteerd zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan de onrechtmatige financiering en de mogelijk onrechtmatige diplomaverstrekking van de tijdelijk niet-geaccrediteerde opleiding zo spoedig mogelijk op te heffen.	4.6.1	-
In Vlaanderen dient de administratie te controleren of het opleidingsaanbod van de instellingen overeenstemt met het Hoger Onderwijsregister.	-	4.6.2
De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof bevelen het Comité van Ministers aan de hervorming van het accreditatiestelsel en de harmonisatie van wet- en regelgeving meer dan nu het geval is gezamenlijk vorm te geven.	4.7	4.7
Aanbevelingen vergelijking accreditatiestelsel (2.6.2)		
Het Rekenhof beveelt aan een voorziening te treffen waarmee het toezicht op de evaluatieorganen ten minste op hetzelfde niveau als in Nederland wordt gebracht.	-	4.3.2
Het overleg tussen de NVAO en de evaluatieorganen dient meer gestructureerd te verlopen.	4.3.1	4.3.2

Aanbevelingen met verwijzing naar vindplaats in onderzoek van 2008	Huidige locatie Nederland	Huidige locatie Vlaanderen
Voorts bevelen de Algemene Rekenkamer en het Rekenhof aan te bezien in hoeverre het functioneren van de VBI/evaluatieorganen zou kunnen worden geharmoniseerd.	4.3.1	4.3.2
Zij bevelen ook aan de rol van de NVAO en de VBI/evaluatieorganen duidelijker af te bakenen en na te gaan in welke mate een accreditatie zonder intermediaire organisaties als de VBI/evaluatieorgaan mogelijk en wenselijk is.	4.3.1	4.3.2
De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof bevelen aan te bezien in hoeverre bij de onderwijsaccreditatie van academische opleidingen de gescheiden beoordeling van het onderwijs en onderzoek beter kan worden gesynchroniseerd, of althans te bezien hoe de kwaliteit van het onderzoek explicieter kan worden betrokken bij de beoordeling van het onderwijs.	4.5.1	4.5.2
De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof bevelen aan te overwegen de accreditatietermijnen te harmoniseren. Ook bevelen zij aan de mogelijkheid te onderzoeken of een flexibilisering van de accreditatietermijn mogelijk en/of wenselijk is: een langere termijn in het geval er weinig belangrijke tekortkomingen bestaan, een kortere termijn als sprake is van aanzienlijke tekortkomingen.	4.7	4.7

BIJLAGE 2

Afkortingen en begrippen

ACTAL	Het Adviescollege toetsing regeldruk in Nederland adviseert de regering en Staten-Generaal om de regeldruk voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, zo laag mogelijk te maken.
ABA	Academische bachelor
Comité van ministers	De Nederlandse en Vlaamse ministers van Onderwijs
CROHO	Het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs bevat de lijst van alle in Nederland georganiseerde opleidingen voor hoger onderwijs die door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden erkend.
DUO	De Dienst Uitvoering Onderwijs voert als zelfstandig bestuursorgaan in opdracht van de minister van OCW een aantal onderwijswetten en -regelingen uit. De kerntaken zijn financiering, informatiebeheer en het beheer van het CROHO.
ENQA	De European Association for Quality Assurance in Higher Education heeft tot doel de Europese samenwerking te bevorderen op het gebied van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.
EQAR	Het European Quality Assurance Register for Higher Education is het onafhankelijke Europese register van kwaliteitsagentschappen. De opname in het EQAR-register toont aan dat een kwaliteitsagentschap instaat voor de toepassing van de gemeenschappelijke principes en uitgangspunten, zoals deze op Europees niveau zijn vastgesteld om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verzekeren (European Standards and Guidelines for Quality Assurance).
EVC	De Eerder Verworven Competenties zijn het geheel van kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes die zijn verworven door middel van werkervaringen. Het gaat dus om leren (een leerproces) dat niet via een onderwijsinstelling verloopt en dat niet met een studiebewijs werd bekrachtigd.
EVK	Een Eerder Verworven Kwalificatie is elk binnenlands of buitenlands studiebewijs dat aangeeft dat een formeel leertraject, al dan niet binnen onderwijs, met goed gevolg werd doorlopen, voor zover het niet gaat om een creditbewijs dat werd behaald binnen de instelling en opleiding waarin de betrokkene de kwalificatie wenst te laten gelden.
hbo	Hoger beroepsonderwijs
hbo-raad	De hbo-raad treedt op als koepel- en belangenorganisatie van Nederlandse hogescholen.
HOR	Het hogeronderwijsregister is een register van alle Vlaamse bachelor- en masteropleidingen en de opleidingstrajecten die leiden tot een postgraduaatgetuigschrift. Het register vermeldt voor iedere opleiding een aantal voorgeschreven gegevens.

IVHO	De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, de rechtmatigheid en doelmatigheid en de naleving van wet- en regelgeving (Nederland).
mbo	Middelbaar beroepsonderwijs (Nederland)
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PBA	Professionele bachelor
RIA	De reguleringssimpactanalyse is een geheel van noodzakelijke en logische stappen bij de voorbereiding van een beleidsmaatregel. Het is een gestructureerd proces dat de positieve en negatieve effecten van beleidsopties afweegt. Het eindresultaat is een document dat inzicht geeft in de voor- en nadelen van de beleidsopties (Vlaanderen).
Structuurdecreet	Decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen
TNO	Toets nieuwe opleiding
VBI	De Visiterende en Beoordelende Instanties zijn commerciële bureaus in Nederland die kunnen worden ingehuurd door de opleidingen voor de uitvoering van de visitaties en het opstellen van visitatierapporten.
VLHORA	Vlaamse Hogescholenraad
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VLUHR	Vlaamse Universiteiten en Hogescholen Raad
VSNU	De Vereniging van Universiteiten treedt op als koepel- en belangenorganisatie van Nederlandse universiteiten.
Wijzigingsdecreet	Decreet van 6 juli 2012 tot wijziging van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, wat het stelsel van kwaliteitszorg en accreditatie betreft
WHW	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek in Nederland
wo	Wetenschappelijk onderwijs

BIJLAGE 3

Antwoord van de Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

15 augustus 2013

Betreft: conceptrapport Vervolgonderzoek Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen

Het conceptrapport 'Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen' heb ik met veel belangstelling gelezen. Dit rapport, dat een vervolgonderzoek is van het verslag van het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer uit 2008, blikt terug op de aanbevelingen van het eerdere verslag en kijkt vooruit naar maatregelen in het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs dat momenteel in de Tweede Kamer ligt. Dat maakt dit rapport niet alleen informatief, maar ook waardevol en bruikbaar bij mijn overwegingen ten aanzien van dit wetsvoorstel. Daar zal ik aan het slot van deze brief verder op ingaan. Hieronder ga ik eerst in op de hoofdconclusies uit het conceptrapport voor zover deze niet terugkomen in de aanbevelingen, maak ik daarna een kanttekening en reageer ik vervolgens op de aanbevelingen. Als bijlage is tot slot een technische ambtelijke reactie op het rapport toegevoegd ten aanzien van enkele specifieke passages of teksten.

Reactie op hoofdconclusie

Uit het conceptrapport blijkt dat in het nieuwe stelsel voor kwaliteitsbewaking door de verscherpte focus van de opleidingsaccreditatie er meer aandacht is gekomen voor de inhoudelijke aspecten van de onderwijskwaliteit en in het bijzonder op het gerealiseerde eindniveau. Verder wordt geconstateerd dat andere aanpassingen zijn gepleegd, waardoor de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO) bij de accreditatie kritischer kan oordelen. Ik ben verheugd over deze conclusies, die overeenkomen met de doelstellingen van het nieuwe stelsel. Wel geeft het conceptrapport weer dat de beperkte opleidingsaccreditatie vervlakking van het oordeel tot gevolg kan hebben door de verminderde detaillering van de beoordeling. Daarmee kan het risico ontstaan dat essentiële aspecten waarop een opleiding slecht scoort, onzichtbaar blijven. Verder wordt gewezen op het risico dat de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor kwaliteitszorg en bewaking vermindert als de NVAO een meer sturende positie krijgt bij het benoemen van de commissie van deskundigen zoals in eerder genoemd wetsvoorstel wordt voorgesteld. Tot slot wordt erop gewezen dat er in Nederland nog geen aanwijzingen zijn dat de gewenste en verwachte administratieve lastenreductie van 25 procent is gerealiseerd. Deze informatie zal ik met de uitkomsten uit rapporten van de Inspectie van het Onderwijs, de NVAO, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en een internationale evaluatie (uitgevoerd door ENQA) verwerken in een overkoepelende rapportage.

Kanttekening

Berekening administratieve lasten

Er is een schatting gemaakt van de totale kosten van het accreditatiestelsel. In het rapport is aangegeven dat de voor deze schatting beschikbare informatie zeer beperkt is, met name wat betreft de interne kosten die de instellingen in het hoger onderwijs maken. Op grond van de zeer beperkte beschikbare informatie wordt een globale schatting gemaakt van de totale kosten van het accreditatiestelsel. Ik vind onvoldoende basis voor een kwantitatieve kosten-schatting.

Reactie op aanbevelingen

Nederland

Ik ben met u van mening dat getroffen maatregelen de kans moeten krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. Daarbij waardeer ik uw insteek om te bezien of de aanvullende maatregelen van het wetsvoorstel kunnen bijdragen aan de versterking van de kwaliteitsbewaking. Als aanbeveling komt naar voren dat de externe oordeelsvorming zou kunnen worden verbeterd door de invoering van clustergewijze visitatie en het afzonderlijk beoordelen van het gerealiseerd eindniveau en examinering. Deze maatregelen zijn onderdeel van het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs en deze aanbeveling onderstreept het belang om deze maatregelen in te voeren. Verder wordt aangegeven dat externe oordeelsvorming zou kunnen worden verbeterd door de NVAO meer gebruik te laten maken van bestaande bevoegdheden om aanvullende vragen te stellen of zelf herbeoordelingen van scripties uit te voeren. Ik zal met de NVAO in gesprek gaan hoe binnen bestaande bevoegdheden het optimale resultaat kan worden behaald. Daarbij hecht ik eraan instellingen niet onnodig te belasten en bij de positie van het visitatiepanel uit te gaan van high trust waar dat kan. Daarnaast acht u het van belang dat instellingen en opleidingen zelf meer inzicht bieden in geleverde onderwijskwaliteit en dat zij zich hierover openbaar verantwoorden, aangezien instellingen primair verantwoordelijk zijn. Ik onderschrijf het standpunt dat instellingen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en het verantwoorden van haar resultaten. De afgelopen periode zijn al diverse acties ondernomen om inzicht in deze informatie te vergroten onder andere door het introduceren van een studiebijsluiters. In de studiebijsluiters staat bijvoorbeeld vermeld hoeveel eerstejaars aan een studie beginnen, maar ook hoeveel contacten een student kan verwachten, de doorstroom naar het tweede jaar, het arbeidsmarktperspectief en de studenttevredenheid over de opleiding, waardoor studenten beter in staat zijn een betere studiekeuze te maken. Ook worden nu gesprekken gevoerd met de NVAO, Inspectie en Reviewcommissie Hoger Onderwijs om te komen tot gelijklopende definities van kengetallen. Daarnaast wordt transparante vergelijkende informatie over geaccrediteerde opleidingen in het hoger onderwijs ten behoeve van (aankomende) studenten en anderen ter beschikking gesteld via Studiekeuze123. Bij elk getuigschrift van geaccrediteerd hoger onderwijs in Nederland wordt een Diploma Supplement verstrekt door de onderwijsinstelling. De inhoud betreft een gestandaardiseerde beschrijving van de aard, het niveau, de context, de inhoud en de status van de studie die door de afgestudeerde succesvol is afgerond.

Gezamenlijke aanbevelingen

In het conceptrapport wordt aanbevolen dat Nederland en Vlaanderen uitdrukkelijker zouden moeten overwegen om de organisatie van externe kwaliteitsbewaking meer op elkaar af te stemmen en om voor bijstellingen lering te trekken uit elkaars ervaringen. Het nieuwe accreditatiestelsel dat per 1 januari 2011 is ingevoerd dient mijns inziens een volledige cyclus te doorlopen om, zoals ook blijkt uit het conceptrapport, de kans te krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. Daarnaast wordt voorgesteld dat de NVAO de doorlooptijd voor de behandeling van de accreditatieaanvragen beter moet beheersen. Dit onderwerp heeft mijn aandacht, versterkt door mijn voornemen om clustergewijs te gaan visiteren. Ik zal hierover dan ook in gesprek gaan met de NVAO.

Vervolg

Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer zend ik medio september 2013 de evaluatie van het nieuwe accreditatiestelsel naar de Tweede Kamer. Deze evaluatie zal een overkoepelende rapportage betreffen van een aantal rapporten, waaronder het eindrapport van de Algemene Re-

kenkamer - mits dat uiteraard op tijd openbaar wordt. Ik acht het van belang de resultaten van de evaluatie van het accreditatiestelsel mee te kunnen nemen bij de behandeling van het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs, welke is gepland op 30 september aanstaande. Zo wordt eveneens de Tweede Kamer in de gelegenheid gesteld de uitkomsten van de overkoepelende rapportage te betrekken bij die behandeling. Bij de overkoepelende rapportage waarin ook informatie uit het rapport van de Algemene Rekenkamer en het Rekenhof wordt opgenomen, zal ik een beleidsreactie opstellen en eventuele implicaties voor het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs uiteenzetten.

Met vriendelijke groet,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker

Het antwoord bevatte ook een bijlage met een ambtelijke reactie , die hier niet is opgenomen.

BIJLAGE 4

Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

2 september 2013

Betreft: Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen - Vervolgonderzoek

Met veel interesse las ik het ontwerp van verslag van het vervolgonderzoek ‘Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen’.

Ik zou graag willen gebruik maken van de mogelijkheid die u me aanbiedt om te reageren op het ontwerpverslag.

Als eerste algemene opmerking zou ik willen meegeven dat dit vervolgonderzoek voor Vlaanderen te vroeg kwam. Het decreet dat het nieuwe kwaliteitszorgsysteem invoert, is pas in juli 2012 goedgekeurd en was nog niet in werking getreden op het ogenblik van de rapportage. Enkele conclusies zijn daarom enkel gebaseerd op visitatierapporten uit de eerste accreditatieperiode of op gesprekken met vertegenwoordigers van instellingen en evaluatieorganen. Hierdoor zijn de uitspraken over het nieuwe stelsel, bijvoorbeeld op het vlak van het meer nadruk leggen op het gerealiseerde eindniveau of de onderbouwing van de oordelen, volgens mij minder valabel.

Ten tweede valt het op dat de opstellers van het rapport de internationale dimensie van hoger onderwijs en het Europees kader van kwaliteitszorg niet echt in de verf zetten, terwijl dit in deze materie wel relevant is. Zo is het internationaal aanvaard dat de essentie van wederzijdse erkenning van diploma's gebaseerd is op een wederzijds vertrouwen dat de kwaliteit gegarandeerd wordt door systemen van kwaliteitszorg. Daartoe werden tevens internationale afspraken gemaakt (ESG - European Standard and Guidelines en EQF - European Qualifications Framework) en heeft men internationale organisaties opgezet en uitgebouwd zoals EQAR (European Quality Assurance Register for Higher Education) om dit proces in navolging van de Bologna-afspraken te begeleiden.

Wat betreft de aanbevelingen op pagina's 15 en 16 uit het rapport, had ik graag volgende meer gedetailleerde opmerkingen gegeven:

1. De opzet van het nieuwe accreditatiestelsel is om de externe kwaliteitsbewaking meer te laten focussen op de inhoudelijke aspecten van de onderwijskwaliteit en in het bijzonder op het gerealiseerde eindniveau. Het nieuwe beoordelingskader dat zal worden gebruikt voor de opleidingsaccreditaties legt hierop de nadruk. De visitatiecommissie zal een gewogen en gemotiveerd oordeel moeten geven, dat onderbouwd moet zijn door de bij het visitatierapport gevoegde verifieerbare feiten. Hierdoor hopen we dat de vrees die in het rapport wordt geuit voor een verminderde detaillering van de beoordeling en een vervlakking van het oordeel niet terecht zal blijken te zijn, maar juist een verbetering ten aanzien van de huidige situatie.
2. Het rapport beveelt aan dat Nederland en Vlaanderen, onder meer in het licht van de voorziene wederzijdse erkenning van diploma's, de organisatie van de externe kwaliteitsbewaking meer op elkaar afstemmen. De erkenning van diploma's vergt niet per se een gelijk systeem van externe kwaliteitsbewaking, maar wel een systeem van kwaliteitsbewaking dat conform de European Standards and Guidelines for quality assurance in higher

education is uitgetekend. Dit is nu het geval. Tevens wil ik opmerken dat in het rapport geen enkele keer verwezen wordt naar de Lissabon Recognition Convention dat aan de basis ligt van de academische erkenning van gelijkwaardigheid van diploma's in Europa. In dit Verdrag staat uitdrukkelijk bepaald dat de niet-erkenning gebaseerd dient te zijn op de aanwezigheid van een substantieel verschil. Er wordt niet verwezen naar kwaliteitszorgsystemen die moeten afgestemd zijn op elkaar. Dit zou ook niet logisch zijn: indien kwaliteitszorgsystemen binnen Europa, op elkaar dienen afgestemd zijn als voorwaarde voor de erkenning van de gelijkwaardigheid, dan zullen we de grootste moeite hebben om bv. diploma's van de London School of Economics of de Oxfordse colleges te erkennen. Zij werken immers enkel met een accreditatie op het niveau van de instelling. Kortom: de erkenning van diploma's is niet gebaseerd op de uniformisering van kwaliteitszorgsystemen. Daarnaast zijn het Vlaamse en het Nederlandse accreditatiekader voor opleidingsaccreditaties alsnog voor 95% hetzelfde. Het is wel zo dat we veel meer dan nu het geval is, van elkaars ervaringen moeten leren.

3. Ik onderschrijf uw aanbeveling dat de externe kwaliteitsbeoordeling voldoende aandacht moet besteden aan het toegepaste EVC- en EVK-beleid en het beleid met betrekking tot schakelprogramma's. Dit zal zeker aan bod komen tijdens de instellingsreview. We hebben voor deze aanpak geopteerd, omdat ik denk dat wanneer dit zou gebeuren tijdens de opleidingsaccreditaties, deze dan zouden worden overbevraagd, wat zou leiden tot langere doorlooptijden en oplopende kosten voor de instellingen.
4. Ook de kwaliteit en het gebruik van wetenschappelijk onderzoek voor elke opleiding betrekken in de beoordeling van de onderwijskwaliteit, lijkt me een te zware belasting voor de opleidingsaccreditatie. Het is correct dat een kwaliteitsvolle master moet kunnen steunen op kwaliteitsvol onderzoek in dat domein en dat de verwevenheid van onderwijs en onderzoek in de academische opleidingen moet worden gereflecteerd in de leerresultaten. Maar het lijkt me realistischer om het onderzoeksbeleid, voor zover dit de kwaliteit van het onderwijs beïnvloedt, bij de instellingsreview te laten beoordelen en de opleidingsaccreditaties niet te belasten met een beoordeling van de kwaliteit van het onderzoek.
5. De contacten tussen de NVAO en de evaluatieorganen zijn versterkt: ongeveer om de twee maanden komt een 'klankbordgroep' bijeen, waardoor er overleg op regelmatige basis mogelijk is.
6. Tussentijdse opleidingen bekijken en maatregelen treffen zijn in Vlaanderen niet mogelijk. In de eerste ronde konden enkel negatieve of positieve accreditatiebesluiten worden genomen, maar in de tweede ronde opleidingsaccreditaties kan de NVAO wel een accreditatie toekennen die beperkt is in de tijd. Wanneer van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt, zal de instelling een herstelplan moeten indienen en een gedeeltelijke hervisitatie moeten ondergaan. Door deze nieuwe procedure wordt er een vorm van follow-up verzekerd voor de opleidingen waarbij de aanwezigheid van de generieke kwaliteitswaarborgen niet voldoende is gegarandeerd. We hopen dat de NVAO hiervan gebruik zal maken.
7. De resultaten van de eerste accreditatieronde zijn nog niet volledig in kaart gebracht, maar er is al heel wat voorbereidend werk gebeurd. De samenvattende tabellen van de tot augustus 2012 beschikbare visitatierapporten zijn opgesteld, maar moeten verder aangevuld worden met de sedert dan verschenen rapporten. Van deze gegevens zal binnenkort een analyse gemaakt worden.

Op de Onderzoeksbevindingen (Deel 2 van het rapport) had ik graag volgende reacties meegegeven:

1. Het verontrust me dat volgens de vertegenwoordigers van de evaluatieorganen en de NVAO de externe kwaliteitsbewaking van het gerealiseerde niveau vooral vormelijk wijzigt, met name de indeling van het kader, en dat er weinig inhoudelijk zou veranderen. Nochtans is in het nieuwe kwaliteitszorgsysteem het gerealiseerde eindniveau een expliciete generieke kwaliteitswaarborg, veel sterker dan in de eerste ronde. Als deze houding bewaarheid wordt, dan is dit strijdig met de letter en geest van het decreet. Vooraleer hierover verdere uitspraken te doen, zou ik de eerste visitatierapporten willen afwachten en die goed analyseren. Desgevallend zal het accreditatiekader moeten worden bijgestuurd zodat de opleidingen zeker meer inhoudelijk zullen worden beoordeeld, met meer aandacht voor het gerealiseerde eindniveau.
2. Ik ga akkoord met de vaststelling dat sommige domeinspecifieke leerresultaten minder expliciet en minder internationaal geïnspireerd zijn dan de referentiekaders in de visitatierapporten van de eerste ronde. Dit is een aandachtspunt dat blijvend moet worden opgevolgd.
3. Zoals u zelf aangeeft, is het stelsel van opleidingsaccreditaties van de derde ronde nog niet definitief uitgewerkt en zal er hiervoor worden rekening gehouden met de evaluatie en de proefprojecten in 2018. Het is dus moeilijk om voor dit stelsel nu al de risico's in te schatten. Op de risico's die u opsomt op pagina's 35 en 36 van het ontwerpverslag, kan ik u volgende elementen meegeven:
 - a. De beslissing tot accreditatie wordt genomen door de NVAO, niet door de internationale experts. Hun oordeel is wel een element bij de besluitvorming, maar de NVAO zal nog steeds in alle onafhankelijkheid de beslissing nemen;
 - b. Decretaal is bepaald dat alle stakeholders ook in de derde ronde betrokken zullen blijven bij de kwaliteitsbewaking;
 - c. Het opleidingsdossier is meer dan een zelfevaluatieverslag zoals we het nu kennen. De eisen die eraan gesteld zullen worden zullen hoger zijn, want de accreditatie hangt ervan af;
 - d. De generieke kwaliteitswaarborgen blijven dezelfde in de derde ronde, en de leerresultaten moeten even goed als in de tweede ronde internationaal geïnspireerd zijn. Het kan niet de bedoeling zijn dat er aan de normen van de instelling wordt gesleuteld;
 - e. Er blijft een internationale toets door de inschakeling van internationale experts, en de instelling moet aangeven waarom ze die experts heeft gekozen. Deze zullen dus wel genoeg gewicht in de schaal kunnen leggen om eventuele negatieve beslissingen te nemen.
 - f. Er is nog een periode van acht jaar om het systeem van interne kwaliteitsbewaking te verbeteren. Ik veronderstel en hoop dat de instellingen deze periode zullen aangrijpen om hieraan te werken. Daarnaast komt er al eerder een toets van het interne kwaliteitszorgsysteem in de eerste ronde van de instellingsreviews;
 - g. Indien zou blijken dat er een ongelijke behandeling/beoordeling zou ontstaan doordat de instellingen een beroep doen op verschillende expertteams, dan zal dit moeten te-

geengegaan worden door een aanscherping van het accreditatiekader. Hier zal ik zeker op toezien.

Op dit ogenblik is er eigenlijk ook al een ongelijke beoordeling mogelijk over de opleidingen heen, wat ook in dit rapport wordt vermeld (bijvoorbeeld op pagina 38: “de 20 visitatierapporten rapporteren niet systematisch over dezelfde aspecten”).

- h. In de tweede ronde hebben we er bewust voor gekozen om de doorlooptijd van de visitaties te beperken tot 12 maanden, opdat het visitatierapport nog een voldoende graad van actualiteit zou hebben. Maar niet alleen de doorlooptijd van de visitatie moet worden bekeken, ook de voorbereiding van het zelfevaluatierapport en de tijd voor het nemen van het accreditatiebesluit moet worden geteld. De beperking van de doorlooptijd vonden wij belangrijker dan het clusteren van de opleidingsbeoordelingen.
4. Het is voor mij onduidelijk wat wordt bedoeld met de verlaging van het niveau van de afgestudeerden als een risico van flexibilisering (zie pagina 43). Graag had ik hierover wat meer verduidelijking gehad.
5. Verder vermeldt het rapport als risico van de flexibilisering een verhoging van het aantal studenten dat ongekwalificeerd uitstroomt wegens uitputting van het leerkrediet. Dit risico is niet ontstaan door de flexibilisering en bestond vroeger ook al, aangezien een student die triste ook niet meer werd gefinancierd.
6. De correcte waardering van EVC/EVK zal expliciet aan bod komen in de instellingsreview en zou een thema van diepgaander onderzoek (trials) kunnen zijn.

Wat betreft de opvolging van de aanbevelingen voor kwaliteitsbewaking uit het vorige rapport kan ik dit opmerken:

1. Beoordeling in clusters: zoals eerder gemeld, vond de Vlaamse overheid bij het uitschrijven van het kwaliteitszorgsysteem dat het beperken van de doorlooptijd moet primeren op het clusteren van de beoordelingen.

De vergelijkbaarheid van de oordelen moet wel niet alleen bewaakt worden voor de opleidingen van een cluster, maar ook over de clusters heen. Dat kan alleen gerealiseerd worden door een goed uitgeschreven accreditatiekader. Daarom werden er in het decreet eisen gesteld met betrekking tot het accreditatiekader, wat voordien niet het geval was. Daarnaast is training van de secretarissen en van de experts van groot belang om te komen tot die vergelijkbaarheid van de oordelen. Ook bij het werken met een cluster met 18 opleidingen, is er geen garantie voor een vergelijkbaarheid van de oordelen, gelet op het grote tijdsverloop tussen de eerste visitatie en de laatste visitatie en gelet op het feit dat er vaak gewerkt wordt met verschillende deelcommissies.

2. Het klopt dat de problemen met het HOR nog niet helemaal uitgeklaard zijn, maar het HOR zal in de komende maanden geherpositioneerd worden. Dit komt namelijk aan bod in een ontwerp van decreet dat op dit ogenblik wordt voorbereid op basis van het eerste evaluatierapport over de flexibilisering.

Ik wil u nogmaals bedanken voor de kritische blik waarmee u de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs hebt onderzocht en hoop dat we in de toekomst verder kunnen samen werken om de kwaliteit van het hoger onderwijs in Vlaanderen te blijven bewaken en verbeteren.

Met vriendelijke groeten

Pascal Smet

Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

BIJLAGE 5

Antwoord van de NVAO

27 augustus 2013

Hierbij ontvangt u de reactie van de NVAO op het ontwerpverslag van het vervolgonderzoek van de Rekenkamer / het Rekenhof.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Mocht u nog vragen hebben, aarzel niet om ons te contacteren.

Met vriendelijke groet,

Dr. A. H. Flierman

Voorzitter

Reactie NVAO op ontwerpverslag vervolgonderzoek Rekenkamer / Rekenhof, juli 2013

Algemeen

De NVAO herkent de conclusies van het vervolgonderzoek dat de Rekenkamer en het Rekenhof hebben gevoerd naar de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Ook kan ze zich in grote lijnen vinden in de voorgestelde aanbevelingen.

Het nieuwe accreditatiestelsel is in Nederland nog maar recent ingevoerd en in Vlaanderen moet het vanaf het academiejaar 2013-2014 van start gaan. Een aantal conclusies en aanbevelingen is dan ook geformuleerd op basis van een beperkte set aan ervaringen. De NVAO heeft u daarom haar recent vastgesteld jaarverslag toegestuurd. De feitelijke gegevens en de bevindingen in dit jaarverslag kunnen eventueel nog meegenomen worden in het eindrapport van de Rekenkamer/Rekenhof. In bijlage worden ook enkele feitelijke onjuistheden / toevoegingen op het rapport opgenomen.

Hoofdconclusies

Wat de hoofdconclusies betreft, is het juist dat de opleiding nu beoordeeld wordt op een beperktere set van drie standaarden/generieke kwaliteitswaarborgen, daar waar in het vorige stelsel nog beoordeeld werd op zes onderwerpen en meerdere facetten. De meeste facetten wat doelstellingen, programma, personeel en gerealiseerd niveau betreft komen evenwel aan bod binnen de drie standaarden van het nieuwe stelsel en dienen expliciet meegenomen te worden in de visitaties.

De administratieve lasten dragen ook de aandacht weg van de NVAO. NVAO zal nagaan op welke manier zij kan bijdragen tot een vermindering van de administratieve lasten. Wat Nederland betreft, lijkt de berekening door het Rekenhof en de Rekenkamer te veel gebaseerd op aannames die onvoldoende gemotiveerd zijn. De kostenraming is onvoldoende zuiver en actueel om er conclusies uit te trekken. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of de aangehaalde kosten slechts daadwerkelijk enkel de administratieve lasten in kaart brengen. Het lijkt er op dat de kosten die instellingen maken in voorbereiding op de instellingstoets zijn meegerekend, terwijl dat voor een deel kosten zijn voor professionalisering van het kwaliteitszorgap-

paraat. Voor een verdere uitwerking verwijzen we naar de opmerkingen onder Hoofdstuk 3, 4.8. Wat Vlaanderen aangaat, zijn er in het nieuwe accreditatiestelsel een aantal elementen ingevoerd die bijdragen tot een vermindering van de administratieve lasten.

De doorlooptijd is een ander aandachtspunt voor de NVAO. De doorlooptijd wordt in grote mate bepaald door een geconcentreerde periode van indienen van de aanvragen. In de huidige regelgeving is deze concentratie moeilijk te vermijden, omdat het merendeel van de accreditatietermijnen in Nederland vervallen op het einde van het jaar en ook in Vlaanderen dan een groot aantal aanvragen wordt ingediend. De NVAO heeft interne maatregelen genomen om de doorlooptijd beter te monitoren en dit heeft in 2012 en 2013 reeds geresulteerd in een vermindering van de doorlooptijd ten opzichte van voorgaande periodes en een halvering ten opzichte van de vergelijkbare periode 2006-2007. De NVAO streeft bovendien naar een flexibilisering van de huidige accreditatietermijnen in het licht van toekomstige clustering, zodat een betere spreiding van accreditatieaanvragen over het jaar mogelijk wordt. Om dit mogelijk te maken is een aanpassing van de wetgeving nodig, zowel in Nederland als in Vlaanderen.

In Vlaanderen staat de aandacht voor het eindniveau in het nieuwe accreditatiekader centraal in de derde generieke kwaliteitswaarborg: *“De opleiding beschikt over een adequaat systeem van beoordeling, toetsing en examinering en toont aan dat de beoogde leerresultaten worden gerealiseerd.”* Bij de criteria om deze generieke kwaliteitswaarborg te beoordelen staat de validiteit, betrouwbaarheid en transparantie van de beoordeling, toetsing en examinering voorop. Uiteraard worden bij een beoordeling van het eindniveau ook de inzetbaarheid van afgestudeerden op de arbeidsmarkt of de doorstroom naar een vervolgopleiding alsook het diplomarendement meegenomen.

Wat de opleidingsaccreditaties in de derde accreditatieronde betreft, heeft de NVAO tijdens de besprekingen met de koepels, de overheid en de studenten op het klankbordoverleg steeds het standpunt ingenomen zich niet te kunnen vinden in de uitwerking van de derde ronde zoals ze nu (onder voorbehoud) voorzien is in het decreet. De NVAO sluit zich dan ook aan bij de risico's waarop het Rekenhof/de Rekenkamer wijst.

Wat de harmonisatie tussen de Nederlandse en Vlaamse stelsels betreft, lijkt er op het eerste zicht meer differentiatie te zijn ontstaan. Termijnen en wettelijke gevolgen in het stelsel zijn inderdaad nog steeds verschillend, maar zowel inhoudelijke als procedurele aspecten zijn dat in de feiten minder. Zo is er ook in Vlaanderen structureel overleg met de evaluatiebureaus over de te volgen werkwijze en wordt er in overleg, onder meer via intervisie, gewerkt aan de professionalisering van de secretarissen van de visitatiecommissies. Zo wordt ook in Nederland in de instellingstoets niet enkel gefocust op de interne kwaliteitszorg, maar komt onderwijsbeleid en kwaliteitscultuur in een brede betekenis aan bod, zoals dat ook geëxpliciteerd het geval is in de instellingsreview in Vlaanderen. Vermits het nieuwe accreditatiestelsel in Vlaanderen nog moet opstarten, zijn er nog geen ervaringen, maar de NVAO meent nu reeds dat in de praktijk de inhoud van de Nederlandse instellingstoets in belangrijke mate vergelijkbaar zal zijn met de Vlaamse instellingsreview.

Wat de domeinspecifieke leerresultaten betreft, stelt de NVAO met de Rekenkamer / het Rekenhof vast dat deze vaak algemeen zijn geformuleerd. Dit is allicht het resultaat van de consensus die moet bereikt worden tussen alle opleidingen. Hoewel de internationale afstemming mogelijk beter kan, voorziet de procedure er wel in dat advies wordt ingewonnen bij twee onafhankelijke internationale deskundigen. Op die wijze grijpt wel een internationale validering plaats.

Tot slot een bemerking m.b.t. de flexibilisering in Vlaanderen. De instrumenten die flexibilisering mogelijk maken wel degelijk voorwerp uit van de visitaties. De mogelijke invloed op de kwaliteit van de opleidingen (en de individuele studietrajecten) worden door de visitatiecommissies onderzocht. (Zie verder de opmerkingen onder hoofdstuk 3, 3.5).

Aanbevelingen

NVAO herkent quasi alle aanbevelingen, maar wenst ze toch nog een per een langs te lopen:

Gezamenlijke aanbevelingen

- (1) De wederzijdse erkenning van diploma's is intussen een feit. Toch zal de NVAO blijven ijveren voor en werk maken van een beter op elkaar afstemmen van de externe kwaliteitsbewaking. Zoals hoger reeds aangestipt, lijkt er op het eerste gezicht meer differentiatie te zijn ontstaan. Dit is correct wat termijnen en wettelijke gevolgen betreft. Dit is veel minder het geval wanneer het gaat om inhoudelijke en procedurele aspecten. Bovendien wil de NVAO naar aanleiding van de uitwerking van de interne processen voor het nieuw accreditatiestelsel in Vlaanderen deze zo sterk mogelijk afstemmen op de Nederlandse processen.
- (2) Bij de totstandkoming van de nieuwe kaders in Nederland en Vlaanderen hebben pilots plaats gevonden en is lering getrokken uit de ervaringen met de kaders in beide landen. Ook werd bij de totstandkoming van de nieuwe kaders in Vlaanderen rekening gehouden met de beperkte ervaring van het nieuwe stelsel in Nederland. Dat de eerste ronde van instellingsreviews in Vlaanderen een nulmeting is, waarna geëvalueerd wordt, is daar bijvoorbeeld een rechtstreeks gevolg van.
- (3) Het bewaken van de doorlooptijd is een van de belangrijkste aandachtspunten van de NVAO het voorbije jaar en de komende jaren.

Nederland

- (1) De verplichting tot geclusterd visiteren in hbo en wo is opgenomen in het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. De NVAO is afhankelijk van de aanname van dit voorstel mbt de uitvoering ervan.
- (2) Hetzelfde geldt voor de uitsplitsing van de derde standaard van het kader.
- (3) De NVAO maakt nu reeds meer gebruik van de bestaande bevoegdheid om aanvullende vragen te stellen of zelf herbeoordelingen van scripties uit te voeren. Dit zal naar de toekomst toe bestendigd worden.
- (4) Deze aanbeveling betreft de instellingen.

Vlaanderen

- (1) Alle aangebrachte punten zijn onderwerp van gesprek bij het structureel overleg met het evaluatieorgaan.
- (2) In Vlaanderen blijft de verwevenheid van onderzoek en onderwijs een belangrijk aandachtspunt voor academische opleidingen. De NVAO is er van overtuigd dat visitatiecommissies voldoende oog blijven hebben voor de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek als motor van onderwijskwaliteit. Immers, de doelstellingen van opleidingen moeten passen voor niveau en oriëntatie (bachelor of master; professioneel of academisch gericht) binnen het Vlaamse kwalificatieraamwerk en moeten blijven aansluiten bij de

actuele eisen die in internationaal perspectief vanuit het beroepenveld en het vakgebied worden gesteld aan de inhoud van de opleiding. Bij academische opleidingen houdt dat internationaal een verwevenheid van onderzoek en onderwijs in. Ook in Nederland is de onderzoeksverwevenheid niet expliciet in het kader opgenomen. Desondanks kijken visitatiecommissies bij Nederlandse academische opleidingen nadrukkelijk naar de onderzoekscomponent in de programma's en de onderzoekskwaliteit van het personeel. Het uitgangspunt van de NVAO is dat dit in Vlaanderen ook zal gebeuren.

- (3) Er zijn structureel bestuurlijke (klankbordoverleg), technische en ambtelijke contacten met de koepels en het evaluatieorgaan. Deze kunnen waar nodig uiteraard nog geïntensiveerd worden, maar de jongste jaren is naar aanleiding van de vormgeving van het nieuwe stelsel het overleg geïntensifieerd tot tweemaandelijks vergaderingen, ook met de overheid en de administratie.
- (4) Er zijn momenteel geen instrumenten voorzien om de kwaliteit van een opleiding die een positief accreditatiebesluit heeft gekregen tussentijds te bekijken. Gezien de Vlaamse overheid momenteel sterk inzet op de lastenverlaging, is de kans gering dat zij voorstander is van deze mogelijkheid. Een opleiding die een hersteltermijn heeft gekregen (1 tot 3 jaar) wordt op het einde van de hersteltermijn wel opnieuw beoordeeld. De hersteltermijn wordt afgetrokken van de nieuwe accreditatietermijn.
- (5) De overstap naar de derde accreditatieronde gebeurt na een grondige evaluatie in 2018. Deze is decretaal ingeschreven.

Het antwoord bevatte ook een bijlage met feitelijke onjuistheden / toevoegingen, die hier niet is opgenomen.

BIJLAGE 6

Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer/Rekenhof, Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 554, nrs. 1–2 / Vlaams Parlement, Stuk 37-I (2007-2008) – Nr.1, 4 september 2008.

VLIR/VLHORA (2005). Handleiding onderwijsvisitaties VLIR/VLHORA. Brussel, februari 2005.

Vluhr. Concept Visitatieprotocol (hoofdstukken 1-5), januari 2013.

Tuning Educational Structures in Europe, Closing Conference, Brussels, 31 May 2002.

Vlaamse Overheid, Hoger Onderwijs in cijfers, december 2012.

Evaluatie van de EVC-, EVK- en vrijstellingsprocedures aan de associaties, hogescholen en universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, mei 2010.

De Clercq K. en Verboven F., Slaagkansen aan Vlaamse universiteiten, Vives briefing 27 september 2010.

Studiesucces generatiestudenten in 2007-2008,
<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/werken/studentadmin/studentengegevens/Studiesucces%20generatiestudenten%20in%202007.pdf>

Vlaamse Onderwijsraad. Raad Hoger Onderwijs (2007). Flexibilisering van het hoger onderwijs, een verkenning, Antwerpen-Apeldoorn, Garant.

NVAO, Evaluatieve gesprekken in Vlaanderen: thematische samenvatting van de bevindingen en overwegingen van de NVAO, oktober 2011.

Selfevaluation report NVAO 2012, 16 april 2012.

NVAO, Vinger aan de pols, Jaarverslag 2011.

Wet- en regelgeving

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Wet van 8 oktober 1992, houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Wet op het onderwijstoezicht. Wet van 20 juni 2002 houdende Wet op het onderwijstoezicht.

Wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs alsmede tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister.

Structuurdecreet. Decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

Decreet van 30 april 2004 betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen.

Besluit van de Vlaamse Regering van 8 februari 2013 betreffende de bekrachtiging van het kader voor de opleidingsaccreditatie tweede ronde.

NVAO, Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs Instellingstoets kwaliteitszorg, 22 november 2011.

NVAO, Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs Opleidingsbeoordeling (beperkt), 22 november 2011.

NVAO, Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs Opleidingsbeoordeling (uitgebreid), 22 november 2011.

NVAO, Accreditatiestelsel hoger onderwijs Vlaanderen, Kader voor de opleidingsaccreditatie 2de ronde, 13 mei 2013.

NVAO, Accreditatiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs Vlaanderen, 1 september 2009.

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.
Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



DRUK

Albe De Coker

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be