Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

DE OPLEIDINGSACCREDITATIE IN HET HOGER ONDERWIJS

TUSSENBERICHT OVER DE KWALITEIT VAN HET NEDERLANDSE ACCREDITATIESTELSEL

november 2017

Voorwoord

Microbiologen weten als geen ander aan welke eisen een opleiding microbiologie moet voldoen. Zoals je architecten nodig hebt om een bouwkundestudie adequaat te kunnen beoordelen, en bijvoorbeeld arbeidsdeskundigen om te bepalen of HRM-studenten straks wel voldoen aan de standaarden die juist in dát vakgebied gelden. Een solide oordeel door vakgenoten, uitgesproken na een zowel kritisch als stimulerend toetsingsproces – zulke peerreview is de basis van het accreditatiestelsel in het Nederlandse hoger onderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs doet periodiek onderzoek naar de werking van dat accreditatiestelsel. Dit tussenbericht geeft de eerste resultaten van het onderzoek waar we in januari 2017 mee zijn gestart. De complete resultaten volgen in het voorjaar van 2018. Het is een tussenbericht met een beperkte reikwijdte. We richten ons namelijk alleen op de accreditaties van bestaande opleidingen, en dan in het bijzonder op die aspecten van de opleidingsaccreditaties die wat ons betreft verbetering behoeven. Dat is een bewuste keuze: op het moment van schrijven is het wetsvoorstel Accreditatie op maat (WAM) over de ontwikkeling van het stelsel in behandeling bij de Tweede Kamer, en zicht op de verbeterpunten geeft voeding aan de gesprekken hierover.

Onze conclusies zijn helder, namelijk: de opleidingsaccreditaties functioneren in de kern adequaat. Binnen de kaders van peerreview wordt de basiskwaliteit van opleidingen gewaarborgd, en het stelsel stimuleert opleidingen om zich verder te verbeteren. De oordelen ‘goed’ en ‘excellent’ blijken echter niet betrouwbaar vast te stellen. Peerreview biedt daartoe niet de mogelijkheden, in tegenstelling tot ons eigen toezicht op het funderend onderwijs.

Het wetsvoorstel Accreditatie op maat stelt aanpassingen voor die meer eigenaarschap en ruimte moeten bieden aan instellingen en opleidingen. Dat zou inderdaad kunnen bijdragen aan de kracht van een systeem met peerreview. Tegelijkertijd vragen zulk toenemend eigenaarschap en de vergrote ruimte om aanscherpingen van de kwaliteitsborging om zo de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de beoordeling van de basiskwaliteit te kunnen blijven garanderen. En daarmee ook de kwaliteit van ons hoger onderwijs te kunnen blijven waarborgen. Want daar hebben ze recht op, onze microbiologiestudenten, onze econometristen-in-opleiding en bijvoorbeeld al die toekomstige personeelsconsulenten.

drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Inhoud

Samenvatting 5

1 Inleiding 9
1.1 Achtergrond en aanleiding 9
1.2 Beoordelingen in het accreditatiestelsel 11
1.3 Het inspectietoezicht 12
1.4 Doel van het onderzoek en inkadering tussenbericht 13
1.5 Onderzoeksvraag tussenbericht 14
1.6 Methoden van onderzoek 14
1.7 Leeswijzer 15

2 De opleidingsaccreditatie 16
2.1 Wat is een opleidingsaccreditatie? 16
2.2 De betrokkenen 17
2.3 Fasering binnen het stelsel 21
2.4 Typering van het stelsel 23

3 Betrouwbaarheid 24
3.1 Kwesties rond betrouwbaarheid 24
3.2 Visitatiepanels 26
3.3 Evaluatiebureaus 29
3.4 De NVAO 31
3.5 Strategisch gedrag 33
3.6 Draagvlak voor het huidige stelsel 34
3.7 Conclusies en aanbevelingen 36

4 Stimulerende werking 39
4.1 De stimulerende werking van het accreditatiestelsel 39
4.2 Gedifferentieerde oordelen 40
4.3 De clustergewijze visitatie 43
4.4 Conclusies en aanbevelingen 46

5 Accreditatielasten 49
5.1 De baten van het stelsel 49
5.2 Het evenwicht tussen baten en lasten 50
5.3 Minder lasten, hetzelfde resultaat? 53
5.4 Conclusies en aanbevelingen 54

6 Onafhankelijkheid 57
6.1 De borging van onafhankelijkheid in het stelsel 57
6.2 De spanning tussen marktwerking en onafhankelijkheid 58
6.3 Conclusies en aanbevelingen 60

7 Kwaliteitsborging 62
7.1 De interne kwaliteitsborging 62
7.2 De kwaliteitsborging van het stelsel 63
7.3 Conclusies en aanbevelingen 65

8 Conclusies en aanbevelingen 68
8.1 Conclusies 68
8.2 Overkoepelende aanbevelingen 70

Literatuur 73

Bijlagen 74
Bijlage A Lijst van afkortingen 74
Bijlage B Beoordelingskaders accreditatiestelsel Nederland 2014 75
Bijlage C Overzicht aanbevelingen per actor 81
Bijlage D Samenstelling klankbordgroep 86

Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs doet momenteel onderzoek naar het functioneren van het Nederlandse accreditatiestelsel. Dit tussenbericht bevat enkele resultaten van dit onderzoek. De focus ligt daarbij op verbetermogelijkheden van het stelsel, niet op de kwaliteit in brede zin. Met dit tussenbericht willen we het de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) mogelijk maken om de ervaringen met het accreditatiestelsel te betrekken bij de gesprekken met de Tweede Kamer over het wetsvoorstel Accreditatie op maat.

We richten ons in dit tussenbericht alleen op de beperkte opleidingsbeoordelingen (BOB) en de uitgebreide opleidingsbeoordelingen (UOB) die zijn uitgevoerd tussen 2015 en 2017 met het NVAO-beoordelingskader 2014. Daarbij kijken we specifiek naar vijf (deel)standaarden uit het toezichtkader van de inspectie: betrouwbaarheid, stimulerende werking, accreditatielasten, onafhankelijkheid en kwaliteitsborging. De overige beoordelingen (de toets nieuwe opleidingen en de instellingstoets kwaliteitszorg) en de overige zes standaarden komen in het eindrapport in 2018 aan bod.

Onderzoeksmethoden
Het onderzoek is gestart in januari 2017 en loopt tot en met het voorjaar van 2018. We maken gebruik van meerdere onderzoeksmethoden: gesprekken met deskundigen, documentanalyse, een vragenlijst onder opleidingsdirecteuren en -managers, gesprekken met instellingen, diepteonderzoek bij twee opleidingen en rondetafelbijeenkomsten. Een klankbordgroep heeft ons geadviseerd.

De opleidingsaccreditatie
Accreditatie is een keurmerk van de overheid waarmee een instelling of opleiding laat zien dat de kwaliteit van het onderwijs positief is beoordeeld door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). De opleidingsaccreditatie is bedoeld om te beoordelen of een opleiding van voldoende kwaliteit is, en om te stimuleren dat de opleiding zich verder ontwikkelt boven basiskwaliteit. Het accreditatiestelsel gaat uit van peerreview: beoordeling door onafhankelijke deskundigen. Dit is de gangbare benadering voor kwaliteitsbeoordeling en -verbetering van het hoger onderwijs in Europa. Deze benadering kent een groot draagvlak.

Elke opleiding krijgt eens in de zes jaar bezoek van een visitatiepanel, bestaande uit peers. Het panel beoordeelt de kwaliteit van de opleiding aan de hand van het beoordelingskader van de NVAO. Zowel op standaardniveau als op eindniveau zijn vier oordelen mogelijk: onvoldoende, voldoende, goed en excellent. Op basis van het visitatierapport van het panel besluit de NVAO onafhankelijk of de opleiding wordt geaccrediteerd.

De instellingen kunnen zich bij de organisatie van de visitatie laten begeleiden door een van de evaluatiebureaus, die marktpartijen zijn. Bijna iedere instelling kiest hiervoor. In dat geval ondersteunt een secretaris van het evaluatiebureau het panel. Formeel maken de secretarissen geen onderdeel uit van het panel en hebben ze dus geen invloed op de beoordelingen. In de praktijk kan dat anders liggen: ze coördineren de voorbereidingen van het panel, hebben tijdens het intern beraad van

het panel een actieve rol, dragen bij aan de consistentie van oordelen, wijzen op punten waarop het panel moet doorvragen en schrijven het rapport. De werkwijze van het panel wordt bepaald door het evaluatiebureau waar de secretaris aan is verbonden.

Conclusies
Op grond van onze bevindingen is ons beeld dat we erop kunnen vertrouwen dat het accreditatiestelsel de basiskwaliteit van opleidingen voldoende borgt, uitgaand van de mogelijkheden die een systeem met peerreview daartoe biedt. Ook stimuleert het de opleidingen tot verbetering. Hiermee vervult het zijn belangrijkste maatschappelijke taak, en in zoverre kunnen we ook spreken van een adequaat functionerend accreditatiestelsel. Dit neemt niet weg dat er ook verbetermogelijkheden zijn.

Per onderzochte standaard zijn de belangrijkste resultaten:

- *Betrouwbaarheid*
  Het is inherent aan het systeem van peerreview dat de betrouwbaarheid van beoordelingen moeilijk is vast te stellen. Waar we erop kunnen vertrouwen dat visitatiepanels en de NVAO het onderscheid tussen onvoldoende en voldoende kunnen maken (en dus de basiskwaliteit borgen), hebben we aanwijzingen dat dit anders ligt voor de gedifferentieerde kwalificaties 'goed' en 'excellent'. De twijfels aan de betrouwbaarheid van deze kwalificaties vormen een risico voor het maatschappelijk draagvlak van het in zijn kernfunctie adequaat functionerende accreditatiestelsel.
- *Stimulerende werking*
  De meeste opleidingen ervaren het visitatie- en accreditatieproces als stimulerend, vooral de voorbereiding op de visitatie en het gesprek met de peers. De kern van het accreditatiestelsel, peerreview, heeft veel draagvlak in het veld. De peergesprekken zijn doorgaans open, inhoudelijke gesprekken met vakgenoten waar opleidingen veel van leren. Er zijn ook aandachtspunten. Het risico is aanwezig dat de gedifferentieerde oordelen 'goed' en 'excellent' de openheid binnen het stelsel en die in het peergesprek belemmeren. Daarnaast kan de potentie van de clustergewijze visitatie beter worden benut: opleidingen binnen een visitatiegroep zouden meer van elkaar kunnen leren.
- *Accreditatielasten*
  De voorbereiding op de visitatie wordt als stimulerend ervaren, maar ook als behoorlijk belastend. Dit geldt in het hbo met name voor de clustergewijze visitatie, die daar ook extra kosten meebrengt. De samenwerking tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen bij de voorbereiding van de clustergewijze visitatie verloopt lang niet overal soepel. Naarmate het eigenaarschap van de onderwijskwaliteit meer bij de onderwijsteams ligt en de interne kwaliteitszorg meer als een continu proces is ingericht, wordt de visitatie als minder belastend ervaren.
- *Onafhankelijkheid*
  Opleidingsdirecteuren zijn positief over de mate waarin de verschillende actoren in het accreditatiestelsel onafhankelijk functioneren. Wel staat, zo merken we op, de onafhankelijkheid onder druk door de spanning die de marktwerking bij de evaluatiebureaus met zich mee kan brengen. Zo is er sprake van tegenstrijdige belangen als een evaluatiebureau de voorzitter van het visitatiepanel levert, of als de secretaris van het panel verbonden is

aan een evaluatiebureau dat naast de visitatiewerkzaamheden ook advieswerk verricht voor dezelfde instelling. Er zijn op dit moment overigens geen aanwijzingen dat er sprake is van onterechte oordeelsvorming door belangenverstrengeling.

- *Kwaliteitsborging*
  De kwaliteit van de partijen die betrokken zijn bij de visitatie en accreditatie is over het algemeen voldoende geborgd. De kwaliteitsborging van het stelsel als geheel is echter nog onvoldoende. Dat hangt ook samen met de onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling en bevoegdheden van de minister, de NVAO en de inspectie voor de permanente kwaliteitsborging van het stelsel. Versterking van de kwaliteitsborging is noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de oordelen te vergroten. Sinds ons vorige onderzoek in 2013 heeft de NVAO te weinig aanvullende maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van de beoordelingen met kwantitatieve gegevens systematisch te evalueren. De kwalitatieve analyses van de NVAO zijn de laatste jaren wel verbeterd. Het ontbreekt de NVAO aan de bevoegdheid om bepaalde documenten van de evaluatiebureaus (bijvoorbeeld operationalisaties van beoordelingskaders of handreikingen voor de zelfevaluatie) op te vragen en daarin zo nodig te kunnen bijsturen.

In algemene zin zien we verbeterpunten op de volgende terreinen: de gedifferentieerde oordelen, de werkwijze (inclusief normering) van de visitatiepanels, de positie van de evaluatiebureaus, de lasten bij de clustergewijze visitatie en de bevoegdheden van de NVAO. Op al deze vlakken zijn concrete maatregelen mogelijk die de kracht van het accreditatiestelsel kunnen vergroten.

Aanbevelingen
We komen tot de volgende overkoepelende aanbevelingen aan het ministerie van OCW, de NVAO, de evaluatiebureaus en de opleidingen:

OCW

- Pas de beoordelingsschaal bij visitaties en accreditaties aan: vervang de gedifferentieerde oordelen ‘goed’ en ‘excellent’ door een toelichting op de sterke kanten en ontwikkelpunten van de opleiding. Een opleiding wordt dan wel (eventueel onder voorwaarden) of niet geaccrediteerd, op basis van een visitatierapport waarin de standaarden zijn beoordeeld met ‘voldaan’ of ‘niet voldaan’.
- Verhelder de verantwoordelijkheidsverdeling bij de permanente kwaliteitsborging van het accreditatiestelsel, zodat de oordelen – ook die over de basiskwaliteit – betrouwbaarder worden. Geef de NVAO daarbij passende bevoegdheden om de betrouwbaarheid van oordelen te borgen. Aandachtspunten zijn:
  - de onafhankelijkheid en deskundigheid van de secretarissen (mogelijk door verplichte certificering);
  - de werkwijzen van panels, die moeten leiden tot betrouwbare oordelen.
- Bezie de mogelijkheid om alle secretarissen onder te brengen bij de NVAO om de betrouwbaarheid van oordelen te versterken. Deze maatregel is dermate verstrekkend dat een nadere verkenning gewenst is.
- Verken de mogelijkheden van kleinere visitatiegroepen om de accreditatielasten te verminderen.

NVAO

- Zorg ervoor dat de betrouwbaarheid van de oordelen beter is vast te stellen, bijvoorbeeld op de volgende manieren:
    - Evalueer systematisch de betrouwbaarheid van de beoordelingen, door kwantitatieve analyses van de oordelen te maken en de gesprekken met evaluatiebureaus over het juiste gebruik van de beoordelingskaders te intensiveren.
    - Leg basisspelregels voor de werkwijze van panels vast in het beoordelingskader. Te denken valt aan een grondig vooroverleg van het panel, een minimaal aantal te onderzoeken eindwerken en een kallibratie binnen het panel.
    - Investeer in de (permanente) professionalisering van secretarissen en overweeg om de voorwaarden voor certificering uit te breiden.

Evaluatiebureaus

- Bied de NVAO jaarlijks inzage in handreikingen en operationalisaties, en in advieswerkzaamheden.

Opleidingen

- Besteed meer aandacht aan een effectieve organisatie van de clustergewijze visitaties. Verbeter daarbij de samenwerking tussen bekostigde en de niet-bekostigde opleidingen.
- Maak van kwaliteitsborging en zelfevaluatie een continu proces. Daardoor kost de voorbereiding van de visitatie minder tijd en wordt het eigenaarschap van de onderwijsteams voor de onderwijskwaliteit van hun opleidingen versterkt.

1 Inleiding

Sinds 2002 kent het Nederlandse hoger onderwijs het accreditatiestelsel. Dit stelsel is ingericht om de kwaliteit van alle opleidingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) te borgen, zowel in het bekostigd als in het niet-bekostigd onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft de wettelijke taak om periodiek onderzoek te doen naar de kwaliteit van het accreditatiestelsel. Doel is om de kwaliteit niet alleen te beoordelen, maar ook te bevorderen. Het stelsel wordt voortdurend verder ontwikkeld om de kwaliteit te versterken. In het kader van die ontwikkeling is in juni 2017 het wetsvoorstel Accreditatie op maat (WAM) ingediend, dat momenteel in behandeling is bij de Tweede Kamer.

Vanuit onze taak om het accreditatiestelsel periodiek te evalueren, hebben we in 2017 het functioneren van het stelsel onderzocht. De eindresultaten van dit onderzoek publiceren we in 2018. Met dit tussenbericht over ons onderzoek willen we het de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) mogelijk maken om de ervaringen met het accreditatiestelsel te betrekken bij de gesprekken met de Tweede Kamer over het wetsvoorstel.

Het tussenbericht bericht is beperkt in reikwijdte. Ten eerste richten we ons alleen op de beperkte en uitgebreide opleidingsaccreditaties die in de periode 2015 tot en met maart 2017 zijn geaccrediteerd met het NVAO-beoordelingskader 2014. Ten tweede kijken we daarbij naar een beperkt aantal (deel)standaarden uit ons toezichtkader: de focus ligt op betrouwbaarheid, stimulerende werking, accreditatielasten, onafhankelijkheid en kwaliteitsborging. De conclusies die we binnen deze beperkte reikwijdte trekken zijn wel onze definitieve conclusies op die gebieden.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Accreditatie is een keurmerk van de overheid waarmee een instelling of opleiding laat zien dat de kwaliteit van het onderwijs positief is beoordeeld door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). De NVAO baseert haar oordeel op een adviesrapport van een commissie van deskundigen (visitatiepanel). Voorafgaand toetst zij de onafhankelijkheid en deskundigheid van dit visitatiepanel. Het panel voert op basis van peerreview een beoordeling uit aan de hand van standaarden uit een accreditatiekader dat de NVAO heeft opgesteld.

Het Nederlandse accreditatiestelsel is terug te voeren op de invoering van het visitatiestelsel in 1985. Enkele belangrijke momenten in de ontwikkeling van het accreditatiestelsel zijn:

- 1985: invoering visitatiestelsel
  De koepels laten de opleidingen eens per zes jaar beoordelen door peers, zonder eindoordeel.
- 1999: Bologna-verklaring
  31 Europese landen spreken af nationale kwaliteitssystemen voor hoger onderwijs in te voeren. Er komen richtlijnen en een register voor de nationale kwaliteitsorganen.

- 2000: publicatie nota *Keur aan kwaliteit* met eerste voorstellen voor een accreditatiestelsel in het hoger onderwijs
- 2002: invoering accreditatiestelsel

  Nieuw zijn eindoordelen na verplichte opleidingsvisitaties en daaropvolgende accreditaties (keurmerk) met daaraan verbonden rechten. Ook wordt de Nederlandse Accreditatieorganisatie (NAO) opgericht, in 2005 – nadat sluiting van een verdrag met de Vlaamse Gemeenschap van België – omgevormd tot de NVAO. De coördinerende rol van de koepelorganisaties (VSNU en HBO-raad, de huidige VH) bij visitaties wordt verlaten en instellingen kunnen vrij kiezen welke instantie zij de regisserende rol bij de visitatie toekennen. Deze instanties worden in de WHW 'visiterende en beoordelende instanties' (vbi's) genoemd en komen op een door de NVAO beheerde 'vbi-lijst'. De NVAO stelt via een vbi-protocol eisen aan de vbi's.
- 2005-2008: evaluatieonderzoeken naar het accreditatiestelsel door de inspectie (2005 en 2007), ENQA (2007) en het Vlaams Rekenhof en Nederlandse Rekenkamer (2008)
- 2008: verschijnen nota *Focus op kwaliteit* met daarin contouren voor een tweede ronde van het accreditatiestelsel
- 2011: invoering vernieuwd accreditatiestelsel

  Het nieuwe accreditatiestelsel wordt met de Wet aanpassing accreditatiestelsel vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Nieuwe elementen van het stelsel zijn:
  - een beoordeling op instellingsniveau met de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK), en introductie van het (bijbehorende) onderscheid tussen een uitgebreid en beperkt beoordelingsregime;
  - de invoering van gedifferentieerde eindoordelen. Visitatiepanels kunnen naast de oordelen 'onvoldoende' en 'voldoende' nu ook de oordelen 'goed' en 'excellent' toekennen op opleidingsniveau;
  - de mogelijkheid van een herstelperiode voor opleidingen (via de Wet versterking besturing);

  Daarnaast verdwijnen de vbi's – die nu evaluatiebureaus worden genoemd – uit de wet. Er wordt bewust niet gekozen voor regulering, zodat instellingen niet langer verplicht zijn om een evaluatiebureau in te schakelen. De focus verschuift van de vbi's naar de panels.
- 2013: evaluatie van het accreditatiestelsel door verschillende organisaties, waaronder de Algemene Rekenkamer, de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), de NVAO, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de inspectie
- 2014: inwerkingtreding Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs

  De visitatiegroepen worden geïntroduceerd, waarmee een groepsgewijze visitatie (beter bekend als de clustervisitatie) wordt ingevoerd.
- 2014: nieuw NVAO-beoordelingskader

  In dit kader zijn in lijn met Wet versterking kwaliteitswaarborgen een aantal standaarden herzien. Belangrijke wijziging is het feit dat toetsing wordt opgenomen als aparte standaard.
- 2016: publicatie accreditatiekader 2016 in Staatscourant

  Nieuw beoordelingskader waarin, vooruitlopend op het aangekondigde wetsvoorstel WAM, al enige gewenste verbeteringen van het

accreditatiekader zijn doorgevoerd. Zo introduceert het kader een ontwikkelgesprek met het panel, krijgt de zelfevaluatie een vrije vorm en krijgt de instelling een belangrijker rol bij het bepalen van het programma van de visitatiedag(en). Het beoordelingskader 2016 geldt sinds 1 januari 2017 en kent een overgangsregeling.

Het WAM heeft als doel om het accreditatiestelsel meer vorm te geven op basis van vertrouwen en eigenaarschap voor de onderwijsgemeenschap, en om te zorgen dat betrokkenen het als minder belastend ervaren. Naast het WAM bereidt het ministerie van OCW een algemene maatregel van bestuur (AMvB) voor die een pilot met instellingsaccreditatie met lichtere opleidingstoets mogelijk maakt.

Taak inspectie
Volgens de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) houdt de inspectie toezicht op het Nederlandse accreditatiestelsel.[1] We kijken daarbij specifiek naar de kwaliteit van het functioneren van het accreditatiestelsel in Nederland.[2] Om die kwaliteit te beoordelen en bevorderen evalueren we het stelsel periodiek. In 2013 heeft de inspectie haar laatste onderzoeksrapport over de vorige evaluatie gepubliceerd. (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Dit tussenbericht is onderdeel van het lopende inspectieonderzoek.

1.2 Beoordelingen in het accreditatiestelsel

In het huidige accreditatiestelsel vinden de volgende beoordelingen plaats:

1. Toets nieuwe opleiding (TNO): uitgebreide of beperkte beoordeling van bachelors, masters en Associate degrees (Ad's), deeltijd, voltijd en/of duaal, bij een aanvraag voor een nieuwe opleiding;
2. Accreditatie bestaande opleidingen: eveneens uitgebreide (UOB) of beperkte (BOB) beoordeling van dezelfde opleidingen en varianten, eens in de zes jaar;
3. Instellingstoets kwaliteitszorg (ITK): beoordeling van de kwaliteitszorg op instellingsniveau, eens in de zes jaar op vrijwillige basis. Instellingen die een ITK hebben verkregen, vallen onder het regime van de beperkte beoordelingen TNO en BOB;
4. Beoordeling van een bijzonder (kwaliteits)kenmerk op opleidingsniveau: op aanvraag van de instelling;
5. Beoordeling ten behoeve van de besluitvorming van de minister over het verzoek van een organisatie om een rechtspersoon voor niet-bekostigd hoger onderwijs te worden met het recht op graadverlening;
6. Toets nieuwe opleiding van instellingen die een aanvraag rechtspersoon hoger onderwijs hebben ingediend; een uitgebreide en verzwaarde toets nieuwe opleiding van bachelors, masters; voltijd, deeltijd en/of duaal.

[1] De inspectie houdt toezicht op het accreditatiestelsel volgens art. 3.2, lid c van de WOT: '*De inspectie heeft mede als taak 'het onderzoeken en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie, bedoeld in artikel 1.1, onderdelen s en t, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.'* Het accreditatiestelsel zelf is geregeld in hoofdstuk 5a van de WHW en verder door de NVAO uitgewerkt in beoordelingskaders en onderliggende instrumenten.
[2] Waar we in het vervolg spreken over het accreditatiestelsel, bedoelen we het Nederlandse accreditatiestelsel en niet het Vlaamse.

In dit tussenbericht gaan we in op de opleidingsbeoordelingen BOB en UOB die zijn uitgevoerd vanaf 2015 tot en met voorjaar 2017 met het beoordelingskader 2014. De overige beoordelingen, met name ITK en TNO, komen in het eindrapport voorjaar 2018 aan de orde.

1.3 Het inspectietoezicht

Het toezicht door de inspectie is puur gericht op het *functioneren* van het accreditatiestelsel.[3] Daarbij nemen we het toezichtkader uit 2014 als uitgangspunt. In dit toezichtkader onderscheiden we elf standaarden:

1: *Informatievoorziening*
De instelling en de desbetreffende opleiding zijn goed en tijdig geïnformeerd over het proces en het beoordelingskader van de hen aangaande beoordelingen.
2: *Onafhankelijkheid*
De actoren in het stelsel zijn onafhankelijk van de te accrediteren instellingen en opleidingen.
3: *Deskundigheid*
De visitatiepanels zijn voldoende deskundig.
4: *Betrouwbaarheid en validiteit*
De inrichting van het stelsel leidt tot betrouwbare en valide onderzoeksprocessen en beoordelingen.
5: *Zorgvuldigheid*
De beoordelingen en besluiten zijn gebaseerd op zorgvuldige processen.
6: *Kwaliteitsborging*
De kwaliteit van het accreditatiestelsel is door de verschillende actoren voldoende geborgd.
7: *Stimulerende werking*
De beoordelingen stimuleren instellingen respectievelijk opleidingen in voldoende mate tot verbetering van de kwaliteitszorg respectievelijk de kwaliteit.
8: *Transparantie*
Het accreditatiestelsel draagt in voldoende mate bij aan de bekendheid van de kwaliteit en het profiel en van de verschillen tussen instellingen en opleidingen.
9: *Accreditatielasten*
Het accreditatiestelsel geeft niet meer lasten dan nodig.
10. *Dekking:*
Alle opleidingsvarianten van bekostigde nieuwe en bestaande opleidingen die ten tijde van de beoordeling verzorgd worden, zijn beoordeeld, evenals alle opleidingsvarianten van niet-bekostigde geaccrediteerde opleidingen. Er zijn na een beoordeling geen substantieel afwijkende varianten van een beoordeelde opleiding ontwikkeld.
11: *Wettelijke vereisten*
Het accreditatiestelsel voldoet aan de wettelijke vereisten.

[3] De inspectie houdt dus geen toezicht op de NVAO. Dit toezicht is volgens Accreditatieverdrag tussen de ministers van onderwijs van Nederland en Vlaanderen voorbehouden aan het Comité van Ministers. Ter uitvoering van het toezicht houdt de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) periodiek een review. De laatste review van de NVAO vond plaats in 2017. Het rapport is verschenen in september 2017. De inspectie heeft de informatie uit dit rapport benut en was als toehoorder bij verschillende onderdelen van de review aanwezig.

In dit tussenbericht beoordelen we alleen (delen van) de standaarden 2, 4, 6, 7 en 9.

1.4 Doel van het onderzoek en inkadering tussenbericht

Met het onderzoek naar de kwaliteit van het accreditatiestelsel wil de inspectie een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel. Het onderzoek moet inzicht geven in de sterke kanten van het huidige stelsel, maar ook in de punten waarop verbetering nodig en mogelijk is.

Omdat de minister in het najaar 2017 in gesprek is met de Tweede Kamer over de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel, hebben we besloten nu alvast een tussenbericht over het onderzoek uit te brengen. We zouden het betreuren als onze bevindingen over verbetermogelijkheden als mosterd na de maaltijd beschikbaar komen. Het tussenbericht heeft daarmee uitdrukkelijk als doel om de minister en de Tweede Kamer inzicht te bieden in de verbetermogelijkheden van het accreditatiestelsel, niet om een totaalbeeld te schetsen van de kwaliteit van het accreditatiestelsel.

Door deze gerichtheid op verbetermogelijkheden kan een beeld ontstaan van het accreditatiestelsel dat onvoldoende recht doet aan de merites van het stelsel. We willen daarom benadrukken dat wij er op grond van onze bevindingen tot nu toe van overtuigd zijn dat het Nederlandse accreditatiestelsel in de kern goed functioneert. Het borgt de basiskwaliteit van opleidingen – binnen de mogelijkheden van een systeem met peerreview – en stimuleert hen tot verbetering. Het accreditatiestelsel borgt de kwaliteit van de instellingen en opleidingen in het hoger onderwijs, en stimuleert hen tot verdere ontwikkeling. Alle betrokkenen bij de NVAO, evaluatiebureaus en panels zetten zich op integere wijze in om vanuit hun positie bij te dragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs. Er is breed draagvlak voor het accreditatiestelsel.

We vragen de lezer dan ook de conclusies en aanbevelingen in dit tussenbericht vanuit een positieve attitude te benaderen: ons stelsel is goed, we waarderen de inzet van betrokkenen en willen de mogelijkheden tot verbetering aangrijpen zonder daarmee het huidige stelsel te diskwalificeren. Alleen zo is leren en ontwikkelen mogelijk.

De reden om in dit tussenbericht aandacht te besteden aan de vijf genoemde standaarden bij de BOB en de UOB is dat we tijdens de gesprekken in de oriëntatiefase van dit onderzoek verschillende signalen kregen dat juist in deze opzichten verbeteringen mogelijk zijn. Veel signalen gingen namelijk over de betrouwbaarheid van de gedifferentieerde oordelen. Er zijn signalen dat het ene panel, of soms het ene evaluatiebureau (via de invloed van de secretaris), de lat hoger legt dan het andere, waardoor verschillen in de beoordeling ontstaan die niet terug te voeren zijn op verschillen in kwaliteit. Deze signalen vroegen om nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van de beoordeling. Tijdens ons onderzoek bleek die betrouwbaarheid samen te hangen met de standaarden stimulerende werking, onafhankelijkheid, accreditatielasten en kwaliteitsborging.

1.5 Onderzoeksvraag tussenbericht

De onderzoeksvraag voor het tussenbericht luidt:

Wat is de kwaliteit van de opleidingsbeoordelingen in het Nederlandse accreditatiestelsel, zoals gedefinieerd in het toezichtkader bij de (deel)standaarden betrouwbaarheid, stimulerende werking, accreditatielasten, onafhankelijkheid en kwaliteitsborging?

Anders gezegd: in hoeverre voldoen de opleidingsaccreditaties aan deze standaarden van het toezichtkader?

1.6 Methoden van onderzoek

Het onderzoek is gestart in januari 2017 en loopt tot en met het voorjaar van 2018. We hanteren de volgende onderzoeksmethoden:

- *Gesprekken met deskundigen*
  Gedurende het onderzoek hebben we diverse gesprekken gevoerd met de NVAO, met verschillende evaluatiebureaus en met andere betrokken deskundigen.

- *Documentanalyse*
  We hebben een groot aantal documenten van de NVAO, van de evaluatiebureaus en van instellingen bestudeerd.

- *Vragenlijst*
  In het najaar van 2017 is een digitale vragenlijst afgenomen onder alle opleidingen die voor 1 april 2017 beoordeeld zijn met het NVAO-kader van 2014. De vragenlijsten zijn ingevuld door opleidingsdirecteuren of -managers die betrokken zijn bij de kwaliteitszorg van de opleiding.[4] In totaal hebben opleidingsdirecteuren van 218 opleidingen waar een BOB of UOB is uitgevoerd de vragenlijst ingevuld. Daarnaast is de vragenlijst ook ingevuld door opleidingsdirecteuren die bij een TNO betrokken waren. Deze gegevens verwerken we in de eindrapportage.

- *Gesprekken met instellingen*
  Met ongeveer vijftien instellingen (waaronder één niet-bekostigde instelling) hebben we gesprekken gevoerd over hun ervaringen met het accreditatiestelsel. Bij deze gesprekken waren veelal opleidingsdirecteuren en kwaliteitszorgmedewerkers aanwezig. Deze gesprekken zetten we voort voor de eindrapportage.

- *Diepteonderzoek*
  Bij een opleiding van een universiteit en van een hogeschool hebben we een diepteonderzoek gedaan door mee te lopen met een visitatie en aanwezig te zijn bij de voorbereiding en afronding door het panel. Ook spraken we met medewerkers van de opleiding over de wijze waarop zij de visitatie hebben ervaren. Na de publicatie van dit tussenbericht volgen waarschijnlijk nog meer casestudies.

[4] Voor de leesbaarheid spreken we in dit rapport consequent over opleidingsdirecteuren waar we ook opleidingsmanagers bedoelen.

- *Rondetafelbijeenkomsten*
  We hebben vier rondetafelbijeenkomsten georganiseerd: met kwaliteitszorgmedewerkers van universiteiten en hogescholen, met niet-bekostigde opleidingen en met panelleden. Daarnaast hebben we deelgenomen aan een bijeenkomst van de studentenorganisaties.

Klankbordgroep
Voor het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld (zie voor de samenstelling bijlage D). Deze klankbordgroep is tussen april 2017 en november vier keer bij elkaar geweest. We bespraken de onderzoeksopzet, instrumenten, interpretatie van (tussen)resultaten en de outline van het tussenbericht. Ook voor de eindrapportage adviseert de klankbordgroep ons.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe de opleidingsaccreditatie in het hoger onderwijs eruitziet. In de hoofdstukken daarna komen onze bevindingen en conclusies over de betrouwbaarheid (3), de stimulerende werking (4), de accreditatielasten (5), de onafhankelijkheid (6) en de kwaliteitsborging (7) aan bod. Elk hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen. Omdat sommige aanbevelingen een grotere reikwijdte hebben dan één standaard, komen ze soms in meerdere hoofdstukken terug. Hoofdstuk 8, tot slot, bevat de eindconclusies en overkoepelende aanbevelingen van de inspectie.

Bijlage A bevat een lijst met afkortingen. In bijlage B volgt een beschrijving van de NVAO-beoordelingskaders 2014. In bijlage C is een overzicht van de aanbevelingen per actor opgenomen. Bijlage D beschrijft de samenstelling van de klankbordgroep.

2 De opleidingsaccreditatie

Een opleiding in het Nederlandse hoger onderwijs is wettelijk erkend na accreditatie door de NVAO. De NVAO baseert zich hierbij, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, op peerreview door een visitatiepanel. Na accreditatie kan de opleiding een wettelijk erkende Associate degree, bachelor- of mastergraad verstrekken. Waar draait het om bij de opleidingsaccreditatie? Wie zijn er allemaal bij het accreditatieproces betrokken? En hoe gaat dat proces precies in zijn werk? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk.

Het hoofdstuk start met een korte beschrijving van de kern van de opleidingsaccreditatie (2.1). Daarna gaan we in op de rol en taken van de verschillende betrokkenen (2.2). Dan volgt een overzicht van de verschillende fasen binnen het visitatie- en accreditatieproces (2.3). We sluiten af met een korte typering van het stelsel, afgezet tegen het onderwijstoezicht door de inspectie (2.4).

2.1 Wat is een opleidingsaccreditatie?

Elke opleiding krijgt eens in de zes jaar bezoek van een visitatiepanel dat bestaat uit onafhankelijke deskundigen (peers). Het panel beoordeelt dan de kwaliteit van een opleiding aan de hand van een beoordelingskader met verschillende standaarden, opgesteld door de NVAO. Zowel op standaardniveau als op eindniveau geeft het panel een oordeel. Daarbij zijn vier oordelen mogelijk: onvoldoende, voldoende, goed en excellent. Op initiatief van de instelling kan het panel ook een specifiek aspect of een bijzonder kenmerk beoordelen. De NVAO baseert haar oordeel over de accreditatie van de opleiding op het visitatierapport van het panel, volgens beslisregels die opgenomen zijn in het beoordelingskader, maar kan daar wel beredeneerd van afwijken.

Het primaire doel van accreditatie is om te beoordelen of een opleiding voldoet aan de basiskwaliteit, en daarmee recht heeft op accreditatie. Daarnaast beogen accreditaties opleidingen te stimuleren om zich boven de basiskwaliteit te ontwikkelen. De gedifferentieerde oordelen, goed en excellent, zijn bedoeld om deze stimulerende werking te versterken.

Twee soorten opleidingsbeoordelingen
Het Nederlandse accreditatiestelsel kent twee soorten opleidingsbeoordelingen: de beperkte opleidingsbeoordeling (BOB) en de uitgebreide opleidingsbeoordeling (UOB).

- Opleidingen van een instellingen die de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) hebben behaald, worden beoordeeld via een BOB. In het beperkte beoordelingskader ligt het accent op de inhoudelijke kwaliteit van de opleiding, inclusief de daarvoor benodigde leeromgeving en het docententeam. De aspecten die al zijn onderzocht tijdens de ITK blijven hierbij buiten beschouwing. Het visitatiepanel onderzoekt tijdens de BOB vier standaarden: Beoogde leerresultaten, Onderwijsleeromgeving, Toetsing en Gerealiseerde leerresultaten.
- De uitgebreide opleidingsbeoordeling is bedoeld voor opleidingen van instellingen zonder ITK. Aanvullend op de vier standaarden uit de BOB

worden ook de standaarden Oriëntatie, Inhoud, Instroom, Personeel, Voorzieningen, Begeleiding en Kwaliteitszorg beoordeeld.

Peerreview
Peerreview vormt sinds het begin de kern van het Nederlandse accreditatiestelsel. Het uitgangspunt is dat het panel een open, inhoudelijk-stimulerend gesprek voert met de opleiding. Het panel moet daarbij voldoende ruimte krijgen om recht te doen aan de aangetroffen situatie. Dit uitgangspunt impliceert dat de standaarden in het beoordelingskader open en breed van karakter zijn (zie bijlage B voor een omschrijving uit het beoordelingskader 2014). Dit uitgangspunt is in het beoordelingskader 2016 overigens verder toegepast naar aanleiding van het advies van de stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0.

Er is bewust gekozen voor deze invalshoek. Peerreview bestaat al sinds de oprichting van het accreditatiestelsel, maar sinds 2010 is daarbij meer ruimte voor het zogeheten timmermansoog van de deskundige beoordelaar. Daarmee ontstond meer aandacht voor de inhoud in plaats van procedures. De ervaring was tot dan toe dat de verbeterfunctie van peerreview niet voldoende tot zijn recht kwam. De wetgever acht het voordeel van een open benadering en globaal omschreven standaarden en normen aanzienlijk groter dan het nadeel van een grotere onzekerheid die daardoor ontstaat voor de instellingen en opleidingen, en van het risico op minder betrouwbaarheid en consistentie. Bovendien blijven de administratieve lasten op deze manier relatief beperkt, zo is de redenering.

Visitatiegroepen
De opleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs worden clustergewijs beoordeeld en gevisiteerd in visitatiegroepen, soms onderverdeeld in deelvisitatiegroepen, zoals bepaald in de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. Visitatiegroepen bestaan uit opleidingen met een vergelijkbare onderwijsinhoud die door één panel worden beoordeeld. Doel van dit clustergewijs beoordelen is om de scherpte en vergelijkbaarheid van de oordelen te bevorderen en te zorgen dat een panel zich niet hoeft te baseren op de resultaten van één instelling. Clusters tellen doorgaans vijf à tien opleidingen, soms ook tussen de twintig en dertig opleidingen – in dat geval zijn de opleidingen verdeeld in visitatiegroepen. Bij hoge uitzondering zijn opleidingen niet in te delen en worden ze als standalone gevisiteerd.

De clustergewijze visitatie is in het wo al lange tijd gangbaar. Van oudsher bestaan er in het wo discipline-overleggen, landelijk georganiseerd. Voor het hbo is clustergewijze visitatie relatief nieuw: pas sinds 2014 is deze aanpak wettelijk verplicht (zie hoofdstuk 1), en op 1 januari 2015 is deze wetswijziging volledig in werking getreden. Dit betekent voor het hbo een belangrijke wijziging van de werkwijze. De clustergewijze visitatie noodzaakt tot landelijke afstemming, terwijl hierin geen traditie bestond. De landelijke afstemming dient in het hbo bovendien ook het niet-bekostigd onderwijs te omvatten, wat wordt bemoeilijkt door het feit dat er concurrentie bestaat tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

2.2 De betrokkenen

Bij het accreditatieproces zijn verschillende actoren betrokken: de instellingen en opleidingen (betrokken leidinggevenden docenten en studenten), de NVAO, de evaluatiebureaus en de panels. Binnen de panels wordt onderscheid gemaakt tussen de peers en de voorzitter, waarbij de secretaris het panel ondersteunt.

Instellingen en opleidingen
Het Nederlandse onderwijsbestel telt 3.130 geaccrediteerde opleidingen voor hoger onderwijs (1.708 opleidingen in het wo, 1.422 opleidingen in het hbo). In 2015 werden 397 opleidingen geaccrediteerd, in 2016 waren dat er 260. Het is de wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur om er, samen met andere instellingen binnen een visitatiegroep, voor te zorgen dat de kwaliteit van de opleidingen regelmatig wordt beoordeeld door onafhankelijke deskundigen (WHW, art. 1.18). Instellingen dienen dus zelf de visitatie te organiseren, inclusief de afstemming met andere opleidingen over bijvoorbeeld de samenstelling van het panel. Ook moeten ze zelf de accreditatie bij de NVAO aanvragen.

De opleidingen stemmen met elkaar af in (landelijke dan wel disciplinaire) overleggen. De landelijke overleggen in het hbo zijn diverser van samenstelling dan in het wo. In het wo betreft het vaak een vaste groep deelnemers. In het hbo laat de ene opleiding zich vertegenwoordigen door een opleidingsdirecteur, de andere door een coördinator, soms is ook een lid van het college van bestuur aanwezig. Deze overleggen in het hbo worden georganiseerd vanuit het bekostigd hbo. Soms is ook het niet-bekostigd hbo aanwezig, maar soms is het niet-bekostigd hbo niet welkom, of heeft het zelf geen belangstelling om aan te sluiten. Dit laat onverlet dat visitatiegroepen een combinatie van zowel bekostigde als niet-bekostigde opleidingen bevatten.

De meeste instellingen huren een evaluatiebureau in om ze te begeleiden bij de organisatie van de visitatie. In sommige clusters (vooral in het wo) stemmen de opleidingen de keuze van het evaluatiebureau op elkaar af; in andere clusters zijn meerdere bureaus bij de visitaties betrokken.

NVAO
De taken van de NVAO zijn vastgelegd in hoofdstuk 5a van de WHW. De belangrijkste taken zijn het verlenen van accreditatie aan bestaande opleidingen, het beoordelen van nieuwe opleidingen en het verlenen van een toets nieuwe opleiding (TNO), en het beoordelen van instellingen en het verlenen van een instellingstoets (ITK). Daarvoor stelt de NVAO een accreditatiekader op waarin de verschillende toetsen zijn uitgewerkt en dat door de minister wordt vastgesteld. De NVAO stelt voor TNO's en ITK's de panels zelf samen. De panels die bestaande opleidingen visiteren hebben goedkeuring nodig van de NVAO. Zij toetst de deskundigheid en onafhankelijkheid van deze panels.

Daarnaast verzorgt de NVAO trainingen voor secretarissen, voorzitters en panelleden. De NVAO is verantwoordelijk voor een consistente toepassing van de beoordelingskaders en goede onderbouwing van de oordelen. Verder adviseert de NVAO de minister over de toegang van nieuwe instellingen tot het stelsel en over naamswijzigingen, diploma's, de CROHO-registratie en de indeling in visitatiegroepen. De NVAO is lid van ENQA. In september 2018 is zij positief geaccrediteerd en opnieuw opgenomen in het European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR).

Zoals vermeld baseert de NVAO haar accreditatiebesluit op het visitatierapport van het panel. Zij analyseert dit rapport om te beoordelen of zij kan aansluiten bij het oordeel van het panel. Zowel op principiële als op praktische gronden is deze analyse beperkt. Principieel gaat de NVAO er na goedkeuring van het panel van uit

dat het panel deskundig en onafhankelijk is; dat betekent dat zij ook het visitatierapport met vertrouwen tegemoet wil treden. Daarnaast is het praktisch onmogelijk om de beoordeling van het panel volledig na te volgen, aangezien de NVAO zelf niet aanwezig is geweest bij de visitatie en bovendien onvoldoende inhoudsdeskundige is op het terrein van de opleidingen.

De analyse door de NVAO houdt het volgende in:

- De NVAO kijkt naar de consistentie, de werkwijze van het panel, procedurele eisen, de onderbouwing en de weging. De belangrijkste vraag is: is de conclusie goed navolgbaar?
- Als de beoordelaar twijfels heeft, kan een tweede beoordelaar worden geconsulteerd.
- Alle besluiten uit de panelrapporten werden in het kader 2014 in het bestuur behandeld. De bestuursleden hebben een portefeuille met een bepaald domein van opleidingen. Dit bevordert de consistentie van de besluiten binnen het betreffende domein. De NVAO heeft onlangs haar interne werkwijze aangepast met als doel de besluitvorming te versnellen zodat instellingen eerder een besluit ontvangen, een substantieel deel van de besluiten gaat niet meer standaard naar het bestuur.

Het visitatiepanel
Het visitatiepanel bestaat uit minimaal vier leden, inclusief een student-lid en een voorzitter. De panelleden zijn peers: als onafhankelijke, gezaghebbende deskundigen beoordelen ze hun vakgenoten. Ze nemen plaats in het panel op uitnodiging van de instelling of, in opdracht van de instelling, op uitnodiging van het evaluatiebureau. Voorafgaand aan de beoordeling ondertekenen ze een onafhankelijkheidsverklaring. Behalve de voorzitter hebben de panelleden geen specifieke scholing gevolgd voordat zij zitting nemen in het panel. Het panel wordt begeleid door een secretaris, die geen deel uitmaakt van het panel en dus ook niet dient mee te beslissen over de beoordeling. Ook de secretaris tekent een onafhankelijkheidsverklaring. De voorzitter en de secretaris komen hierna apart aan bod.

Het panel dient in zijn geheel te beschikken over de volgende deskundigheden: 1) vakdeskundigheid: deskundigheid ten aanzien van de ontwikkelingen in het vakgebied, 2) internationale deskundigheid), 3) werkvelddeskundigheid in het voor de opleiding relevante beroepenveld (indien van toepassing), 4) onderwijsdeskundigheid: actuele ervaring met het geven of ontwikkelen van onderwijs, toetsdeskundigheid op het betreffende opleidingsniveau en oriëntatie (hbo of wo), en deskundigheid ten aanzien van de door de opleiding gehanteerde onderwijsvormen, 5) studentgebonden deskundigheid, en 6) visitatie- of auditdeskundigheid.

Het uitgangspunt is dat een visitatiegroep door één panel wordt beoordeeld. Bij de verschillende opleidingen die deel uitmaken van de visitatiegroep kunnen de panels van samenstelling wisselen: bijvoorbeeld omdat specifieke deskundigheid nodig is, omdat de onafhankelijkheid in het geding is of omdat het wenselijk is om de bezoeken te spreiden over meer panelleden. In ieder geval moet er sprake zijn van voldoende continuïteit en personele overlap tussen de verschillende samenstellingen van het panel, gericht op vergelijking en consistentie in de oordelen. Sommige clusters stellen het panel zelf samen vanuit het eigen netwerk (veelal in wo), andere

leggen de panelsamenstelling neer bij de betrokken evaluatiebureaus (veelal in hbo).

Panelvoorzitter
De voorzitter van het visitatiepanel moet over een aantal specifieke bekwaamheden beschikken, gericht op een zorgvuldige, evenwichtige en onafhankelijke beoordeling van de opleiding. Ook dient de voorzitter minstens een van de expertises te hebben waarover het panel als geheel moet beschikken. Voorzitters worden getraind in een train the trainer (T-T-T)-programma, dat tot stand is gekomen in een samenwerking tussen de NVAO en de evaluatiebureaus. Trainers van evaluatiebureaus die hebben deelgenomen aan het T-T-T-programma verzorgen de training voor de 'eigen' voorzitters. Als het evaluatiebureau de training niet zelf kan organiseren, verzorgt de NVAO de training.

Sommige evaluatiebureaus leveren de voorzitter van het panel uit eigen geledingen. Ze doen dit omdat ze ervan overtuigd zijn dat een ervaren voorzitter met auditexpertise veel kan bijdragen aan een betrouwbaarder beoordeling.

Secretaris
De secretaris van het visitatiepanel is doorgaans werkzaam bij het evaluatiebureau dat de instelling heeft ingehuurd. Secretarissen hebben een eenmalige training van de NVAO gevolgd en komen dan in een register – een lijst zonder wettelijke status – van de NVAO te staan. Evaluatiebureaus bieden een aanvullende training voor secretarissen aan.

Secretarissen hebben veel invloed op de werkwijze van het panel. Ze coördineren de voorbereiding van de visitatie, verzamelen de opmerkingen van de panelleden naar aanleiding van de zelfevaluatie, en soms dragen ze zelf ook bij aan de analyse van de zelfevaluatie. Ook schrijven ze het (concept)visitatierapport. Ze ondersteunen het panel bij de oordeelsvorming door te letten op de consistentie tussen de oordelen bij verschillende opleidingen, bewaken of er voldoende onderbouwing is voor de oordelen en wijzen op punten waarop het panel moet doorvragen. Daarbij gaan ze uit van het beoordelingskader van de NVAO en benutten ze de uitwerking daarvan die het evaluatiebureau heeft opgesteld (zie hierna). Panelleden becommentariëren het concept van de secretaris, die dat commentaar vervolgens weer verwerkt. Hoewel secretarissen geen invloed horen te hebben op de beoordeling, is dat vanwege hun nauwe betrokkenheid in de praktijk vaak wel het geval.

Evaluatiebureaus
Evaluatiebureaus begeleiden instellingen bij het organiseren van de visitatie, het contact met de NVAO en – indien gewenst – het samenstellen van een panel. Daarnaast leveren ze de secretaris en soms ook de voorzitter van het panel aan. Sommige bureaus hebben een panelledenbestand om uit te putten bij het samenstellen van de panels. Los van de accreditaties voeren enkele bureaus adviesopdrachten bij instellingen uit.

In het hbo zijn de grootste bureaus NQA en Hobéon, die tussen 2013 en 2017 samen de visitaties van 88 procent van de opleidingen begeleidden. Hobéon is in 1991 opgericht vanuit de Vereniging Hogescholen (VH). In het wo is QANU de grootste partij, die 83 procent van de opleidingen voor haar rekening neemt. QANU is in 2003 voortgekomen uit de Vereniging van Universiteiten (VSNU). Naast deze

grote spelers opereren kleinere bureaus als AeQui (vooral gericht op het hbo) en Certiked (gericht op het wo).

De evaluatiebureaus krijgen geen subsidie maar zijn marktpartijen: ze worden betaald door hogeronderwijsinstellingen voor het begeleiden van visitaties en soms voor het leveren van andere (advies)diensten. De kosten voor een evaluatiebureau zijn afhankelijk van verschillende factoren: het uurtarief van de panelleden, de medewerkers van het evaluatiebureau, het aantal uren dat nodig is om een panel voor een cluster te organiseren, en de hoeveelheid werkzaamheden die de instelling zelf verricht. In het hbo ligt het tarief gemiddeld twee keer zo hoog als in het wo (zie hoofdstuk 5).

De evaluatiebureaus hanteren hun eigen kwaliteitszorgsysteem (zie hoofdstuk 7). Door de evaluatiebureaus geen wettelijke positie meer te geven, beoogde de wetgever de positie van hogeronderwijsinstellingen te versterken; instellingen kunnen nu kiezen of ze gebruik willen maken van een evaluatiebureau, en zo ja, met welk bureau ze willen samenwerken. De evaluatiebureaus profileren zich dan ook verschillend en richten zich op de uiteenlopende wensen van hun klanten: instellingen en opleidingen in het hoger onderwijs. Zo is het ene evaluatiebureau directiever of ontwikkelingsgerichter dan het andere (zie verder 2.3).

Evaluatiebureaus werken met eigen handreikingen voor instellingen om hen te ondersteunen bij de visitatie en bij het schrijven van de zelfevaluatie. Deze documenten verschillen van elkaar en worden uit concurrentieoverwegingen niet met elkaar gedeeld. Daarnaast hebben de evaluatiebureaus documenten die de secretaris kan gebruiken om het panel te helpen bij de oordeelsvorming. Het gaat hier om eigen uitwerkingen van het beoordelingskader van de NVAO, en dan met name van het onderscheid tussen onvoldoende, voldoende, goed en excellent. De evaluatiebureaus maken deze uitwerkingen van het als abstract ervaren NVAO-kader om de betrouwbaarheid van de oordelen te bevorderen en de verschillen tussen de panels te verkleinen. Sommige bureaus delen deze uitwerkingen met elkaar.

De NVAO voert jaarlijks gesprekken met de evaluatiebureaus om te bespreken wat haar is opgevallen in de visitatierapporten waar het bureau bij betrokken is geweest.

2.3 Fasering binnen het stelsel

Het accreditatieproces, inclusief de visitatie, verloopt in een aantal fasen, waarbij steeds weer een andere partij aan zet is. De NVAO start met het samenstellen van de visitatiegroep en het publiceren van een visitatierooster. Vervolgens is het aan de opleiding om zich, vaak samen met een evaluatiebureau, voor te bereiden op de visitatie. Daarna vindt de beoordeling door het panel plaats. Op basis van een visitatierapport besluit, tot slot, de NVAO over de accreditatie.

NVAO: visitatiegroepen en visitatierooster
De NVAO stelt de visitatiegroepen vast (op grond van een voorstel door de instellingen en conform CROHO). De instellingen hebben zelf bij de start van de clustergewijze accreditatie de visitatiegroepen samengesteld. De visitatiegroepen wijzigen niet veel; wil een opleiding ingedeeld worden in een andere visitatiegroep, dan is toestemming van het ministerie vereist.

De NVAO bepaalt voor iedere visitatiegroep de inleverdatum: de uiterste datum om een aanvraag voor (her)accreditatie in te dienen. Er zijn twee inleverdata per jaar: 1 mei en 1 november. Opleidingen kunnen bezwaar aantekenen als ze het niet eens zijn met de indeling. In een zogenoemde aprilronde neemt de NVAO tot half april verzoeken tot wijzigingen van visitatiegroepen in behandeling. Daarna publiceert ze een visitatierooster en stelt ze de inleverdatum van het visitatierapport door de opleidingen vast.

Voorbereiding door de opleiding
Als het visitatierooster en de inleverdata bekend zijn, spreken de opleidingen daarover in hun landelijk overleg en beslissen ze over de inzet van een evaluatiebureau. Vervolgens wordt – door het evaluatiebureau of door de visitatiegroep zelf – het panel samengesteld. De betrokken instellingsbesturen leggen (vaak via een daartoe gemachtigd evaluatiebureau) een afgestemd voorstel voor de samenstelling van het panel ter instemming voor aan de NVAO. Per visitatiegroep wordt één aanvraag ingediend. De NVAO toetst de bekwaamheid, de onafhankelijkheid en de samenhang van het panel.

Voorafgaand aan de visitatie schrijft de opleiding een zelfevaluatie, waarin de sterke en zwakke punten van de opleiding aan bod komen. Dit rapport telt maximaal vijftien (BOB) tot maximaal twintig (UOB) pagina's (exclusief bijlagen). De instelling stuurt de zelfevaluatie van de opleiding, aangevuld met andere documenten zoals eindwerken en een programmavoorstel, ter voorbereiding op het locatiebezoek naar (de secretaris van) het panel.[5]

Locatiebezoek en beoordeling door het panel
In overleg met de voorzitter van het panel en de opleiding maakt de secretaris het programma voor het locatiebezoek. De opleiding doet een voorstel, waarna het panel inschat of het zich op die manier adequaat een oordeel kan vormen over de kwaliteit van de opleiding (aan de hand van het beoordelingskader van de NVAO). Veelal zijn er gesprekken met diverse groepen – studenten, docenten, management, beroepenveld en alumni, soms in gecombineerde groepen. Aan het eind van de visitatiedag(en) geeft de voorzitter van het panel zijn eerste voorlopige conclusies terug aan de opleiding. Meestal wordt dan al duidelijk of het panel de opleiding positief beoordeelt; sommige panels geven meteen een oordeel over de standaarden, al dan niet met een voorbehoud.

Na het locatiebezoek stelt de secretaris namens het panel een conceptvisitatierapport op. Bij sommige evaluatiebureaus spreken de panels direct na het bezoek aan de eerste opleiding de oordelen over de standaarden uit, bij andere bureaus doen ze dat pas na het bezoek van verschillende opleidingen om vergelijkend te kunnen beoordelen (zie ook hoofdstuk 3). Het conceptvisitatierapport wordt naar de instelling gestuurd. De instelling mag corrigeren op feitelijke onjuistheden, waarna de voorzitter/secretaris het rapport definitief vaststelt en naar de instelling stuurt. De instelling stuurt het rapport vervolgens naar de NVAO.

[5] Een belangrijke wijziging in het beoordelingskader 2016 houdt in dat de opleiding vrijer is dan in het kader 2014 – onderzocht in dit tussenbericht – om het programma samen te stellen en de zelfevaluatie te schrijven; om het eigenaarschap van de opleiding te vergroten is meer vormvrijheid geïntroduceerd. De intentie is zo de stimulerende werking van een visitatie en accreditatie te vergroten.

Besluitvorming door de NVAO
De NVAO behandelt de aanvragen van één visitatiegroep indien mogelijk gezamenlijk, om het vergelijkend perspectief zo goed mogelijk tot zijn recht te laten komen. Ze beoordeelt het visitatierapport en stelt waar nodig aanvullende vragen aan panel of opleiding. Na intern overleg stuurt de NVAO haar voornemen tot besluit naar de instelling. Ook dan krijgt de instelling de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren, waarna de NVAO het accreditatierapport definitief vaststelt en het publiceert. Hierna is de opleiding – bij een positief besluit – geaccrediteerd voor zes jaar. Door de clustergewijze behandeling kan de besluitvorming van de NVAO lang – soms meer dan een half jaar tot een jaar – na het visitatierapport volgen. De nieuwe werkwijze van de NVAO, gebaseerd op het kader 2016, beoogt hier verandering in te brengen.

2.4 Typering van het stelsel

De inspectie heeft tijdens het onderzoek veel integere, gedreven medewerkers van de NVAO, de evaluatiebureaus en de instellingen gesproken. Allen tonen de ambitie om bij te dragen aan het vergroten van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Zij doen dit in een publiek accreditatiestelsel met elementen van marktwerking via de evaluatiebureaus. Deze partijen concurreren met elkaar om de opdracht van instellingen en opleidingen te verwerven.

Het accreditatiestelsel wijkt daarmee af van het onderwijstoezicht op het funderend onderwijs en het mbo, dat puur overheidstoezicht is. Ook de beoordeling binnen het accreditatiestelsel is wezenlijk anders dan die binnen het inspectietoezicht, waarmee de opleidingsaccreditatie soms wordt vergeleken. Weliswaar kan ook de inspectie de oordelen ‘onvoldoende’, ‘voldoende’ en ‘goed’ toekennen en is daarnaast het oordeel ‘excellent’ mogelijk, die oordelen komen op geheel andere wijze tot stand. In het inspectietoezicht zijn het geen peers met veel vakinhoudelijke kennis, maar inspecteurs – professionals in beoordelen – die de beoordeling verzorgen. Voor het onderscheid voldoende/onvoldoende gaan zij uit van wettelijke vereisten, voor het oordeel ‘goed’ is er een gemeenschappelijke kennisbasis in de vorm van heldere portretten. De procedure voor het oordeel ‘excellent’ verloopt via een speciale jury.

3 Betrouwbaarheid

Het accreditatieproces is er in de eerste plaats op gericht om te beoordelen of een opleiding voldoet aan de basiskwaliteit. Tegelijkertijd is de stimulerende werking van groot belang: de waarderingen boven de basiskwaliteit, de aanbevelingen en de gesprekken met peers tijdens visitaties worden geacht stimulerend te werken. Met name over de (on)betrouwbaarheid van de gedifferentieerde oordelen heeft de inspectie signalen binnengekregen. Het ene visitatiepanel zou de lat voor het oordeel 'goed' hoger leggen dan het andere. Het is onze taak om te beoordelen of het accreditatiestelsel tot betrouwbare beoordelingen leidt. Hoe zit het met de betrouwbaarheid van de oordelen bij opleidingsaccreditaties in het huidige stelsel? Daarover gaat dit hoofdstuk.

In een korte beschouwing wordt duidelijk dat de betrouwbaarheid in het accreditatiestelsel lastig te beoordelen is (3.1). Kwantitatieve gegevens kunnen geen uitsluitsel bieden. Daarom richten we ons in dit verband op gegevens uit gesprekken, casestudies en rondetafelbijeenkomsten. Achtereenvolgens gaan we op basis daarvan in op de drie groepen die betrokken zijn bij de beoordeling: de visitatiepanels (3.2), de evaluatiebureaus (3.3) en de NVAO (3.4). Vervolgens bespreken we de effecten van gedifferentieerde oordelen op het gedrag van instellingen en opleidingen, en de consequenties van dat gedrag voor de betrouwbaarheid van het stelsel (3.5). Daarna komt het draagvlak van het huidige stelsel aan bod (3.6). We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (3.7).

Hoofdconclusie betrouwbaarheid opleidingsbeoordelingen
Door de manier waarop het huidige accreditatiestelsel is vormgegeven, is de betrouwbaarheid van de beoordelingen door de betrokkenen – peers, secretarissen van evaluatiebureaus en NVAO – moeilijk te beoordelen. We kunnen ervan uitgaan dat panels de basiskwaliteit betrouwbaar kunnen beoordelen, binnen de mogelijkheden die een systeem met peerreview daartoe biedt. Maar er zijn te veel aanwijzingen dat de gedifferentieerde kwalificaties 'goed' en 'excellent' bij de BOB en de UOB onvoldoende betrouwbaar zijn. Ze leiden bovendien tot strategisch gedrag. De twijfel aan de betrouwbaarheid van deze kwalificaties is een groot risico voor het maatschappelijk draagvlak voor het accreditatiestelsel en voor de acceptatie van oordelen door de opleidingen zelf. Een stelsel zonder gedifferentieerde oordelen versterkt de betrouwbaarheid van de beoordeling.

3.1 Kwesties rond betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid is de mate waarin verschillende beoordelaars van eenzelfde situatie tot hetzelfde oordeel komen. Een betrouwbaar oordeel betekent dat het er voor de hoogte van het oordeel niet toe doet welke beoordelaar de beoordeling uitvoert, en er met gelijke maten wordt gemeten. Opleidingen die (als geheel of voor een standaard) een 'onvoldoende' krijgen omdat ze niet aan bepaalde criteria voldoen, moeten erop vertrouwen dat andere opleidingen niet een 'voldoende' krijgen terwijl ze ook niet aan die criteria voldoen. Een vergelijkbare redenering geldt voor de kwalificatie 'goed'. Het maatschappelijk draagvlak voor het accreditatiestelsel hangt af van het vertrouwen in de betrouwbaarheid van de oordelen. Dat vertrouwen is alleen te behouden als te beargumenteren is dat in alle redelijkheid mag worden uitgegaan van de betrouwbaarheid van de oordelen.

Betrouwbaarheid in het accreditatiestelsel
Betrouwbaarheid in de zin van consistentie tussen de beoordelaars kan in het algemeen op twee manieren worden bevorderd. De eerste route is via instrumentering: nadere voorschriften, precisering van criteria, scorevoorschriften et cetera. De tweede route is via vorming van consensus onder de beoordelaars (peerreview) waarbij de professionele waardering door deskundigen centraal staat. In het accreditatiestelsel is zowel door de wetgever als door de NVAO met nadruk gekozen voor de tweede route.

Het was op advies van alle betrokkenen in het stelsel dat er in 2010 is besloten om meer ruimte te bieden voor de waardering door deskundigen (het timmermansoog), zodat de kwaliteitseisen niet te instrumenteel zouden worden toegepast en de inhoud meer centraal kwam te staan. Waar instrumentering de instellingen en opleidingen hun verantwoordelijkheid zou ontnemen en de administratieve lasten zou vergroten, ontstaat bij peerreview een open, inhoudelijk gesprek tussen vakgenoten. Dat peergesprek staat in het Nederlandse accreditatiestelsel voorop (zie hoofdstuk 2). Dat panels van deskundigen daarbij de breed geformuleerde standaarden uit het beoordelingskader op eigen wijze kunnen interpreteren, roept evenwel de vraag op in hoeverre de betrouwbaarheid van de beoordeling te garanderen is. Komen verschillende panels in vergelijkbare situaties wel tot dezelfde oordelen?

Er zijn diverse indicaties dat dit niet het geval is. Behalve de signalen uit het veld dat het ene panel de lat hoger legt dan het andere, blijkt uit de kwantitatieve analyse die wij op basis van gegevens van de NVAO hebben uitgevoerd dat er verschillen in beoordeling zijn tussen wo en hbo. Zo wordt in de onderzochte periode (2015 tot en met maart 2017) in het wo vaker het oordeel 'onvoldoende' in visitaties uitgesproken dan in het hbo (tabel 3.1a). Tegelijkertijd kent het hbo wel excellente opleidingen en het wo niet. Is het onderwijs in het wo in Nederland van mindere kwaliteit dan in het hbo, of is er iets anders aan de hand? De vraag stellen is veel eenvoudiger dan hem beantwoorden. In dit type gegevens zagen we wel aanleiding om goed te onderzoeken welke aanwijzingen er voor de (on)betrouwbaarheid van oordelen zijn.

Tabel 3.1a Percentage oordelen 'onvoldoende' per standaard uit het beoordelingskader 2014 in wo, hbo en totaal

Beoordelingskader 2014	**Wo onvoldoende (n=96)**	**Hbo onvoldoende (n=175)**	**Totaal onvoldoende (n=271)**
Standaard 1	1%	0%	0,4%
Standaard 2	0%	0%	0%
Standaard 3	4,2%	0%	1,5%
Standaard 4	1,0%	1,1%	1,1%
Eindoordeel	6,3% (n=6)	0,6% (n=1)	2,6% (n=7)

Bron: NVAO, 2017; bewerking: Inspectie van het Onderwijs

De meeste signalen in het hoger onderwijs gaan over de opleidingsaccreditaties BOB en UOB, omdat de daar gehanteerde gedifferentieerde beoordeling met een vierpuntschaal – onvoldoende, voldoende, goed en excellent – hoge eisen aan de

processen stelt. De ENQA gaf in haar review ook kritiek op deze schaal, en drong aan op een herbezinning.[6]

Problemen bij betrouwbaarheidsbeoordeling
Het is aan de inspectie om periodiek de betrouwbaarheid van de beoordeling in het accreditatiestelsel te onderzoeken. Dat blijkt echter makkelijker gezegd dan gedaan. Een deel van het probleem ligt in het systeem van peerreview, waarbij steeds wisselende actoren de beoordelingen van verschillende opleidingen verzorgen – wie deskundig is op het ene vakgebied, is dat immers doorgaans niet op een ander vakgebied. Daardoor is het niet mogelijk om een analyse te doen op de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van de panels.

Ook een analyse van eventuele verschillen in oordeelsvorming tussen panels ondersteund door verschillende bureaus kan geen causaal verband aantonen tussen een bepaald evaluatiebureau en de hoogte van de oordelen. Uiteraard bepalen deze bureaus niet direct de hoogte van de oordelen, maar door de rol van de secretarissen hebben ze wel degelijk een duidelijke invloed op de oordeelsvorming. De verschillen in oordeelsvorming kunnen verschillende oorzaken hebben: mogelijk oordeelt een panel ondersteund door een secretaris van het ene bureau makkelijker positief dan een panel met een secretaris van het andere, maar het kan ook gewoon betere opleidingen hebben getroffen (zie ook 3.3).

De onmogelijkheid van dergelijke analyses in het accreditatiestelsel – die in het inspectietoezicht op het funderend onderwijs en het mbo wel uit te voeren zijn – leidt ertoe dat we de aanwijzingen voor onbetrouwbaarheid extra serieus nemen. Daarom spitsten we ons in dit hoofdstuk toe op deze aanwijzingen. Waar uitspraken doen over de betrouwbaarheid, gaat dit altijd over de betrouwbaarheid binnen het systeem van peerreview: het is inherent aan dat systeem dat de kwaliteit van opleidingen hooguit ‘zo betrouwbaar mogelijk’ kan worden geborgd.

3.2 Visitatiepanels

De visitatiepanels zijn de belangrijkste beoordelaars binnen het accreditatiestelsel, en verdienen in dit verband dan ook de meeste aandacht. Het stelsel biedt nadrukkelijk ruimte voor verschillende interpretaties van panels. Wat betekent dit voor de betrouwbaarheid van de beoordeling? Waar liggen knelpunten? We gaan achtereenvolgens in op de verschillen in de werkwijze van de panels, de verschillen in de normering en de mate waarin de beoordelingen van de panels als betrouwbaar worden ervaren.

3.2.1 Verschillen in algemene werkwijze

Panels richten het visitatieproces op hun eigen manier in, afhankelijk van het evaluatiebureau dat het panel ondersteunt: het evaluatiebureau bepaalt de werkwijze. Daarbij valt op dat het ene panel grondiger te werk gaat dan het andere. Zo zijn er panels die van tevoren hun indrukken uit de zelfevaluatie naar elkaar mailen. Ze maken kennis aan het begin van de visitatie en reserveren dan een uur om hun indrukken en vragen te bespreken. Andere panels hebben een week voorafgaand aan de visitatie een voorbespreking van een paar uur met elkaar waarin ze hun eerste indrukken en aandachtspunten op grond van de zelfevaluatie

[6] De beoordelingsschaal bij TNO en ITK (dichotoom met herstelmogelijkheid) werd door ENQA wel als adequaat beoordeeld.

delen. Ze bespreken wat hun visie is op goed onderwijs en welke ontwikkelingen in het vakgebied van belang zijn.

Ook bij de beoordeling hanteert elk panel zijn eigen werkwijze. Sommige panels hebben een aparte bespreking over de beoordelingsnormen en de interpretatie daarvan (kalibreersessie), andere panels interpreteren de beoordelingsnormen gaandeweg de visitatie en mailen daarna met elkaar. Sommige panels hanteren een vierogenprincipe bij het beoordelen van eindwerken, andere panels niet.

Het moment waarop panels hun oordeel vormen verschilt ook. Sommige panels kiezen ervoor om direct na de visitatie van de eerste opleiding over te gaan tot een beoordeling van die opleiding. Andere panels spreken pas hun definitieve oordeel uit als ze drie opleidingen hebben gevisiteerd. Ze willen zich eerst een beeld vormen van de gebruikelijke kwaliteit en zo hun referentiekader voor de normering aanscherpen. Dergelijke verschillen in werkwijze hoeven op zichzelf nog niet te leiden tot verschillen in de beoordeling, maar maken het systeem daar wel vatbaar voor.

3.2.2 Verschillen in normering

Bij hun beoordeling baseren de peers in de panels zich op het beoordelingskader van de NVAO. Een belangrijke vraag daarbij is waar de grenzen tussen de verschillende oordelen liggen. Elke grens kent een grijs gebied, maar in de praktijk blijkt vooral de grens tussen voldoende en goed voor veel panels behoorlijk subjectief. In het beoordelingskader 2014 zijn de gedifferentieerde oordelen globaal beschreven en soms relatief geformuleerd (zie bijlage B).[7] Een weinig objectieve grens impliceert een minder betrouwbare beoordeling. Een complicerende factor is dat niet elk panel over dezelfde deskundigheid beschikt, bijvoorbeeld als het gaat om toetsing.

Grens onvoldoende/voldoende
De meeste panels hebben relatief weinig moeite om het onderscheid tussen onvoldoende en voldoende te bepalen. Natuurlijk is hier ook een grijs gebied, maar over slechte kwaliteit ontstaat onder de beoordelaars doorgaans vrij snel consensus: de opleiding voldoet niet aan de basiskwaliteit, en wat niet goed gaat is meestal duidelijk aan te geven en te onderbouwen. Het gerealiseerd eindniveau (standaard 4 bij een BOB) is hierbij van doorslaggevend belang. Deze standaard kunnen de panels in het algemeen relatief makkelijk beoordelen, omdat ze deskundigen op het vakgebied zijn. Gezien de grote consequenties voor de opleiding doen de panels bij twijfel bovendien grondiger onderzoek, door meer eindwerken te bekijken. Ze verzamelen zo meer onderbouwing om hun oordeel gedegen te kunnen beargumenteren.

Grens goed/excellent
Het onderscheid tussen goed en excellent ligt al wat ingewikkelder. Excellent is in het beoordelingskader omschreven als ‘De opleiding steekt systematisch ver uit boven de gangbare basiskwaliteit en geldt als een internationaal voorbeeld’. Panels hebben hierbij vooral houvast aan de omschrijving ‘internationaal voorbeeld’. Om internationaal toonaangevend te zijn, moet de opleiding duidelijk bewijs leveren dat zij ruim voldoet aan de internationale standaarden. Als dat het geval is, nemen Nederlandse visitatiepanels deze internationale erkenning mee in hun oordeelsvorming. Maar dat roept de vraag op hoeveel zin het heeft om opleidingen

[7] In het kader 2016 is de omschrijving nog een stap globaler geworden.

in Nederland dan ook nog te waarderen met het oordeel ‘excellent’. De opleidingen die hiervoor in aanmerking komen, zoals sommige kunstopleidingen en hotelopleidingen, hechten soms meer waarde aan de internationale beoordelingen dan aan een NVAO-certificaat ‘excellent’.

De kwalificatie ‘excellent’ komt in de praktijk erg weinig voor. Dat het hbo in de onderzochte periode wel en het wo geen excellente opleidingen kende (zie 3.1), wekt de indruk dat dit oordeel voorbehouden is aan een bepaald type opleidingen. Het probleem met de betrouwbaarheid van deze oordelen lijkt subtiel, maar is zeker niet afwezig. Niet toevallig betreffen alle lopende bezwaarprocedures bij de NVAO het oordeel ‘excellent’.

Grens voldoende/goed
Het is de grens tussen voldoende en goed waar panels de meeste problemen mee hebben. Het onderscheid tussen voldoende en goed blijkt in de praktijk een glijdende schaal. Goed is in het beoordelingskader 2014 omschreven als ‘De opleiding steekt systematisch uit boven de gangbare basiskwaliteit’, met daarbij enkele voorbeelden waaruit dat zou kunnen blijken. De kwalificatie is gekoppeld aan de visie en ambitie van de opleiding. Anders dan bij een opleiding met het oordeel ‘onvoldoende’ kan de kwaliteit van een potentieel goede opleiding op allerlei onvermoede manieren tot uitdrukking komen.

Panelleden geven aan dat wat de kwalificatie ‘goed’ verdient, sterk afhangt van het panel waarin ze zitten: het ene panel stelt hogere eisen dan het andere, en beide argumentaties zijn binnen de omschrijving van de standaarden verdedigbaar. Er zijn panels die overtuigd zijn van de kwaliteit van de opleidingen in hun sector en alle opleidingen een voldoende geven, omdat ze dat oordeel interpreteren als ‘in orde’. Andere panels kiezen vanuit dezelfde overtuiging voor een goed: de visitatie start vanuit het oordeel ‘goed’, en alle afwijkingen naar boven en beneden worden van daaruit beredeneerd.

Soms speelt ook mee dat de term ‘voldoende’ door opleidingen geassocieerd wordt met een zes – hakken over de sloot – wat sommige peers tegen de borst stuit. Tijdens een rondetafelbijeenkomst gaf een panellid met veel ervaring aan dat panels tegenwoordig makkelijker een goed geven dan enkele jaren geleden. Dit beeld herkenden de andere panelleden.

De ruime beoordelingsnorm leidt dus tot interpretatieverschillen. Verschillen waar de panelleden zichzelf, zo blijkt, ook van bewust zijn. Sommige panels proberen daar een oplossing voor te vinden. Zo komt het voor dat panels die voor de start van de visitatie al weten dat de kwaliteitsverschillen tussen de opleidingen in de visitatiegroep niet groot zijn, er daarom voor kiezen alleen onderscheid te maken tussen onvoldoende en voldoende.

Deskundigheid
Dat panelleden verschillende deskundigheden hebben is mogelijk ook een factor waaruit verschillen in normering kunnen voortkomen. Volgens sommigen is de deskundigheid van verschillende panels op het gebied van toetsing te beperkt om tot een betrouwbare beoordeling te komen (Looijenga, 2015). De ene keer is de toetsdeskundigheid vertegenwoordigd door een specialist op dat terrein, de andere keer door iemand met een basiskwalificatie onderwijs of examinering (BKO of BKE). De beoordeling wordt dan een afvinklijstje – is er wel/niet een rubric, wordt die

wel/niet gevolgd? – in plaats van een gedegen onderzoek naar de kwaliteit van de rubric. Dit gebrek aan deskundigheid vormt een risico voor de betrouwbaarheid van vooral de gedifferentieerde oordelen, waar juist de bijzondere kwaliteiten van een opleiding zo'n belangrijke rol spelen.

3.2.3 De ervaren betrouwbaarheid van de panels

We vroegen kwaliteitszorgmedewerkers van hogescholen en universiteiten tijdens rondetafelbijeenkomsten of de oordelen van de panels een betrouwbaar beeld geven van de verschillen tussen opleidingen. Het gaat hier om medewerkers die zicht hebben op de goede opleidingen binnen hun instelling en op de opleidingen die minder goed zijn. Zij geven aan dat ze het verschil tussen die opleidingen niet terugzien in de oordelen van de panels. Dit knaagt aan het draagvlak voor het stelsel. Het beeld van de opleidingsdirecteuren uit de vragenlijst sluit hierbij aan. Zij kregen dezelfde vraag, maar dan over opleidingen binnen een cluster (tabel 3.2a). Ongeveer de helft vindt de oordelen een betrouwbaar beeld geven van de verschillen, de andere helft dat niet.

Tabel 3.2a Betrouwbaarheid oordelen visitatiepanel volgens opleidingsdirecteuren van opleidingen die onderdeel waren van een clustergewijze visitatie

	Ja	**Nee**	**Aantal**
Vindt u dat de oordelen van het panel een betrouwbaar beeld geven van de verschillen tussen de opleidingen?	53%	47%	79

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2017

De clustergewijze visitatie heeft als belangrijk doel om tot vergelijkbare oordelen binnen een cluster te komen (zie ook hoofdstuk 2). Daarmee is er dus al rekening mee gehouden dat de normen door panels verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Als eenzelfde panel opleidingen in een cluster beoordeelt, bijvoorbeeld alle verloskundeopleidingen, dan is de verwachting dat de lat voor die opleidingen ongeveer even hoog ligt. Tabel 3.2a geeft aan dat die doelstelling volgens de helft van de opleidingsdirecteuren niet wordt gehaald. Het meest kritisch is het hbo: maar liefst 58 procent van de opleidingsdirecteuren in het bekostigd hbo vindt dat de oordelen geen betrouwbaar beeld geven van de verschillen tussen opleidingen.

Los van de constatering dat dit een magere score is, wordt een betrouwbaar oordeel maatschappelijk niet zo geïnterpreteerd; als een opleiding geneeskunde een goed krijgt en een biomedische opleiding een voldoende, dan gaan studenten ervan uit dat de eerste opleiding beter is dan de tweede. Dat een vergelijking tussen de twee opleidingen niet mogelijk zou zijn omdat verschillende panels met een andere interpretatie van de standaarden de opleidingen hebben beoordeeld, is een nuance die niet overkomt bij studenten of andere belangstellenden die bijvoorbeeld de Keuzegids raadplegen.

3.3 Evaluatiebureaus

Bij de beoordeling door de panels spelen ook de evaluatiebureaus een rol. De evaluatiebureaus hebben niet alleen veel invloed op de werkwijze van de panels,

zoals eerder beschreven, maar ook op de inhoud van het visitatierapport. Die invloed loopt via de secretaris, die operationalisaties van de beoordelingsnormen gebruikt die door het evaluatiebureau zijn opgesteld. Soms loopt de invloed ook via de voorzitter van het panel (zie hoofdstuk 6). In deze paragraaf beperken we ons tot de operationalisaties die de secretarissen hanteren. Een logische vervolgvraag is of de evaluatiebureaus – al dan niet op grond van deze operationalisaties – ook invloed uitoefenen op de hoogte van de oordelen. In dat verband bespreken we de verschillen tussen evaluatiebureaus die we hebben geconstateerd.

3.3.1 Operationalisaties

De eigen uitwerkingen van het NVAO-beoordelingskader hebben evaluatiebureaus opgesteld om de betrouwbaarheid van de oordelen te bevorderen en de verschillen tussen de panels te verkleinen (zie ook hoofdstuk 2). De evaluatiebureaus vragen de secretarissen van de panels om deze operationalisaties in gedachten te houden als het panel oordelen formuleert en onderbouwt. Voor de secretarissen is dit een handig instrument dat ook van nut is bij het schrijven van het visitatierapport. Deze werkwijze draagt echter risico's in zich met het oog op de betrouwbaarheid.

Een risico ligt in het feit dat de operationalisaties niet transparant zijn. Hoewel sommige evaluatiebureaus de uitwerkingen met elkaar delen, zijn ze niet bekend bij de NVAO. Er is geen verantwoording over of controle van de uitwerkingen, bijvoorbeeld om te beoordelen of de operationalisaties wel passen binnen het uitgangspunt van peerreview en of ze een evenwichtige uitwerking zijn van het kader. Ook voor instellingen en panelleden zijn ze niet kenbaar. Het gebrek aan transparantie roept vragen op over de inhoud en over de mate waarin de uitwerkingen van de verschillende evaluatiebureaus onderling vergelijkbaar zijn.

We hebben inzage gehad in twee verschillende uitwerkingen. Daaruit bleek dat de operationalisaties weliswaar in lijn liggen met het NVAO-kader, maar ook dat de evaluatiebureaus eigen accenten leggen bij de concretisering van de standaarden. De secretarissen stellen vanuit verschillende accenten vragen tijdens het intern overleg van het panel. Het gebruik van verschillende instrumenten is een risico voor de vergelijkbaarheid en daarmee ook voor de betrouwbaarheid van de oordelen, ongeacht of de gehanteerde instrumenten goed zijn of niet. De operationalisaties sturen immers de oordeelsvorming, en doen dat bij verschillende evaluatiebureaus op een andere manier.

3.3.2 Verschillen tussen evaluatiebureaus

Leiden de verschillende operationalisaties inderdaad tot verschillende oordelen? Of, breder geformuleerd: wat is de invloed van evaluatiebureaus op de beoordeling door de panels? Die vraag is moeilijk te beantwoorden. We hebben de oordelen die de panels gaven bij beperkte opleidingsbeoordelingen met het beoordelingskader 2014 kwantitatief geanalyseerd. Deze analyse geeft inzicht in de verschillen in oordelen tussen panels begeleid door de vijf grootste evaluatiebureaus.

We hebben specifiek gekeken naar de oordelen 'goed' en 'excellent' die de panels gaven op de verschillende standaarden en als eindoordeel (tabel 3.3a). Daarbij constateren we verschillen in de beoordeling tussen panels die door de verschillende evaluatiebureaus worden ondersteund. Op standaard 1 geven de panels van evaluatiebureaus c en d veel vaker een goed of excellent dan de panels van de andere bureaus. Op standaard 3 zijn er aanzienlijke verschillen wat betreft de

beoordeling; panels van evaluatiebureau c geven vaak een goed of excellent. Op standaard 4 geven de panels van bureau a zo'n oordeel het minst vaak, en panels van bureau c relatief weinig. Panels van bureau e zijn op deze standaard het positiefst, maar op standaard 1 juist het minst positief.

Tabel 3.3a Percentage panels dat het oordeel 'goed' of 'excellent' geeft per standaard en totaal in een BOB, per evaluatiebureau

Kader 2014	n	Standaard 1 goed/ excellent	Standaard 2 goed/ excellent	Standaard 3 goed/ Excellent	Standaard 4 goed/ excellent	Eindoord goed/ excelle
Evaluatiebureau a	9	22%	44,4%	11,1%	11,1%	11,1%
Evaluatiebureau b	37	13,5%	62,2%	2,7%	35,1%	35,1%
Evaluatiebureau c	101	80,2%	66,3%	55,4%	19,8%	18,8%
Evaluatiebureau d	66	71,2%	66,7%	33,3%	43,9%	39,4%
Evaluatiebureau e	56	16,1%	44,6%	32,1%	48,2%	28,6%
Totaal	269	53,5%	60,6%	36,4%	33,5%	27,9%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2017

Hoewel niet vast te stellen is waardoor deze verschillen veroorzaakt worden, zijn de verschillen wel opmerkelijk. We benadrukken daarbij nogmaals dat dergelijke verschillen geen bewijs zijn voor de onbetrouwbaarheid van oordelen. Een evaluatiebureau dat panels ondersteunt die relatief vaak het oordeel 'excellent' toekennen, kan toevallig veel zeer goede opleidingen getroffen hebben. Bij de bespreking van deze gegevens met betrokkenen bij de NVAO en de evaluatiebureaus waarschuwde men terecht met klem voor onverantwoorde conclusies. Tegelijkertijd onderschreef men het belang van de beschikbaarheid van dergelijke cijfers ten behoeve van nadere analyses en gesprekken over de interpretatie van oordelen (zie ook hoofdstuk 7).

3.4 De NVAO

De NVAO heeft de wettelijke taak om te borgen dat er geen verschillen zijn in de manier waarop haar beoordelingskaders worden gebruikt. Zij vult deze taak momenteel in door de rapporten kwalitatief te analyseren en door gesprekken te voeren met de evaluatiebureaus (zie hoofdstuk 2). Als de NVAO het niet eens is met het oordeel van het visitatiepanel, wijkt ze daar beredeneerd van af. Dit komt zelden voor: een tiental keren per jaar. Vaker stelt de NVAO aanvullende vragen of belegt zij gesprekken met panels. De vraag is: welke bijdrage levert de NVAO aan de betrouwbaarheid van de beoordeling? En hoe wordt de betrouwbaarheid van de NVAO zelf ervaren?

3.4.1 Analyse van de rapporten

Om te bepalen of ze kan aansluiten bij de oordelen van het visitatiepanel beoordeelt de NVAO de visitatierapporten waar zij haar accreditatiebesluit op baseert. Er is bewust gekozen voor een werkwijze waarbij de NVAO niet opnieuw het oordeel van het panel inhoudelijk toetst, maar zich richt op het proces: is het oordeel navolgbaar onderbouwd? Bij die werkwijze, gebaseerd op vertrouwen en gericht op het beheersen van de lastendruk, zijn enkele kanttekeningen te plaatsen.

Allereerst moet de NVAO ervan uitgaan dat het panel de situatie volledig en genuanceerd beschrijft. Dat uitgangspunt ligt in haar werkwijze besloten en er zijn de nodige waarborgen ingebouwd, zoals (de beperkte) scholingen van secretarissen

en voorzitters, maar echte zekerheid ontbreekt. Daarnaast is de NVAO sterk afhankelijk van de manier waarop de secretaris de oordelen op papier zet. De NVAO meet dus niet zelf hoe goed de opleiding is, maar moet bouwen op de oordelen van het visitatiepanel en op de wijze waarop die oordelen zijn onderbouwd. Het is in dit verband opmerkelijk dat de NVAO niet de bevoegdheid heeft om de uitwerking van de beoordelingsnormen door de evaluatiebureaus op te vragen, en daar dus ook niet bekend mee is. Kennis van deze operationalisaties zou de interpretatie van de onderbouwing van de oordelen hoogstwaarschijnlijk vergemakkelijken. Het accreditatiestelsel is nu dus zo ingericht dat voor de NVAO een beperkte rol is weggelegd als het gaat om de betrouwbaarheid van de oordeelsvorming.

De praktijk
In de praktijk blijkt dat panels de standaarden op grond van het globale beoordelingskader op zeer uiteenlopende manier beschrijven. De inspectie heeft in het kader van haar onderzoek naar examencommissies, *Verdere versterking* (2015), geanalyseerd wat de panels over de standaard toetsing schreven. Daarbij bleek dat de informatie in de rapporten onvergelijkbaar is en er op mesoniveau geen conclusies verbonden kunnen worden aan de beschrijving van deze standaard. Dergelijke analyses maken duidelijk dat het voor de NVAO moeilijk moet zijn om de beoordeling goed uit te voeren. De NVAO bevestigt dat; het onderscheid tussen voldoende en goed noemt ze moeilijk navolgbaar, want ambigu en voor eigen interpretatie vatbaar. Ook het oordeel 'excellent' vindt ze moeilijk navolgbaar, omdat het zo zelden voorkomt. Ze geeft aan dat ze daardoor beperkt de betrouwbaarheid kan bijsturen.

Dat de NVAO in zo weinig gevallen afwijkt van het oordeel van het panel, lijkt inderdaad te impliceren dat haar bijdrage aan de mate van betrouwbaarheid gering is – in elk geval sluit ze meestal aan bij het oordeel van het panel, waarvan het dus de vraag is of dat betrouwbaar is. De enkele gevallen per jaar dat de NVAO wel bijstuurt, betreffen veelal beoordelingen 'goed' die de ze terugbrengt tot 'voldoende'. Dit bevestigt dat het oordeel 'goed' moeilijker te onderbouwen is en dat het onderscheid ook voor de panels onduidelijk is. Het laat ook zien dat de bezwaren zich richten op de bovenkant van de schaal; de oordelen 'onvoldoende' zijn in de ogen van de NVAO kennelijk wél goed onderbouwd.

3.4.2 Gesprekken met evaluatiebureaus

In gesprekken met de evaluatiebureaus laat de NVAO weten wat haar is opgevallen in de visitatierapporten waar de bureaus bij betrokken zijn. De NVAO maakt van elk rapport een analyse. Zij wijst dan in een gesprek bijvoorbeeld op punten die goed of juist minder goed zijn onderbouwd. Deze gesprekken vinden momenteel eens per jaar plaats. Met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid van de rapporten, en dus op de betrouwbaarheid, zou het goed zijn om dit soort feedbackmomenten vaker te organiseren. Anders dan nu zouden daarbij ook kwantitatieve analyses benut kunnen worden (zie verder hoofdstuk 7).

3.4.3 De ervaren betrouwbaarheid van de NVAO

Er zijn maar weinig opleidingen die in de praktijk ervaren hoe de NVAO bij haar besluitvorming te werk gaat – doorgaans sluit zij immers aan bij het oordeel van het visitatiepanel. Is de besluitvorming van de NVAO in de gevallen dat zij van dat oordeel afwijkt navolgbaar? We vroegen de opleidingsdirecteuren van opleidingen die daarmee te maken hadden of de NVAO de afwijkingen naar hun mening

inzichtelijk heeft onderbouwd (tabel 3.4a). In de gevallen dat de NVAO afweek werd de onderbouwing door 26 procent als niet inzichtelijk ervaren. De afwijkingen hadden altijd te maken met het oordeel 'goed' of 'excellent'. Bij navraag vonden veel opleidingsdirecteuren dat de NVAO zich te veel op het inhoudelijk vlak bewoog op basis van een visitatierapport. Fricties zijn onvermijdelijk als de NVAO ten nadele van de opleiding tot een ander oordeel komt.

Tabel 3.4a Inzichtelijkheid onderbouwing afwijkingen door de NVAO volgens opleidingsdirecteuren

	(Zeer) mee oneens	Niet mee oneens, niet mee eens	(Zeer) mee eens	Totaal
	%	%	%	n
De NVAO heeft afwijkingen van het oordeel van het panel inzichtelijk onderbouwd in haar besluit	26%	32%	42%	43

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2017

3.5 Strategisch gedrag

Betrouwbaarheid definieerden we in paragraaf 3.1 als de mate waarin verschillende beoordelaars van eenzelfde situatie tot hetzelfde oordeel komen. Vervolgens werd duidelijk dat in het huidige accreditatiestelsel het risico bestaat dat verschillende beoordelaars van eenzelfde situatie tot verschillende oordelen komen, met andere woorden: het risico dat de beoordeling onbetrouwbaar is. De inrichting van het stelsel kan echter ook leiden tot een vorm van onbetrouwbaarheid die niet direct met onze definitie te vangen is. We hebben aanwijzingen dat het huidige systeem met gedifferentieerde oordelen leidt tot strategisch gedrag van instellingen en opleidingen. Dit gedrag kan de betrouwbaarheid van de beoordelingen negatief beïnvloeden.

Strategisch gedrag is doorgaans gericht op het oordeel 'goed'. Sommige colleges van bestuur stellen een streefdoel voor opleidingen: een bepaald percentage van de opleidingen moet als goed beoordeeld worden. Zo'n streefdoel levert in de praktijk een extra inspanning voor de opleiding op, niet gemotiveerd vanuit en gericht op structurele kwaliteitsverbetering, maar bedoeld om de visitatie zo goed mogelijk te laten verlopen. Er wordt bijvoorbeeld aan de kwaliteitszorgafdeling gevraagd om te helpen zwakke punten te camoufleren, zo werd verteld tijdens de rondetafelbijeenkomst met kwaliteitszorgmedewerkers.

Vanuit die insteek gaan sommige opleidingen zich vervolgens tijdens de visitatie ook anders gedragen: om het oordeel 'goed' niet in gevaar te brengen, zijn ze minder open over hun mogelijke ontwikkelpunten. Door op deze manier hun zwakke plekken te verbloemen, geven ze een incompleet beeld. Het panel krijgt bij deze opleidingen daardoor niet de kans om de situatie op waarde te schatten en kan dan dus ook geen betrouwbaar oordeel formuleren. Evaluatiebureaus gaven dan ook aan dat het, gezien het korte tijdbestek van de visitatie, erg lastig is om dit soort strategisch gedrag te pareren.

Zorgelijk is het signaal dat enkele instellingen in discussie gaan met panels en evaluatiebureaus om hogere oordelen te krijgen. Ze doen dat als ze het conceptvisitatierapport hebben ontvangen en in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op feitelijke onjuistheden. Dat gebeurt echter achter de schermen en niemand hoeft zich erover te verantwoorden. Het wijst erop dat het oordeel van het panel rekbaar is, en dat het gedrag van de opleiding daarbij van invloed kan zijn.

We zijn ook opleidingen tegengekomen die geen concurrentie wensten om de onderlinge samenwerking en uitwisseling van good practices niet te verstoren. Zij vroegen het panel om alleen te differentiëren tussen voldoende en onvoldoende. Hoewel de argumentatie wellicht begrijpelijk is, proberen deze opleidingen wel op ongewenste wijze de besluitvorming door het panel te beïnvloeden.

3.6 Draagvlak voor het huidige stelsel

In het huidige stelsel, waarvan peerreview de kern vormt, is de betrouwbaarheid van de beoordeling niet te garanderen, zo bleek in de vorige paragrafen. Het zijn met name de gedifferentieerde oordelen 'goed' en 'excellent' die de betrouwbaarheid onder druk zetten. De huidige twijfel aan de betrouwbaarheid van de oordelen is een groot risico voor het maatschappelijk draagvlak. Dit wordt onderkend door alle betrokken partijen. Hoe zit het, in het licht daarvan, onder deze partijen met het draagvlak voor het accreditatiestelsel? Kan het systeem nog rekenen op voldoende steun? Hoe denken de betrokkenen over de gedifferentieerde oordelen?

Draagvlak onder opleidingen en instellingen
Over het algemeen staan de opleidingen achter het systeem waarin peers op basis van brede standaarden hun vakgenoten beoordelen. Ze waarderen de open formulering van de standaarden, die een inhoudelijk gesprek mogelijk maakt. We vroegen de opleidingsdirecteuren naar welke beoordelingsschaal hun voorkeur uitgaat: de schaal die momenteel wordt gehanteerd, dus met gedifferentieerde oordelen; een beperkte vereenvoudiging waarbij de gedifferentieerde schaal op standaardniveau gehandhaafd blijft maar op opleidingsniveau wordt losgelaten; of een sterke vereenvoudiging waarbij de gedifferentieerde schaal volledig wordt losgelaten (tabel 3.6a).

Tabel 3.6a Voorkeur opleidingsdirecteuren voor beoordelingsschaal in accreditatiestelsel

	Aantal	**%**
Huidige situatie: gedifferentieerde beoordelingsschaal op zowel opleidingsniveau als standaardniveau (onvoldoende/voldoende/goed/excellent), eventueel na herstelperiode	89	41%
Beperkte vereenvoudiging: een beoordelingsschaal op opleidingsniveau met alleen geaccrediteerd of niet geaccrediteerd (eventueel na herstel) en op standaardniveau gedifferentieerd oordelen gerelateerd aan verwante opleidingen	33	15%
Sterke vereenvoudiging: een beoordelingsschaal op opleidingsniveau met alleen geaccrediteerd (eventueel na herstel) of niet geaccrediteerd en op standaardniveau voldoende/onvoldoende	82	38%
Anders, namelijk ...	14	6%
Totaal	**218**	**100%**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2017

Een krappe meerderheid van de opleidingsdirecteuren, bij elkaar 53 procent, heeft een voorkeur voor een vereenvoudiging. Uitgesplitst naar mate van vereenvoudiging heeft 38 procent een voorkeur voor een sterke vereenvoudiging en een kleiner deel (15 procent) voor een beperkte vereenvoudiging. 41 procent van de opleidingsdirecteuren zegt het huidige systeem bij voorkeur te handhaven. Bij navraag onder voorstanders van de huidige situatie blijkt dat zij het stimulerend vinden om erkenning te krijgen middels een goed of excellent voor datgene waar ze hard voor hebben gewerkt. Tegelijkertijd beamen ze dat bij de huidige inrichting de betrouwbaarheid in het geding is, en dat het nodig is om het stelsel betrouwbaarder te maken.

Daar zit nu juist de crux. Men verwacht van de panels en de NVAO dat ze op transparante wijze tot een betrouwbaar oordeel kunnen komen, net zoals docenten betrouwbaar kunnen oordelen over de prestaties van studenten. Maar die mate van betrouwbaarheid vereist maatregelen zoals een gemeenschappelijke instrumentatie, het creëren van een gemeenschappelijke kennisbasis onder de standaarden voor de beoordelaars en het vervangen van steeds wisselende peers door 'vaste' beoordelaars zodat interbeoordelaarsbetrouwbaarheidsanalyses mogelijk zijn. Op dit soort maatregelen zit vrijwel niemand te wachten, zo blijkt uit de gesprekken.

Het uitgangspunt van peerreview staat voorop, ook bij degenen die in eerste instantie aangaven het huidige systeem te willen handhaven. Verdere instrumentering ziet men niet zitten; om de betrouwbaarheid te bevorderen kiest men uiteindelijk toch liever voor een andere, minder gedifferentieerde beoordelingssystematiek die wel bij peerreview past. Bijvoorbeeld een systeem waarbij het panel per standaard beoordeelt of de opleiding er wel of niet aan voldoet, en bij het eindoordeel beschrijft wat de sterke en zwakke punten van de

opleiding zijn. Op die manier wordt toch recht gedaan aan de specifieke inspanningen die de opleiding heeft geleverd.

Draagvlak onder beoordelaars
Op verschillende momenten hebben onder meer de NVAO en de evaluatiebureaus QANU en Hobéon gepleit voor een vereenvoudiging van de beoordelingsschaal. De NVAO heeft eerder in een brief aan de minister aangegeven dat zij opteert voor een accreditatiestelsel zonder differentiatie in oordelen. Alleen in het geval dat de politieke keuze wordt gemaakt differentiatie in het stelsel te handhaven, acht de NVAO één waardering boven het oordeel 'basiskwaliteit onder voorwaarden' betrouwbaar. In gesprekken met de inspectie gaven de NVAO en de evaluatiebureaus aan dat het gedifferentieerd oordelen in het huidige peersysteem binnen het Nederlands hoger onderwijs in hun ogen onvoldoende betrouwbaar is.

Onderwijsraad
Ook de Onderwijsraad boog zich in zijn rapport *Kwaliteit in het hoger onderwijs* (2015) over de beoordeling binnen het accreditatiestelsel, en pleitte daarin voor afschaffing van de gedifferentieerde oordelen. De raad stelt dat accreditatie zich zou moeten beperken tot een toetsing op de minimumstandaarden. Het gaat er bij accreditatie om dat de opleiding voldoet aan de scherp afgebakende, beperkte set indicatoren waarmee de NVAO aangeeft wat de basiskwaliteit is. Een dergelijke beoordeling betekent volgens de raad automatisch dat de gedifferentieerde oordelen komen te vervallen: daarvoor heeft de NVAO te weinig inzicht in de kwaliteit van de opleiding in brede zin (Onderwijsraad, 2015).

3.7 Conclusies en aanbevelingen

Betrouwbaarheid is de mate waarin verschillende beoordelaars van eenzelfde situatie tot hetzelfde oordeel komen. Door de manier waarop het huidige accreditatiestelsel is vormgegeven, is de betrouwbaarheid van de beoordeling door de betrokkenen – peers, secretarissen van evaluatiebureaus en NVAO – moeilijk te beoordelen. We kunnen erop vertrouwen dat de visitatiepanels en de NVAO het onderscheid tussen 'voldoende' en 'goed' kunnen maken, en dus de basiskwaliteit van opleidingen kunnen borgen, binnen de mogelijkheden die een systeem met peerreview daartoe biedt. Wel zijn er verschillende aanwijzingen dat de gedifferentieerde oordelen 'goed' en 'excellent' bij de BOB en de UOB onvoldoende betrouwbaar zijn.

Visitatiepanels krijgen binnen het huidige systeem veel ruimte om de visitatie en de beoordeling op hun eigen manier vorm te geven, en doen dat in de praktijk ook. Dat leidt tot verschillen in de werkwijze, veelal bepaald door het evaluatiebureau waaraan de secretaris is verbonden die het panel ondersteunt, en in de normering. Daarbij maken de door panelleden zelf geconstateerde verschillen in deskundigheid tussen sommige panels de verschillen alleen maar groter. De interpretatieverschillen spelen vooral bij het onderscheid tussen de oordelen 'voldoende' en 'goed'. Dat is terug te zien in de accreditatiebesluiten door de NVAO: de enkele keren dat zij afwijkt van het oordeel van een panel, brengt ze het oordeel 'goed' terug naar 'voldoende'. De NVAO zegt ook moeite te hebben de oordelen 'excellent' na te volgen.

Aan de inspanningen van evaluatiebureaus om de beoordeling betrouwbaarder te maken door de standaarden uit te werken, kleven aanzienlijke bezwaren. De

operationalisaties zijn niet transparant. Bovendien leggen ze eigen accenten. Dat leidt in meer of mindere mate altijd tot meetverschillen tussen bureaus, en dus tot een risico op onbetrouwbare oordelen. De NVAO heeft geen zicht op deze operationalisaties. Hoe groot de invloed van evaluatiebureaus op de beoordeling daarmee is, is moeilijk te beoordelen; wel is het zo dat er verschillen zijn tussen de oordelen van de panels die betrokken zijn bij de verschillende bureaus.

De ruimte voor verschillen die door de gedifferentieerde oordelen ontstaat, leidt tot onwenselijk strategisch gedrag van sommige instellingen, waarbij ze proberen een zo hoog mogelijk oordeel te krijgen. Dit gedrag is door panels moeilijk te pareren.

De huidige twijfel aan de betrouwbaarheid van de gedifferentieerde oordelen is een groot risico voor het maatschappelijk draagvlak. In het veld is het draagvlak voor het huidige systeem met peerreview groot, maar alle betrokkenen zijn het erover eens dat de betrouwbaarheid te wensen overlaat. Er is echter geen draagvlak voor concrete maatregelen die de gedifferentieerde oordelen betrouwbaarder kunnen maken, omdat dergelijke maatregelen op gespannen voet staan met peerreview. Daarmee komen we tot de conclusie dat de wijze van waarderen boven de basiskwaliteit, goed en excellent, in het hoger onderwijs problematisch is en herziening van het stelsel op dat punt nodig is.

Aanbevelingen
Op basis van onze conclusies over de betrouwbaarheid van het huidige accreditatiestelsel doen we de volgende aanbevelingen aan het ministerie van OCW, de NVAO en de evaluatiebureaus:

OCW

- **Beperk de beoordelingsschaal bij accreditaties tot de drie oordelen 'wel geaccrediteerd', 'onder voorwaarden geaccrediteerd' en 'niet geaccrediteerd'.**
  De te beantwoorden vraag is: voldoet de opleiding aan de basiskwaliteit? Een dergelijke beoordelingsschaal wordt nu overigens ook bij de TNO gehanteerd.
- **Beperk de beoordelingsschaal bij visitaties tot de oordelen 'voldaan' en 'niet voldaan'.**
  Een toelichting met de sterke punten en verbeterpunten kan recht doen aan de inspanningen en de ontwikkelwens van de opleiding.
- **Bezie de mogelijkheid om alle secretarissen onder te brengen bij de NVAO.**
  Dit versterkt de betrouwbaarheid van hun oordelen. Alle secretarissen werken dan met dezelfde instrumenten om de panels te ondersteunen. Dit is een dermate ingrijpende maatregel, dat een nadere verkenning gewenst is.

OCW en NVAO

- **Vergroot de betrouwbaarheid van de beoordeling door basisspelregels voor panels vast te leggen in het beoordelingskader.**
  De verschillen in werkwijzen tussen panels leiden tot risico's voor de betrouwbaarheid. Daarom zijn spelregels, die ook gebruikelijk zijn bij toezichtactiviteiten, audits en visitaties in andere sectoren, gewenst. Dergelijke spelregels geven instellingen vooraf duidelijkheid. Ze zijn ook nodig om te bevorderen dat panels gefundeerd tot een oordeel kunnen komen. Dit is van groot belang gezien de grotere ruimte in het

beoordelingskader 2016 en de toenemende vrijheid voor opleidingen bij de zelfevaluatie en de programma-indeling van de visitatie. Spelregels kaderen de geboden ruimte in, en versterken zo de betrouwbaarheid van de oordelen. Te denken valt aan spelregels als:

- Het panel heeft voorafgaand aan de dag van het locatiebezoek grondig vooroverleg over de eerste indrukken.
- Het panel houdt een interne kalibratiesessie voordat het een oordeel uitspreekt.
- (Een deel van) de vooraf toegestuurde eindwerken worden door twee panelleden bekeken (vier ogen).
- Het panel heeft studenten en docenten apart gehoord.
- Er wordt een nader te bepalen minimaal aantal eindwerken bekeken, en bij twijfel onderzoekt het panel een nader te bepalen extra aantal eindwerken.

Evaluatiebureaus

- **Informeer de NVAO over de eigen operationalisatie van het beoordelingskader.**
  De NVAO dient dan de wettelijke bevoegdheid te krijgen om een 'geen-bezwaarverklaring' uit te geven. Zij gaat in gesprek met het evaluatiebureau over de operationalisatie van het beoordelingskader en heeft de bevoegdheid, met haar conclusies hierover, maatregelen te treffen. Als een visitatierapport gebaseerd is op een uitwerking die niet strookt met het beoordelingskader, kan de NVAO haar accreditatiebesluit daar immers niet op baseren.

4 Stimulerende werking

Peerreview, de kern van het accreditatiestelsel, is bedoeld als een open gesprek tussen vakgenoten over de inhoud en de kwaliteit van de opleiding. Opleidingen worden beoordeeld en krijgen daarbij feedback op grond waarvan ze zich verder kunnen ontwikkelen, zo is de gedachte. Deze stimulerende werking is een belangrijk doel van het accreditatiestelsel. In dit hoofdstuk bespreken we in hoeverre de huidige opleidingsbeoordelingen ook daadwerkelijk als stimulerend worden ervaren. Omdat we tijdens de gesprekken merkten dat de gedifferentieerde oordelen en de clustergewijze visitatie veel aandacht vroegen, hebben we specifiek de effecten daarvan op de stimulerende werking onderzocht.

Het hoofdstuk start met een algemeen beeld van de stimulerende werking (4.1); daarna zoomen we in op de effecten van de gedifferentieerde oordelen (4.2) en van de clustergewijze visitatie (4.3). We sluiten af met een conclusie en aanbevelingen (4.4).

Hoofdconclusie stimulerende werking bij opleidingsaccreditaties
De meeste betrokkenen ervaren het visitatie- en accreditatieproces als stimulerend. Vooral de interne voorbereiding voorafgaand aan de visitatie en de gesprekken met de panels worden gewaardeerd. De gedifferentieerde oordelen vallen in negatieve zin op: doordat ze de aandacht verleggen naar de hoogte van het oordeel, belemmeren ze de openheid binnen het stelsel. Ook het open peergesprek lijdt hieronder. Opleidingen die het oordeel 'voldoende' krijgen zien dat bovendien vaak als een gebrek aan erkenning voor de bereikte resultaten. Dat werkt demotiverend. Daarnaast wordt de potentie van de clustergewijze visitatie momenteel nog onvoldoende benut: opleidingen binnen een visitatiegroep zouden meer van elkaar kunnen leren.

4.1 De stimulerende werking van het accreditatiestelsel

Over het algemeen ervaren opleidingsdirecteuren het accreditatiestelsel als stimulerend. Ongeveer twee derde geeft aan dat de visitaties en accreditaties leiden tot meer kwaliteitsbewustzijn bij het team en tot concrete verbetermaatregelen. In ongeveer de helft van de gevallen leiden ze ook tot het aanscherpen van kwaliteitsdoelen. Tegelijkertijd geeft 30 procent van de opleidingsdirecteuren aan dat de docenten de visitatie en accreditatie niet als stimulerend ervaren voor de kwaliteit van de opleiding. Op dit punt valt nog winst te boeken. In de gesprekken, de rondetafelbijeenkomsten en de klankbordgroep werd dit overwegend positieve beeld bevestigd.

We vroegen de opleidingsdirecteuren ook naar de stimulerende werking van afzonderlijke elementen binnen het visitatie- en accreditatieproces (tabel 4.1a). Daarbij viel op dat opleidingsdirecteuren in het niet-bekostigd onderwijs over het algemeen iets positiever oordeelden dan die in het bekostigd onderwijs, behalve op het onderdeel 'opstellen kritische zelfreflectie'.

Tabel 4.1a Mate waarin opleidingsdirecteuren elementen van het visitatie- en accreditatieproces als stimulerend ervaren

	(Zeer) mee oneens	Niet mee oneens, niet mee eens	(Zeer) mee eens	Totaal
	%	%	%	n
Het opstellen van een zelfevaluatie	9%	21%	70%	218
Interne voorbereiding door bijvoorbeeld een interne proefvisitatie of interne training	4%	13%	83%	218
De gesprekken met het panel	3%	18%	79%	218
De mondelinge terugkoppeling van de oordelen van het panel	4%	27%	69%	218
De oordelen en onderbouwingen in het rapport	13%	19%	68%	218
De aanbevelingen in het rapport	6%	23%	71%	218

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2017

De meeste opleidingsdirecteuren (83 procent) zijn positief over de interne voorbereiding voorafgaand aan de visitatie. Tijdens de gesprekken en de rondetafelbijeenkomsten bleek dat men met een visitatie in aantocht de tijd neemt om weer eens te reflecteren op de kwaliteit van de eigen opleiding. Zo'n reflectie vindt iedereen erg waardevol, maar door de werkdruk komt het er in de dagelijkse praktijk vaak niet van. Ook de gesprekken met het panel ervaren veel opleidingsdirecteuren als positief (79 procent). Opleidingsdirecteuren in het wo en het niet-bekostigd onderwijs zijn hierover iets positiever dan die in het hbo. Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat peerreview weliswaar onbetwist is als kern van het stelsel, maar dat er nog wel behoefte is aan meer openheid tijdens het peergesprek. Mogelijk biedt het apart positioneren van het ontwikkelgesprek, zoals opgenomen in het beoordelingskader 2016 van de NVAO, hiertoe een goede gelegenheid.

De oordelen en de onderbouwingen daarvan in het rapport worden door 13 procent van de opleidingsdirecteuren niet als stimulerend ervaren. Bij navraag bleek dat het hier vooral de gedifferentieerde oordelen betreft (zie verder 4.2). Opleidingsdirecteuren in het niet-bekostigd onderwijs ervaren ook het opstellen van de kritische zelfreflectie als minder stimulerend. Door de grote belasting die dit met zich meebrengt lijkt de stimulerende werking hier naar de achtergrond te verdwijnen. Opleidingsdirecteuren zijn optimistischer over de stimulerende werking van het stelsel dan de medewerkers die wij spraken bij instellingen en tijdens rondetafelbijeenkomsten.

4.2 Gedifferentieerde oordelen

In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat de betrouwbaarheid van de gedifferentieerde oordelen, en dan met name van het onderscheid voldoende/goed, een kwetsbaar punt is. Ook wat betreft de stimulerende werking roepen deze oordelen bezwaren

op. In deze paragraaf bespreken we deze bezwaren, en gaan we in op een alternatief voor het systeem met gedifferentieerde oordelen dat we in hoofdstuk 3 al aanstipten.

4.2.1 Bezwaren tegen gedifferentieerde oordelen

Het belangrijkste bezwaar tegen gedifferentieerde oordelen is dat ze de aandacht verleggen van de inhoudelijke kwaliteit van de opleiding naar de hoogte van het oordeel. Dit belemmert de openheid tussen vrijwel alle actoren in het stelsel, zo blijkt uit de gesprekken, rondetafelbijeenkomsten en casestudies. Juist een open systeem stimuleert samenwerking, onderlinge feedback en leren van en met elkaar. Daarnaast zorgen de interpretatieverschillen die de gedifferentieerde oordelen met zich meebrengen ervoor dat oordelen niet altijd zo stimulerend overkomen als ze bedoeld zijn.

Focus op goed
De gerichtheid van instellingen op het oordeel 'goed' leidt allereerst tot een verstoorde verhouding tussen opleiding en panel. Het strategisch gedrag van instellingen waartoe de gedifferentieerde oordelen uitnodigen (zie 3.5) staat immers een open gesprek over de kwaliteit van de opleiding in de weg: in plaats daarvan komt het voor dat opleidingen hun ontwikkelpunten verbloemen en instellingen over de oordelen proberen te onderhandelen. Daarbij ervaren panels een behoorlijke druk op de verantwoording van hun oordelen – een druk die ze niet alleen tijdens het gesprek, maar ook bij de verslaglegging voelen. Dit beperkt de ruimte voor een kritisch gesprek waarin de ontwikkeling van de opleiding vooropstaat, waarin opleidingen zich gestimuleerd voelen om die ontwikkeling verder vorm te geven en waarin panelleden zich erkend weten in hun rol als peer.

In het verlengde daarvan komt ook binnen instellingen het open proces, gericht op lessen die de opleiding uit de visitatie kan trekken, in de knel. Door met streefdoelen voor het aantal goede opleidingen te werken, maken instellingen het minder aantrekkelijk voor opleidingen om op zoek te gaan naar stimulerende feedback: ze worden geacht vooral bezig te zijn met het behalen van een hoge score.

Tot slot kan de aandacht voor de hoogte van het oordeel ertoe leiden dat de samenwerking tussen opleidingen binnen een cluster onder druk komt te staan. Sommige opleidingen houden zich vooral bezig met de vraag wie hoger dan wel lager heeft gescoord. Dit gevoel van concurrentie moedigt opleidingen niet aan om good practices te delen, laat staan dat er een open gesprek tussen instellingen op gang komt. Kortom, de gedifferentieerde oordelen zorgen op allerlei manieren voor ruis en geslotenheid binnen het systeem, en zetten zo de stimulerende werking onder druk.

Interpretatieverschillen
Er is nog een reden waarom gedifferentieerde oordelen en de onderbouwing daarvan niet altijd als stimulerend worden ervaren, zo bleek tijdens de rondetafelbijeenkomsten. In hoofdstuk 3 wezen we al op verschillen in normering tussen panels; sommige panels kiezen voor het oordeel 'goed' omdat ze niet de indruk willen wekken dat de opleiding slechts een mager zesje verdient – wat de term 'voldoende' lijkt te suggereren. Het omgekeerde komt ook voor: er zijn opleidingen die, na een prettig verlopen gesprek vol waarderende opmerkingen, een

voldoende krijgen en dat oordeel dan als te 'benepen' ervaren. In het mondelinge taalgebruik heeft het woord 'goed' een andere lading dan in een visitatierapport, bevestigden panelleden tijdens een rondetafelbijeenkomst. Het verschil in interpretatie van het oordeel 'voldoende' kan er in zo'n geval voor zorgen dat de opleiding het visitatieproces als minder stimulerend of zelfs demotiverend ervaart.

4.2.2 Alternatief systeem

Niet alleen met het oog op de betrouwbaarheid, maar ook vanwege de stimulerende werking is het dus zinvol om op zoek te gaan naar een alternatief voor het systeem met gedifferentieerde oordelen. In de rondetafelgesprekken kwam naar voren dat opleidingen het wel stimulerend vinden om erkenning te krijgen voor hun sterke punten en voor de inspanningen die ze hebben geleverd. Ook vinden ze het stimulerend om hun ontwikkelpunten benoemd te zien: dat zijn aanknopingspunten waar ze mee verder kunnen. Tot slot beschouwen instellingen het inhoudelijke gesprek met peers als stimulerend: ze zien dat als een unieke kans om externe vakdeskundigen goed naar de kwaliteit van de opleidingen te laten kijken, en vanuit de inhoud feedback te krijgen. Hoe ziet een alternatief systeem waarin deze aspecten zijn verwerkt eruit?

Presentatie sterke punten en ontwikkelpunten
In hoofdstuk 3 opperden we al een systeem waarin bij visitaties alleen de oordelen 'voldaan' en 'niet voldaan' kunnen worden gegeven, om de betrouwbaarheid te versterken. Een andere vraag die speelt is hoe de sterke punten en de ontwikkelpunten van een opleiding moeten worden gepresenteerd. Het WAM stelt voor om de rapportage van het panel te splitsen in een onderdeel met de beoordeling van de kwaliteit (verantwoordingsdeel), en een onderdeel waarin aandacht is voor verdere verbetering en ontwikkeling van de opleiding (verbeterfunctie). Alleen het verantwoordingsdeel wordt dan naar de NVAO gestuurd. Doel van deze scheiding is te voorkomen dat de NVAO na lezing van de verbeterpunten ten onrechte in de verleiding komt af te wijken van het oordeel van het panel. In het verlengde daarvan zouden opleidingen door deze maatregel meer ruimte moeten voelen om vrijuit met het panel te spreken.

Waar de NVAO tot dusver op grond van de aanbevelingen aan een opleiding afweek van het oordeel van het panel, ging het doorgaans om oordelen boven de basiskwaliteit (goed of excellent) waarbij zij de onderbouwing van het oordeel niet overtuigend vond. Dat kan niet meer gebeuren als de gedifferentieerde oordelen komen te vervallen. We vroegen de opleidingsdirecteuren ook of het open peergesprek momenteel wordt belemmerd doordat de verbeterpunten terugkomen in het rapport dat naar de NVAO gaat. Een ruime meerderheid van ongeveer 70 procent vindt van niet (tabel 4.2a). Ook tijdens de gesprekken hebben we daar geen kritische opmerkingen over gehoord; vaak beschouwt men het als een kwestie van redactie of een ontwikkelpunt als een verbetermaatregel of als een aanbeveling wordt geformuleerd. Daarmee lijkt er geen overtuigende reden te zijn om de oordelen en de aanbevelingen van elkaar te scheiden.

Tabel 4.2a Mate waarin opleidingsdirecteuren het als belemmerend ervaren voor een open peergesprek dat de verbeterpunten in het rapport voor de NVAO staan

	(Zeer) mee oneens	Niet mee oneens, niet mee eens	(Zeer) mee eens	Niet van toepassing	Totaal aantal
Het feit dat verbetermaatregelen terugkomen in het rapport voor de NVAO verhindert een open gesprek met het panel	68%	23%	2%	6%	247

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2017

Twee varianten
Tijdens de rondetafelbijeenkomsten en in de gesprekken hebben we twee varianten verkend van een systeem waarin de genoemde overwegingen zijn meegenomen:

- een oordeel 'voldaan' of 'niet voldaan' op de standaarden en per standaard een beschrijving van de sterke kanten en de ontwikkelpunten;
- een oordeel 'voldaan' of 'niet voldaan' op de standaarden, met een overkoepelende beschrijving van de sterke kanten en de ontwikkelpunten.

Beide varianten kregen de voorkeur boven de huidige wijze van beoordelen. Het systeem van peerreview blijft in deze varianten overeind: daarin zit, zo beaamt iedereen, nu juist de stimulerende werking. De gedifferentieerde oordelen worden vervangen door de beschrijving van de sterke kanten en ontwikkelpunten van de opleiding, die deel uitmaakt van het rapport. Dankzij deze holistische aanpak kunnen de sterke punten en de ontwikkelpunten van de opleiding in samenhang worden gepresenteerd.

In de beschrijving heeft het panel alle ruimte om in te gaan op de specifieke situatie zonder daarbij het gevaar te lopen van onbetrouwbaarheid te worden beticht dan wel op grond van het eindoordeel als demotiverend over te komen. Het peergesprek kan daardoor echt een inhoudelijk gesprek worden, dat niet gaat over de hoogte over van het oordeel. De term 'voldaan' of 'positief 'verdient de voorkeur boven 'voldoende', omdat hiermee niet de suggestie van een zesje – hakken over de sloot – wordt gewekt.

Bij de accreditatie zou, welke van de twee beoordelingsvarianten ook wordt gekozen, de beslissing luiden: geaccrediteerd, niet geaccrediteerd of geaccrediteerd onder voorwaarden (zie ook hoofdstuk 3).

4.3 De clustergewijze visitatie

De clustergewijze visitatie is vooral bedoeld om de onderlinge vergelijkbaarheid van de oordelen te bevorderen. Daarnaast kan deze aanpak de stimulerende werking van het stelsel versterken: de opleidingen in een visitatiegroep kunnen binnen de samenwerking ter voorbereiding op de visitatie veel van elkaar leren, ze kunnen tijdens het peergesprek goede voorbeelden van andere opleidingen gepresenteerd krijgen, en bovendien kan het visitatierapport van andere opleidingen inzichten opleveren die relevant zijn voor de eigen opleiding. In hoeverre versterkt de clustergewijze visitatie de stimulerende werking van het stelsel in de praktijk?

Algemene indruk
In het algemeen vindt men dat de clustergewijze visitatie potentie heeft, maar dat de voordelen nog onvoldoende worden benut terwijl de lasten hoog zijn (zie hoofdstuk 5). Ruim 60 procent van de opleidingsdirecteuren in het bekostigd hbo en wo vindt dat de clustergewijze visitatie meer voordelen dan nadelen heeft. In de gesprekken bleek dat sommigen zich er niet van bewust waren in een cluster te zitten.

De gesprekspartners uit het wo zijn iets positiever over de clustergewijze visitatie dan die uit het hbo. Daarbij speelt mee dat in het hbo de clustergewijze visitatie op een andere manier vorm krijgt dan in het wo (zie hoofdstuk 2). Doordat opleidingen in het hbo soms met verschillende evaluatiebureaus werken en de rapporten door de NVAO individueel worden behandeld, is de samenhang – in termen van gezamenlijke voorbereiding en afronding – tussen de opleidingen binnen een cluster in het hbo minder sterk. Een andere reden kan zijn dat clustergewijze visitatie in het wo een traditie is en dat het hbo, waar deze aanpak pas sinds 1 januari 2015 verplicht is, er nog aan moet wennen.

Er zijn grote verschillen tussen visitatiegroepen. Het nut van een clustergewijze visitatie hangt helemaal af van wat voor inspanningen je er zelf voor levert, lichtte een opleidingsdirecteur toe. Een van de clusters had bijvoorbeeld een extra panellid om good practices te inventariseren, en laste bovendien een extra dag voor de visitatie in om het panel te informeren over het landschap van het vakgebied en de diversiteit van de opleidingen. Het leidde tot een mooi overzicht van de innovatie en ontwikkelkracht binnen het cluster.

Onderlinge samenwerking
Opleidingen ervaren de voordelen van een clustergewijze visitatie vooral als ze goed samenwerken en hun good practices met elkaar delen. Bij sommige visitatiegroepen gebeurt dit inderdaad, maar nog lang niet bij alle. De visitatie is nu vooral gericht op procedurele afstemming en niet op het delen van kennis. Dat zien we terug in de resultaten van de vragenlijst: de helft van de opleidingsdirecteuren vindt de samenwerking met collega's van andere instellingen, ter voorbereiding op een clustergewijze visitatie, stimulerend. Hier ligt dus nog ruimte voor verbetering. Mogelijk werken opleidingen meer samen als ze – in een systeem zonder gedifferentieerde oordelen – niet meer het gevoel hebben elkaars concurrenten te zijn (zie 4.2).

De samenwerking tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen in het hbo verdient nog extra aandacht. De verwante opleidingen zitten, ongeacht de bekostigingswijze, samen in een cluster. Ze zijn dus wettelijk verplicht om gezamenlijk met een voorstel voor een panel te komen (zie hoofdstuk 2). Dat voorstel wordt voorbereid in een (landelijk of disciplinair) clusteroverleg, dat een coördinator benoemt. Meestal is deze coördinator afkomstig uit een bekostigde opleiding; voor de panelsamenstelling is afstemming nodig met de niet-bekostigde opleidingen. Dat lukt in de praktijk soms niet goed: bekostigde en niet-bekostigde opleidingen hebben niet altijd een positieve attitude ten opzichte van elkaar. De behoefte aan landelijke afstemming wordt in het hbo beperkt ervaren, wellicht omdat de opleidingen vaak regionaal georiënteerd zijn. Dit verklaart deels de uitvoeringsproblemen bij de clustergewijze visitatie in het hbo.

Het zou goed zijn als naar goed werkbare vormen van samenwerking in clusteroverleggen wordt gezocht, zonder buitensluiting van bepaalde instellingen. De koepelorganisaties Vereniging Hogescholen (VH) en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) kunnen hierin een stimulerende rol spelen. De NRTO heeft al aangegeven daartoe bereid te zijn. Overigens wijst de NRTO erop dat er ook goede voorbeelden zijn waar de samenwerking wel naar tevredenheid van bekostigd en niet-bekostigd onderwijs werkt.

Uit gesprekken blijkt ook dat instellingen soms te laat starten met de voorbereiding, waardoor er te weinig tijd is om met het cluster het inhoudelijke gesprek aan te gaan dan wel inhoudelijke afstemming te zoeken over bijvoorbeeld de panelsamenstelling. Juist omdat instellingen net een ander tijdspad volgen binnen het cluster, is het van belang dat ze tijdig het gesprek met elkaar aangaan. De diversiteit binnen een visitatiegroep speelt in dit opzicht ook een belangrijke rol: hoe meer opleidingen op elkaar lijken, hoe beter ze vaak al voor de visitatie samenwerkten, hoe meer paneloverlap mogelijk is en hoe meer ze nu de vruchten plukken van de clustergewijze visitatie. Soms bemoeilijkt het grote aantal opleidingen de samenwerking binnen een cluster, maar dat is niet altijd het geval. Dat in het hbo soms vanuit de verschillende evaluatiebureaus meerdere deelpanels ontstaan, is niet bevorderlijk voor de efficiency van de samenwerking, ondanks de afstemming tussen evaluatiebureaus.

Waarde van het peergesprek
De clustergewijze aanpak versterkt de stimulerende werking van het peergesprek als het panel in staat is verbanden te leggen tussen de verschillende opleidingen binnen de visitatiegroep. Het panel gaat dan tijdens het gesprek in op goede voorbeelden bij andere opleidingen. Dit komt in de praktijk echter volgens slechts 30 procent van de opleidingsdirecteuren voor. Panels zouden hier dus meer aandacht aan kunnen besteden. Ze zouden – waar relevant – ook meer kunnen expliciteren dat hun adviezen zijn gebaseerd op hun bevindingen bij andere opleidingen. Tijdens de rondetafelbijeenkomst gaven panelleden aan zelf erg te hechten aan de clustergewijze aanpak; die werkwijze droeg in hun optiek duidelijk bij aan de kwaliteit van hun adviezen.

Overigens werd tijdens de gesprekken opgemerkt dat de opleiding die als eerste wordt gevisiteerd, niet van dit voordeel kan profiteren. Mogelijk kan het ontwikkelgesprek, geïntroduceerd met het beoordelingskader 2016, hier verbetering in brengen. Veel opleidingen zoeken naar manieren om een zinvolle invulling aan dit gesprek te geven. Sommigen zien mogelijkheden in een bijeenkomst samen met de andere opleidingen uit het cluster nadat alle opleidingen gevisiteerd zijn. Dat is een veelbelovende manier om kennis te delen.

Ook voor de waarde van het peergesprek geldt dat verschillen tussen opleidingen binnen een visitatiegroep een rol spelen. Bij een te grote diversiteit bestaat het risico dat een opleiding zich niet voldoende herkent in het panel. Weliswaar dienen opleidingen formeel zelf het panel in, maar soms ervaren ze dat door compromissen niet meer als een ‘eigen, passend panel’. Het panel heeft in die gevallen niet voldoende deskundigheid in huis voor alle opleidingen. Vooral in het hbo noemden onze gesprekspartners dat onder verwijzing naar de regionale oriëntatie van de beroepsopleidingen. Tijdens de gesprekken werd erop gewezen dat de overheid profilering stimuleert, terwijl de verschillen tussen opleidingen in de clustergewijze aanpak vervolgens niet altijd tot hun recht komen. Daarmee doet de clusteraanpak

bij erg grote visitatiegroepen afbreuk aan de stimulerende werking van het peergesprek.

Visitatierapporten van andere opleidingen
Ongeveer de helft van de opleidingsdirecteuren zegt visitatierapporten van andere opleidingen in het cluster te hebben gelezen. In het niet-bekostigd onderwijs komt dit nog wat minder vaak voor. Van de opleidingsdirecteuren die rapporten van andere opleidingen hebben gelezen, zegt 75 procent dat dit geholpen heeft bij het verbeteren van de eigen opleiding. Een kleine 30 procent geeft aan dat er een systeembrede analyse of een state-of-the-artrapport over hun opleiding en vergelijkbare opleidingen bestaat. Van de opleidingsdirecteuren die zo'n rapport lazen, vond de overgrote meerderheid (89 procent) het nuttig. Een kwart van de opleidingsdirecteuren die dit rapport niet kennen, heeft er ook geen behoefte aan.

We constateren dat veel opleidingen hier belangrijke kansen laten liggen: door zich meer bezig te houden met de kwaliteit van andere opleidingen binnen hun visitatiegroep, zouden ze ook hun eigen opleiding kunnen verbeteren.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

Over het algemeen ervaren opleidingsdirecteuren het accreditatiestelsel als stimulerend: het leidt tot meer kwaliteitsbewustzijn en tot concrete verbetermaatregelen. Vooral de interne voorbereiding voorafgaand aan de visitatie en de gesprekken met de panels worden gewaardeerd.

De gedifferentieerde oordelen vallen in negatieve zin op. Doordat ze de aandacht verleggen van de kwaliteit van de opleiding naar de hoogte van het oordeel, komt de openheid tussen vrijwel alle actoren in het stelsel in het gedrang. Ook het open peergesprek lijdt hieronder. Opleidingen die het oordeel 'voldoende' krijgen zien dat bovendien vaak als een gebrek aan erkenning voor de bereikte resultaten, wat een demotiverende werking heeft. De stimulerende elementen van het accreditatiestelsel zouden beter uit de verf komen zonder de ruis die de gedifferentieerde oordelen veroorzaken. Een systeem zonder gedifferentieerde oordelen maar met aandacht voor de sterke punten en de ontwikkelpunten van opleidingen kan een goed alternatief zijn.

De clustergewijze visitatie heeft de potentie om de stimulerende werking van het accreditatiestelsel te versterken: opleidingen binnen een visitatiegroep kunnen veel van elkaar leren. Dat gebeurt momenteel wel, maar nog niet voldoende. Opleidingen – bekostigd en niet-bekostigd – zouden voorafgaand aan de visitatie meer kunnen samenwerken, panels zouden meer en explicieter aandacht kunnen besteden aan de good practices van andere opleidingen, en opleidingen zouden zich meer kunnen verdiepen in andere visitatierapporten om hun eigen opleiding te verbeteren. Naarmate opleidingen binnen een cluster meer op elkaar lijken, is de toegevoegde waarde van de clustergewijze aanpak groter. Ook als binnen de visitatiegroep maar één evaluatiebureau actief is, leren opleidingen vaak meer van elkaar.

Het alternatieve systeem zonder gedifferentieerde oordelen zou, door het gevoel van concurrentie onder opleidingen te verminderen, een rol kunnen spelen in de mate waarin opleidingen binnen een visitatiegroep informatie met elkaar delen en van elkaar leren.

Aanbevelingen
Op basis van onze conclusies over de stimulerende werking van het huidige accreditatiestelsel komen we tot de volgende aanbevelingen aan het ministerie van OCW, de NVAO en de evaluatiebureaus, de opleidingen en de visitatiepanels:

OCW

- **Beperk de beoordelingsschaal bij visitaties tot de oordelen 'voldaan' en 'niet voldaan'.**
  De sterke punten en de ontwikkelpunten van de opleiding kunnen dan ter toelichting van het oordeel worden beschreven, per standaard of overkoepelend, als onderdeel van het rapport. Zonder gedifferentieerde oordelen komt de aandacht weer primair te liggen bij de kwaliteit van de opleiding. Zo ontstaat een opener en daarmee stimulerender stelsel. De aangepaste terminologie sluit beter aan bij die stimulerende functie van het stelsel.
- **Stel middelen beschikbaar voor state-of-the-artrapporten of meso-analyses.**
  Dergelijke analyses, waarmee opleidingen hun situatie kunnen afzetten tegen die van vergelijkbare opleidingen, dragen bij aan de stimulerende werking van het stelsel. De analyses zijn gebaseerd op de visitatierapporten, en mogelijk gecombineerd met andere gegevens of uitgebreid met specifieke aandachtspunten van de panels.
- **Verken de mogelijkheden van kleinere visitatiegroepen.**
  Met kleinere visitatiegroepen binnen een cluster, bijvoorbeeld van ongeveer zes opleidingen, zouden praktische problemen bij de clustergewijze visitatie gereduceerd kunnen worden. Kennisdeling is makkelijker als de opleidingen in een beperkte visitatiegroep ook meer verwantschap ervaren.

NVAO en evaluatiebureaus

- **Maak state-of-the-artrapporten of meso-analyses die ontwikkelingen in een cluster in beeld brengen.**
  De NVAO kan dit doen door gegevens uit visitatierapporten te combineren met andere informatiebronnen, die beschikbaar zijn via de samenwerking met de inspectie en DUO.

Opleidingen

- **Doe voorstellen voor een indeling in visitatiegroepen op basis van voldoende gemeenschappelijke kenmerken tussen opleidingen.**
  Naarmate opleidingen binnen een cluster meer op elkaar lijken, hebben ze meer baat bij een clustergewijze visitatie. Ze herkennen zich dan ook beter in het panel, dat qua deskundigheid beter bij de afzonderlijke opleidingen aansluit. Opleidingen dienen onderling afstemming te zoeken over de gewenste indeling in een visitatiegroep. Daarbij is het goed om te zoeken naar echt handige werkwijzen.
- **Benut de mogelijkheden tot kennisdeling die de clustergewijze visitatie biedt beter.**
  Binnen een goede samenwerking wisselen opleidingen makkelijker good practices uit. Daarnaast kunnen opleidingen hun kwaliteit verbeteren door elkaars rapporten te lezen en bespreken, en door een systeembrede analyse of een state-of-the-artrapport te (laten) maken.
- **Kies zo veel mogelijk gezamenlijk voor één evaluatiebureau per visitatiegroep.**

Eén evaluatiebureau per cluster vereenvoudigt de panelsamenstelling, versterkt de samenhang tussen de opleidingen en maakt het makkelijker om samen te werken.

Visitatiepanels

- **Leg tijdens het peergesprek nadrukkelijker verbanden tussen de verschillende opleidingen binnen een visitatiegroep.**
  Opleidingen kunnen leren van de goede voorbeelden van andere opleidingen, die tijdens een open peergesprek aan bod kunnen komen.

5 Accreditatielasten

Het visitatie- en accreditatieproces vergt een forse inspanning van opleidingen. Veel tijd gaat zitten in de voorbereiding: de zelfevaluatie schrijven, de documentatie voor het panel verzamelen, contacten leggen met andere opleidingen uit het cluster en eventueel met het evaluatiebureau, en het panel samenstellen. Maar ook de visitatie zelf kost energie. Daarnaast zijn er nog de financiële kosten die, afhankelijk van de aanpak, hoog kunnen oplopen. Wegen de baten van het accreditatiestelsel wel op tegen de lasten? En zijn er mogelijkheden om met minder lasten dezelfde resultaten te bereiken? Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal.

We starten met een algemene beschrijving van de baten (5.1). Vervolgens gaan we in op de lasten die opleidingen ervaren in relatie tot deze baten (5.2), en op aanpassingen in de inrichting van het stelsel die de lasten mogelijk verminderen (5.3). We sluiten af met de conclusies en aanbevelingen (5.4).

Hoofdconclusie accreditatielasten bij opleidingsbeoordelingen
Het accreditatiestelsel is van grote maatschappelijke waarde: het laat zien dat ons hoger onderwijs van voldoende kwaliteit is en stimuleert bovendien opleidingen om zich verder te ontwikkelen. De baten van het accreditatiestelsel wegen voor de betrokkenen zelf licht op tegen de lasten. In het hbo is men het meest kritisch over de verhouding tussen baten en lasten. De zwaarste lasten zitten in de voorbereiding op de visitatie: het gereedmaken van de documentatie voor het panel en het schrijven van de zelfevaluatie. De clustergewijze visitatie wordt vooral door kwaliteitszorgmedewerkers in het hbo als belastend ervaren. Een deel van de lasten wordt veroorzaakt door de gedifferentieerde beoordelingsschaal en door interne organisatorische kwesties.

5.1 De baten van het stelsel

De baten van het accreditatiestelsel liggen in de eerste plaats in zijn onomstotelijke maatschappelijke waarde. Voor het ontwikkelingsniveau van de samenleving en voor de Nederlandse economie is het van groot belang dat het hoger onderwijs van voldoende kwaliteit is. Een stevige externe kwaliteitsborging draagt daaraan bij. Via het accreditatiestelsel verantwoorden instellingen bovendien dat ze het belastinggeld dat ze ontvangen aan goed onderwijs besteden. Een goed werkend accreditatiestelsel biedt studenten, het afnemend veld en de samenleving als geheel vertrouwen in de waarde van diploma's en in het niveau van afgestudeerden. Over deze maatschappelijke baten is onder opleidingen geen discussie: ze vinden het logisch dat ze zich moeten verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs.

Concreet levert het accreditatiestelsel (aankomend) studenten bruikbare informatie op over erkende opleidingen. Die informatie vinden ze bijvoorbeeld in de jaarlijkse Keuzegids. Niet alleen in de visitatie- en accreditatierapporten, maar ook in deze Keuzegids zijn de gedifferentieerde oordelen opgenomen. Gezien de problemen rond de betrouwbaarheid van die oordelen (zie hoofdstuk 3) is de meerwaarde daarvan voor aanstaande studenten twijfelachtig; mogelijk is het zelfs misinformatie. Studenten kunnen de nuance van de beoordelingen niet duiden, zoals we al illustreerden met ons voorbeeld over het verschil tussen geneeskunde en biomedische wetenschappen. Uit een bijeenkomst met studenten bleek overigens

dat de meeste studenten meer hechten aan NSE-gegevens en aan het profiel van de opleiding, dan aan de gedifferentieerde oordelen in de Keuzegids. De studenten kennen wel de Keuzegids, maar zijn onbekend met de visitatierapporten en accreditatiebesluiten.

Naast de maatschappelijke baten zijn er in de praktijk ook baten voor de opleidingen zelf, die samenhangen met de beoogde stimulerende werking van het stelsel. Opleidingen krijgen zicht op hun eigen sterke punten en ontwikkelpunten, en krijgen handvatten aangereikt om de kwaliteit te verbeteren. We zagen al dat opleidingen het stelsel in het algemeen inderdaad als stimulerend ervaren, al is er nog ruimte voor verbetering (zie hoofdstuk 4).

5.2 Het evenwicht tussen baten en lasten

De lasten die worden veroorzaakt door een accreditatiestelsel, zijn bijzonder moeilijk vast te stellen. Het is immers lastig onderscheid te maken tussen werkelijk veroorzaakte lasten, lasten die de instelling zelf teweegbrengt terwijl zij denkt dat de accreditatie dat vraagt en lasten die behoren bij de interne kwaliteitszorg van de instelling. We relateren de lasten in dit onderzoek daarom alleen aan de baten. Dat wil zeggen dat we hebben onderzocht hoe opleidingen de lasten ervaren in relatie tot wat het stelsel oplevert, zoals ze aangaven in de vragenlijst en tijdens de gesprekken, casestudies en rondetafelbijeenkomsten. Ook bekeken we welke documentatie wordt gevraagd.

De ervaren lasten
We vroegen de opleidingsdirecteuren in hoeverre ze de lasten van verschillende activiteiten binnen het visitatie- en accreditatiestelsel acceptabel vinden (tabel 5.2a). Veruit de minste lasten ervaart men van het bezoek van het panel en het reageren op het conceptrapport. Ook het verzamelen van aanvullende documenten tijdens de visitatie ervaren de meeste opleidingsdirecteuren als een acceptabele last. Wie na het panelbezoek aanvullende vragen van de NVAO heeft beantwoord, ervaarde dit doorgaans ook niet als te belastend.

Het gereedmaken van de documentatie voor het panel, los van de zelfevaluatie, valt in negatieve zin op: 49 procent van de opleidingsdirecteuren vindt de lasten daarvan niet acceptabel. Dat is een flink aandeel. Hierbij zien we overigens grote verschillen tussen hbo en wo: slechts 24 procent in het bekostigd hbo noemt de lasten acceptabel, tegenover 56 procent in het wo en 64 procent in het niet-bekostigd onderwijs. De lasten die het opstellen van de zelfevaluatie met zich meebrengt vinden veel opleidingsdirecteuren (38 procent) ook niet acceptabel. Het beeld is in grote lijnen vergelijkbaar met de situatie in 2013. De twee onderdelen die als het meest belastend worden ervaren hebben we nader bekeken.

Tabel 5.2a Mate waarin opleidingsdirecteuren de lasten van activiteiten binnen het stelsel acceptabel vinden

	(Zeer) mee oneens	Niet mee oneens, niet mee eens	(Zeer) mee eens	Niet van toepassing	Totaal
	%	%	%	%	n
Het opstellen van de zelfevaluatie	38%	10%	49%	3%	218
Het gereedmaken van alle documenten voor het panel (naast zelfevaluatie)	49%	14%	37%	0%	218
Het bezoek van het panel	5%	1%	94%	0%	218
Het verzamelen van aanvullende documenten tijdens de bezoekdag op verzoek van het panel	10%	6%	76%	8%	218
Het reageren op het conceptrapport	3%	1%	96%	0%	218
Het (laten) beantwoorden van aanvullende vragen van de NVAO nadat het bezoek aan de instelling heeft plaatsgevonden	7%	9%	25%	59%	218

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2017

De documentatie
In het beoordelingskader van de NVAO staat beschreven wat tijdens de visitatie wordt beoordeeld. In principe zouden opleidingen op grond daarvan de juiste documenten moeten kunnen verzamelen, maar de meeste evaluatiebureaus hebben handreikingen opgesteld om ze daarbij te helpen. We hebben vier handreikingen van verschillende bureaus bekeken. Sommige handreikingen zetten meer dan andere aan tot een uitgebreide voorbereiding; er wordt bijvoorbeeld aangeraden allerlei beschrijvingen klaar te leggen. Overigens hebben de bureaus de handreikingen inmiddels herschreven, of zijn daarmee bezig, met het oog op het beoordelingskader 2016.

De zelfevaluatie
De handreikingen helpen opleidingen ook bij het opstellen van de zelfevaluatie. Ze verschillen hierin onderling aardig qua toonzetting: het ene bureau is veel directiever dan het andere. Deze verschillen zijn niet bij de NVAO bekend. Volgens de evaluatiebureaus sluiten de verschillen aan bij de wensen van de opleidingen: sommige opleidingen wensen nu eenmaal meer sturing dan andere. Opleidingen hebben nu dus de keuze, wat past bij het principe van marktwerking.

Zelf zijn opleidingen hier dubbel over: velen hebben behoefte aan een handreiking, maar vinden het wel erg veel werk om de zelfevaluatie vervolgens op basis daarvan te schrijven. Uit de gesprekken blijkt dat opleidingen die hun interne documenten op orde hebben en bijhouden, het schrijven van de zelfevaluatie als minder belastend ervaren. Door tijdig te starten en zo veel mogelijk de documenten van de interne kwaliteitszorg te benutten, kunnen opleidingen de accreditatielasten verminderen.

Sommige evaluatiebureaus bieden niet alleen een handreiking, maar begeleiden opleidingen ook bij het schrijven van de zelfevaluatie. Hoogstwaarschijnlijk gebeurt

dit op verzoek van instellingen, om tot lastenvermindering te komen. 8 procent van de opleidingsdirecteuren zegt dat het evaluatiebureau heeft meegeschreven aan de zelfevaluatie; bij 30 procent heeft het evaluatiebureau de zelfevaluatie becommentarieerd. Hoewel de precieze aard van de bijdrage ons niet bekend is, is deze vorm van ondersteuning ongewenst. Ten eerste tast het de onafhankelijke oordeelsvorming van het panel dat door het evaluatiebureau wordt ondersteund aan. Ten tweede staat het op gespannen voet met het doel van de zelfevaluatie: kritisch-reflectief naar de eigen opleiding kijken (zie ook hoofdstuk 7). Het is van belang dat daar binnen de opleiding voldoende tijd voor vrijgemaakt wordt.

Clustergewijze visitatie
Opleidingsdirecteuren van opleidingen die deel uitmaakten van een cluster, of zich daarvan in elk geval bewust waren, vroegen we of ze de lasten van het samenstellen van het panel binnen het cluster of de visitatiegroep acceptabel vonden. Een relatief klein deel van de respondenten (7 procent) vindt deze lasten niet acceptabel. Daarbij valt op dat opleidingsdirecteuren uit het bekostigd hbo een stuk positiever zijn dan hun collega's uit het niet-bekostigd onderwijs en het wo: in het hbo vindt 75 procent de lasten acceptabel, in het wo 42 procent en in het niet-bekostigd onderwijs 25 procent.

Tijdens de gesprekken waren de betrokkenen uit het hbo juist minder positief dan die uit het wo. Mogelijk komt dit doordat we vooral kwaliteitszorgmedewerkers hebben gesproken, die de lasten veel sterker ervaren dan opleidingsdirecteuren. De clustergewijze visitatie brengt namelijk vooral coördinerende lasten met zich mee. Instellingen moeten met elkaar om de tafel gaan zitten om een panel samen te stellen, en bovendien werken opleidingen in het hbo vaak met verschillende evaluatiebureaus (zie hoofdstuk 4) die dan ook weer moeten overleggen. Deze lasten worden logischerwijs zwaarder naarmate de clusters groter zijn, en de coördinatie nog meer tijd vraagt. Door alle extra voorbereidingen en het stroperige besluitvormingsproces is er nog weinig zicht op de voordelen van de clustergewijze visitatie.

In het wo, waar de clustergewijze visitatie al langer gangbaar is, is men beter op elkaar ingespeeld en is er maar één evaluatiebureau bij het cluster betrokken. Hoewel ook hier de samenwerking met externe partijen de lasten doet toenemen, erkennen de betrokkenen uit het wo, evenals de NVAO, de evaluatiebureaus en de panels, de inhoudelijke voordelen van de clustergewijze visitatie wel. Zij noemen bijvoorbeeld de onderlinge vergelijkbaarheid en het delen van goede voorbeelden van andere opleidingen (zie ook hoofdstuk 4).

De lasten van de clustergewijze visitatie krijgen deels de vorm van extra kosten. Deze kosten kunnen in het hbo een stuk hoger oplopen dan in het wo: via een evaluatiebureau kost een visitatie in het wo de helft van een visitatie in het hbo (zie ook hoofdstuk 2). De evaluatiebureaus dragen drie verklaringen aan voor dit verschil. Ten eerste besteden hogescholen de logistiek van de panelsamenstelling – juist vanwege alle 'rompslomp' die erbij komt kijken – vaak uit aan de evaluatiebureaus, terwijl de universiteiten in overleggen de logistiek samen regelen. Ten tweede werken de peers in het hbo vaak tegen marktconforme tarieven, terwijl peers in het wo – zelf werkend in het onderwijs – gewend zijn om tegen een beperkte vergoeding voor elkaar deel te nemen aan een panel. Ten derde zou de combinatie van de visitatie van een bachelor en een master in het wo

schaalvoordelen opleveren die in het hbo niet mogelijk zijn. De inspectie kan deze informatie niet checken, maar de situatie nodigt uit tot een evaluatie in het hbo.

De balans
Alles overziend slaat de balans van het accreditatiestelsel vanuit het perspectief van de opleidingen licht door naar de baten, maar de lasten zijn zeker niet gering. De vraag is in hoeverre het stelsel zelf daarvoor verantwoordelijk is. Als we bekijken wat de beoordelingskaders vragen aan verantwoording en voorbereiding, dan is dat niet overdreven of onredelijk. Een deel van de belasting komt voort uit activiteiten waar opleidingen al in een eerder stadium aandacht aan hadden moeten besteden, in het kader van de interne kwaliteitszorg.

In het beoordelingskader 2016 worden minder documenten verplicht gesteld en is de zelfevaluatie vormvrij. Het is nog te vroeg om te onderzoeken welke verandering dit teweegbrengt in de ervaren lasten.

5.3 Minder lasten, hetzelfde resultaat?

In de vorige paragraaf bleek dat de meeste lasten van het accreditatiestelsel in de voorbereidingen zitten, waarbij de opleidingen deels zelf verantwoordelijk zijn voor de mate van belasting. Daarnaast heeft ook de manier waarop het stelsel is ingericht invloed op de lasten. Zijn er mogelijkheden om, door wijzigingen binnen het stelsel, de lasten te verminderen en toch dezelfde kwaliteit te behouden? We vroegen opleidingsdirecteuren te reageren op enkele stellingen op dit vlak (tabel 5.3a). Op de meest genoemde mogelijkheden gaan we nader in.

Tabel 5.3a Aantal en percentage opleidingsdirecteuren dat verwacht dat de accreditatielasten zouden afnemen als het stelsel op een bepaald punt verandert (n=216)

De accreditatielasten zouden afnemen als...	Aantal	Percentage
Ik vooraf beter geïnformeerd was over de standaarden en beoordelingsnormen	32	15%
Er minder veranderingen zouden zijn in het accreditatiestelsel	61	28%
De accreditatie zich zou beperken tot het beoordelen van de basiskwaliteit van de opleiding (zonder gedifferentieerde oordelen als onvoldoende/voldoende/goed/excellent)	98	45%
Mijn eigen instelling of opleiding minder interne procedures zou hebben rond visitatie en accreditatie	66	31%
Anders, namelijk ...	75	35%
Alle bovengenoemde opties zouden niet tot een reductie van de accreditatielasten leiden en/of zijn niet van toepassing	29	13%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2017
NB Meerdere antwoorden mogelijk, percentages tellen niet op tot 100%.

Geen gedifferentieerde oordelen
Bijna de helft van de respondenten verwacht dat de lasten zouden afnemen als de accreditatie zich beperkt tot het beoordelen van de basiskwaliteit van de opleiding, dus zonder gedifferentieerde oordelen. Bij navraag bleek dat veel opleidingen extra werk steken in de voorbereidingen om een oordeel 'goed' of 'excellent' te krijgen. Vaak zijn daarbij strategische overwegingen in het spel (zie hoofdstuk 3). De voorbereidingen zijn er in dat geval niet alleen op gericht te laten zien dat de

opleiding aan de basiskwaliteit voldoet, maar ook om een zo hoog mogelijk oordeel te krijgen.

Ook de panels zou het veel tijd schelen als de gedifferentieerde oordelen zouden worden afgeschaft. Momenteel is het zo dat panels, als ze een voldoende geven, vaak richting de instelling stevig moeten onderbouwen waarom de opleiding geen goed krijgt. Valt het oordeel volgens de NVAO onterecht hoog uit, dan moet het panel dat ook weer onderbouwen. In het onderbouwen van de oordelen – met aandacht voor de juiste toonzetting en redactie – gaat, kortom, veel tijd en energie zitten. De suggestie om de gedifferentieerde oordelen uit het accreditatiestelsel te schrappen sluit aan bij het advies van de Onderwijsraad (2015; zie hoofdstuk 3), die daarbij nadrukkelijk aantekent dat het rapport voor de NVAO zo min mogelijk administratieve lasten met zich mee zou moeten brengen.

Minder interne procedures
Bijna een derde van de opleidingsdirecteuren verwacht dat de lasten zouden verminderen als de instelling of opleidingen minder interne procedures zou hebben rond visitatie en accreditatie. Instellingen nemen in het kader van de kwaliteitszorg zelf al allerlei verantwoordingsmaatregelen. Sommige opleidingsdirecteuren geven aan dat de formats en procedures van hun centrale kwaliteitszorgafdeling niet passen bij hun eigen opleiding en bovendien leiden tot extra lasten.

Minder veranderingen in het stelsel
Over het algemeen raken opleidingen meer bedreven in de organisatie van het visitatieproces; ze weten globaal wat de bedoeling is en hoe een visitatie verloopt. Veranderingen in het beoordelingskader ervaren sommige opleidingen dan als lastig. Met personele wisselingen komt het voor dat opleidingsdirecteuren maar één keer een visitatie en accreditatie meemaken; zes jaar later zit er weer een nieuwe opleidingsdirecteur, die zich het proces weer eigen moet maken. Hij krijgt daarbij wel ondersteuning van interne kwaliteitszorgmedewerkers, maar ook daar vinden in de loop der tijd wisselingen plaats. Vooral niet-bekostigde opleidingen drongen in de rondetafelbijeenkomst aan op beperking van de veranderingen in het stelsel.
Op de website van de NVAO is wel veel informatie te vinden, maar die vinden velen erg technisch. Een eenvoudige folder met een helder, beknopt overzicht van verantwoordelijkheden en processen zou handig zijn, gaf men aan.

Betere spreiding van de lasten
Los van de stellingen die we de opleidingsdirecteuren voorlegden dringt zich in dit verband nog een ander thema op. De spreiding van visitaties en accreditaties vraagt blijvend aandacht. Kwaliteitszorgmedewerkers die op centraal niveau bij een instelling werken, geven aan dat de onevenredige pieken waar ze momenteel mee te maken hebben, de interne kwaliteitszorg onder druk zetten. Een betere spreiding van visitaties en accreditaties is gewenst (zie ook hoofdstuk 7).

5.4 Conclusies en aanbevelingen

Het accreditatiestelsel is van grote maatschappelijke waarde: het laat zien dat ons hoger onderwijs van voldoende kwaliteit is en stimuleert bovendien opleidingen om zich verder te ontwikkelen. Deze baten van het accreditatiestelsel wegen voor opleidingsdirecteuren licht op tegen de lasten. De maatschappelijke waarde en de stimulerende werking van het stelsel worden breed erkend, maar tegelijkertijd

ervaren de betrokkenen de accreditatielasten doorgaans als zwaar. In het hbo zijn de betrokkenen het meest kritisch over de verhouding tussen baten en lasten.

De zwaarste lasten zitten volgens de opleidingsdirecteuren in de voorbereiding op de visitatie: het gereedmaken van de documentatie voor het panel en het schrijven van de zelfevaluatie. Veel opleidingen maken dankbaar gebruik van de handreikingen die de evaluatiebureaus hebben opgesteld. Tegelijkertijd vinden ze het soms vervolgens wel erg veel werk. Hoewel sommige handreikingen inderdaad zouden kunnen aanzetten tot extra werk, geven opleidingen aan dat er ook veel winst te behalen valt door intern goed na te gaan of de centrale procedures aansluiten bij de specifieke situatie van een opleiding. De lastendruk kan afnemen als instellingen de kwaliteitsborging als een continu proces inrichten.

De lasten van de clustergewijze visitatie worden vooral door kwaliteitszorgmedewerkers in het hbo als zwaar ervaren. In het wo loopt de clustergewijze visitatie al jaren goed en ziet men doorgaans duidelijk de voordelen van deze aanpak. In het hbo doet men pas sinds 2015 ervaring op met de clustergewijze visitatie en accreditatie. Men ervaart de voorbereiding – met name het samenstellen van het panel, in overleg met andere opleidingen – als zeer tijdrovend. Veel hbo-opleidingen besteden het samenstellen van het panel daarom uit aan een evaluatiebureau, wat de kosten voor de visitatie doet oplopen. Omdat de panelleden in het hbo bovendien een hoger tarief hanteren dan die in het wo en er vaak minder schaalvoordelen te behalen zijn, is het uiteindelijke verschil in kosten tussen hbo en wo erg groot, zo laten evaluatiebureaus weten: een visitatie in het hbo is gemiddeld zo'n twee keer zo duur.

Wat vanuit de NVAO van de opleidingen wordt gevraagd in het kader van de accreditatie is niet onredelijk. Een deel van de lasten wordt dan ook niet zozeer veroorzaakt door het stelsel, maar door interne organisatorische kwesties. Waar wel aanpassingen van het stelsel mogelijk zijn om de lasten te verminderen, valt volgens ongeveer een derde tot de helft van de opleidingsdirecteuren te denken aan het afschaffen van de gedifferentieerde oordelen, minder interne procedures en minder aanpassingen in het stelsel. Daarnaast is een betere spreiding van visitaties en accreditaties gewenst om de piekbelasting te verminderen.

Aanbevelingen
Op basis van onze conclusies over de lasten van het huidige accreditatiestelsel doen we de volgende aanbevelingen aan het ministerie van OCW, de NVAO en de evaluatiebureaus, instellingen en opleidingen, en hogescholen:

OCW

- **Beperk de beoordelingsschaal bij visitaties tot de oordelen 'voldaan' en 'niet voldaan'.**
  De voorbereidingen voor de gedifferentieerde oordelen kosten veel tijd en energie. Het afschaffen van deze oordelen kan de lasten van het stelsel verminderen.
- **Verken de mogelijkheden van kleinere visitatiegroepen om de lasten te verminderen.**
  Grote clusters leiden tot extra lasten. Door grote clusters op te delen in verschillende visitatiegroepen van ongeveer zes opleidingen (zonder overlap van panelleden), kunnen formatie- en afstemmingsproblemen worden voorkomen.

OCW en NVAO

- **Zorg voor een betere spreiding van de visitaties en accreditaties.**
  Het visitatierooster leidt tot een piekbelasting voor de instellingen. Ook evaluatiebureaus en de NVAO hebben veel last van de pieken in de planning.

NVAO en evaluatiebureaus

- **Zoek afstemming met elkaar over de handreikingen van de evaluatiebureaus.**
  Evaluatiebureaus hebben de ruimte om eigen handreikingen voor het gereedmaken van de documentatie en voor het schrijven van de zelfevaluatie op te stellen, passend bij de vraag van de instellingen. In overleg met de NVAO kunnen de bureaus bekijken of de handreikingen in de geest van de bedoeling liggen, en niet leiden tot extra lasten. De nieuw handreikingen die voor het kader 2016 worden (of net zijn) gemaakt, dienen de toegenomen vrijheid van opleidingen te benadrukken.
- **Bied opleidingen duidelijke informatie over de werking van het accreditatiestelsel.**
  Opleidingen hebben behoefte aan duidelijke informatie, bijvoorbeeld in de vorm van een eenvoudige folder met een helder overzicht van verantwoordelijkheden en processen. De NVAO zou hierin het voortouw kunnen nemen.

Instellingen en opleidingen

- **Besteed meer aandacht aan een effectieve organisatie van de visitatie.**
  Voor een goede spreiding van de lasten is het van belang om op tijd te beginnen met het verzamelen van de documentatie en te zorgen dat de achterliggende documenten (benodigd voor de kwaliteitszorg) op orde zijn, zodat het gereedmaken van de documentatie voor het panel weinig extra tijd kost. Daardoor blijft ook tijd over om de zelfevaluatie volledig zelf te schrijven en om de clustergewijze visitatie, zeker bij kleinere clusters, goed voor te bereiden.
- **Evalueer de centrale procedures regelmatig.**
  Zeker voor grote instellingen is het belangrijk om de procedures met regelmaat te evalueren. Er kunnen mogelijkheden zijn om de lasten te verlichten.
- **Denk na over manieren om de kosten van de visitatie in het hbo beheersbaar te houden.**
  Door meer voorbereidende activiteiten zelf uit te voeren, zijn de kosten van de visitatie te drukken. Daarnaast liggen er mogelijk kansen om te stimuleren dat, net als in het wo, peers uit eigen geledingen worden betrokken, die een beperkte vergoeding in plaats van een marktconform tarief vragen. Peers die zitting hebben in een visitatiepanel, geven aan het leerzaam te vinden en zo geïnspireerd te worden tot verdere ontwikkeling van de eigen opleiding. Dit komt de hogeschool zelf ten goede.

6 Onafhankelijkheid

De basis voor een accreditatiestelsel dat maatschappelijk vertrouwen geniet, is onafhankelijkheid van de beoordelende actoren. Dat wil zeggen dat de visitatiepanels, de evaluatiebureaus en de NVAO onafhankelijk opereren van de instellingen die ze beoordelen. Ook de schijn van belangenverstrengeling heeft een negatieve impact op het vertrouwen in het stelsel. Dat laatste is een heikel punt. Kan die schijn wel voorkomen worden in een stelsel waarin ook marktwerking een rol speelt? Hoe zit het met de onafhankelijkheid in het huidige accreditatiestelsel? Daar gaan we in dit hoofdstuk op in.

Allereerst beschrijven we de manier waarop de onafhankelijkheid binnen het stelsel momenteel wordt geborgd (6.1). Vervolgens gaan we dieper in op de spanning die de combinatie van marktwerking en de eis van onafhankelijkheid oplevert (6.2). We sluiten af met een conclusie en aanbevelingen (6.3).

Hoofdconclusie onafhankelijkheid bij opleidingsaccreditaties
De verschillende actoren in het accreditatiestelsel opereren over het algemeen onafhankelijk. Maar er is sprake van mogelijke belangenverstrengeling als een evaluatiebureau de voorzitter van het visitatiepanel levert. Dat is ook het geval als de secretaris is aangesloten bij een evaluatiebureau dat naast de visitatiewerkzaamheden ook andere werkzaamheden, zoals advieswerk, bij dezelfde instelling verricht. Er zijn geen aanwijzingen dat er daadwerkelijk sprake is van onterechte oordeelsvorming door belangenverstrengeling, maar hier ligt wel een risico.

6.1 De borging van onafhankelijkheid in het stelsel

Bij de onafhankelijkheid van het accreditatiestelsel gaat het om de vraag of de visitatiepanels, de secretarissen van de panels die verbonden zijn aan een evaluatiebureau en de NVAO onafhankelijk zijn van de te accrediteren instellingen. De NVAO bewaakt de onafhankelijkheid van de panels. Een aandachtspunt vormen de panelvoorzitters, voor zover zij afkomstig zijn van een evaluatiebureau, en de secretarissen: ook zij dienen onafhankelijk te zijn.

Visitatiepanels en evaluatiebureaus
Om de onafhankelijkheid van de visitatiepanels te bewaken, hanteert de NVAO een onafhankelijkheidsverklaring, waarin panelleden (dus ook de voorzitter) en de secretaris verklaren onafhankelijk te zijn van de instelling waarvan zij een opleiding beoordelen (zie hoofdstuk 2). Ze verklaren dat ze gedurende de afgelopen vijf jaar geen (familie)relaties of banden (direct dan wel indirect) met de instelling(en) hebben onderhouden, als privépersoon, onderzoeker/docent, beroepsbeoefenaar of adviseur, die een volstrekt onafhankelijke oordeelsvorming over de kwaliteit van de opleiding(en) zouden kunnen beïnvloeden. Van elk panellid en van de secretaris wordt een onafhankelijkheidsverklaring voor de betreffende beoordeling bij de NVAO ingediend. De NVAO controleert de onafhankelijkheid en beslist of aan de voorwaarden is voldaan.

De reikwijdte van de term ‘onafhankelijkheid’ binnen het stelsel is beperkt. Dat blijkt uit het feit dat ook medewerkers van evaluatiebureaus als voorzitter kunnen

deelnemen aan het panel. Ook zij hebben daarvoor een onafhankelijkheidsverklaring getekend die door de NVAO is beoordeeld. Medewerkers van evaluatiebureaus beschouwen zichzelf als onafhankelijk en worden door de NVAO ook als zodanig geaccepteerd. Evaluatiebureaus, die zijn ingehuurd door de instelling, hebben echter per definitie een band met die instelling. Ze zijn voor hun inkomsten afhankelijk van de instellingen, waar ze soms omvangrijke contracten mee hebben. Bovendien leveren ze ook vaak adviesdiensten aan de instellingen. Daarmee ligt de schijn van belangenverstrengeling op de loer.

Die schijn ontstaat ook door de nauwe betrokkenheid van de secretarissen bij de visitatie. Ook de secretarissen van panels die met het beoordelingskader 2014 werkten, ondertekenden een onafhankelijkheidsverklaring. En al maken zij formeel geen deel uit van het panel, secretarissen beïnvloeden in de praktijk wel degelijk de beoordeling (zie hoofdstuk 3). Zij zouden te maken kunnen krijgen met tegenstrijdige belangen als ze enerzijds het panel moeten begeleiden in objectieve oordeelsvorming over een opleiding terwijl het bureau waaraan ze zijn verbonden anderzijds advies heeft geleverd aan diezelfde opleiding.

Het is op grond van deze mogelijke belangenverstrengeling denkbaar dat medewerkers van evaluatiebureaus die lid zijn van een panel en secretarissen die zijn verbonden aan evaluatiebureaus minder onafhankelijk zijn ten opzichte van de instellingen dan nu wordt aangenomen.

NVAO
De NVAO borgt ook dat haar eigen staf en bestuursleden zich in de individuele besluitvormingen onafhankelijk opstellen. Bij de beoordeling van een visitatierapport zijn ook voor hen de criteria van 'geen binding' van toepassing. Deze procedure beschouwt de inspectie als zorgvuldig; medewerkers en bestuurders van de NVAO zijn op geen enkele manier betrokken bij de opleidingen of instellingen die zij beoordelen.

6.2 De spanning tussen marktwerking en onafhankelijkheid

De beperkte opvatting van onafhankelijkheid binnen het accreditatiestelsel brengt een spanning aan het licht tussen marktwerking en de eis van onafhankelijkheid. Doordat beperkte marktwerking in het stelsel is toegelaten en zelfs wordt gestimuleerd, komt de onafhankelijkheid onder druk te staan. Dat kan de evaluatiebureaus niet worden aangerekend: bij marktwerking hoort nu eenmaal dat opdrachtnemers of bedrijven (in dit geval: de evaluatiebureaus) zich richten op de wensen van hun opdrachtgevers (de instellingen en opleidingen). De wetgever beoogde dit ook in het streven het eigenaarschap van de instellingen te vergroten.

De kern van het spanningsveld
Het spanningsveld komt in de kern op het volgende neer. Enerzijds moeten de (secretarissen van) evaluatiebureaus zich objectief en kritisch opstellen tegenover de instelling, om hun maatschappelijke rol als begeleider van een visitatie en organisator van een beoordeling te kunnen vervullen. Anderzijds willen de evaluatiebureaus, als commerciële organisaties, de instellingen en opleidingen logischerwijs zo goed mogelijk bedienen en tevreden houden om de opdracht te verkrijgen of behouden – en zoals gebruikelijk bij marktwerking concurreren ze daarbij met andere bureaus. Ze worden betaald door de instellingen en opleidingen die ze helpen bij het visitatieproces, terwijl ze ook een rol spelen in het

beoordelingsproces. Ze bepalen immers de werkwijze van het panel, en de secretarissen ondersteunen het panel bij de oordeelsvorming en schrijven het (concept)visitatierapport. Een voorzitter draagt zelfs nadrukkelijk bij aan de oordeelsvorming.

Dit inherente spanningsveld wordt nog eens vergroot als evaluatiebureaus ook advieswerk doen voorafgaand aan een visitatie of hulp bieden bij het schrijven van de zelfevaluatie (zie ook hoofdstuk 5). Niemand controleert momenteel hoe de evaluatiebureaus hiermee omgaan. Zelf geven evaluatiebureaus aan dat ze geen opleiding visiteren als ze voor diezelfde opleiding advieswerk hebben verricht, of voor een andere opleiding binnen dezelfde organisatie-eenheid van de instelling. Ze zien wel mogelijkheden om bij grote instellingen advieswerk te verrichten voor heel andere opleidingen binnen de instelling, hoewel dit in strijd is met de bepaling in de onafhankelijkheidsverklaring. Uiteraard is er dan een grijs gebied: wanneer liggen de opleidingen 'ver genoeg' uit elkaar om daadwerkelijke onafhankelijkheid te borgen? En wat als ze binnen vijf jaar de betreffende opleiding wel begeleiden bij een visitatie?

Dat de evaluatiebureaus voor begeleidende en adviserende werkzaamheden worden betaald door een instelling terwijl ze ook betrokken zijn bij de beoordeling van opleidingen van diezelfde instelling, creëert een marktafhankelijkheid die van invloed zou kunnen zijn op de wijze waarop ze het panel ondersteunen. Het risico voor de onafhankelijkheid neemt toe naarmate het aandeel van de inkomsten van het evaluatiebureau via de betreffende instelling groter is, en naarmate de invloed op de besluitvorming binnen het panel bij de betreffende instelling groter is. Die invloed is groter als het evaluatiebureau de voorzitter levert dan wanneer alleen de secretaris – die formeel immers geen lid is van het panel – afkomstig is van het evaluatiebureau. Evaluatiebureaus hebben ook indirect invloed, doordat ze de werkwijze van het panel bepalen (zie hoofdstuk 3).

Mogelijkheden tot controle
Vooralsnog heeft de inspectie niet de indruk dat er ten onrechte oordelen 'voldoende' of 'goed' zijn gegeven. Het is wel gewenst dat er een vorm van controle komt om de mogelijke effecten van marktwerking in goede banen te leiden. Die controle zou een taak van de NVAO kunnen worden. Voorwaarden om die taak te kunnen vervullen is dat de NVAO de bevoegdheid krijgt om niet alleen de combinatie van visitatie en advieswerk te controleren, maar waar nodig ook consequenties te verbinden aan de uitkomsten. Het is onduidelijk of dit binnen de huidige WHW realiseerbaar is.

Ook andere maatregelen om de invloed van de evaluatiebureaus via de secretarissen te beperken zijn denkbaar. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om alle secretarissen onder te brengen bij de NVAO. Dit zou ook voordelen kunnen hebben voor de betrouwbaarheid van de oordelen en voor de kwaliteitsborging door de NVAO. Deze maatregel zou dermate verstrekkende gevolgen hebben, dat we niet direct adviseren deze optie uit te voeren, maar deze nader te verkennen.

De ervaren onafhankelijkheid
De fundamentele spanning tussen marktwerking en onafhankelijkheid, inclusief de risico's voor de betrouwbaarheid van de beoordeling die deze spanning met zich meebrengt, roept de vraag op hoe de onafhankelijkheid in de praktijk wordt ervaren. De overgrote meerderheid van de ondervraagde opleidingsdirecteuren

vindt dat de verschillende actoren – de voorzitter van het panel, de secretaris, de leden van het panel, de evaluatiebureaus en de NVAO – zich tijdens het afgelopen accreditatieproces onafhankelijk opstelden ten opzichte van de instelling en de opleiding: tussen de 83 en 91 procent per actor. Zo'n 2 procent heeft de actoren niet als onafhankelijk ervaren; de overige respondenten laten het in het midden.

Volgens de evaluatiebureaus die ook de panelvoorzitter leveren kiest een substantieel aantal opleidingen juist bewust voor dit model. Deze opleidingen zijn er volgens hen van overtuigd dat een ervaren voorzitter met veel auditexpertise en veel mogelijkheden tot kalibratie en intervisie met collega-voorzitters veel kan bijdragen aan een betrouwbaarder beoordeling en een gefundeerde ontwikkelingsgerichte feedback. In de gesprekken gaven opleidingen aan ook voor deze bureaus te kiezen om het risico te voorkomen dat een vakinhoudelijke voorzitter van het panel zijn eigen stokpaardjes zou berijden.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

De onafhankelijkheid van de panels ten opzichte van de opleidingen die ze beoordelen, beschouwen we als voor verbetering vatbaar. Het risico voor de onafhankelijkheid van de beoordelingen neemt toe naarmate het evaluatiebureau meer invloed heeft op de oordeelsvorming. Dat is het sterkst het geval als een medewerker van een evaluatiebureau ook de voorzitter van het visitatiepanel is. Daarnaast bestaat dat risico als het bureau de secretaris levert en bovendien nog andere werkzaamheden, zoals advieswerk, bij dezelfde instelling verricht.

Door de marktpositie waarin de evaluatiebureaus zich bevinden, bestaan tegenstrijdige belangen: evaluatiebureaus bepalen de werkwijze van panels, en zijn als voorzitter of secretaris betrokken bij een objectieve beoordeling van opleidingen bij instellingen die tegelijkertijd hun opdrachtgevers zijn. Hoewel er geen concrete aanwijzingen zijn dat er daadwerkelijk sprake is van onterechte beoordelingen – veruit de meeste opleidingsdirecteuren vinden dat de panels onafhankelijk opereren – ligt hier wel een risico voor het maatschappelijk draagvlak van het accreditatiestelsel.

Aanbevelingen
We benadrukken dat we de evaluatiebureaus in ons onderzoek consciëntieus hebben zien handelen, maar vinden het wel van belang dat situaties waarin belangenverstrengeling zich kan voordoen, worden gereguleerd. Daarom komen we tot de volgende aanbevelingen aan het ministerie van OCW, de instellingen en de evaluatiebureaus:

OCW

- **Expliciteer een ruime interpretatie van het begrip onafhankelijkheid, waarbij een medewerker van het evaluatiebureau geen lid van een panel meer kan zijn.**
  Als een evaluatiebureau de voorzitter van het panel levert, roept dit de schijn van belangenverstrengeling op. Dit is een risico voor het maatschappelijk draagvlak voor het accreditatiestelsel en voor het vertrouwen in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het is wenselijk het begrip 'onafhankelijkheid' breed te interpreteren.
- **Expliciteer dat ook de secretaris van een panel onafhankelijk dient te zijn.**

Om alle schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, is het van groot belang dat transparant wordt gemaakt dat evaluatiebureaus naast de begeleiding en uitvoering van visitaties geen andere werkzaamheden voor een opleiding verrichten, zoals advieswerk. Heeft een evaluatiebureau in de vijf jaar voorafgaand aan de visitatie adviesdiensten verleend aan de betreffende instelling, dan dient het de NVAO inzage te geven in alle verrichte diensten als het een secretaris voor een panel bij de instelling wil aanleveren. De NVAO krijgt dan de bevoegdheid om te beslissen of het evaluatiebureau de visitatie kan begeleiden.

- **Bezie de mogelijkheid om alle secretarissen onder te brengen bij de NVAO.**
  Dit versterkt de onafhankelijkheid van secretarissen en de betrouwbaarheid van hun oordelen. Een nadere bezinning op de gevolgen van deze maatregel is op zijn plaats.

Instellingen

- **Sluit geen omvangrijke contracten af met evaluatiebureaus.**
  De omvangrijke contracten brengen voor evaluatiebureaus zulke grote financiële belangen met zich mee, dat ze een risico vormen voor de onafhankelijkheid. Voor instellingen beperken omvangrijke contracten de flexibiliteit bij de clustergewijze visitatie: dan kan niet voor één gezamenlijk evaluatiebureau voor alle instellingen worden gekozen. Eén bureau vergemakkelijkt de logistiek en helpt bij de vergelijkende wijze van oordelen binnen een cluster.

Evaluatiebureaus

- **Bied de NVAO inzage in advieswerkzaamheden.**
  Hiermee kan de schijn van belangenverstrengeling (deels) worden voorkomen.

7 Kwaliteitsborging

Een voorwaarde voor een goed werkend accreditatiestelsel is dat de kwaliteit van dat stelsel wordt geborgd. Het is van belang dat systematisch en continu wordt onderzocht of het stelsel goed functioneert en dat, als de situatie daar aanleiding toe geeft, maatregelen worden getroffen. Onderdeel daarvan is de interne kwaliteitsborging door de partijen die betrokken zijn bij de visitatie en accreditatie van opleidingen en instellingen: zij hebben de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van hun aandeel binnen het stelsel te borgen. De permanente borging van het stelsel als geheel is echter niet duidelijk belegd. De inspectie en de NVAO hebben beide deelverantwoordelijkheden als het gaat om kwaliteitsborging. De minister is stelselverantwoordelijke. Hoe krijgt de kwaliteitsborging van het stelsel in de praktijk vorm? Die vraag staat in dit hoofdstuk centraal.

Het hoofdstuk start met een beschrijving van manier waarop de betrokkenen hun eigen aandeel binnen het stelsel borgen (7.2). Vervolgens gaan we in op de kwaliteitsborging van het stelsel als geheel (7.3). We sluiten af met de conclusies en aanbevelingen (7.3).

Hoofdconclusie kwaliteitsborging
De kwaliteit van de partijen die betrokken zijn bij de visitatie en accreditatie is over het algemeen voldoende geborgd. De kwaliteitsborging van het stelsel als geheel is echter nog onvoldoende. Versterking van de kwaliteitsborging is noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de oordelen te vergroten. Sinds 2013 heeft de NVAO te weinig maatregelen genomen om de betrouwbaarheid en validiteit van de beoordelingen systematisch te evalueren. De verantwoordelijkheid hiervoor is ook niet duidelijk belegd. Het ontbreekt de NVAO aan bevoegdheden om op dit vlak alle stappen te zetten die nodig zijn.

7.1 De interne kwaliteitsborging

De partijen die betrokken zijn bij de accreditatie van opleidingen en instellingen – de NVAO en de evaluatiebureaus – hebben ieder hun eigen interne kwaliteitszorg en verantwoorden zich ook extern.

NVAO
Het Comité van Ministers houdt, mede op basis van periodieke ENQA-reviews, toezicht op de kwaliteit van de NVAO. Dit is zo geregeld omdat de NVAO bij het uitvoeren van haar taken gehouden is aan Europese regels op het gebied van kwaliteitsborging. Daardoor is sprake van een gezamenlijke Europese visie op kwaliteitszorg en consistentie, vastgelegd in de European Standards and Guidelines (EGS). In de ENQA-reviews wordt de NVAO beoordeeld op de mate waarin haar processen, besluitvorming en kwaliteitszorgsysteem aan de EGS voldoen. In het voorjaar van 2017 vond zo'n ENQA-review bij de NVAO plaats, met positief resultaat. Op basis daarvan heeft de NVAO in november 2017 een herregistratie bij EQAR verkregen. De erkenning geldt voor vijf jaar.

Voor haar activiteiten hanteert de NVAO een kwaliteitszorgsysteem in een tweejarige cyclus. Zij beschrijft haar visie en kwaliteitsborging in de Strategienota 2017-2020. In dat kader heeft de NVAO de afgelopen jaren diverse evaluaties

uitgevoerd en op basis daarvan verbeteringen doorgevoerd. Zo is de organisatie inmiddels zo ingericht dat deze meer aansluit bij de ontwikkelingen in Nederland en Vlaanderen. Daarnaast is het accreditatiekader 2014 geactualiseerd in het nieuwe beoordelingskader 2016, op basis van de evaluatie die in 2013 heeft plaatsgevonden (zie hoofdstuk 1). De NVAO heeft verder intern een procesoptimalisatie doorgevoerd, waardoor besluitvorming over accreditatiedossiers sneller kan plaatsvinden, en heeft de richtlijnen voor de samenstelling van panels verduidelijkt.

Evaluatiebureaus
De evaluatiebureaus nemen tal van maatregelen om de kwaliteit van hun werkzaamheden – en van de panels waar ze bij betrokken zijn – te borgen. Voorbeelden zijn de ISO-certificering, opname in een kwaliteitsregister voor organisatieadvies, een gezamenlijke gedragscode en een reglement voor tuchtrechtspraak. Een enkel evaluatiebureau voldoet aan de eisen van de European Standards and Guidelines (ESG), is opgenomen in het register van EQAR en is lid van ENQA, andere bureaus hanteren vergelijkbare procedures en overwegen een ENQA-registratie aan te vragen.

Daarnaast kennen de evaluatiebureaus tal van interne procedures, zoals personenaccreditatie via de Raad voor Accreditatie, interne scholing, het vier-ogen-principe, jaarlijks overleg met instellingen over de afgelopen en komende accreditaties, en interne werkoverleggen van alle secretarissen. Ook het train-the-trainersprogramma dat de evaluatiebureaus samen met de NVAO hebben ontwikkeld om de voorzitters te trainen is een kwaliteitsborgende maatregel. Datzelfde geldt voor de training van de NVAO voor de secretarissen, inclusief register voor secretarissen die de training hebben doorlopen. In aanvulling daarop bieden evaluatiebureaus ook een training voor secretarissen aan (zie hoofdstuk 2). Vaak bespreken secretarissen hun ervaring bij een bepaalde visitatie met collega's en krijgen ze feedback op hun functioneren.

Uit rondetafelbijeenkomsten en gesprekken bleek dat opleidingen verschillen ervaren in de kwaliteit van de secretarissen, zowel in de manier waarop zij hun begeleidende werkzaamheden uitvoeren als in de uiteindelijke visitatierapporten. Gezien de cruciale rol die secretarissen spelen in de ondersteuning van het panel, is te overwegen om de professionalisering van secretarissen een verplicht permanent karakter te geven, via een verplicht verzwaard register van de NVAO. Ook de mogelijkheid om alle secretarissen onder te brengen bij de NVAO (zie hoofdstuk 6) kan bijdragen aan een sterkere kwaliteitsborging en professionalisering van de secretarissen.

7.2 De kwaliteitsborging van het stelsel

De inspectie heeft de taak om periodiek de kwaliteit van het gehele accreditatiestelsel te onderzoeken. Dat doen we in dit onderzoek, in vervolg op ons onderzoek uit 2013. Maar een onderzoek eens in de vier jaar is wat anders dan een systeem van permanente kwaliteitsborging. Wie is verantwoordelijk voor de permanente borging van het stelsel? Op die vraag is geen duidelijk antwoord te geven. Volgens de memorie van toelichting bij de wetswijziging van de WHW in verband met de invoering van het accreditatiestelsel (2011; zie hoofdstuk 2) heeft de NVAO de taak om toe te zien op het uniforme gebruik van haar beoordelingskaders. Dat wil zeggen dat zij de consistentie van de oordelen bewaakt vanuit het macroperspectief dat zij heeft op alle oordelen over alle opleidingen. Haar

bevoegdheid als het gaat om kwaliteitsborging beperkt zich echter tot concrete dossiers, en strekt zich niet uit tot de werking van het stelsel als geheel.

Hoewel de NVAO vanuit haar centrale positie binnen het accreditatiestelsel de aangewezen partij is om de kwaliteit van het stelsel als geheel te borgen, heeft zij op dit vlak geen wettelijke bevoegdheden. Zij ziet daarom vooral de mogelijkheid om door overtuigingskracht in gesprekken de kwaliteit van het stelsel te borgen; mogelijkheden om daadwerkelijk te interveniëren, anders dan in concrete dossiers, ontbreken. Dat maakt dat de effectiviteit van de NVAO in dit opzicht te beperkt is. Toch heeft zij de afgelopen jaren stappen gezet om de kwaliteitsborging vorm te geven.

Stappen NVAO
In het vorige inspectierapport over de kwaliteit van het accreditatiestelsel (Inspectie van het Onderwijs, 2013) gaven we aan dat een evaluatie van de kern van het beoordelingsproces, namelijk van de betrouwbaarheid en validiteit van de beoordelingen, niet mogelijk was. Daarbij vroegen we aandacht voor mogelijke verschillen tussen evaluatiebureaus, gezien hun invloed op de werkwijze van het panel en hun invloed via de secretaris. Deze verschillen zijn er nog steeds, zo bleek tijdens het huidige onderzoek (zie hoofdstuk 3). De NVAO was van plan om de betrouwbaarheid en validiteit van de beoordelingen bij te houden en te onderzoeken, en heeft hiertoe ook enkele stappen gezet.

Ten eerste heeft de NVAO de onderzoeksrapporten van panels begeleid door verschillende evaluatiebureaus kwalitatief geanalyseerd. Daaruit bleek dat de kwaliteit van de rapporten uiteenloopt. Daarover is de NVAO vervolgens met de evaluatiebureaus in gesprek gegaan. Als gevolg daarvan heeft een verbeteringsslag plaatsgevonden, zo bevestigen instellingen: de kwaliteit van de visitatierapporten is verbeterd. De gesprekken met de afzonderlijke evaluatiebureaus naar aanleiding van een kwalitatieve analyse van de rapporten vinden nu jaarlijks plaats (zie hoofdstuk 2). Daarin is nog wel ruimte voor verbetering: sommige evaluatiebureaus maken kritische kanttekeningen bij de diepgang van deze gesprekken en zouden graag meer inzage hebben in de criteria en normen die de NVAO hanteert.

Ten tweede houdt de NVAO de oordelen van de panels ondersteund door de diverse evaluatiebureaus bij, maar analyseert ze deze nog niet. Voor dit onderzoek heeft de NVAO deze gegevens overgedragen aan de inspectie.

Mogelijkheden tot kwaliteitsborging
Er liggen nog duidelijke kansen om de kwaliteitsborging verder te ontwikkelen, in lijn met de aanbevelingen uit het vorige inspectierapport. De NVAO voert vooralsnog alleen incidenteel een kwantitatieve analyse uit, zoals *Vier jaar nieuw accreditatiestelsel hoger onderwijs in cijfers* (NVAO, 2015b) of de systeembrede analyses van de lerarenopleidingen (NVAO, 2015a; 2016a; 2016b). Door systematisch kwantitatieve analyses uit te voeren kan zij haar bestaande bevoegdheden beter invullen. Tegelijkertijd zou zij ook de bevoegdheden moeten krijgen om informatie over de evaluatiebureaus die de secretarissen leveren, op te vragen en te beoordelen.

Op dit moment is van een systematische borging van het samenspel tussen instellingen, panels en evaluatiebureaus, zoals onderzocht door de inspectie voor dit onderzoek, nog onvoldoende sprake. De NVAO heeft geen zicht op de verschillende

handreikingen en uitwerkingen die de evaluatiebureaus hebben opgesteld, zoals in de voorgaande hoofdstukken duidelijk werd. Ook heeft ze geen zicht op het (denk)werk dat evaluatiebureaus overnemen van opleidingen, bijvoorbeeld bij het schrijven van de zelfevaluatie. Mocht de wetgever vinden dat deze bevoegdheden al besloten zijn in de onafhankelijkheidsverklaringen die de NVAO mag opvragen, dan is een heldere explicitering daarvan gewenst.

Al met al zijn sinds 2013 onvoldoende maatregelen genomen om de verschillen tussen evaluatiebureaus te concretiseren, verklaren, analyseren en – waar mogelijk – reduceren. In het belang van transparantie, betrouwbaarheid en validiteit van het stelsel én van de effectiviteit van borgende maatregelen kan en moet er meer worden ingezet op kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de beoordelingen waar evaluatiebureaus bij betrokken zijn. Daarbij zou de NVAO ook meer zicht moeten krijgen op de werkwijze van de evaluatiebureaus. Dat kan alleen als de zij daartoe expliciet de opdracht, de bevoegdheid en de middelen krijgt om deze informatie bij de evaluatiebureaus op te vragen en waar nodig op te treden.

7.3 Conclusies en aanbevelingen

De kwaliteit van de partijen die betrokken zijn bij de visitatie en accreditatie is over het algemeen voldoende geborgd. De NVAO heeft recent een herregistratie bij het onafhankelijke EQAR verkregen. Ook de evaluatiebureaus nemen tal van maatregelen om de kwaliteit van hun werkzaamheden – en van de panels waar ze bij betrokken zijn – te borgen. Wel ervaren opleidingen verschillen in de kwaliteit van de secretarissen; een extra investering in (permanente) professionalisering zou gewenst zijn.

De kwaliteitsborging van het stelsel als geheel is echter nog onvoldoende. Sinds 2013 heeft de NVAO te weinig maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van de beoordelingen systematisch te evalueren, wat zeker in een systeem met gedifferentieerde oordelen zwaar telt. Versterking van de kwaliteitsborging is noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de oordelen te vergroten. Een kwantitatieve analyse van de onderzoeksrapporten is nodig. Ook is zicht nodig op de handreikingen en uitwerkingen van de evaluatiebureaus én op de ondersteunende werkzaamheden voor opleidingen die de evaluatiebureaus waaraan de secretarissen zijn verbonden verrichten.

De verantwoordelijkheid voor de permanente kwaliteitsborging van het stelsel als geheel is nu niet duidelijk belegd. Enerzijds kan de NVAO de huidige bevoegdheden beter benutten, anderzijds ontbeert de NVAO bevoegdheden om op dit vlak alle stappen te zetten die nodig zijn. Een expliciete verheldering van de taakverdeling tussen minister, NVAO en inspectie, uitgewerkt in de bijbehorende bevoegdheden en middelen, is noodzakelijk om de permanente kwaliteitsborging van het stelsel goed vorm te kunnen geven.

Aanbevelingen
Op basis van onze conclusies over de kwaliteitsborging van het huidige accreditatiestelsel doen we de volgende aanbevelingen aan het ministerie van OCW, de NVAO en evaluatiebureaus:

OCW

- **Verduidelijk de taak van de minister, de NVAO en de inspectie in de permanente kwaliteitsbewaking van het accreditatiestelsel als geheel.**
  Het lijkt een lacune in het stelsel dat geen enkele actor wettelijk verantwoordelijk is gesteld voor de *continue* kwaliteitsborging van het functioneren van het accreditatiestelsel als geheel.
- **Geef de NVAO de wettelijke positie om de secretarissen te certificeren.**
  Opleidingen ervaren verschil in de kwaliteit van secretarissen. Door de NVAO de bevoegdheid te geven om de secretarissen te certificeren, kan zij de kwaliteit borgen van de manier waarop zij hun werkzaamheden uitvoeren en het visitatierapport opstellen. Daarbij is het ook van belang dat de NVAO de middelen krijgt om te investeren in (uitbreiding van) de training voor secretarissen. Vereisten voor certificering kunnen zijn: permanente scholing (al dan niet door de NVAO zelf georganiseerd) en een portfolio met reflecties op begeleide visitaties.
- **Bezie de mogelijkheid om alle secretarissen onder te brengen bij de NVAO.**
  Dit kan bijdragen aan een sterkere kwaliteitsborging en professionalisering van de secretarissen. Een nadere bezinning op de gevolgen van deze verstrekkende maatregel is op zijn plaats.

NVAO

- **Investeer in systematische evaluaties van de betrouwbaarheid van de beoordelingen.**
  Voor een goede kwaliteitsborging is het van belang dat de NVAO – in samenspraak met de evaluatiebureaus – de verschillen tussen evaluatiebureaus onderzoekt en waar nodig ingrijpt om die verschillen te reduceren. Hierbij kan ondersteuning worden gezocht bij externe methodologen. Concrete mogelijkheden zijn:
  - De NVAO maakt jaarlijks een kwantitatieve analyse van de oordelen, naast de kwalitatieve analyse.
  - De NVAO gaat bij elk evaluatiebureau een paar keer per jaar mee met een visitatie, om voeling te houden met de praktijk van opleidingsvisitaties door evaluatiebureaus en om tijdig signalen binnen te krijgen. Met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid van de rapporten, en dus op de betrouwbaarheid, zou het goed zijn om dit soort feedbackmomenten vaker te organiseren.

  Deze aanbeveling kan de NVAO alleen effectief uitvoeren met gepaste bevoegdheden.
- **Investeer in de initiële professionalisering van de secretarissen en stel eisen aan permanente scholing en ervaring.**
  Gezien de belangrijke rol van secretarissen is een verplicht register gewenst met eisen aan professionalisering en ervaring en onafhankelijkheid. Op dit moment volstaat een eenmalige korte cursus om een visitatie te kunnen ondersteunen.

Evaluatiebureaus

- **Bied de NVAO jaarlijks inzage in handreikingen, operationalisaties en advieswerk aan instellingen waar een secretaris visitaties begeleidt.**
  Om de NVAO in staat te stellen de kwaliteitsborging goed vorm te geven, is het van belang dat evaluatiebureaus hun documenten delen en openstaan voor mogelijke verbeterpunten.

8 Conclusies en aanbevelingen

Voor ons onderzoek naar de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hebben we veel gesprekken met betrokkenen gevoerd, we hebben een grote hoeveelheid documenten gelezen, we hebben een vragenlijst uitgezet, we zijn mee geweest met visitaties en we waren aanwezig bij gesprekken over de ENQA-review van de NVAO. In het eindrapport vinden alle resultaten van deze activiteiten hun plek. Als we alvast een voorschot nemen: het Nederlandse accreditatiestelsel functioneert in de kern adequaat, doordat het de basiskwaliteit van opleidingen borgt. De peerreview stimuleert opleidingen tot kwaliteitsverbetering. Tegelijkertijd zijn maatregelen gewenst om de kwaliteit van de opleidingsbeoordelingen te versterken.

In dit tussenbericht hebben we ons gericht op die aspecten van het stelsel die aanscherping behoeven. We hebben juist de verbeterpunten uitgelicht, zodat minister en Tweede Kamer die kunnen meenemen in hun gesprek over de verdere ontwikkeling van het stelsel.

De reikwijdte van dit tussenbericht was beperkt: we zijn alleen ingegaan op beoordelingen van bestaande opleidingen (BOB en UOB) en hebben gekeken naar vijf (deel)standaarden uit het toezichtkader: betrouwbaarheid, stimulerende werking, accreditatielasten, onafhankelijkheid en kwaliteitsborging. Onze conclusies op dit beperkte gebied zijn wel definitief. Dit hoofdstuk start met deze conclusies, waarbij we enkele overkoepelende thema's benoemen (8.1); daarna volgen onze overkoepelende aanbevelingen (8.2).

8.1 Conclusies

De opleidingsaccreditatie is bedoeld om te beoordelen of de opleiding van voldoende kwaliteit is, en om te stimuleren dat de opleiding zich verder ontwikkelt boven basiskwaliteit. Dat lukt in het Nederlandse accreditatiestelsel in het algemeen goed. De visitatiepanels zijn in staat om te beoordelen of opleidingen aan de basiskwaliteit voldoen, binnen de mogelijkheden die een systeem met peerreview daartoe biedt. Ook ervaren de meeste opleidingen het visitatie- en accreditatieproces als stimulerend – met name de interne voorbereiding op de visitatie en de gesprekken met de visitatiepanels. Vaak zijn dat open, inhoudelijke gesprekken met vakgenoten waar opleidingen veel van leren. Tegelijkertijd brengt de inrichting van het stelsel een aantal risico's met zich mee. Daarbij zijn enkele overkoepelende thema's te destilleren.

Gedifferentieerde oordelen
De gedifferentieerde beoordeling in het accreditatiestelsel vraagt om herziening. Hoewel de betrouwbaarheid van de opleidingsbeoordelingen moeilijk te beoordelen is, zijn er aanwijzingen dat de gedifferentieerde oordelen bij de BOB en de UOB – goed en excellent – onvoldoende betrouwbaar zijn. Ze leiden bovendien tot strategisch gedrag. Daarmee belemmeren ze de openheid binnen het stelsel, inclusief die tijdens het peergesprek: een gemiste kans in het kader van de stimulerende werking. Daarnaast leiden ze tot extra lasten bij opleidingen die streven naar het oordeel 'goed' of 'excellent'. Met name de twijfel aan de betrouwbaarheid van de gedifferentieerde oordelen is een groot risico voor het maatschappelijk draagvlak van het accreditatiestelsel.

Verschillen tussen visitatiepanels
De betrouwbaarheid van de beoordeling staat ook onder druk door de verschillen die visitatiepanels laten zien, zowel in normering als in werkwijze. Deels zijn verschillen tussen panels inherent aan een systeem met peerreview. Juist die verschillen in benadering maken het mogelijk om opleidingen uit uiteenlopende vakgebieden op een passende manier te beoordelen. Verdere instrumentering en standaardisatie staat de openheid van het gesprek tussen panel en opleiding alleen maar in de weg. Maar er zijn ook verschillen die zorgen voor onnodige ruis in het stelsel, en die met een paar simpele spelregels voor de werkwijze van panels weg te nemen zijn.

Positie evaluatiebureaus
De positie van de evaluatiebureaus verdient aandacht, gezien de invloed die zij, veelal via de secretaris, hebben op de beoordelingen van het panel. We zien een spanning tussen de (beperkte) marktwerking in het stelsel en de eis van onafhankelijkheid van beoordelende actoren. Als een evaluatiebureau de voorzitter van het visitatiepanel levert, of als de secretaris gelieerd is aan een bureau dat behalve visitatiewerkzaamheden ook advieswerk verricht, kan belangenverstrengeling ontstaan. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat er daadwerkelijk onterechte oordelen zijn gegeven, ligt hier een risico. Dat geldt ook voor het gebrek aan transparantie in de operationalisaties van de standaarden die de secretarissen van de evaluatiebureaus hanteren. Zelfs de NVAO is niet bekend met deze uitwerkingen. Dit kan leiden tot verschillen in de beoordeling, en daarmee tot onbetrouwbaarheid.

Lasten van de clustergewijze visitatie
In het wo is de clustergewijze visitatie al goed ingeburgerd, maar het hbo – waar deze aanpak pas sinds 2015 verplicht is – is er nog niet in geslaagd de clustergewijze aanpak efficiënt vorm te geven. Hier wordt de clustergewijze visitatie vooral als belastend ervaren. Een deel van de lasten wordt veroorzaakt door organisatorische kwesties. Daarbij speelt mee dat in het hbo de clusters soms erg groot zijn en er doorgaans meerdere evaluatiebureaus binnen één cluster actief zijn, wat de organisatie bemoeilijkt. Mede daardoor wordt de potentie van de clustergewijze visitatie momenteel nog onvoldoende benut: opleidingen binnen een visitatiegroep zouden meer van elkaar kunnen leren. Mogelijk biedt een beperking van de omvang van de visitatiegroepen uitkomst. Ook zouden opleidingen zich kunnen bezinnen op een effectievere inrichting van de landelijke overleggen, met betrokkenheid van bekostigde en niet-bekostigde opleidingen.

Taken en bevoegdheden NVAO
Als het gaat om de kwaliteitsborging van het accreditatiestelsel concluderen we dat er sinds ons vorige onderzoek in 2013 te weinig maatregelen zijn genomen om de betrouwbaarheid van de beoordelingen systematisch te evalueren. Hier toont zich een lacune in de wet: het is niet geheel duidelijk wat de taakverdeling tussen NVAO, minister en inspectie is als het gaat om de permanente kwaliteitsborging. Versterking van de kwaliteitsborging is noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de oordelen te vergroten. Als spil in het accreditatiestelsel verdient de NVAO met duidelijke bevoegdheden meer slagkracht. Haar bestaande bevoegdheden, bijvoorbeeld als het gaat om de onafhankelijkheid van het panel, zou ze intensiever kunnen benutten.

8.2 Overkoepelende aanbevelingen

De status van de kern van het huidige stelsel – peerreview – is onbetwist. De aanpassingen in het WAM en in het beoordelingskader 2016, gericht op meer vertrouwen en eigenaarschap van de opleidingen, dragen eraan bij dat de peergesprekken zo goed mogelijk vorm krijgen. Dit onderzoek maakt duidelijk dat daarnaast nog enkele aanvullende maatregelen nodig zijn, in het bijzonder als het gaat om de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid binnen het stelsel. Op basis van onze eindconclusies komen we tot de volgende overkoepelende aanbevelingen aan het ministerie van OCW, de NVAO, de evaluatiebureaus en de opleidingen:

OCW

- **Pas de beoordelingsschaal bij visitaties en accreditaties aan.**
  - Beperk de beoordelingsschaal bij accreditaties tot de drie oordelen 'wel geaccrediteerd', 'onder voorwaarden geaccrediteerd' en 'niet geaccrediteerd'.
  - Beperk de beoordelingsschaal bij visitaties tot de oordelen 'voldaan' en 'niet voldaan'.
  - Benut de mogelijkheid van een toelichting op de oordelen bij de visitaties om de opleidingen te stimuleren zich verder te ontwikkelen en hun sterke kanten te benoemen.
- **Verhelder de verantwoordelijkheidsverdeling bij de permanente kwaliteitsborging van het accreditatiestelsel.**
  Als de NVAO verantwoordelijk is voor de consistente toepassing van de beoordelingskaders, verdient ze daarbij voldoende wettelijke bevoegdheden. Aandachtspunten zijn de onafhankelijkheid en deskundigheid van de secretarissen (mogelijk door verplichte certificering) en de werkwijzen van panels, die moeten leiden tot betrouwbare oordelen. De NVAO dient bijvoorbeeld bevoegd te zijn om operationalisaties van secretarissen in te zien, of om inzage te hebben in de combinatie van advieswerk door een evaluatiebureau en het begeleiden van visitaties door een secretaris die aan dat bureau is verbonden. Daarbij is een heldere afbakening nodig van de huidige taken en bevoegdheden van de minister als stelselverantwoordelijke, de NVAO en de inspectie voor de permanente kwaliteitsborging van het accreditatiestelsel. Dat versterkt de betrouwbaarheid van de oordelen, ook die over de basiskwaliteit.
- **Verken de mogelijkheid om alle secretarissen onder te brengen bij de NVAO.**
  Dit versterkt de betrouwbaarheid van hun oordelen, de onafhankelijkheid van secretarissen en de mogelijkheden tot kwaliteitsborging door de NVAO. Het is evenwel een erg ingrijpende maatregel die de rol van de evaluatiebureaus drastisch zou beperken. Een grondige verkenning van voor- en nadelen voor invoering van een dergelijke maatregel zijn gewenst.
- **Verken de mogelijkheden van kleinere visitatiegroepen.**
  Een belangrijk deel van de accreditatielasten in het hbo heeft te maken met de logistiek rond de clustergewijze visitatie. Het is wenselijk om te verkennen welke praktische oplossingen mogelijk zijn, zoals de mogelijkheid om grote visitatiegroepen op te delen in deelvisitatiegroepen zonder overlap in het panel.

NVAO

- **Evalueer systematisch de betrouwbaarheid van de beoordelingen.**
  Concrete mogelijkheden zijn:
  - een jaarlijkse kwantitatieve analyse van de oordelen, naast de kwalitatieve analyse;
  - medewerkers enkele keren per jaar laten meelopen met een visitatie, om voeling te houden met de praktijk en om tijdig signalen binnen te krijgen;
  - intensiever overleg met de evaluatiebureaus over de rapporten die zij hebben geschreven en de werkwijzen die zijn gehanteerd. De criteria die de NVAO hanteert dienen voor alle betrokkenen helder te zijn. Deze staan o.a. in onderstaande spelregels.
- **Vergroot de betrouwbaarheid van de beoordeling door basisspelregels voor panels vast te leggen in het beoordelingskader.**
  Te denken valt aan zaken als:
  - Het panel heeft de dag voorafgaand aan het locatiebezoek grondig vooroverleg over de eerste indrukken.
  - Het panel houdt een interne kalibratiesessie voordat het een oordeel uitspreekt.
  - De vooraf toegestuurde eindwerken (of een deel daarvan) worden door twee panelleden bekeken (vier ogen).
  - Het panel heeft studenten en docenten apart gehoord.
  - Er is een minimaal aantal te beoordelen eindwerken vastgelegd, en een extra toe te voegen aantal eindwerken in geval van twijfel. In bijzondere gevallen (bijvoorbeeld een kleine opleiding) kan het panel hiervan beredeneerd afwijken.
- **Investeer in de (permanente) professionalisering van secretarissen.**
  Professionalisering kan verschillen in kwaliteit van de beoordelingen en rapportages verminderen. Overweeg daarbij om voor certificering eisen rond permanente professionalisering te stellen.

Evaluatiebureaus

- **Bied de NVAO jaarlijks inzage in handreikingen en operationalisaties, en in advieswerkzaamheden.**
  Alleen zo kan de NVAO haar kwaliteitsborgende taak optimaal vervullen.

Opleidingen

- **Besteed meer aandacht aan de kennisdeling na een clustergewijze visitatie.**
  De mogelijkheden tot kennisdeling worden nu te weinig benut. Het ontwikkelgesprek, geïntroduceerd in het beoordelingskader 2016 van de NVAO, lijkt daartoe goede mogelijkheden te bieden.
- **Besteed meer aandacht aan een effectieve organisatie van het visitatieproces.**
  Zo ontstaat tijd om de visitatie goed voor te bereiden. Voor opleidingen in het hbo is het in dit verband verstandig om zo veel mogelijk gezamenlijk voor één evaluatiebureau per cluster of visitatiegroep te kiezen. Ook is het raadzaam de inrichting van de clusteroverleggen in het hbo aan te passen, met speciale aandacht voor betrokkenheid van het niet-bekostigd onderwijs.

- **Maak van kwaliteitsborging en zelfevaluatie een continu proces.** Daardoor kost de voorbereiding van de visitatie minder tijd en wordt het eigenaarschap van de onderwijsteams voor de onderwijskwaliteit van hun opleidingen versterkt.

Literatuur

Inspectie van het Onderwijs (2015). *Verdere versterking. Onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Looijenga, S (2015). Meer betrokkenheid, minder lastendruk? *HO Management*, nr. 6, pp. 7-8.

NVAO (2016a). *Systeembrede analyse tweedegraads lerarenopleidingen 2016.* Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (2016b). *Systeembrede analyse universitaire lerarenopleidingen 2016.* Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (2015a). *Systeembrede analyse opleidingen leraar basisonderwijs 2015.* Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

NVAO (2015b). *Vier jaar nieuw accreditatiestelsel hoger onderwijs in cijfers*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

Onderwijsraad (2015). *Kwaliteit in het hoger onderwijs. Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap.* Den Haag: Onderwijsraad.

Bijlagen

Bijlage A Lijst van afkortingen

Ad	Associate degree
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
BOB	Beperkte opleidingsbeoordeling
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
ESG	European Standards and Guidelines
EQAR	European Quality Assurance Register for Higher Education
ITK	Instellingstoets kwaliteitszorg
NAO	Nederlandse Accreditatieorganisatie, in 2005 omgevormd tot de NVAO
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
TNO	Toets nieuwe opleiding
UOB	Uitgebreide opleidingsbeoordeling
VH	Verenigde Hogescholen
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, tegenwoordig: vereniging van universiteiten
Vbi's	Visiterende en beoordelende instanties
WAM	Wetsvoorstel Accreditatie op maat
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Bijlage B Beoordelingskaders accreditatiestelsel Nederland 2014

Beperkte opleidingsbeoordeling (accreditatie)

Opzet
Het kader voor de beperkte beoordeling van bestaande opleidingen wordt gebruikt als de instelling beschikt over een positief oordeel over de instellingstoets kwaliteitszorg. De beoordeling komt tot stand op basis van een discussie met 'peers' over de inhoud en kwaliteit van de opleiding en is gericht op drie vragen:

1. Wat beoogt de opleiding?
2. Hoe realiseert de opleiding dit?
3. Worden de doelstellingen bereikt?

Deze vragen zijn vertaald in vier standaarden. Over deze standaarden geeft een visitatiepanel een gemotiveerd oordeel op een vierpuntsschaal: onvoldoende, voldoende, goed of excellent. Vervolgens geeft dit panel een gemotiveerd eindoordeel over de kwaliteit van de opleiding als geheel, ook op de vierpuntsschaal.

Beoordelingskader beperkte opleidingsbeoordeling

Beoogde eindkwalificaties
Standaard 1: *De beoogde eindkwalificaties van de opleiding zijn wat betreft inhoud, niveau en oriëntatie geconcretiseerd en voldoen aan internationale eisen.*
Toelichting: De beoogde eindkwalificaties passen wat betreft niveau en oriëntatie (bachelor of master; hbo of wo) binnen het Nederlandse kwalificatieraamwerk. Ze sluiten bovendien aan bij de actuele eisen die in internationaal perspectief vanuit het beroepenveld en het vakgebied worden gesteld aan de inhoud van de opleiding. Voor zover van toepassing zijn de beoogde eindkwalificaties tevens in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Onderwijsleeromgeving
Standaard 2: *Het programma, het personeel en de opleidingsspecifieke voorzieningen maken het voor de instromende studenten mogelijk de beoogde eindkwalificaties te realiseren.*
Toelichting: De inhoud en vormgeving van het programma stellen de toegelaten studenten in staat de beoogde eindkwalificaties te bereiken. De kwaliteit van het personeel en van de opleidingsspecifieke voorzieningen is daarbij essentieel. Programma, personeel en voorzieningen vormen een voor studenten samenhangende onderwijsleeromgeving.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Toetsing
Standaard 3: *De opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing.*
Toelichting: De toetsen en de beoordeling zijn valide, betrouwbaar en voor studenten inzichtelijk. De examencommissie van de opleiding borgt de kwaliteit van de tentaminering en examinering.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Gerealiseerde eindkwalificaties
Standaard 4: *De opleiding toont aan dat de beoogde eindkwalificaties worden gerealiseerd.*
Toelichting: Het gerealiseerde niveau blijkt uit de resultaten van tussentijdse en afsluitende toetsen, de eindwerken en de wijze waarop afgestudeerden in de praktijk of in een vervolgopleiding
functioneren.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Algemene conclusie
De kwaliteit van de opleiding is
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Uitgebreide opleidingsbeoordeling (accreditatie)

Opzet
Het kader voor de uitgebreide beoordeling van bestaande opleidingen wordt gebruikt als de instelling niet beschikt over een positief oordeel over de instellingstoets kwaliteitszorg. De beoordeling komt tot stand op basis van een discussie met 'peers' over de inhoud en kwaliteit van de opleiding en is gericht op zes vragen:

1. Wat beoogt de opleiding?
2. Met welk programma?
3. Met welk personeel?
4. Met welke voorzieningen?
5. Hoe wil de opleiding de kwaliteit borgen?
6. Worden de doelstellingen bereikt?

Deze zes vragen zijn vertaald in zes onderwerpen en elf standaarden. Over de standaarden geeft een visitatiepanel een gemotiveerd oordeel op een vierpuntsschaal: onvoldoende, voldoende, goed of excellent. Vervolgens geeft dit panel een gemotiveerd eindoordeel over de kwaliteit van de opleiding, ook op de vierpuntsschaal.

Beoordelingskader uitgebreide opleidingsbeoordeling

Beoogde eindkwalificaties
Standaard 1: *De beoogde eindkwalificaties van de opleiding zijn wat betreft inhoud, niveau en oriëntatie geconcretiseerd en voldoen aan internationale eisen.*
Toelichting: De beoogde eindkwalificaties passen wat betreft niveau en oriëntatie (bachelor of master; hbo of wo) binnen het Nederlandse kwalificatieraamwerk. Ze sluiten bovendien aan bij de actuele eisen die in internationaal perspectief vanuit het beroepenveld en het vakgebied worden gesteld aan de inhoud van de opleiding. Voor zover van toepassing zijn de beoogde eindkwalificaties tevens in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Programma
Standaard 2: *De oriëntatie van het programma waarborgt de ontwikkeling van vaardigheden op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en/of de beroepspraktijk.*

Toelichting: Het programma heeft aantoonbare verbanden met actuele ontwikkelingen in het beroepenveld en het vakgebied.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)
Standaard 3: *De inhoud van het programma biedt studenten de mogelijkheid om de beoogde eindkwalificaties te bereiken*.
Toelichting: De eindkwalificaties zijn adequaat vertaald in leerdoelen van (onderdelen van) het programma. Studenten volgen een inhoudelijk samenhangend studieprogramma.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)
Standaard 4: *De vormgeving van het programma zet aan tot studeren en biedt studenten de mogelijkheid om de beoogde eindkwalificaties te bereiken.*
Toelichting: Het didactisch concept is in lijn met de beoogde eindkwalificaties en de werkvormen sluiten aan bij het didactisch concept. Factoren, die betrekking hebben op het programma en die de studievoortgang belemmeren worden zoveel mogelijk weggenomen**.** Studenten met een functiebeperking krijgen bovendien op dit aspect extra studieloopbaanbegeleiding.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)
Standaard 5: *Het programma sluit aan bij de kwalificaties van de instromende studenten.*
Toelichting: De gehanteerde toelatingseisen zijn realistisch met het oog op de beoogde eindkwalificaties.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Personeel
Standaard 6: *Het personeel is gekwalificeerd en de omvang er van is toereikend voor de inhoudelijke, onderwijskundige en organisatorische realisatie van het programma.*
Toelichting: De feitelijk bij het personeel aanwezige expertise sluit aan bij de eisen gesteld aan een hbo of een wo-opleiding.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Voorzieningen
Standaard 7: *De huisvesting en de materiële voorzieningen zijn toereikend voor de realisatie van het programma.*
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)
Standaard 8: *De studiebegeleiding en de informatievoorziening aan studenten bevorderen de studievoortgang en sluiten aan bij de behoefte van studenten.*
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Kwaliteitszorg
Standaard 9: *De opleiding wordt periodiek geëvalueerd, mede aan de hand van toetsbare streefdoelen.*
Toelichting: De opleiding bewaakt de kwaliteit van de beoogde eindkwalificaties, het programma, het personeel, de voorzieningen, de toetsing en de gerealiseerde eindkwalificaties via regelmatige evaluaties. De uitkomsten van deze evaluatie vormen de basis voor aantoonbare verbetermaatregelen die bijdragen aan realisatie van de streefdoelen. Bij de interne kwaliteitszorg worden de opleidings- en examencommissie, medewerkers, studenten, alumni en het afnemend beroepenveld van de opleiding actief betrokken.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Toetsing
Standaard 10: *De opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing.*
Toelichting: De toetsen en de beoordeling zijn valide, betrouwbaar en voor studenten inzichtelijk. De examencommissie van de opleiding borgt de kwaliteit van de tentaminering en examinering.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Gerealiseerde eindkwalificaties
Standaard 11: *De opleiding toont aan dat de beoogde eindkwalificaties worden gerealiseerd.*
Toelichting: Het gerealiseerde niveau blijkt uit de resultaten van tussentijdse en afsluitende toetsen, de eindwerken en de wijze waarop afgestudeerden in de praktijk of in een vervolgopleiding functioneren.
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)
Algemene conclusie
De kwaliteit van de opleiding is
Oordeel: Onvoldoende, voldoende, goed, excellent. (Gewogen en gemotiveerd.)

Beoordelingsschalen voor opleidingen
Bij de beoordeling van opleidingen worden de volgende definities gehanteerd. Deze definities hebben zowel betrekking op de scores van de standaarden als op de scores van de opleiding als geheel. Bij ieder oordeel wordt een aantal voorbeelden gegeven dat dienstig kan zijn als operationalisering. Bij voorbeelden die enkel gelden voor de uitgebreide opleidingsbeoordeling staat 'UOB' vermeld.

Basiskwaliteit
De kwaliteit die in internationaal perspectief redelijkerwijs verwacht mag worden van een bachelor- of masteropleiding binnen het hoger onderwijs.

Onvoldoende
De opleiding voldoet niet aan de gangbare basiskwaliteit en vertoont op meerdere vlakken ernstige tekortkomingen. Er kan hierbij gedacht worden aan de volgende operationalisering:
- De eindkwalificaties passen qua niveau en/of oriëntatie niet binnen de (inter)nationale
- kwalificatieraamwerken en zijn niet geconcretiseerd in domein- of opleidingsspecifieke leerresultaten.
- Programma, personeel en voorzieningen vormen samen geen faciliterende leeromgeving.
- Er is geen opleidingsbreed, transparant en coherent toetsbeleid.
- De beoogde eindkwalificaties worden niet gerealiseerd.
- De kwaliteitszorg in de opleiding is niet systematisch en vertaalt zich in een gebrek aan verbeterbeleid. (UOB).

Voldoende
De opleiding voldoet aan de gangbare basiskwaliteit en vertoont over de volle breedte een acceptabel niveau. Er kan hierbij gedacht worden aan de volgende operationalisering:
- De eindkwalificaties passen qua niveau en/of oriëntatie binnen de (inter)nationale kwalificatieraamwerken en zijn geconcretiseerd in domein- of opleidingsspecifieke leerresultaten.

- Programma, personeel en voorzieningen vormen samen een faciliterende leeromgeving die toelaat de eindkwalificaties te realiseren.
- Er is een opleidingsbreed, transparant en coherent toetsbeleid.
- De beoogde eindkwalificaties worden gerealiseerd.
- De kwaliteitszorg in de opleiding is systematisch en vertaalt zich in een consequent verbeterbeleid. (UOB).

Goed
De opleiding steekt systematisch uit boven de gangbare basiskwaliteit.
Er kan hierbij gedacht worden aan de volgende operationalisering:

- De beoogde eindkwalificaties passen qua niveau en/of oriëntatie binnen de (inter)nationale kwalificatieraamwerken en zijn geconcretiseerd in domein- of opleidingsspecifieke leerresultaten die uitsteken boven de gangbare normen.
- De combinatie van programma en personeel zorgt voor een uitdagende leeromgeving.
- Er is een opleidingsbreed, transparant en coherent toetsbeleid dat andere opleidingen ten voorbeeld strekt.
- De gerealiseerde eindkwalificaties vertalen zich in producten die systematisch bovengemiddeld zijn.
- De kwaliteitszorg in de opleiding is systematisch en vertaalt zich in een consequent verbeterbeleid dat zich uit in een groeiende kwaliteitscultuur. (UOB).

Excellent
De opleiding steekt systematisch ver uit boven de gangbare basiskwaliteit en geldt als een internationaal voorbeeld. Er kan hierbij gedacht worden aan de volgende operationalisering:

- De eindkwalificaties passen qua niveau en/of oriëntatie binnen de (inter)nationale kwalificatieraamwerken en zijn geconcretiseerd in domein- of opleidingsspecifieke leerresultaten. Vanuit een geëxpliciteerde en unieke visie geeft de opleiding er een
  specifieke invulling aan en fungeert zij internationaal als een voorbeeld.
- Programma en personeel vormen samen een uitdagende, innovatieve en originele
  leeromgeving.
- De gerealiseerde eindkwalificaties zijn van uitmuntende kwaliteit en vertalen zich in
  awards en (inter)nationale publicaties.
- De kwaliteitszorg in de opleiding is systematisch en vertaalt zich in een consequent
  verbeterbeleid en sterk zelfevaluerend vermogen van de opleiding, wat zich uit in een
  sterke kwaliteitscultuur. (UOB).

Beslisregels opleidingsbeoordelingen

Beperkte opleidingsbeoordeling

- Het eindoordeel over een opleiding is in elk geval ‘onvoldoende’ indien standaard 1, 3 of 4 als ‘onvoldoende’ beoordeeld wordt. Een onvoldoende bij

standaard 1 kan niet leiden tot het toekennen van een herstelperiode door de NVAO.
- Het eindoordeel over een opleiding kan alleen ‘goed’ zijn indien tenminste twee standaarden als ‘goed’ worden beoordeeld; waaronder in elk geval standaard 4.
- Het eindoordeel over een opleiding kan alleen ‘excellent’ zijn indien tenminste twee standaarden als ‘excellent’ worden beoordeeld; waaronder in elk geval standaard 4.

Uitgebreide opleidingsbeoordeling

- Het eindoordeel over een opleiding is in elk geval ‘onvoldoende’ indien standaard 1, 10 of 11 als ‘onvoldoende’ beoordeeld wordt. Een onvoldoende bij standaard 1 kan niet leiden tot het toekennen van een herstelperiode door de NVAO.
- Het eindoordeel over een opleiding kan alleen ‘goed’ zijn indien tenminste 5 standaarden als ‘goed’ worden beoordeeld; waaronder in elk geval standaard 11.
- Het eindoordeel over een opleiding kan alleen ‘excellent’ zijn indien tenminste 5 standaarden als ‘excellent’ worden beoordeeld; waaronder in elk geval standaard 11.

Bijlage C Overzicht aanbevelingen per actor

OCW

- **Beperk de beoordelingsschaal bij accreditaties tot de drie oordelen 'wel geaccrediteerd', 'onder voorwaarden geaccrediteerd' en 'niet geaccrediteerd'.**
  De te beantwoorden vraag is: voldoet de opleiding aan de basiskwaliteit? Een dergelijke beoordelingsschaal wordt nu overigens ook bij de TNO gehanteerd.
- **Beperk de beoordelingsschaal bij visitaties tot de oordelen 'voldaan' en 'niet voldaan'.**
  De sterke punten en de ontwikkelpunten van de opleiding kunnen dan ter toelichting van het oordeel worden beschreven, per standaard of overkoepelend, als onderdeel van het rapport. Deze toelichting kan recht doen aan de inspanningen en de ontwikkelwens van de opleiding. Zonder gedifferentieerde oordelen komt de aandacht weer primair te liggen bij de kwaliteit van de opleiding. Zo ontstaat een opener en daarmee stimulerender stelsel. Het afschaffen van de gedifferentieerde oordelen kan bovendien de lasten van het stelsel verminderen. De aangepaste terminologie sluit beter aan bij die stimulerende functie van het stelsel.
- **Stel middelen beschikbaar voor state-of-the-artrapporten of meso-analyses.**
  Dergelijke analyses, waarmee opleidingen hun situatie kunnen afzetten tegen die van vergelijkbare opleidingen, dragen bij aan de stimulerende werking van het stelsel. De analyses zijn gebaseerd op de visitatierapporten, en mogelijk gecombineerd met andere gegevens of uitgebreid met specifieke aandachtspunten van de panels.
- **Verken de mogelijkheden van kleinere visitatiegroepen.**
  Grote clusters leiden tot extra lasten. Door grote clusters op te delen in verschillende visitatiegroepen van ongeveer zes opleidingen (zonder overlap van panelleden), kunnen praktische problemen, bijvoorbeeld met de formatie en de afstemming, worden voorkomen.
- **Expliciteer een ruime interpretatie van het begrip onafhankelijkheid, waarbij een medewerker van het evaluatiebureau geen lid van een panel meer kan zijn.**
  Als een evaluatiebureau de voorzitter van het panel levert, roept dit de schijn van belangenverstrengeling op. Dit is een risico voor het maatschappelijk draagvlak voor het accreditatiestelsel en voor het vertrouwen in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het is wenselijk het begrip 'onafhankelijkheid' breed te interpreteren.
- **Expliciteer dat ook de secretaris van een panel onafhankelijk dient te zijn.**
  Om alle schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, is het van groot belang dat transparant wordt gemaakt dat evaluatiebureaus naast de begeleiding en uitvoering van visitaties geen andere werkzaamheden voor een opleiding verrichten, zoals advieswerk. Heeft een evaluatiebureau in de vijf jaar voorafgaand aan de visitatie adviesdiensten verleend aan de betreffende instelling, dan dient het de NVAO inzage te geven in alle verrichte diensten als het een secretaris voor een panel bij de instelling wil aanleveren. De NVAO krijgt dan de bevoegdheid om te beslissen of het evaluatiebureau de visitatie kan begeleiden.

- **Bezie de mogelijkheid om alle secretarissen onder te brengen bij de NVAO.**
  Dit versterkt de onafhankelijkheid van secretarissen en de betrouwbaarheid van hun oordelen. Alle secretarissen werken dan met dezelfde instrumenten om de panels te ondersteunen. Het kan bovendien bijdragen aan een sterkere kwaliteitsborging en professionalisering van de secretarissen. Een nadere bezinning op de gevolgen van deze verstrekkende maatregel is op zijn plaats.
- **Geef de NVAO de wettelijke positie om de secretarissen te certificeren.**
  Opleidingen ervaren verschil in de kwaliteit van secretarissen. Door de NVAO de bevoegdheid te geven om de secretarissen te certificeren, kan zij de kwaliteit borgen van de manier waarop zij hun werkzaamheden uitvoeren en het visitatierapport opstellen. Daarbij is het ook van belang dat de NVAO de middelen krijgt om te investeren in (uitbreiding van) de training voor secretarissen. Vereisten voor certificering kunnen zijn: permanente scholing (al dan niet door de NVAO zelf georganiseerd) en een portfolio met reflecties op begeleide visitaties.

- **Verduidelijk de taak van de minister, de NVAO en de inspectie in de permanente kwaliteitsbewaking van het accreditatiestelsel als geheel.**
  Het lijkt een lacune in het stelsel dat geen enkele actor wettelijk verantwoordelijk is gesteld voor de *continue* kwaliteitsborging van het functioneren van het accreditatiestelsel als geheel.

OCW en NVAO

- **Vergroot de betrouwbaarheid van de beoordeling door basisspelregels voor panels vast te leggen in het beoordelingskader.**
  De verschillen in werkwijzen tussen panels leiden tot risico's voor de betrouwbaarheid. Daarom zijn spelregels, die ook gebruikelijk zijn bij toezichtactiviteiten, audits en visitaties in andere sectoren, gewenst. Dergelijke spelregels geven instellingen vooraf duidelijkheid. Ze zijn ook nodig om te bevorderen dat panels gefundeerd tot een oordeel kunnen komen. Dit is van groot belang gezien de grotere ruimte in het beoordelingskader 2016 en de toenemende vrijheid voor opleidingen bij de zelfevaluatie en de programma-indeling van de visitatie. Spelregels kaderen de geboden ruimte in, en versterken zo de betrouwbaarheid van de oordelen. Te denken valt aan spelregels als:
  - Het panel heeft voorafgaand aan de dag van het locatiebezoek grondig vooroverleg over de eerste indrukken.
  - Het panel houdt een interne kalibratiesessie voordat het een oordeel uitspreekt.
  - (Een deel van) de vooraf toegestuurde eindwerken worden door twee panelleden bekeken (vier ogen).
  - Het panel heeft studenten en docenten apart gehoord.
  - Er wordt een nader te bepalen minimaal aantal eindwerken bekeken, en bij twijfel onderzoekt het panel een nader te bepalen extra aantal eindwerken.
- **Zorg voor een betere spreiding van de visitaties en accreditaties.**
  Het visitatierooster leidt tot een piekbelasting voor de instellingen. Ook evaluatiebureaus en de NVAO hebben veel last van de pieken in de planning.

NVAO

- **Investeer in systematische evaluaties van de betrouwbaarheid van de beoordelingen.**
  Voor een goede kwaliteitsborging is het van belang dat de NVAO – in samenspraak met de evaluatiebureaus – de verschillen tussen evaluatiebureaus onderzoekt en waar nodig ingrijpt om die verschillen te reduceren. Hierbij kan ondersteuning worden gezocht bij externe methodologen. Concrete mogelijkheden zijn:
  - De NVAO maakt jaarlijks een kwantitatieve analyse van de oordelen, naast de kwalitatieve analyse.
  - De NVAO gaat bij elk evaluatiebureau een paar keer per jaar mee met een visitatie, om voeling te houden met de praktijk van opleidingsvisitaties door evaluatiebureaus en om tijdig signalen binnen te krijgen. Met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid van de rapporten, en dus op de betrouwbaarheid, zou het goed zijn om dit soort feedbackmomenten vaker te organiseren.

  Deze aanbeveling kan de NVAO alleen effectief uitvoeren met gepaste bevoegdheden.
- **Investeer in de initiële professionalisering van de secretarissen en stel eisen aan permanente scholing en ervaring.**
  Gezien de belangrijke rol van secretarissen is een verplicht register gewenst met eisen aan professionalisering en ervaring en onafhankelijkheid. Op dit moment volstaat een eenmalige korte cursus om een visitatie te kunnen ondersteunen.

NVAO en evaluatiebureaus

- **Maak state-of-the-artrapporten of meso-analyses die ontwikkelingen in een cluster in beeld brengen.**
  De NVAO kan dit doen door gegevens uit visitatierapporten te combineren met andere informatiebronnen, die beschikbaar zijn via de samenwerking met de inspectie en DUO.
- **Zoek afstemming met elkaar over de handreikingen van de evaluatiebureaus.**
  Evaluatiebureaus hebben de ruimte om eigen handreikingen voor het gereedmaken van de documentatie en voor het schrijven van de zelfevaluatie op te stellen, passend bij de vraag van de instellingen. In overleg met de NVAO kunnen de bureaus bekijken of de handreikingen in de geest van de bedoeling liggen, en niet leiden tot extra lasten. De nieuw handreikingen die voor het kader 2016 worden (of net zijn) gemaakt, dienen de toegenomen vrijheid van opleidingen te benadrukken.
- **Bied opleidingen duidelijke informatie over de werking van het accreditatiestelsel.**
  Opleidingen hebben behoefte aan duidelijke informatie, bijvoorbeeld in de vorm van een eenvoudige folder met een helder overzicht van verantwoordelijkheden en processen. De NVAO zou hierin het voortouw kunnen nemen.

Evaluatiebureaus

- **Informeer de NVAO over de eigen operationalisatie van het beoordelingskader.**
  De NVAO dient dan de wettelijke bevoegdheid te krijgen om een 'geen-bezwaarverklaring' uit te geven. Zij gaat in gesprek met het evaluatiebureau over de operationalisatie van het beoordelingskader en heeft de bevoegdheid, met haar conclusies hierover, maatregelen te treffen. Als een visitatierapport gebaseerd is op een uitwerking die niet strookt met het beoordelingskader, kan de NVAO haar accreditatiebesluit daar immers niet op baseren.
- **Bied de NVAO jaarlijks inzage in handreikingen en advieswerk aan instellingen waar een secretaris visitaties begeleidt.**
  Om de NVAO in staat te stellen de kwaliteitsborging goed vorm te geven, is het van belang dat evaluatiebureaus naast hun operationalisatie van het beoordelingskader ook andere documenten delen en openstaan voor mogelijke verbeterpunten.

Instellingen

- **Sluit geen omvangrijke contracten af met evaluatiebureaus.**
  De omvangrijke contracten brengen voor evaluatiebureaus zulke grote financiële belangen met zich mee, dat ze een risico vormen voor de onafhankelijkheid. Voor instellingen beperken omvangrijke contracten de flexibiliteit bij de clustergewijze visitatie: dan kan niet voor één gezamenlijk evaluatiebureau voor alle instellingen worden gekozen. Eén bureau vergemakkelijkt de logistiek en helpt bij de vergelijkende wijze van oordelen binnen een cluster.
- **Evalueer de centrale procedures regelmatig.**
  Zeker voor grote instellingen is het belangrijk om de procedures met regelmaat te evalueren. Er kunnen mogelijkheden zijn om de lasten te verlichten.

Instellingen en opleidingen

- **Besteed meer aandacht aan een effectieve organisatie van de visitatie.**
  Voor een goede spreiding van de lasten is het van belang om op tijd te beginnen met het verzamelen van de documentatie en te zorgen dat de achterliggende documenten (benodigd voor de kwaliteitszorg) op orde zijn, zodat het gereedmaken van de documentatie voor het panel weinig extra tijd kost. Daardoor blijft ook tijd over om de zelfevaluatie volledig zelf te schrijven en om de clustergewijze visitatie, zeker bij kleinere clusters, goed voor te bereiden.
- **Denk na over manieren om de kosten van de visitatie in het hbo beheersbaar te houden.**
  Door meer voorbereidende activiteiten zelf uit te voeren, zijn de kosten van de visitatie te drukken. Daarnaast liggen er mogelijk kansen om te stimuleren dat, net als in het wo, peers uit eigen geledingen worden betrokken, die een beperkte vergoeding in plaats van een marktconform tarief vragen. Peers die zitting hebben in een visitatiepanel, geven aan het leerzaam te vinden en zo geïnspireerd te worden tot verdere ontwikkeling van de eigen opleiding. Dit komt de hogeschool zelf ten goede.

Opleidingen

- **Doe voorstellen voor een indeling in visitatiegroepen op basis van voldoende gemeenschappelijke kenmerken tussen opleidingen.**
  Naarmate opleidingen binnen een cluster meer op elkaar lijken, hebben ze meer baat bij een clustergewijze visitatie. Ze herkennen zich dan ook beter in het panel, dat qua deskundigheid beter bij de afzonderlijke opleidingen aansluit. Opleidingen dienen onderling afstemming te zoeken over de gewenste indeling in een visitatiegroep. Daarbij is het goed om te zoeken naar echt handige werkwijzen.
- **Benut de mogelijkheden tot kennisdeling die de clustergewijze visitatie biedt beter.**
  Binnen een goede samenwerking wisselen opleidingen makkelijker good practices uit. Daarnaast kunnen opleidingen hun kwaliteit verbeteren door elkaars rapporten te lezen en bespreken, en door een systeembrede analyse of een state-of-the-artrapport te (laten) maken.
- **Kies zo veel mogelijk gezamenlijk voor één evaluatiebureau per visitatiegroep.**
  Eén evaluatiebureau per cluster vereenvoudigt de panelsamenstelling, versterkt de samenhang tussen de opleidingen en maakt het makkelijker om samen te werken.

Visitatiepanels

- **Leg tijdens het peergesprek nadrukkelijker verbanden tussen de verschillende opleidingen binnen een visitatiegroep.**
  Opleidingen kunnen leren van de goede voorbeelden van andere opleidingen, die tijdens een open peergesprek aan bod kunnen komen.

Bijlage D Samenstelling klankbordgroep

De klankbordgroep accreditatie bestaat uit de volgende leden en hun vervangers:

J. (Jarmo) Berkhout	Voorzitter Landelijke Studentenvakbond (LSVb) 2016/2017
R. (Robin) van der Bles	Bestuurslid Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) 2016/2017
J. (Jan-Yme) de Boer	Bestuurslid Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) 2017/2018
Dr. J. (Johanna) de Groot	Domeinleider Accountability en Transparantie, VSNU
dr. D.F. (Dirk) Haen	Beleidsmedewerker Hoger Onderwijs & Studiefinanciering, OCW
drs. R. (René) Hageman	Afdelingshoofd Nederland NVAO
B. (Brenda) Kester, MSc	Beleidsmedewerker NRTO
drs. S. (Sietze) Looijenga	Directeur QANU
mr. N. (Nathalie) Oordt	Senior beleidsmedewerker Hoger Onderwijs & Studiefinanciering, OCW, vervanger voor de heer Haen
drs. W.G. (Willem) van Raaijen	Partner, Hobéon
T. (Tariq) Sewbaransingh	Voorzitter Landelijke Studentenvakbond (LSVb) 2017/2018
drs. R. (Roeland) Smits	Adviseur juridische zaken en strategisch beleid, VH

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Redactie: Antje Visser (PgUp Tekst)

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | november 2017