

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2008-2009

19 november 2008

VERSLAG

– van het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer –

over kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen

GEDACHTEWISSELING

**met de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof
en de heer Frank Vandenbroucke, viceminister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie
uitgebracht door mevrouw Kathleen Helsen**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Monica Van Kerrebroeck.

Vaste leden:

de heer Werner Marginet, de dames Katleen Martens, An Michiels, Marie-Rose Morel, de heer Leo Pieters;

de dames Veerle Heeren, Kathleen Helsen, Sabine Poleyn, Monica Van Kerrebroeck;

de dames Stern Demeulenaere, Laurence Libert, de heer Hans Schoofs;

de heer Dirk De Cock, mevrouw Anissa Temsamani, de heer Robert Voorhamme.

Plaatsvervangers:

mevrouw Marijke Dillen, de heren Pieter Huybrechts, Stefaan Sintobin, de dames Greet Van Linter, Gerda Van Steenberge;

de heren Ludwig Caluwé, Paul Delva, Jos De Meyer, Luc Martens;

de heer Karlos Callens, de dames Margriet Hermans, Fientje Moerman;

de heren Chokri Mahassine, Ludo Sannen, Joris Vandenbroucke.

Toegevoegde leden:

de heer Kris Van Dijck;

de heer Jef Tavernier.

Zie:

37-I (2007-2008)

- Nr. 1: Verslag van het Rekenhof en van de Algemene Rekenkamer
- Nr. 2: Verslag over gedachtewisseling

INHOUD

	Blz.
1. Toelichting door de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof.....	4
1.1. Inleiding.....	4
1.2. Onderzoeksmethode	5
1.3. Interne kwaliteitszorg	5
1.4. Externe kwaliteitszorg	6
1.5. Kosten en toezicht	7
1.6. Vergelijking Nederland en Vlaanderen	7
1.7. Besluit.....	8
2. Antwoord van de minster	8
3. Vragen en opmerkingen van de leden	10

DAMES EN HEREN,

Op 23 oktober 2008 besprak de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie het verslag van het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer over kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen (*Parl. St. VI. Parl. 2007-08, nr. 37-I/1*). Het verslag werd toegelicht door de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof. De heer Frank Vandenbroucke, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming formuleerde een antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof. Voorafgaand had een gedachtewisseling plaats met de Vlaamse Hogescholenraad (VLHORA), de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR), de Christelijke Onderwijscentrale (COC), ACOD Onderwijs (Algemene Centrale der Openbare Diensten) en VSOA-Onderwijs (Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt). Het verslag hiervan is terug te vinden in *Parl. St. VI. Parl. 2007-08, nr. 37-I/2*.

1. Toelichting door de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof

De heer *Adri De Brabandere* zegt dat de belangrijke gevolgen van de Bolognaverklaring van 1999 de Algemene Rekenkamer van Nederland en het Rekenhof ertoe aangezet hebben om een gezamenlijk onderzoek naar de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen uit te voeren.

1.1. Inleiding

Met de Bolognaverklaring hadden de ondertekenaars de intentie tegen 2010 een Europese hogeronderwijsruimte te creëren, waarin de verschillende opleidingen op elkaar zijn afgestemd. Het gevolg daarvan was onder meer de geleidelijke invoering van de bachelor-masterstructuur (bama). De verklaring hield ook de verbintenis in om een transparant stelsel van externe kwaliteitszorg in te voeren.

Op de opvolgingsconferenties werd een stand van zaken opgemaakt. In 2009 zal een opvolgingsconferentie plaats hebben in Leuven.

Nederland en Vlaanderen hebben samen een accreditatiestelsel uitgewerkt. Dat heeft geleid tot het verdrag van 3 september 2003 tussen Nederland en Vlaanderen waarbij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) werd opgericht. Die oprichting kwam grotendeels neer op een omvorming van de Nederlandse Accreditatieorganisatie die in 2002 al was ingericht. De eerste Nederlandse accreditatiebeslissingen werden genomen in 2003, de eerste Vlaamse in 2005/2006. Alle Nederlandse op-

leidingen zullen geaccrediteerd zijn in 2009, de Vlaamse tegen het einde van het academiejaar 2012-2013.

Met de Nederlandse Algemene Rekenkamer wilde het Rekenhof het gehele stelsel van kwaliteitsbewaking bekijken, met inbegrip van de interne kwaliteitszorg. Het stelsel kan immers maar goed werken als ook de interne kwaliteitszorg deugdelijk is uitgebouwd. De interne kwaliteitszorg gebeurt door de opleiding zelf.

Bij de externe kwaliteitszorg kan een onderscheid worden gemaakt tussen de visitatie en accreditatie. Omdat de visitaties zich baseren op de zelfevaluatie-rapporten, heeft het Rekenhof die als vertrekpunt van de externe kwaliteitszorg beschouwd. In Nederland worden de visitaties georganiseerd door de visiterende en beoordelende instanties (VBI's). Dat zijn private organisaties en het was de bedoeling de markt te laten spelen. In Vlaanderen worden de visitaties georganiseerd door de VLIR en de VLHORA. De evaluaties gebeuren door commissies of panels samengesteld door de evaluatieorganen.

Op basis van de visitatierapporten kan de NVAO een opleiding accrediten. Accreditatie houdt in dat een opleiding voldoet aan bepaalde minimale kwaliteitsvereisten voor het hoger onderwijs, kortom het gaat om een basiskwaliteit. Zowel in Nederland als Vlaanderen is accreditatie een voorwaarde voor de financiering van de opleiding door de overheid en voor het recht erkende diploma's af te leveren.

Ten behoeve van visitatie en accreditatie zijn er beoordelingskaders uitgewerkt, de accreditatiekaders. Er zijn kaders voor bestaande opleidingen en voor nieuw te starten opleidingen die een 'toets nieuwe opleiding' moeten ondergaan. De accreditatiekaders bestaan uit zes onderwerpen, onderverdeeld in 21 facetten. De onderwerpen zijn: doelstellingen opleiding, programma, inzet van personeel, voorzieningen, interne kwaliteitszorg en resultaten. Interne kwaliteitszorg is in ieder geval een decretale verplichting, maar behoort ook tot het accreditatiekader. Het is een onderwerp dat beoordeeld moet worden door de visitatiecommissie en de NVAO.

Het is begrijpelijk dat de werking van de NVAO met argusogen wordt bekeken door verschillende instanties. In de eerste plaats door de universiteiten en hogescholen want zij zijn direct betrokkenen. In het kader van haar wettelijke opdracht heeft de Nederlandse Onderwijsinspectie al vijf rapporten gepubliceerd. NVAO is lid van de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) en het European Consortium for Accreditation in higher education (ECA) en wordt dus ook zelf doorgelicht. Ook het Comité van Ministers waakt over de kwali-

teit van de NVAO. Het heeft een externe evaluatie laten verrichten waarvan de resultaten in 2007 gepubliceerd zijn.

De ruime aandacht voor de NVAO belet niet dat de Algemene Rekenkamer van Nederland en het Rekenhof het nuttig vonden om het gehele stelsel te onderzoeken. In Vlaanderen heeft de onderwijsinspectie immers niet zoals in Nederland de bevoegdheid om het stelsel te bewaken. De scope van het onderzoek is ook breder dan de al uitgevoerde evaluaties. En door het gezamenlijk onderzoek is vergelijking mogelijk.

De probleemstelling van dit onderzoek is: wordt er met het systeem van kwaliteitszorg een goede invulling gegeven aan de wettelijke eisen en werkt het systeem zoals bedoeld? Het onderzoek is zoals gezegd gericht op het volledige stelsel van kwaliteitszorg, dus ook de interne kwaliteitszorg en de externe kwaliteitszorg met inbegrip van de accreditatie. Voorts werd nagegaan of de bij de accreditatie betrokken instellingen inzicht hebben in de kosten van de kwaliteitszorg. Ook het ministeriële toezicht werd bekeken. Het is het sluitstuk van het stelsel. In laatste instantie moet hier aan het parlement verantwoording worden afgelegd, ook al gaat het om publieke taken die aan derden werden toevertrouwd.

Dit is ook de grote indeling van deel 2 van het rapport. Dat deel heeft ook een apart hoofdstuk over de vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen. In deel 1 van het rapport worden de conclusies en aanbevelingen samengebracht. Ook de reacties van de Nederlandse en Vlaamse onderwijsministers en van de NVAO zijn terug te vinden in deel 1.

1.2. Onderzoeksmethode

Tussen de Nederlandse Algemene Rekenkamer en het Rekenhof werd een zelfde onderzoeksmethode afgesproken. Dat laat vergelijkingen tussen de twee stelsels toe. Toch waren er enkele accentverschillen in de aanpak. Omdat in Nederland al langer wordt geaccrediteerd, werd daar ook gekeken naar de garantie van kwaliteit na de accreditatie. In Vlaanderen besteedde het Rekenhof meer aandacht aan de evaluatieorganen: de VLIR en de VLHORA. Maar in het algemeen is de benadering gelijk. Nederlandse collega's gingen soms mee naar Vlaamse onderwijsinstellingen en omgekeerd. En bij het opstellen van het rapport hebben de onderzoeksorganen ernaar gestreefd om zo veel mogelijk de conclusies gemeenschappelijk te formuleren.

Het onderzoek is gebaseerd op de studie van rapporten van zelfevaluaties, visitaties en accreditaties, algemene beslissingen, en op heel wat interviews. Zo

werd gesproken met beleidsmedewerkers van onderwijsinstellingen, maar ook met docenten en studenten. Er werden 35 opleidingen geselecteerd: 18 in Nederland en 17 in Vlaanderen, telkens verdeeld over drie universiteiten en drie hogescholen.

1.3. Interne kwaliteitszorg

Er werd vastgesteld dat de interne kwaliteitszorg in de onderwijsinstellingen door de invoering van de accreditatieplicht sterk werd gestimuleerd. Maar de interne kwaliteitszorg wordt ook nog permanent bijgestuurd. De interne kwaliteitszorg gebeurt overwegend op opleidingsniveau, meestal door de opleidingscommissies. Dat wordt als positief ervaren. Zij zijn het best geplaatst om die bewaking op zich te nemen.

Er is sturing en ondersteuning vanuit het centrale niveau van de onderwijsinstellingen. Zo hebben veel hogescholen gekozen voor een standaardsysteem van kwaliteitszorg zoals TRIS (Transnationale Institutionele Samenwerking) of PROZA (Projectgroep Ontwikkeling Zelfanalyse). Maar dit centrale niveau van de onderwijsinstellingen beschikt in Vlaanderen over weinig instrumenten om verbetermaatregelen af te dwingen bij de opleidingen.

Anderzijds hebben de opleidingscommissies dan weer te weinig impact op aangelegenheden waarover de bevoegdheid op een hoger bestuursniveau ligt. Die aangelegenheden hebben nochtans een invloed op de onderwijskwaliteit: bijvoorbeeld wat de gebouwen betreft, of wat personeelsaangelegenheden betreft.

De opleidingen slagen er weinig in om streefdoelen te ontwikkelen die voldoende nauwkeurig zijn en richting kunnen geven aan de kwaliteit van de opleiding. In het accreditatiekader staat dat de opleidingen zichzelf moeten evalueren aan de hand van zelf opgestelde streefdoelen. Er zijn echter weinig streefdoelen terug te vinden over slaagcijfers of doelstellingen over personeel.

In Vlaanderen is bovendien nog onvoldoende duidelijk wie binnen de opleidingen verantwoordelijk is voor de doelrealisatie en de verbeteringen. Metingen of peilingen, bijvoorbeeld studietijdmeting, staan niet altijd op punt.

Medewerkers, studenten, alumni en het afnemend beroepenveld moeten volgens het accreditatiekader actief worden betrokken bij de kwaliteitszorg. Waar een standaardsysteem wordt gebruikt zoals TRIS op PROZA, worden de medewerkers zichtbaar betrokken bij de kwaliteitszorg. In andere instellingen is dat veel minder het geval. De betrokkenheid van studenten varieert erg. Alumni en het afnemend beroepenveld

blijken zowel in Nederland als Vlaanderen moeilijk te bereiken. Bij beroepsgerichte opleidingen is de betrokkenheid van het beroepenveld wel groter.

Kortom, de instellingen beschikken over een voldoende uitgebouwd systeem van interne kwaliteitszorg, maar de werking kan op een aantal punten worden verbeterd.

1.4. Externe kwaliteitszorg

De externe kwaliteitszorg kent drie fasen: de zelfevaluatie door de opleidingen, de visitatie door een commissie van onafhankelijke deskundigen en de accreditatie door de NVAO. De zelfevaluaties hebben de opleidingen veel tijd gekost. Het gaat dan ook vaak om lijvige rapporten die veel beschrijvingen bevatten. Vaak missen ze toch kwantitatieve en vergelijkbare informatie, bijvoorbeeld over de kwantiteit van het personeel en over de studietijd.

Vanwege de ernstige consequenties die zijn verbonden aan het mislopen van de accreditatie, zijn opleidingen diplomatiek in het vermelden en verwoorden van verbeterpunten. Dat is begrijpelijk, maar staat op gespannen voet met de verbeterfunctie van een zelfevaluatie. Niettemin zijn de opleidingen erin geslaagd een zelfevaluatie-rapport op te stellen waarop de visitatiecommissies kunnen steunen bij hun beoordeling.

In vergelijking met Nederland gebeuren de visitaties in Vlaanderen veel meer geclusterd. Dat heeft grote voordelen. Het bevordert ook de objectiviteit van de oordelen. De organisatie van de visitaties is in Vlaanderen in handen van de VLIR en de VLHORA. In Nederland worden de visitaties georganiseerd door de VBI's, dus private organisaties. In Vlaanderen rijst de vraag naar de onafhankelijkheid van de visitatiecommissies. Is er geen beïnvloeding van de visitatiewerkzaamheden door de VLIR en de VLHORA? Het Rekenhof heeft geen aanwijzingen van beïnvloeding gevonden. De VLIR en de VLHORA beperken hun opdracht tot het organisatorische waardoor de onafhankelijkheid van de commissies gegarandeerd blijkt te zijn.

Een risicovolle schakel is de secretaris van de visitatiecommissies, die een personeelslid van de VLIR of VLHORA is. Hij is weliswaar geen lid van de commissie, maar hij organiseert de visitaties, staat mee in voor de redactie van het rapport en neemt soms deel aan de interviews. Toch moet hij geen onafhankelijkheidsverklaring afleggen.

Bij de samenstelling van de visitatiecommissies blijkt de onafhankelijkheid van de leden voldoende gegarandeerd te zijn. Hierin speelt ook de Erken-

ningscommissie een rol. Wel valt op dat de commissies weinig internationaal zijn samengesteld. Buitenlanders zijn meestal Nederlanders. Niet altijd zit er een student in de commissie, terwijl dat verplicht is. Bij de academische opleidingen is het beroepenveld niet altijd vertegenwoordigd. En er wordt ook weinig belang gehecht aan de aanwezigheid van een evaluatieskundige.

De werkwijze van de commissies wordt goed bevonden. Naast het accreditatiekader, waarvan de normen algemeen zijn, moet de commissie ter toetsing ook een domeinspecifiek referentiekader hantieren dat ze zelf moet opstellen. Het viel op dat dit domeinspecifiek referentiekader toch nog vaak vrij algemeen is, weinig internationaal geïnspireerd is en niet altijd vooraf grondig besproken werd met de opleidingen.

De visitatiecommissies baseren zich in de eerste plaats op de zelfevaluaties. Twee tot drie dagen brengen zij in de opleiding ter plaatse door. Zij hebben weinig tijd voor bijkomend onderzoek. Twee tot drie dagen is erg beperkt, vooral wanneer de commissie onvoldoende kan steunen op de zelfevaluatie. Hierdoor kan de neiging ontstaan om zich meer te richten op processen en procedures. Er kan in elk geval vastgesteld worden dat ze soms minder gericht zijn op de onderwijskundige realiteit.

Wat de oordeelsvorming betreft: het is niet altijd duidelijk hoe de commissies tot een oordeel komen voor een bepaald onderwerp of facet. Het gaat alleszins niet om een rekenkundige afweging, maar hoe sterkere facetten zwakkere compenseren is niet altijd duidelijk. De onderbouwing van de oordelen is bijgevolg niet altijd transparant.

Masteropleidingen zijn voor een deel op basis van plannen gevisiteerd. De vraag rijst of deze accreditaties voldoende garantie van kwaliteit kunnen geven.

De evaluatieorganen (VLIR en VLHORA) komen dus niet tussen in de beoordeling. Maar als een visitatiecommissie een onderwerp niet beoordeelt, kan het evaluatieorgaan ook geen maatregelen treffen. Dat vormt een dilemma voor het systeem.

Over Nederland is een ander verhaal te vertellen. De evaluatieorganen zijn de VBI's, private marktpartijen dus. Uiteindelijk bleken er slechts twee VBI's het merendeel van de visitaties te organiseren. Het zijn verzelfstandigde onderdelen van respectievelijk de raad voor het hoger beroepsonderwijs en de vereniging van universiteiten. Het rapport van het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer beveelt aan om het streven naar marktwerking te heroverwegen.

Wat de accreditatie betreft, heeft de NVAO de invul-

ling van haar opdracht en haar werkzaamheden goed geregeld. Zij komt ook tot duidelijke beslissingen. Toch is meer helderheid nodig bij de wijze waarop zij de accreditatieaanvraag beoordeelt. Ook hier is het niet altijd duidelijk hoe positieve en negatieve facetoordelen afgewogen worden in een eindoordeel. Zo zet het gebrek aan transparantie in de zelfevaluatie zich via de visitatierapporten door in de accreditatiebeslissing. Vooral bij een hoge instroom van dossiers bestaat er een risico op inconsistentie, wat de NVAO echter sterk relativeert.

De NVAO heeft weinig instrumenten om aanvullende informatie in te winnen of aanvullend onderzoek te doen en maakt er ook weinig gebruik van. In Nederland heeft de NVAO de mogelijkheid om zelf een verificatiecommissie samen te stellen, in Vlaanderen niet. Wel kan zij een hoorzitting organiseren of een aanvullende of een nieuwe visitatie gelasten. Maar de NVAO stelt zelf dat ze slechts uitzonderlijk deze instrumenten wenst te gebruiken.

1.5. Kosten en toezicht

De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof gingen na of de onderwijsinstellingen inzicht hebben in de kosten voor kwaliteitszorg. De kosten voor de interne kwaliteitszorg zijn zowel in Vlaanderen als Nederland onvoldoende bekend. De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof bevelen de instellingen aan de kosten beter te monitoren.

Wat de externe kwaliteitszorg betreft, liggen bij de hogescholen in Nederland de kosten van de visitatie voor professionele bachelors hoger dan in Vlaanderen. Die opleidingen worden in Nederland namelijk meestal afzonderlijk, dus niet geclusterd, gevisiteerd. Een ander verschil is de aanrekening van btw in Nederland.

Omdat de visitatiekosten door de VLIR en de VLHORA verhaald worden op de onderwijsinstellingen, blijken zij de financiële middelen te verwerven om de visitaties te kunnen organiseren. Ook voor de NVAO blijken de financiële middelen toereikend te zijn. Het toezicht van de minister op het accreditatiestelsel is in Vlaanderen beperkt in vergelijking met Nederland, waar de onderwijsinspectie een toezichtrol heeft. De decreetgever heeft de minister niet van middelen voorzien om toezicht uit te oefenen op de werkwijze van de VLIR en de VLHORA.

In 2007 heeft het Comité van Ministers een externe doorlichting van de NVAO – en in beperkte mate van het stelsel – laten uitvoeren. De NVAO legt haar jaarverslagen voor aan het Vlaams Parlement.

De NVAO heeft voor Vlaanderen de opdracht ge-

kregen de geaccrediteerde opleidingen bij te houden in het Hogeronderwijsregister. De Vlaamse administratie moet er op toezien dat het onderwijsaanbod in overeenstemming is met dit register, wat zij onvoldoende doet.

1.6. Vergelijking Nederland en Vlaanderen

Tot slot vergelijkt de spreker de accreditatie in Vlaanderen en in Nederland. In de eerste plaats dient geconstateerd te worden dat de verschillen tussen Nederland en Vlaanderen geen belemmering vormen voor de werking van de NVAO. De NVAO zelf benadrukt dit ook. Dat betekent niet dat er geen ruimte is voor verdere harmonisering.

Een groot verschil tussen Vlaanderen en Nederland situeert zich bij de evaluatieorganen. Nederlandse VBI's worden geauditeerd door de NVAO, die ze in geval van een gunstig oordeel op de lijst met aanvaarde VBI's plaatst. In Vlaanderen daarentegen worden de evaluatieorganen niet geauditeerd. Zij zijn decretaal aangewezen. Als zij slecht functioneren, kan noch de NVAO noch de minister hen dwingen hun functioneren te verbeteren. Daarbij is het overleg tussen de evaluatieorganen en de NVAO minder gestructureerd dan tussen de VBI's en de NVAO.

Verschillende Nederlandse opleidingen ervaren een spanningsveld tussen de NVAO en de VBI en hebben de indruk dat de NVAO het werk van de VBI's dupliceert. In Vlaanderen worden die klachten niet gehoord, maar de accreditatieronde is daar nog niet zo ver gevorderd als in Nederland.

Ook de klacht dat het hele stelsel te veel op procedures is gericht en te weinig op inhoud wordt meer in Nederland dan in Vlaanderen gehoord. De NVAO spreekt die kritiek met klem tegen. Toch hadden ook Vlaamse opleidingen er problemen mee dat de commissies weinig inzicht verwerven in de onderwijskundige praktijk. Het is een van de hoofdconclusies van het rapport: in het algemeen baseren de visitatiecommissies en de NVAO hun oordeel nog te weinig op inhoudelijke aspecten van onderwijskwaliteit. Beide ministers geven trouwens aan dat bij een herijking van de accreditatiekaders meer aandacht zal gaan naar de inhoudelijke aspecten.

De initiatieven tot hervorming van het systeem en de openbare bespreking ervan lopen in Nederland en Vlaanderen overigens niet helemaal gelijk. Uit die initiatieven blijkt dat gezocht wordt naar een nieuw evenwicht tussen een beoordeling op instellingsniveau en op opleidingsniveau. De Algemene Rekenkamer en het Rekenhof zien de noodzaak in van een nieuwe afweging maar wijzen ook op enkele gevaren.

Zij doen een aantal aanbevelingen over die hervorming. Ze stellen voor na te denken over een duidelijkere plaats van een beoordeling van het wetenschappelijk onderzoek in de accreditatie. Dat geldt uiteraard voor de academische opleidingen. Ze suggereren dat een harmonisering van de accreditatietermijnen overwogen zou worden. In Nederland is die nu zes jaar, in Vlaanderen acht jaar. Misschien is een flexibele termijn mogelijk. De twee controlekamers stellen voor na te denken over hoe de verbeterfunctie van het stelsel beter tot haar recht kan komen. In Nederland is het misschien goed om de marktwerking van de VBI's te heroverwegen.

In het algemeen bevelen het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer aan de kansen tot harmonisering niet onbenut te laten en de hervorming zo veel mogelijk gezamenlijk vorm te geven.

1.7. Besluit

De hoofdconclusie van het rapport is dat het stelsel van kwaliteitsbewaking voor het hoger onderwijs goed is uitgewerkt. De instellingen beschikken over een voldoende uitgebouwd systeem van interne kwaliteitszorg, maar de werking kan op een aantal punten worden verbeterd. De organisatie van de accreditatieverlening is goed van de grond gekomen, maar de visitatiecommissies en de NVAO baseren hun oordeel 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 gewezen. Daardoor bestaat het risico dat licht ondermaatse opleidingen toch worden geaccrediteerd. De besluiten en aanbevelingen van het Rekenhof staan op de bladzijden acht tot vijftien van het verslag.

2. Antwoord van de minster

De heer *Frank Vandenbroucke*, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming, drukt vooreerst zijn dank en waardering uit voor de grondige analyse die het Rekenhof en de Nederlandse Algemene Rekenkamer hebben uitgevoerd van het stelsel van kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Het verslag is voor alle actoren in het hoger onderwijs van grote waarde om het stelsel van kwaliteitsbewaking verder te ontwikkelen.

Het is alleszins verheugend te lezen dat het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer concluderen dat het stelsel van kwaliteitsbewaking in Nederland en Vlaanderen goed is uitgewerkt. De minister voegt daaraan toe dat het goed functioneert. De meer kriti-

sche vaststellingen bij bepaalde onderdelen van het stelsel slaan niet op de fundamenteën van het stelsel. Ze hangen ook samen met het feit dat het stelsel nog volop in ontwikkeling was op het moment dat de evaluatie uitgevoerd werd.

Het verslag concludeert dat de invoering van het systeem van accreditatie stimulerend heeft gewerkt en nog werkt op de ontwikkeling van de interne kwaliteitszorg. Er is een groeiend kwaliteitsbewustzijn binnen de instellingen. Dat is op zich natuurlijk een prima vaststelling: het ultieme doel van elk stelsel van kwaliteitszorg of accreditatie is de ontwikkeling van een kwaliteitscultuur die is ingebed in alle activiteiten en op alle niveaus van de instelling. Bij de start van het stelsel van accreditatie overheerste nochtans de perceptie van een bureaucratisch stelsel, dat vooral gericht was op verantwoording. Geleidelijk aan is dus gebleken dat het stelsel van accreditatie ook functioneel is voor het continu verbeteren van de kwaliteit.

De interne kwaliteitscultuur is natuurlijk wel voor verdere verbetering vatbaar. Het verslag stelt bijvoorbeeld dat de metingen en peilingen die de instellingen houden over de rendementscijfers en student/stafratio's, nog onvolkomenheden vertonen en dat het in Vlaanderen vaak onvoldoende duidelijk is wie verantwoordelijk is voor doelrealisatie en verbeteringen. Het verslag beveelt aan de alumni en het beroepenveld beter te betrekken bij het verbeteren van de kwaliteit en meer aandacht te besteden aan de ontwikkeling van gekwantificeerde beleidsdoelen, zoals de inzet van personeel en het studierendement. Wat dat laatste betreft, het formuleren van streefdoelen, sluit de minister zich aan bij de kanttekeningen van zijn Nederlandse collega Plasterk: het formuleren van streefdoelen ondersteund door internationale benchmarks is van belang, maar een te sterke focus op kwantitatieve doelen kan tot gevolg hebben dat ze de overhand krijgen op de inhoudelijke doelen.

In de reactie van de Nederlandse minister Plasterk, van NVAO-voorzitter Dittrich en minister Vandenbroucke is ook verwezen naar de volgende fase van het accreditatiestelsel. De daarin vooropgestelde instellingstoets zou het moeten mogelijk maken om beter te peilen naar die interne kwaliteitscultuur en zal ook toelaten om na te gaan of de verantwoordelijkheden voor de bewaking en verbetering van de kwaliteit goed zijn uitgetekend.

Met betrekking tot de externe kwaliteitszorg formuleert het verslag een aantal conclusies en aanbevelingen die de werking van het stelsel zeker ten goede kunnen komen. De zelfevaluatierapporten zouden nog meer analytisch van aard moeten zijn en minder diplomatiek. De wijze van oordeelsvorming bij de externe beoordeling kan op onderdelen nog verbeterd

worden, zoals bijvoorbeeld de beoordeling van het facet ‘gerealiseerd niveau’, wat toch een cruciaal facet is om de lat van het hoger onderwijs op een constant hoog niveau te houden. In het algemeen zouden, zowel bij de externe beoordeling als bij het formuleren van een accreditatiebesluit, de beslissingen beter onderbouwd moeten worden. Uit de reactie van de NVAO-voorzitter leidt de minister af dat de NVAO hier en daar van mening verschilt met de onderzoekers, maar toch de aanbevelingen waar mogelijk en opportuun in haar handelen zal opnemen. Behoud en versterken van het vertrouwen in het stelsel vergen inderdaad continue aandacht voor de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de rapporten en van de beoordelingen. Ook op dat vlak moet de lat hoog liggen.

Voor de verdere ontwikkeling van het stelsel onderhoudt de minister daarenboven nog twee belangrijke zaken: nog meer focus op een inhoudelijke toetsing van de kwaliteit van opleidingen zoals de doelstellingen van de opleiding, de inhoud van het programma, de beoordeling en de toetsing en het gerealiseerd niveau, en een versterking van de internationalisering, die nu wel door iedereen beleden wordt, maar in de praktijk toch meer gestalte moet krijgen. De minister denkt dan aan internationale benchmarking van en door de opleidingen en ook aan een meer internationale oriëntatie van de opleidingen.

Een ander punt betreft de kosten van de kwaliteitszorg. Het verslag concludeert dat die kosten door de bank genomen beheerst zijn. Dat is een heel belangrijke conclusie, omdat vragen en twijfels over het stelsel vaak en te uitsluitend focussen op de kostprijs ervan. Dit laat onverlet dat alle actoren continu oog moeten hebben voor de efficiëntie en effectiviteit van de processen en procedures.

Het verslag uit de bezorgdheid dat het opleidingsaanbod van het Hogeronderwijsregister niet volledig overeenstemt met het opleidingsaanbod van de gefinancierde en geregistreerde instellingen. Met de inwerkingtreding van de nieuwe financiering en de ontwikkeling van de databank hoger onderwijs ontstaat er een sterke band tussen enerzijds de financierbare opleidingen en anderzijds de registratie van geaccrediteerde opleidingen.

Het verslag stelt voorts vast dat het toezicht van overheidswege op de werking van de evaluatieorganen in Vlaanderen marginaal is in contrast tot de Nederlandse regeling betreffende het toezicht op de werking van de visiterende organisaties. In Nederland voert de NVAO audits uit bij de aanvaarde visiterende en beoordelende instellingen, in Vlaanderen gebeurt dat niet. De VBI's in Nederland zijn weliswaar niet te vergelijken met de rol die de kwaliteitszorgcellen van VLIR en VLHORA vervullen. Intussen is er op Europees niveau ook een vorm van toe-

zicht gecreëerd op de werking van de evaluatieorganen, via het European Quality Assurance Register (EQAR). Alleen evaluatieorganen die voldoen aan de EQAR-criteria kunnen in het register opgenomen worden. Opname in het register vindt pas plaats na een positieve internationale review. De reviews van de VLIR en de VLHORA lopen op dit moment. De externe review van de NVAO heeft ondertussen al plaatsgevonden.

Het Rekenhof beveelt verder aan een voorziening te treffen waarmee het toezicht op de evaluatieorganen op hetzelfde niveau als in Nederland wordt gebracht. Voldoen aan de criteria voor opname in het Europees register is voor de minister op zich wel een voldoende voorziening voor toezicht. Een stapeling van toezichtvoorzieningen moet worden vermeden.

Dat belet niet dat er niet over specifieke punten gepraat kan worden. Afstemming van de looptijd van de accreditaties, en met name een vermindering van de geldigheid van acht naar zes jaar, acht de minister in principe bespreekbaar en lijkt hem ook voor de Vlaamse instellingen geen taboe, als tenminste de totale omvang van de administratieve lasten van het accreditatieproces in de tweede ronde geringer wordt. Ook de wenselijkheid van een differentiatie in de looptijd van de accreditatie, afhankelijk van de aard en de ernst van de tekortkomingen, kan worden bekeken.

De minister onderschrijft ook de aanbeveling dat het overleg tussen alle belanghebbenden, de NVAO, de VLIR, de VLHORA en de overheid, ook over de grenzen heen, nog intenser kan. Zeker met het oog op de tweede fase van het stelsel, en vanuit de zorg dat de stelsels best nauw aaneensluiten, is dat geen overbodige luxe.

Natuurlijk wil de minister met de aanbevelingen aan de overheid rekening houden. Andere aanbevelingen zijn gericht aan de NVAO, de VLIR en de VLHORA en aan de hogescholen en universiteiten zelf. De verdere ontwikkeling van het stelsel van kwaliteitszorg is een gedeelde verantwoordelijkheid en daarom zal de minister met alle actoren een overleg organiseren over dit verslag.

In het verslag zelf en in de bestuurlijke reacties wordt al uitgebreid verwezen naar de herziening van de accreditatie in de tweede ronde. Momenteel lopen een aantal proefprojecten om de nieuwe beoordelingskaders voor de instellingstoets en voor de opleidingsaccreditatie te toetsen op hun deugdelijkheid, haalbaarheid en relevantie. Begin 2009 zullen de resultaten en bevindingen van deze ‘pilots’ beschikbaar zijn.

In afwachting daarvan wil de minister toch alvast een paar aandachtspunten voor de toekomst geven.

Op de eerste plaats moet er werk gemaakt worden van een stroomlijning en vereenvoudiging van een aantal processen en procedures van visitatie en accreditatie. Voorts moet een goede en tijdige voorbereiding van de tweede ronde de instellingen de kans geven zich daarop tijdig en ten volle in te stellen. Kwaliteitsverbetering en innovatie in het hoger onderwijs moeten punten zijn van continue aandacht van alle belanghebbenden en niet alleen op het moment van de visitatie. In Schotland werkt men met kwaliteitsthema's. Die werkwijze bevordert alleszins de uitwisseling van goede praktijken en algemene kritische reflectie.

Voorts is het nodig continu zorg te besteden aan het behoud en het versterken van het vertrouwen van de werkgevers, studenten en de internationale gemeenschap in het stelsel van visitatie en accreditatie. Een verbeterde informatieverstrekking over de kwaliteit van de opleidingen moet ervoor zorgen dat de studenten nog beter goed geïnformeerde studiekeuzes kunnen maken.

3. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw *Katleen Martens* zegt dat ze een interpellatie over pijnpunten met betrekking tot de flexibilisering in het hoger onderwijs heeft ingediend maar die is, in tegenstelling tot vragen over hetzelfde onderwerp, onontvankelijk verklaard door het Uitgebreid Bureau. De voorzitter suggereerde wel de vragen nu te stellen.

Het lid wil het hebben over de problemen met de diploma's aan de open universiteiten. Flexibilisering slaat op verschillende aspecten van het academische leerproces zoals de toegang tot het hoger onderwijs, de leeromgeving, de evaluatie, het curriculum of de organisatie van onderwijs en opleidingsonderdelen. Samengevat betreft flexibilisering een afwijking van een standaardopgebouwde opleiding ter versoepeling van het traject. De flexibilisering of de wijzigingen aan het traject, mogen echter op geen enkel moment de waarde van het einddiploma uithollen. Daar ontstaat de intrinsieke spanning tussen tijd en kwaliteit.

De spanning bestaat erin om in het gefaciliteerde traject toch nog alle aspecten van het leerproces, alle leercomponenten en alle te verwerven competenties te huisvesten zoals die in het standaardtraject terug te vinden zijn. Met andere woorden, het diploma, uitgereikt na een geflexibiliseerd traject moet inhoudelijk volledig evenwaardig zijn en dezelfde lading dekken als een diploma, uitgereikt aan een student, die de standaardopleiding doorloopt. De flexibilisering, de wijziging aan het traject mag op geen enkel moment de waarde van het diploma uithollen. Dat is een onwrikbaar principe.

De overkoepelende vraag is of de flexibilisering de doelstellingen bereikt. Is er een hogere participatie? Leidt het levenslang leren tot betere voorwaarden op de arbeidsmarkt? Soms treden in de marge van de flexibilisering merkwaardige effecten op. De krant *De Morgen* bericht over een Vlaamse vrouw die in het kader van de EVC's-EVK's (Elders verworven competentie – Eerder verworven kwalificatie) een diploma psychologie verkreeg aan een Vlaamse universiteit zonder ook maar één opleidingsonderdeel gevolgd te hebben, louter op basis van haar diploma psychologie in Nederland.

Ten gevolge van een aantal beleidskeuzes treden er problemen op aan de Open Universiteit Vlaanderen. De studie aan de open universiteit leidt niet tot een masterdiploma. De cursisten verwachten dat wel. De onduidelijke communicatie maakt dat de cursisten zich bedrogen voelen. Los van voornoemde concrete aanleidingen, wordt het volgens het lid ook wel tijd voor een overkoepelende balans van de flexibilisering. Flexibilisering geeft veel mensen de kans om een opleiding te volgen. Desondanks zijn er een aantal onvolkomenheden die zo snel mogelijk moeten worden weggewerkt.

Kan de minister bevestigen dat iemand met een masterdiploma aan een Vlaamse universiteit naar een andere Vlaamse universiteit kan stappen om via het kader EVC's-EVK's een identiek diploma te verkrijgen? Zo ja, acht de minister dat in overeenstemming met de geest van het wettelijke kader?

Het lid ziet een fundamenteel onderscheid tussen de erkenning van een buitenlands diploma en dus een gelijkgeschakeling en het uitreiken van een nieuw diploma. Is het niet de geëigende weg om een buitenlands diploma te laten gelijkstellen via het Vlaamse erkenningsbureau? Of is de minister het ermee eens dat het EVC-EVK-systeem de erkenning gedeeltelijk overneemt?

EVC's zijn in de praktijk bewezen vaardigheden. In voornoemd geval heeft de persoon nog nooit gewerkt in die discipline, haar enige competenties heeft ze opgebouwd tijdens de opleiding. Kan de minister uitleggen hoe in dat geval beroep gedaan werd op EVC's?

Waarom wordt afgezien van de ontwikkeling van eigen cursusmateriaal voor de Open Universiteit Vlaanderen? Waarom wordt er niet voor gezorgd dat het Nederlandse cursusmateriaal geconformeerd wordt aan de Vlaamse wetgeving?

Een belangrijk aandeel in de competenties die door het masterdiploma psychologie gedekt worden, worden vormgegeven tijdens stages in professionele settings. Men kan die stages bezwaarlijk loskoppelen van de settings en dus ook van het diploma. Een

mogelijke optie is om één module aan een Vlaamse instelling te bestemmen voor de brugstudenten. Die module kan dan voornamelijk uit begeleiding bij de stage bestaan. Deelt de minister de analyse dat het denkspoor waarin stagecomponenten via Vlaamse universiteiten verweven worden in het curriculum, de voorkeur geniet? Wat is de analyse van de minister over de gelijkwaardigheid van de diploma's? Zal hij een diploma van 240 punten als uitwisselbaar, evenwaardig beoordelen aan een diploma van 300 punten. Zo ja, hoe wordt dat gerechtvaardigd? Indien neen, welke oplossing heeft de minister ervoor?

Heeft de minister aan de NVAO een doorlichting van de Open Universiteit Vlaanderen gevraagd? Indien niet, lijkt het hem dan niet nodig? De heer Verhaeghe, de woordvoerder van de minister, geeft toe dat er een probleem is. Hij zegt: "We zijn momenteel aan het overleggen met de Open Universiteit Nederland en de Nederlandse overheid om een oplossing te vinden zodat de studenten met werkervaring de gelijkschakeling toch krijgen." Moet de oplossing van het probleem niet eerder in Vlaanderen gezocht worden? Welke rol kent de minister zichzelf toe? Hoe verhoudt hij zich onderwijsadministratief ten opzichte van de Open Universiteit Vlaanderen?

Het systeem van de EVC's-EVK's lijkt momenteel vooral gebruikt te worden als een soort achterpoortje. Hoe evalueert de minister het systeem van EVC's-EVK's, rekening houdende met de oorspronkelijke doelstellingen?

De Vlaamse Regering verklaart 'evidence-based' te werken. Ook bij de flexibilisering is een cijfermatige opvolging nodig. Verschillende aspecten komen daarvoor in aanmerking om uiteindelijk een totaalbeeld te schetsen in functie van de doelstelling. Zo kan nagegaan worden of het educatieve verloop volstaat en of de werkgevers vertrouwen stellen in de flexdiploma's. Is de minister van oordeel dat het huidige cijfermateriaal volstaat? Wijst dat cijfermateriaal erop dat de doelstellingen van flexibilisering gehaald worden?

De *voorzitter* wijst erop dat ze zelf op 30 september 2008 een vraag over de Open Universiteit gesteld heeft (zie *Hand.* VI. Parl. 2008-09, nr. C4).

Mevrouw *Katleen Martens* repliceert dat haar interpellatie voortbouwde op de vraag van 30 september. De interpellatie was trouwens ruimer dan de vraag.

De *voorzitter* zegt dat, zoals gebruikelijk, het interpellatieverzoek werd voorgelegd aan het Uitgebreid Bureau dat de interpellatie onontvankelijk verklaarde.

Mevrouw *Kathleen Helsen* wil het resultaat van het overleg afwachten. Het Rekenhof stelt dat de admi-

nistratie er niet in slaagt om het Hogeronderwijsregister op punt te houden. Is de minister van plan om daar nu al iets aan te doen?

Antwoord van de minister

Minister *Frank Vandenbroucke* vindt het moeilijk om op de vragen van mevrouw Martens te antwoorden. Het zijn immers deels herhalingen van de vragen van mevrouw Van Kerrebroeck en de heer De Craemer (zie *Hand.* VI. Parl. 2008-09, nr. C31). De vraagsteller gaat dan nog voorbij aan de antwoorden die de minister gegeven heeft. Hij zal niet herhalen wat hij al gezegd heeft.

De minister begrijpt niet goed wat de flexibilisering te maken heeft met de problemen van de Open Universiteit en de erkenning van masters. Het Flexibiliseringsdecreet legt een evaluatie op. De administratie bereidt die voor. Een diploma behaald via een flexibel traject is per definitie volstrekt evenwaardig aan een diploma via een klassiek traject.

Bij de Open Universiteit is er inderdaad een bijzonder probleem dat een oplossing behoeft. Dat heeft echter niets te maken met flexibilisering. Er zijn verschillende accreditatiekaders, hoewel er maar één NVAO is. Het probleem is niet dat de Nederlandse of Vlaamse master niet voldoen, het probleem is de wederzijdse erkenning. Daarvoor moeten oplossingen gezocht worden. De minister heeft de denksporen al uitgelegd. Op zich heeft dat echter niets te maken met het onderwerp van de gedachtewisseling of met flexibilisering.

In verband met de vraag van mevrouw Helsen antwoordt de minister dat het Rekenhof terecht bedenkingen heeft geuit bij de accuratesse van het Hogeronderwijsregister. Het register wordt beheerd door de NVAO. De databank hoger onderwijs is in volle ontwikkeling. Dat betekent dat er een perfecte afstemming mogelijk moet zijn tussen de databank met de financierbare – dus erkende opleidingen – en het Hogeronderwijsregister. Dat vergt overleg, de administratie beheert immers het register niet zelf. De minister durft daar echter geen termijn op plakken.

De verslaggever,

De voorzitter,

Kathleen HELSEN

Monica
VAN KERREBROECK