ResearchNed

juni 2019

Instellingsaccreditatie in het buitenland

EEN OVERZICHT VAN DE INVOERING VAN INSTELLINGSACCREDITATIE IN HET HOGER ONDERWIJS IN VLAANDEREN, DENEMARKEN, NOORWEGEN, LETLAND, ESTLAND EN SCHOTLAND

Anja van den Broek | Josien Lodewick | Tessa Termorshuizen | Hannah de Vries
Carlijn Braam | Sara Wiertsema | Very Vlaar | Wouter van Casteren

Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW

Instellingsaccreditatie in het buitenland
Een overzicht van de invoering van instellingsaccreditatie in het hoger onderwijs in Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen, Letland, Estland en Schotland
Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW
Anja van den Broek, Wouter van Casteren, Carlijn Braam, Tessa Termorshuizen, Josien Lodewick, Hannah de Vries, Sara Wiertsema en Very Vlaar
Juni 2019

© 2019 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2008 voor kwaliteitsmanagementsystemen en NEN-ISO 20252:2012 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies voor de Nederlandse context 5

1 Inleiding, vraagstelling en beleidscontext 15
1.1 Inleiding en vraagstelling 15
1.2 Het Bolognaproces 16
1.3 Accreditatie in Nederland: een kort overzicht 17
1.4 Ontwikkelingen richting instellingsaccreditatie 19
1.5 Opzet en uitvoering van het landenonderzoek 19

2 Vlaanderen 23
2.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel 23
2.2 Motieven voor de invoering van instellingsreview 29
2.3 Opbrengsten en impact 30
2.4 Conclusie en samenvatting 34

3 Denemarken 37
3.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel 37
3.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie 40
3.3 Opbrengsten en impact 41
3.4 Conclusie en samenvatting 46

4 Noorwegen 49
4.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel 49
4.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie 53
4.3 Opbrengsten en impact 54
4.4 Conclusie en samenvatting 55

5 Schotland 57
5.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel 57
5.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie 62
5.3 Opbrengsten en impact 62
5.4 Conclusie en samenvatting 64

6 Estland 67
6.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel 67
6.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie 74
6.3 Opbrengsten en impact 77
6.4 Conclusie en samenvatting 80

7 Letland 83
7.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel 83
7.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie 88
7.3 Opbrengsten en impact 89
7.4 Conclusie en samenvatting 91

Bijlage 1: Geraadpleegde referenties 93

Bijlage 2: Lijst met afkortingen 101

Bijlage 3: Overzicht belangrijkste resultaten per land 103

Bijlage 4: Overzicht contactenpersonen per organisatie en per land 109

Samenvatting en conclusies voor de Nederlandse context

Inleiding

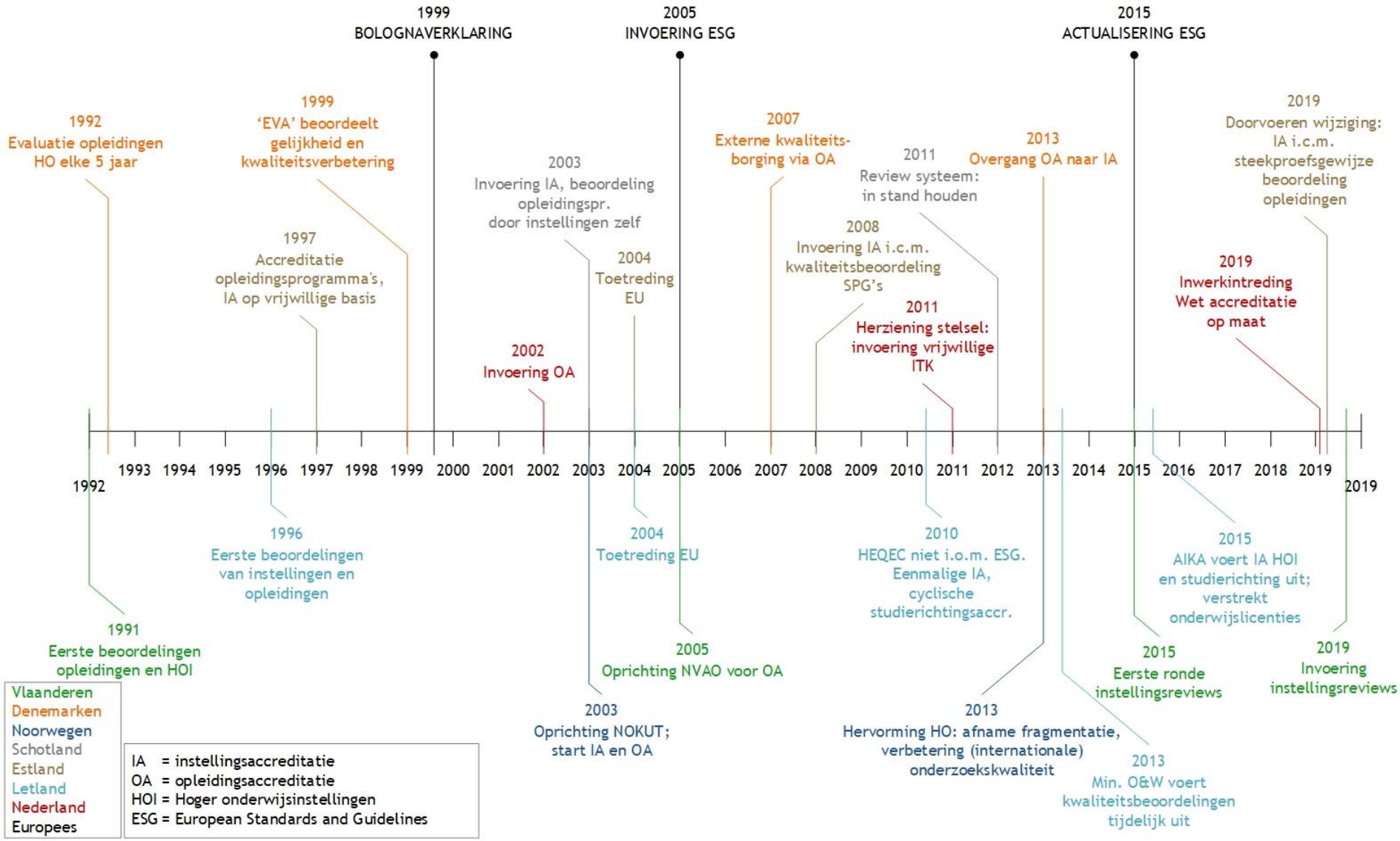
Europese samenwerking op het gebied van hoger onderwijs in het kader van het Bolognaproces heeft geleid tot een toenemende transparantie en vertrouwen in kwaliteitsborging. De in 2005 opgestelde Europese standaarden en richtlijnen voor kwaliteitszorg (ESG) zijn bijna overal geïntegreerd in het nationale beleid, hoewel nog niet alle initiatieven op Europees niveau op nationaal niveau verankerd zijn. In Nederland is als uitvloeisel van de Bologna-afspraken in 2002 het accreditatiestelsel voor opleidingen in het hoger onderwijs ingevoerd, met als kern peer review. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) werd verantwoordelijk voor de beoordeling van de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs. In 2011 is het accreditatiestelsel herzien, met onder meer de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). Dit heeft geleid tot een krachtiger kwaliteitscultuur, met als voornaamste aandachtspunt de hoge ervaren administratieve lasten. In Europa is er de laatste jaren een verschuiving van accreditatie op opleidingsniveau naar instellingsniveau. Externe kwaliteitszorgactiviteiten op instellingsniveau zijn toegenomen met achttien procent (EQAR, 2019).

Op 1 februari 2019 is in het hoger onderwijs de Wet accreditatie op maat in werking getreden. Doel van de wet is dat instellingen voor hoger onderwijs meer vertrouwen en minder administratieve lastendruk gaan ervaren bij de accreditatieprocedure. In het voorjaar van 2018 is in sectorakkoorden die OCW heeft gesloten met de VSNU en Vereniging Hogescholen afgesproken om te verkennen hoe een betere balans verkregen kan worden tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en de (ervaren) administratieve lastendruk anderzijds. Ook kwam aan de orde of instellingsaccreditatie daartoe een middel kan zijn, met de mogelijkheid voor onderwijsinstellingen te kiezen tussen accreditatie op instellings- en opleidingsniveau.

Het voorliggende internationaal vergelijkend onderzoek naar instellingsaccreditatie in het hoger onderwijs is onderdeel van deze verkenning. In overleg met het ministerie van OCW is het onderzoek uitgevoerd in zes Europese landen: Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen, Schotland, Letland en Estland. Deze landen zijn in eerste instantie bestudeerd met behulp van een web- en bronnen-inventarisatie. De literatuurstudie was er steeds op gericht zoveel mogelijk informatie te verkrijgen tot het moment dat er geen toegevoegde waarde meer was van de gevonden informatie of de informatie compleet was. Vanaf dat moment zijn bestaande hiaten aangevuld met (online) interviews of is contactpersonen in de landen gevraagd schriftelijk te reageren op vragen. Van alle landen is een dergelijke reactie ontvangen van één of meer personen. Het betreft hier medewerkers van accreditatieorganisaties, instellingen (of koepels) en studenten(organisaties).

Dit onderzoek behoeft enkele kanttekeningen. In het onderzoek is veel tijd gestoken in het verzamelen van informatie en het benaderen van contactpersonen bij accreditatieorganen, studentenorganisaties, koepels en ministeries in alle onderzochte landen. Dit levert een rijk beeld op. Doch, het onderzoek kent ook beperkingen. Ondanks vele pogingen om contactpersonen vanuit verschillende gremia te spreken, was de respons soms slecht of zeer traag. De landenbeschrijvingen belichten daarom niet altijd alle perspectieven. De informatie is onvolledig voor met name Noorwegen en Schotland. Daarnaast moeten alle conclusies bezien worden in de fase van implementatie waarin de landen zich bevinden. Tot slot is voor alle landen het begrip ‘instellingsaccreditatie’ gebruikt, een term die niet in alle beschreven landen als zodanig ook wordt gehanteerd. De overeenkomst tussen de beschreven situaties is dat er sprake is van stelsels die instellingen de mogelijkheid geven hun eigen opleidingen te beoordelen/accrediteren.

Deze samenvatting bevat een beschrijving van de resultaten op hoofdlijnen en dient tevens als een zelfstandig leesbaar overzicht van de belangrijkste conclusies per land. Op de volgende pagina starten we met een tijdlijn waarin essentiële ontwikkelingen per land zijn opgenomen. Hierna worden aan de hand van de hoofdvragen de belangrijkste conclusies per land weergegeven. Tot slot gaan we in op implicaties die deze bevindingen hebben op het beleid ten aanzien van instellingsaccreditatie in Nederland.


1999
BOLOGNAVERKLARING
2005
INVOERING ESG
2015
ACTUALISERING ESG
1992
Evaluatie opleidingen HO elke 5 jaar
1999
'EVA' beoordeelt gelijkheid en kwaliteitsverbetering
1997
Accreditatie opleidingsprogramma's, IA op vrijwillige basis
2003
Invoering IA, beoordeling opleidingspr. door instellingen zelf
2004
Toetreding EU
2002
Invoering OA
2007
Externe kwaliteits-borging via OA
2008
Invoering IA i.c.m. kwaliteitsbeoordeling SPG's
2011
Review systeem: in stand houden
2011
Herziening stelsel: invoering vrijwillige ITK
2013
Overgang OA naar IA
2019
Doorvoeren wijziging: IA i.c.m. steekproefsgewijze beoordeling opleidingen
2019
Inwerkintreding Wet accreditatie op maat
1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2019
1991
Eerste beoordelingen opleidingen en HOI
1996
Eerste beoordelingen van instellingen en opleidingen
2003
Oprichting NOKUT; start IA en OA
2004
Toetreding EU
2005
Oprichting NVAO voor OA
2010
HEQEC niet i.o.m. ESG. Eenmalige IA, cyclische studierichtingsaccr.
2013
Hervorming HO: afname fragmentatie, verbetering (internationale) onderzoekskwaliteit
2013
Min. O&W voert kwaliteitsbeoordelingen tijdelijk uit
2015
Eerste ronde instellingsreviews
2015
AIKA voert IA HOI en studierichting uit; verstrekt onderwijslicenties
2019
Invoering instellingsreviews
Vlaanderen
Denemarken
Noorwegen
Schotland
Estland
Letland
Nederland
Europees
IA = instellingsaccreditatie
OA = opleidingsaccreditatie
HOI = Hoger onderwijsinstellingen
ESG = European Standards and Guidelines

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt gedefinieerd:

> Wat heeft de invoering van instellingsaccreditatie in andere landen betekend voor de balans tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en het ervaren van meer vertrouwen en minder (ervaren) administratieve lastendruk door hogeronderwijsinstellingen anderzijds?

Hiervoor zijn per land drie deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het stelsel van hoger onderwijs in het algemeen en het accreditatiestelsel in het bijzonder?
2. Wat waren de belangrijkste motieven voor instellingsaccreditatie?
3. Wat zijn de opbrengsten en de impact van instellingsaccreditatie?

Belangrijkste kenmerken van het accreditatiestelsel in de onderzochte landen

Kern van het Vlaamse kwaliteitszorgsysteem vormt de kwaliteit van opleidingen. Na een eerste ronde instellingsreviews is vanaf september 2019 sprake van een geïntegreerd stelsel van externe kwaliteitszorg, waarbij de focus verschuift van erkenning naar kwaliteitsverbetering. Verantwoording geschiedt ofwel via een instellingsreview of via beoordeling op opleidingsniveau door een extern evaluatieorgaan. Een universiteit of hogeschool is zelf verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit van een opleiding als deze opleiding een positief accreditatiebesluit behaald heeft na een toets nieuwe opleiding en de eerste opleidingsaccreditatie én de instelling een positief of voorwaardelijk besluit instellingsreview heeft. Als de instelling faalt bij de instellingsreview, valt men terug op zesjaarlijkse opleidingsaccreditatie door de NVAO.

In Denemarken is sinds 2013 sprake van instellingsaccreditatie. Voor instellingen met een positieve instellingsaccreditatie gelden geen opleidingsaccreditaties. In het geval van een voorwaardelijke instellingsaccreditatie is er opleidingsaccreditatie van nieuwe opleidingen. Bij instellingen met een negatieve accreditatie vindt opleidingsaccreditatie plaats voor alle bestaande opleidingen; deze instellingen kunnen geen nieuwe opleidingen starten. Zowel opleidingsaccreditatie als instellings-accreditatie vinden om de zes jaar plaats. In beide gevallen maakt een onafhankelijke autoriteit binnen de overheid (de AKKR) rapporten voor de Accreditatie Raad die uiteindelijk de besluiten neemt. Bij instellingsaccreditatie wordt gelet op instellingskaders van kwaliteitsborging en de borging van de kennisbasis, het academisch niveau, de inhoud en de relevantie van programma's. In de panels is altijd een student aanwezig. Docenten, studenten en externe stakeholders worden gehoord tijdens het proces. In Denemarken voert het ministerie voor alle nieuwe opleidingen een voorkwalificatie uit, waarbij met name op macrodoelmatigheid wordt gelet.

Instellingsaccreditatie in Noorwegen vindt in principe eenmalig plaats (tenzij een instelling wil veranderen van instellingsstatus). Hogeronderwijsinstellingen zijn wettelijk verplicht een systeem van interne kwaliteitszorg te implementeren. Het Noors accreditatieorgaan NOKUT organiseert elke zes tot acht jaar audits door expertpanels van de interne kwaliteitssystemen van hogeronderwijsinstellingen om de interne kwaliteitszorg te controleren. Als er zorgen ontstaan over de kwaliteit van instellingen, kan (her)-accreditatie van opleidingen worden toegepast. Alle hogeronderwijsinstellingen moeten geaccrediteerd zijn om te mogen onderwijzen. Geaccrediteerde universiteiten mogen zelf nieuwe studieprogramma's ontwikkelen. Geaccrediteerde gespecialiseerde instituten en university colleges mogen studieprogramma’s ontwikkelen binnen hun geaccrediteerde domeinen; daarbuiten moet per opleiding accreditatie bij NOKUT aangevraagd worden. Niet-geaccrediteerde instellingen moeten voor elk nieuw studieprogramma accreditatie aanvragen bij NOKUT. Docenten, studenten en externe stakeholders worden gehoord tijdens het proces.

In Schotland beoordeelt de QAA de standaarden en kwaliteit van hogeronderwijsinstellingen en geeft hierover adviezen uit. Het oordeel over kwaliteitszorg en het behalen van academische standaarden kan effectief, gedeeltelijk effectief of niet effectief zijn. In het Schotse quality enhancement framework (QEF) is de Enhancement-led institutional review (ELIR) de basis. Daarmee kan instellingsaccreditatie verworven worden. In de ELIR wordt beoordeeld in hoeverre instellingen voldoen aan academische standaarden en hoe de kwaliteit en effectiviteit binnen de instelling verbeterd kunnen worden. Pendant van de instellings-review is de kwaliteitsbewaking door zelfevaluatie door de instelling zelf. Deze Institution-led Review (ILR) moet minstens om de zes jaar plaatsvinden. Voor een nieuwe opleiding is toestemming van de Schotse regering nodig. Studentbetrokkenheid is een centraal thema in het Schotse accreditatiestelsel: studenten zijn betrokken in elk onderdeel van het QEF en worden ondersteund door het speciaal voor hen opgericht agentschap SPARQS. De betrokkenheid van docenten en externe stakeholders is vergeleken met die van studenten minder vastgelegd en ondersteund. Alle informatie rondom instellingsaccreditatie is openbaar; dit moet het publieke vertrouwen en naleving van academische standaarden verhogen. De focus ligt op kwaliteitsverbetering.

In Estland worden instellingen met een onderwijslicentie van het ministerie (die recht geeft om binnen een bepaald onderwijsprogramma op een bepaald niveau onderwijs te geven) door de Estse accreditatie-organisatie EKKA beoordeeld via instellingsaccreditatie en kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen. Instellingsaccreditatie vindt om de zeven jaar plaats en beoordeelt de werking van de instelling als geheel en de verbinding tussen instelling en samenleving. Instellingsaccreditatie wordt verleend voor een periode van zeven jaar (bij een positieve beslissing) of drie jaar (bij een voorwaardelijke beslissing) of niet verleend. Beoordeling van de opleidingsgroepen vindt om de zeven jaar (bij een positieve beslissing) of vier jaar (bij een voorwaardelijke beslissing) plaats. Deze beoordeling levert aanbevelingen op voor het verbeteren van de kwaliteit van de opleidingen en kent geen sancties. Het starten van nieuwe opleidingsgroepen vergt een aanvraag bij het ministerie. Het starten van nieuwe opleidingen binnen een opleidingsgroep mag als een instelling een positief instellingsaccreditatieresultaat (zeven jaar) heeft behaald. De kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen wordt in de loop van 2019 vervangen door een steekproefsgewijze beoordeling van opleidingsprogramma's. Zowel docenten, studenten als externe stakeholders zijn formeel betrokken bij het accreditatieproces; zij maken onder meer deel uit van de beoordelingscommissies en worden tijdens de visitatie bevraagd door de beoordelingscommissie. Docenten spelen daarnaast een actieve rol in het interne kwaliteitsborgingssysteem van instellingen.

In Letland worden instellingen sinds 1994 eenmalig en voor onbepaalde tijd geaccrediteerd. Alleen geaccrediteerde instellingen mogen door de staat erkende diploma's uitreiken. Evaluatie van hogeronderwijsinstellingen gebeurt door het AIKA, in overeenstemming met de ESG, en bevordert de kwaliteit, zichtbaarheid en internationale erkenning van het hoger onderwijs. Naast instellingsaccreditatie, die alleen plaatsvindt bij nieuw opgerichte instellingen of in het geval van een buitengewone accreditatie geïnitieerd door de minister van Onderwijs en Wetenschap, is er in Letland sinds 2012 sprake van studierichtingsaccreditatie en licentiëring van studieprogramma’s binnen een instelling. Deze laatste twee zijn de belangrijkste mechanismen voor kwaliteitsborging. De accreditatie van een bepaalde studierichting geldt voor zes jaar (bij een positieve beslissing) of twee jaar (bij een voorwaardelijke beslissing) of is negatief. De beoordeling bevat zowel elementen op studierichtingsniveau als op niveau van individuele studieprogramma's. De kwaliteit van nieuwe opleidingen wordt beoordeeld via licentiëring van opleidingen. Men speelt met de gedachte om over te gaan op cyclische instellingsaccreditatie, zodat de kwaliteit van hogeronderwijsinstellingen systematisch gecontroleerd wordt en instellingen zelf verantwoordelijk worden voor de inhoud van hun opleidingen. Studenten, docenten en externe stakeholders zijn betrokken bij het accreditatieproces via het proces van zelfbeoordeling, via de interviews met diverse betrokkenen tijdens het bezoek van de evaluatiecommissie en via een vertegenwoordiging in de expertpanels.

Belangrijkste motieven voor instellingsaccreditatie

De instellingsreviews in Vlaanderen zijn ingevoerd omdat er behoefte was aan meer eigenaarschap en autonomie van hogeronderwijsinstellingen. Daarnaast stond de meerwaarde van het bestaande systeem niet meer in verhouding tot de vereiste inspanningen. Bovendien lag de focus te zeer op processen en procedures in plaats van op het bereikte eindniveau en resultaten. Het reduceren van de administratieve lasten is in Vlaanderen nooit prioriteit geweest, maar heeft wel mede geleid tot de ontwikkeling van instellingsreviews.

Aanleiding voor veranderingen in het systeem in Denemarken was meer vertrouwen hebben in ho-instellingen voor wat betreft de kwaliteit van hun onderwijs, de wens om de verantwoordelijkheid bij de instellingen te leggen en het implementeren van de ESG. De overgang van opleidingsaccreditatie naar instellingsaccreditatie was deels gedreven door de wens lastendruk voor hogeronderwijsinstellingen te verlagen.

Voorafgaand aan de invoering van het huidige systeem was men in Noorwegen op zoek naar een orgaan dat kwaliteitsissues op de agenda kon zetten en naar meer verantwoordelijkheid voor hogeronderwijs-instellingen voor de kwaliteit van hun onderwijsprogramma's. Tevens wilde men het onderscheid tussen publieke en private instellingen opheffen. Door de wijzigingen krijgen hogeronderwijsinstellingen meer verantwoordelijkheid voor hun eigen interne kwaliteitsborgingssysteem. Lastendruk leek geen (of slechts een kleine) rol te hebben gespeeld bij de invoering van instellingsaccreditatie. Instellingsaccreditatie vormt voor kleine instellingen een grote administratieve last, waardoor zij er in sommige gevallen voor kiezen om elke nieuwe opleiding te laten accrediteren. Dit is voor de betreffende instellingen in verhouding minder werk omdat ze niet vaak nieuwe opleidingen opzetten.

In Schotland speelde een aantal zaken mee: Schotland wilde haar eigen systeem van kwaliteitsbeleid, los van het Verenigd Koninkrijk zodat er specifiek op de Schotse context gefocust kon worden. De hogeronderwijsinstellingen waren gemotiveerd om zelf controle te hebben over hun kwaliteitssysteem. Daarnaast wilde men focussen op kwaliteitsverbetering, een combinatie van reviews met ontwikkelings- en verbeteractiviteiten. Men wilde internationaal georiënteerd zijn en studenten actief betrekken als partner. Met het huidige systeem wilde men vooral dat de ervaren administratieve last de uitkomsten waard was: als de uitkomsten waardevol zijn, wordt de administratieve last eerder geaccepteerd.

Voor de invoering van verplichte instellingsaccreditatie in 2008 kampte men in Estland met enkele uitdagingen: het hoger onderwijs voldeed niet aan de eisen van stakeholders, aan nationale behoeften en aan Europese kwaliteitseisen, het nationale politieke systeem veranderde van hiërarchisch naar samenwerking met vele actoren, het niveau van accreditatiecommissies was te laag en onderling niet vergelijkbaar, accreditatie van elk individueel opleidingsprogramma was te intensief (zowel voor de accreditatieorganisatie als de hogeronderwijsinstellingen) en er was te weinig aandacht voor kwalitatieve aspecten (de OECD concludeerde in 2007 dat een van de uitdagingen voor externe beoordeling was dat deze te formeel was, te veel op kwantitatieve processen en indicatoren gericht in plaats van op kwalitatieve analyses). Het in 2008 ingevoerde systeem met instellingsaccreditatie kende ook tekortkomingen waardoor het systeem nu opnieuw aangepast wordt. Hoge lastendruk was voor 2008 niet het belangrijkste motief om over te gaan op instellingsaccreditatie. De huidige wijzigingen (door te voeren in 2019-2020) worden wel mede doorgevoerd om de lastendruk te verminderen. Instellingen ervaren door de combinatie van instellingsaccreditatie, accreditatie van opleidingsgroepen en overige evaluaties een hoge administratieve last met bovendien veel dubbelingen.

De opkomst van instellingsaccreditatie in Letland hangt samen met vier belangrijke hervormingen van het hogeronderwijsstelsel: de omschakeling naar een bachelor-masterstructuur, de opkomst van een private sector voor hoger onderwijs, de toename van de autonomie van publieke universiteiten en de re-integratie van Letland in de Europese samenwerking. Ook heeft lastendruk als motief een rol gespeeld bij de invoering van de huidige instellingsaccreditatie. Door de hervormingen ontstond er behoefte om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen controleren. Daarnaast was er behoefte aan een evaluatie van de programma's in de private sector van het hoger onderwijs. De uitbreiding van het aantal private hogeronderwijsinstellingen leidde tot een zorg om de kwaliteit van het onderwijs. De Letse overheid wilde vast kunnen stellen welke private instellingen van voldoende kwaliteit waren en het recht hadden om door de staat erkende diploma's uit te geven. Tot slot speelde mee dat er met het vooruitzicht om tot de Europese Unie toe te treden, de Letse diploma's moesten worden gewaarborgd zodat deze worden erkend en geaccepteerd in andere Europese landen.

Wat zijn de opbrengsten en de impact van instellingsaccreditatie?

In Vlaanderen legt het nieuwe stelsel met instellingsreviews veel verantwoordelijkheid en eigenaarschap bij de instellingen. Ze krijgen het vertrouwen om de onderwijskwaliteit in de opleidingen zelf te borgen en lijken dit op basis van de eerste resultaten ook waar te maken. De ervaringen van onderwijsinstellingen met de eerste ronde instellingsreviews en met de daarbij gehanteerde 'waarderende aanpak' zijn positief. Zo ervaren zij een stimulans van de kwaliteitscultuur, meer autonomie in de vormgeving van de kwaliteits-bewaking en meer eigenaarschap bij de betrokkenen. Universiteiten en hogescholen hebben veel vrijheid in het stelsel. De administratieve last lijkt niet verminderd, maar instellingen ervaren deze als meer zinvol en daardoor minder belastend. De gegeven ruimte om doelstellingen in eigen tempo te realiseren, schept daarbij rust. In Vlaanderen is het draagvlak voor het nieuwe stelsel groot. Studenten, docenten en externe stakeholders worden door instellingen actief bij de kwaliteitszorg betrokken en zijn volgens de instellingen en koepels veelal positief over de gevolgen van het stelsel. Aandachtspunten zijn onder andere het zoeken van meer balans tussen centrale sturing en decentrale autonomie binnen instellingen en het extern kunnen benchmarken van opleidingen. Daarnaast is het van belang dat instellingen de verantwoordelijkheid voor de borging van de kwaliteit van hun opleidingen voldoende serieus nemen en voldoende publiek informeren over de kwaliteit van hun opleidingen. Ook mag er aandacht uitgaan naar de kwaliteit van de studentenparticipatie, met de nodige ondersteuning daarvan.

Uit de eerste ronde van instellingsaccreditatie in Denemarken is gebleken dat instellingsaccreditatie een positieve bijdrage levert aan professionalisering, de ontwikkeling van kwaliteitsborgingsprocedures en de verankering hiervan bij het management. Het heeft vertrouwen gebracht, een hoge kwaliteit van het hoger onderwijs gerealiseerd en een duidelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de hogeronderwijs-instellingen gelegd. Tegelijkertijd komt naar voren dat instellingen aandringen op veranderingen en verbeteringen, zodat instellingsaccreditatie als methode effectiever, relevanter en meer ondersteunend kan worden. De (ervaren) lastendruk is (nog) niet verminderd; instellingsaccreditatie kost instellingen veel tijd door een hoge documentatiedruk. Dit ondanks een herziening in het systeem, waarbij de focus verplaatst werd van omschreven procedures naar functionerende praktijken. Ook goedkeuring van nieuwe opleidingen kost veel tijd. Een succesfactor van de Deense methode van accrediteren is de combinatie van criteria die een duidelijk referentiekader geven en de vrijheid om de kwaliteitsborging naar eigen inzicht vorm te geven. Een ander sterk punt is de gevolgde methode: een zelfevaluatierapport, een panel van deskundigen, instellingsbezoeken en een openbaar toegankelijke accreditatierapport. Deze methode volgt de gemeenschappelijke Europese normen (ESG) en is transparant. De meeste instellingen geven verder aan dat de duidelijke verankering van de kwaliteitszorg bij het management een positieve bijdrage heeft geleverd aan hun accreditatieproces, evenals het betrekken van werknemers bij het proces. Aandachtspunten hebben onder meer betrekking op de overlap tussen de criteria.

In de eerste ronde van instellingsaccreditatie heeft de AKKR veel nadruk gelegd op schriftelijke documentatie als basis voor een beoordeling en is veel aandacht besteed aan consistentie van procedures en praktijken. Door deze focus bleef de ontwikkeling van kwaliteitssystemen onderbelicht. De deskundigheid en ervaring van panelleden zou daarnaast meer ingezet kunnen worden om suggesties voor verbetering te doen. Ook kan de AKKR (meer) bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe procedures en het meenemen van stakeholders.

De invoering van instellingsaccreditatie in Noorwegen heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van het hoger onderwijs beter geborgd is, er meer vertrouwen is gekomen in de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs en dat vergelijkbare opleidingen getoetst worden aan dezelfde Noorse standaarden voor goed onderwijs. De (ervaren) administratieve lastendruk is voor grotere onderwijsinstellingen laag. Kleinere onderwijsinstellingen ervaren wel een administratieve lastendruk en zien er hierdoor vaak vanaf voor instellingsaccreditatie te kiezen. Het vertrouwen in NOKUT vanuit verschillende stakeholders is groot en het vertrouwen in het hoger onderwijs is (in ieder geval onder studenten) versterkt door het werk van NOKUT. Voor kleine instellingen is het soms moeilijk om aan alle eisen van accreditatie te voldoen. Zij kiezen er vaak voor om eventuele nieuwe opleidingen los te laten accrediteren. Alle stakeholders zijn volgens evaluaties positief over het werk van en de samenwerking met NOKUT. Er wordt constructief omgegaan met de gekregen feedback. Studenten voelen zich erg betrokken bij het werk van NOKUT en worden hierin serieus genomen. Als nadeel wordt wel genoemd dat er voor alle instellingen uniforme regels zijn, waardoor er minder ruimte is voor onderlinge verschillen en maatwerk. Een risico kan zijn dat het hoger onderwijs homogeniseert en daarmee onvoldoende onderscheidend wordt.

De invoering van het accreditatiesysteem in Schotland heeft niet bijzonder veel effect gehad op de ervaren administratieve lastendruk. Het vertrouwen in het hoger onderwijs is wel toegenomen en wordt ook verder aangemoedigd. Door een kwaliteitssysteem op te zetten dat beter past bij de Schotse context heeft men getracht de waarde ervan te laten inzien. Hierdoor worden kosten en inspanningen beter afgewogen tegen de baten en kan de lastendruk als minder zwaar worden ervaren. Omdat het accreditatiesysteem expliciet gericht is op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs probeert men hiermee indirect de stagnerende onderwijsvernieuwing een nieuwe impuls te geven. Het voornaamste doel van het accreditatieproces in Schotland was het tot stand brengen van een kwaliteitscultuur en dit doel is bereikt. Dat het accreditatie-proces gericht is op verbetering van de kwaliteit, waarbij de ervaringen en betrokkenheid van studenten belangrijk zijn, wordt als positief ervaren. Door het accreditatieproces lijkt het vertrouwen in het hoger onderwijs toegenomen. Ook de verwachtingen die men had ten aanzien van de opbrengsten van het accreditatieproces, zijn uitgekomen. De aanpak en gehanteerde methodiek worden periodiek geëvalueerd. Het behoud van de eigen (Schotse) identiteit wordt beschouwd als een van de belangrijkste succesfactoren van het accreditatieproces. Aandachtspunten in het Schotse accreditatiesysteem zijn dat de externe reviewers niet altijd als positief worden ervaren omdat ze niet altijd over de juiste kennis beschikken ten aanzien van het Schotse hoger onderwijssysteem en/of de kwaliteitsverbeteringsagenda. Ook kost de studentenbetrokkenheid veel tijd; vooral om studenten voldoende voor te bereiden op een volwaardig lidmaatschap van een reviewteam.

In Estland is het vertrouwen in de hogeronderwijsinstellingen en in de belangenbehartiging hierbinnen van verschillende actoren alsook in het nationale belang van Estland groot. De kwaliteitsbeoordeling in het huidige systeem voldoet aan de Europese kwaliteitseisen en biedt ook handvatten voor verbetering. Zowel docenten, studenten als externe stakeholders zijn formeel betrokken bij het accreditatieproces. Zij zijn in het algemeen tevreden over deze rollen. Het Estse systeem is daarnaast nog volop in ontwikkeling. Deze ontwikkeling lijkt zich te voltrekken naar tevredenheid van en in samenwerking met zowel Europese organisaties als Estse hogeronderwijsinstellingen, studenten, externe stakeholders en andere betrokkenen.

Aandachtspunt is de nieuwe wijziging van groepsbeoordelingen van opleidingsprogramma's naar een steekproefsgewijze controle van opleidingen. Zowel studenten als instellingen zijn van mening dat instellingen zelf gedegen opleidingen aanbieden en ontwikkelen. Tegelijkertijd vindt er controle plaats op het interne kwaliteitsborgingsysteem via instellingsaccreditatie en tussendoor via de 'performance contracts'. Een ander ontwikkelpunt zit volgens de instellingen nog in het (sectoraal) breder insteken op het leren van geconstateerde verbeterpunten.

In Letland heeft instellingsaccreditatie zichzelf bewezen als een functioneel mechanisme dat de algehele kwaliteit van het hoger onderwijs heeft gestimuleerd, hoewel het in de huidige vorm als niet voldoende effectief en weinig impactvol wordt beoordeeld. Het heeft een positief effect op het vertrouwen in hogeronderwijsinstellingen, onder meer doordat informatie over de accreditatiestatus van instellingen voor hoger onderwijs publiekelijk beschikbaar is. Een andere belangrijke succesfactor van instellingsaccreditatie hangt samen met de betrokkenheid van studenten bij het accreditatieproces. De overgang van opleidingsaccreditatie naar studierichtingsaccreditatie heeft geleid tot een breder beeld van de kwaliteit van de hogeronderwijsinstellingen. Hierdoor kan makkelijker worden geanticipeerd op de behoeften van de arbeidsmarkt. Het nadeel van studierichtingsaccreditatie als belangrijkste mechanisme voor kwaliteitsborging is dat slechts een deel van het geheel wordt beoordeeld, terwijl een instelling een samenhangend geheel is. Instellingsaccreditatie heeft tot op heden nauwelijks impact op de administratieve lastendruk, aangezien het voor de meeste instellingen een eenmalig proces is. Een aandachtspunt is verder dat de verwachte lastendruk in 2019 hoog zal zijn door het hoge aantal re-accreditatieprocedures voor studierichtingen. Er zijn momenteel discussies over de invoering van een cyclische instellingsaccreditatie om de kwaliteit te waarborgen op een meer systematische en omvattende wijze. Motieven hiervoor zijn dat dit de administratieve lastendruk mogelijk zal verminderen doordat niet langer alle afzonderlijke studierichtingen beoordeeld dienen te worden, het vertrouwen en de verantwoording zal bevorderen en een breder beeld zal schetsen van de kwaliteit van de instelling.

Conclusies

Noorwegen en Denemarken kennen instellingsaccreditatie en opleidingsaccreditatie voor nieuwe programma's aan instellingen die een voorwaardelijke accreditatie hebben ontvangen. Het Estse systeem lijkt voor een deel op het Noorse en Deense: er is sprake van instellingsaccreditatie om de drie of zeven jaar, maar in combinatie met kwaliteitsbeoordeling van opleidingsprogrammagroepen (vanaf 2019 steekproefsgewijze, thematische beoordelingen van opleidingen). In Schotland is er sprake van een instellingsreview om de zes jaar en wordt beoordeeld of instellingen volkomen, gedeeltelijk of niet effectief werken. In Letland wordt gebruikgemaakt van drie kwaliteitsverzekeringsprocessen: accreditatie van hogeronderwijsinstellingen, accreditatie van studierichtingen en licensering van studieprogramma's. Het Vlaamse kwaliteitszorgstelsel focust op de kwaliteit van individuele opleidingen en de verantwoording ervoor. Dit gebeurt ofwel via een instellingsreview die de universiteiten en hogescholen de gelegenheid biedt om zelf borg te staan voor de kwaliteit van hun opleidingen, ofwel via een beoordeling op opleidingsniveau door een extern evaluatieorgaan of kwaliteitszorgorganisatie. In alle landen is er in eerste instantie sprake van zelfreflectie of zelfevaluatie, waarna externe 'peers' en stakeholders deze evaluatie beoordelen en een bezoek brengen aan de instelling. Accreditatie wordt ofwel door de accreditatieorganisatie (of accreditatieraad) verleend of er wordt een advies voorgelegd aan het ministerie. In de meeste landen (Vlaanderen niet) wordt gebruikgemaakt van formats voor zelfevaluatie, maar vaak is er ruimte om daarvan af te wijken.

Instellingsaccreditatie is in alle landen de norm; uitzonderingen kunnen gelden voor bijvoorbeeld kleine instellingen. De gevolgen van het niet verkrijgen van accreditatie zijn verschillend. Wanneer een Estse instelling geen accreditatie verkrijgt, krijgt deze twee jaar de tijd om de tekortkomingen te verbeteren, of het ministerie kan de 'education licence' direct intrekken. In Vlaanderen leidt een negatief besluit instellingsreview ertoe dat de accreditatieorganisatie opnieuw instaat voor de externe borging van de kwaliteit op opleidingsniveau. In Noorwegen kan het ministerie de status van de accreditatie van een instelling aanpassen als er grote zorgen zijn over de kwaliteit. In Schotland lijken weinig consequenties verbonden te zijn aan het niet halen van een beoordeling: men krijgt dan een aantal prioriteitsgebieden aangedragen waarop actie moet worden ondernomen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen publieke, private of staatinstellingen.

In alle landen is sprake van een (directe of indirecte) vorm van accreditatie van nieuwe opleidingen. Waar hierbij op gelet wordt en door wie deze accreditatie wordt uitgevoerd verschilt. Er is daarmee nergens sprake van een volledig zelfstandig programmatierecht voor instellingen. Voor bestaande opleidingen is er (binnen nationale criteria en afwegingen) doorgaans geen of een beperkte opleidingsbeoordeling nodig.

Aanbevelingen

Binnen de meeste landen was er behoefte aan een meer systematische, op een nationaal niveau gecentraliseerde manier van kwaliteitsborging. Daarnaast was het voor veel landen belangrijk dat de hogeronderwijsinstellingen zelf meer autonomie en verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs kregen. Ook lastenverlichting en de wens het proces minder bureaucratisch en gedetailleerd te maken was in de meeste landen een motief. Over het geheel genomen is men tevreden met de vormgeving van de instellingsaccreditatie. Hierover moet worden opgemerkt dat de instellingsaccreditatie in de meeste landen nog volop in ontwikkeling is. Het legt een duidelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij de hogeronderwijsinstellingen met als kernbegrippen kwaliteitscultuur, meer eigenaarschap, transparantie en vertrouwen, behouden van een eigen identiteit en autonomie. Opvallend is het verschil tussen de landen in hersteltijden en (in sommige landen) de kwaliteit en kennis van de reviewers. De administratieve last blijft redelijk hoog, met name door overlap van verschillende evaluaties of tussen verschillende criteria. De gevraagde documentatie ten behoeve van de accreditatie wordt door instellingen evenwel beschouwd als (overwegend) relevant, hoewel soms ook als redundant. Instellingsaccreditatie levert een positieve bijdrage aan professionalisering, de ontwikkeling van kwaliteitsborgingsprocedures en de verankering hiervan bij het management.

Voor de Nederlandse context levert de analyse van de ervaringen in andere landen met instellings-accreditatie een aantal interessante inzichten op. Motieven om instellingsaccreditatie in te voeren, komen in de zes onderzochte landen goed overeen, met de kanttekening dat de situatie en voorgeschiedenis in Letland sterk afwijkt van de Nederlandse situatie. Overal zijn hoofdmotieven (1) het streven naar meer autonomie, eigenaarschap en betrokkenheid binnen instellingen en (2) een groter kwaliteitsbesef en een gestegen kwaliteit mede als gevolg van een vergroot eigenaarschap. Verlaging van de lastendruk wordt ook vaak genoemd als motief, maar in de meeste landen niet als een prioritair (of haalbaar) motief. Alleen in Schotland is er het hoofdmotief dat de ervaren lastendruk van accreditatie met instellingsaccreditatie meer in verhouding komt te staan met de opbrengsten van het accreditatiestelsel.

In Nederland zijn meer vertrouwen en autonomie bij instellingen en minder lastendruk de belangrijkste motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie. In dat licht is een eerste belangrijke conclusie dat in alle onderzochte landen de opbrengsten van instellingsaccreditatie in de zin van een lagere lastendruk beperkt, afwezig of zelfs negatief zijn. Dit heeft meerdere oorzaken: lasten als gevolg van de interne kwaliteitsborging van opleidingen blijven overeind, de instellingsaccreditatie leidt tot een nieuwe lastendruk en specifiek voor kleine instellingen geldt dat instellingsaccreditatie relatief veel tijd vergt.

Bovendien is in de landen waar nog steeds sprake is van dubbele procedures duidelijk sprake van een hogere administratieve last. Instellingen zouden er in het algemeen baat bij hebben als ze de lastendruk gelijkmatiger kunnen verdelen en zo de werkdruk beter kunnen reguleren. Wel worden in sommige landen de benodigde inspanningen als zinvoller ervaren (in het licht van de grotere opbrengsten). De opbrengsten ten aanzien van het streven naar meer autonomie, eigenaarschap en kwaliteitscultuur worden in de meeste onderzochte landen wel gezien. Per saldo is er in de landen voldoende draagvlak en waardering voor instellingsaccreditatie.

Vertaald naar de Nederlandse situatie is het aan te bevelen om niet expliciet in te zetten op een vermindering van lastendruk als (hoofd)motief, maar om accent te leggen op aspecten als vergroting van de kwaliteitscultuur, de mogelijkheden van maatwerk, interne betrokkenheid en op de stimulans die instellingsaccreditatie geeft om stakeholders beter te informeren over en nauwer te betrekken bij de kwaliteit, vernieuwing en aansluiting op de arbeidsmarkt van opleidingen. Tevens is het daarbij van belang om de mogelijkheden goed te onderzoeken om ook de (ervaren) lastendruk in een stelsel van instellingsaccreditatie te verminderen. Uit het onderhavige onderzoek blijkt immers dat de lastendruk niet als vanzelf daalt na invoering van de instellingsaccreditatie. Uit de landenbeschrijvingen zijn daarbij mogelijk aanpakken te destilleren die interessant kunnen zijn, zoals (1) de keuze laten aan kleine instellingen of instellingen die om een andere reden geen instellingsaccreditatie willen om voor opleidingsaccreditatie te opteren ofwel naar een steekproefsgewijze controle van opleidingen te gaan, (2) ruimte voor maatwerk en (3) uitgaan van de dialoog over de kwaliteitsborging binnen een instelling in plaats van accreditatie met name te baseren op schriftelijke bronnen.

Relevante in andere landen gebleken aandachtspunten voor Nederland zijn om in voldoende mate externe peers en stakeholders te betrekken bij de kwaliteitsborging op zowel instellings- als opleidingsniveau en om ruimte te geven aan de eigen identiteit van instellingen. Deze ruimte wordt gecreëerd door een heterogene aanpak te hanteren. Een goede communicatie over centrale en decentrale kaders en kwaliteitswaarborgen is voorts van belang richting alle stakeholders voor een blijvend vertrouwen in de kwaliteit van instellingen en van elke afzonderlijke opleiding. Instellingsaccreditatie stelt daarbij ook nieuwe eisen aan het interne management en de communicatie. Met een goede aanpak kunnen binnen instellingen de vruchten worden geplukt van een vergroot kwaliteitsbesef en een gegroeide betrokkenheid bij medewerkers, stakeholders en studenten; een minder goede aanpak kan negativiteit over interne bureaucratische controle mogelijk juist vergroten.

1 Inleiding, vraagstelling en beleidscontext

1.1 Inleiding en vraagstelling

Op 1 februari 2019 trad in het hoger onderwijs de Wet accreditatie op maat in werking. Doel van de wet is dat instellingen voor hoger onderwijs meer vertrouwen en minder administratieve lastendruk gaan ervaren bij de accreditatieprocedure. In het voorjaar van 2018 is in de sectorakkoorden die OCW heeft gesloten met de VSNU en de Vereniging Hogescholen afgesproken om te verkennen hoe een betere balans verkregen kan worden tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en de (ervaren) administratieve lastendruk anderzijds. Ook kwam aan de orde of instellingsaccreditatie daartoe een middel kan zijn, met de mogelijkheid voor onderwijsinstellingen om te kiezen tussen accreditatie op instellings- en opleidings-niveau. Aan de Tweede Kamer is toegezegd het resultaat van deze verkenning voor de zomer van 2019 toe te zenden. Een internationaal vergelijkend onderzoek naar instellingsaccreditatie in het hoger onderwijs is onderdeel van deze verkenning. In dit rapport wordt verslag gedaan van dit onderzoek dat in het voorjaar van 2019 is uitgevoerd door ResearchNed in opdracht van het ministerie van OCW, directie HO&S. Het betreft een internationaal vergelijkend onderzoek naar instellingsaccreditatie in een zes Europese landen: Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen, Schotland, Letland en Estland.

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt gedefinieerd:

> Wat heeft de invoering van instellingsaccreditatie in andere landen betekend voor de balans tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en het ervaren van meer vertrouwen en minder (ervaren) administratieve lastendruk door hogeronderwijsinstellingen anderzijds?

Hiervoor is een groot aantal deelvragen geformuleerd, die te rubriceren zijn naar vier hoofdgroepen van vragen: (1) kenmerken van het hogeronderwijsstelsel en de organisatie en het ontwerp van het accreditatiestelsel, (2) motieven voor instellingsaccreditatie, (3) de (positieve en negatieve) opbrengsten en impact van instellingsaccreditatie. De vragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het stelsel van hoger onderwijs in het algemeen en het accreditatiestelsel in het bijzonder.

Deze vraag geeft betrekking op de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs, de vormgeving van het accreditatiestelsel (bijv. kwaliteitsborging en –verbetering, vergelijkbaarheid van de kwaliteit van opleidingen, risico- of vertrouwensgerichtheid, transparantie en verantwoording richting internen en externen en de vormgeving van het proces). Aan de orde komt hoe wordt omgegaan met nieuwe opleidingen en eventuele alternatieven naast instellingsaccreditatie. Het gaat hier ook over de organisatie en ontwerp van instellingsaccreditatie (de rol van docenten, studenten en externe stakeholder, de rol van extern toezicht, alternatieven en maatwerkoplossingen).

2. Wat waren de belangrijkste motieven voor instellingsaccreditatie?

Bij de beantwoording van deze vraag is aandacht besteed aan het verloop van het besluitvormingsproces richting instellingsaccreditatie, afwegingen die aan de invoering ervan ten grondslag lagen, en de partijen die betrokken waren bij het besluitvormingsproces. Ook is gekeken of lastendruk een reden is geweest om instellingsaccreditatie in te voeren.

3. Wat zijn de opbrengsten en de impact van instellingsaccreditatie?

In dit onderdeel is gekeken naar zowel negatieve als positieve effecten van instellingsaccreditatie op kwaliteitszorg, de kwaliteitscultuur, de (ervaren) administratieve lastendruk en het vertrouwen in hogeronderwijsinstellingen. Ook is nagegaan of oorspronkelijke verwachtingen zijn uitgekomen. Daarnaast is een overzicht gemaakt van succes- en risicofactoren.

1.2 Het Bolognaproces

Op 19 juni 1999 werd in Bologna door 29 Europese ministers van Onderwijs een beginselverklaring ondertekend voor het creëren van een Europese ruimte voor het hoger onderwijs. Mobiliteit tussen Europese lidstaten moest voor werknemers en studenten eenvoudiger worden en universiteiten internationaal concurrerender. Er volgden nog vele conferenties waarin het geheel nader uitgewerkt werd en telkens meer landen deelnamen aan deze gezamenlijke inspanning. Inmiddels bestaat deze samenwerking uit 48 Europese landen. Belangrijke doelstellingen in het Bolognaproces zijn:

- de invoering van het systeem van drie fasen (bachelor, master, doctor);
- het (internationaal) eenvoudiger erkennen van diploma's en studietijdvakken;
- een betere kwaliteitsborging (Europese Commissie, 2019).

Het onderdeel kwaliteitsborging is in dit onderzoek van belang. Deelnemende landen verbonden zich aan de doelstellingen van de Bolognaverklaring en de daaropvolgende communiqués. Alle landen uit dit onderzoek zijn sinds de start in 1999 lid van het Bolognaproces en de European Higher Education Area (EHEA). In 2005 werden de Europese standaarden en richtlijnen voor kwaliteitszorg (ESG) opgesteld en in 2015 zijn deze geactualiseerd. Deze ESG geven richting aan de interne kwaliteitszorg binnen universiteiten en hogescholen (de exacte invulling van het interne kwaliteitszorgsysteem gebeurt door de instellingen zelf). Behalve richtlijnen voor interne kwaliteitszorg, bevatten de ESG ook bepalingen over de externe kwaliteitszorg in de landen. Naast de totstandkoming van de ESG, werd het Register van kwaliteitszorgorganisaties EQAR (European Quality Assurance Register for Higher Education) opgericht. Hierin zijn de kwaliteitsborgingsorganisaties opgenomen die (grotendeels) voldoen aan de ESG. Om de vijf jaar wordt gecontroleerd of de opgenomen organisaties nog voldoen aan de ESG (EQAR, 2019; NVAO, 2019d).

De ESG, die bestaan uit richtlijnen voor de onderdelen interne- en externe kwaliteitszorg en kwaliteitszorgorganisaties, vormen een kader voor de verschillende instellingen om hun kwaliteitszorg vorm te geven. De belangrijkste uitgangspunten van de ESG zijn:

- het creëren van een gedeeld kader voor kwaliteitsborgingssystemen op Europees, nationaal en instellingsniveau;
- zorgen voor borging en verbetering van kwaliteit;
- wederzijds vertrouwen en ondersteuning, waardoor erkenning en mobiliteit zowel binnen nationale grenzen als grensoverstijgend bevorderd wordt en
- informatievoorziening over kwaliteitsborgen in de EHEA.

In de ESG zijn de volgende principes voor kwaliteitsborging gewaarborgd:

- de hogeronderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs;
- er is ruimte voor een diversiteit aan systemen, de instellingen, opleidingen en studenten;
- de ontwikkeling van een kwaliteitscultuur wordt ondersteund en
- de belangen en verwachtingen van studenten, andere stakeholders en de samenleving worden meegenomen (EQAR, 2016).

In 2015 werden trends geïdentificeerd rondom kwaliteitsborging en de implementatie van het Bolognaproces. Hogeronderwijssystemen werden transparanter en binnen hogeronderwijsinstellingen kwamen kwaliteitsborgingsstrategieën verder tot ontwikkeling. Daarnaast verbreedde de reikwijdte van de kwaliteitsborgingsystemen zich meer van onderwijs en onderzoek naar gebieden als internationalisering en ondernemerschap. Onderdelen waarop het minder goed liep waren stakeholderbetrokkenheid (met name van studenten). Verder is het idee om onderwijsinstellingen door elke EQAR-geregistreerde organisatie te kunnen laten uitvoeren op nationale niveaus nog niet volledig verwezenlijkt. Nationale ministeries blijken een voorkeur te hebben om met 'eigen' organisaties te werken. Ook wordt het werken over de grens bemoeilijkt door de nationale verschillen inzake kwaliteitsborging en het gebrek aan een gemeenschappelijke Europese dimensie op dit gebied (Europese Commissie, 2014).

In 2018 verscheen wederom een implementatierapport rondom het Bolognaproces. Transparantie neemt steeds verder toe en de eisen voor hogeronderwijsinstellingen om kwaliteitsborgingsstrategieën te ontwikkelen en te publiceren worden steeds meer de norm. In de meeste gevallen heeft externe kwaliteitszorg een toezichthoudend karakter; bij een kwart van de systemen draait het enkel om verbetering. De ESG zijn bijna overal goed geïntegreerd in het nationale beleid. De betrokkenheid van studenten moet, volgens dit onderzoek, nog steeds verbeterd worden; er werd slechts een marginale verbetering ten opzichte van 2015 geconstateerd. Steeds meer agentschappen worden in het EQAR opgenomen en grensoverschrijdende restricties voor kwaliteitsagentschappen verdwijnen gestaag. Dit geeft aan dat het vertrouwen in kwaliteitsborging sterker wordt. Toch stelt men ook vast dat het gebruik van de 'European Approach to the Quality Assurance of Joint Programmes' nog niet vaak wordt toegestaan en dat nog niet alle aspecten uit de 'Lisbon Recognition Convention' rondom erkenning door alle landen in wetgeving zijn geïntegreerd (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018).

1.3 Accreditatie in Nederland: een kort overzicht

De kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs wordt gegarandeerd door een stelsel van accreditatie. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) beoordeelt de interne kwaliteitszorg van instellingen en de kwaliteit van opleidingen. Bij een positief oordeel over een opleiding volgt accreditatie. Dit keurmerk is een van de voorwaarden voor instellingen[1] om erkende diploma's te kunnen geven. Daarmee is accreditatie een instrument voor externe verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs. Sinds de jaren tachtig bestond in Nederland een visitatiestelsel om de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs te borgen. Visitatie was een zaak van docenten en de visitatiecommissie bestond uit peers, werkvelddeskundigen en onderwijskundigen. Er was ruimte voor dialoog over wat kwaliteit was en rechtstreekse vergelijking van dezelfde opleidingen bij andere instellingen was mogelijk (WRR, 2012). In het eindrapport van de commissie werden aanbevelingen gedaan, maar er werd geen eindoordeel gegeven (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Als uitvloeisel van de afspraken die in 1999 in Bologna zijn gemaakt door de Europese ministers van Onderwijs, werd in 2002 het accreditatiestelsel voor opleidingen in het hoger onderwijs ingevoerd. Het accreditatiestelsel verving hiermee het oude visitatiestelsel. Opleidingen werden bij de start (toets nieuwe opleiding) geaccrediteerd en vervolgens opnieuw na elke zes jaar (Onderwijsraad 2015). De Nederlandse-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO), opgericht in 2003, werd verantwoordelijk voor de beoordeling van de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs en de interne kwaliteitszorg van instellingen in het hoger onderwijs (NVAO, 2019c).

1 Een instelling kan diploma's afgeven als die voldoet aan bekostigingsvoorwaarden of erkend is als 'rechtspersoon voor hoger onderwijs'.

Kern van het stelsel was peer review: beoordeling door onafhankelijke deskundige vakgenoten, die daarbij gebruikmaken van een beoordelingskader. Binnen het accreditatiestelsel bestonden verschillende typen beoordelingen. Accreditatie was ook een middel om in internationaal opzicht opleidingen goed met elkaar te kunnen vergelijken. Met behulp van een beoordelingskader werd op onafhankelijke wijze vastgesteld of het hoger onderwijs voldeed aan bepaalde (gemeenschappelijke) kwaliteitseisen. Peer review was in Europa de gangbare benadering voor kwaliteitsbeoordeling en -verbetering en kende een groot draagvlak.
In 2011 is het accreditatiestelsel herzien. Uitgangspunten voor de herziening waren (OCW, 2013):

- meer stimulering van de kwaliteitscultuur op instellingsniveau;
- meer focus op kwaliteit, inhoud en resultaten op opleidingsniveau;
- het zichtbaar maken van verschillen in kwaliteit;
- meer maatwerk in het stelsel;
- behoud van externe onafhankelijke beoordeling van kwaliteit;
- internationale acceptatie van het accreditatiestelsel;
- vermindering van de administratieve lasten en
- het functioneren van het stelsel als geheel.

Om deze doelstellingen te bereiken, werd de instellingstoets kwaliteitszorg ingevoerd. Instellingen konden hier vrijwillig aan meedoen. Bij een ITK lichtte de NVAO het kwaliteitszorgsysteem op instellingsniveau door. Bij een positief oordeel volstond voor opleidingen binnen de instelling een beperkte opleidingsbeoordeling (BOB) en een beperkte toets nieuwe opleiding (TNO). Zonder ITK was er een uitgebreide opleidingsbeoordeling (UOB) en een uitgebreide TNO. Verder werd een gedifferentieerde beoordeling geïntroduceerd. Naast ‘voldoende’ en ‘onvoldoende’ konden nu ook de oordelen ‘goed’ en ‘excellent’ worden toegekend. Ook werd de ‘herstelperiode’ ingevoerd. Na een oordeel ‘onvoldoende’ hoefde een opleiding niet meteen te sluiten, maar kreeg twee jaar de tijd om te herstellen. Ook de wijze van samenstellen van visitatiepanels veranderde; de instelling kon voortaan zelf een panel (laten) samenstellen. De NVAO beoordeelde de onafhankelijkheid en deskundigheid van de commissie van deskundigen voor accreditatie. Het stimuleren van de kwaliteitscultuur op instellingsniveau rekent de NVAO sinds 2011 tot haar taken.

In 2013 werd het herziene accreditatiestelsel door verschillende organisaties geëvalueerd. De algemene conclusie luidde dat het stelsel in de kern goed functioneert. Er werden echter ook knelpunten gesignaleerd, met name ten aanzien van de hoge administratieve lasten die werden ervaren (OCW, 2013). De minister stelde een stuurgroep in die onderzocht hoe het accreditatiestelsel verder ontwikkeld en verbeterd kon worden.

Deze stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, bestaande uit vertegenwoordigers van VSNU, Vereniging Hogescholen, NRTO, ISO, LSVb, NVAO, Inspectie van het Onderwijs en Ministerie van OCW, kwam met een advies (Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, 2015) dat de minister in grote lijnen overnam. Op basis van dit advies stuurde de minister in 2015 de brief ‘Accreditatie op maat’ naar de Tweede Kamer. Zij schetste hierin haar plannen ten aanzien van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel (OCW, 2015). Doelstellingen voor de doorontwikkeling zijn:

- het stelsel levert transparante informatie en garanties voor studenten, werkgevers en andere maatschappelijke actoren met betrekking tot de kwaliteit van opleidingen;
- de ervaren lasten worden substantieel verminderd;
- vertrouwen staat voorop;
- docenten en bestuurders ervaren meer eigenaarschap;
- het draagvlak voor het stelsel blijft behouden.

De basis blijft peer review. Accreditatie vervalt niet meer automatisch na zes jaar. De oordelen ‘goed’ en ‘excellent’ komen te vervallen. Er komt een duidelijker onderscheid tussen activiteiten die gericht zijn op externe verantwoording van kwaliteit en activiteiten die onderwijsverbetering stimuleren. Hiermee wordt beoogd dat docenten opleidingsvisitaties als meer betekenisvol ervaren en meer eigenaarschap krijgen over kwaliteitsverbetering. Ook zijn wettelijke toetsingscriteria voor de kwaliteit van een opleiding versimpeld. Studenten krijgen een grotere rol bij visitaties door versterking van de positie van de opleidingscommissie en door de introductie van studentenpanels (Tweede Kamer, 2017). De Wet accreditatie op maat werd in juni 2017 ingediend en in februari 2018 aangenomen door de Tweede Kamer. In juni 2018 werd de wet ook aangenomen door de Eerste Kamer en per 1 februari 2019 trad de wet in werking.

1.4 Ontwikkelingen richting instellingsaccreditatie

Sinds 2011 bestaat de mogelijkheid om een ITK aan te vragen. De ervaringen met de ITK en BOB zijn positief, zo concludeerde de inspectie recent (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Instellingen ervaren de ITK als stimulerend. De combinatie ITK-BOB levert volgens de inspectie wel een grotere belasting op dan enkel de UOB; het blijkt lastig om op opleidingsniveau onderdelen te schrappen, omdat er op opleidingsniveau andere indicatoren zijn dan bij de ITK op instellingsniveau. Ook de minister van OCW vindt dat de hoofdkaders uit 2011 hebben geleid tot een krachtiger kwaliteitscultuur, maar dat het belangrijkste aandachtspunt blijft dat de lasten van accreditatie hoog zijn (Kamerstukken II 2016/17, 34735 nr. 3, 2017). De Wet accreditatie op maat bevat hiertoe verbeteringen, maar er is ook behoefte aan nieuwe impulsen. In de sectorakkoorden die zijn afgesloten met het hoger onderwijs (voorjaar 2018) is afgesproken te verkennen hoe een betere balans kan worden bewerkstelligd tussen kwaliteitsborging en werkdruk. Onderdeel hiervan is een nadere verkenning van instellingsaccreditatie (met een verplichte opleidingstoets). Daarnaast is een pilot gestart met instellingsaccreditatie met een lichtere opleidingsaccreditatie. Ook van dat experiment is het doel te onderzoeken of het leidt tot:

- meer eigenaarschap voor studenten en docenten;
- versterking van de kwaliteitscultuur binnen instellingen;
- een doelmatiger accreditatiestelsel (minder lasten, hogere baten).

In het experiment houdt de NVAO direct toezicht op de kwaliteitstandaarden ‘geformuleerde leerdoelen’ en ‘gerealiseerde leerdoelen’. De standaarden ‘toetsing’ en ‘leeromgeving’ onderzoekt de instelling zelf bij opleidingen. De uitkomsten hiervan publiceert de instelling en verantwoordt deze naar de omgeving. Instellingen bepalen zelf welke opleidingen meedoen met dit experiment met instellingsaccreditatie. Belangrijke voorwaarde voor deelname is ten eerste dat de instelling beschikt over een ITK. Instellingen zonder ITK kunnen alleen deelnemen als alle opleidingen de score ‘goed’ hebben op het criterium kwaliteitszorg bij een UOB in de afgelopen zes jaar. Voorts moet de verbetercapaciteit van de instelling voldoende zijn gebleken (er zijn geen negatieve accreditatiebesluiten na herstelperiodes) en de verbetercapaciteit is ook robuust (de instelling heeft een visie op het verbeterbeleid). Er kunnen maximaal zes instellingen meedoen in het experiment. Op dit moment zijn drie instellingen in het hbo gestart met de pilot instellingsaccreditatie.

1.5 Opzet en uitvoering van het landenonderzoek

In de volgende hoofdstukken zijn de resultaten van een dieptestudie weergegeven van de stand van zaken met betrekking tot instellingsaccreditatie in Vlaanderen, Schotland, Denemarken, Noorwegen, Estland en Letland. Deze landenstudie is gebaseerd op een intensieve web- en bronneninventarisatie. De hiervoor genoemde onderzoeksvragen hebben gefungeerd als leidraad bij deze inventarisatie.

De dieptestudie bestond allereerst uit een literatuurstudie en webinventarisatie die is aangevuld met (online en live) interviews. De werkwijze was er steeds op gericht dat gezocht is naar informatie tot het moment dat een punt van verzadiging is bereikt (er geen toegevoegde waarde meer was van de informatie) of totdat de informatie compleet was. Tot slot is op de onderdelen waar hiaten zijn geconstateerd de informatie aangevuld door middel van telefonische interviews en door contactpersonen in de landen ingevulde formuleren met informatievragen.

Alle bronnen die zijn gebruikt, zijn weergeven in bijlage 1. Een lijst met afkortingen is weergegeven in bijlage 2. In bijlage 3 is een (geanonimiseerd) overzicht opgenomen van contactpersonen die de onderzoekers hebben voorzien van informatie. Het rapport bevat veel informatie over de vormgeving van de instellingsaccreditatie, motieven die hierbij een rol hebben gespeeld en ervaringen van betrokkenen in de landen. De onderzoekers hebben veel tijd en moeite gestoken in het benaderen van contactpersonen in de landen om informatiehiaten aan te vullen. Er is naar gestreefd om binnen de landen zowel de visie te horen van accreditatieorganisaties, de landelijke overheid, onderwijsinstellingen en studenten. Dit heeft niet voor alle landen een compleet beeld opgeleverd. We hebben niet voor elk land alle perspectieven kunnen belichten. Ook was niet voor alle landen alle informatie beschikbaar. Belangrijk is te vermelden dat voor alle landen het begrip ‘instellingsaccreditatie’ is gebruikt, maar dat dit niet in alle landen dezelfde betekenis heeft. Tot slot moet opgemerkt worden dat niet in alle landen de invoering van de instellingsaccreditatie even ver gevorderd is; dat instellingsaccreditatie in sommige landen nog volop in ontwikkeling is of dat er plannen zijn om herzieningen door te voeren. Indien dit het geval is, is dit in de landenbeschrijving aangegeven.

De structuur van dit rapport is als volgt. Achtereenvolgens wordt de situatie beschreven in Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen, Schotland, Estland en Letland. De beschrijving vindt plaats naar analogie van de onderzoekvragen en start steeds met een verslag van de belangrijkste kenmerken van het hogeronderwijsstelsel en het accreditatiestelsel, waaronder een beschrijving van de wijze waarop met nieuwe opleidingen wordt omgegaan. Vervolgens wordt nader ingegaan op motieven die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor instellingsaccreditatie. Tot slot is beschreven in hoeverre verwachtingen zijn uitgekomen, wat succesfactoren en aandachtspunten zijn en hoe tevreden men is met het huidige stelsel. Het rapport start met een zelfstandig leesbare samenvatting met een verkorte weergave van de situatie per land, een beknopte conclusie en de belangrijkste aandachtspunten hiervan voor de Nederlandse context.

2 Vlaanderen

2.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel

In Vlaanderen bieden verschillende soorten instellingen erkende opleidingen aan in het hoger onderwijs. Naast de ambtshalve geregistreerde hogescholen (13) en universiteiten (5) zijn dat door de overheid (al dan niet ambtshalve) geregistreerde instellingen die doorgaans kleiner zijn en één of enkele erkende bachelor- of masteropleidingen aanbieden, en de hogere instituten voor schone kunsten. Universiteiten bieden academisch gerichte opleidingen; hogescholen beroepsgerichte graduaatsopleidingen en professionele bachelors, en binnen hun Schools of Arts ook academisch gerichte kunstopleidingen (Onderwijs in Vlaanderen, 2019a). In totaal kent Vlaanderen circa 34 instellingen. De achttien universiteiten en hogescholen werken samen in vijf associaties, elk bestaande uit een universiteit en één of meerdere hogescholen (Associatie KU Leuven, Associatie Universiteit & Hogescholen Antwerpen, Associatie Universiteit Gent, Universitaire Associatie Brussel en Associatie Universiteit – Hogescholen Limburg) (Onderwijs in Vlaanderen, 2019b). Alle erkende instellingen voor hoger onderwijs en hun erkende en geaccrediteerde opleidingen zijn opgenomen in het Hogeronderwijsregister (HOR) (Onderwijs in Vlaanderen, 2019c). Accreditatie of erkenning als nieuwe opleiding is een voorwaarde om bachelor- en mastergraden te kunnen uitreiken, en voor bekostiging en financiering.

Aansluitend op de Europese ontwikkelingen is tussen 2005 en 2009 de Vlaamse Kwalificatiestructuur (VKS) ontwikkeld. In 2009 is de VKS goedgekeurd door het Vlaams Parlement[2] en is het kwalificatieraamwerk met niveaudescriptoren en soorten kwalificaties wettelijk vastgelegd in een decreet. De implementatie ervan volgde na enkele amendementen in 2012. De VKS bestaat uit acht niveaus, van basisonderwijs tot universiteit, en biedt een ordening van kwalificaties die door de Vlaamse Regering erkend zijn. Dit bevordert de transparantie en uitwisselbaarheid van kwalificaties in het onderwijs en op de arbeidsmarkt (AKOV, 2012). Het VKS is gekoppeld aan het Qualifications Frameworks in the European Higher Education Area (Bologna framework) en het European Qualifications Framework (Nuffic, 2016).

De wettelijke basis voor het kwaliteitszorgsysteem in Vlaanderen is vastgelegd in een decreet ('decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen'). Het kwaliteitszorgsysteem kent daarin drie fasen: 1) interne beoordeling (zelfevaluatie uitgevoerd door de instelling); 2) externe beoordeling (beoordeling door de koepelorganisaties van het hoger onderwijs, de VLIR en de VLHORA; 3) accreditatie door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). De Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) en de Vlaamse Hogescholen Raad (VLHORA) werden in dit decreet als kwaliteitszorgautoriteiten verantwoordelijk voor de evaluatie van leeruitkomsten, de opleidingsspecifieke kenmerken en de afstemming daarvan met de gestelde niveaudescriptoren. De Vlaamse Hogescholen en Universiteiten Raad (VLUHR), in 2011 opgericht door VLIR en VLHORA, fungeert als aanspreekpunt voor het hoger onderwijs en staat tot op heden onder andere in voor de organisatie van de externe kwaliteitszorg van de bestaande hogeronderwijsopleidingen. De NVAO is sinds de oprichting in 2005 als onafhankelijke, binationale accreditatieorganisatie verantwoordelijk voor de accreditatie van hogeronderwijsopleidingen in Nederland en Vlaanderen. De NVAO heeft daarmee veel verantwoordelijkheden op het gebied van externe kwaliteitszorg overgenomen van VLIR en VLHORA (Nuffic, 2016).

2 De Vlaamse Gemeenschap heeft een eigen ministerie van Onderwijs en Vorming dat sinds 1981 bevoegd is voor onderwijsmaterie in Vlaanderen, naast algemene zaken als de leerplicht die door de federale overheid bepaald worden.

Het Vlaamse kwaliteitszorgstelsel focust nu en in de toekomst op de kwaliteit van individuele opleidingen en de verantwoording ervoor. In Vlaanderen was, net als in Nederland, periodieke opleidingsaccreditatie de kern van het kwaliteitszorgstelsel. Er was een beoordelingskader met afhankelijk van het type instelling drie of vier, breed omschreven standaarden: beoogd eindniveau, onderwijsproces, gerealiseerd eindniveau en interne kwaliteitszorg. Ook waren er clustervisitaties van een aantal samenhangende opleidingen door de VLUHR om de efficiëntie te verhogen. Daarbij speelde met name erkenning van instellingen en/of opleidingen een rol, en pas in tweede instantie ook kwaliteitsverbetering (Westerheijden e.a., 2014). Het nieuwe kwaliteitszorgstelsel dat van kracht wordt op 1 september 2019, is een geïntegreerd stelsel van externe kwaliteitszorg – al dan niet op instellingsniveau - dat de kwaliteit van bachelor- en masteropleidingen garandeert. De verantwoording gebeurt ofwel via een instellingsreview die de universiteiten en hogescholen de ruimte biedt om zelf borg te staan voor de kwaliteit van hun opleidingen en er verantwoording over af te leggen, ofwel via een beoordeling op opleidingsniveau door een extern evaluatieorgaan/kwaliteitszorgorganisatie. Bij elke beoordeling van onderwijskwaliteit worden externe, onafhankelijke deskundigen (peers) betrokken, hetzij door (een commissie ingesteld door) de instelling zelf, hetzij via een commissie die ingesteld wordt door de NVAO of door een evaluatieorgaan.

Elke nieuw op te starten opleiding ondergaat voor erkenning een toets nieuwe opleiding (TNO): een beoordeling door een externe commissie van de potentiële kwaliteit van de opleiding. Na de erkenning als nieuwe opleiding (voorwaardelijke erkenning is niet mogelijk) door de Vlaamse Regering voor een periode gelijk aan de opleidingsduur plus twee jaar, volgt op aanvraag van de opleiding een eerste opleidingsaccreditatie: de formele vaststelling door de NVAO dat de opleiding voldoet aan vooraf bepaalde kwaliteits- en niveauvereisten. Voor de universiteiten en hogescholen worden de TNO en de eerste opleidingsaccreditatie zodanig vormgegeven (vormvrijheid) dat ze zoveel mogelijk aansluiten bij de regie die de instelling voert op de kwaliteitsborging van haar opleidingen (procedures op maat van de eigen regie, maar niet in eigen regie). Na de eerste opleidingsaccreditatie met positieve uitkomst worden de universiteiten en hogescholen zelf verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit van de opleiding (NVAO, 2019b).

De initiële erkenning en accreditatie op opleidingsniveau gebeurt aan de hand van beoordelings- en toetsingskaders. Deze kaders zijn door de NVAO ontwikkeld en door de Vlaamse Regering bekrachtigd. Aan de hand van evaluaties door een externe commissie beoordeelt de NVAO of een opleiding aan de vooropgestelde kwaliteitseisen voldoet. Een positief besluit opleidingsaccreditatie heeft een geldigheidsduur van zes jaar en wordt geregistreerd in het HOR. Als de beoordeling negatief uitvalt, verliest de opleiding de accreditatie, wordt uit het register verwijderd en mag niet meer worden aangeboden. Het is mogelijk om gedurende een herstelperiode een tijdelijke erkenning voor 1 tot 3 jaar te verkrijgen (Westerheijden e.a., 2014).

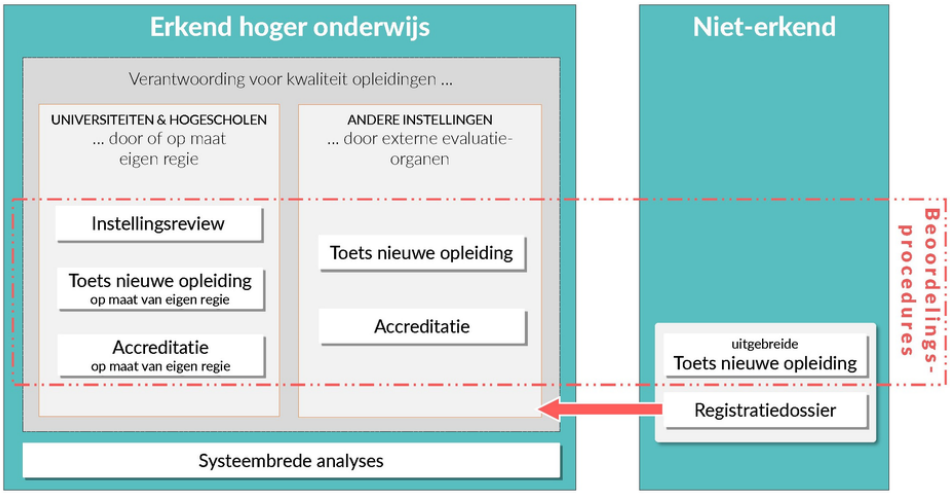
Bij de opleidingsaccreditatie op maat van de eigen regie wordt gekeken naar wat de opleiding beoogt, hoe dit wordt gerealiseerd en hoe de realisatie van het beoogde wordt vastgesteld. Ter voorbereiding van de beoordeling stelt de opleiding een zelfevaluatierapport op dat inzicht verschaft in de genoemde aspecten en daarnaast in de context waarbinnen de opleiding wordt aangeboden en in de wijze waarop interne en externe stakeholders, peers en deskundigen betrokken worden bij de opleiding. De opleiding kan voor de onderbouwing van de kwaliteit gebruikmaken van resultaten en uitkomsten van de eigen regie op de borging van de opleidingskwaliteit. De beoordeling door de reviewcommissie leidt tot een positief accreditatiebesluit, een positief accreditatiebesluit met een beperkte geldigheidsduur of een negatief accreditatiebesluit (NVAO, 2018 & 2019a). Voor een opleiding waarvan de kwaliteit voldoet, is de aanwezigheid van acht kwaliteitskenmerken geborgd:

1) de leerresultaten van de opleiding vormen een heldere en opleidingsspecifieke invulling van de internationale eisen met betrekking tot niveau, inhoud en oriëntatie;
2) het curriculum van de opleiding sluit aan bij de meest recente ontwikkelingen in het vakgebied, houdt rekening met de ontwikkelingen in het werkveld en is maatschappelijk relevant;
3) de voor de opleiding ingezette docenten bieden de studenten optimaal de mogelijkheid om de leerresultaten te behalen;
4) de opleiding biedt de studenten adequate en gemakkelijk toegankelijke voorzieningen en studiebegeleiding;
5) de onderwijsleeromgeving stimuleert de studenten om een actieve rol te spelen in het leerproces en draagt bij tot een vlotte studievoortgang;
6) de beoordeling van studenten weerspiegelt het leerproces en concretiseert de beoogde leerresultaten;
7) de opleiding verstrekt volledige en gemakkelijk leesbare informatie over alle fasen van de studieloopbaan;
8) informatie over de kwaliteit van de opleiding is publiek toegankelijk (NVAO, 2019a).

Er bestaat in Vlaanderen geen systeem met uitgebreide of beperkte opleidingsbeoordeling: er is volwaardige opleidingsaccreditatie, hetzij door externe procedures (de traditionele aanpak), hetzij omdat de instelling zelf de kwaliteitsborging uitvoert en de NVAO de accreditatie (na een positief besluit instellingsreview) op basis daarvan verlengt. Als dus op basis van een instellingsreview blijkt dat een universiteit of hogeschool niet zelf de kwaliteit van haar geaccrediteerde opleidingen kan borgen, neemt de NVAO deze borging per opleiding over (NVAO, 2019b).

De instellingsreview beoordeelt de wijze waarop een universiteit of hogeschool onderwijsbeleid voert. Als onderdeel van dat beleid voert elke instelling een regie om de kwaliteit van de opleidingen te borgen. Instellingen dienen bij de borging aandacht te besteden aan de essentiële elementen van onderwijskwaliteit: beoogde en gerealiseerde leerresultaten, curriculum, leeromgeving en toetsing (NVAO, 2017). Ze leggen over de onderwijskwaliteit maatschappelijk verantwoording af door informatie over de kwaliteit van elke geaccrediteerde opleiding te publiceren. Daarnaast zijn doelstellingen onder meer ook het centraal stellen van inhoud en resultaten en internationale vergelijking (benchmarking). Het draait hierbij om vertrouwen en dialoog, naast verantwoording (transparante en publieke informatie over de kwaliteit) en verbetering van de onderwijskwaliteit (NVAO, 2019a).

Figuur 1: Vlaamse kwaliteitszorgstelsel 2019-2025



Bron: NVAO, 2019b

Een eerste ronde instellingsreviews die heeft plaatsgevonden dient als nulmeting. In de periode november 2015 tot mei 2017 heeft deze nulmeting plaatsgevonden bij de universiteiten en hogescholen. De kwaliteit van hun onderwijsbeleid is getoetst aan de hand van vier standaarden:

- de visie van de instelling op de kwaliteit van haar onderwijs en het beleid dat daaruit voortvloeit;
- de implementatie en realisatie van dat beleid met aandacht voor het optimaliseren van de opleidingskwaliteit;
- de evaluatie en monitoring van de beleidsuitvoering en de uitkomsten van het beleid;
- het remediëringsvermogen van de instelling om bij te sturen waar nodig en de realisatie van haar beleidsdoelstellingen te verbeteren (NVAO, 2017).

In het nieuwe kwaliteitszorgstelsel wordt niet langer gewerkt met standaarden. De instellingsreview wordt (net als alle andere beoordelingsprocedures) vormgegeven aan de hand van een aantal samenhangende vragen die de reikwijdte bepalen van het onderzoek dat de beoordelingscommissie voert:

- Sluit het onderwijsbeleid van de instelling aan bij haar onderwijsvisie en de maatschappelijke uitdagingen waarmee de instelling geconfronteerd wordt?
- Verzekert de instelling dat het onderwijsbeleid toewerkt naar de vooropgestelde doelen?
- Wordt binnen dit beleid op een internationaal aanvaarde wijze de kwaliteit van elke geaccrediteerde opleiding geborgd?
- Geeft de instelling blijk van een kwaliteitscultuur op alle niveaus?

Tijdens de instellingsreview wordt de eigen regie van een instelling grondig onder de loep genomen. Pas wanneer een opleiding een positief accreditatiebesluit behaald heeft (na een toets nieuwe opleiding en daaropvolgende eerste opleidingsaccreditatie), wordt de universiteit of hogeschool zelf verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit van de opleiding, licht de NVAO toe. Dit enkel op voorwaarde dat ze een positief of voorwaardelijk positief besluit instellingsreview hebben. Ze gebruiken dan een eigen regie om de kwaliteitsborging voor elke opleiding onder hun verantwoordelijkheid uit te voeren. Vanaf de volgende ronde instellingsreviews wordt deze regie beoordeeld; in de voorbije ronde is die enkel het voorwerp geweest van een eerste advies van de commissie. Bij de beoordeling van de regie vormen kwaliteitscultuur, betrokkenheid van interne en externe stakeholders en externe, onafhankelijke peers en experts, en traceerbare, valide en navolgbare publieke informatie belangrijke elementen. Instellingen met een positief resultaat voor de instellingsreview zijn in staat om op internationaal aanvaarde wijze de kwaliteit van elke geaccrediteerde opleiding te borgen. Hun opleidingsaccreditaties worden dan tijdens de looptijd van het besluit instellingsreview in het HOR hernieuwd voor een periode van zes jaar. Faalt de instelling bij de instellingsreview (negatief besluit) dan valt de instelling terug op een systeem met zesjaarlijkse opleidingsaccreditatie op basis van een externe beoordeling door de NVAO. Op die manier blijft de opleiding en de kwaliteit ervan centraal staan in het stelsel. De NVAO is verantwoordelijk voor de uiteindelijke besluitvorming, gebaseerd op de evaluatie door een externe commissie. Deze commissie wordt in overleg met de instelling door de NVAO samengesteld.

In Vlaanderen is bewust gekozen voor de term instellingsreview, en niet instellingsaccreditatie, zo geeft de NVAO aan. Dat zou namelijk het beeld kunnen scheppen dat een instelling programmatierecht krijgt – zelf nieuwe opleidingen kan inrichten die niet meer voorgelegd hoeven te worden – en dat de opleiding niet langer meer het niveau is dat geaccrediteerd wordt. De focus op opleidingen en opleidingsaccreditatie blijft in Vlaanderen zoals gezegd echter bestaan, waarbij een uitspraak wordt gedaan over de kwaliteit op het niveau van elke opleiding. Elke nieuwe opleiding ondergaat steeds een toets nieuwe opleiding en dient vervolgens een positief besluit opleidingsaccreditatie te behalen. Pas nadien kunnen universiteiten en hogescholen zelf de verantwoordelijkheid voor de borging van de opleidingskwaliteit overnemen. De NVAO vervult op die manier een poortwachtersrol.

In de instellingsreview wordt beoordeeld of een instelling op een kwaliteitsvolle manier onderwijsbeleid voert, met inbegrip van de regie om de kwaliteit van haar opleidingen te borgen. De beoordeling gebeurt door een onafhankelijke reviewcommissie van peers – het profiel van deze commissie wordt afgestemd met de instelling – aan de hand van een kader (Kwaliteitszorgstelsel Vlaanderen 2019-2025 – Beoordelingskader Instellingsreview NVAO) (2019a). Ter voorbereiding op die beoordeling stelt de instelling een kritische reflectie op, met als doel de commissie inzicht te verschaffen in het onderwijsbeleid én te reflecteren op dit onderwijsbeleid c.q. het eigen functioneren. Daarbij wordt ook ingegaan op de context waarin de instelling haar onderwijsbeleid uitrolt en de keuzes die daarbij gemaakt zijn, de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van het onderwijsbeleid en de sterktes en aandachtspunten die daarbij tot uiting komen. Hiertoe gaat de kritische reflectie onder meer in op de onderwijsvisie, de kwaliteitscultuur, de wijze waarop beleid wordt geïmplementeerd, geëvalueerd en bijgestuurd, de regie op de borging van de kwaliteit van de opleidingen, de manier waarop interne en externe stakeholders, peers en deskundigen betrokken worden en de publieke informatie afkomstig uit de analyse van resultaten van de regie. Op basis van de kritische reflectie en eventueel een verkennend locatiebezoek stelt de commissie een onderzoeksvoorstel vast. Het uiteindelijke verdiepende locatiebezoek omvat een aantal reviewtrails (horizontale trails over thema's en verticale trails over opleidingen) die een antwoord bieden op de onderzoeksvragen. De commissie kan op basis hiervan komen tot een positief besluit instellingsreview, een negatief besluit instellingsreview of een positief besluit instellingsreview met beperkte geldigheidsduur.

Tijdens de eerste ronde instellingsreviews bleek er een breed draagvlak te bestaan voor het beleid van instellingen, zo ook onder docenten. Algemeen gesproken besteden instellingen onder meer veel aandacht aan empowerment van medewerkers. Eigenaarschap van kwaliteit wordt zo dicht mogelijk gebracht tot waar het hoort, met name tot bij de individuele docent. Het centrale beleid is veelal geworteld in decentrale initiatieven vanuit de werkvloer (opleidingen, departementen, studiegebieden of faculteiten). Daarbij wordt vanuit het centrale niveau aansturing en ondersteuning geboden, vaak in de vorm van ankerpersonen die op maat van de opleiding ondersteunen bij de decentrale vertaling en implementatie van het instellingsbrede beleid (strategisch plan, operationele doelstellingen en jaar(actie)plannen voor prioritering in het beleid, monitoring en opvolging). Via overlegplatformen op faculteits- en studiegebiedsniveau of centrale werkgroepen zorgt men voor kennisdeling en uitwisseling van goede praktijken (NVAO, 2017).

Het Vlaamse hoger onderwijs wordt gekenmerkt door een sterk uitgebouwde studentenparticipatie en de volwaardige inbreng van de studentenraden. Studenten voelen zich veelal betrokken en gehoord en zien de effecten van hun inbreng. Vooral op opleidingsniveau blijkt de studentenparticipatie goed te werken. Op instellingsniveau is het moeilijker om de voor studenten beschikbare mandaten ingevuld te krijgen, met name in - maar niet beperkt tot – de hogescholen. Een belangrijke aanbeveling die reviewcommissies deden in algemene zin is dan ook om de rol die studenten spelen voor inbreng op instellingsniveau verder te versterken (NVAO, 2017). Studenten hebben een rol bij de totstandkoming van de kritische reflectie van elke instelling zowel via de decretaal voorziene studentenraden alsook als formeel lid van de bestuursorganen. Ze zitten als gesprekspartner mee aan tafel in (gemengde) gespreksgroepen vanuit de instelling tijdens locatiebezoeken van de reviewcommissie en maken zoals de ESG voorschrijft deel uit van elke commissie (student-lid). Daarnaast is in het programma van de instellingsreview een apart tijdsslot voorzien dat vrij mag worden ingevuld door de studentenraad van de instelling. Een kanttekening vanuit een Vlaamse instelling daarbij is wel dat de betrokkenheid van studenten bij een opleiding vaak meer direct is dan bij de instelling, zoals dat ook het geval is bij docenten en externe stakeholders. De Vlaamse Vereniging van Studenten (VVS) vult aan dat studentenparticipatie weliswaar sterk is maar tegen grenzen aanloopt. Zo wordt van studenten een grote (vrijwillige) tijdsinvestering gevraagd en is er niet altijd professionele ondersteuning voorhanden (bijv. aanwezigheid in een instelling van een studentencoach).

De VVS zelf ziet zich beperkt in haar financiële middelen en zodoende ook in het kunnen faciliteren van professionele vormingen voor studentenvertegenwoordigers. Daarbij is er in Vlaanderen een groot tekort aan studentenvertegenwoordigers. Deze factoren hebben volgens de VVS invloed op de kwaliteit van studentenvertegenwoordiging.

De regionale verankering en goede samenwerking met het werkveld hebben de aandacht van instellingen. Een actieve en sterke betrokkenheid van het werkveld bij het onderwijsbeleid van instellingen is dan ook een succesfactor gebleken in de reviews, hoewel ook hier meer (onafhankelijke) experts uit de vakgebieden kunnen worden betrokken (NVAO, 2017). De stakeholders worden door de instellingen bovendien actief betrokken bij de regie en komen zo in beeld bij de instellingsreview, ook als gesprekspartner. In de commissie zit bovendien één commissielid dat vertrouwd is met beleids- en evaluatieprocessen vanuit een leidende functie in een organisatie buiten het hoger onderwijs; dit stelt de commissie in staat om in haar beoordeling een ander referentiekader dan dat van het hoger onderwijs te betrekken, zo vult de NVAO aan. De commissie gaat bij de review na hoe instellingen interne en externe stakeholders betrekken. Een instelling geeft aan dat het lastig is gebleken om externe stakeholders te betrekken bij de audittrails, vanwege het metakarakter ervan en de grotere 'afstand' van de stakeholders ten opzichte van de thema's die spelen op instellingsniveau.

Extern toezicht speelt in de accreditatie van (nieuwe) opleidingen in het nieuwe stelsel nog steeds een grote rol. De NVAO is als accreditatieorgaan betrokken bij verschillende fasen van dit proces. Voor alle instellingen geldt dat de erkenning van een nieuwe opleiding door de Vlaamse Regering gebeurt na een toets nieuwe opleiding die door de NVAO wordt uitgevoerd. Ook de opleidingsaccreditatie door de NVAO zoals die in het verleden bestond, blijft bestaan voor elke nieuwe opleiding (volgend op de erkenningstermijn). Instellingen anders dan universiteiten en hogescholen hebben vervolgens te maken met een periodieke (zesjaarlijkse) opleidingsaccreditatie. Voor universiteiten en hogescholen is het voldoende om eenmaal een opleidingsaccreditatie met positief gevolg af te ronden. Indien ze echter een voorwaardelijk positief resultaat behalen, moet er opnieuw opleidingsaccreditatie door de NVAO gebeuren na de herstelperiode. Wanneer hun opleidingen een positieve opleidingsaccreditatie behaald hebben, vallen ze onder de verantwoordelijkheid van de universiteit of hogeschool zelf (kwaliteitsborging door middel van eigen regie). Indien uit de instellingsreview blijkt dat instellingen via hun regie niet in staat zijn om de kwaliteit van hun opleidingen te borgen, vallen ze terug naar een systeem van zesjaarlijkse, externe opleidingsaccreditatie – uitgevoerd door de NVAO – voor al hun opleidingen. Kanttekening daarbij van een Vlaamse instelling is dat zij niet voor een formele eindtoets voor elke opleiding is om de (basis)kwaliteit vast te stellen, zolang de instelling kan verantwoorden waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn met het oog op het garanderen van de kwaliteit van elke opleiding en met aandacht voor het proces van detecteren, remediëren en opvolgen van tekorten van haar opleidingen.

De instellingsreview is verplicht voor universiteiten en hogescholen. Zij kunnen er niet voor kiezen om elke opleiding via een opleidingsbeoordeling te laten accrediteren. Alle andere instellingen worden daarentegen uitgesloten van de instellingsreview. Zij dienen wel periodiek elk van hun opleidingen te laten beoordelen door een extern evaluatieorgaan, zijnde een EQAR (European Quality Assurance Register)-geregistreerde kwaliteitszorgorganisatie of een kwaliteitszorgorganisatie die door de NVAO erkend is en werkt in overeenstemming met de Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG 2015) (NVAO, 2019a). Niet-erkende onderwijsverstrekkers kunnen door de Vlaamse Regering geregistreerd worden als aanbieder van erkend hoger onderwijs. Dit gebeurt op basis van een registratiedossier, aangevuld met een positief besluit van de NVAO over de (potentiële) kwaliteit van hun onderwijs na uitvoering van een uitgebreide toets nieuwe opleiding voor minstens één van hun opleidingen (NVAO, 2019b).

Universiteiten en hogescholen hebben bijzonder veel vrijheid in het stelsel. Zij bepalen in grote mate de invulling van de beoordelingsprocedures voor hun instelling. Zowel instellingsreviews als procedures op opleidingsniveau (TNO en eerste accreditatie) gebeuren op maat van de instelling. Uiteraard moeten instellingen bij de invulling er zorg voor dragen dat ze een commissie van peers weten te overtuigen. Recentelijk werd beslist een onderscheid te maken in de kostprijs van de instellingsreview voor grote, middelgrote en kleine instellingen, geeft de NVAO aan. Er is in die zin sprake van een statusverschil tussen instellingen. Er is geen onderscheid tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs in Vlaanderen. Wel zijn er geregistreerde, niet-gesubsidieerde instellingen; veelal gaat het om kleine instellingen met een beperkt aantal opleidingen. Zij kennen geen verplichte instellingsreview en vallen onder het systeem van opleidingsaccreditatie.

2.2 Motieven voor de invoering van instellingsreview

Over het nieuwe stelsel is in gezamenlijkheid een akkoord bereikt. In 2014 bestond nog het idee om de instellingsreview te combineren met opleidingsaccreditatie, maar de instellingen beschouwden dit als dubbel werk. In overleg tussen instellingen, koepels, de studentenvereniging, NVAO en de overheid is gaandeweg het nieuwe stelsel ontwikkeld, eerst met de eerste ronde instellingsreviews die als nulmeting bedoeld was (zonder rechtsgevolgen). Toezichthouder is de overheid (Ministerie van Onderwijs en Vorming). De Inspectie bestaat in Vlaanderen al enige tijd niet meer, alleen voor het leerplichtonderwijs. Het overleg tussen alle partners (NVAO, overheid en instellingen, VLUHR als waarnemer) is georganiseerd in een Klankbordoverleg. Dit overleg komt nog steeds tweemaandelijks samen onder voorzitterschap van de NVAO.

Er is gezocht naar een aanpak waarin instellingen meer eigenaarschap en autonomie in het kwaliteitszorgproces zouden krijgen. Dit had als doel te komen tot een beoordelingsprocedure die beter aansluit bij de context van de individuele instelling en een duidelijke meerwaarde voor de instelling betekent in het stimuleren van de onderwijskwaliteit. Aanleiding was dat deze meerwaarde na drie decennia van opleidingsaccreditaties niet meer in verhouding stond tot de vereiste inspanningen. Bovendien wilde men een verlaging van de (financiële) lasten bereiken (NVAO, 2017). In 2017-2018 vond een evaluatie plaats van het stelsel, na een eerste ronde instellingsreviews (nulmeting).

De nulmeting wijst uit dat instellingen zelf een sterke visie en daarop aansluitend beleid neer kunnen zetten. Naar aanleiding van de eerste ronde instellingsreviews die als een nulmeting gold, heeft de NVAO een overzichtsrapportage opgemaakt waarin de bevindingen worden besproken (NVAO, 2017). Eén van de conclusies hierin is dat instellingen grote inspanningen hebben geleverd in de aanloop naar de reviews. Zij hebben aangetoond kwaliteit een plaats te hebben gegeven in hun onderwijsbeleid en beleidsuitvoering. De instellingen volgen via hun kwaliteitszorgactiviteiten nauwgezet de kwaliteit van de opleidingen. In alle instellingen is deze monitoring een continu proces. Ten tijde van de eerste instellingsreviews waren de interne feedback- en opvolgsystemen nog in volle ontwikkeling. In hun advies over de regie hebben de commissies het betrekken van externe, onafhankelijke deskundigen als prioriteit genoemd, samen met de verantwoordingsplicht van instellingen (het leveren van publieke informatie over de kwaliteit van de opleidingen).

Uitgangspunt bij de instellingsreviews is de door de NVAO ontwikkelde Waarderende Aanpak. Deze zal gehandhaafd blijven als sturende filosofie voor het Vlaamse kwaliteitszorgstelsel (NVAO, 2017). Het nieuwe stelsel zal ingaan op 1 september 2019, waarbij rekening wordt gehouden met zesjaarlijkse termijnen en een spreiding van procedures in de tijd. Voor de instellingsreview houdt dit in dat de eerste ‘officiële’ procedures zullen plaatsvinden in het academiejaar 2020-2021.

De beleving van de planlasten door instellingen is veranderd. In de beleidsontwikkeling in Vlaanderen heeft de ervaring binnen hogeronderwijsinstellingen van hoge planlasten mede geleid tot de beslissing om over te gaan op evaluaties op instellingsniveau (Westerheijden e.a., 2014). De NVAO geeft aan dat voor haar het reduceren van administratieve lasten echter nooit een prioriteit is geweest. Desalniettemin ervaren de opleidingen een vermindering in de administratieve overlast door het wegvallen van de opleidings-accreditaties. Aan de andere kant brengt de eigen verantwoordelijkheid voor de borging van de opleidings-kwaliteit ook een behoorlijke werklast met zich mee, die echter niet als planlast wordt ervaren omdat de eigen regie maximaal inspeelt op de eigen context en een duidelijke meerwaarde inhoudt voor de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit.

Doel van het nieuwe kwaliteitszorgstelsel is de autonomie van de instellingen fundamenteel te versterken. Er was volgens de NVAO geen sprake van onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid. Er is wel gekozen om die bij de VLUHR (en dus extern) belegde verantwoordelijkheid te verschuiven naar de instellingen, omdat zij aangaven hier klaar voor te zijn en het vertrouwen verdienden. De overgang naar het nieuwe, meer geïntegreerde kwaliteitszorgstelsel in 2015 had dus voornamelijk het doel de instellingen de mogelijkheid te geven om de verantwoordelijkheid voor het eigen interne kwaliteitsbeleid te staven. Een procedure op instellingsniveau maakt de instellingen nog meer zelf verantwoordelijk voor het borgen en verbeteren van de kwaliteit van hun opleidingen. Daarnaast was het oude systeem met opleiding-saccreditaties meer dan 25 jaar oud. De overgang naar een nieuw systeem breekt het routinematige aspect dat na verloop van tijd ontstaat en creëert opnieuw meerwaarde.

Het verhoogde eigenaarschap en de grotere autonomie voor de instellingen versterken de kwaliteit. Kritische punten in het ‘oude’ systeem waren naast de administratieve lasten onder andere ook dat de internationale dimensie te weinig aan bod kwam, dat er te veel focus lag op processen en procedures – in plaats van op het bereikte eindniveau en resultaten - en dat kwaliteitsverbetering en onderscheidend vermogen onvoldoende werden gestimuleerd. Men ervoer het systeem als te veel gericht op een zekere basiskwaliteit en te weinig gericht op de toekomst (Westerheijden e.a., 2014). Onderwijsvernieuwing werd niet gehinderd onder het oude stelsel. Echter, in het verleden hebben de kaders en standaarden met hun criteria volgens de NVAO instellingen niet actief gestimuleerd om creatief te zijn, maar eerder om het ‘oude vertrouwde’ te cultiveren om geen risico te lopen bij externe beoordelingen op opleidingsniveau.

2.3 Opbrengsten en impact

Vlaamse instellingen ervaren het zeer open referentiekader van het nieuwe stelsel als een voordeel. De acht kwaliteitskenmerken ziet één van de hogescholen als helder en passend voor de onderwijspraktijk in het hoger onderwijs. Hierdoor is het vrij gemakkelijk om deze kwaliteitskenmerken in te bouwen in de eigen regie van kwaliteitszorg en kwaliteitsborging. Dat in een instellingsreview de eigen regie wordt beoordeeld en niet de kwaliteit van elke individuele opleiding wordt als positief ervaren. Er kan meer op maat worden gewerkt en meer volgens de eigen cultuur en visie. Ook het tijdpad is vrij te bepalen; in het geval van een curriculumomvorming bijvoorbeeld kan men een screening/visitatie plannen bij de start ervan of juist na de omvorming, mede afhankelijk van de stijl/cultuur van een opleiding.

Zowel de NVAO als de VLUHR stellen vast dat het draagvlak voor het nieuwe stelsel groot is. Dat heeft zich ook vertaald in politieke goedkeuring: het nieuwe stelsel is in het Vlaams Parlement unaniem goedgekeurd. Ook alle betrokkenen (koepels, instellingen, studenten) zijn voornamelijk positief over wat er voorligt. Het kunnen kiezen van een eigen focus hierin (accenten/speerpunten) geeft veel voldoening, aldus instellingen. Zij kunnen zaken zelf goed inschatten en bijsturen en vinden het kunnen beoordelen van instellingen per thema in plaats van per opleiding een groot pluspunt van het nieuwe systeem. Het feit dat er een publieke uitspraak wordt gedaan over de kwaliteit van een instelling, heeft wel invloed op de beleving van het accreditatieproces. Bij een beoordeling die niet zonder meer positief is, ervaart men dit als imagoverlies.

Er is door instellingen veel tijd gestoken in het uitwerken van een eigen regie en systeem van borging. Zo licht een instelling toe dat zij de basis van het kader met kwaliteitskenmerken heeft vertaald in eigen criteria (bijv. maximaal 16 leerresultaten per opleiding) en instrumenten. Daarbij zijn systemen voor opvolging van strategische plannen geïmplementeerd. De ervaring is dat het management dichterbij de opleidingen is komen te staan, met meer centrale invloed gecombineerd met de eigen verantwoordelijkheid van de opleidingen. De hogeschool heeft een alternatieve manier ontworpen om input te leveren voor de visitaties (via een softwaresysteem), zodat opleidingen minder tijd kwijt zijn aan het schrijven van zelfevaluatierapporten.

Instellingen geven aan zeer verheugd te zijn met het nieuwe stelsel. Men noemt de aanpak verbeterd en ervaart de Waarderende Aanpak van de NVAO als prettig. Het systeem is in de beleving van instellingen minder rigide geworden, en er wordt meer rekening gehouden met diversiteit. De belangrijkste positieve effecten van de instellingsreview die instellingen verder noemen zijn: het stimuleren van een kwaliteitscultuur; het samengaan van kwaliteitsverbetering en -bewaking; meer autonomie in de vormgeving van de kwaliteitsbewaking in eigen regie (met als gevolg meer eigenaarschap bij betrokken actoren en een aansluiting bij de eigen cultuur en structuur); meer handvatten om in dialoog te gaan met de opleidingen over hun kwaliteit en de benodigde ondersteuning; meer aandacht voor belangrijke principiële uitgangspunten zoals actieve betrokkenheid van stakeholders, opvolging en transparantie, en als gevolg van dit alles: meer positieve energie. De NVAO benoemt nog als positieve effecten van de instellingsreviews: het brengen van de zorg voor kwaliteit waar die hoort, met name tot bij de individuele docent; de mogelijkheid om op maat van instellingen te werken, met aandacht voor context en eigenheid, maar zonder de ESG in het gedrang te brengen; verlaging van de extern opgelegde administratieve lasten; en het korter op de bal kunnen spelen van instellingen, zodat er op elk moment actuele informatie over de opleidingskwaliteit publiek gemaakt kan worden. Als belangrijkste negatieve effect ziet de NVAO het wegvallen van de clustergewijze beoordeling van opleidingen en daardoor een stuk vergelijkbaarheid of nationale benchmarking.

De grote mate van eigenaarschap en autonomie bij de vormgeving van de kwaliteitsborging voor de meeste opleidingen heeft geleid tot een sterkere kwaliteitscultuur. De instellingsreviews hebben aan het licht gebracht dat de kwaliteit op alle niveaus binnen de instellingen bespreekbaar is. De instellingen voelen zich eigenaar en geven zelf vorm aan hun processen.

Het uitgangspunt is dat de meerderheid van de instellingen effectief een lastenverlaging zal ervaren. De administratieve lasten die het kwaliteitszorgstelsel met zich meebrengt, worden mee opgevolgd door de NVAO (NVAO, 2017). De lastenverlaging heeft twee oorzaken: enerzijds zijn sommige administratieve lasten die voorheen van buitenaf werden opgelegd nu geïnternaliseerd en worden door instellingen anders ervaren omdat ze een rechtstreekse meerwaarde vormen binnen (delen van) het eigen beleid. Anderzijds hebben instellingen de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van hun onderwijsbeleid en hun regie, waarvan ze nu de effecten zullen merken in de vorm van onder andere lagere administratieve lasten.

De ervaring van instellingen is dat deze doelstelling niet volledig wordt gehaald. Nagenoeg elke instelling organiseert nu zelf een vorm van visitatie, met de bijbehorende samenstelling van een commissie met externen. Het binnenbrengen van een kritische, onafhankelijke externe blik in het systeem van kwaliteitszorg is haalbaar maar vraagt heel wat inspanning, zo geeft de verantwoordelijke kwaliteitszorg van een Vlaamse hogeschool desgevraagd aan. Het wordt echter ook door de hogeschool als terecht noodzakelijk gezien, omdat het een essentieel onderdeel is van kwaliteitsborging (het principe van meervoudig kijken). Ook de VLUHR stelt vast dat de planlast niet is verminderd, eerder vermeerderd. Echter, nu instellingen zelf de regie hebben en het tijdpad mogen bepalen, blijkt dit voldoende te compenseren.

De planlast wordt als zinvoller en minder als last ervaren nu de instelling zelf kan bepalen wat er nodig is. Met de komst van het nieuwe systeem ervaart men soms op opleidingsniveau een lastenverlichting, hoewel men ook hier continu bezig is met kwaliteitszorg. Het centrale niveau binnen instellingen, verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van de eigen regie, ervaart een verzwaring van de werklast. Hoewel kwaliteitsborging altijd gepaard gaat met een werklast (o.a. monitoring, opvolging, rapportering, bevraging), is de instelling nu eigenaar van de procedures voor kwaliteitsborging en kan ze maximaal afstemmen op de eigen context. In het besef dat een instelling in haar regie zelf ook administratieve overlast kan genereren voor de individuele opleidingen, docenten, administratieve staf en andere betrokkenen, hebben de reviewcommissies bij hun adviezen over de regie duidelijk aangegeven dat instellingen waakzaam moeten zijn over hoe ze hun regie opzetten, zodat ze geen overbodige werklast creëren en het systeem zwaarder maken dan nodig (NVAO, 2017). De NVAO voegt daaraan toe het niet abnormaal te vinden dat bij de opstart van een nieuw systeem zaken zwaarder worden aangezet dan nodig. Een grondige evaluatie van wat nuttig en nodig is, zal instellingen in de komende jaren toelaten om hun regie 'fit for purpose' te maken en de frequentie en invulling van kwaliteitszorgactiviteiten en hun opvolging te optimaliseren binnen hun eigen context.

Het nieuwe stelsel met instellingsreviews legt veel verantwoordelijkheid en eigenaarschap bij de instellingen. Ze krijgen het vertrouwen om de onderwijskwaliteit in de opleidingen zelf te borgen en lijken dit op basis van de eerste resultaten ook waar te maken. Binnen instellingen krijgen faculteiten, departementen en opleidingen de ruimte om doelstellingen in hun eigen tempo te realiseren, hetgeen rust en vertrouwen schept (NVAO, 2017). De NVAO voegt daaraan toe dat een belangrijke factor is dat er binnen het concept van de Waarderende Aanpak en de basisfilosofie van het stelsel bij elke beoordelingsprocedure van wordt uitgegaan dat de instelling of opleiding voldoet aan de beoordelingsgrond. Het tegendeel moet omstandig gemotiveerd worden. Commissies geven instellingen en opleidingen met andere woorden het vertrouwen en gaan niet actief op zoek naar wat niet werkt. Belangrijker zijn aspecten als een duidelijke visie, voortvarende implementatie van het beleid en remediëringsvermogen. Dat neemt niet weg dat commissies bij hun beoordelingen een kritisch onderzoek kunnen voeren en op onderbouwde wijze aandachtspunten kunnen identificeren die leiden tot aanbevelingen of voorwaarden. Issues die niet eenduidig benoemd of onderbouwd kunnen worden, kunnen nooit leiden tot voorwaarden.

Het Vlaamse stelsel lijkt grotendeels te slagen in het bereiken van de vooropgezette doelen. Via het toebedelen van meer eigenaarschap en autonomie in het kwaliteitszorgproces aan instellingen wilde men komen tot een beoordelingsprocedure die beter aansluit bij en meerwaarde biedt voor de afzonderlijke instellingen. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit verschuift naar de instellingen zelf. Uit de resultaten van de eerste instellingsreviews kan afgeleid worden dat het systeem hierin succesvol lijkt, aangezien instellingen in staat zijn gebleken zelf een stevige visie en beleid op maat neer te zetten (NVAO, 2017). Daarnaast zouden de aanpassingen in het stelsel gepaard moeten gaan met lagere administratieve (en financiële) lasten. Dit doel lijkt gedeeltelijk gehaald te worden: hoewel de perceptie van de planlast wel degelijk is veranderd, ligt er nog steeds veel administratieve last bij de instellingen. Echter, dit is iets dat inherent is aan een kwaliteitszorgsysteem en waarvan de instellingen zelf de noodzaak erkennen.

Een succesfactor is de geclusterde aanpak van de instellingsreviews, rapporteert de NVAO in haar overzichtsrapportage van de instellingsreviews in 2016-2017. Dit heeft geleid tot een uitwisseling van expertise tussen alle betrokkenen, niet in de laatste plaats de instellingen. Een consistente werkwijze is onder andere bevorderd door tussentijds clusteranalyses uit te voeren en rapporten van commissies te beoordelen op onderlinge vergelijkbaarheid in de onderbouwing van de oordelen. Vanuit de instellingen was er een grote betrokkenheid bij het hele proces (NVAO, 2017).

Op basis van de eerste ronde instellingsreviews zijn enkele kritische succesfactoren benoemd, onder meer de benodigde aandacht van instellingen voor het bepalen van succesindicatoren voor (tussentijdse) opvolging, gericht op processen en resultaten, en het zoeken van meer balans tussen centrale sturing vanuit de instelling en decentrale autonomie. Daarnaast is vaak een sterk advies gegeven om verder invulling te geven aan de inbreng van externe, onafhankelijke input, met een brede focus, en om voldoende centrale sturing te voorzien voor het extern benchmarken van opleidingen (NVAO, 2017).

Twee verdere kritische succesfactoren, benoemd door de NVAO, zijn:

- Zullen instellingen voldoende frequent voldoende diverse externe peers en experts (en andere stakeholders) betrekken bij hun kwaliteitsborging (regie)?
- Zal men voldoende publiek informeren over sterktes van elke opleiding en eventuele aandachtspunten die aangepakt moeten worden (en de manier waarop dat gebeurt)? (aangezien de universiteiten en hogescholen binnen de regie voor elk van de opleidingen publiekelijk informatie moeten voorzien over de kwaliteit).

Voornaamste risico volgens de NVAO is dat instellingen de verantwoordelijkheid voor de borging van de kwaliteit van hun opleidingen niet voldoende ernstig nemen en aandachtspunten niet of onvoldoende benoemen en opvolgen. Het subtiele evenwicht dat er bestaat tussen publiek informeren over opleidingskwaliteit en het in de markt zetten van het opleidingsaanbod (m.a.w. de tegenstelling tussen de taken van de dienst kwaliteitszorg en de dienst communicatie van een instelling) vraagt om goed management. Uit de eerste ronde instellingsreviews kwam naar voren dat instellingen soms weinig zicht hadden op de decentrale uitwerking van centraal beleid (NVAO, 2017). Commissies adviseerden in die fase dan ook om monitoringtools te verfijnen en te systematiseren om strategische doelstellingen te kunnen opvolgen, en om beleidsplannen te concretiseren en faseren om processen hanteerbaar te houden en te bestendigen. Ook is het van belang genoemd dat op termijn een gezonde balans wordt gezocht tussen de werklast en de opbrengst van het kwaliteitszorgsysteem, door bepaalde processen te verlichten (NVAO, 2017).

Instellingen zien zelf weinig tot geen negatieve effecten. Genoemd is wel de strakkere interne scheiding tussen kwaliteitsbewaking en kwaliteitsontwikkeling, met implicaties voor de interne organisatie en rolverdeling en een minder evidente wisselwerking tussen beide perspectieven. Daarbij ziet men echter ook de andere kant: functiescheiding kan als een gezond principe en dus als positief effect worden beschouwd. Een uitdaging wordt ook gezien in de finale beoordeling van de kwaliteit van elke opleiding. Waar dit in het vorige systeem gekoppeld was aan de visitatie, zit dit nu geïntegreerd in de eigen regie van kwaliteitsborging en behoort tot de verantwoordelijkheid van het bestuur. Vraag daarbij is hoe deze beoordeling er precies uit gaat zien.

Een door de VLUHR genoemd aandachtspunt is de benodigde transparantie waar het decreet melding van maakt: informatie op websites van instellingen/opleidingen over de output van de regie moet goed vindbaar zijn. Het decreet maakt hier melding van, maar er bestaan nog geen bindende afspraken over. Eén van de instellingen geeft aan hier druk mee bezig te zijn. De hogeschool wil informatie toegankelijker presenteren voor aankomende studenten en andere stakeholders, bijvoorbeeld aan de hand van infographics en quotes. Met de inwerkingtreding van het nieuwe decreet in september 2019 wil men de publieke informatie aangescherpt hebben. Bedoeling is dan ook dat publieke informatie meer dan vroeger wordt afgestemd op het doelpubliek.

Een belangrijke aanvulling in het nieuwe systeem van kwaliteitszorg hoger onderwijs is de invoering van systeembrede analyses. Deze zijn bedoeld om goede praktijken uit te wisselen en de expertise van (internationale) experts binnen te brengen. Het zijn uitdrukkelijk geen beoordelingsprocedures en de uitkomsten worden ook niet meegenomen in toekomstige beoordelingen. De NVAO organiseert jaarlijks een systeembrede analyse. De thema's worden in cocreatie bepaald met alle betrokkenen binnen de hogeronderwijsgemeenschap. Er wordt een kalender opgesteld voor zes jaar. Universiteiten en hogescholen zijn verplicht om als instelling of via een of meer van hun opleidingen ten minste tweemaal deel te nemen per cyclus van zes jaar. De andere instellingen kunnen op vrijwillige basis deelnemen. De systeembrede analyses starten in academiejaar 2020-2021. Hiermee hebben de Vlaamse instellingen dus nog geen ervaring, waardoor het moeilijk in te schatten is wat de meerwaarde zal zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en welke extra werklast deze analyses met zich mee zullen brengen.

2.4 Conclusie en samenvatting

In deze paragraaf worden de hoofd- en deelvragen van het vergelijkend onderzoek beantwoord voor Vlaanderen.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het hogeronderwijsstelsel?

Erkend hoger onderwijs in Vlaanderen wordt verzorgd door ambtshalve geregistreerde hogescholen en universiteiten (verenigd in vijf associaties), door kleinere geregistreerde instellingen die één of enkele opleidingen aanbieden, en door de hogere instituten voor schone kunsten. Alle erkende instellingen voor hoger onderwijs en hun erkende en geaccrediteerde opleidingen zijn opgenomen in het Hogeronderwijsregister. Accreditatie of erkenning als nieuwe opleiding is een voorwaarde om bachelor- en mastergraden te kunnen uitreiken, en voor bekostiging en financiering. De in 2009 ingevoerde Vlaamse Kwalificatiestructuur is gekoppeld aan Europese kaders en biedt een transparante ordening van wettelijk erkende kwalificaties met niveaudescriptoren. De Vlaamse Hogescholen en Universiteiten Raad (VLUHR), in 2011 opgericht, fungeert als aanspreekpunt voor het hoger onderwijs en staat onder andere in voor de organisatie van de externe kwaliteitszorg van de bestaande opleidingen.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het accreditatiestelsel?

De NVAO is sinds de oprichting in 2005 als onafhankelijke, binationale accreditatieorganisatie verantwoordelijk voor de accreditatie van hogeronderwijsopleidingen in zowel Nederland als Vlaanderen. In het nieuwe Vlaamse kwaliteitszorgstelsel dat van kracht wordt op 1 september 2019 staat de kwaliteit van opleidingen centraal. De verantwoording gebeurt ofwel via een instellingsreview die de universiteiten en hogescholen de ruimte biedt om zelf borg te staan voor de kwaliteit van hun opleidingen nadat deze een positief accreditatiebesluit behaald hebben, ofwel via een beoordeling op opleidingsniveau door een externe partij. De instellingsreview is verplicht voor universiteiten en hogescholen maar niet mogelijk voor alle andere instellingen; zij dienen periodiek elk van hun opleidingen te laten beoordelen door een extern evaluatieorgaan. Tijdens de instellingsreview wordt de eigen regie van een instelling grondig onder de loep genomen. Bij elke beoordeling van onderwijskwaliteit worden externe, onafhankelijke deskundigen (peers) betrokken. Een belangrijke aanvulling in het nieuwe systeem van kwaliteitszorg is ook de invoering in 2020-2021 van systeembrede analyses, die zijn bedoeld om goede praktijken uit te wisselen en de expertise van (internationale) experts binnen te brengen.

Wat zijn de motieven voor instellingsaccreditatie?

In overleg tussen instellingen, koepels, de Vlaamse Vereniging van Studenten, NVAO en de overheid is het nieuwe stelsel ontwikkeld. Overwegingen daarbij waren onder andere te komen tot meerwaarde voor instellingen in het stimuleren van de onderwijskwaliteit, en tot minder administratieve en financiële lasten.

Voornaamste doel van het nieuwe stelsel is de autonomie van de instellingen te versterken door hen verantwoordelijk te maken voor de borging van de kwaliteit van de opleidingen.

Hoe is de organisatie en het ontwerp van instellingsaccreditatie vormgegeven?

Universiteiten en hogescholen bepalen in grote mate de invulling van de beoordelingsprocedures voor hun instelling (ook op opleidingsniveau), die op maat worden vormgegeven. Via hun onderwijsbeleid en regie borgen instellingen de kwaliteit van opleidingen, op het niveau van beoogde en gerealiseerde leerresultaten, curriculum, leeromgeving en toetsing. Extern toezicht blijft aanwezig bij de accreditatie van opleidingen in het nieuwe stelsel: alle nieuwe opleidingen doorlopen een toets nieuwe opleiding en er vindt standaard een opleidingsaccreditatie door de NVAO plaats, aan de hand van beoordelings- en toetsingskaders. Bovendien is het betrekken van externe stakeholders, peers en deskundigen een noodzakelijk en verplicht aspect van de eigen regie. Instellingen organiseren met andere woorden ook zelf een deel van het externe toezicht en de manier waarop dit gebeurt, wordt beoordeeld binnen de instellingsreview. Universiteiten en hogescholen hoeven slechts eenmaal een opleidingsaccreditatie met positief gevolg af te ronden (eventueel na een herstelperiode). Overige instellingen hebben altijd te maken met een periodieke (zesjaarlijkse) opleidingsaccreditatie (voor hen is een instellingsreview niet mogelijk).

Wat zijn de (positieve en negatieve) opbrengsten en impact van instellingsaccreditatie?

Het draagvlak voor het nieuwe stelsel is groot. Studenten, docenten en externe stakeholders worden door instellingen actief bij de kwaliteitszorg betrokken en zijn volgens de instellingen en koepels veelal positief over de gevolgen van het stelsel. Universiteiten en hogescholen hebben bijzonder veel vrijheid in het stelsel en ervaren een stimulans van de kwaliteitscultuur. Aandachtspunten die benoemd zijn, zijn onder andere het bepalen van succesindicatoren voor (tussentijdse) opvolging, het invulling geven aan de inbreng van externe, onafhankelijke input, het zoeken van meer balans tussen centrale sturing en decentrale autonomie binnen instellingen en het extern benchmarken van opleidingen. Daarnaast is het van belang dat instellingen de verantwoordelijkheid voor de borging van de kwaliteit van hun opleidingen voldoende serieus nemen en voldoende publiek informeren over de kwaliteit van hun opleidingen. Ook mag er aandacht uitgaan naar de kwaliteit van de studentenparticipatie, met de nodige ondersteuning daarvan. Tot slot is er door het wegvallen van de clustergewijze beoordeling van opleidingen minder sprake van vergelijkbaarheid of nationale benchmarking.

Wat heeft de invoering van instellingsaccreditatie betekend voor de balans tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en het ervaren van meer vertrouwen en minder (ervaren) administratieve lastendruk door hogeronderwijsinstellingen anderzijds?

Het nieuwe stelsel met instellingsreviews legt veel verantwoordelijkheid en eigenaarschap bij de instellingen. Ze krijgen het vertrouwen om de onderwijskwaliteit in de opleidingen zelf te borgen en lijken dit op basis van de eerste resultaten ook waar te maken. De ervaringen van Vlaamse instellingen met de eerste ronde instellingsreviews (nulmeting) en met de daarbij gehanteerde ‘waarderende aanpak’ zijn positief. Zo ervaren zij een stimulans van de kwaliteitscultuur, meer autonomie in de vormgeving van de kwaliteitsbewaking in eigen regie en meer eigenaarschap bij de betrokkenen. De administratieve last lijkt niet verminderd te zijn, maar instellingen ervaren deze als meer zinvol en minder belastend. De gegeven ruimte om doelstellingen in eigen tempo te realiseren, schept daarbij rust.

3 Denemarken

3.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel

Het Deense hoger onderwijs kent, net als het Nederlandse, een binair systeem met wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs. Een verschil met Nederland is dat de vooropleidingseisen voor zowel het wetenschappelijk als het hoger beroepsonderwijs gelijk zijn. Er kunnen wel aanvullende eisen voor bepaalde studierichtingen gelden, zoals vakinhoudelijke voorbereiding, werkervaring of een portfolio.
In het hoger beroepsonderwijs zijn er instellingen die opleidingen van korte duur verzorgen en instellingen die opleidingen van langere duur aanbieden. De kortere opleidingen in het hoger beroepsonderwijs duren twee jaar (120 EC) en worden gegeven aan Erhvervsakademi (beroepsacademies). Ze worden afgerond met een AK-diploma (AK van akademi). Ze zijn vergelijkbaar met twee jaar onderwijs op hbo-niveau in Nederland. De hbo-bacheloropleidingen worden gegeven aan university colleges. Deze opleidingen hebben een nominale studieduur van drie tot viereneenhalf jaar (180-270 EC) en worden afgesloten met een bachelordiploma. In Denemarken zijn er acht universiteiten die wetenschappelijk onderwijs aanbieden. Er worden bachelorprogramma's aangeboden, die op de universiteit meestal drie jaar (180 EC) duren. Daarna kan een master of candidatus gevolgd worden, deze duurt twee jaar (120 EC). Vervolgens kan er nog een PhD-graad gehaald worden; hiervoor staat nominaal drie jaar (180 EC) (Nuffic, 2018a).

Het accreditatiesysteem is gebaseerd op de Accreditatiewet voor het hoger onderwijs uit 2013. Het ministerie van Hoger Onderwijs & Wetenschap is verantwoordelijk voor de uitvoering. De Deense Accreditatie Instelling (Danmarks Akkrediteringsinstitution, AKKR) is een academisch onafhankelijke autoriteit binnen de overheid die de taken rondom de accreditatie van instellingen en opleidingen uitvoert. De AKKR stelt de panels samen die de visitaties uitvoeren en traint deze. Zij stelt accreditatierapporten op voor de Accreditatie Raad (Akkrediteringsrådet), een onafhankelijke raad die los staat van de AKKR. De Accreditatie Raad beoordeelt de rapporten en neemt de besluiten met betrekking tot de accreditatie (AKKR, 2013; AKKR, 2019b).

Van 2013 tot 2017 was er sprake van een overgangsfase van opleidingsaccreditatie naar instellingsaccreditatie. Bij de invoering van de Accreditatiewet in 2013 is een overgangsperiode van vier jaar vastgesteld waarin opleidingsaccreditatie plaatsvond voor instellingen die nog geen instellingsaccreditatie verworven hadden. Opleidingsaccreditatie is er nu nog voor nieuwe opleidingen van instellingen die een voorwaardelijk oordeel hebben gekregen bij de instellingsaccreditatie en voor alle opleidingen van instellingen die een negatief oordeel hebben gekregen. Zowel opleidingsaccreditatie als instellingsaccreditatie vindt eens in de zes jaar plaats. Bij (opleidings)accreditatie draait het om besluiten of de relevantie en kwaliteit van een opleiding overeenkomen met centraal gestelde criteria. Accreditatie verzekert dus een hoge kwaliteit van opleidingen en zorgt ervoor dat men aan uniforme, vergelijkbare eisen voldoet. Het systeem zorgt ervoor dat er een samenhangende en transparante onderwijsmarkt is, voor studenten, de arbeidsmarkt en onderwijsinstellingen (AKKR, 2019a).

Instellingsaccreditatie is gebaseerd op vijf criteria, die door de minister van Hoger Onderwijs en Wetenschap zijn vastgesteld:

- kwaliteitsborgingsbeleid en -strategie van de instelling;
- kwaliteitsmanagement en -organisatie;
- kennisbasis van de programma's;
- niveau en inhoud van de programma's;
- relevantie van de programma's.

De eerste twee criteria gaan in op de kaders van kwaliteitsborging van de instelling. De overige drie criteria behandelen hoe de kennisbasis, het academisch niveau, de inhoud en relevantie van de programma's in de praktijk geborgd zijn. De instelling dient aan te geven hoe de verschillende aspecten van het kwaliteitsborgingssysteem met elkaar in verband staan, hoe ze verankerd zijn in alle managementlagen en de kwaliteitscultuur en hoe ze de kwaliteit en relevantie op programmaniveau en locatieniveau bevorderen.

De intentie van instellingsaccreditatie is dat elke instelling meer ruimte en verantwoordelijkheid krijgt om de kwaliteit en relevantie van hun onderwijs te waarborgen. Het is aan de instellingen zelf om een kwaliteitsborgingssysteem op te zetten (Ramboll, 2018). Ze mogen zelf bepalen hoe ze de kwaliteit en relevantie van hun opleidingen waarborgen, zolang hun kwaliteitsborgingssysteem maar aan de vijf criteria voldoet. Verschillen tussen instellingen mogen er zijn, maar het einddoel is voor alle instellingen hetzelfde, benadrukt een lid van de AKKR. Alle instellingen voor hoger onderwijs dienen geaccrediteerd te zijn en volgen hiervoor dezelfde procedure. Dit geldt zowel voor de grote, brede onderwijsinstellingen als voor de kleine, gespecialiseerde organisaties.

De accreditatieprocedure verloopt in vier fasen: de voorbereidende fase, de documentatiefase, de rapportagefase en de besluitvormingsfase. In de *voorbereidende fase* vindt een eerste gesprek plaats tussen de instelling en de AKKR. De AKKR stelt een panel van experts samen en verzorgt een training van het panel. In het panel is expertise aanwezig op het gebied van kwaliteitsborging op instellingsniveau, hoger onderwijs in het algemeen en relevante arbeidsmarktomstandigheden. Het panel bestaat uit drie personen of meer en er is altijd een student in het panel aanwezig. In de *documentatiefase* dient de instelling eerst een zelfevaluatierapport te schrijven. Hierin moet aangegeven worden in hoeverre aan de vijf eerdergenoemde criteria wordt voldaan. Er dient documentatie opgenomen te zijn over het kwaliteitsbeleid, procedures en verantwoordelijke afdelingen. Verder wordt het management geacht te reflecteren op het kwaliteitsborgingssysteem. Ook dient het rapport cijfers te bevatten over studievoortgang en -uitval en werkgelegenheid met betrekking tot de verschillende programma's en locaties. Het panel bestudeert dit rapport en voert twee visitaties uit. Bij de eerste visitatie komt het kwaliteitsborgingssysteem in het algemeen aan bod. Bij de tweede visitatie wordt gefocust op de audittrajecten die naar aanleiding van de eerdere bevindingen zijn uitgezet. Met behulp van een audittraject wordt concreet bekeken hoe het kwaliteitszorgsysteem van de instelling in de praktijk functioneert (AKKR, 2019c). Bij de visitaties wordt gesproken met managementleden op verschillende niveaus, docenten, studenten, andere stafmedewerkers en representanten van potentiële werkgevers. In de *rapportagefase* wordt een accreditatierapport opgesteld, dat na bespreking met de instelling in definitieve vorm naar de Accreditatie Raad wordt verzonden. In de *besluitvormingsfase* maakt de Accreditatie Raad haar oordeel kenbaar en krijgt de instelling gelegenheid tot een follow-up meeting. Er zijn drie uitkomsten/besluiten mogelijk:

- Positief: bij een positief besluit mag een instelling bestaande programma's aanpassen en nieuwe opleidingen starten na een positieve voorkwalificatie, ook op nieuwe locaties. Bestaande programma's hoeven niet geaccrediteerd te worden.
- Voorwaardelijk: bij een voorwaardelijke accreditatie moeten alle nieuwe opleidingen en opleidingen op nieuwe locaties eerst extern geaccrediteerd worden. Bestaande opleidingen mogen gewijzigd worden en men is niet verplicht tot accreditatie van bestaande opleidingen.
- Negatief: instellingen met een negatieve accreditatie kunnen geen nieuwe opleidingen of programma's op nieuwe locaties starten. Bestaande opleidingen dienen geaccrediteerd te worden.
- (In de overgangsfase was er een vierde optie: geen aanvraag tot accreditatie ingediend. Alle bestaande en nieuwe opleidingen moesten geaccrediteerd worden).

De accreditatiecommissie neemt de input van alle stakeholders mee om te komen tot een eindoordeel. De commissie spreekt tijdens de audittrajecten en de bezoeken aan de instellingen gedurende het proces van instellingsaccreditatie met management, docenten, studenten en externe stakeholders die zo een en ander kunnen illustreren (AKKR, 2019c). Het onderdeel 'arbeidsmarktrelevantie' wordt voornamelijk meegenomen door de adviescommissie van de minister die adviseert of een nieuwe opleiding een accreditatieaanvraag mag indienen. ENQA geeft aan het vreemd te vinden dat dit onderdeel niet in de accreditatie van AKKR zit, ook al zitten er wel arbeidsmarktexperts in de accreditatiepanels (Hopback, Järplid Linde, Lanarès, & Aho, 2016, p. 39).

De rol van studenten bij instellingsaccreditatie is op verschillende manieren verankerd. Van de negen leden van de Accreditatie Raad, die de besluiten neemt over accreditatie, zijn er twee student. Het accreditatiepanel bestaat uit drie tot negen personen en er zit altijd een student in. Daarnaast ontmoeten de leden van het panel studenten bij hun visitaties. Tijdens het eerste bezoek ontmoet het panel studenten die gedetailleerd inzicht hebben in het kwaliteitszorgsysteem van de instelling (bestuursleden, studentenraadsleden etc.) Zo krijgt men inzicht in het oordeel van studenten over het kwaliteitszorgsysteem. Tijdens het tweede bezoek volgen de audittrajecten, waarbij studenten gehoord worden over hun ervaringen met kwaliteitszorg in de praktijk. Studenten zijn ook verplicht onderdeel van de zelfevaluatie van instellingen (Ministry of Higher Education and Science, 2019).

Naast instellingsaccreditatie blijft de voorkwalificatie voor nieuwe opleidingen bestaan, waarbij met name op de macrodoelmatigheid wordt gelet. Alle aanvragen voor nieuwe opleidingen moeten goedgekeurd worden door het ministerie. Hierbij worden de noodzaak en relevantie van de opleiding (in socio-economische en onderwijsbeleidstermen) gewogen en wordt bezien of men voldoet aan de algemeen geldende wettelijke eisen. De 'Advisory Committee to Assess the Range of Higher Study Programmes Offered' (RUVU) beoordeelt de aanvraag en geeft advies aan de minister van Hoger Onderwijs en Wetenschap (HO&W). De minister geeft een oordeel op basis van dit advies van de RUVU. (o.a.: Pedersen, 2013, p. 87 en ENQA, 2016, p. 10).

Bij instellingen die nog geen positieve instellingsaccreditatie hebben, vindt in een aantal gevallen nog steeds opleidingsaccreditatie plaats. In het geval van een nieuwe opleiding levert de instelling, na een positieve voorkwalificatie, schriftelijk informatie aan bij de AKKR. De AKKR stelt een panel samen dat de gegevens beoordeelt en eventueel extra informatie opvraagt. De AKKR stelt een accreditatierapport op, op grond waarvan de Accreditatie Raad een positief of een negatief oordeel afgeeft over de nieuwe opleiding.

Opleidingsaccreditatie wordt uitgevoerd op basis van vijf criteria:

- behoefte en relevantie (alleen bij accreditatie van bestaande programma's kijkt de AKKR hiernaar; in geval van accreditatie van een nieuwe opleiding beoordeelt het ministerie van HO&W de relevantie via het voorkwalificatiesysteem);
- kennisbasis;
- doelstellingen bij leerresultaten;
- organisatie van de opleiding en voltooiingspercentage van studenten;
- interne borging en ontwikkeling van kwaliteit (AKKR, 2019d).

Instellingen met een positieve instellingsaccreditatie evalueren zelf hun opleidingen, met de inzet van externe experts. Een van de vereisten bij criterium IV van de Accreditatiewet is dat er geregeld evaluaties van bestaande opleidingen plaatsvinden, waarbij externe experts betrokken zijn. De resultaten dienen meegenomen te worden bij de verdere ontwikkeling van de programma's (AKKR, 2013). Een lid van de AKKR meldde dat het panel bij de accreditatieprocedure aandacht besteedt aan hoe deze terugkerende evaluaties van de eigen opleidingen, met deelname van externe experts, geborgd zijn.

De Accreditatie Raad of de minister van HO&W kan besluiten specifieke programma's met specifieke uitdagingen te selecteren voor een 'special review' (Akkrediteringsrådet, 2019). De EVA (Danish Evaluation Institute) is verantwoordelijk voor sectoroverschrijdende evaluatieprojecten die kunnen bijdragen aan nieuwe kennis en de ontwikkeling in de sector leiden (Eurydice, 2019).

3.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie

Vanaf de jaren '90 tot 2013 zijn verschillende stappen gezet richting instellingsaccreditatie. In 1992 werd het 'Evaluation Centre for Higher Education' opgericht. Zij moesten alle hogeronderwijsopleidingen evalueren, om de vijf jaar. In eerste instantie was niet duidelijk waar de resultaten van de evaluaties toe konden leiden. In 1999 werd het instituut hernoemd tot 'Danish Evaluation Institute' (EVA) en was de nieuwe taak het uitvoeren van de beoordeling van gelijkheid en kwaliteitsverbetering in het gehele Deense onderwijssysteem.

Het versterken van de administratieve en financiële autonomie van de onderwijsinstellingen was een van de doelen van de in 2004 geïntroduceerde nieuwe 'University Act' accreditatie. Accreditatie van opleidingen moest ervoor zorgen dat de beslissing over het ontwikkelen en annuleren van opleidingen niet meer alleen bij de ambtenaren van een ministerie lag, maar er toch nog sprake was van gecentraliseerde besluitvorming. In 2007 werd de 'Danish act on accreditation of institutions for higher education' aangenomen. Alle hogeronderwijsopleidingen in Denemarken moeten vanaf dat moment geaccrediteerd zijn. Voor de universiteiten werd hiervoor een accrediteringsinstituut opgericht, ACE Denmark.

Het verlagen van de lastendruk was een belangrijk motief voor de overgang van opleidingsaccreditatie naar instellingsaccreditatie. Van 2007 tot 2013 vond externe kwaliteitsborging plaats via opleidingsaccreditatie. Dit systeem werd echter als te gedetailleerd en te bureaucratisch ervaren met veel onnodige dubbelingen. Bovendien bleek 85 procent van de beoordeelde opleidingen van hoge kwaliteit te zijn (Pedersen, 2013, pp. 85-86 en ENQA, 2016, p. 9, Ministry of Science and Innovation, 2009, pp. 28-29). Uit een evaluatie van het systeem, op aanvraag van het Deense parlement, bleek verder dat het Deense accreditatiesysteem te weinig vertrouwen liet in het vermogen van universiteiten om zelf om het niveau van hun onderwijs op peil te houden (Rasmussen & Zou, 2014, pp. 14-15). De evaluatie werd uitgevoerd van december 2008 tot november 2009 door een onafhankelijk internationaal panel van ENQA. Hierin werd ook geconcludeerd dat activiteiten van universiteiten vóór implementatie, tijdens de uitvoering én achteraf gemonitord worden, onder andere via accreditatiecriteria. Dit vond men een onnodige dubbeling die middelen (geld en tijd) van universiteiten verspilt (Ministry of Science and Innovation, 2009, pp. 28-29); opleidingsaccreditatie was te bureaucratisch en veroorzaakte te veel werkdruk voor de hogeronderwijsinstellingen (ENQA, 2016, p. 9). Verbeterpunt naast het verminderen van de werkdruk en de hoeveelheid documentatie was onder andere ook dat de AKKR bij kon dragen aan het ontwikkelen van nieuwe procedures en het meenemen van stakeholders (ENQA, 2016, pp. 40-41).

Rondom de destijds bestaande accreditatie had men nog enkele kanttekeningen. Omdat opleidingen voorafgaand aan het starten van een nieuwe opleiding accreditatie moesten verkrijgen, wat veel werk is voor de instellingen, stelde men dat instellingen minder bereid waren snel in te springen op de vraag naar nieuwe opleidingen. Suggestie was dan ook om de evaluatieprocedure *achteraf* te houden (Ministry of Science and Innovation, 2009, pp. 28-30). Men stelde een alternatief model voor waar de verantwoordelijkheid bij de universiteiten werd gelegd om een streng intern kwaliteitswaarborgingssysteem op te zetten, zodat men tevens flexibel kon reageren op de wensen uit de samenleving (Ministry of Science and Innovation, 2009, p. 35).

In 2013 werd overgegaan naar instellingsaccreditatie met een systeem van voorkwalificatie voor nieuwe programma's met de 'Accreditation Act on Higher Education'. In 2018 hebben nog enkele wijzigingen plaatsgevonden (AKKR, 2019b). Met de laatste wijzigingen in het huidige systeem van instellingsaccreditatie (gecombineerd met opleidingsaccreditatie waar wenselijk) probeert men ook de laatste dubbelingen uit het systeem te halen, zodat de werkdruk en hoeveelheid documentatie voor de hogeronderwijsinstellingen nog lager kan worden (ENQA, 2016, pp. 40-41). Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid of belemmeringen ten aanzien van onderwijsvernieuwing hebben volgens een lid van de AKKR nauwelijks een rol gespeeld bij de overweging om instellingsaccreditatie in te voeren.

Denemarken zag de invoering van de nieuwe wet in 2013 ook als onderdeel van het implementeren van de ESG (Ministry of Higher Education and Science, 2019). ACE Denmark en EVA werden in het nieuwe systeem samengevoegd tot de Danish Accreditation Institution (AKKR). De Accreditatie Raad werd een onafhankelijk onderdeel buiten de AKKR (ENQA, 2016, p. 10). In het nieuwe systeem beoordeelt men de procedures rondom kwaliteitswaarborging van hogeronderwijsinstellingen en wanneer dit voldoende is, wordt de instelling geaccrediteerd. Nieuwe opleidingsprogramma's ondergaan eerst een voorkwalificatie door het ministerie van HO&W (Rasmussen & Zou, 2014, pp. 14 -16). Het nieuwe systeem moet ervoor zorgen dat er sprake is van wisselwerking tussen het externe en interne systeem van kwaliteitswaarborging, zodat werk niet dubbel en losstaand van elkaar gedaan wordt. De verantwoordelijkheid en het eigenaarschap voor de kwaliteitswaarborging ligt nadrukkelijk bij de instellingen (Pedersen 2013, p. 93). Onderzoek van ENQA bevestigt dat instellingsaccreditatie heeft gezorgd voor het verplaatsen van de verantwoordelijkheid voor kwalitatief goede opleidingen naar de instellingen zelf.

3.3 Opbrengsten en impact

De huidige vorm van instellingsaccreditatie is verwelkomd als een positieve ontwikkeling door zowel hogeronderwijsinstellingen als studenten en de AKKR, volgens een lid van de AKKR. Ook na de eerste ronde is men nog altijd positief over instellingsaccreditatie, gezien de positieve effecten.

Instellingsaccreditatie levert een positieve bijdrage aan de kwaliteitscultuur en de kwaliteitsborging is de algemene ervaring bij de instellingen. De volgende factoren worden met name als positief beschouwd:

- verankering van kwaliteitszorg bij het management;
- professionalisering van de organisatie in het algemeen;
- ontwikkeling van een kwaliteitsborgingssysteem;
- dialoog en kennisuitwisseling over kwaliteitsborging (Ramboll, 2018).

De analyse van een onderzoeksbureau verduidelijkt dat het voor de instellingen vooral gaat om het ontwikkelen van een kwaliteitscultuur met een gemeenschappelijke taal. Instellingsaccreditatie is een katalysator voor deze ontwikkeling, omdat dit stelselmatigheid, verankering bij het management en betrokkenheid van de werknemers bevordert (Ramboll, 2018).

Voor de meeste instellingen heeft instellingsaccreditatie echter ook negatieve gevolgen, in de eerste plaats een hoge lastendruk. De hogere administratieve lasten betreffen zowel de vereisten voor de interne kwaliteitsborging als het accreditatieproces zelf. Ten tweede benoemt een groot deel van de instellingen – en in het bijzonder de instellingen die opnieuw geaccrediteerd zijn – dat de instellingsaccreditatie bijdraagt tot het creëren van een 'organisatorische vermoeidheid' en dat het bijzonder moeilijk kan zijn om de werknemers gemotiveerd te houden bij langdurige (re-)accreditatieprocedures. Met name de documentatie-eisen kunnen overkomen als bureaucratische controle in plaats van als een bijdrage aan kwaliteitsontwikkeling (Ramboll, 2018).

Vrijwel alle instellingen willen dat er wijzigingen worden aangebracht in de accreditatieprocedure. Een groot deel van de instellingen wil dat er meer nadruk wordt gelegd op het goed functioneren in de praktijk in plaats van op het aanleveren van documentatie over op schrift gestelde procedures. Dit geldt ook voor instellingen die werden geaccrediteerd na een herziening van het proces in 2016, die er juist op gericht was om de focus te verschuiven van omschreven procedures naar goed functionerende praktijken. Een groot deel van de instellingen wijst er bovendien op dat instellingsaccreditatie minder gebaseerd zou moeten zijn op schriftelijk bewijs en meer op dialoog, en dat de accreditatie op een meer gedifferentieerde manier zou moeten worden uitgevoerd om meer specifieke kenmerken en uitdagingen van de instellingen tot hun recht te laten komen. Ten slotte blijkt uit genoemde analyse dat ongeveer de helft van de instellingen de wens heeft dat de focus van het accreditatieproces wordt verschoven van controle naar de ontwikkeling van het institutioneel kwaliteitsborgingssysteem (Ramboll, 2018).

Verankering van de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg bij het management heeft een positief effect op de kwaliteitsborging. Ongeveer de helft van de instellingen vindt dat instellingsaccreditatie een positieve bijdrage levert aan een aantal aspecten van de kwaliteitsborging en de kwaliteitscultuur van de instelling. Dit geldt niet in het minst voor de verankering van de kwaliteitszorg bij het management. De positieve impact is het grootst in de periode tot het begin van het accreditatieproces, als de instellingen werken aan het aanpassen en ontwikkelen van hun kwaliteitsborgingssysteem (Ramboll, 2018). Instellingen hebben vaak een relatief lange weg afgelegd bij het opzetten van een kwaliteitsborgingssysteem voor de gehele organisatie, die tegelijkertijd de kerntaak van het onderwijs, onderzoek en ontwikkeling, ondersteunt (AKKR, 2018).

Instellingsaccreditatie heeft een positieve invloed op het ontwikkelen van een intern kwaliteitsborgingssysteem en een gezamenlijke kwaliteitscultuur. De overgang naar instellingsaccreditatie heeft een positieve ontwikkeling van de kwaliteitscultuur bij de instellingen geïnitieerd, met name door het creëren van een gemeenschappelijke taal en door het besef dat kwaliteit een gedeelde verantwoordelijkheid is voor de verschillende niveaus van de instelling van studenten en docenten tot management. Instellingsaccreditatie heeft een systematisch gebruik van educatieve evaluatie en follow-up gestimuleerd. Tegelijkertijd heeft instellingsaccreditatie bijgedragen aan het creëren van zelfbewuste instellingen die, meer dan voorheen, bereid zijn zich te openen en te leren van anderen (AKKR, 2018). Als positief effect van instellingsaccreditatie benoemen de instellingen dat de accreditatie van de instelling een positieve bijdrage heeft geleverd aan de organisatie van hun interne kwaliteitssysteem, met name aan het beheer ervan. Het management heeft onder meer een beter inzicht gekregen in kwaliteit en legt er een grotere focus op. Het management is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opleiding en neemt deze verantwoordelijkheid ook. Daarnaast zijn er instellingen die melden dat instellingsaccreditatie heeft bijgedragen aan een groter systeem van interne kwaliteitsborgingsprocessen, wat ook bijdraagt aan een grotere uniformiteit tussen de opleidingen (Ramboll, 2018). In de tweede plaats beschrijven veel instellingen hoe de instellingsaccreditatie een bijdrage heeft geleverd aan een gemeenschappelijke kwaliteitscultuur bij de instelling. De voortdurende dialoog en de brede betrokkenheid van werknemers en managers op verschillende niveaus hebben volgens deze instellingen bijgedragen aan een gemeenschappelijke bewustwording en een gemeenschappelijke – en expliciete – taal voor kwaliteit en een algemeen grotere focus op kwaliteit in het dagelijkse werk (Ramboll, 2018). Daarnaast zijn er enkele instellingen die melden dat de aandachtpunten van het accreditatiepanel, tijdens het accreditatieproces, hebben bijgedragen aan verbeteringen aan kwaliteitsprocedures. De kwaliteitscultuur kan ook positief worden beïnvloed door een positieve accreditatie, als de bevestiging aan werknemers en managers dat ze op een goede manier aan kwaliteit werken (Ramboll, 2018).

Het overgaan op instellingsaccreditatie heeft de (ervaren) administratieve lastendruk niet verlaagd, eerder verhoogd. Het kwaliteitsborgingssysteem moet niet alleen op papier aan de criteria voldoen. De instellingen moeten ook aantonen dat hun systeem in de praktijk de kwaliteit en de relevantie van het onderwijs waarborgt en ook hier wordt documentatie over gevraagd. De gevraagde documentatie wordt door de instellingen beschouwd als overwegend relevant, maar het is te veel. Vooral de documentatie die gevraagd wordt in het kader van de audittrajecten om de kwaliteitsborging te demonstreren, wordt als te uitgebreid beoordeeld. Ruim 75 procent van de instellingen vond de gevraagde documentatie voor de audittrajecten te uitgebreid en ruim dertig procent vond dat er te veel documentatie gevraagd werd voor het zelfevaluatierapport. Met name het aanleveren van stukken tot twee, drie jaar terug om omschreven procedures te onderbouwen, wordt als een onevenredig grote last ervaren. De instellingen blijven hier op wijzen, ondanks de herziening van het beoordelingssysteem uit 2016, waarbij de focus is verplaatst van omschreven procedures naar goed functionerende praktijken (Ramboll, 2018). Ook het aanleveren van documentatie was soms een probleem, omdat de procedures deels mondeling werden uitgevoerd. Bij de audittrajecten werd soms naar zaken gevraagd die voor de instelling nooit een discussiepunt waren geweest en dus niet in notulen waren terug te vinden (Ramboll, 2018). Welke documentatie precies werd verlangd, was over het algemeen duidelijk of tot op zekere hoogte duidelijk. Met name het startoverleg werd zeer nuttig gevonden om de verwachtingen over de documentatie te verhelderen. Waar onduidelijkheid was over de eisen die gesteld werden om aan de criteria te voldoen, hadden sommige instellingen de neiging om te gaan over-documenteren (Ramboll, 2018).

Instellingsaccreditatie kost instellingen meer tijd dan opleidingsaccreditatie over een periode van zes jaar, zo geeft bijna zeventig procent van de instellingen aan. Dit ligt niet zozeer aan het accreditatieproces zelf, al kost dat ook veel tijd. De instellingen die een raming hebben gemaakt van de tijd die ze besteed hebben aan het gehele accreditatieproces, hebben er gemiddeld bijna 8.500 uur aan gewerkt. De meeste tijd is besteed aan de voorbereiding van het zelfevaluatierapport, het genereren van documentatie en het plannen en uitvoeren van de panelbezoeken. Daarnaast worden in het nieuwe systeem meer eisen gesteld aan het interne kwaliteitsborgingssysteem. In aanloop naar het accreditatieproces hebben de meeste instellingen veel tijd geïnvesteerd om het interne kwaliteitsborgingssysteem verder te ontwikkelen, te beschrijven en fundamenteel te verbeteren. Verder is de goedkeuring van nieuwe opleidingen nog altijd een tijdrovende procedure. Ook het voldoen aan de eis om zelf opleidingsevaluaties van bestaande programma's uit te voeren met de inzet van externe experts vereist veel middelen. Het geheel maakt instellingsaccreditatie meer tijdrovend dan het vorige systeem (Ramboll, 2018).

De eerste ronde van instellingsaccreditatie is uitgebreid geëvalueerd. Eind 2018 hadden de meeste instellingen voor hoger onderwijs de accreditatieprocedure doorlopen of waren ermee bezig. Op het moment dat de eerste ronde van instellingsaccreditatie ten einde liep, is deze geëvalueerd door het Deens Agentschap voor Onderzoek en Onderwijs. De evaluatie bestaat uit twee delen (UFM, 2018). Het ene deel is een onderzoek dat onderzoeksbureau Ramboll in augustus 2018 heeft uitgevoerd naar de ervaringen van de instellingen voor hoger onderwijs met instellingsaccreditatie. De analyse is gebaseerd op een vragenlijst die werd gestuurd naar het senior management van de instellingen die accreditatie hadden ondergaan en is beantwoord door 22 van de 23 instellingen (Ramboll, 2018). Het andere deel is een rapport dat de AKKR heeft opgesteld over hun bevindingen met instellingsaccreditatie. Op dat moment hadden 28 instellingsaccreditaties plaatsgevonden sinds de invoering van de nieuwe wet, waarvan vijf follow-up procedures bij instellingen die een voorwaardelijke accreditatie hadden gekregen. Het rapport van de AKKR is op deze 28 gevallen gebaseerd (AKKR, 2018).

De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat veel verwachtingen zijn uitgekomen; instellingsaccreditatie krijgt een positief oordeel. Instellingsaccreditatie heeft vertrouwen gebracht, een hoge kwaliteit van het hoger onderwijs, een duidelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de hogeronderwijsinstellingen en een verankering van de participatie van studenten, vat een lid van de AKKR samen. Instellingsaccreditatie fungeert in grote lijnen als een proces ter ondersteuning van de kwaliteitsborging. Het levert een positieve bijdrage aan professionalisering, de ontwikkeling van kwaliteitsborgingsprocedures en de verankering hiervan bij het management. Tegelijkertijd komt uit de analyse van het proces naar voren dat instellingen aandringen op veranderingen en verbeteringen, zodat instellingsaccreditatie als methode effectiever, relevanter en meer ondersteunend kan worden (Ramboll, 2018).

Naar aanleiding van de evaluatie heeft de Accreditatie Raad een aantal aanbevelingen gedaan voor de volgende ronde van instellingsaccreditatie. De belangrijkste zijn:

- Continuïteit: het concept van instellingsaccreditatie moet voor de instellingen herkenbaar blijven en blijven voldoen aan de Europese normen en richtlijnen.
- Vereenvoudiging: de documentatielast voor instellingen moet aanzienlijk worden verminderd. Het aantal criteria kan worden verlaagd van de huidige vijf naar drie in de toekomst.
- Aanpassing: het accreditatieproces dient aangepast te worden aan de kenmerken van de individuele onderwijsinstelling (type, grootte, andere specifieke kenmerken).
- Ontwikkeling: accreditatie moet gebaseerd zijn op de ambities en doelstellingen die de instelling heeft met betrekking tot de kwaliteit en relevantie van het onderwijs, en op de manier waarop kwaliteitszorg hierin ondersteunend kan zijn. Peer review door het panel en de eigen reflecties van de instelling op kwaliteit dienen een grotere rol in het accreditatieproces te krijgen, om ontwikkeling te ondersteunen.

Ook wijst de Accreditatie Raad erop dat doublures met andere beheersinstrumenten voor hoger onderwijs zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen. Daarom stelt zij voor om de eisen en informatie uit andere beheersinstrumenten systematisch op te nemen in de accreditatiemethode (Akkrediteringsrådet, 2019b).

De combinatie van een duidelijk referentiekader en de vrijheid om de kwaliteitsborging op eigen wijze vorm te geven zijn onder andere sterke punten in de manier waarop instellingsaccreditatie is vormgegeven. De bedoeling van de wet uit 2013 was een gemeenschappelijk extern kwaliteitsborgingssysteem te creëren voor het hele spectrum van kleine gespecialiseerde onderwijsinstellingen tot grote, professionele instellingen, waarbij de vijf criteria een gemeenschappelijk referentiekader vormen. Instellingen mogen zelf bepalen hoe ze de kwaliteitsborging vormgeven. De criteria en de flexibele uitvoering zijn een duidelijke kracht van het huidige concept (AKKR, 2018).

Een ander sterk punt is de methode die gevolgd wordt, met het zelfevaluatierapport, het panel van deskundigen, de instellingsbezoeken en het openbaar toegankelijke accreditatierapport. Deze methode volgt de gemeenschappelijke Europese normen (ESGS) en het is transparant (AKKR, 2018). De instellingen hebben overwegend positieve ervaringen met de bezoeken van het accreditatiepanel (Ramboll, 2018). Zij zijn positief over de keuze van panelleden en de professionele wijze waarop de panels hun taak uitvoeren. De AKKR selecteert de panelleden zorgvuldig en geeft hen een gedegen training voordat het proces begint. Ook de ENQA is in haar review van 2016 positief over de professionele aanpak van het werven en trainen van het panel. Zowel het management, alsook docenten en studenten zijn blij met de mondelinge dialoog die zij hebben met de panels. De meeste instellingen geven aan dat de duidelijke verankering van de kwaliteitszorg bij het management een positieve bijdrage heeft geleverd aan hun accreditatieproces.

Als het management prioriteit gaf aan instellingsaccreditatie en een grote verantwoordelijkheid nam voor het hele proces, had dat een positief effect op de hele organisatie (Ramboll, 2018). Verschillende instellingen vermelden dat het feit dat werknemers zijn betrokken bij en hebben bijgedragen aan het proces, een positief effect heeft gehad op de voortgang van het accreditatieproces (Ramboll, 2018).

Aandachtspunten zijn de hoeveelheid documentatie, onbedoelde focus en overlap tussen de criteria (AKKR, 2018). Het gemiddelde aantal pagina's bij de accreditatie van een instelling is ongeveer 3.500. Met name het materiaal voor de audittrajecten en de bijlagen zijn soms zeer uitgebreid. Er zijn verschillende redenen voor de uitgebreide documentatie. In het Deense accreditatiesysteem ligt een onevenredige focus op het documenteren van omschreven kwaliteitspraktijken in vergelijking met soortgelijke accreditatiesystemen in andere landen. Omdat het de eerste ronde van instellingsaccreditatie betrof, heeft de AKKR veel nadruk gelegd op schriftelijke documentatie als basis voor een beoordeling. Daarbij heeft een aantal instellingen mogelijk een strategie gekozen om liever te veel dan te weinig materiaal aan te leveren om aan de eisen te voldoen (AKKR, 2018).

Er is door panels (te) weinig aandacht besteed aan andersoortige procedures en de ontwikkeling van kwaliteitssystemen. Zij keken in de eerste ronde vooral naar consistentie van schriftelijke procedures en praktijken. Zodra was vastgesteld dat er een schriftelijke en verplichte procedure was, beoordeelde het panel of het een passende procedure was en vervolgens werd onderzocht hoe het in de praktijk werd toegepast. Het nadeel hiervan was dat praktijken – ook zeer goede kwaliteitsborgingspraktijken – die niet onder een schriftelijke procedure vielen, niet veel aandacht kregen. Experimenten met nieuwe manieren van organiseren en implementeren van kwaliteitsborging hebben ook niet zwaar meegewogen voor een positieve beoordeling – vooral omdat ze (nog) geen vast onderdeel van het kwaliteitssysteem waren en er nog weinig gedocumenteerd was over de nieuwe praktijk. Ontwikkeling van kwaliteitssystemen werd door deze manier van accrediteren niet goed ondersteund. Of de instellingen ambitieuze doelstellingen hebben vastgesteld voor volgende jaren, is meestal ook niet onderworpen aan een beoordeling (AKKR, 2018).

Organisatorische veranderingen die tijdens het lange accreditatieproces plaatsvinden, zijn een belemmering voor de goede werking van het accreditatieproces, volgens sommige instellingen. De instellingen wijzen erop dat het bijvoorbeeld moeilijker wordt om over het ontstaan van procedures te documenteren wanneer een organisatorische verandering heeft plaatsgevonden, omdat nieuwe managers niet bij de geschiedenis van succesvolle kwaliteitsverbeteringen betrokken zijn geweest (Ramboll, 2018). Een ander zwak punt is dat er hier en daar overlap zit tussen criteria, met name tussen criterium III (kennisbasis) en criterium V (relevantie) (AKKR, 2018).

De kennis van de panelleden kan tot slot beter worden benut. Sommige panelleden gaven aan meer mogelijkheden te willen hebben om suggesties voor verbetering te doen, waarbij ze hun eigen deskundigheid en ervaring in kunnen zetten. Verscheidene panelleden vermeldden bij de evaluatie dat de eisen hoog zijn, bijvoorbeeld omdat niet alleen moet worden beoordeeld of de instelling een kwaliteitsborgingssysteem heeft, maar ook of de praktijk van het systeem bevredigend is volgens de criteria (AKKR, 2018).

3.4 Conclusie en samenvatting

In deze paragraaf worden de hoofd- en deelvragen van het vergelijkend onderzoek beantwoord voor Denemarken.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het hogeronderwijsstelsel?
Het Deense hoger onderwijs kent een binair systeem met wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs, waarvoor gelijke vooropleidingseisen gelden. In het hoger beroepsonderwijs worden kortere opleidingen van twee jaar aangeboden aan beroepsacademies en langere hbo-bacheloropleidingen van drie tot viereneenhalf jaar aan university colleges. Aan de Deense universiteiten duren bachelorprogramma's doorgaans drie jaar. Daarna kan een master van twee jaar gevolgd worden.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het accreditatiestelsel?
Sinds 2004 vindt de externe kwaliteitsborging voor het hoger onderwijs in Denemarken plaats via accreditatie. In eerste instantie gebeurde dit via opleidingsaccreditatie, vanaf 2007 verplicht voor alle opleidingen. In 2013 is met de 'Accreditation Act on Higher Education' overgegaan naar instellingsaccreditatie, via een overgangsfase tussen 2013 tot 2017. Hiermee kregen de instellingen de verantwoordelijkheid en het eigenaarschap voor de interne kwaliteitsborging en de kwaliteit van de opleidingen. Hoe men het kwaliteitsborgingssysteem vormgeeft is vrij te bepalen, zolang de relevantie en kwaliteit van een opleiding overeenkomen met vijf centraal gestelde criteria. Het systeem zorgt voor een samenhangende en transparante onderwijsmarkt. Ook de participatie van studenten is verankerd in het proces. Alle instellingen voor hoger onderwijs dienen geaccrediteerd te zijn. Opleidingsaccreditatie is er nu nog voor opleidingen van instellingen die geen positief oordeel hebben gekregen bij de instellingsaccreditatie. Afhankelijk van de accreditatiestatus van de instelling moeten opleidingen eventueel nog geaccrediteerd worden door de Deense Accreditatie Instelling (AKKR), een onafhankelijke autoriteit binnen de overheid die de taken rondom de accreditatie van instellingen en opleidingen uitvoert.

Wat zijn de motieven voor instellingsaccreditatie?
Het versterken van de administratieve en financiële autonomie van de onderwijsinstellingen was een van de doelen van de in 2004 geïntroduceerde accreditatie, in combinatie met gecentraliseerde besluitvorming. Een belangrijk motief voor de overgang van opleidingsaccreditatie naar instellingsaccreditatie was het verlagen van de lastendruk. Men ervoer het systeem als te gedetailleerd, bureaucratisch en met onnodige doublures. Ook sprak er weinig vertrouwen uit in het vermogen van instellingen zelf om het niveau van hun onderwijs op peil te houden, hoewel het merendeel van de beoordeelde opleidingen van hoge kwaliteit bleek. Daarnaast stelde men dat instellingen minder geneigd zouden zijn in te spelen op de vraag naar nieuwe opleidingen, gezien de hoeveelheid werk die gepaard ging met het verkrijgen van accreditatie *vooraf* voor een nieuwe opleiding. Om dit flexibeler in te kleden, is voorgesteld om evaluatieprocedures achteraf te laten plaatsvinden en is er meer verantwoordelijkheid bij de instellingen gelegd om een intern kwaliteitswaarborgingssysteem op te zetten.

Hoe is de organisatie en het ontwerp van instellingsaccreditatie vormgegeven?
Voor alle nieuwe opleidingen vindt een voorkwalificatie door het ministerie plaats, waarbij met name op macrodoelmatigheid wordt gelet. Zowel opleidingsaccreditatie als instellingsaccreditatie vindt eens in de zes jaar plaats. De accreditatieprocedure verloopt in vier fasen. In de voorbereidende fase vindt een eerste gesprek plaats tussen de instelling en de AKKR; deze stelt vervolgens een panel samen. In de documentatiefase dient de instelling een zelfevaluatierapport te schrijven, waarin men aangeeft in hoeverre aan de vijf criteria wordt voldaan. Vervolgens voert het panel twee visitaties uit. Bij de eerste visitatie komt het kwaliteitsborgingssysteem in het algemeen aan bod. Bij de tweede visitatie wordt gefocust op de audittrajecten die naar aanleiding van de eerdere bevindingen zijn uitgezet. Bij de visitaties wordt gesproken met management, docenten, studenten, stafmedewerkers en het werkveld.

In de rapportagefase wordt het accreditatierapport opgesteld, dat input vormt voor de besluitvormingsfase, waarin de Accreditatie Raad een positief, voorwaardelijk of negatief besluit uitspreekt.

Wat zijn de (positieve en negatieve) opbrengsten en impact van instellingsaccreditatie?
Een succesfactor van de Deense methode van accrediteren is de combinatie van criteria die een duidelijk referentiekader geven en de vrijheid om de kwaliteitsborging naar eigen inzicht vorm te geven. Een ander sterk punt is de methode die gevolgd wordt, met het zelfevaluatierapport, het panel van deskundigen, de instellingsbezoeken en het openbaar toegankelijke accreditatierapport. Deze methode volgt de gemeenschappelijke Europese normen (ESGS) en is transparant. De meeste instellingen geven verder aan dat de duidelijke verankering van de kwaliteitszorg bij het management een positieve bijdrage heeft geleverd aan hun accreditatieproces, evenals het betrekken van werknemers bij het proces.

De aandachtspunten van de methode hebben betrekking op de hoeveelheid documentatie, onbedoelde focus en overlap tussen de criteria. In de eerste ronde van instellingsaccreditatie heeft de AKKR veel nadruk gelegd op schriftelijke documentatie als basis voor een beoordeling en is veel aandacht besteed aan consistentie van procedures en praktijken. Dit heeft geleid tot hoge administratieve lasten. Ook bleef bij deze focus de ontwikkeling van kwaliteitssystemen onderbelicht. De deskundigheid en ervaring van panelleden zou daarnaast meer ingezet kunnen worden om suggesties voor verbetering te doen. Ook kan de AKKR (meer) bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe procedures en het meenemen van stakeholders.

Wat heeft de invoering van instellingsaccreditatie betekend voor de balans tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en het ervaren van meer vertrouwen en minder (ervaren) administratieve lastendruk door hogeronderwijsinstellingen anderzijds?
Uit de eerste ronde van instellingsaccreditatie in Denemarken is gebleken dat instellingsaccreditatie een positieve bijdrage levert aan professionalisering, de ontwikkeling van kwaliteitsborgingsprocedures en de verankering hiervan bij het management. Het heeft vertrouwen gebracht, een hoge kwaliteit van het hoger onderwijs en een duidelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de hogeronderwijsinstellingen. Tegelijkertijd komt naar voren dat instellingen aandringen op veranderingen en verbeteringen, zodat instellingsaccreditatie als methode effectiever, relevanter en meer ondersteunend kan worden. De (ervaren) lastendruk is (nog) niet verminderd; instellingsaccreditatie kost instellingen juist meer tijd. De meeste instellingen vinden dat er te veel documentatie wordt gevraagd, met name voor de audittrajecten.

4 Noorwegen

4.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel

Het Noorse hoger onderwijs wordt aangeboden door universiteiten, gespecialiseerde wetenschappelijke instituten, university colleges en instellingen met geaccrediteerde opleidingen. Noorwegen kent een beperkt aantal staatsuniversiteiten. Er is ook een aantal gespecialiseerde wetenschappelijke instituten, die opleidingen op master- en PhD-niveau aanbieden in bepaalde richtingen. Naast de universiteiten en gespecialiseerde wetenschappelijke instituten is er een groter aantal university colleges (hogescholen), die hoofdzakelijk bachelorprogramma's aanbieden in verschillende richtingen. Verscheidene university colleges bieden ook opleidingen op masterniveau aan; een select aantal is bovendien bevoegd tot het uitreiken van doctorsgraden. Het hoger onderwijs in Noorwegen kent geen uitgesproken onderscheid in niveau tussen instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en instellingen voor beroepsgericht onderwijs. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de algemene toelatingseisen van de verschillende hogeronderwijsinstellingen hetzelfde zijn. Bovendien wordt er ook aan de university colleges wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd. Desalniettemin worden traditionele wetenschappelijke programma's en promotietrajecten voornamelijk gevolgd aan universiteiten en de gespecialiseerde universitaire instituten. De university colleges en overige instellingen voor hoger onderwijs bieden voornamelijk meer op de praktijk gerichte programma's aan (Nuffic, 2015).

Het graadsysteem binnen het Noorse hoger onderwijs is, als onderdeel van het Bolognaproces, volledig geherstructureerd in 2002-2003. De basisstructuur van het huidige gradensysteem volgt het 3+2+3-model, hetgeen staat voor een 3-jarige bacheloropleiding, een 2-jarige masteropleiding en een 3-jarig promotietraject. Daarnaast worden er nog altijd traditionele opleidingen aangeboden die uit een lange cyclus van vier tot zes jaar bestaan, en bestaan er nog enkele bachelorprogramma's met een relatief korte duur (Nuffic, 2015).

In Noorwegen wordt onderscheid gemaakt tussen algemene toelatingseisen (generell studiekompetanse) en specifieke toelatingseisen (spesielle opptakskrav). De toegang tot het hoger onderwijs wordt door de overheid bepaald. Voor veel studies geldt dat toelating competitief is, omdat de interesse in bepaalde opleidingen vaak groter is dan het aanbod. Voor het hoger onderwijs aan openbare instellingen hoeft geen lesgeld te worden betaald, wel dient er elk jaar een financiële bijdrage te worden geleverd voor studentenvoorzieningen. Voor hoger onderwijs aan privéscholen kan wel lesgeld worden gevraagd (Nuffic, 2015).

Het ministerie van Onderwijs en Onderzoek is verantwoordelijk voor alle onderwijsniveaus. De staat is verantwoordelijk voor de formulering van het onderwijsbeleid en bepaalt in grote lijnen de onderwijskaders. Deze kaders zijn voor het hoger onderwijs vastgelegd in de 'Wet betreffende universiteiten en hogescholen' (*Lov om universiteter og høyskoler*). De gemeentelijke en streekautoriteiten zien erop toe dat de door de overheid vastgestelde richtlijnen en eindtermen worden behaald. De verantwoordelijkheid voor het inrichten van onderwijsprogramma's binnen het hoger onderwijs is grotendeels gedelegeerd aan de hogeronderwijsinstellingen zelf (website NOKUT).

Het Norwegian Agency for Quality Assurance in Education (NOKUT) werd in 2003 opgericht als onafhankelijk orgaan verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking en accreditatie van instellingen en opleidingen. Volgens de Europese Commissie kwamen de veranderingen in onderwijsstructuur als deel van de Quality Reform in 2003 tot stand doordat er enerzijds een paar instellingen waren die druk uitoefenden om de status van universiteit te krijgen. Anderzijds was er de ambitie om dergelijke beslissingen over de status van onderwijsinstellingen weg te halen uit het politieke domein door een neutraal orgaan voor kwaliteitsborging op te zetten: de NOKUT. De reden hiervoor is dat men een meer geprofessionaliseerd besluitproces wilde garanderen. Dit zijn ook de twee aspecten van de reformatie die betrekking hadden op de verandering in structuur van het onderwijssysteem: nieuw was de formele mogelijkheid voor hogeronderwijsinstellingen om hun status te wijzigen (university colleges kunnen nu bijvoorbeeld een universiteitsstatus aanvragen) en daarnaast is de autonomie van instellingen versterkt. Deze veranderingen hebben bijgedragen aan de mogelijkheid voor instellingen om zich meer strategisch te profileren (European Commission, 2016).

Een nieuw punten-, graad- en beoordelingssysteem werd geïntroduceerd In het Noorse hoger onderwijs met als doel studiesucces te bevorderen en uitval te verminderen. Het Noorse hoger onderwijs heeft in de afgelopen dertig jaar grootschalige hervormingen doorgemaakt. Als onderdeel van de Quality Reform, geïmplementeerd vanaf 2003-2004 om slagingspercentages onder studenten te verhogen, zijn belangrijke veranderingen in het onderwijssysteem gerealiseerd en elementen uit het Bolognaproces geïmplementeerd. Er is een nieuw puntensysteem geïntroduceerd gebaseerd op het EC-systeem, een nieuw graadsysteem ingevoerd en nieuw beoordelingssysteem gehanteerd. Het hogeronderwijssysteem is gedecentraliseerd en er kwam toenemende autonomie op instellingsniveau. Om uitval te verminderen en een tijdige afronding van de opleiding te stimuleren, is een follow-upplan ontwikkeld voor schoolverlaters en studenten. Ook werd er meer nadruk gelegd op internationalisering als een middel om de kwaliteit van het Noorse hoger onderwijs te verbeteren (Nuffic, 2015). In 2013 heeft de Noorse overheid nog een structurele hervorming doorgevoerd waardoor een aantal hogeronderwijsinstellingen zijn samengegaan of overgenomen. Waar er eind 2012 nog 79 instellingen waren, zijn er nu nog 55 (Vinther-Jørgensen, Dragojevic, Nokkala & Blum, 2018). Hierdoor kwamen er meer grotere instellingen die beter internationaal konden concurreren op bijvoorbeeld onderzoeksgebied.

Noorse instellingen in het hoger onderwijs verschillen in de mate van autonomie om de eigen studieprogramma's te mogen accrediteren. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsbewaking binnen het hoger onderwijs ligt zowel bij NOKUT als bij de instellingen zelf. Alle hogeronderwijsinstellingen moeten geaccrediteerd zijn om te mogen onderwijzen. Universiteiten, gespecialiseerde wetenschappelijke instituten, university colleges en instellingen met geaccrediteerde opleidingen verschillen van elkaar in het al dan niet hebben van autonomie met betrekking tot de accreditatie van de eigen studieprogramma's (Nuffic, 2015). Dit onderscheid is volgens de website van NOKUT als volgt:

- Universiteiten zijn geaccrediteerd door NOKUT en hiermee geautoriseerd om zelf nieuwe studieprogramma's op alle niveaus te ontwikkelen (ze zijn zelfaccrediterend);
- Geaccrediteerde gespecialiseerde instituten en university colleges mogen studieprogramma's ontwikkelen binnen hun geaccrediteerde domeinen, daarbuiten moet per opleiding accreditatie bij NOKUT aangevraagd worden;
- Colleges die niet als instelling geaccrediteerd zijn, moeten voor elk nieuw studieprogramma accreditatie aanvragen bij NOKUT. Bij de accreditatie van studieprogramma's wordt door een team van experts beoordeeld of het programma aan bepaalde eisen voldoet, op basis waarvan NOKUT een beslissing neemt.

Colleges die niet als onderwijsinstelling zijn geaccrediteerd, moeten voor elke nieuwe opleiding apart accreditatie aanvragen bij NOKUT. Geaccrediteerde instellingen die een opleiding willen opzetten die niet binnen hun geaccrediteerde domein valt, hebben hier ook externe accreditatie van NOKUT voor nodig. Ook als er zorgen bestaan over de kwaliteit van een bepaalde instelling kan (her)accreditatie van opleidingen worden toegepast (Westerheijden, Kolster & Zeeman, 2014). Op deze manier zijn alle Noorse instellingen op een bepaalde manier goedgekeurd door NOKUT.

De hoofdmethode van externe kwaliteitszorg omvat een cyclisch terugkerende audit van de interne kwaliteitszorg van instellingen. Deze audit wordt uitgevoerd door NOKUT (Westerheijden, Kolster en Zeeman (2014). De instellingsaccreditatie is éénmalig en komt momenteel alleen nog voor als een instelling wil veranderen van instellingsstatus; van university college naar (gespecialiseerde) universiteit, of van gespecialiseerd instituut naar algemene universiteit. De voornaamste bezigheden van NOKUT vinden echter plaats omtrent audits door expertpanels (elke zes tot acht jaar) van de interne kwaliteitssystemen van hogeronderwijsinstellingen.

Interne kwaliteitszorg is een wettelijke verplichting voor onderwijsinstellingen; NOKUT heeft hierin een controlerende functie. Alle hogeronderwijsinstellingen zijn wettelijk verplicht om een systeem van interne kwaliteitszorg te implementeren, gericht op het monitoren en het ontwikkelen van de kwaliteit van hun aangeboden onderwijs (*ENQA External Review NOKUT*, in Westerheijden, Kolster & Zeeman, 2014). Instellingen worden vrijgelaten in de vormgeving van hun interne kwaliteitszorg (en dus van de gebruikte informatie/indicatoren). De focus van de beoordeling door NOKUT ligt vooral op het controleren: nadruk wordt gelegd op het voldoen aan de voorwaarden, vooral op langere termijn. Er wordt vooral gekeken naar kwaliteitscontrole en het voldoen aan de gestelde minimumeisen (Langfeldt et al., in Westerheijden, Kolster & Zeeman, 2014). De European Standards and Guidelines (ESG) vormen het kader voor de gebruikte standaarden (*ENQA External Review NOKUT, in* Westerheijden, Kolster & Zeeman, 2014).

NOKUT heeft tevens tot taak om internationale opleidingen te erkennen, nationale studentensurveys uit te voeren en kennisbijeenkomsten te organiseren. Naast met accreditatie houdt NOKUT zich ook bezig met de erkenning van internationale opleidingen. Internationale studenten die in Noorwegen willen verder studeren of werken kunnen bij NOKUT terecht om hun vooropleiding te laten erkennen. NOKUT verzamelt daarnaast grote hoeveelheden informatie over het Noorse hoger onderwijs. Het voert bijvoorbeeld de nationale studentensurvey uit ('Study Barometer') die studenten jaarlijks naar hun ervaring van de kwaliteit van opleidingen vraagt. De informatie die hier uitkomt, is openbaar beschikbaar. Er wordt ook een survey over waarneming van kwaliteit uitgezet onder het personeel van de hogeronderwijsinstellingen (Vinther-Jørgensen et al, 2018). Ook organiseert NOKUT veel bijeenkomsten met studenten en medewerkers van hogeronderwijsinstellingen om ideeën uit te wisselen (website NOKUT).

NOKUT is lid van ENQA en wordt hiervoor elke vijf jaar beoordeeld op bepaalde internationale criteria voor dit lidmaatschap (guidelines for ENQA Agency Reviews). Tijdens het panelbezoek van ENQA om het functioneren van NOKUT te evalueren, lieten alle stakeholders weten dat ze erg tevreden zijn over de samenwerking met NOKUT. Wederzijds vertrouwen, dialoog en samenwerking werden verschillende keren genoemd als kenmerken van een typische Noorse gang van zaken. NOKUT maakt bij het verkrijgen van inzicht over haar eigen functioneren gebruik van publieke hoorzittingen en referentiegroepen die nieuwe regels en methoden en de ervaring met het werken met NOKUT bespreken (Vinther-Jørgensen et al, 2018).

Bij de organisatie van instellingsaccreditatie zijn zowel interne (docenten en studenten) als externe stakeholders (het ministerie en toezichthouders) betrokken. Studenten en docenten zijn vertegenwoordigd in het bestuur van NOKUT. De NSO (Norsk StudentOrganisasjon) is de vereniging van studenten in Noorwegen. NOKUT maakt gebruik van studentexperts in hun panels, die via de NSO worden geworven. Alle studenten met een bachelor- of masterdiploma kunnen zich aanmelden als expert voor NOKUT. De studentenexperts schrijven een rapport waarin zij de vereisten voor accreditatie van een nieuwe studie of instelling beoordelen. Hiermee wordt een aanbeveling gedaan voor het wel of niet accrediteren van de nieuwe studie door NOKUT. Daarnaast kunnen studentenexperts ook gevraagd worden deel te nemen aan een referentiegroep die het accreditatiemodel en eventuele vernieuwingen die NOKUT wil invoeren, beoordeelt. De NSO draagt naast studentleden voor de expertpanels ook studentvertegenwoordigers aan voor het NOKUT-bestuur voor een termijn van twee jaar (website NSO). De NSO geeft aan dat studenten altijd worden betrokken bij de accreditatie en audits van instellingen. De studenten voelen zich ook serieus genomen in de panels van NOKUT, en zijn tevreden met de invloed die zij hierin hebben. NOKUT is weliswaar een zelfstandig bestuursorgaan, maar valt officieel onder het ministerie van Onderwijs en Onderzoek en moet voldoen aan de in de wet opgestelde kaders voor hoger onderwijs. Het ministerie heeft als externe stakeholder het laatste woord in het wijzigen van de status van een hogeronderwijsinstelling. Dit kan voorkomen als bijvoorbeeld een university college de status van universiteit wil hebben, maar ook als een instelling teruggaat naar een lagere status doordat er bijvoorbeeld problemen zijn geconstateerd die niet binnen de gegeven termijn werden verbeterd. In beide gevallen wordt het accreditatie-/herzieningsproces door NOKUT uitgevoerd, maar neemt het ministerie de eindbeslissing over de status van de instelling.

Alle stakeholders (het ministerie, studenten, vertegenwoordigers van hogeronderwijsinstellingen en de maatschappij) hebben vertrouwen in NOKUT. Zij zien het orgaan als de grootste promotor van kwaliteit in het Noorse hoger onderwijs (Vinther-Jørgensen et al, 2018). De NSO schat in dat instellingen de audits van NOKUT wel meer als een oordeel zien dan als een ‘vriendelijke hulp’. Omdat NOKUT in principe de autoriteit heeft om accreditatie van de instelling ongeldig te laten verklaren (met toestemming van het ministerie), is men vaak nerveus voor panelbezoeken van NOKUT. Binnen instellingen wordt wel constructief gebruikgemaakt van de feedback die ze tijdens een audit krijgen. De NSO zelf staat zeker positief tegenover het kwaliteitborgingssysteem in Noorwegen, de veranderingen die dit systeem heeft doorgemaakt en de positieve effecten die er uit voortkomen.

Kleine instellingen kunnen moeilijk voldoen aan de eisen voor instellingsaccreditatie. Hoewel de mogelijkheden en regels van het Noorse accreditatiesysteem voor alle onderwijsinstellingen hetzelfde zijn, laat de praktijk verschillen zien in de manier waarop verschillende soorten instellingen hier keuzes in maken. Met name private instellingen die niet met een specifiek doel als geheel zijn geaccrediteerd, laten wel losse opleidingen accrediteren door NOKUT. Uit communicatie met de NSO kwam naar voren dat dit waarschijnlijk samenhangt met het feit dat het voldoen aan de eisen voor instellingsaccreditatie zeker voor kleine instellingen soms lastig haalbaar is. De grootte van de instelling is dus belangrijker dan het publiek of privaat zijn van de instelling. Daarbij voelen kleine instellingen wellicht geen hoge noodzaak voor instellingsaccreditatie omdat ze niet veel nieuwe opleidingen opzetten. Het los laten accrediteren van opleidingen brengt minder lasten met zich mee dan algehele accreditatie. In de nabije toekomst zal het echter waarschijnlijk zo zijn dat accreditatie financiële gevolgen met zich meebrengt; het plan is dat instellingen die niet geaccrediteerd zijn in de toekomst geen geld meer van de staat krijgen.

4.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie

Vanaf de jaren negentig ontstond er behoefte aan een systematische aanpak om de kwaliteit van het onderwijssysteem te evalueren met uiteindelijk de oprichting van het NOKUT als accreditatieorgaan. Schwarz en Westerheijden schreven in 2004 dat er niet zomaar één specifieke reden aan te wijzen is voor het instellen van een accreditatiesysteem in Noorwegen. In de jaren '90 was er steeds meer belangstelling voor evaluatie en prestaties van het hogeronderwijssysteem. Men voerde een test uit voor nationale evaluatie in verschillende disciplines, op basis waarvan geconcludeerd werd dat er een speciaal orgaan moest worden opgezet om kwaliteitsissues op de nationale agenda te zetten en dat er behoefte was aan een meer systematische benadering om het hogeronderwijssysteem te evalueren (Stensaker, in Schwarz & Westerheijden, 2004). Andere conclusies van dit pilotproject waren dat hogeronderwijsinstellingen zelf een meer systematische aanpak moesten hanteren in het garanderen van de kwaliteit van hun onderwijsprogramma's, en dat de leiding van de instellingen meer kennis zou moeten hebben van het werk dat op lagere niveaus werd uitgevoerd.

In 1998 is de Norway Network Council (NNC) opgezet, om het ministerie van Onderwijs en Onderzoek te adviseren over strategische issues in het hoger onderwijs en verantwoordelijkheid te dragen voor het ontwikkelen van een nationaal evaluatiesysteem voor het hoger onderwijs. De NNC had moeite met haar legitimiteit, zeker in de universitaire sector, waar men vond dat de NNC niet de vaardigheden en competenties had om alle soorten hogeronderwijsinstellingen te kunnen evalueren omdat het personeel hier niet in gespecialiseerd was. Later is een aparte commissie voor hoger onderwijs opgezet, de zogenaamde Mjøs-Commission (NOU, in Schwarz & Westerheijden, 2004). Deze commissie had de taak om de gevolgen van de steeds hogere studentenaantallen in het hoger onderwijs te bestuderen, en te onderzoeken hoe het systeem zich hier het beste aan kon aanpassen. De Mjøs-commissie stelde onder andere dat om de groei in studenten aan te kunnen en de efficiëntie van het systeem te verhogen, er meer nadruk moest worden gelegd op competitie tussen instellingen en dat er meer gewicht moest hangen aan het belonen van prestaties (NOU, in Schwarz & Westerheijden, 2004).

Een van de suggesties van de Mjøs-commissie was om een nieuw nationaal accreditatieorgaan op te zetten met een onafhankelijke status en met personeel gespecialiseerd in kwaliteitsbeoordelingen en assessments, die kon handelen als een rigide kwaliteitscontroleur van een nieuw systeem (uiteindelijk werd NOKUT hiervoor opgericht in 2003). Een uitgangspunt voor dit voorstel was waarschijnlijk de wens om publiek en privaat hoger onderwijs meer gelijk te behandelen. In de jaren '90 moesten private hogeronderwijsinstellingen namelijk voor elke nieuwe opleiding goedkeuring krijgen van het ministerie van onderwijs, wat wel twee jaar kon duren. Private hogeronderwijsinstellingen klaagden dat deze situatie een groot voordeel voor de publieke sector betekende (Stensaker, in Schwarz & Westerheijden, 2004). Het nieuwe accreditatiesysteem kan inderdaad bijdragen aan een verandering van deze situatie, aangezien zowel de publieke als de private instellingen onderworpen worden aan dezelfde criteria.

De verwachting in 2004 dat de nieuwe accreditatieprocedures voor hogeronderwijsinstellingen zouden gaan bijdragen aan het verder versterken van institutioneel leiderschap is uitgekomen. Deze aanname werd onderbouwd door het feit dat de leiding van instellingen formeel verantwoordelijk werd gemaakt voor het institutionele kwaliteitsborgingsysteem, en dat institutionele ontwikkelingen ernstig beperkt zouden kunnen worden door het niet verkrijgen van opleidingsaccreditatie. Een versterkt institutioneel leiderschap kon tegelijk de macht beperken die specifieke afdelingen binnen de instellingen traditioneel hadden. De criteria die institutionele kwaliteitssystemen beschrijven, laten duidelijk zien dat afdelingen veel meer dan eerst moeten rapporteren aan de instellingen, en maken ook ruimte voor meer inmenging van de instelling in besluiten van afdelingen.

Of NOKUT een verschuiving van de machtsstructuur op nationaal niveau inhoudt, is moeilijker vast te stellen. De onafhankelijke status van de stichting en het feit dat het ministerie het orgaan niet op andere manieren kan beïnvloeden dan via wettelijke acties, suggereren dat de macht is verschoven van het ministerie naar NOKUT. In dit perspectief representeert de oprichting van NOKUT een decentralisatie in het Noorse hoger onderwijs. Procedures die traditioneel gezien door het ministerie werden uitgevoerd zijn overgenomen door NOKUT; het nieuwe systeem maakt het makkelijker om onderscheid te maken tussen besluiten gemaakt op basis van criteria van experts en beslissingen die op politieke overwegingen zijn gebaseerd. Wel is het nog steeds het ministerie dat het laatste woord heeft als het aankomt op het verlenen van een bepaalde status aan instellingen (bijvoorbeeld die van universiteit). Dus men kan ook stellen dat alleen de 'onbelangrijke procedurele' aspecten bij het ministerie zijn weggehaald, waardoor NOKUT meer een secretariaat wordt voor politiek leiderschap. In dit perspectief hebben de veranderingen niet zozeer betrekking op decentralisatie maar meer op een herindeling van de dominante positie die de staat heeft in het Noorse hoger onderwijs. Hoe het bestuur van NOKUT zal functioneren, is erg belangrijk in dit laatste perspectief. Het verlenen van accreditatie aan instellingen en opleidingen zou in een later stadium door het ministerie kunnen worden afgewezen. Dit kan spanning creëren die uiteindelijk de legitimiteit van het systeem kan verzwakken (Schwarz & Westerheijden, 2004).

4.3 Opbrengsten en impact

In deze paragraaf worden de effecten van het accreditatiesysteem in Noorwegen en de bijhorende succes- en risicofactoren besproken. Niet alle mogelijke vragen en perspectieven zijn belicht omdat het moeilijk was om alle betrokken partijen te interviewen. Inzicht in de opbrengsten is gebaseerd op informatie vanuit de studentenkoepel NSO en evaluatieve rapporten.

Een positief gevolg van het accreditatiesysteem is het toenemende vertrouwen in de kwaliteit van de hogeronderwijsinstellingen. Vanuit de NSO werd door de contactpersoon gesteld dat het institutionele accreditatiesysteem zorgt voor een groot vertrouwen in het hoger onderwijs in Noorwegen onder studenten, omdat men er vrij zeker van kan zijn dat een instelling levert wat ze zou moeten leveren. Hier worden instellingen immers goed op gecontroleerd.

Een nadelig gevolg van het accreditatiesysteem is de administratieve lastendruk die het met zich meebrengt voor de kleinere onderwijsinstellingen. Volgens diverse geïnterviewden in het rapport van CHEPS is de last van de externe kwaliteitszorg het hoogst voor niet-geaccrediteerde (university) colleges, die in het algemeen vrij klein zijn, zodat het vrijmaken van stafleden voor kwaliteitszorg voor hen een relatief grote opoffering is. Universiteiten zien NOKUT normaalgesproken slechts eens per zes jaar en zijn gemiddeld veel groter dan de colleges. Voor hen is de externe kwaliteitszorg relatief gezien geen grote last (Westerheijden, Kolster & Zeeman, 2014). De NSO vermoedt zoals genoemd ook dat dit de reden is voor het feit dat vooral private instellingen met een specifiek leeronderwerp niet als geheel geaccrediteerd zijn. Dit heeft niet zozeer te maken met het feit dat zij een private instelling zijn maar met het formaat van de instelling en de mogelijkheid en noodzaak om als geheel te worden geaccrediteerd.

Een ander negatief gevolg van het accreditatiesysteem is dat het hogeronderwijssysteem in Noorwegen gehomogeniseerd raakt. Eén van de gesproken vertegenwoordigers van de NSO benoemde dit als een risico. De criteria en regels die worden gehanteerd bij accreditatie zijn immers voor alle instellingen hetzelfde, ongeacht eventuele verschillen. Daarbij zorgt het huidige systeem voor een focus op status door de instellingen. Veel instellingen streven naar accreditatie voor een hogere positie (bijvoorbeeld van university college naar universiteit). Een hogere status levert ook wel enige voordelen op, bijvoorbeeld meer vrijheid in het opzetten van opleidingen in bepaalde gebieden, maar de indruk van de NSO is dat het de instellingen vooral om status gaat en niet alleen om de daadwerkelijke voordelen.

Het doel om één gelijk accreditatiesysteem voor alle hogeronderwijsinstellingen te gebruiken, is behaald. Ook is een betere overeenstemming bereikt tussen het Noorse en het Europese hoger onderwijs. Alle instellingen worden aan dezelfde mogelijkheden en regels onderworpen, en het werk van NOKUT als lid van ENQA is gerelateerd aan Europese richtlijnen, waardoor het hoger onderwijs in Noorwegen goed te vergelijken is met dat in andere landen. In hoeverre er behoefte is aan meer ontwikkelingen door alle stakeholders is nog niet helemaal duidelijk.

4.4 Conclusie en samenvatting

In deze paragraaf worden de hoofd- en deelvragen van het vergelijkend onderzoek beantwoord voor Noorwegen.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het hogeronderwijsstelsel?
Het Noorse hoger onderwijs wordt aangeboden door universiteiten, gespecialiseerde wetenschappelijke instituten, university colleges en instellingen met geaccrediteerde opleidingen. Het onderwijsstelsel kent geen uitgesproken onderscheid in niveau tussen instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en instellingen voor beroepsgericht onderwijs. De toegang tot het hoger onderwijs wordt door de overheid bepaald en is competitief. Er worden algemene en specifieke toelatingseisen gesteld. Het ministerie van Onderwijs en Onderzoek is verantwoordelijk voor alle onderwijsniveaus. De gemeentelijke en streekautoriteiten zien erop toe dat de door de overheid vastgestelde richtlijnen en eindtermen worden behaald. De verantwoordelijkheid voor het inrichten van onderwijsprogramma's binnen het hoger onderwijs is grotendeels gedelegeerd aan de hogeronderwijsinstellingen zelf.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het accreditatiestelsel?
Het accreditatieorgaan NOKUT is in 2003 opgericht vanuit de behoefte aan een integraal systeem voor het borgen van kwaliteit in het hoger onderwijs. Ook diende er meer verantwoordelijkheid en autonomie te komen voor onderwijsinstellingen. NOKUT heeft bij instellingsaccreditaties een controlerende functie. Daarnaast richt NOKUT zich op de erkenning van internationale opleidingen en op kennisdisseminatie. Het accreditatiestelsel kenmerkt zich door:

- een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij de instellingen in het hoger onderwijs en NOKUT;
- alleen geaccrediteerde instellingen mogen onderwijzen;
- instellingen hebben verschillende bevoegdheden in het accrediteren van de eigen studieprogramma's;
- externe kwaliteitszorg bevat een cyclisch terugkerende audit van de interne kwaliteitszorg van instellingen;
- de instellingsaccreditatie is éénmalig en komt momenteel alleen nog voor als een instelling wil promoveren naar een hogere klasse;
- audits van de interne kwaliteitssystemen van hogeronderwijsinstellingen worden uitgevoerd door expertpanels (elke zes tot acht jaar);
- instellingen zijn wettelijk verplicht om een systeem van interne kwaliteitszorg te implementeren; zij worden vrijgelaten in de vormgeving van deze kwaliteitszorg.

Wat zijn de motieven voor instellingsaccreditatie?
De motieven die ertoe geleid hebben dat er een nationaal accreditatieorgaan is opgericht, moeten gezien worden in het licht van de onderwijshervormingen in 2003. Aanvankelijk was er behoefte aan een meer systematische benadering om het hoger onderwijs te evalueren. Vervolgens wilde men meer efficiëntie in het hoger onderwijs bewerkstelligen vanwege de druk die het toenemende aantal studenten met zich meebracht. Ook kwam in die periode meer nadruk te liggen op de competitie tussen onderwijsinstellingen.

Als gevolg van een aantal ervaren nadelen met accrediteren wilde men naar een accreditatieorgaan toe met een onafhankelijke status en meer gespecialiseerd personeel. Ook er was steeds meer behoefte aan een gelijke behandeling van private en publieke onderwijsinstellingen.

Hoe is de organisatie en het ontwerp van instellingsaccreditatie vormgegeven?
In het huidige systeem moeten alle hogeronderwijsinstellingen op een bepaalde manier goedkeuring (accreditatie) krijgen van NOKUT, als instelling of voor losse nieuwe opleidingen. Instellingen die geheel geaccrediteerd zijn, worden door middel van zes- tot achtjaarlijkse audits door expertpanels van NOKUT nog wel gecontroleerd op hun interne kwaliteitssysteem, maar mogen binnen hun vakgebied zelf nieuwe opleidingen opzetten zonder goedkeuring van NOKUT. Het is ook mogelijk om een hogere status te krijgen als instelling door middel van accreditatie. Instellingen lijken vaak te streven naar een hogere status.

Wat zijn de (positieve en negatieve) opbrengsten en impact van instellingsaccreditatie?
Het vertrouwen in NOKUT vanuit verschillende stakeholders is groot. Het vertrouwen in het hoger onderwijs is (in ieder geval onder studenten) versterkt door het werk van NOKUT, waardoor men zekerder is dat instellingen doen wat ze zouden moeten doen. Voor kleine instellingen is het soms moeilijk om aan alle eisen van accreditatie te voldoen. Zij kiezen er vaak voor om eventuele nieuwe opleidingen los te laten accrediteren. Alle stakeholders zijn volgens evaluaties positief over het werk van en de samenwerking met NOKUT. Studenten voelen zich erg betrokken bij het werk van NOKUT en worden hierin serieus genomen. Instellingen gaan constructief om met de verkregen feedback. Als nadeel wordt wel genoemd dat er voor alle instellingen uniforme regels zijn, waardoor er minder ruimte is voor onderlinge verschillen en maatwerk. Een risico kan zijn dat het hoger onderwijs homogeniseert en daarmee onvoldoende onderscheidend wordt.

Wat heeft de invoering van instellingsaccreditatie betekend voor de balans tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en het ervaren van meer vertrouwen en minder (ervaren) administratieve lastendruk door hogeronderwijsinstellingen anderzijds?
De invoering van instellingsaccreditatie in Noorwegen heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van het hoger onderwijs beter geborgd is, er meer vertrouwen is gekomen in de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs en dat (vergelijkbare) opleidingen getoetst worden aan dezelfde Noorse standaarden voor goed onderwijs. De (ervaren) administratieve lastendruk is voor grotere onderwijsinstellingen relatief laag. Kleinere onderwijsinstellingen ervaren een hogere lastendruk en zien er hierdoor vaak vanaf om zich volledig te laten accrediteren.

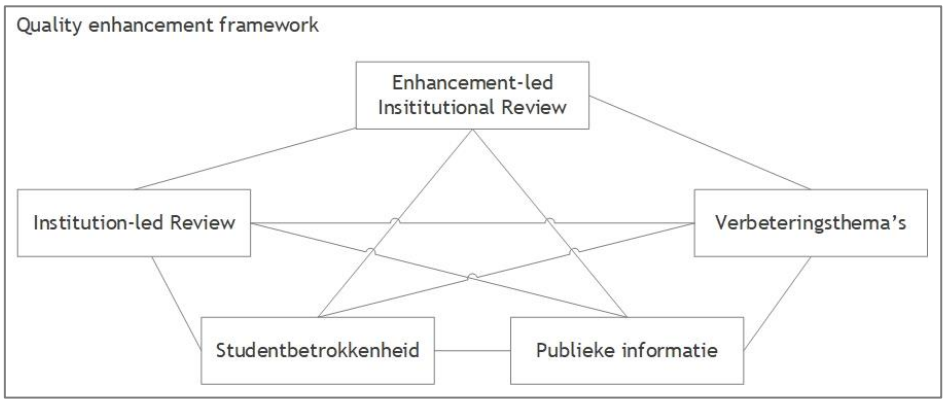
5 Schotland

5.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel

Instellingen voor hoger onderwijs in Schotland vallen onder de overkoepelende instantie Universities Scotland. Deze telt negentien instellingen, waarvan zestien universiteiten, inclusief een open universiteit, en drie andere instellingen, namelijk Glasgow School of Art, Royal Conservatoire of Scotland en Scotland's Rural College (EuroEducation, 2014; Universities Scotland, 2019). De universiteiten zijn in vier categorieën te verdelen, namelijk de oude universiteiten die gesticht zijn in de vijftiende en zestiende eeuw, instellingen gesticht na een oorkonde in de jaren zestig, post-1992 universiteiten en kleine gespecialiseerde instellingen, zoals het conservatorium (European Commission, 2018). De wetgeving omtrent het hoger onderwijs is vastgelegd in de 'Further and Higher Education Act' van 1992 en 2005 (European Commission, 2018). Het hoger onderwijs bestaat uit twee fasen die overeenkomen met de bachelor-masterstructuur: *undergraduate* en *postgraduate* (Nuffic, 2018c). De instellingen ontvangen financiering voor onderzoek en onderwijs van de Scottish Funding Council (SFC), zijn onafhankelijk en zelfsturend (Heriot Watt University, 2018). Dit betekent dat instellingen die diploma's mogen uitreiken ook zelf het curriculum ontwerpen, voortgangscondities vaststellen en toelatingseisen bepalen. In 2016, met de 'Higher Education Governance Act', veranderde de besturing van de hogeronderwijsinstellingen: de verantwoordelijkheid van de sector en de wetenschappelijke vrijheid van de academici werden versterkt (European Commission, 2018).

De accreditatie van instellingen voor hoger onderwijs is belegd bij het onafhankelijke QAA Schotland, dat staat voor een kwaliteitsbewakingssysteem waarbij de studentenbetrokkenheid een belangrijk onderdeel is. Het proces van instellingsaccreditatie gaat uit van vijf pijlers die samen het 'quality enhancement framework' (QEF) vormen (zie figuur 2). Verantwoordelijk voor dit proces is QAA Schotland (Quality Assurance Agency for Higher Education), een onafhankelijk orgaan dat de taak heeft de standaarden en kwaliteit van instellingen te beoordelen en de instellingen van advies te voorzien (QAA Scotland, 2019a). Het QEF bestaat sinds 2003 en heeft als uitgangspunt dat de focus niet enkel moet liggen op kwaliteitsbewaking, maar ook op kwaliteitsambities en continue verbetering (QAA Scotland, 2015). Dit is ook een van de drie fundamentele principes van het Schotse kwaliteitsbewakingssysteem (European Commission, 2018): een hoge kwaliteit van leren, studentenbetrokkenheid en een kwaliteitscultuur met continue verbetering. De vijf onderdelen van het QEF hangen onderling samen en komen met name samen in de 'enhancement-led institutional review' (ELIR). De vier verdere onderdelen zijn: verbeteringsthema's, institution-led review (ILR), studentenbetrokkenheid en publieke informatiedeling (QAA Scotland, 2015; Ross e.a., 2007). Elk van de vijf pijlers wordt hierna kort toegelicht. De ELIR als onderdeel van het QEF is de enige manier om geaccrediteerd te worden in Schotland.

Figuur 2: (Instellings-)accreditatiesysteem in Schotland



De kwaliteit van een onderwijsinstelling wordt getoetst aan de hand van academische standaarden en verbeteringen van de leerervaring van studenten. De ELIR (QAA Scotland, 2019b) is ontwikkeld door QAA Schotland in samenwerking met de 'Quality Working Group' van Universities Scotland, SFC en de 'National Union of Students' (European Commission, 2018). Het doel van de ELIR, de pijler die het meeste overeenkomt met de definitie van een instellingsreview, is het nagaan in hoeverre instellingen voldoen aan academische standaarden en hoe de instellingen de kwaliteit en effectiviteit van de leerervaring van studenten verbeteren. Er wordt getracht een antwoord te vinden op deze vragen door periodieke externe instellingsreviews, jaarlijkse discussies en vervolgactiviteiten, zoals sectorbrede bijeenkomsten over verbeteringsthema's (QAA Scotland, 2017).

Bij de beoordeling van de kwaliteit van een instelling worden instellingsreviews, zelfevaluaties van instellingen, de mate en effectiviteit van de studentenbetrokkenheid en internationalisering meegenomen. De instellingsreview neemt de volgende elementen in acht tijdens de periodieke externe reviews: onder andere contextuele informatie over de instelling en de studentenpopulatie; het verbeteren van de leerervaring van de studenten; de strategie en toepassing hiervan in het verbeteren van leren en onderwijzen; academische standaarden en kwaliteitsprocessen; en onderwijsvoorzieningen die ontstaan zijn door samenwerking met (vooral onderwijsgerelateerde) partners (QAA Schotland, 2017; Kirkham, 2018). Daarnaast focust de ELIR zich ook op de kwaliteitsbewaking door zelfevaluatie van de instelling, de aanpak en effectiviteit van studentenbetrokkenheid in de evaluatie en internationalisering (QAA Schotland, 2017).

Bevindingen uit de accreditatie worden vertaald in concrete aanbevelingen per instelling en in sectorbrede verbeterthema's. De uitkomsten van het proces van accreditatie die nagestreefd worden, zijn (de bevordering van) holistische en evidence-based evaluaties en het bediscussiëren van deze evaluaties. Er worden daarnaast duidelijke uitspraken gedaan over het voldoen aan academische standaarden en de algemene kwaliteit. Eveneens worden specifieke positieve commentaren en aanbevelingen gedaan voor elke instelling apart en er worden sectorbrede verbeteringsthema's geformuleerd waaraan collectief gewerkt kan worden.

Deze verbeteringsthema's krijgen uiting in een driejarig activiteitenprogramma voor alle Schotse instellingen voor hoger onderwijs[3]. Ze worden overzien door de Scottish Higher Education Enhancement Committee (SHEEC) (Enhancement Themes, 2019), waar zowel instellingen als studenten in vertegenwoordigd zijn. De verbeteringsthema's zijn ingevoerd om de mogelijkheid te bieden sectorbreed in te gaan op een specifiek thema, door collectieve activiteiten en programma's binnen elke instelling. Zulke activiteiten zijn gebaseerd op de assumptie dat instellingen samen meer kunnen bereiken dan individueel, omdat innovatie zou worden aangemoedigd en instellingen effectieve gebruiken kunnen delen. Enkele voorgaande verbeteringsthema's zijn de link tussen onderwijs en onderzoek, de overgang van studenten en inzetbaarheid in het werkveld. Bovendien wordt er een jaarlijkse internationale conferentie georganiseerd waarin innovatie gedeeld en bediscussieerd kan worden. De materialen die gebruikt worden voor de activiteiten worden openbaar gemaakt op een website (Enhancement Themes, 2018).

Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het reviewen van de eigen opleidingen met een zekere mate van vrijheid. De ILR vormt het derde element van het QEF. Deze review houdt in dat instellingen verantwoordelijk zijn voor het reviewen van de eigen academische vakken, programma's en professionele diensten (QAA Scotland, 2019c). Instellingen hebben tot op zekere hoogte vrijheid om deze review zelf in te richten, maar het proces moet voldoen aan een kwaliteitscode en leidraad van de SFC. Enkele vereisten zijn dat de review minstens om de zes jaar moet plaatsvinden, uitgevoerd wordt door een team van getrainde reviewers en er in alle fasen studenten betrokken zijn die volwaardig lid zijn van het reviewteam.

3 De open universiteit neemt deel aan de verbeteringsthema's maar wordt verder gereviewd aan de hand van het reglement van het Verenigd Koninkrijk.

Ook dient er één externe reviewer bij te zijn. Daarnaast moeten de instellingen gebruikmaken van externe referentiepunten voor het evalueren van de onderwijsvoorzieningen. Jaarlijks moet elke hogeronderwijsinstelling een rapport aanbieden aan de SFC waarin zij hun activiteiten betreffende de ILR van het voorgaande jaar rapporteren (Scottish Funding Council, 2018). De effectiviteit van de ILR van de instelling wordt bepaald tijdens de ELIR, door bijvoorbeeld de uitkomsten van de ILR te bespreken tijdens de jaarlijkse ELIR-discussies. Deze discussies vinden plaats tussen een senior van QAA Schotland en de belangrijkste werknemers en studentenvertegenwoordigers van de instelling.

Studentenbetrokkenheid staat vrij centraal in het instellingsaccreditatieproces van Schotland. Studenten zijn een belangrijk onderdeel van elk ELIR- en ILR-team en zijn lid van de commissies en werkgroepen van de QAA Schotland. Om studenten en instellingen te ondersteunen in betekenisvolle studentenbetrokkenheid is het agentschap Student Partnerships in Quality Scotland (SPARQS) opgezet, gefinancierd door SFC. SPARQS heeft verschillende ondersteunende documenten gepubliceerd voor studentenvertegenwoordigers en werknemers van de instellingen over de ELIR en ILR (SPARQS, 2019a; Kirkham, 2018). Daarnaast geven ze cursussen aan studentenvertegenwoordigers om hen in staat te stellen volledig deel te nemen aan het proces naar kwaliteitsverbetering (SPARQS, 2019b).

Via de laatste pijler, publiekelijke informatie over kwaliteitszorg, wil men het vertrouwen in de onderwijskwaliteit vergroten. De uitkomsten van instellingsaccreditatie en bijkomende informatie zijn openbaar en kunnen door iedereen geraadpleegd worden (QAA Scotland, 2019d). Hiermee wordt geprobeerd het publiek vertrouwen in de onderwijskwaliteit en de naleving van academische standaarden te verzekeren (European Commission, 2018).

De instellingsaccreditatie is veranderd van een systeem voor kwaliteitsborging naar een instrument voor kwaliteitsverbetering en -vergelijking. Waar het proces van het QEF begon met een focus op kwaliteitsborging, is dit door de jaren en rondes van accreditatie heen gegroeid naar een proces waarin de focus voornamelijk ligt op verbetering (Ross e.a., 2007). Verder zijn de uitkomsten van het accreditatieproces op drie niveaus vergelijkbaar (QAA Scotland, 2017). Ten eerste kan er een vergelijking gemaakt worden tussen de hogeronderwijsinstellingen, aangezien dezelfde methode van accreditatie wordt gebruikt. Verder kan er vergeleken worden met de rest van het Verenigd Koninkrijk omdat de ELIR vergelijkbaar is met methoden die in het hele Verenigd Koninkrijk gebruikt worden en de reviewers afkomstig zijn uit het gehele Verenigd Koninkrijk. Tot slot kan er (enigszins) een internationale vergelijking worden gemaakt omdat de QAA Schotland tracht internationaal samen te werken, het ELIR-team gedeeltelijk kan bestaan uit internationale leden, en omdat het accreditatieproces voldoet aan de ESG. De accreditatie is daarnaast vertrouwensgericht. Er wordt vanuit gegaan dat de instellingen zelfstandig aan hun kwaliteitszorg werken; in de accreditatie wordt de effectiviteit van het beleid beoordeeld. Als laatste wordt er gestreefd naar transparantie voor interne en externe betrokkenen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de uitgebreide beschrijving van het proces en de rapporten, leidraden en andere publicaties die voor iedereen raadpleegbaar zijn.

De instellingsaccreditaties worden uniform toegepast met inachtneming van de context. De toegepaste methode ELIR is weliswaar hetzelfde voor iedere instelling, maar onderdeel van deze methode is dat de review ‘gecontextualiseerd’ wordt. Dit houdt in dat er gepoogd wordt om instellingsspecifiek te focussen op aandachtspunten en onderwerpen waar het meeste voordeel uit gehaald kan worden, naast de vastgestelde algemene onderwerpen (QAA Schotland, 2017). Het doel hiervan is dat de review een optimale waarde heeft voor een instelling omdat deze aansluit bij de aard van de instelling, bijvoorbeeld de samenstelling van de studentenpopulatie en strategische prioriteiten (QAA Schotland, 2017). De ‘contextualisatie’ zou ook de reflectieve analyse, de samenstelling van het reviewteam, de onderwerpen tijdens de visitatie en tot op zekere hoogte de onderwerpen in het ELIR-rapport kunnen beïnvloeden.

Er lijkt één private hogeronderwijsinstelling te zijn (Al-Maktoum College of Higher Education) die masterprogramma's en postgraduate programma's aanbiedt (European Commission, 2018). Volgens de QAA Schotland worden private aanbieders gereviewd met een andere methode die wordt aangepast aan de andere context en geschiedenis van de onderwijsinstelling.

Opleidingsaccreditatie is een verplichte taak voor de instellingen. Alle voorzieningen die een instelling aanbiedt, moeten minstens om de zes jaar gereviewd worden volgens een eis van de SFC. De gebruikte methode en uitkomsten van de review worden beschouwd tijdens de ELIR. Iedere instelling rapporteert jaarlijks aan SFC over zijn 'subject'-reviews. De QAA Schotland bespreekt deze rapporten met de instellingen. Daarnaast analyseren zij de rapporten voor de SFC en wordt deze analyse gedeeld met de sector om aandachtsgebieden te identificeren.

Instellingen die de bevoegdheid hebben om diploma's uit te reiken, hebben ook het recht om nieuwe opleidingen te valideren en goed te keuren. Dit gebeurt in lijn met de UK Quality Code (UKSCQA, 2018), waarin enkele basisregels voor instellingen zijn beschreven. Deze basisregels gaan onder andere over samenwerking met externe partners, toelating van studenten en bekwaamheid van docenten. Echter, het gedetailleerde proces van validatie en goedkeuring mag de instelling zelf bepalen. Macrodoelmatigheid lijkt in het valideren en goedkeuren van nieuwe opleidingen een belangrijke factor: opleidingen dienen te reflecteren op de missies en doelen van de instelling die ze aanbiedt (QAA, 2013). Bovendien stelt de QAA Schotland dat: "These processes are clearly set out in ways which make evident their application to the higher education provider's context" (QAA, 2013, p. 4). Met andere woorden betekent dit dat de ontwikkeling van een nieuwe opleiding begint bij het formuleren van de voorgenomen doeleinden van de opleiding binnen de context van de instelling.

De uitvoering van de accreditatie voltrekt zich in verschillen fasen (Kirkham, 2018). Voorafgaand aan de visitatie levert de instelling een reflectieve analyse en informatie over kwaliteitsbewaking aan (QAA Scotland, 2017). Uit deze documenten moet blijken dat de instelling bekwaam is wat betreft zelfreflectie en zichzelf kritisch kan evalueren, waardoor de visitatie zich grotendeels kan focussen op kwaliteitsverbetering. Een reviewteam bestaat uit minimaal vier en maximaal zes leden, en moet ten miste een student, twee academische reviewers uit het Verenigd Koninkrijk en een coördinerende reviewer bevatten (QAA Schotland, 2017). In overleg kan een instelling besluiten ook een internationale reviewer, extra studenten of academische reviewers toe te voegen.

De verschillende fasen in het accreditatieproces hebben verschillende doelstellingen: van het detecteren van onvolkomenheden tot het formuleren van verbeterpunten. De eerste visitatie bestaat uit één dag van bijeenkomsten met personeel en studentenvertegenwoordigers. Het belangrijkste doel van deze dag is het vinden van onderdelen die de instelling mogelijk heeft laten liggen zodat daar in de tweede visitatie op gefocust kan worden (QAA Scotland, 2017). De tweede visitatie beslaat drie tot vijf dagen, afhankelijk van de (hoeveelheid) thema's gevonden in de eerste visitatie. Deze visitatie is verbetering-gestuurd en bestaat uit het inzien van documenten van de instelling en bijeenkomsten. Op basis van de visitatie levert het reviewteam twee rapporten aan: een uitkomstenrapport met de samenvatting van de bevindingen en een langer technisch rapport. Beide rapporten worden gepubliceerd op de website van QAA Schotland (QAA Scotland, 2019d). Instellingen worden beoordeeld op een driepuntschaal: (1) effectief in kwaliteitszorg en behalen academische standaarden, (2) gedeeltelijk effectief en (3) niet effectief (QAA Scotland, 2017).

De precieze eisen van de beoordeling staan in tabel 1. De beoordeling wordt gezien als een drempel, waarna instellingen ongeacht de beoordeling positief commentaar en aanbevelingen ontvangen. Bij een negatieve beoordeling zal het reviewteam prioriteitsgebieden aandragen (QAA Schotland, 2017). Het is voor instellingen mogelijk om een klacht in te dienen of in beroep te gaan tegen de uitkomsten van de ELIR.

Een jaar na de publicatie van de twee ELIR-rapporten levert de instelling een vervolgrapport aan (QAA Scotland, 2017). Dit rapport beschrijft de acties die de instelling heeft ondernomen naar aanleiding van de ELIR. Ook dit rapport wordt openbaar gemaakt op de website van QAA Schotland. Elke ELIR wordt overzien door een senior QAA-werknemer (QAA Schotland, 2017). Deze voorziet onder andere de instelling van advies in de voorbereiding en ondersteunt het reviewteam in de initiële analyse. Verder is deze werknemer verantwoordelijk voor het aanpassen van de ELIR-rapporten.

Tabel 1: Beoordeling van instellingen

Beoordeling	Betekenis
Volkomen effectief	▪ De instelling heeft systematische rigoureuze regelingen wat betreft de verzekering en verbetering van de leerervaring van studenten, en wat betreft de verzekering van academische standaarden; ▪ en de instelling heeft de capaciteit en inzet om potentiele dreigingen van de academische standaarden en de leerervaringen te identificeren en aan te pakken; ▪ en de instelling heeft een systematisch geïmplementeerde strategische aanpak in het verbeteren van de leerervaringen, gebaseerd op studentenervaringen en externe referentiekaders.
Gedeeltelijk effectief	▪ De instellingsregelingen voor het beheren van leerervaringen en academische standaarden zijn beperkt of lopen de kans beperkt te worden in de toekomst; ▪ en/of de capaciteit en inzet van de instelling wat betreft het identificeren en aanpakken van potentiele dreigingen is beperkt of loopt de kans beperkt te worden in de toekomst; ▪ en/of de strategische aanpak voldoet niet volledig aan de eisen en/of de aanpak is niet volledig systematische geïmplementeerd.
Niet effectief	▪ De instellingsregelingen vertonen serieuze en fundamentele zwakheden in het beheren van leerervaringen en academische standaarden; ▪ en/of de instelling heeft de capaciteit en/of inzet niet voor het identificeren en aanpakken van dreigingen van de leerervaringen en academische standaarden; ▪ en/of de strategische aanpak voldoet niet aan de eisen en/of de aanpak is niet systematisch geïmplementeerd.

Bron: QAA Schotland, 2017.

De betrokkenheid van docenten bij instellingsaccreditatie is veelal indirect. Uit een interview met de QAA Schotland komt onder andere naar voren dat docenten die voor de klas staan niet direct betrokken zijn bij de instellingsaccreditatie, maar andere academische werknemers wel. Docenten kunnen wel indirect betrokken worden door instellingen. Hun rol en betrokkenheid in die gevallen verschillen per instelling (Ross e.a., 2007). Dit is meestal afhankelijk van de rol die docenten speelden in accreditatie voor 2003. Over het algemeen worden docenten met name ingezet voor het schrijven van de reflectieve analyse en het voorbereiden van de review (Ross e.a., 2007).

Studenten daarentegen spelen een grote rol bij instellingsaccreditatie. Een onderscheidend aspect is de organisatie SPARQS die als doel heeft studenten en instellingen te ondersteunen in het realiseren van betekenisvolle studentenbetrokkenheid in de kwaliteitsboring en -verbetering (SPARQS, 2019c). Studenten, en met name studentvertegenwoordigers, worden in elke stap van de instellingsaccreditatie betrokken. Ze maken, onder andere, volwaardig deel uit van de commissies en reviewteams. De studentenbetrokkenheid wordt als een belangrijk onderdeel van de kwaliteitszorg meegenomen aangezien het doel van de kwaliteitszorg is het verzorgen van effectieve leerervaringen voor de studenten (QAA Schotland, 2019b).

De rol van externe stakeholders bij de accreditatie is marginaal. De reviewmethode omvat geen panelleden van buiten het hoger onderwijs; het ontwikkelings- en verbeteringswerk echter wel (bijvoorbeeld werkgevers). De QAA Schotland vult aan dat elke instelling tevens een netwerk in het werkveld kent, waaronder contacten met werkgevers en vertegenwoordigers van professionele, wettelijke en regelgevende instanties.

Het besluit rondom instellingsaccreditatie wordt gemaakt door het ELIR-reviewteam. Dit wordt gedaan op basis van de reflectieve analyse van de instelling en aanvullende informatie, gesprekken met werknemers en studenten, en het analyseren en reflecteren van de ontvangen documenten en gehouden discussies (QAA Schotland, 2017). Het reviewteam wordt van advies voorzien door een medewerker van QAA Schotland, die de specifieke ELIR overziet. De QAA Schotland (2017) rapporteert dat er universeel support is voor de verbeteringsgerichte aanpak en methode in Schotland. De visie van de QAA Schotland is dat de verbeteringscultuur in Schotland nadruk legt op engageren, ook na de drempel van kwaliteitsborging, met als doel excellentie. Hierin is op verandering gericht management volgens hen fundamenteel (QAA Schotland, 2017).

5.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie

Schotland koos voor een accreditatiesysteem afgestemd op de specifieke Schotse context met eigen kwaliteitsregelingen die gericht zijn op verbetering en studentenbetrokkenheid. Het proces naar instellingsaccreditatie in Schotland is in gang gezet naar aanleiding van de in 1999 gemaakte afspraken over de EHEA, samengekomen in het Bologna-akkoord (EUR-Lex, 2015). De ELIR was de nieuwe vorm van kwaliteitsbewaking en -verbetering ontworpen door de QAA Schotland, in samenwerking met de instellingen voor hoger onderwijs, studentenorganisaties en de SFC. Deze werd ingevoerd in 2003. Met dit nieuwe systeem scheidde Schotland zich af van het Verenigd Koninkrijk wat betreft kwaliteitsbeleid in het hoger onderwijs. Uit een toelichting door de QAA Schotland is gebleken dat de motivatie voor de 'afscheiding' was dat de kwaliteitsregelingen dan betrekking konden hebben op de specifieke Schotse context, aangezien de hogeronderwijsinstellingen over het algemeen 'volwassen' zijn en goed presteren. De instellingen waren gretig om zelf controle te hebben over de kwaliteitsregelingen in plaats van te moeten reageren op de regelingen van het hogeronderwijssysteem van het Verenigd Koninkrijk, die een andere schaal en context heeft dan het Schotse hoger onderwijs. Er is getracht om tot een systeem te komen met een focus op kwaliteitsverbetering, met als gevolg het QEF. Andere motieven voor het nieuwe systeem waren de wensen om een review te combineren met ontwikkelings- en verbeteringsactiviteiten, internationaal georiënteerd te zijn en studenten te betrekken als partners.

De ervaren administratieve lastendruk heeft bijgedragen aan het overgaan tot het huidige accreditatiesysteem, volgens de QAA Schotland. Het nieuwe systeem had onder andere als doel om de lastendruk in balans te houden met de toegevoegde waarde van de uitkomsten, met als argument dat wanneer er aangetoond kan worden dat het proces en de uitkomsten waardevol zijn, de instellingen zullen accepteren dat het proces een administratieve lastendruk met zich meebrengt.

Belemmeringen in onderwijsvernieuwing zouden mogelijk ook een impliciete reden kunnen zijn voor de overgang tot instellingsaccreditatie. De Schotse hogeronderwijssector wenste een systeem dat aansloot bij de context in Schotland en bovendien streeft het huidige systeem naar kwaliteitsverbetering en een kwaliteitscultuur. Stagnerende onderwijsvernieuwing voor 2003 kan daarom mogelijkerwijs hebben bijgedragen aan de wens om een apart accreditatiesysteem te hebben, los van het Verenigd Koninkrijk. Deze reden wordt echter niet expliciet genoemd.

5.3 Opbrengsten en impact

Hieronder worden de effecten van het Schotse accreditatiesysteem en de bijhorende succes- en risicofactoren besproken. Niet alle mogelijke perspectieven zijn belicht omdat het lastig bleek om alle betrokken partijen te consulteren. Inzicht in de opbrengsten is voornamelijk gebaseerd op informatie vanuit het accreditatieorgaan QAA Schotland.

Positief in het geheel is dat het accreditatieproces gericht is op verbetering van de kwaliteit, waarbij de ervaringen en betrokkenheid van studenten belangrijk zijn. Daarnaast is het waardevol dat de verkregen informatie uit de accreditatie gebruikt wordt om een sectorbreed programma van verbeteringswerk op te zetten die de samenwerking tussen de hogeronderwijsinstellingen kan bevorderen. Een keerzijde van deze manier van accrediteren is dat het veel werk met zich meebrengt. Onder de voorwaarde dat dit in balans is met de waarde van de uitkomsten wordt dit echter niet gezien als een ernstig minpunt. Een ander positief gevolg is de ontwikkeling van een meer strategische aanpak in leren en onderwijzen (Ross e.a., 2007).

Het voornaamste doel van het accreditatieproces, het tot stand brengen van een kwaliteitscultuur, is volgens de QAA Schotland bereikt. Het gehele QEF waarin de ELIR zich bevindt, is bedoeld om een cultuurverandering teweeg te brengen van borging naar verbetering, om instellingsevaluaties te promoten en te leren van bewijsmateriaal dat gecreëerd is. De nieuwe methode had niet zozeer als doel de lastendruk te verlagen, maar om de uitkomsten waardevoller te maken, zodat de administratieve lasten als zinvol worden ervaren.

Het vertrouwen in het hoger onderwijs is in de ogen van de QAA Schotland toegenomen en wordt verder aangemoedigd. QAA Schotland wil dit onder andere doen door het creëren van een cultuur van openheid, evidence-based evaluaties en periodieke externe evaluaties. Ook willen zij nadrukkelijk het idee van continue verbetering, in tegenstelling tot losstaande kwaliteitsverbeteringsregelingen, en de dialoog tussen de instellingen en de QAA Schotland promoten. Verder is de betrokkenheid van studenten erg belangrijk in het kweken en behouden van het vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs.

De QAA Schotland is van mening dat de verwachtingen ten aanzien van de effecten van het accreditatieproces zijn uitgekomen. Er wordt gesteld dat de methode periodiek wordt geëvalueerd en regelmatig wordt geciteerd door instellingen als de kwaliteit van het onderwijs in Schotland vergeleken wordt met andere delen van het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast zou het systeem ook internationaal worden nagestreefd, bijvoorbeeld in Wales, Ierland, Zuid-Afrika en Nieuw Zeeland.

Belangrijkste succesfactor (volgens enkele onderwijsontwikkelaars) van het accreditatieproces is dat het de instellingen de mogelijkheid en het vertrouwen geeft om de eigen identiteit te behouden. Verder vinden zij deze methode minder indringend dan eerdere externe methoden (Ross e.a., 2007). Een succesfactor van de ELIR is dat de kans op slagen vergroot wordt wanneer de instelling een duurzame verbeteringsstrategie heeft en werknemers betrekt bij de verbeteringsagenda (Ross e.a., 2007).

Het accreditatiesysteem kent ook enkele nadelen en brengt risico's met zich mee. Ten eerste worden de externe reviewers niet altijd positief ervaren. Zij beschikken niet altijd over de juiste kennis van het Schotse hogeronderwijssysteem en/of de kwaliteitsverbeteringsagenda (Ross e.a., 2007). Verder kost het veel tijd om studenten voldoende voor te bereiden om volwaardig lid te zijn van een reviewteam (Ross e.a., 2007). Dit heeft ook te maken met het feit dat studentenvertegenwoordigers vaak studenten op 'verlof' zijn (bijvoorbeeld met een tussenjaar). Zij zijn wellicht niet altijd de beste personen voor deze taak.

Het hanteren van een langlopende accreditatiemethode brengt het risico met zich mee dat de waarde ervan niet altijd erkend wordt, aldus de QAA Schotland. Om dit te voorkomen, reviewt de QAA Schotland de methode aan het einde van elke ronde en worden er indien nodig aanpassingen gemaakt aan de uitvoering en de rapportage. De aanpassingen van de vierde ronde hebben vooral betrekking gehad op de 'contextualisering' (QAA Schotland, 2017), zoals een uitgebreidere discussie over de strekking en focus van de review.

5.4 Conclusie en samenvatting

In deze paragraaf worden de hoofd- en deelvragen van het vergelijkend onderzoek beantwoord voor Schotland.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het hogeronderwijsstelsel?
Alle instellingen voor hoger onderwijs in Schotland vallen onder de overkoepelende instantie Universities Schotland. Deze telt negentien hogeronderwijsinstellingen, waarvan zestien universiteiten, inclusief een open universiteit, en drie andere instellingen. De wetgeving omtrent het hoger onderwijs is vastgelegd in de 'Further and Higher Education Act' (1992 en 2005). Het hoger onderwijs bestaat uit twee fasen, undergraduate en postgraduate, die overeenkomen met de bachelor-masterstructuur.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het accreditatiestelsel?
Verantwoordelijk voor instellingsaccreditatie en kwaliteitsborging in Schotland is QAA Schotland. Het huidige systeem is, afgezien van enkele kleine aanpassingen, ingevoerd in 2003 naar aanleiding van het Bologna-akkoord en is ingericht naar Europese maatstaven. Voor een nieuwe opleiding is toestemming van de Schotse regering nodig. Instellingen die de bevoegdheid hebben om diploma's uit te reiken, hebben ook het recht om nieuwe opleidingen te valideren en goed te keuren. Studentbetrokkenheid is een centraal thema in het Schotse accreditatiestelsel: studenten zijn betrokken in elk onderdeel van het QEF en worden ondersteund door het speciaal voor hen opgericht agentschap SPARQS. De betrokkenheid van docenten en externe stakeholders is daarentegen meer indirect. Alle informatie rondom instellingsaccreditatie is openbaar.

Wat zijn de motieven voor instellingsaccreditatie?
Schotland koos voor een nieuw accreditatiesysteem voor de specifieke Schotse context met daarop afgestemde kwaliteitsregelingen waarbij studenten een belangrijke positie innemen. Het boordelingssysteem is met name gericht op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De motivatie voor de 'afscheiding' van het Verenigd Konikrijk was dat de eigen kwaliteitsregelingen beter passen bij de specifieke Schotse context, aangezien de onderwijsinstellingen over het algemeen volwassen zijn en goed presteren. Ook wilden de instellingen zelf meer controle over de kwaliteitsregelingen, in plaats van te moeten reageren op die van het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast werd er een administratieve lastendruk ervaren door de hogeronderwijsinstellingen. Hoewel het systeem de lastendruk niet actief heeft getracht weg te nemen, is wel geprobeerd de uitkomsten van het proces waardevoller te laten zijn voor de instellingen. Een ander meer impliciet motief voor de instellingsaccreditatie betreft de stagnerende onderwijsvernieuwing.

Hoe is de organisatie en het ontwerp van instellingsaccreditatie vormgegeven?
In het Schotse quality enhancement framework (QEF) is de 'enhancement-led institutional review' (ELIR) de basis, waarmee instellingsaccreditatie verworven kan worden. In de ELIR wordt beoordeeld in hoeverre instellingen voldoen aan academische standaarden en hoe de kwaliteit en de effectiviteit binnen de instelling verbeterd worden. De focus ligt op kwaliteitsverbetering. Daarnaast vindt kwaliteitsbewaking plaats door zelfevaluatie door de instelling zelf. Deze 'institution-led review' (ILR) moet minstens om de zes jaar plaatsvinden. Andere elementen van kwaliteitsborging zijn verbeteringsthema's, studentenbetrokkenheid en publieke informatiedeling. Tijdens de ELIR wordt onder meer gefocust op de contextuele informatie over de instelling en het verbeteren van de leerervaring van de studenten. Naast een 'threshold'-beoordeling over de mate van effectiviteit, wordt elke instelling voorzien van positief commentaar en aanbevelingen. Het systeem lijkt positief te worden ervaren door de sector en de verwachtingen lijken te zijn uitgekomen. Desalniettemin zijn er enkele risico's en aandachtspunten te noemen, zoals bijvoorbeeld het volwaardig lidmaatschap van studenten en de balans tussen kwaliteitsborging en -verbetering.

Wat zijn de (positieve en negatieve) opbrengsten en impact van instellingsaccreditatie?
Het voornaamste doel van het accreditatieproces, het tot stand brengen van een kwaliteitscultuur, is bereikt. Dat het accreditatieproces gericht is op verbetering van de kwaliteit, waarbij de ervaringen en betrokkenheid van studenten belangrijk zijn, wordt als positief ervaren. Ook de verwachtingen die er waren ten aanzien van de opbrengsten van het accreditatieproces zijn uitgekomen. De aanpak en gehanteerde methodiek worden periodiek geëvalueerd. Het behoud van de eigen identiteit wordt beschouwd als een van de belangrijkste succesfactoren van het accreditatieproces.

Aandachtspunten in het Schotse accreditatiesysteem zijn dat de externe reviewers niet altijd positief worden ervaren omdat ze niet aldoor over de juiste kennis beschikken van het Schotse hogeronderwijssysteem en/of de kwaliteitsverbeteringsagenda. Bovendien kost het veel tijd om studenten voldoende voor te bereiden op een volwaardig lidmaatschap van een reviewteam. Een ander nadeel betreft het hanteren van een langlopende accreditatiemethode. Dit brengt het risico met zich mee dat de waarde ervan niet altijd erkend wordt.

Wat heeft de invoering van instellingsaccreditatie betekend voor de balans tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en het ervaren van meer vertrouwen en minder (ervaren) administratieve lastendruk door hogeronderwijsinstellingen anderzijds?
Door de invoering van het accreditatiesysteem in Schotland lijkt het vertrouwen in het hoger onderwijs toegenomen; deze wordt ook verder aangemoedigd. Er is niet veel effect op de ervaren administratieve lastendruk, maar het systeem heeft ook niet actief getracht deze weg te nemen. Door een kwaliteitssysteem op te zetten dat beter past bij de Schotse context heeft men getracht de waarde ervan te laten inzien. Hierdoor worden de kosten en inspanningen beter afgewogen tegen de baten en kan de lastendruk als minder zwaar worden ervaren. Omdat het accreditatiesysteem expliciet gericht is op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs probeert men hiermee indirect de stagnerende onderwijsvernieuwing een nieuwe impuls te geven.

6 Estland

6.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel

Het Estse hoger onderwijs kent een binair stelsel, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen wetenschappelijk onderwijs en hogerberoepsonderwijs. Dit kan gevolgd worden aan universiteiten, (ülikool) en instellingen voor hoger beroepsonderwijs (rakenduskõrgkool). Toelating tot het hoger onderwijs is decentraal en vindt plaats op instellingsniveau. Toelating geschiedt op basis van de resultaten van het landelijke centraal eindexamen van het voortgezet onderwijs. Hogeronderwijsinstellingen mogen nadere toelatingseisen formuleren, bijvoorbeeld in de vorm van examens, interviews of een proeve van bekwaamheid (Nuffic, 2018b). Sinds 2017 zijn er twintig hogeronderwijsinstellingen in Estland: zes publieke en één private universiteit en acht publieke en vijf private instellingen voor hogerberoepsonderwijs (Ministry of Education and Research, 2019a). In het collegejaar 2017-2018 volgden ongeveer 46.200 studenten hoger onderwijs in Estland (Statistics Estonia, 2019). Vanaf 2002 worden in Estland bachelor- en masteropleidingen aangeboden. De behaalde niveaus zijn vergelijkbaar met het bachelor-mastersysteem zoals Nederland dat kent (Nuffic, 2018b).

Sinds 2012 mogen opleidingen in het hoger onderwijs alleen aangeboden worden als de regering een onderwijslicentie ('education licence') voor dit doel verstrekt heeft. Deze licentie geeft het recht om opleidingen aan te bieden binnen een bepaalde opleidingsgroep en op een bepaald niveau. Met deze licentie verkrijgt de instelling ook het recht om door de staat gecertificeerde diploma's uit te geven. Een aanvraag voor een onderwijslicentie binnen een nieuwe opleidingsgroep dient een instelling (privaat of publiek) in bij het ministerie van Onderwijs en Onderzoek. EKKA, de Estse accreditatieorganisatie, beoordeelt deze aanvragen voor het ministerie. De meeste instellingen zijn tijdens een overgangsperiode in het systeem van 2009 tot 2011 beoordeeld en hebben daarmee hun licentie verkregen. Instellingen met een onderwijslicentie krijgen feedback op hun management, functioneren, opleidingen en onderzoek via instellingsaccreditatie en kwaliteitsbeoordelingen van hun opleidingsgroepen (EKKA, 2019h). Minimaal eens in de zeven jaar ondergaan hogeronderwijsinstellingen instellingsaccreditatie voor het behoud van hun onderwijslicentie, en kwaliteitsbeoordeling van hun opleidingsgroepen (Beerkens et al., 2017; EKKA, 2012, 2019c).

Bij (verplichte) instellingsaccreditatie wordt de werking van de universiteit als geheel en de verbinding met de samenleving beoordeeld (EKKA, 2019k). Er vindt een externe evaluatie plaats door het Estse kwaliteitsagentschap voor hoger en beroepsonderwijs, EKKA (Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur). Hierbij wordt gekeken of het management van de instelling, de werkprocedures, de opleidings- en onderzoeksactiviteiten en de opleidings- en onderzoeksomgeving conform de bestaande regelgeving en de doelen en ontwikkelplannen van de instelling zelf zijn (EKKA, 2019a; Udam, Seema & Mattisen, 2015). Het Estse systeem is gebaseerd op het idee dat de instelling zelf primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit en duurzaamheid van haar opleidingen; EKKA is hierin ondersteunend (EKKA, 2019m). Instellingsaccreditatie levert aanbevelingen op voor verbeteringen en manieren om deze verbeteringen door te voeren. Zo wil men de ontwikkeling van strategisch management en een kwaliteitscultuur waarin leren, creativiteit en innovatie binnen de ho-instellingen centraal staan, ondersteunen. Tegelijkertijd wil men de maatschappelijke invloed van de instellingen via onderwijs, onderzoek en ontwikkeling vergroten.

De hogeronderwijsinstellingen worden beoordeeld op basis van standaarden die een beeld geven van de inrichting en werking van de instelling, zowel procesmatig als juist ook inhoudelijk. Dit zijn:

- *Onderwijs (learning and teaching)*: opleidingen moeten voldoen aan de verwachtingen en eisen van zichzelf, stakeholders, professionals en de samenleving. De doelstellingen en leerdoelen dienen specifiek en coherent te zijn. Bovendien moeten de opleidingen creativiteit, ondernemerschap en de ontwikkeling van andere algemene competenties bevorderen. Docenten dienen beroepscompetent te zijn. Studenten staan centraal en worden begeleid in het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor opleiding en loopbaanplanning. Hierbij is toegang tot onderwijs en ondersteuning gegarandeerd en wordt individuele ontwikkeling gemonitord. Prestaties van studenten komen overeen met het leerproces en de gestelde leerdoelen. Eenmaal afgestudeerd zijn alumni concurrerend op de (inter)nationale arbeidsmarkt.
- *Onderzoek (research), ontwikkeling (development) en creatieve activiteiten* (RDC): gebaseerd op de eigen doelstellingen en de verwachte behoeften van de samenleving heeft de instelling haar focus en doelstellingen op het gebied van onderzoek bepaald. De uitvoering hiervan en de maatschappelijke impact herziet de instelling regelmatig. De onderzoeksactiviteiten ondersteunen het leer- en werkproces van de instelling en de bijbehorende ondersteunende diensten zijn doelgericht.
- *Maatschappelijke bijdrage*: de instelling initieert en voert ontwikkelingsactiviteiten uit die bijdragen aan verhoging van welvaart in de samenleving en verspreiding van kennis op vakgebieden, stimuleert een leven lang leren in de samenleving en draagt bij aan hoogwaardige mogelijkheden hiervoor.
- *Strategisch management van de organisatie*: de ontwikkelingsplannen van de hogeronderwijsinstelling zijn doelgericht en systematisch en er worden diverse belanghebbenden bij betrokken. De instelling evalueert regelmatig of de gestelde doelen behaald worden en wat de impact van haar activiteiten is.
- *Resource management*: de instelling draagt zorg voor de ontwikkeling van haar personeel en beheert haar financiële en fysieke middelen op een doelgerichte, systematische en duurzame manier.
- *Academische ethiek*: de instelling heeft haar beginselen voor academische ethiek gedefinieerd en beschikt over een systeem om deze beginselen onder haar leden te verspreiden. Er is een gedragscode (inclusief richtlijnen voor hoe te handelen wanneer de gestelde beginselen niet nageleefd worden). Ook bestaat er een goed functionerend systeem voor de afhandeling van klachten.
- *Kwaliteitscultuur*: de instelling heeft de kwaliteit van haar kern- en ondersteunende processen en de beginselen voor kwaliteitsborging gedefinieerd. Strategisch management wordt ondersteund door interne evaluaties die op verschillende niveaus (van instelling tot opleiding) regelmatig worden uitgevoerd. De bevindingen van deze interne en externe evaluaties worden geanalyseerd en kwaliteitsverbeterende activiteiten worden geïmplementeerd.
- *Internationalisering*: de instelling heeft doelstellingen bepaald voor internationalisering en beoordeelt de verwezenlijking van deze doelstellingen regelmatig. Internationale mobiliteit van studenten en onderwijzend personeel wordt aangemoedigd en ondersteuning wordt geboden voor de ontwikkeling van leer-, onderwijs- en RDC-activiteiten, evenals de culturele openheid van haar werknemers en de Estse samenleving in het algemeen (EKKA, 2019a; EKKA, 2017a; EKKA, 2016).

Aan genoemde standaarden worden in 2019-2020 nog enkele gebieden toegevoegd. Het gaat dan specifiek om de gebieden onderwijzend personeel (*teaching staff*), studieprogramma (*study programme*), toetsing (*student assessment*) en leerondersteunende systemen (*learning support systems*) (EKKA, 2019l).

Naast instellingsaccreditatie kent men in Estland momenteel nog de mogelijkheid tot de beoordeling van een groep van opleidingen ('quality assessment of a study programme group'). Ook deze beoordeling dient op zijn minst een keer in de zeven jaar plaats te vinden en start nadat instellingen hun onderwijslicentie hebben verkregen (of wanneer er een nieuwe opleidingsgroep gestart wordt). De focus van deze kwaliteitsbeoordeling ligt op de kwaliteit van de opleidingen en de middelen en duurzaamheid per opleidingsgroep, waar instellingsaccreditatie zich richt op het management en de werking van de universiteit als geheel (EKKA, 2019h). Een opleidingsgroep is gebaseerd op de 'International Standard Classification of Education' (ISCED) en is te vergelijken met de indeling naar faculteiten op Nederlandse universiteiten. Tijdens de kwaliteitsbeoordeling kijkt men of opleidingsprogramma's en opleidings- en ontwikkelactiviteiten die gebaseerd zijn op de studieprogramma's, conform regelgeving en standaarden (nationaal en internationaal) en de aangegeven ontwikkelingsrichting van de instelling zelf zijn. Met deze beoordeling komt men tot aanbevelingen voor het verbeteren van de kwaliteit van de opleidingen, ter ondersteuning van de interne evaluatie en zelfontwikkeling van de hogeronderwijsinstelling. De kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen kent geen sancties, enkel aanbevelingen. Aan de hand van de uitkomst van de beoordeling besluit EKKA of de volgende beoordeling binnen vier of zeven jaar plaatsvindt (EKKA, 2019d; Udam et al., 2015).

Wanneer een instelling een nieuwe opleidingsgroep wil starten, dient men hiervoor een aanvraag in bij het ministerie van Onderwijs en Onderzoek. Het ministerie organiseert een expertbeoordeling van de aanvraag en betrekt EKKA voor de beoordeling van de kwaliteit van de opleidingsgroep. EKKA kijkt hiervoor naar de volgende onderdelen:

- of de algemene kwalificatievereisten van docenten binnen de instelling en de specifieke eisen voor docenten van de opleiding voldoende zijn;
- of de middelen die nodig zijn om de opleidingen aan te bieden voldoende zijn;
- of de leerdoelen zoals beschreven haalbaar zijn met het beschreven opleidingsprogramma en
- of de leerresultaten voldoen aan de vereisten voor het uitvoeren van een opleiding op het niveau van hoger onderwijs.

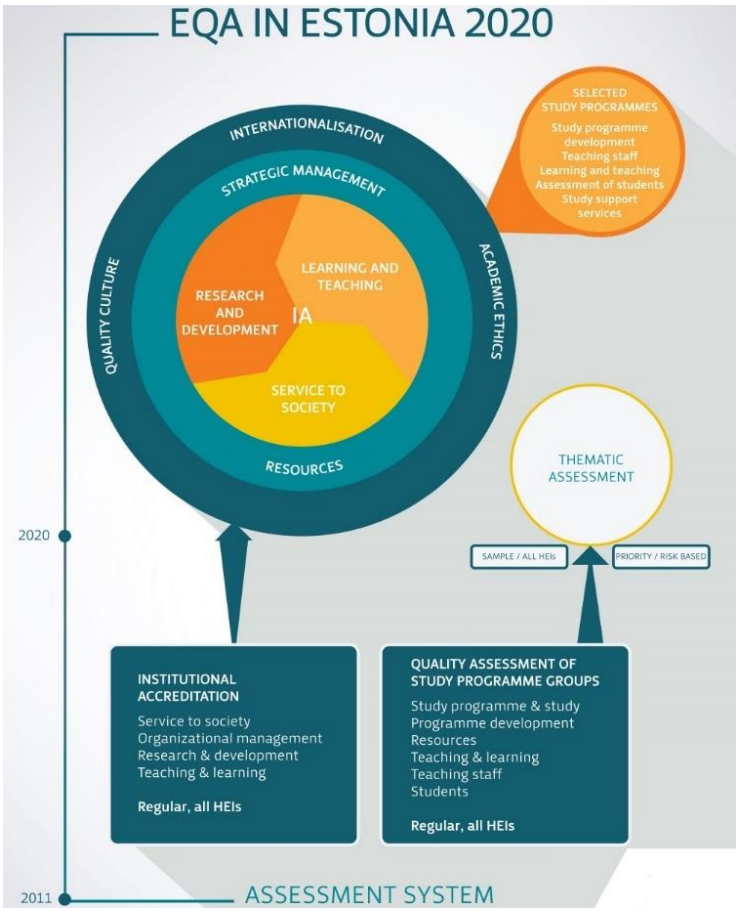
De aanvrager draagt zelf de kosten voor de beoordeling (EKKA, 2019e, Toots & Kalev, 2016, p. 62).

Een nieuwe opleidingsgroep binnen een bestaande instelling hoeft als zodanig niet eerst beoordeeld te worden als de instelling een maximaal positief resultaat heeft behaald bij de instellingsaccreditatie (Bauman et al., 2011; EKKA, 2019h). Als een instelling een nieuwe opleidingsgroep wil starten, dient men een aanvraag in bij het ministerie van Onderwijs en Onderzoek die op haar beurt een expertbeoordeling van de aanvraag organiseert en EKKA betrekt voor de beoordeling van de kwaliteit van de opleidingen (EKKA, 2019e).

Tijdens de beoordeling van een nieuwe opleidingsgroep ligt de focus op de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs van de geplande opleidingen. EKKA beoordeelt of de kwaliteit van het onderwijs, inclusief de daarvoor benodigde kwaliteiten van het onderwijzend personeel zoals vastgesteld door de universiteitsraad en de daadwerkelijke kwalificaties van dit personeel en de middelen die nodig zijn, voldoende zijn. Daarnaast kijkt men of de beschreven leerresultaten behaald kunnen worden met het beoogde curriculum en of deze leerresultaten voldoen aan de nationale eisen en de internationale ESG-standaarden (EKKA, 2017b). Tevens moet de nieuwe opleiding bijdragen aan het vervullen van de missie van de instelling en het bereiken van haar doelstelling. Daarnaast wordt gekeken naar macrodoelmatigheidsaspecten, zoals de behoefte van de arbeidsmarkt en bepaalde doelgroepen, en is houdbaarheid van de opleiding een criterium. Dezelfde principes zijn overigens van toepassing bij het oprichten van een nieuwe hogeronderwijsinstelling (Ministry of Education and Research, Republic of Estonia, 2006).

In 2019-2020 zal de kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen vervangen worden door een systeem van steekproefsgewijze, thematische beoordeling van opleidingen en hogeronderwijsinstellingen, met een parallelle accreditatie van instellingen en opleidingsgroepen (zie Figuur 3). Tijdens deze beoordeling wordt gelet op de toepassing van de principes en voorschriften die op instellingsniveau zijn vastgelegd rond het leer- en onderwijsproces. Tevens wordt het interne evaluatiesysteem voor opleidingen dat door de instelling is ingericht beoordeeld. Het doel van deze thematische evaluaties is het ondersteunen van instellingen bij veranderingen in verbetergebieden die bij eerdere beoordelingen zijn geïdentificeerd (EKKA, 2019n). Er is vertrouwen dat de meeste instellingen hun kwaliteit hoog willen houden en verbeteren, aldus de Estse studentenfederatie (EÜL) en de vereniging van Estse universiteiten (ERN). Zij denken niet dat door het nieuwe systeem de kwaliteit van opleidingen in gevaar komt. Deze thematische beoordeling laat alsnog ruimte voor externe beoordeling en, zo stelt de EÜL, er is altijd ruimte om het systeem weer aan te passen, mochten er problemen ontstaan.

Figuur 3: De ontwikkeling van het Estse beoordelingssysteem 2011-2020



Bron: EKKA, 2019k

Bij instellingsaccreditatie analyseert een internationale beoordelingscommissie de sterktes en zwaktes van de hogeronderwijsinstelling op basis van zelfbeoordelingsrapporten van de instelling en informatie die verkregen is tijdens de visitatie. De commissie bestaat uit minstens zes leden, waaronder ten minste een lid van buiten de instellingen (ook niet-academici), een niet-Estlander en een student. De samenstelling van de commissies verschilt per vakgebied (EKKA, 2019i; European Commission/EACEA/Eurydice, 2018). EKKA biedt voorafgaand aan de visitatiebezoeken trainingen aan over de instellingsaccreditatienormen en de beginselen van de zelfevaluatie. De instellingen sturen hun zelfevaluaties uiterlijk drie maanden voor het bezoek aan EKKA, waarna EKKA nog suggesties geeft voor het verbeteren van deze rapportage.

De verantwoordelijkheid voor het aanpakken van de geïdentificeerde problemen en het ontwikkelen van verbeteringsactiviteiten ligt bij de instellingen zelf (EKKA, 2019c). Naar aanleiding van de zelfbeoordelingsrapporten geeft de beoordelingscommissie aan welke vragen er nog zijn en welke mensen men wil spreken tijdens het beoordelingsbezoek. De hogeronderwijsinstelling zorgt ervoor dat al deze informatie beschikbaar is. De commissie focust hierbij op de onderdelen organisatiebeheer en prestatie, onderwijzen en leren, onderzoek, ontwikkeling en/of andere creatieve activiteiten en diensten aan de samenleving. Per onderdeel zijn er diverse subonderdelen.

Er zijn bij instellingsaccreditatie verschillende uitkomsten mogelijk:

- voldoet aan de voorwaarden;
- voldoet deels aan de voorwaarden;
- voldoet niet aan de voorwaarden (EKKA, 2016).

Instellingsaccreditatie kan verleend worden voor een periode van drie of zeven jaar. Daarnaast kan besloten worden de instelling niet te accrediteren. Dit besluit wordt uitgegeven door de 'assessment council' van EKKA. Als accreditatie niet wordt verleend, kan het ministerie besluiten om de instelling twee jaar te geven om de tekortkoming te verhelpen of om direct de onderwijslicentie in te trekken (Ministry of Education and Research, 2018).

Als een instelling voor zeven jaar geaccrediteerd wordt zonder voorwaarden, verkrijgt deze instelling het 'EKKA quality label'. Dit label bewijst dat de instelling efficiënt management en ontwikkeling van opleidingen en onderzoek kent en dat de instelling bijdraagt aan de ontwikkeling van de samenleving als geheel (EKKA, 2019b). EKKA geeft aan dat instellingen enthousiast zijn over het label en dat zij het gebruiken op bijvoorbeeld websites en in andere publicaties. Voor EKKA is het label bovendien een manier om een breder publiek te bereiken: er komen veel bezoekers op de website van EKKA terecht via de links op sites van instellingen. Overigens vinden instellingen het verkrijgen van het label geen doel op zich: instellingsaccreditatie is immers verplicht en het is dus geen keuze om het proces te doorlopen om het label te verkrijgen. Daarnaast zijn de instellingen van mening dat in het relatief kleine Estse onderwijssysteem de reputatie van instellingen al bekend is. Daar is geen label voor nodig. Ook voor (reguliere) studenten lijkt dit label niet zo van belang te zijn, omdat zij hun keuze voornamelijk baseren op hun gewenste opleiding/specialisatie en waar deze gegeven wordt, iets dat bevestigd wordt in onderzoek van de Estse universiteiten. Voor scholen die zich richten op volwassenenonderwijs zou het label wel interessant kunnen zijn, maar ook dat moet nog blijken. Als een instelling voor zeven jaar geaccrediteerd is, stuurt de instelling twee jaar na dit besluit aan EKKA een overzicht van de activiteiten die men ontplooid heeft naar aanleiding van de aanbevelingen in het beoordelingsverslag, inclusief reeds behaalde resultaten. Als accreditatie onder voorwaarden gebeurd is, moet de instelling een voortgangsrapport indienen waaruit blijkt dat de gesignaleerde tekortkoming weggenomen is.

De rol van docenten in het proces en de inhoud van de beoordeling is gewaarborgd. In elke beoordelingscommissie nemen docenten van andere hogeronderwijsinstellingen zitting, vaak ook uit het buitenland (EKKA, 2016). Estse instellingen zijn van mening dat docenten (en studenten) goed betrokken zijn bij het proces van instellingsaccreditatie en dat ze het goed doen. Docenten zijn goed geïnformeerd en begrijpen het doel van het proces. De ervaring van de EÜL (de Estse studentenfederatie) met de rol van docenten tijdens instellingsaccreditatie is verschillend. Een deel van de docenten lijkt accreditatie te ervaren als controle of bemoeienis van buitenaf, waarbij men probeert zo goed mogelijk voor de dag te komen. Een ander deel (over het algemeen de jongere generatie docenten) probeert juist ook accenten te leggen op verbeterpunten.

Het onderwerp 'learning and teaching' is een op zichzelf staand thema tijdens het beoordelingsproces, waarbij kort gezegd gelet wordt op of er voldoende competente docenten zijn die instaan voor de ontwikkeling van zowel hun studenten als zichzelf. De beoordelingscommissie kijkt hiervoor onder andere naar de kwaliteit en het gebruik van de resultaten van medewerkerstevredenheidsonderzoeken die de instellingen uitzetten. Van docenten wordt bovendien verwacht dat ze een actieve rol spelen in het interne kwaliteitsborgingssysteem van de instellingen; docenten vervullen over het algemeen administratieve rollen in dit interne proces en nemen deel aan de planning en beoordeling van de opleidingsprogramma's. Daarnaast zijn docenten een doelgroep waarmee de beoordelingscommissie spreekt bij een visitatie. Het onderdeel 'teaching staff' wordt bij het doorvoeren van de wijzigingen in 2019-2020 expliciet toegevoegd aan de aandachtsgebieden bij instellingsaccreditatie (EKKA, 2016; EKKA, 2019k).

Studentbetrokkenheid is een actueel thema voor hogeronderwijsinstellingen. Steeds meer instellingen zien het belang van dit onderdeel binnen de kwaliteitsborging in volgens de 'Federation of Estonian Student Unions' (Eesti Üliõpilaskondade Liidu, EÜL), al lijkt er ook sprake te zijn van een tweedeling. Een deel van de instellingen is intrinsiek gemotiveerd om de kwaliteit, mede met behulp van deze studentbetrokkenheid, te verbeteren. Een ander deel ervaart deze intrinsieke motivatie minder en ziet studentbetrokkenheid als een verplicht onderdeel om aan kwaliteitsborging te kunnen voldoen.

Over het algemeen voelen studenten zich betrokken bij het accreditatieproces, een gevoel dat bevestigd wordt door de ervaringen van de Estse instellingen. In de beoordelingscommissies van EKKA zijn student-leden opgenomen als experts en zij nemen dus ook deel aan de visitaties. De hogeronderwijsinstellingen geven aan dat ze er op letten kritische studenten aan te dragen voor deze panels en bezoeken. EKKA draagt er zorg voor dat studenten zich betrokken voelen, door de behandeling van studenten als volwaardig panellid. De EÜL geeft aan dat, ondanks de volwaardige benadering door EKKA, (jonge) studentpanelleden soms merken dat zij zich in eerste instantie meer moeten bewijzen ten opzichte van de andere (meer ervaren) experts. De Estse universiteiten (verenigd in de Raad van Rectoren, Rektorite Nõukogu, ERN) geven aan dat het enige nadeel voor studenten is dat ze vaak maar kort zitting hebben in de panels, maar dat ze hoe dan ook goed geïnformeerd en open zijn als panellid. Bovendien benadrukken studenten vaak ook welke positieve aspecten er zijn (ENQA, 2018, p. 46; European Commission/EACEA/Eurydice, 2018).

Het onderdeel 'studenten' is een opzichzelfstaand thema tijdens het beoordelingsproces. Hierbij wordt onder meer gelet op eerlijke toegang tot het hoger onderwijs, de vorming van studentenorganisaties, het centraal staan van de student met een eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheid tot het behalen van een concurrerend diploma. Tijdens de visitaties van de commissie worden studenten van de betreffende instelling geïnterviewd. De beoordelingscommissie kijkt ook naar de kwaliteit en het gebruik van de resultaten van studententevredenheidsonderzoeken die de instellingen uitzetten. Bovendien wordt van instellingen verwacht dat studenten een actieve rol hebben binnen het interne kwaliteitsborgingssysteem. Vertegenwoordigers van studentenorganisaties moeten zitting hebben in zowel de bestuursorganen van de instellingen als de opleidingscommissies. Met de geplande wijzigingen in 2019-2020 worden de thema's 'student assessment' en 'learning support systems' nog explicieter toegevoegd aan de beoordelingsgebieden van EKKA (EKKA, 2016; ENQA, 2018, p. 46; EKKA, 2019k).

Vanuit ENQA (European Association for Quality Assurance) worden suggesties gegeven om de rol van studenten bij instellingsaccreditatie verder te verbeteren. Zo zou EKKA uit kunnen zoeken hoe men feedback van studenten het best kan verkrijgen, hoe deze gebruikt kan worden en hoe gekeken kan worden of hier ook daadwerkelijk iets mee gebeurt. Dit zou de nadruk in de kwaliteitsbeoordelingssystemen meer studentgericht moeten maken (ENQA, 2018, p. 54). Onderzoek laat verder zien dat studenten van sommige instellingen ontevreden waren met de methode van het vergaren van feedback van studenten die hun instelling hanteert: EKKA zou hierin kunnen interveniëren (ENQA, 2018, p. 30).

Externe belanghebbenden hebben op diverse manieren een rol in het accreditatieproces, al kan hun betrokkenheid verder worden uitgebreid via bijvoorbeeld adviesraden. Volgens de beoordelingscriteria bij instellingsaccreditatie moeten externe stakeholders meegenomen worden in de strategische planning van de hogeronderwijsinstellingen, om zo de wensen van deze belanghebbenden en de samenleving te kunnen waarborgen in planning, vakinhoud en onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Ook zijn externe stakeholders lid van de beoordelingscommissies. Vaak zijn dit werkgeversvertegenwoordigers die een goed beeld hebben van de behoeften op de arbeidsmarkt. Daarnaast worden externe stakeholders tijdens de visitatie als groep geïnterviewd. Externen zijn hiermee vast onderdeel van het beoordelingsproces. De invulling van hun rol kan wel verschillen en is afhankelijk van de relatie tussen de instelling en de belanghebbenden. Zo kan het zijn dat de rol van de externe stakeholder binnen het panel uitgebreider wordt ingevuld wanneer een instelling warme banden heeft met bijvoorbeeld een werkgeversorganisatie. Deze reeds bestaande relaties tussen instellingen en externe stakeholders kunnen dus van invloed zijn op de dynamiek van de beoordeling. Instellingen (en binnen instellingen bijvoorbeeld bepaalde faculteiten) zullen stakeholders bovendien actief betrekken al naar gelang eigen behoefte. De ERN geeft aan dat het goed zou zijn om meer onbekende stakeholders toch te betrekken bij het proces, zodat er afstemming plaats kan vinden.

Volgens EKKA is een van de doelen van instellingsaccreditatie het informeren van stakeholders over de belangrijkste activiteiten van instellingen op het gebied van strategisch management en kwaliteitscultuur. Ook moeten stakeholders betrokken zijn bij de ontwikkeling van opleidingsprogramma's en dient de instelling de belangen van stakeholders in het oog te houden bij het definiëren van haar rol in de samenleving. Tevens moet gekeken worden naar de belangen van stakeholders in relatie tot onderzoek dat studenten uitvoeren (EKKA, 2016). Resultaten van accreditatie worden altijd gepubliceerd. Zo is bruikbare informatie over de hogeronderwijsinstellingen en hun onderzoek beschikbaar voor alle potentiële stakeholders (Huisman et al., 2007). Onderzoek van ENQA bevestigt dat EKKA de belangen van haar stakeholders meeneemt en dat stakeholders dit ook zo ervaren: het vertrouwen in EKKA en haar werkzaamheden is hoog. EKKA voert uitgebreid overleg met belanghebbenden en zoekt hun inbreng in alle fasen van de ontwikkeling en herziening van procedures. Wel stelt ENQA voor dat deze relatie nog verder verbeterd zou kunnen worden door een 'stakeholder advisory board' in te stellen. Deze raad zou de strategische planning in de gaten kunnen houden, kunnen fungeren als doorgeefluik van informatie van EKKA naar andere stakeholders en kan tijdig relevante ontwikkelingen onder de aandacht van EKKA brengen (ENQA, 2018, pp. 3, 34, 53). De Estse universiteiten zijn overigens van mening dat EKKA in haar publicaties erg de nadruk legt op de punten waar het nog minder goed gaat, waardoor een negatiever beeld wordt overgenomen door anderen dan eigenlijk van toepassing is.

De nationale regering is verantwoordelijk voor het toezicht op onderwijs. Deze toezichthoudersfunctie is gedelegeerd aan de Archimedes Foundation, waarvan de Republiek Estland oprichter en 'eigenaar' is. De stichting is een privaatrechtelijke persoon die uitgebreide juridische autonomie geniet. EKKA is een structurele eenheid binnen de Archimedes Foundation en vervult als zodanig als enige accreditatieorganisatie van Estland een onafhankelijke functie. Het is onafhankelijk in het ontwikkelen van de principes en procedures voor kwaliteitsbeoordeling in samenwerking met relevante belanghebbenden, het goedkeuren van beoordelingsregelingen en het vaststellen van beoordelingsbesluiten (2018, ENQA, pp. 11-14). Het ministerie van Onderwijs en Onderzoek is verantwoordelijk voor het gehele onderwijsdomein, inclusief toezichthoudende controle. De afdeling externe evaluatie van het ministerie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van een kwaliteitssysteem in het gehele onderwijs en voor de monitoring en analyse van de resultaten op dit vlak. De afdelingen hoger onderwijs en onderzoek & ontwikkeling zijn verantwoordelijk voor respectievelijk monitoring van het hoger onderwijs en onderzoeks- en ontwikkelingsinstellingen in Estland. De wettelijkheid en doelmatigheid van onderwijsinstellingen wordt gewaarborgd via toezichthoudende controle door de Inspectie van het Onderwijs van Estland (Ministry of Education and Research, 2019b).

De instellingen zijn van mening dat deze wijze van accreditatie ervoor zorgt dat ze zichzelf ontwikkelen, via de feedback die ze verkrijgen en hun zelfbeoordeling, blijkt uit onderzoek van de OECD[4]. Hogeronderwijsinstellingen weten wat ze moeten verwachten van instellingsaccreditatie. De externe accreditatie is algemeen geaccepteerd en de observaties van de beoordelingscommissie worden als bruikbare input in de ontwikkeling van hun instelling en programma ervaren (Huisman et al., 2007). EKKA wijst er bovendien op dat de huidige aanpassingen in het systeem in overleg met de verschillende partners tot stand zijn gekomen. Voor het beoordelen en herinrichten van het systeem is een ontwikkelteam opgericht dat bestond uit afgevaardigden van de belangrijkste stakeholders: de hogeronderwijsinstellingen, de studentenorganisatie, werknemers, het ministerie van Onderwijs en Onderzoek en EKKA zelf. De Estse universiteiten geven echter wel aan dat ze nog niet toe waren aan wederom een verandering van het systeem. Er was eerst behoefte aan een periode van rust en een duidelijk langetermijnplan (EKKA, 2017a).

Instellingsaccreditatie wordt uniform toegepast, rekening houdend met inhoudelijke verschillen tussen instellingen. Via de samenstelling van beoordelingscommissies wordt rekening gehouden met de verschillende vakgebieden waarin instellingen zich bevinden, zodat de expertise in de beoordelingscommissies de juiste is. Instellingsaccreditatie wordt vervolgens overal op dezelfde wijze toegepast. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen publieke, private of staatsinstellingen (EKKA, 2019i).

Het aantal opleidingen (en daarmee instellingen) dat geselecteerd wordt voor kwaliteitsbeoordeling van opleidingen in het nog in te voeren nieuwe systeem zal verschillen, afhankelijk van de grootte van de instelling. Bij het bepalen van de steekproefgrootte let men op het aantal opleidingen van de instelling, de resultaten van eerdere beoordelingen en het voorstel van de instelling zelf. Het kan dan gaan om een tot tien opleidingen. De ERN geeft hierbij aan dat dit een nadeel kan zijn: omdat het Estse onderwijssysteem redelijk klein is, mis je een groot aandeel van het aanbod als je een grote universiteit niet meeneemt. Tegelijkertijd zijn er enkele kleine, specialistische instellingen die men zou moeten meenemen voor een compleet beeld van de situatie. Bij het beoordelen van het onderdeel 'Research, development and creative activities' wordt rekening gehouden met de kenmerken van de specifieke instelling. Zo worden bijvoorbeeld onderdelen van doctorale studies en evaluatie van onderzoek niet beoordeeld voor instellingen voor hoger beroepsonderwijs (EKKA, 2019k). Het systeem is nog in ontwikkeling en EKKA geeft nu aan dat thematische evaluaties uitgevoerd zullen worden in 'some or all higher educations institutions' (EKKA, 2019).

Volgens de instellingen is er weinig ruimte om gevonden verbeterpunten na accreditatie aan te pakken met een eigen methode die past bij de instelling. EKKA focust op bepaalde formele eisen – bijvoorbeeld de aanwezigheid van een handboek voor kwaliteitsmanagement - en wijkt daar niet eenvoudig vanaf. Beoordeling lijkt soms vooral formeel, terwijl deze volgens de instellingen door inhoud gedreven zou moeten zijn.

6.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie

Tussen 1997 en 2008 verzorgde het EHEAC de accreditatie van opleidingsprogramma's van alle hogeronderwijsinstellingen. In 1997 werden de eerste opleidingsprogramma's in Estland geaccrediteerd door de Higher Education Quality Assessment Council (HEQAC). Het Estonian Higher Education Accreditation Centre (EHEAC) werd in 1997 opgericht ter ondersteuning van HEQAC. In geval van accreditatie mocht een opleider door de staat erkende diploma's uitdelen. Accreditatiecommissies bestonden voornamelijk uit buitenlandse experts. Er was onderscheid in 'full accreditation' (voor een termijn van zeven jaar), 'conditional accreditation' (voor een termijn van drie jaar), en 'negative accreditation' (resulterend in het sluiten van de opleiding). Instellingsaccreditatie was mogelijk op vrijwillige basis (Bauman & Mattisen, 2011; ENQA, 2018).

4 Organisation for Economic Cooperation and Development.

In deze periode waren er meerdere problemen rondom kwaliteitsborging. Zo gaven de vele private universiteiten hun eigen diploma's uit, waren meerdere stakeholders ontevreden over de kwaliteit van het hoger onderwijs en kon men niet voldoen aan de Europese kwaliteitseisen. In 2003 werd de University Act (gewijzigd) aangenomen, waarmee accreditatieregels strikter werden en het besluit over accreditatie officieel bij het ministerie kwam te liggen. In 2004 werd Estland lid van de EU en vanaf toen werd meer en meer gebruikgemaakt van Europese standaarden en criteria (Toots & Kalev, 2016, pp. 60-61).

In 2006 keurde het parlement een nieuwe wet goed, die ervoor moest zorgen dat voldaan werd aan Europese eisen en nationale hervormingen. Een belangrijk onderdeel uit deze 'Estonian Higher Education Strategy for 2006–2015' was kwaliteitsborging. De invoering van de ESG[5] in 2005 (en de herziening ervan in 2015) heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het systeem van externe evaluatie van hoger onderwijs. Toots en Kalev (2016) onderschrijven dit en stellen dat zowel het willen voldoen aan de Bologna-eisen (de ESG), als de ontwikkeling van het politieke systeem in Estland zelf van invloed zijn geweest op de verandering van het kwaliteitsborgingsbeleid. De regering zelf veranderde van een hiërarchisch systeem naar een systeem waarin een breed scala aan overheids- en niet-overheidsactoren samenwerkt, bijvoorbeeld met universiteiten. De overheid reageerde hierop door nieuwe diensten op te zetten die ondergeschikt waren aan de ministeries. Tegelijkertijd kreeg het bestuur meer lagen ('multilevel') en raakten de nationale en Europese niveaus verweven (Toots & Kalev, 2016, p. 55).

De tekortkomingen van het bestaande systeem waren meervoudig, zowel inhoudelijk door (niveau)verschillen in beoordelingen en 'verkeerde' vereisten, als praktisch door onder andere te hoge lasten en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Zo vond accreditatie van opleidingsprogramma's pas plaats als een opleiding ten minste voor twee derde was voltooid, waardoor studenten onzeker waren over de status van hun opleiding. Het niveau van de verschillende accreditatiecommissies en van hun rapporten was inconsequent en daardoor niet vergelijkbaar. Bovendien was het accrediteren van elk individueel opleidingsprogramma te intensief, voor zowel de accreditatieorganisatie als de instellingen. De status van de verschillende organisaties betrokken bij externe evaluatie was onduidelijk. Daarnaast was de onafhankelijkheid van de externe evaluaties niet verzekerd, omdat zowel de samenstelling van de HEQAC als hun besluiten goedgekeurd werden door de minister van Onderzoek en Onderwijs (Toots & Kalev, 2016, p. 60; EKKA, 2012). Ook de OECD-review zag enkele problemen in het bestaande systeem. Zo vreesde men dat er een strikt formeel systeem voor kwaliteitsborging werd ontwikkeld op basis van kwantitatieve indicatoren in plaats van een kwalitatief systeem. Bovendien vond men de criteria voor de beoordelingen te algemeen en niet verwijzen naar de vereisten van specifieke programma's. Daarnaast hielden de gebruikte criteria geen rekening met de standpunten van belanghebbenden of specifieke nationale behoeften, aangezien gewerkt werd met internationale beoordelaars (Saar, 2013).

In 2008 werd de nieuwe 'Standard of Higher Education' goedgekeurd door de regering en kwam er een nieuw systeem van kwaliteitswaarborging (Toots & Kalev, 2016, p. 60; EKKA, 2012). Met deze nieuwe standaard zette de EKKA, vanaf 2015 officieel 'Estonian Quality Agency for Higher and Vocational Education', het werk voort van de EHEAC en de HEQAC. EKKA wordt gefinancierd door de overheid, maar is autonoom in het ontwikkelen van haar eigen procedures en richtlijnen en in haar accreditatie- en beoordelingsbeslissingen. Instellingen kunnen via een onderwijslicentie het recht verkrijgen opleidingen aan te bieden binnen een bepaalde opleidingsgroep op een bepaald niveau. Om zo'n onderwijslicentie te verkrijgen voert EKKA, voor het ministerie van Onderwijs en Onderzoek, een expertanalyse uit. Het recht om opleidingen aan te mogen bieden binnen een gelicentieerde opleidingsgroep, verzekert erkenning van een diploma door de staat.

5 Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area.

Vanaf 2008 werden instellingsaccreditatie en kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen verplicht. Het nieuwe systeem is gebaseerd op een groter vertrouwen van de staat in de hogeronderwijsinstellingen zelf. Immers, bij een geaccrediteerde opleidingsgroep geldt accreditatie ook voor opleidingen die op het moment van accreditatie van de groep nog niet bestaan. Sinds 2012 mogen instellingen enkel opleidingen aanbieden die binnen een opleidingsgroep vallen die geaccrediteerd is. Om te komen tot geaccrediteerde opleidingsgroepen is in de overgangsperiode van het oude naar het nieuwe accreditatiesysteem zoals eerder vermeld gebruikgemaakt van 'transitional evaluation'. In die periode zijn alle opleidingsgroepen beoordeeld (Bauman et al., 2011).

De lastendruk in het bestaande systeem wordt nog als te hoog ervaren. Bovendien worden instellingen zelf steeds vaardiger in hun zelfevaluatie. Vanaf 2019-2020 zal EKKA daarom wederom vernieuwingen doorvoeren, zoals opgenomen in 'the Higher Education Assessment Concept 2020' (EKKA, 2019c). De kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen zal stopgezet worden en vervangen worden door een systeem van steekproefsgewijze beoordeling van opleidingsprogramma's/instellingen. Hierbij let men onder andere op het interne evaluatiesysteem van de instelling en het functioneren daarvan. In het huidige systeem ervaren hogeronderwijsinstellingen een te hoge lastendruk van de vele verschillende beoordelingen. Zo ondergingen grote universiteiten in 2018 reguliere evaluaties, kwaliteitsbeoordelingen van hun doctorale studies en kwaliteitsbeoordelingen van opleidingsgroepen tegelijkertijd. De kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen is zeer arbeidsintensief voor zowel de instelling als de beoordelingscommissie en de ervaren effectiviteit voor het onderwijzend personeel is soms nihil. De beoordeling per opleidingsgroep wordt soms ervaren als een artificieel onderscheid: de indeling is niet altijd logisch en bevordert interdisciplinariteit niet. De kwaliteit van zelfevaluaties neemt toe, waardoor de input van externen bij zowel instellingsaccreditatie als opleidingsgroepen steeds minder voordelen biedt. Het grootste probleem is dus het hoge aantal evaluaties en hun gedeeltelijke overlapping. EKKA wil voor de nieuwe periode onder andere de instellingsaccreditatie combineren met de beoordeling van geselecteerde opleidingsprogramma's. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van nieuwe instellingen en opleidingen (in het geval een instelling niet voor zeven jaar geaccrediteerd is): deze wil men meer integreren. Daarnaast wil men thematische evaluaties houden die focussen op de knelpunten die tijdens eerdere beoordelingen en vanuit nationale prioriteiten zijn vastgesteld. Instellingsaccreditatie zal nog om de vijf à zeven jaar plaatsvinden. Het onderdeel zelfevaluatie hieruit mag in een vorm die bij de instelling past in plaats van in een vast kader (EKKA, 2017a).

Hoge lastendruk lijkt niet het belangrijkste motief te zijn geweest om in 2006 over te gaan naar instellingsaccreditatie; wel speelt het een rol in de gewenste huidige wijzigingen in het systeem. Het verlagen van de administratieve lasten is volgens een beoordelingsmanager van EKKA een belangrijke reden voor het wijzigen van het huidige systeem. EKKA geeft aan dat uit feedback van instellingen niet direct naar voren komt dat zij instellingsaccreditatie ervaren als last, maar instellingen stellen tegelijkertijd dat er nu te veel verschillende evaluaties plaatsvinden, zoals de kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen en evaluaties voor het verkrijgen van onderzoeksgelden. Er is niet alleen veel overlap tussen deze evaluaties, maar er is door het hoge aantal te weinig tijd om verbeteringen te implementeren. Deze verminderde last valt voornamelijk te behalen met het verminderen van de overlap tussen de verschillende beoordelingen. Daarnaast is er meer ruimte voor het implementeren van beslissingen die op managementniveau genomen worden, juist ook naar aanleiding van de kwaliteitsbeoordelingen, zodat er ruimte is om hier echt van te leren. Een kritiekpunt dat naar voren kwam tijdens de evaluatiegesprekken is dat er te weinig aandacht is voor oplossingen naar aanleiding van de gevonden verbeterpunten. Het nieuwe model moet zorgen voor een verminderde last voor instellingen en meer ruimte voor de implementatie van verbeteringen.

6.3 Opbrengsten en impact

Instellingsaccreditatie is het belangrijkste instrument van kwaliteitswaarborging in het Estse hoger onderwijs, zo stelt ook het ministerie (Ministry of Education and Research, 2014). Het algemene doel van instellingsaccreditatie is volgens EKKA zoals genoemd het ontwikkelen van strategisch management en een kwaliteitscultuur waarin leren, creativiteit en innovatie binnen hogeronderwijsinstellingen centraal staan en waarmee de maatschappelijke invloed van hogeronderwijsinstellingen voor wat betreft onderwijs, onderzoek en ontwikkeling vergroot wordt. Hiervoor heeft men in instellingsaccreditatie de pijler 'kwaliteitscultuur' opgenomen waaraan alle instellingen moeten voldoen om instellingsaccreditatie te verkrijgen. Onder deze pijler wordt bekeken of de instelling voor hoger onderwijs de kwaliteit van haar kern- en ondersteuningsprocessen gedefinieerd heeft, net als haar beginselen voor kwaliteitsborging. Interne evaluatie vindt regelmatig op verschillende onderdelen plaats en ondersteunt het strategisch management; de resultaten van zowel interne als externe evaluaties worden geanalyseerd en naar aanleiding hiervan worden kwaliteitsverbeterende maatregelen geïmplementeerd.

Met de invoering van instellingsaccreditatie in 2008 werden zowel enkele praktische bezwaren als de te hoge intensiteit van het accrediteren van elk individueel opleidingsprogramma weggenomen. Zo was er het bezwaar dat accreditatie van opleidingsprogramma's pas plaatsvond als een opleiding ten minste voor twee derde was voltooid, waardoor studenten onzeker waren over de status van hun diploma. Bovendien was het accrediteren van elk individueel opleidingsprogramma te intensief voor zowel EKKA als de instellingen. Deze problemen zijn met de invoering van instellingsaccreditatie in 2008 grotendeels opgelost. De OECD concludeerde in 2007 dat een van de uitdagingen voor externe beoordeling was dat deze te formeel was, te veel op kwantitatieve processen en indicatoren gericht in plaats van op kwalitatieve analyses. Instellingen ervaren nog steeds beperkte ruimte om zaken op hun eigen manier aan te pakken (Toots & Kalev, 2016, p. 60; EKKA, 2012; Huisman et al., 2007). Een ander doel van de 'Estonian Higher Education Strategy 2006-2015' was om onderwijs van internationaal concurrerende kwaliteit aan te kunnen bieden. Door te voldoen aan de ESG-standaarden en door middel van externe kwaliteitsbeoordelingen en het aanbieden van verbeteringsstrategieën voor hogeronderwijsinstellingen is de kwaliteitswaarborging verbeterd.

Er is sprake van wederzijds vertrouwen tussen EKKA en de hogeronderwijsinstellingen; instellingsaccreditatie is het middel om vertrouwen in het hogeronderwijssysteem te garanderen. Het huidige systeem is gebaseerd op een hoger vertrouwen van de staat in de hogeronderwijsinstellingen zelf. Tegelijkertijd bevestigt onderzoek van ENQA dat EKKA de belangen van haar stakeholders (waaronder de hogeronderwijsinstellingen) meeneemt en dat stakeholders dit ook zo ervaren: het vertrouwen in EKKA, haar werkzaamheden en de onpartijdigheid daarvan is hoog (Bauman et al., 2011; ENQA, 2018, pp. 3, 48). Uit feedbackbijeenkomsten die EKKA na elk accreditatiebesluit houdt, blijken instellingen accreditatie vooral te ervaren als ondersteuning bij hun ontwikkeling en het bieden van een externe blik bij het interne kwaliteitsborgingsproces. Binnen het accreditatieproces bestaat veel ruimte voor panels om aanbevelingen te doen, 'best practices' aan te dragen en pluspunten te benoemen. Dit wordt door de instellingen gewaardeerd. Het geeft volgens EKKA ook een bepaalde volwassenheid aan in het systeem: wanneer de minimale criteria behaald zijn, is er ruimte voor verbeteringen, die dan ook van harte verwelkomd worden.

Toch wordt er door instellingen een discrepantie ervaren tussen wat EKKA aangeeft als doel te hebben (komen tot verbeteringen) en hoe men in de praktijk te werk gaat (het benadrukken van tekortkomingen). Instellingsaccreditatie helpt zeker bij het verbeteren van de kwaliteit van de instelling, maar is vaak nog erg gebonden aan formaliteiten. De instellingen, die gewend zijn autonoom te werken, ervaren weinig keuzevrijheid in de onderwerpen die zij aan willen pakken op een bepaald moment en eventuele verbeteringen worden pas gezien of goed gevonden als ze voorgeschreven ideeën volgen. Er is volgens hen weinig ruimte om te komen tot nieuwe, eigen methoden gebaseerd op inhoud. Omdat er al een instelling is gesloten naar aanleiding van instellingsaccreditatie, is dit voor instellingen een punt van zorg.

Een ander negatief aspect dat door instellingen wordt aangedragen, is de onduidelijkheid over de verschillende instrumenten (evaluaties) en de doelen die deze instrumenten mogelijk hebben. Zo hebben instellingen het gevoel dat wanneer ze 'te eerlijk' zijn in hun zelfevaluaties in het kader van instellingsaccreditatie, ze dit wellicht terugzien wanneer ze 'performance contracts' met het ministerie sluiten. Mogelijk komt een leerpunt uit de zelfevaluatie dan terug als eis waar op de korte termijn aan gewerkt moet worden. Dit levert verwarring en druk op.

De nationale belangen en de belangen van Estse stakeholders werden in het oude systeem niet goed genoeg gewaarborgd; in het nieuwe systeem is hier vooruitgang in geboekt. De gebruikte criteria hielden geen rekening met de standpunten van belanghebbenden of specifieke nationale behoeften, aangezien gewerkt werd met internationale beoordelaars. In de nieuwe strategie ligt de focus juist op de ontwikkelings- en innovatiebelangen van Estland; het belang van de Estse economie en samenleving wordt specifiek benadrukt. De accreditatiecommissies zijn bovendien nationaler geworden in samenstelling. Men lijkt deze focus nog meer te willen versterken. In 'the Higher Education Assessment Concept 2020' wil men thematische evaluaties houden die focussen op de knelpunten die tijdens eerdere beoordelingen en vanuit nationale prioriteiten zijn vastgesteld. Hiermee wordt het nationale belang nog beter gediend (Huisman et al., 2007; Saar, 2013; Ministry of Education and Research, 2006; Saar & Roosalu, 2018; EKKA, 2017a).

De onduidelijkheid in het oude systeem rond de status van verschillende organisaties, betrokken bij externe evaluaties, is weggenomen, evenals de slechte informatievoorziening naar stakeholders toe. Het borgen van de onafhankelijkheid van externe evaluaties is ondervangen door de oprichting van EKKA onder de Stichting Archimedes Foundation. Hetzelfde geldt voor het punt dat het niveau van de verschillende accreditatiesommissies en de grondigheid van hun rapporten inconsequent was en daardoor niet vergelijkbaar. De ENQA concludeerde in 2013 (onder andere) dat duidelijkere besluitvormingscriteria opgesteld moesten worden om de transparantie en conformiteit te kunnen waarborgen. Tevens zou de informatievoorziening naar stakeholders verbeterd moeten worden, zodat de informatie het juiste bereik heeft. In de beoordeling van 2018 is EKKA op de twee criteria waaronder de voorgenoemde verbeterpunten vallen 'fully compliant' en lijkt dus ook dit punt afdoende aangepakt te zijn (Toots & Kalev, 2016; EKKA, 2012; ENQA, 2013; ENQA, 2018; Huisman et al., 2007).

De verantwoordelijkheden van de diverse actoren lijken duidelijk te zijn. Waar voorheen onduidelijkheid heerste over de positie van de HEQAC en EHEAC, is er met de oprichting van EKKA duidelijkheid gekomen over de status en positie van deze instelling. Bovendien waren de vereisten en richtlijnen van EKKA waaraan de instellingen moesten voldoen helder (EKKA, 2017a). Wel is het voor instellingen soms onzeker hoe de resultaten van instellingsaccreditatie meegenomen worden in andere overwegingen, bijvoorbeeld bij het afsluiten van 'performance contracts' met het ministerie, waarin voor een periode van vier jaar onder andere de financiering wordt bepaald. Het gebruik van de resultaten van instellingsaccreditatie is niet altijd helder voor de hogeronderwijsinstellingen, zo blijkt uit de interviews. De verbeterpunten die ENQA aandraagt in de beoordeling van EKKA in 2018 lijken niet direct terug te verwijzen naar de doelen van de educatiestrategie 2006-2015. Het gaat bij deze verbeterpunten voornamelijk om verbeteringen van EKKA als organisatie, niet zozeer om de inhoud en resultaten van haar werkzaamheden. Dit is logisch, aangezien ENQA 'agency reviews' uitvoert. Er worden echter wel enkele inhoudelijke aanbevelingen gegeven door ENQA. Ruimte voor verbetering zit vooral in het verwijderen van dubbelingen in beoordelingen (te veel verschillende evaluaties gelijktijdig, met deels vergelijkbare inhoud). Dit komt ook terug in het nieuwe beoordelingsconcept, 'the Higher Education Assessment Concept 2020'. (EKKA, 2017a; ENQA, 2018, pp. 53-54).

Uit de feedback die EKKA ontving van hogeronderwijsinstellingen na instellingsaccreditatie bleek dat het doel om ondersteuning te bieden voor het strategisch management van instellingen zeker behaald werd. De trainingen die men aanbiedt om de instellingen voor te bereiden op accreditatie zorgden er ook voor dat de kennis en vaardigheden voor de interne kwaliteitsborging binnen instellingen verbeterd werden. De voortgangsverslagen die de instellingen twee jaar na instellingsaccreditatie indienen, blijken een goed middel om zelfreflectie van instellingen te sturen, al geven de instellingen ook aan dat niet altijd meer te onderscheiden is welke verbetering vanuit welke evaluatie komt. Door het hoge aantal verschillende evaluaties komt men bovendien niet altijd toe aan het aanpakken van deze verbeterpunten. Uit de verschillende beoordelingsrapporten werd geëxtraheerd waar de focus in de nieuwe rondes van instellingsaccreditatie op moest liggen; zo werden de sterke punten en verbeterpunten van het Estse hogeronderwijssysteem duidelijk.

Zowel instellingsaccreditatie als de kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen wordt het meest noodzakelijk geacht op systeemniveau, als bijdrage aan het implementeren van reorganisaties en ontwikkelactiviteiten binnen de organisatie. Dit komt naar voren uit onderzoek van Seema, Udam & Mattisen (2016) naar de ervaringen met externe accreditatie als geheel in Estland.

Medewerkers ervaren persoonlijk de positieve effecten van externe evaluaties minder. De negatieve invloeden die men ervan ervoer waren toegenomen bureaucratie, extra werk en stress. Bijna een kwart van de werknemers zag bovendien geen effect van de externe evaluaties op het dagelijkse werk. De medewerkers van instellingen voor hogerberoepsonderwijs ervaren de positieve effecten van externe evaluaties in hogere mate dan de medewerkers van universiteiten. Deze eerste groep ziet dat de externe evaluatie heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van hun organisatie. Wel was men het erover eens dat externe evaluatie bijdraagt aan het vergroten van het bewustzijn van bepaalde zwakheden in het systeem en het vinden van oplossingen daarvoor. Ook was men het er grotendeels over eens dat externe evaluatie de betrouwbaarheid van het hoger onderwijs vergroot en aanmoedigt organisatorisch te herstructureren of anderszins te ontwikkelen. Respondenten ervoeren minder vaak dat externe evaluatie bijdroeg aan teamwork binnen een organisatie, goede kansen biedt om ervaringen met experts te delen en bruikbare feedback te krijgen en dat de evaluatie een positieve uitdaging is. De ERN bevestigt dit en stelt dat er een duidelijke focus op de zwakkere aspecten is. Daarnaast ervaart men weinig ruimte om echt van elkaar te leren. De respondenten voelen zich niet gesteund of aangemoedigd door de externe evaluaties. Daarnaast ervoer men dat door externe evaluatie de bureaucratie toenam en dat deze stress veroorzaakte. Ook voelde men zich gecontroleerd en onder druk gezet. Externe evaluatie beïnvloedt het systeem op organisatieniveau dus voornamelijk positief (met uitzondering van de toegevoegde bureaucratie), maar op persoonlijk niveau betekent het voornamelijk veel werk, zelfevaluatie, veranderingen, feedback en daarmee samenhangend meer stress en een gevoel van gecontroleerd worden.

De wijzigingen in het systeem die gedurende 2019-2020 worden doorgevoerd wijzen op een adaptief proces: zij pakken een deel van de vooral bij kleinere instellingen ervaren dubbelingen aan. In de tweede rondes van instellingsaccreditatie wordt meer gefocust en is er bijvoorbeeld minder aandacht voor onderwerpen die al beoordeeld worden door de Estonian Research Council voor het verkrijgen van onderzoekgelden (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018).

Ook wordt met de wijzigingen ingegaan op de behoefte van instellingen aan 'follow-up'-activiteiten. Uit gesprekken met de Estse instellingen kwam naar voren dat er grote behoefte is aan nog bredere kennis-deling, juist ook op onderwerpen die sectorbreed zijn, bijvoorbeeld via het organiseren van interactieve seminars voor onderwijsinstellingen om 'good practices' te delen. EKKA zou hierin kunnen faciliteren, mede omdat men weet waar 'best practices' te vinden zijn en men daar (internationale) experts kent. Voor kleine instellingen is het moeilijk, door beperkte middelen, om zelf op zoek te gaan naar deze informatie.

Met de introductie van thematische evaluaties wil men dit probleem opvangen door onder andere het organiseren van 'stakeholder'-workshops waarin de beste werkwijzen naar voren komen. Instellingen benadrukken het belang van deze vorm van kennisdeling vanuit EKKA. Communicatie en zichtbaarheid is ook een verbeterpunt voor EKKA zelf, om zo de kennis en stand van zaken met een zo breed mogelijk publiek te kunnen delen, maar hangt niet direct samen met het systeem van instellingsaccreditatie (EKKA, 2017c).

De succesfactoren van instellingsaccreditatie hangen deels samen met het succes van EKKA als professionele, efficiënte en internationaal erkende organisatie. Over het succes van EKKA als organisatie zei de Europese Commissie het volgende:

- Professionaliteit: de kennis en kunde van EKKA-medewerkers en beoordelingsexperts is actueel en de rapportages van de beoordelingscommissie en analyses hiervan zijn professioneel en inspirerend; ze bieden stof voor instellingen voor hoger onderwijs tot ontwikkelactiviteiten.
- Efficiëntie: doelstellingen worden bereikt met optimaal gebruik van middelen.
- Relevantie en tijdigheid van communicatie: informatie over beoordelingen is tijdig, afgestemd op de specifieke doelgroep en zeer uitgebreid.
- Internationale erkenning: de overeenstemming van EKKA met de internationale standaarden en richtlijnen wordt bevestigd door haar lidmaatschap in het 'European Quality Assurance Register for Higher Education'.

De organisatie als zodanig lijkt dus, naar maatstaven van de Europese Commissie, goed te functioneren en bovendien levert het proces, zoals het nu is ingericht, nuttige input op voor instellingen (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018). Zo wordt expliciet aangegeven dat de focusgroepinterviews vooral inhoudelijk zeer nuttig zijn voor inhoudelijke programmamanagers, ondanks het gebrek aan discussie en echte uitwisseling van kennis.

De grootste uitdaging van het nieuwe systeem is dat de kwaliteit van opleidingsprogramma's die niet geselecteerd worden voor beoordeling, niet gecontroleerd wordt. Dit risico kan ondervangen worden door tijdens de instellingsaccreditatie genoeg aandacht te besteden aan de interne kwaliteitsborgingsprocessen (EKKA, 2019g; ENQA, 2018). Daarom stelt ENQA voor dat als het gaat om de balans tussen beoordeling, feedback en implementatie van aanbevelingen, de focus nog meer op het implementeren van de aanbevelingen moet liggen (ENQA, 2018, p. 54). Studenten denken dat dit afdoende zal zijn om de kwaliteit te waarborgen. Instellingen zelf zijn hier net iets terughoudender in, maar ook zij onderschrijven dat instellingen intrinsiek gemotiveerd zijn om goede opleidingen aan te bieden en door te ontwikkelen. Er is zelden druk van buiten nodig om interne kwaliteitssystemen aan te pakken, ook al is het niet altijd eenvoudig om op jezelf te reflecteren. Bovendien is er via andere wegen, bijvoorbeeld via de 'performance contracts' die instellingen voor vier jaar afsluiten met ministeries, ook sprake van een vorm van tussentijds toezicht (EKKA, 2019g; ENQA, 2018).

6.4 Conclusie en samenvatting

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de hoofd- en deelvragen van het vergelijkend onderzoek beantwoord voor Estland.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het hogeronderwijsstelsel?
Er zijn twintig hogeronderwijsinstellingen in Estland: zes publieke en één private universiteit en acht publieke en vijf private instellingen voor hogerberoepsonderwijs. Aan deze instellingen studeren zo'n 46.000 studenten. Toelating tot het hoger onderwijs is decentraal geregeld op instellingsniveau.

Naast het eindresultaat van het landelijke centraal eindexamen voortgezet onderwijs dat toegang kan verschaffen tot het hoger onderwijs, kunnen nadere toelatingseisen gelden voor specifieke hogeronderwijsinstellingen. Sinds 2002 worden in Estland bachelor- en masteropleidingen aangeboden, waarvan de eindniveaus vergelijkbaar zijn met die in Nederland.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het accreditatiestelsel?
In Estland wordt de kwaliteit van het hogeronderwijssysteem gewaarborgd door hogeronderwijsinstellingen met een onderwijslicentie door de externe accreditatieorganisatie EKKA te laten beoordelen via instellingsaccreditatie en kwaliteitsbeoordelingen van opleidingsgroepen. De onderwijslicentie geeft het recht om binnen een bepaalde onderwijsgroep en op een bepaald niveau onderwijs te geven.

Wat zijn de motieven voor instellingsaccreditatie?
Voor de invoering van verplichte instellingaccreditatie in 2008 zijn verschillende factoren aan te wijzen. Zo voldeed het bestaande systeem niet aan de eisen van stakeholders, aan nationale behoeften en Europese kwaliteitseisen. Bovendien veranderde het nationale politieke systeem van hiërarchisch naar een systeem met meer samenwerking met vele actoren. Het niveau van de verschillende accreditatiecommissies was te laag en de rapporten en resultaten waren niet goed vergelijkbaar. Voor zowel instellingen als de accreditatieorganisatie was de accreditatie van elk individueel opleidingsprogramma bovendien te intensief. Ook was er nog te weinig aandacht voor het kwalitatieve systeem.

Hoe is de organisatie en het ontwerp van instellingsaccreditatie vormgegeven?
Instellingsaccreditatie vindt minstens om de zeven jaar plaats en beoordeelt de werking van de instelling als geheel en de verbinding tussen instelling en samenleving. Accreditatie wordt voor drie of zeven jaar of niet verleend. In dit laatste geval kan de instelling zijn onderwijslicentie verliezen. Beoordelingen van opleidingsgroepen vinden om de vier of zeven jaar plaats en starten na het verkrijgen van een licentie. Deze kwaliteitsbeoordeling levert aanbevelingen op voor het verbeteren van de kwaliteit van de opleidingen en kent geen sancties. Voor het starten van nieuwe opleidingsgroepen dient een instelling een aanvraag in bij het ministerie. Het starten van nieuwe opleidingen binnen een bestaande groep mag als een instelling een maximaal positief accreditatieresultaat heeft behaald.

Wat zijn de (positieve en negatieve) opbrengsten en impact van instellingsaccreditatie?
Alle partijen (docenten, studenten, stakeholders) worden én voelen zich in het huidige systeem betrokken bij het proces van instellingsaccreditatie. De betrokkenheid en rol van externe stakeholders blijkt te verschillen, afhankelijk van hoe stevig de relatie tussen een instelling en stakeholder al is. Een uitdaging voor hogeronderwijsinstellingen in het huidige systeem, die ook aan de basis ligt voor de wijzigingen die in 2019-2020 worden doorgevoerd, zijn de vele verschillende, overlappende evaluaties die zij ondergaan, waardoor de lastendruk toch nog redelijk hoog is. Men merkt wel dat het een lerend proces is; in tweede rondes van instellingsaccreditatie zijn enkele dubbelingen tussen evaluaties al weggelaten en weet men beter wat verwacht wordt. Het grootste risico zit momenteel in de nieuw door te voeren wijziging naar een steekproefsgewijze controle van opleidingen/instellingen. Echter, zowel studenten als instellingen zelf zijn van mening dat instellingen zelf gedegen opleidingen aan willen bieden en ontwikkelen. Tegelijkertijd zal er nog controle plaatsvinden op het interne kwaliteitsborgingsysteem, zowel via instellingsaccreditatie als tussentijds via de ‘performance contracts’. Een ander ontwikkelpunt zit volgens de instellingen nog in het (sector)breder insteken op leren van ontdekte verbeterpunten.

Wat heeft de invoering van instellingsaccreditatie betekend voor de balans tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en het ervaren van meer vertrouwen en minder (ervaren) administratieve lastendruk door hogeronderwijsinstellingen anderzijds?

De ervaren administratieve lasten voor instellingen zijn door het aantal evaluaties en de overlap ertussen nog hoog. Met het vervangen van de kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen door een steekproefsgewijze beoordeling van opleidingsprogramma's in 2019-2020 hoopt men deze lastendruk te verminderen. Het vertrouwen in de instellingen en in de belangenbehartiging van verschillende actoren en het nationale belang van Estland is groot. De kwaliteitsbeoordeling in het huidige systeem voldoet aan de Europese kwaliteitseisen en biedt handvatten voor verbetering aan de instellingen. Zowel docenten, studenten als externe stakeholders zijn formeel betrokken bij het accreditatieproces en zij zijn over het geheel genomen tevreden over deze rollen. Het Estse systeem is nog volop in ontwikkeling; dit lijkt naar tevredenheid van en in samenwerking met zowel Europese organisaties als Estse hogeronderwijsinstellingen, studenten, externe stakeholders en andere betrokkenen te gebeuren.

7 Letland

7.1 Kenmerken van het ho-stelsel en het accreditatiestelsel

Het Letse hoger onderwijs kent een binair stelsel. Aan alle instellingen worden zowel beroepsgerichte als wetenschappelijke opleidingen aangeboden. Daarnaast wordt hoger onderwijs ook verzorgd door privé-instellingen die vooral opleidingen aanbieden op het gebied van rechten, management en financiën. Het hoger onderwijs in Letland wordt aangeboden door universiteiten (universitāte), academies (akadēmija), hogescholen (augstskola) en colleges (koledža) (Egar, n.d.). Er zijn 57 erkende hogeronderwijsinstellingen, waarvan er 23 tot de private sector behoren. De meeste hogeronderwijsinstellingen bevinden zich in en rond de hoofdstad Riga. De toelating tot het hoger onderwijs gebeurt decentraal op instellingsniveau, waarbij de resultaten van het landelijke centraal eindexamen van het voortgezet onderwijs de basis voor toelating vormen. De hogeronderwijsinstellingen mogen zelf nadere toelatingseisen formuleren, in de vorm van examens, interviews of een proef van bekwaamheid. Het getuigschrift van het algemeen voortgezet onderwijs en het diploma van het middelbaarberoepsonderwijs bieden in beginsel toegang tot alle vormen van hoger onderwijs. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschap stelt de onderwijsnormen vast en bepaalt de inhoud en procedures van de lerarenopleiding. Sinds 1991 worden in Letland bachelor- en masteropleidingen aangeboden. De behaalde niveaus zijn vergelijkbaar met het bachelor-mastersysteem zoals Nederland dat kent (Nuffic, 2014).

Letland kent sinds 1994 een accreditatiesysteem. Instellingen worden eenmaal en voor onbepaalde tijd geaccrediteerd. Accreditatie van hogeronderwijsinstellingen vindt plaats volgens de ‘Law on Higher Education Establishments’. Voor het recht om door de staat erkende diploma’s en kwalificaties uit te geven, waren zowel opleidings- als instellingaccreditatie verplicht (AIC & AIKA, 2017; Rauhvargers, 2003). Bij beide manieren om accreditatie te krijgen, waren de betrokken stakeholders, procedures en instellingen min of meer gelijk. Vanaf 1996 zijn bij de accreditatie van zowel opleidingen als instellingen buitenlandse experts betrokken in elk evaluatieteam. Het verschil tussen beide vormen van accreditatie zat in de besluitvorming. Het besluit met betrekking tot de accreditatie van programma’s werd genomen door de Accreditation Committee for Higher Education Programmes en goedgekeurd door de minister van Onderwijs en Wetenschap, terwijl besluiten tot instellingsaccreditatie werden genomen door de Council of Higher Education (CHE) (Schwarz & Westerheijden, 2004). Opleidingen werden ten minste eens in de zes jaar geaccrediteerd en moesten jaarlijks zelfbeoordelingsrapporten voorleggen. Als gemaakte veranderingen in de opleidingen niet groter waren dan toegestaan door de accreditatieregelingen, kon er een herhaalde accreditatie worden uitgevoerd op een substantieel vereenvoudigde manier door één expert (Rauhvargers, 2003). Bij opleidingsaccreditatie werd de kwaliteit van een opleiding geëvalueerd aan de hand van de volgende criteria:

- het doel en de taken van de opleiding;
- inhoud en organisatie van de opleiding;
- presentatie en kennisevaluatie;
- verzekering en controle van de studies;
- onderzoekswerk van het personeel en de studenten;
- kwaliteitsborging en garantie (Sproge & Cevere, 2012).

De beoordelingen werden in de periode van 1996 tot 2012 georganiseerd door het Higher Education Quality Ecaluation Centre (HEQEC). In 2010 onderging HEQEC een externe overeenstemmingsbeoordeling om te evalueren of de werkwijze in lijn was met de ESG. Uitkomst hiervan was negatief. HEQEC zou niet volledig voldoen aan alle vereisten. Dit was reden voor veranderingen in het externe kwaliteitsbeoordelingssysteem.

Aangezien het HEQEC geen positieve internationale beoordeling kreeg, nam het ministerie van Onderwijs en Wetenschap de functie van kwaliteitsbeoordeling over en voerde een accreditatie van het hoger onderwijs in Letland uit van 2013 tot juli 2015. Gezien het zich bewust was van de noodzaak om een nationaal orgaan voor kwaliteitsborging op te richten dat in lijn was met de ESG en de kwaliteit, de zichtbaarheid en internationale erkenning van het hoger onderwijs in Letland zou bevorderen, ontwikkelde het ministerie van Onderwijs en Wetenschap in samenwerking met belanghebbenden het 'Concept of the Development of Latvian Higher Education Quality Improvement'. Dit concept had het voorstel om het Academic Information Centre (AIC) te volmachtigen om de kwaliteitsgarantiefuncties uit te voeren. Na de invoering van de amendementen in de Law on Institutions of Higher Education en de goedkeuring van drie nieuwe reglementen door het kabinet van ministers in 2015, werd het AIC de instelling die verantwoordelijk is voor kwaliteitsborging in het hoger onderwijs. De functie van het AIC is het ondersteunen van de kwaliteitsborging van het hoger onderwijs door de accreditatie van hogeronderwijsinstellingen en studierichtingen en het verlenen van licenties om studieprogramma's te organiseren. Voor het uitvoeren van kwaliteitscontrolefuncties heeft het AIC een afdeling Accreditatie, AIKA, opgericht (AIC & AIKA, 2017; HEQEC, n.d.; OECD, 2017).

In 2012 is opleidingsaccreditatie in Letland vervangen door studierichtingsaccreditatie. Tussen 2010 en 2012 voerde de CHE een project van opleidingsaccreditatie uit binnen het kader van de European Social Fund (ESF) en kwam tot een gedetailleerde evaluatie van opleidingen aan hogeronderwijsinstellingen. De kwaliteit van de opleidingen, de toereikendheid en de duurzaamheid van de middelen zijn internationaal geëvalueerd. Ondanks dat het ESF-project niet voorzag in een kwaliteitsevaluatie van studierichtingen met als doel accreditatie, werd besloten de resultaten van het project te gebruiken voor accreditatie van studierichtingen. Volgens de Letse universiteitenkoepel (LUA) gaf de opleidingsaccreditatie slechts een gefragmenteerd beeld van de kwaliteit van een instelling, is het tijdrovend en kost het veel geld.

Kwaliteitsborging in het Letse hoger onderwijs bestaat tegenwoordig uit drie processen, zijnde accreditatie van hogeronderwijsinstellingen, accreditatie van studierichting en licentiëring van studieprogramma's. Een hogeronderwijsinstelling heeft volgens de Law on Institutions of Higher Education het recht om door de staat erkende diploma's uit te reiken als aan genoemde drie kwaliteitsverzekeringsprocessen is voldaan (AIC & AIKA, 2017). Volgens het AIC dienen accreditatie van studierichtingen en het verlenen van licenties aan studieprogramma's als de belangrijkste mechanismen voor kwaliteitsborging.

Accreditatie maakt deel uit van het kwaliteitszorgsysteem. Het accreditatiesysteem is van toepassing op alle hogeronderwijsinstellingen in Letland (AIC & AIKA, 2017). Het doel van de accreditatie is het creëren van een permanent kwaliteitsgarantie- en verbeteringssysteem en het verzekeren van de kwaliteit van de toegekende kwalificaties. Evaluatie van een hogeronderwijsinstelling is gericht op het beoordelen van de werkorganisatie en van de werking en kwaliteit van de middelen van een hogeronderwijsinstelling (Campbell & Rozsnyai, 2002; Rauhvargers, 2003). Dit wordt gedaan door een afdeling van het door het ministerie van Onderwijs en Wetenschap ingestelde AIC: Quality Agency for Higher Education (AIKA). Het AIC werkt in overeenstemming met de ESG en bevordert de kwaliteit, zichtbaarheid en internationale erkenning van het Letse hoger onderwijs. Het dekt het gehele Letse hogeronderwijsstelsel: zowel publieke als private onderwijsinstellingen (AIC & AIKA, 2017). De Latvian Association of Universities (LUA) geeft dan ook aan dat er geen verschillen zijn in het accreditatieproces tussen publieke en private instellingen. Volgens het AIC moeten nieuwe instellingen worden opgericht en geregistreerd volgens de vereisten en procedures beschreven in de Law on Institutions of Higher Education. Als nieuwe instellingen eenmaal geregistreerd zijn, kunnen ze studierichtingen openen en studieprogramma's indienen voor licentieverlening. Nadat deze licenties verleend zijn, worden de studierichtingen geaccrediteerd. Zodra ten minste de helft van de studierichtingen van de nieuwe instelling is geaccrediteerd, kan de instelling een instellingsaccreditatie ondergaan.

Instellingsaccreditatie verloopt in Letland langs een aantal formele stappen waarin zowel de hogeronderwijsinstelling zelf, het accreditatieorgaan en een evaluatiecommissie een rol spelen.
De evaluatie van een hogeronderwijsinstelling wordt gedaan door de AIKA, een afdeling van het AIC. De uiteindelijke, bindende beslissing wordt genomen door de CHE (AIC & AIKA, 2017; Council of Higher Education, n.d.). De CHE is een onafhankelijke instelling die het recht heeft om:

- vertrouwd te worden gemaakt met de beoordeling- en accreditatiedocumenten van elke instelling voor hoger onderwijs;
- een buitengewone accreditatie te eisen voor een instelling voor hoger onderwijs of haar studierichtingen;
- de informatie die nodig is voor haar activiteiten te eisen van hogeronderwijsinstellingen en overheidsinstellingen (Council of Higher Education, n.d.).

In het accreditatieproces wordt beoordeeld hoe de kernactiviteiten worden georganiseerd en beheerd door de hogeronderwijsinstelling. Tijdens de evaluatie van een instelling worden de volgende criteria geëvalueerd:

- algemene informatie over de instelling;
- doelstellingen van de hogeronderwijsinstelling en haar managementstructuur;
- intern systeem voor kwaliteitsborging;
- infrastructuur en materiaal en technische voorzieningen;
- middelen;
- personeel;
- studieorganisatie en beheer;
- wetenschap, onderzoek en, als de studierichting Kunsten wordt geïmplementeerd, artistieke creatie;
- nakoming van de activiteiten aan de vereisten voor de arbeidsmarkt;
- internationale samenwerking en internationalisering;
- activiteiten van zelfbestuur van studenten;
- ondersteunende systemen voor studenten (AIC & AIKA, 2017).

Studierichtingsaccreditatie heeft als doel om de kwaliteit van de middelen van een hogeronderwijsinstelling te bepalen en om het vermogen om een opleiding uit te voeren binnen een specifieke studierichting en in overeenstemming met wettelijke bepalingen te beoordelen. Door het accrediteren van een studierichting worden alle opleidingen die zijn opgenomen in deze studierichtingen geaccrediteerd (Ramiņa, Blese, Dzelme & Šenberga, 2013). Deze opleidingen worden in detail beschreven in de door de hogeronderwijsinstelling ingediende accreditatieaanvraag (Arnhold, Ziegele, Vossensteyn, Kivisto & Weaver, 2014).

Studierichtingsaccreditatie is momenteel de enige procedure voor cyclische kwaliteitsborging.
Studierichtingen kunnen worden geaccrediteerd voor drie termijnen, namelijk zes jaar bij een positieve beslissing, twee jaar bij een voorwaardelijke beslissing wanneer een substantieel tekort is gevonden dat opgelost kan worden, of nul jaar bij een negatieve beslissing. De procedure omvat de beoordeling van een aantal elementen, zowel op het niveau van de studierichting (strategie, management, algemene verstrekking van middelen, interne kwaliteitszorgsysteem, samenwerking) als op het niveau van individuele studieprogramma's (structuur, inhoud, methoden, inzetbaarheid) (AIC & AIKA, 2017). Sommige onderdelen van de procedure overlappen met de beoordeling van instellingen, vooral voor de instellingen die slechts één studierichting implementeren (AIC & AIKA, 2017). Uit een interview met een vertegenwoordiger van de LUA bleek dat instellingsaccreditatie en studierichtingsaccreditatie qua procedure dan ook erg op elkaar lijken. Het grootste verschil is dat het zelfbeoordelingsverslag bij studierichtingsaccreditatie een beschrijving van de opleidingen binnen die studierichting omvat.

Licentiëring van een opleiding houdt de initiële beoordeling in van de kwaliteit van een nieuwe opleiding. Dit wordt gedaan voor het verlenen van rechten aan een hogeronderwijsinstelling om een opleiding te implementeren en te beginnen met de toelating van studenten, echter zonder garantie dat de aan het einde toegekende kwalificatie door de overheid wordt erkend. Elke nieuwe opleiding moet een licentie krijgen voordat studenten zich kunnen inschrijven. Er wordt hierbij rekening gehouden met de belangrijkste redenen voor het vaststellen van de opleiding, de managementstructuur voor de uitvoering van de opleiding, de geplande inhoud, curricula en methode van levering, het geplande onderwijzend personeel en de middelen. Het besluit over het verlenen van licenties wordt genomen door het Committee for Licensing of Study Programmes (CLSP) (AIC & AIKA, 2017; Schwarz & Westerheijden, 2004). Als een opleiding een vergunning heeft en binnen een geaccrediteerde studierichting en hogeronderwijsinstelling valt, is de opleiding geaccrediteerd tot het einde van de accreditatietermijn van de studierichting. Het proces van licentieverlening duurt gewoonlijk tot vier maanden (AIC & AIKA, 2017; Schwarz & Westerheijden, 2004).

Allereerst moeten onderwijsinstellingen een zelfbeoordelingsverslag leveren, volgens door het kabinet ontwikkelde richtlijnen die in overeenstemming zijn met de 'Regulations on Accreditation of Higher Education Institutions, Colleges and Study Directions'. Deze richtlijnen zijn ontwikkeld om de onderwijsinstellingen een gestructureerd kader te bieden voor het opstellen van het zelfbeoordelingsverslag, en om het werk van de instellingen en van hen die het verslag beoordelen te vergemakkelijken. Het zelfbeoordelingsverslag bevat een analyse en beschrijving van de criteria die tijdens de instellingsaccreditatie geëvalueerd worden. Hiermee dekt het alle zaken die tijdens de instellingsaccreditatie beschouwd worden (AIC & AIKA, 2017; AIKA, n.d.).

Bovendien bereidt de instelling de aanvraag van accreditatie voor. De accreditatieinstelling, voorheen HEQEC en momenteel het AIC, controleert of de informatie voldoet aan de vereisten. Vervolgens wordt een evaluatiecommissie gevormd door de accreditatieinstelling. De evaluatiecommissie is een team van zeven experts die benoemd is voor de beoordeling van een hogeronderwijsinstelling. De leden van deze commissie gebruiken het zelfbeoordelingsverslag om uitgebreide informatie over de hogeronderwijsinstelling te verkrijgen en de kwaliteit ervan te beoordelen (AIKA, n.d.). Daarnaast brengen ze een tweedaags bezoek aan de instelling die geaccrediteerd moet worden. De hogeronderwijsinstelling mag commentaar geven op het beoordelingsrapport van de commissie, op basis waarvan de commissie vervolgens wijzigingen kan doorvoeren. Hierna legt de evaluatiecommissie het rapport voor aan de CHE. Deze neemt op basis van het zelfbeoordelingsrapport, het rapport van de evaluatiecommissie en andere documenten die zijn verkregen tijdens de accreditatieprocedure een besluit over accreditatie (AIC & AIKA, 2017). Besluiten van de CHE zijn bindend voor hogeronderwijsinstellingen (Council of Higher Education, n.d.). Het beoordelingsrapport en de beslissing van de CHE worden gepubliceerd (AIC & AIKA, 2017). Het AIC heeft toegelicht dat wanneer een instelling geen positieve accreditatie krijgt, zij toch door kan gaan met het implementeren en uitvoeren van opleidingen; de instelling kan haar afgestudeerden dan echter alleen een eigen getuigschrift van voltooiing geven en geen door de staat erkend diploma.

De evaluatiecommissie bestaat uit zeven experts, waarvan drie lokale experts, een student-expert, een deskundige uit de arbeidsmarkt en twee internationale experts. Van deze internationale experts komt er doorgaans een uit de andere Baltische Staten en een uit West-Europa (European Commission/EACEA/ Eurydice, 2018). De westerse expert evalueert instellingen in een bredere, Europese context. De Baltische expert kijkt van buitenaf naar de Letse instellingen, maar met goede kennis van het Letse systeem en met gelijke ontwikkelingen in het eigen land. De Letse expert verzekert beoordeling volgens Letse standaarden en reglementen. Het gebruik van internationale experts bij het accrediteren heeft voor- en nadelen.

Het voordeel is dat hiermee moeilijkheden kunnen worden overkomen voor het verkrijgen van internationale geloofwaardigheid van de Letse accreditatie. Nadelen zijn onder andere de hoge kosten die reis- en verblijfkosten en expertlonen met zich meebrengen, de extra werkdruk en kosten die het vertalen van de aanvraag van accreditatie met zich meebrengt, de vergrote kans op misverstanden door het gebruik van een vreemde taal en verminderde kennis van buitenlandse experts over de kenmerken van het Letse onderwijssysteem, de Letse wetgeving en de onderwijsstandaarden (Schwarz & Westerheijden, 2004). Wanneer de evaluatiecommissie haar rapport en advies heeft uitgebracht, zo geeft de LUA aan, hebben de studierichtingen de vrijheid om slecht beoordeelde opleidingen te sluiten en alleen een aanvraag voor accreditatie in te dienen op basis van de goed beoordeelde opleidingen. Bovendien kunnen studierichtingen en instellingen in beroep gaan wanneer zij negatief geaccrediteerd worden.

Studenten worden gedurende de verschillende stappen van instellingsaccreditatie betrokken bij het proces. Volgens de door de CHE goedgekeurde procedure organiseert het AIC een selectie van kandidaten voor het Committee for the Accreditation of Studies (CAS) en de CLSP en zorgt het voor onafhankelijke professionals met verschillende achtergronden en ervaringen, waaronder studenten. Ook expertgroepen (stakeholders) en een studentafvaardiging zijn evenwichtig vertegenwoordigd bij de beoordeling van instellingen. Studenten worden bovendien geïnterviewd door de evaluatiecommissie tijdens het bezoek aan de instelling. Studenten kunnen tevens deelnemen aan instellingsaccreditatie als waarnemers van de accreditatieprocedure. De overkoepelende beoordelingscriteria zijn onder andere gebaseerd op documenten zoals de 'Law on Institutions of Higher Education', andere respectieve nationale regelgeving, de ESG en verwachtingen van met name studenten. Bij het ontwikkelen van methodologieën en richtlijnen werkt het AIC samen met verschillende belanghebbenden, zoals studenten. Tot slot zijn studenten betrokken bij de zelfbeoordeling (AIC & AIKA, 2017). Volgens de Student Union of Latvia lijkt de studentenbetrokkenheid te zijn gegroeid sinds de overgang van opleidings- naar studierichtingsaccreditatie; sindsdien zijn studenten meer betrokken in de expertteams.

Ook docenten zijn betrokken bij de instellingsaccreditatie, aldus een vertegenwoordiger van het AIC. Ze worden geïnterviewd tijdens het bezoek van de evaluatiecommissie en ze zijn lid van het panel van externe deskundigen. Ook zijn ze betrokken bij het proces van zelfbeoordeling.

De waarde van het AIC ligt in een effectieve samenwerking met het oog op kwaliteitsgarantie in het hoger onderwijs, met stakeholders op lokaal en internationaal niveau. Een voorbeeld van internationale samenwerking is de betrokkenheid van buitenlandse experts in de expertteams in de beoordeling van hogeronderwijsinstellingen (en studierichtingen). Vertegenwoordigers vanuit de arbeidsmarkt zijn betrokken bij de instellingsaccreditatie. Ze worden geïnterviewd tijdens het bezoek van de evaluatiecommissie en ze zijn lid van het panel van externe deskundigen. Ook zijn ze volgens het AIC betrokken bij het proces van zelfbeoordeling. Daarnaast staat de AIKA onder toezicht van de CHE, die bestaat uit vijftien leden die verschillende belangen vertegenwoordigen en geïnteresseerd zijn in de kwaliteit van het hoger onderwijs:

- het AIC-directeur;
- de voorzitter van de Hoger Onderwijsraad;
- een vertegenwoordiger van een buitenlandse accreditatieinstelling die is opgenomen in het Europees Kwaliteitszorgregister voor Hoger Onderwijs - vertegenwoordiger van SKVC;
- staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen;
- directeur-generaal van de Letse confederatie van werkgevers;
- de voorzitter van de Letse vakbond voor onderwijs en wetenschappen;
- een vertegenwoordiger van de Vereniging van Letse kunstinstellingen voor hoger onderwijs;
- de president van de studentenunie van Letland;
- de voorzitter van de raad van rectoren;

- de voorzitter van de Associatie van Hogescholen van Letland;
- de voorzitter van de Raad van de Letse Kamer van Koophandel en Industrie;
- de voorzitter van de Letse Raad van Wetenschap;
- de voorzitter van de Letse medische vereniging;
- de voorzitter van de samenwerkingsraad van de landbouworganisaties;
- de vertegenwoordiger van de Raad van nationale economie.

De Student Union of Latvia, the Latvian Trade Union of Education and Science Employees en de CHE kunnen daarnaast aangesteld worden als observeerder tijdens de instellingsaccreditatie (AIC & AIKA, 2017).

Over het algemeen heerst de opvatting dat instellingsaccreditatie momenteel geen effectief mechanisme is voor de kwaliteitsborging van het hoger onderwijs, doordat het slechts eenmaal plaatsvindt bij elke hogeronderwijsinstelling. Volgens een medewerker van het AIC kan instellingsaccreditatie juist een effectieve en goede manier zijn om de kwaliteit te waarborgen, mits deze op een cyclische manier wordt uitgevoerd. Er zijn lopende discussies over de invoering van zo'n cyclische instellingsaccreditatie na voltooiing van een volledige cyclus van accreditatie van studierichtingen. Er zijn echter nog geen concrete acties ondernomen. De hogeronderwijsmaatschappij meent dat met de introductie van de cyclische instellingsaccreditatie als het belangrijkste mechanisme van kwaliteitsborging de administratieve lastendruk zal verminderen en het vertrouwen en de verantwoording bevorderd zullen worden. Een medewerker van de LUA heeft aangegeven dat de universiteiten in Letland van het zelfbeoordelingsproces leren en de evaluatie en aanbevelingen van de evaluatiecommissie waarderen. Dit wordt ervaren als een kwaliteitsevaluatie. Het hele accreditatiesysteem, waarbij tevens wordt geëvalueerd of de instellingen zich conformeren aan de gestelde eisen, wordt echter gezien als een controlemechanisme.

7.2 Motieven voor de invoering van instellingsaccreditatie

De opkomst van instellingsaccreditatie is te danken aan vier belangrijke ontwikkelingen omtrent de onderwijsstructuur in Letland in de jaren negentig. Deze evoluties hebben geleid tot de behoefte om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen controleren. Het hogeronderwijsstelsel kende begin jaren negentig belangrijke veranderingen. Zo was er een omschakeling naar bachelor-masterstructuur, de opkomst van een private sector voor hoger onderwijs, de toename van de autonomie van publieke universiteiten en de re-integratie van Letland in de Europese samenwerking. Hierdoor was er ten eerste behoefte aan een herziening van het hele systeem na de overgang van *one-tier* (meestal vijf jaar) naar de bachelor-masterstructuur. Terwijl de hogeronderwijsinstellingen over het algemeen overtuigd waren dat die hervormingen tot goede kwaliteit leidden, wilden de staat en de maatschappij de kwaliteit controleren. Ten tweede was er behoefte aan een evaluatie van de programma's in de private sector van het hoger onderwijs die zich na de goedkeuring van de onderwijswet van 1991 begonnen te ontwikkelen. De uitbreiding van het aantal private hogeronderwijsinstellingen heeft geleid tot een zorg om de kwaliteit van het onderwijs. De staat, de maatschappij en publieke hogeronderwijsinstellingen stonden sceptisch tegenover deze nieuwe, bedrijfsgeoriënteerde onderwijsinstellingen (Schwarz & Westerheijden, 2004). Men wilde vast kunnen stellen welke van hen van voldoende kwaliteit waren om het recht te krijgen om door de staat erkende diploma's uit te geven. Zowel de staat als de samenleving wilden onder strikte begrotings-voorwaarden van de staat zichzelf verzekeren dat het budget dat aan publieke hogeronderwijsinstellingen was toegewezen, werd gebruikt voor opleidingen van voldoende kwaliteit. Tot slot waren belanghebbenden van mening dat, met het vooruitzicht om tot de Europese Unie toe te treden, er gewerkt moest worden aan het waarborgen van de kwaliteit van Letse diploma's zodat deze zouden worden erkend en geaccepteerd in andere Europese landen (Kohoutek, 2009). De hervorming van de kwaliteitsborging van de hogeronderwijsinstellingen in 2012, met de veranderde nadruk op accreditatie van studierichtingen in plaats van opleidingsaccreditatie, vond plaats in de context van hervormingen gerelateerd aan het Bolognaproces en was het resultaat van voortdurende inspanningen om betere prestaties te bereiken.

Substantiële institutionele autonomie werd beschouwd als een andere manier om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren, waardoor instellingen meer flexibiliteit kregen bij hun institutionele ontwikkelingsbeslissingen. Vanaf het begin in 1996 lag de nadruk op de institutionele autonomie van de hogeronderwijsinstellingen, maar in 2006 vond een fundamentele transformatie plaats nadat de Law on Institutions of Higher Education werd gewijzigd om de autonomie van publieke hogeronderwijsinstellingen te vergroten (Huisman, Smolentseva & Froumin, 2018).

Er zijn momenteel plannen om over te gaan van cyclische studierichtingaccreditatie naar cyclische instellingsaccreditatie, volgens de LUA. De reden hiervoor is dat de accreditatie dan gericht is op de kwaliteit van de hogeronderwijsinstelling in plaats van op de inhoud van opleidingen of studierichtingen. De gedachte hierachter is dat als de kwaliteit van de hogeronderwijsinstelling goed is, er geen reden is om ervan uit te gaan dat de faculteiten, studierichtingen of opleidingen binnen die instelling van mindere kwaliteit zijn.

De meningen over de lastendruk als motief voor het invoeren van de huidige vorm van instellingsaccreditatie in Letland lopen uiteen. Accreditatie van hogeronderwijsinstellingen wordt momenteel alleen uitgevoerd bij nieuw opgerichte instellingen of bij buitengewone accreditatie geïnitieerd door de minister van Onderwijs en Wetenschap in geval van schendingen van de regelgeving, aangezien accreditatie van studierichtingen en het verlenen van licenties aan studieprogramma's de belangrijkste mechanismen voor kwaliteitsborging zijn. In het geval van cyclische accreditatie van instellingen voor hoger onderwijs zou dit volgens een medewerker van het AIC de administratieve lastendruk aanzienlijk vergroten, waardoor alle procedures en methodologieën zouden moeten worden herzien. De lastendruk zou hiermee wel degelijk een motief zijn geweest in de totstandkoming van de huidige vorm van instellingsaccreditatie in Letland (AIC & AIKA, 2017). Volgens de LUA kan de lastendruk juist aanzienlijk verlaagd worden wanneer men zou overgaan van studierichtingsaccreditatie naar instellingsaccreditatie, met name in grotere instellingen. Wanneer er veel studierichtingen zijn in een instelling, is het minder tijdrovend en kost het minder geld om eens in de zes jaar de instelling te beoordelen dan om eens in de zes jaar al die studierichtingen te beoordelen. Om diezelfde reden is men volgens de LUA ook overgegaan van opleidingsaccreditatie naar studierichtingsaccreditatie. De lastendruk is lager wanneer een studierichting wordt geaccrediteerd dan wanneer de opleidingen die onder die studierichting vallen allemaal moeten worden geaccrediteerd. Opleidingsaccreditatie heeft bovendien geen toegevoegde waarde, aangezien het systeem voor alle afzonderlijke opleidingen binnen een studierichting hetzelfde is. Volgens het AIC lagen belemmeringen ten aanzien van onderwijsvernieuwing en onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden niet ten grondslag aan de keuze voor de huidige vorm van instellingsaccreditatie.

7.3 Opbrengsten en impact

Een positief effect van de overgang van opleidingsaccreditatie naar studierichtingsaccreditatie is dat het een breed beeld geeft van de kwaliteit van de hogeronderwijsinstelling als geheel. Bij opleidings-accreditatie werden slechts afzonderlijke onderdelen beoordeeld. Wanneer er over zou worden gegaan van cyclische studierichtingsaccreditatie naar instellingsaccreditatie zou dit volgens de LUA een positieve beweging zijn naar een nog systematischer en meer omvattende evaluatie. Een positief gevolg van een dergelijk accreditatiesysteem waarbij een algemeen beeld wordt gegeven van de kwaliteit van een hogeronderwijsinstelling is dat er makkelijker kan worden aangepast aan de behoeften van de arbeidsmarkt en van studenten. In een systeem met opleidingsaccreditatie kan er niet snel gereageerd worden op deze behoeften, omdat alles per opleiding wordt gereguleerd. Daarentegen zijn instellings- en studierichting-accreditatie veel flexibeler, waardoor men opleidingen kan wijzigen of zelfs opheffen als reactie op bepaalde veranderingen op de arbeidsmarkt.

Een negatief effect van studierichtingsaccreditatie als belangrijkste mechanisme voor kwaliteitsborging is dat men, in vergelijking met instellingsaccreditatie, nog steeds slechts een deel van het geheel beoordeelt. De LUA heeft aangegeven dat deze studierichtingen gescheiden moeten worden van de hoger-onderwijsinstellingen. Volgens de koepel is een instelling een samenhangend geheel, waarbij geen aparte onderdelen kunnen worden onderscheiden. Momenteel is er alleen cyclische accreditatie van studie-richtingen in Letland, waardoor het geheel binnen een hogeronderwijsinstelling niet beoordeeld wordt.

Letse hogeronderwijsinstellingen zijn ervan overtuigd dat de invoering van accreditatie in de eerste plaats de verbetering van de algehele kwaliteit van het hoger onderwijs in Letland heeft gestimuleerd (Rauhvargers, 2003). Een van de criteria die tijdens instellingsaccreditatie worden beoordeeld, is dan ook het interne kwaliteitsborgingssysteem. De experts kijken naar het bestaan van een kwaliteitsmechanisme voor de uitvoering van het kwaliteitsbeleid, alsook naar het bestaan van de interne kwaliteitsborgingselementen die zijn gedefinieerd in de ESG. Uit een gesprek met een vertegenwoordiger van het AIC bleek dat instellingsaccreditatie het bewustzijn van de instellingen voor hoger onderwijs van de noodzaak om hun interne kwaliteitsborgingssystemen te verbeteren of verder te ontwikkelen en hun kwaliteitscultuur te bevorderen, verhoogt.

Instellingsaccreditatie heeft nauwelijks impact op de administratieve lastendruk, aangezien het geen regulier proces is en de meeste hogeronderwijsinstellingen het slechts één keer ondergaan, aldus het AIC. Wat betreft het accrediteren van studierichtingen is een aandachtspunt dat de verwachte lastendruk in 2019 hoog is door het buitengewoon hoge aantal re-accreditatieprocedures voor studierichtingen (AIC & AIKA, 2017).

Instellingsaccreditatie heeft een positief effect op het vertrouwen in hogeronderwijsinstellingen. Dit effect bestaat alleen in combinatie met accreditatie van specifieke studierichtingen, volgens het AIC. Informatie over de accreditatiestatus van instellingen voor hoger onderwijs is beschikbaar voor het publiek. Bij het oriënteren op opleidingen bekijkt de potentiële student volgens het AIC zowel de instellingsaccreditatie als de accreditatie van de studierichting. De LUA stelt dat het vertrouwen in geaccrediteerde instellingen vooral gebaseerd is op de mogelijkheid om door de staat erkende diploma's uit te reiken, maar dat accreditatie verder niet zoveel zegt. Accreditatie op basis van de kwaliteitscriteria die omschreven zijn in regelgeving geeft vooral de bevestiging dat een hogeronderwijsinstelling studenten kan toelaten. Het vertrouwen van studenten in hogeronderwijsinstellingen hangt volgens de Student Union of Latvia samen met de mate van betrokkenheid van studenten in het accreditatieproces. Wanneer zij meer betrokken zijn, hebben zij het gevoel dat hun behoeften begrepen en vertegenwoordigd worden, waardoor het vertrouwen in de instelling groter is.

Instellingsaccreditatie dient volgens het AIC het doel waarvoor het is ingevoerd en ervoor zorgt dat door de staat erkende diploma's alleen worden afgegeven aan instellingen die hebben aangetoond dat zij opleidingen kunnen aanbieden in overeenstemming met wettelijke vereisten en educatieve, wetenschappelijke en arbeidsmarkttrends.

De succesfactoren van instellingsaccreditatie hangen samen met de betrokkenheid van studenten bij het proces en met het brede beeld dat wordt geschetst van de kwaliteit van een instelling. De LUA licht toe dat er aan de hand van instellingsaccreditatie een totaalplaatje van de kwaliteit van een instelling wordt getoond, in plaats van een gefragmenteerd beeld per opleiding. Dit effect zou bij een cyclische instellingsaccreditatie nog sterker zijn. Daarnaast beschouwt de Student Union of Latvia het als een succesfactor wanneer er een studentenexpert in de evaluatiecommissie zit en wanneer studenten dienen als waarnemers van de accreditatieprocedure. Hierdoor kunnen studenten meer ervaren worden met en meer kennis vergaren over de accreditatie van instellingen en studierichtingen.

Instellingsaccreditatie heeft zichzelf dan ook bewezen als een functioneel mechanisme dat serieus wordt genomen door de hogeronderwijsinstellingen en belanghebbenden. Dit is mede te danken aan een recent geval van buitengewone accreditatie dat resulteerde in de sluiting van de geëvalueerde instelling.

Een nadeel van het huidige accreditatiestelsel is dat de meeste instellingen voor hoger onderwijs slechts eenmaal een institutionele accreditatie hebben ervaren, waardoor zij, volgens een medewerker van het AIC, de impact hiervan niet voelen. Instellingsaccreditatie als mechanisme voor kwaliteitsborging zou volgens het AIC effectiever en zinvoller zijn als het cyclisch zou zijn met de mogelijkheid van een regelmatige follow-up. Een ander nadeel is dat de huidige vorm van accreditatie louter vaststelt of de kwaliteit van het hoger onderwijs boven een vastgestelde drempel uitkomt. Verder biedt het geen toereikende informatie over de relevantie en aantrekkelijkheid van opleidingen (Arnhold, Ziegele, Vossensteyn, Kivisto & Weaver, 2014).

7.4 Conclusie en samenvatting

In deze paragraaf worden de hoofd- en deelvragen van het landenonderzoek beantwoord voor Letland.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het hogeronderwijsstelsel?
Het Letse hoger onderwijs kent een binair stelsel. Aan alle instellingen worden zowel beroepsgerichte als wetenschappelijke opleidingen aangeboden. Naast staatsinstellingen wordt hoger onderwijs ook verzorgd door privé-instellingen. Toelating tot hoger onderwijs is decentraal en geschiedt op instellingsniveau. Het eindresultaat van het landelijke centraal eindexamen voortgezet onderwijs is van belang bij de toelating. Daarnaast mogen hogeronderwijsinstellingen zelf nadere toelatingseisen formuleren. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschap stelt de onderwijsnormen vast en bepaalt de inhoud van de lerarenopleiding. Sinds 1991 worden in Letland bachelor- en masteropleidingen aangeboden, vergelijkbaar met Nederland.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het accreditatiestelsel?
Letland kent sinds 1994 een accreditatiesysteem, waarbij instellingen eenmalig en voor onbepaalde tijd worden geaccrediteerd. Het doel van het accreditatiesysteem is het creëren van een permanent kwaliteitsgarantie- en verbeteringssysteem en het verzekeren van de kwaliteit van de toegekende kwalificaties. Sinds 2012, na een hervorming van het systeem, werkt men met accreditatie van hogeronderwijsinstellingen, accreditatie van studierichtingen en licentiëring van studieprogramma's. Deze laatste twee zijn de belangrijkste mechanismen voor kwaliteitsborging. Alleen geaccrediteerde instellingen die voldoen aan de drie kwaliteitsverzekeringsprocessen mogen door de staat erkende diploma's uitreiken. Studierichtingsaccreditatie is momenteel de enige procedure voor cyclische kwaliteitsborging. Evaluatie van hogeronderwijsinstellingen gebeurt door de AIKA, een afdeling van het door het ministerie van Onderwijs en Wetenschap ingestelde AIC, dat in overeenstemming met de ESG werkt. De accreditatie van een bepaalde studierichting geldt voor zes jaar (bij een positieve beslissing) of twee jaar (bij een voorwaardelijke beslissing) of is negatief. De beoordeling bevat zowel elementen op studierichtingsniveau als op het niveau van individuele studieprogramma's. De kwaliteit van nieuwe opleidingen wordt beoordeeld via licentiëring van opleidingen. Na het verkrijgen van een licentie kan een opleiding pas studenten toelaten.

Wat zijn de motieven voor instellingsaccreditatie?
De opkomst van instellingsaccreditatie in Letland is te danken aan vier belangrijke hervormingen van het hogeronderwijsstelsel: omschakeling naar een bachelor-masterstructuur, de opkomst van een private sector voor hoger onderwijs, de toename van de autonomie van publieke universiteiten en de re-integratie van Letland in Europese samenwerking. Ook heeft lastendruk als motief (impliciet) een rol gespeeld bij de invoering van de huidige instellingsaccreditatie. Door deze hervormingen ontstond er behoefte om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen controleren. Daarnaast was er door de uitbreiding van het aantal private hogeronderwijsinstellingen behoefte aan een evaluatie van de programma's in de private sector.

Tot slot was men van mening dat er met het vooruitzicht om tot de Europese Unie toe te treden gewerkt moest worden aan het waarborgen van de Letse diploma's zodat deze zouden worden erkend en geaccepteerd in andere Europese landen.

Hoe is de organisatie en het ontwerp van instellingsaccreditatie vormgegeven?
Instellingsaccreditatie vindt in Letland alleen plaats bij nieuw opgerichte instellingen of bij buitengewone accreditatie geïnitieerd door de minister van Onderwijs en Wetenschap als er sprake is van schendingen van de regelgeving. De accreditatie verloopt langs een aantal formele stappen. Van tevoren stelt de instelling een zelfbeoordelingsverslag op. Het accreditatieorgaan controleert of de aanvraag aan de vereisten voldoet. Door een evaluatiecommissie waarin ook internationale experts zetelen wordt beoordeeld hoe de kernactiviteiten worden georganiseerd en beheerd door de instelling. Studenten, docenten en externe stakeholders zijn betrokken bij het accreditatieproces via het proces van zelfbeoordeling, via de interviews met diverse betrokkenen tijdens het bezoek van de evaluatiecommissie en via een vertegenwoordiging in de expertpanels.

Wat zijn de (positieve en negatieve) opbrengsten en impact van instellingsaccreditatie?
Instellingsaccreditatie heeft zichzelf bewezen als een functioneel mechanisme dat de algehele kwaliteit van het hoger onderwijs heeft gestimuleerd, hoewel het in de huidige vorm als niet voldoende effectief en weinig impactvol wordt beoordeeld. Het heeft een positief effect op het vertrouwen in hogeronderwijsinstellingen, onder meer doordat informatie over de accreditatiestatus van instellingen voor hoger onderwijs publiekelijk beschikbaar is. Een andere belangrijke succesfactor van instellingsaccreditatie hangt samen met de betrokkenheid van studenten bij het accreditatieproces. De overgang van opleidingsaccreditatie naar studierichtingsaccreditatie heeft geleid tot een breder beeld van de kwaliteit van de hogeronderwijsinstellingen. Hierdoor kan makkelijker worden geanticipeerd op de behoeften van de arbeidsmarkt. Het nadeel van studierichtingsaccreditatie als belangrijkste mechanisme voor kwaliteitsborging is dat men slechts een deel van het geheel beoordeelt, terwijl een instelling een samenhangend geheel is.

Wat heeft de invoering van instellingsaccreditatie betekend voor de balans tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en het ervaren van meer vertrouwen en minder (ervaren) administratieve lastendruk door hogeronderwijsinstellingen anderzijds?
De overtuiging heerst dat de invoering van instellingsaccreditatie een kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs en het vertrouwen in instellingen vergroot. Een nadeel is echter dat de instellingsaccreditatie slechts eenmalig plaatsvindt. Om deze reden heeft instellingsaccreditatie tot op heden nauwelijks impact op de administratieve lastendruk. Een aandachtspunt is verder dat de verwachte lastendruk in 2019 hoog is door het hoge aantal re-accreditatieprocedures voor studierichtingen. Er zijn momenteel lopende discussies over de invoering van een cyclische instellingsaccreditatie om de kwaliteit te waarborgen op een meer systematische en omvattende wijze. Motieven hiervoor zijn dat dit de administratieve lastendruk mogelijk zal verminderen doordat niet langer alle afzonderlijke studierichtingen beoordeeld dienen te worden, dat dit het vertrouwen en de verantwoording zal bevorderen en een breder beeld zal schetsen van de kwaliteit van de instelling.

Bijlage 1: Geraadpleegde referenties

Academic Information Centre & Quality Agency for Higher Education (2017). Self-evaluation report. Geraadpleegd van: https://www.aika.lv/wp-content/uploads/2018/01/Self-evaluation-report.-External-review-of-Latvian-Quality-Agency-for-Higher-Education-2017.pdf.

Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (2012). De Vlaamse kwalificatiestructuur. Ontwikkeld, goedgekeurd, geïmplementeerd & De Vlaamse kwalificatiestructuur. Wegwijs in kwalificaties.

AKKR. (2013). Guide to programme accreditation. New programmes and local provision of programmes. Geraadpleegd van: https://akkr.dk/wp-content/filer/akkr/Vejledning-til-uddannelsesakkreditering-nye-uddannelser-og-udbud_EN_KK_Endelig.pdf.

AKKR. (2013a). Guide to institutional accreditation. Geraadpleegd van: https://akkr.dk/wp-content/filer/akkr/Guide-to-institutional-accreditation_final.pdf.

AKKR. (2013b). Guide to programme accreditation. New programmes and local provision of programmes. Geraadpleegd van: https://akkr.dk/wp-content/filer/akkr/Vejledning-til-uddannelsesakkreditering-nye-uddannelser-og-udbud_EN_KK_Endelig.pdf.

AKKR. (2018). Revideret notat om institutionsakkreditering og uddannelsesakkreditering. Geraadpleegd van: https://akkr.dk/wp-content/filer/akkr/Notat-om-institutionsakkreditering.pdf.

AKKR. (2019b). Legal Framework. Geraadpleegd van: https://en.akkr.dk/accreditation-in-denmark/legal-framework/

AKKR. (2019c). Institutional accreditation. Geraadpleegd van: https://en.akkr.dk/accreditation-in-denmark/institutional-accreditation/.

AKKR. (2019d). Criteria. Geraadpleegd van: https://en.akkr.dk/accreditation-in-denmark/criteria/

Akkrediteringsrådet (2019). Accreditation in Denmark. Geraadpleegd van: https://akkrediteringsraadet.dk/home/accreditation-denmark/

Akkrediteringsrådet (2019b). Kontinuitet i en forenklet ramme. Geraadpleegd van: https://akkrediteringsraadet.dk/nyheder/2018/kontinuitet-en-forenklet-ramme-akkrediteringsradets-anbefalinger-til-institutionsakkreditering-2-0/

Arnhold, N., Ziegele, F., Vossensteyn, J. J., Kivisto, J., & Weaver, J. (2014). Higher education financing in Latvia: Analysis of strengths and weaknesses. World Bank Reimbursable Advisory Service on Higher Education Financing in Latvia.

Bauman, H. & Mattisen, H. (2011). Transitional Evaluation. A Special Case of External Evaluation of Higher Education in Estonia 2009-2011. Geraadpleegd van: https://eua.eu/resources/publications/592:transitional-evaluation-a-special-case-of-external-evaluation-of-higher-education-in-estonia-2009-2011.html.

Beerkens, M., & Udam, M. (2017). Stakeholders in Higher Education Quality Assurance: Richness in Diversity? Higher Education Policy, 30(3), 341–359. doi:10.1057/s41307-016-0032-6.

Campbell, C., & Rozsnyai, C. (2002). Quality Assurance and the Development of Course Programmes: Papers on Higher Education. Geraadpleegd van: https://eric.ed.gov/?id=ED475532.

Council of Higher Education. (n.d.). Council of Higher Education: Information. Geraadpleegd van: http://www.aip.lv/eng_info.htm.

EKKA. (2012). Self-Evaluation Report. External Review of Estonian Higher Education Quality Agency (EKKA).

EKKA. (2016). Conditions and Procedure for Institutional Accreditation. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/wp-content/uploads/IA_procedure11.11.16.pdf.

EKKA. (2017a). The Conceptual Plan. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/wp-content/uploads/HE_Assessment_Concept_2020.pdf.

EKKA. (2017b). Guidelines for Initial assessment of study programme groups. Geraadpleegd van http://ekka.archimedes.ee/wp-content/uploads/Guidelines_Initial_Assessment29.09.17.pdf.

EKKA. (2017c). Self-Evaluation Report. External Review of Estonian Quality Agency for Higher and Vocational Education (EKKA). 2017. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/wp-content/uploads/EKKA_Self-Evaluation_Report_2017.pdf.
EKKA. (2019a). Institutional accreditation. Februari-maart 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/universities/institutional-accreditation/
EKKA. (2019b). EKKA quality label. Februari-maart 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/universities/institutional-accreditation/ekka-quality-label/
EKKA. (2019c). Institutional Accreditation. FAQ. Februari-maart 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/universities/institutional-accreditation/faq/
EKKA. (2019d). Quality Assessment of Study Programme Groups. Februari-maart 2019. Geraadpleegd van http://ekka.archimedes.ee/en/universities/quality-assessment-study-programme-group/
EKKA. (2019e). Initial assessment of study programme groups. Februari-maart 2019. Geraadpleegd van http://ekka.archimedes.ee/en/universities/initial-assessment-study-programme-groups/
EKKA. (2019f). Re-evaluation. Februari-maart 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/universities/re-evaluation/
EKKA. (2019g). EKKA's new QA model integrates institutional accreditation and study programme group assessment elements as of 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/news/ekkas-new-qa-model-integrates-institutional-accreditation-study-programme-group-assessment-elements-2019/
EKKA. (2019h). External evaluation of higher education in Estonia. Februari-maart 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/universities/external-evaluation-higher-education-estonia/
EKKA. (2019i). Assessment committees institutional accreditation. Februari-maart 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/universities/institutional-accreditation/assessment-committees/
EKKA. (2019j). The Estonian Higher Education System. Februari-maart 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/wp-content/uploads/The-Estonian-HE-System.pdf.
EKKA. (2019k). Institutional Accreditation. FAQ. 15 april 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/universities/institutional-accreditation/faq/
EKKA. (2019l). Institutional accreditation. 15 april 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/universities/institutional-accreditation/
EKKA. (2019m). EKKA quality label. 15 april 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/universities/institutional-accreditation/ekka-quality-label/
EKKA. (2019n). Thematic evaluation. 17 juni 2019. Geraadpleegd van: http://ekka.archimedes.ee/en/thematic-evaluation/
Enhancement Themes (2018). 15th enhancement conference. Geraadpleegd van: https://www.enhancementthemes.ac.uk/news-events/conference.
Enhancement Themes (2019). Latest from enhancement themes. Geraadpleegd van: https://www.enhancementthemes.ac.uk/#
ENQA. (2013). Panel Report of the external review of Estonian Higher Education Quality Agency (EKKA). Geraadpleegd van: https://backend.deqar.eu/reports/EQAR/EKKA_External_Review_Report_2013.pdf.
ENQA. (2018). New QA model in Estonia integrates institutional accreditation and study programme group assessment. Geraadpleegd van: https://enqa.eu/index.php/new-qa-model-in-estonia-integrates-institutional-accreditation-and-study-programme-group-assessment/
EQAR. (n.d.). Latvia: European higher education area. Geraadpleegd van: https://www.eqar.eu/kb/country-information/country/?id=94.
EQAR. (2016). ESG 2015 - the key issues and EQAR's role in the European framework. SPHERE Seminar, Lviv. November 4, 2016. Geraadpleegd van https://www.slideshare.net/ColinTck/esg-2015-the-key-issues-and-eqars-role-in-the-european-framework.

EQAR. (2019). Reliable information on quality of European higher education and its assurance. Geraadpleegd van https://www.eqar.eu/about/introduction/

EUR-Lex (2015). Het Bolognaproces: totstandbrenging van de Europese ruimte voor hoger onderwijs. Geraadpleegd van: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac11088.

EuroEducation (2014). Scotland higher education system. Geraadpleegd van: http://www.euroeducation.net/prof/ukco-scotland.htm.

Europese Commissie (2014). Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Verslag over de vorderingen op het gebied van kwaliteitsborging in het hoger onderwijs. COM(2014) 29 final.

European Commission (2016). Norway – Changing institutional status after the higher education Quality Reform. Luxemburg: Publications Office of the European Union. DOI: 10.2766/899235.

European Commission (2018). United Kingdom – Scotland Overview. Geraadpleegd van: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/united-kingdom-scotland_en.

European Commission (2018). United Kingdom – Scotland. Types of higher education institutions. Geraadpleegd van: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/types-higher-education-institutions-93_en .

European Commission/EACEA/Eurydice (2018). The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Europese Commissie (2019). Education and Training. Het Bolognaproces en de Europese ruimte voor hoger onderwijs. Geraadpleegd van: https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_nl.

EURYDICE (2019). Denmark. Quality Assurance in Higher Education. Geraadpleegd van: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-higher-education-18_cs.

Finance, J.P., Coy, M., Heintze, R. & Rusnak, O. (2018). ENQA agency review: Estonian quality agency for higher and vocational education (EKKA). Geraadpleegd van: https://backend.deqar.eu/reports/EQAR/04_External_Review_Report_EKKA_FINAL.pdf.

HEQEC (n.d.) What is HEQEC? Geraadpleegd van: http://www.aiknc.lv/en/about.php.

Heriot Watt University (2018). Description of higher education in Scotland. Geraadpleegd van: https://www.hw.ac.uk/students/doc/eds-desc-of-higher-eduction-2018.pdf.

Hopback, A., Järplid Linde, K., Lanarès, J., Dias, J. & Aho, M. (2016). ENQA agency review: Danish Accreditation Institution (AI). Geraadpleegd van: https://enqa.eu/wp-content/uploads/2016/10/ENQA-Agency-Reviews_AI-final-report1.pdf.

Huisman, J., Santiago, P., Högselius, P., Lemaitre, M.J. and Thorn, W. (2007). OECD Reviews of Tertiary Education. Estonia. Geraadpleegd van: https://www.oecd.org/estonia/39261460.pdf.

Huisman, J., Smolentseva, A., & Froumin, I. (2018). 25 years of transformations of higher education systems in post-Soviet countries: Reform and continuity. Doi: 10.1007/978-3-319-52980-6.

Huisman, P. & Vijlder, F. de (2012). Sectorstudie toezicht hoger onderwijs. Webpublicatie nr. 64. Den Haag: WRR.

Inspectie van het Onderwijs (2018). De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kamerstukken II 2016/17, 34735 nr. 3 (Memorie van Toelichting). Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34735-3.

Kirkham, S. (2018). SPARQS: ELIR cycle 4 practice guide. Geraadpleegd van: https://www.sparqs.ac.uk/upfiles/ELIR4%20Guidance%20-%20final.pdf.

Kohoutek, J. (2009). Studies on higher education. Geraadpleegd van: http://reforma.fen.uchile.cl/Papers/Implementation%20of%20Standars%20and%20Guidelines%20-%20Kohoutek.pdf.

Latvian Association of Universities (2019). Persoonlijke communicatie. 9 mei 2019.

Ministerie van OCW (2013). Overkoepelende rapportage evaluatie nieuw accreditatiestelsel met beleidsreactie. Brief van de regering. Den Haag: OCW.
Ministerie van OCW (2015). Brief regering; Accreditatie op maat II - Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid. Kamerstuk, 31288, nr. 471, 522.
Ministry of Education and Research, Republic of Estonia (2006). Estonian Higher Education Strategy 2006-2015. Geraardpleegd van https://www.hm.ee/sites/default/files/higher_education_strategy.pdf.
Ministry of Education and Research, Republic of Estonia (2014). Quality assessment. Geraadpleegd van: https://www.hm.ee/en/activities/higher-education/quality-assessment.
Ministry of Education and Research, Republic of Estonia (2018). Ministry will decide the future of Euroacademy after inspection. Geraadpleegd van https://www.hm.ee/en/news/ministry-will-decide-future-euroacademy-after-inspection.
Ministry of Education and Research, Republic of Estonia (2019a). Higher Education. Geraadpleegd van: https://www.hm.ee/en/activities/higher-education\
Ministry of Education and Research, Republic of Estonia (2019b). External Evaluation. Geraadpleegd van: https://www.hm.ee/en/activities/external-evaluation.
Ministry of Higher Education and Science, Denmark (2013). Act on the Accreditation of Institutions of Higher Education. Geraadpleegd van: https://ufm.dk/en/legislation/prevailing-laws-and-regulations/accreditation.
Ministry of Higher Education and Science, Denmark (2016). Accreditation and quality assurance. Geraadpleegd van: https://ufm.dk/en/education/higher-education/accreditation-and-quality-assurance.
Ministry of Higher Education and Science, Denmark (2019). Accreditation and quality assurance. Geraadpleegd van: https://ufm.dk/en/education/higher-education/accreditation-and-quality-assurance.
Ministry of Science and Innovation, Denmark (2009). Universitetsevalueringen 2009. Evalueringsrapport. Copenhagen: Ministry of Science and Innovation. Geraadpleegd van: https://ufm.dk/en/publications/2009/files-2009/danish-university-evaluation-2009.pdf.
NOKUT (n.d.). About NOKUT. Geraadpleegd van: https://www.nokut.no/en/about-nokut/
NOKUT (n.d.). Accreditation and recognition. Geraadpleegd van: https://www.nokut.no/en/utdanningskvalitet/accreditation-and-recognition/
Norsk studentorganisasjon (NSO) (z.d.). Still til styret i NOKUT! Geraadpleegd van: https://www.student.no/verv/eksterne-verv-2/nokut-styret/
Norsk studentorganisasjon (NSO) (z.d.). Studentsakkyndige til NOKUTs akkrediteringer våren 2018. Geraadpleegd van: https://www.student.no/verv/eksterne-verv-2/sakkyndig-nokut-v2018/
Nuffic. (2014). Education system Latvia: Described and compared with the Dutch system. Geraadpleegd van: https://www.nuffic.nl/documents/416/education-system-latvia.pdf.
Nuffic. (2015). Onderwijssysteem Noorwegen beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem (1ste editie, versie 4). Geraadpleegd van: https://www.nuffic.nl/publicaties/onderwijssysteem-noorwegen/
Nuffic. (2016). Onderwijssysteem België beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem. 2e editie: januari 2011, versie 3: december 2016.
Nuffic. (2018a). Onderwijssysteem Denemarken beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem (2e editie, versie 3). Geraadpleegd van: https://www.nuffic.nl/publicaties/onderwijssysteem-denemarken/
Nuffic. (2018b). Onderwijssysteem Estland beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem. Geraadpleegd van: https://www.nuffic.nl/publicaties/onderwijssysteem-estland/
Nuffic. (2018c). Onderwijssysteem Verenigd Koninkrijk beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem. Geraadpleegd van: https://www.nuffic.nl/publicaties/onderwijssysteem-verenigd-koninkrijk/

NVAO. (2017). Overzichtsrapportage van de instellingsreviews. De kwaliteit van het onderwijsbeleid van de Vlaamse universiteiten en hogescholen. Afdeling Vlaanderen.
NVAO. (2018). Kwaliteitszorgstelsel Vlaanderen 2019-2025. Beoordelingskader uitgebreide toets nieuwe opleiding 2019-2025.
NVAO. (2019a). Kwaliteitszorgstelsel Vlaanderen 2019-2025. Beoordelingskader instellingsreview en Beoordelingskader opleidingsaccreditatie op maat van de eigen regie.
NVAO. (2019b). Kwaliteitszorgstelsel 2019 - 2025 - Schematisch overzicht. Verkregen van: https://www.nvao.net/nl/kwaliteitszorgstelsel-vlaanderen.
NVAO. (2019c). Nederland. Verkregen van: https://www.nvao.net/nl/procedures/nederland.
NVAO. (2019d). Bolognaproces Geraadpleegd van: https://www.nvao.net/nl/bologna-process.
OECD. (2017). *Education policy outlook: Latvia*. Verkregen van: http://www.oecd.org/education/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Latvia.pdf.
Onderwijs in Vlaanderen (2019a). Wegwijs in het hoger onderwijs. Verkregen van: https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/wegwijs-het-hoger-onderwijs (website Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming).
Onderwijs in Vlaanderen (2019b). Instellingen en organisaties. Verkregen van: https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/instellingen-en-organisaties (website Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming).
Onderwijs in Vlaanderen (2019c). Kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Verkregen van: https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/kwaliteitszorg-in-het-hoger-onderwijs (website Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming).
Onderwijsraad (2015). Kwaliteit in het hoger onderwijs. Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap. Den Haag: Onderwijsraad.
Pedersen, L. (2013). The Danish Accreditation Institution. In AQ Austria (Red.), Quality Audit in the European Higher Education Area. A comparison of approaches (p. 85-94). Wenen, Oostenrijk: Facultas.wuv.
QAA Scotland (2015). QAA Scotland: guide who we are and what we do. Geraadpleegd van: https://www.qaa.ac.uk/docs/qaas/about-us/qaa-scotland-guide-15.pdf?sfvrsn=9be5f281_18.
QAA Scotland (2017). Enhancement-led institutional review handbook. Geraadpleegd van: https://www.qaa.ac.uk/docs/qaas/reviewing-he-in-scotland/elir4-handbook-2017.pdf?sfvrsn=178af581_10.
QAA Scotland (2019a). About us. Geraadpleegd van: https://www.qaa.ac.uk/scotland/about-us#
QAA Scotland (2019b). Enhancement-led institutional review. Geraadpleegd van: https://www.qaa.ac.uk/scotland/reviewing-higher-education-in-scotland/enhancement-led-institutional-review.
QAA Scotland (2019c). Institution-led review. Geraadpleegd van: https://www.qaa.ac.uk/scotland/quality-enhancement-framework/institution-led-review-(ilr).
QAA Scotland (2019d). ELIR reports: Scottish institutions. Geraadpleegd van: https://www.qaa.ac.uk/scotland/en/reviewing-higher-education-in-scotland/enhancement-led-institutional-review/elir-reports.
QAA. (2013). UK quality code for higher education. Part B: assuring and enhancing academic quality, chapter B1: programme design, development and approval. Retrieved from: https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/quality-code/chapter-b1_-programme-design_-development-and-approval.pdf?sfvrsn=b100f781_10.
Quality Agency for Higher Education (n.d.). The guidelines for preparation of a Self-Assessment Report of institutions of higher education/colleges. Geraadpleegd van: https://www.aika.lv/wp-content/uploads/2017/12/Guidelines_HEIs_SelfAssessment_report_ENG.pdf.

Ramboll (2018). Analyse af erfaringer med institutionsakkreditering. Rapport til Styrelsen for Forskning og Uddannelse. Geraadpleegd van: https://ufm.dk/publikationer/2018/filer/analyse-af-erfaringer-med-institutionsakkreditering-ramboll.pdf.

Ramiņa, B., Blese, R., Dzelme, J. & Šenberga, A. (2013). Referencing of the Latvian Education System to the European Qualifications Framework for Lifelong Learning and the Qualifications Framework for the European Higher Education Area. Geraadpleegd van: http://www.nki-latvija.lv/content/files/LQF_evaluation_of_situation_2013.pdf.

Rasmussen, P., & Zou, Y. (2014). The development of educational accountability in China and Denmark. Education Policy Analysis Archives, 22(121), 1-26. Doi: 10.14507/epaa.v22.1693.

Rauhvargers, A. (2003). Latvia in Bologna process: Report on the reforms in Latvia's higher education on the way towards European Higher Education Area. Riga: Latvian Rector's Council, Academic Information Centre.

Ross, D., Walsh, L., Comber, D., Saich, G., Land, R. & Mason, C. (2007). How is it for us? Living with quality enhancement strategies in Scottish HE – a view from educational developers. Educational Developments, 8(3), 1-5.

Saar, Ė. (2013). Higher education at a crossroad: The case of Estonia. R. Mõttus (Ed.). Frankfurt: Peter Lang.

Saar, E., & Roosalu, T. (2018). Inverted U-shape of Estonian Higher Education: Post-Socialist Liberalism and Postpostsocialist Consolidation. In Huisman, J., Smolentseva, A. & Froumin, I. (eds.) 25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries: Reform and Continuity, 149-174. Doi: 10.1007/978-3-319-52980-6.

Schwarz , S. & Westerheijden, D. F. (2004). Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area. Enschede, Nederland: Springer.

Scottish Funding Council. (2018). Quality in Scotland's universities. Geraadpleegd van: http://www.sfc.ac.uk/quality/quality-universities/quality-universities.aspx.

Seema, R., Udam, M., Mattisen, H., & Lauri, L. (2017). The perceived impact of external evaluation: the system, organisation and individual levels—Estonian case. Higher Education, 73(1), 79-95.

SPARQS. (2019a). Institution-led review. Geraadpleegd van: https://www.sparqs.ac.uk/institute.php?page=289.

SPARQS. (2019b). Course rep training. Geraadpleegd van: https://www.sparqs.ac.uk/students.php?page=207.

SPARQS. (2019c). About us. Geraadpleegd van: https://www.sparqs.ac.uk/aboutus.php.

Sproge, S. & Cevere, R. (2012). Assessment of study programme quality at higher education institution. Geraadpleegd van: https://www.researchgate.net/publication/287180461_Assessment_of_study_programme_quality_at_higher_education_institution.

Statistics Estonia (2019). Education. Geraadpleegd van: https://www.stat.ee/education.

Stensaker, B. (2006). Governmental policy, organizational ideals and institutional adaptation in Norwegian higher education. Studies in Higher Education, 31(1), 43-56. Doi: 10.1080/03075070500392276.

Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0. (2015). Accreditatie op maat. Een doeltreffend en gedifferentieerd accreditatiestelsel.

Toots, A. & Kalev, L. (2016). Governing in the shadow of Bologna: return of the state in higher education quality assurance policy. International Journal of Public Policy, 12(1/2), 54–70. Doi: 10.1504/IJPP.2016.075216.

Udam, M., Seema, R. & Mattisen, H. (2015). Estonian higher education in the light of institutional accreditation or what managers should know. Geraadpleegd van: http://eha.ut.ee/wp-content/uploads/2015/04/4_04_udam_seema_mattisen_summary.pdf.

UFM. (2018). Evaluering af institutionsakkreditering Geraadpleegd van: https://ufm.dk/publikationer/2018/evaluering-af-institutionsakkreditering.

UKSCQA. (2018). The revised UK quality code for higher education. Geraadpleegd van: https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/quality-code/revised-uk-quality-code-for-higher-education.pdf?sfvrsn=4c19f781_8.

Universities Scotland (2019). Member universities. Geraadpleegd van: https://www.universities-scotland.ac.uk/member-universities/

Vinther-Jørgensen, T., Dragojevic, D., Nokkala, T., & Blum, H. (2018). ENQA Agency Review: Norwegian Agency for Quality Assurance in Education (NOKUT). Geraadpleegd van: https://enqa.eu/wp-content/uploads/2018/07/External-Review-Report-NOKUT-FINAL.pdf.

Westerheijden, D. F., Kolster, R., & Zeeman, N. (2014). Voor niets gaat de zon 3.0 op. Enschede, Nederland: CHEPS (Universiteit Twente).

Bijlage 2: Lijst met afkortingen

AIC	Akadēmiskās informācijas centrs (Academic Information Centre)
AIKA	Augstākās izglītības kvalitātes aģentūru (Quality Agency for Higher Education)
AKKR	Danmarks Akkrediteringsinstitution (The Danish Accreditation Institution)
CAS	Committee for the Accreditation of Studies
CHE	Council of Higher Education
CLSP	Committee for Licensing of Study Programmes
EHEA	European Higher Education Area
EHEAC	Estonian Higher Education Accreditation Centre (voorloper EKKA)
EKKA	Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur (Estonian Quality Agency for Higher and Vocational Education)
ELIR	Enhancement-Led Institutional Review
ENQA	The European Association for Quality Assurance in Higher Education
ERN	Rektori Nõukogu (Universities Estonia)
ESF	European Social Fund
ESG	Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area
EÜL	Eesti Üliõpilaskondade Liit (Federation of Estonian Student Unions)
EVA	Danmarks Evalueringsinstitut (The Danish Evaluation Institute)
HEQAC	Higher Education Quality Assessment Council (voorloper EKKA)
HEQEC	Higher Education Quality Evaluation Centre
ILR	Institution-Led Review
ISCED	International Standard Classification of Education
LUA	Latvian Association of Universities
NOKUT	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga (Norwegian Agency for Quality Assurance in Education)
NSO	Norsk Studentorganisasjon (National Union of Students in Norway)
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
QAA Schotland	Quality Assurance for Higher Education Scotland
QAA	Quality Assurance for Higher Education (UK-wide)
QEF	Quality Enhancement Framework
RUVU	Advisory Committee to Assess the Range of Higher Study Programmes Offered
SFC	Scottish Funding Council
SHEEC	Scottish Higher Educational Enhancement Committee
SPARQS	Student Partnership in Quality Scotland
UHR	Universitets- og høgskolerådet (Universities Norway)

Bijlage 3: Overzicht belangrijkste resultaten per land

	Accreditatiestelsel	Motieven voor instellingsaccreditatie	Instellingsaccreditatie en lastendruk	Aandachtspunten, succes- en risicofactoren
VLAANDEREN	▪ Vanaf september 2019 is sprake van een geïntegreerd stelsel van externe kwaliteitszorg. Tot die tijd vormt opleidingsaccreditatie (OA) de kern van het kwaliteitszorgstelsel met een focus op erkenning. ▪ Verantwoording gebeurt via een instellingsreview ofwel via een beoordeling op opleidingsniveau door een extern evaluatieorgaan. ▪ Een universiteit of hogeschool wordt zelf verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit van een opleiding bij een positief besluit na een toets nieuwe opleiding en de eerste OA én een positief of voorwaardelijk besluit instellingsreview. ▪ Bij een negatief besluit instellingsreview wordt teruggevallen op zesjaarlijkse OA door de NVAO. ▪ Bij de beoordeling van de eigen regie vormen kwaliteitscultuur, betrokkenheid van stakeholders en externe experts, en publieke informatie belangrijke elementen. ▪ Zowel docenten, studenten als externe stakeholders zijn formeel betrokken bij het accreditatieproces. De rol van stakeholders en studenten bij instellingsreviews kan nog verstevigd worden.	Aanleiding voor veranderingen in het systeem in Vlaanderen was: ▪ behoefte aan meer eigenaarschap en autonomie van ho-instellingen; ▪ de meerwaarde van het bestaande systeem stond niet meer in verhouding tot de vereiste inspanningen en men wilde de (financiële) lasten verlagen; ▪ de focus lag te zeer op processen en procedures in plaats van op het bereikte eindniveau en resultaten.	Het reduceren van de administratieve lasten is in Vlaanderen nooit prioriteit geweest, maar heeft wel mede geleid tot de ontwikkeling van de instellingsreview. De lastendruk wordt misschien niet per se verminderd, maar wordt als zinvoller ervaren.	▪ Het draagvlak voor het nieuwe stelsel is groot; er is meer ruimte voor maatwerk, voor een invulling die past bij de betreffende instelling. De kwaliteitscultuur wordt gestimuleerd en er is meer autonomie voor de instellingen, meer eigenaarschap. ▪ Er is nog ruimte om de planlast en opbrengsten beter in evenwicht te brengen. ▪ Een risicofactor is dat instellingen de verantwoordelijkheid voor de borging van de kwaliteit van hun opleidingen niet voldoende ernstig nemen en aandachtspunten niet of onvoldoende benoemen en opvolgen. Daarnaast moet blijken of instellingen voldoende frequent externe peers en experts betrekken bij hun kwaliteitsborging. Een ander nadeel is het wegvallen van clustergewijze beoordeling van opleidingen en daarmee de mogelijkheid van nationale benchmarking.

	Accreditatiestelsel	Motieven voor instellingsaccreditatie	Instellingsaccreditatie en lastendruk	Aandachtspunten, succes- en risicofactoren
DENEMARKEN	▪ In Denemarken is sinds 2013 sprake van instellingsaccreditatie (IA). ▪ OA van nieuwe opleidingen vindt nog plaats bij instellingen die een voorwaardelijke accreditatie hebben ontvangen. Bij instellingen met een negatieve accreditatie vindt OA plaats voor alle bestaande opleidingen. ▪ Zowel OA als IA vinden om de zes jaar plaats. In beide gevallen bereidt een onafhankelijke autoriteit binnen de overheid (AKKR) rapporten voor; de Accreditatie Raad neemt op basis hiervan een besluit. ▪ Bij IA wordt gelet op instellingskaders van kwaliteitsborging en borging van kennisbasis, academisch niveau, inhoud & relevantie van programma's. ▪ Bij OA wordt eerst gelet op macrodoelmatigheid, vervolgens op de inhoud en organisatie. ▪ In de panels is altijd een student aanwezig. Docenten, studenten en externe stakeholders worden gehoord tijdens het proces.	Aanleiding voor veranderingen in het systeem in Denemarken was: ▪ meer vertrouwen hebben in ho-instellingen zelf wat betreft de kwaliteit van hun onderwijs en verantwoordelijkheid bij de instellingen leggen; ▪ het verminderen van bureaucratie en werkdruk; ▪ implementeren van de ESG.	De overgang van OA naar IA was deels gedreven door de wens lastendruk voor ho-instellingen te verlagen. Dit wordt echter nog niet altijd zo ervaren. Ondanks een herziening in het systeem, waarbij de focus verplaatst werd van omschreven procedures naar functionerende praktijken, ervaren instellingen nog steeds een hoge documentatiedruk. Ook goedkeuring van nieuwe opleidingen kost veel tijd. Voor de meeste instellingen kostte de eerste ronde van IA meer tijd dan het vorige systeem.	▪ IA levert een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van kwaliteitsborgingsprocedures en de verankering hiervan bij het management, aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke kwaliteitscultuur binnen de instelling en het geeft verantwoordelijkheid aan en vertrouwen in ho-instellingen. ▪ Nadeel van IA is dat ho-instellingen hogere administratieve lasten ervaren. De nadruk zou volgens instellingen minder op documentatie en meer op praktijk moeten liggen, met meer ruimte voor dialoog. ▪ Daarnaast willen de instellingen dat de focus verschuift van controle naar ontwikkeling van kwaliteitsborgingssystemen.

	Accreditatiestelsel	Motieven voor instellingsaccreditatie	Instellingsaccreditatie en lastendruk	Aandachtspunten, succes- en risicofactoren
NOORWEGEN	▪ IA vindt eenmalig plaats (tenzij een instelling wil veranderen van instellingsstatus). Ho-instellingen zijn wettelijk verplicht een systeem van interne kwaliteitszorg te implementeren. NOKUT organiseert (elke zes tot acht jaar) audits door expertpanels van de interne kwaliteitssystemen van instellingen. ▪ Geaccrediteerde universiteiten mogen zelf nieuwe studieprogramma's ontwikkelen. Geaccrediteerde gespecialiseerde instituten en university colleges mogen studieprogramma's ontwikkelen binnen hun geaccrediteerde domeinen, daarbuiten moet per opleiding accreditatie bij NOKUT aangevraagd worden. ▪ Niet geaccrediteerde instellingen moeten voor elk nieuw studieprogramma accreditatie aanvragen bij NOKUT. Als er zorgen ontstaan over de kwaliteit van instellingen, kan (her)accreditatie van opleidingen worden toegepast. ▪ Docenten, studenten en externe stakeholders worden gehoord tijdens het proces. Studenten voelen zich gelijkwaardig en gehoord als panellid.	▪ Voorafgaand aan de invoering van het huidige systeem was men in Noorwegen op zoek naar een orgaan dat kwaliteitsissues op de agenda kon zetten en naar meer verantwoordelijkheid voor ho-instellingen zelf rondom de kwaliteit van hun onderwijsprogramma's. Tevens wilde men het onderscheid tussen publieke en private instellingen opheffen. ▪ Door de wijzigingen krijgen ho-instellingen meer verantwoordelijkheid voor hun eigen interne kwaliteitsborgingssysteem.	Lastendruk leek geen (of slechts een kleine) rol te hebben rondom de invoering van IA. IA vormt voor kleine instellingen een grote administratieve last, waardoor zij er in sommige gevallen voor kiezen om elke nieuwe opleiding te laten accrediteren. Dit is voor deze betreffende instellingen in verhouding minder werk omdat ze niet vaak nieuwe opleidingen opzetten.	▪ Er is een systeem ontstaan voor alle ho-instellingen, waarmee het onderwijs zowel binnen Noorwegen als op Europees niveau (volgens de ESG) te vergelijken is. Het vertrouwen in het hoger onderwijs is versterkt. ▪ Voor kleine instellingen is het soms moeilijk om aan alle eisen van accreditatie te voldoen. ▪ Het systeem wordt soms nog als te homogeen ervaren: er is weinig ruimte voor verschillen tussen instellingen bij het hanteren van criteria en regels.

	Accreditatiestelsel	Motieven voor instellingsaccreditatie	Instellingsaccreditatie en lastendruk	Aandachtspunten, succes- en risicofactoren
SCHOTLAND	▪ QAA Schotland beoordeelt de kwaliteit van ho-instellingen en geeft hierover adviezen uit. De focus ligt op kwaliteitsverbetering. ▪ Voor een nieuwe opleiding is toestemming van de regering nodig. ▪ Het oordeel over kwaliteitszorg en het behalen van academische standaarden kan effectief, gedeeltelijk effectief of niet effectief zijn. ▪ Het Schotse kwaliteitssysteem (QEF) kent als basis de enhancement-led institutional review (ELIR), waarmee accreditatie verworven kan worden. ▪ Kwaliteitsbewaking door zelfevaluatie is ook een belangrijk aspect. Deze institution-led review (ILR) moet minstens om de zes jaar plaatsvinden. ▪ Uit de ELIR komen sectorbrede verbeteringsthema's naar voren. ▪ Studentbetrokkenheid is een centraal thema: studenten zijn betrokken in elk onderdeel van het QEF en worden ondersteund door het speciaal voor hen opgericht agentschap SPARQS. De betrokkenheid van docenten en externe stakeholders is meer indirect. ▪ Alle informatie rondom IA is openbaar; dit moet het publieke vertrouwen en naleving van academische standaarden verhogen.	Aanleiding voor veranderingen in het systeem in Schotland was: ▪ een eigen systeem van kwaliteitsbeleid, los van het VK, zodat er specifiek op de Schotse context gefocust kon worden. De ho-instellingen waren gemotiveerd om zelf controle te hebben over hun kwaliteitssysteem; ▪ focus op kwaliteitsverbetering, een combinatie van review met ontwikkelings- en verbeteractiviteiten; ▪ internationale oriëntatie en het actief betrekken van studenten als partners.	Met het huidige systeem wilde men vooral dat de ervaren administratieve last de uitkomsten waard was: als de uitkomsten waardevol zijn, wordt de administratieve last eerder geaccepteerd.	▪ Positieve aspecten van het systeem zijn de gerichtheid op (sectorbrede) verbetering en de grote studentbetrokkenheid. De uitkomsten van de reviews worden als waardevoller ervaren. Daarnaast is er ruimte voor de eigen identiteit van instellingen. ▪ Wel brengt deze manier van werken nog redelijk veel (administratief) werk mee, wat in verhouding moet staan met de opbrengsten. ▪ Een nadeel is ook dat de externe reviewers niet altijd als positief worden ervaren en het veel kost tijd om studenten te trainen tot volwaardig lid van een reviewteam.

	Accreditatiestelsel	Motieven voor instellingsaccreditatie	Instellingsaccreditatie en lastendruk	Aandachtspunten, succes- en risicofactoren
ESTLAND	▪ Instellingen met een onderwijslicentie worden door EKKA beoordeeld via IA en een kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen, die start na het verkrijgen van de licentie. ▪ IA vindt om de zeven jaar plaats en beoordeelt de werking van de instelling als geheel en de verbinding tussen instelling en samenleving. IA wordt verleend voor een periode van zeven of drie jaar of niet verleend. ▪ Beoordeling van opleidingsgroepen vindt om de zeven of vier jaar plaats en levert aanbevelingen op voor het verbeteren van de kwaliteit van de opleidingen; er zijn geen sancties. ▪ Voor het starten van nieuwe opleidingsgroepen dient een instelling een aanvraag in bij het ministerie. Het starten van nieuwe opleidingen binnen een opleidingsgroep mag als een instelling een maximaal positief IA-resultaat heeft behaald. ▪ De kwaliteitsboordeling van opleidingsgroepen wordt in de loop van 2019 vervangen door een steekproefsgewijze beoordeling van opleidingsprogramma's. ▪ Zowel docenten, studenten als externe stakeholders zijn formeel betrokken bij het accreditatieproces en zijn tevreden over deze rollen.	Voor de invoering van verplichte IA in 2008 kampte men met de volgende problemen: ▪ het ho voldeed niet aan de eisen van stakeholders, nationale behoeften en Europese kwaliteitseisen; ▪ het nationale politieke systeem veranderde van hiërarchisch naar samenwerking met vele actoren; ▪ het niveau van accreditatiecommissies was te laag en niet vergelijkbaar; ▪ accreditatie van elk individueel opleidingsprogramma was te intensief (zowel voor de accreditatieorganisatie als de ho-instellingen); ▪ er was te weinig aandacht voor het kwalitatieve systeem. Tekortkomingen van het destijds ingevoerde systeem met IA, waardoor het systeem nu aangepast wordt, komen naar voren onder 'aandachtspunten, succes- en risicofactoren'.	Hoge lastendruk leek niet het belangrijkste motief om over te gaan op instellingsaccreditatie. De huidige wijzigingen (door te voeren in 2019-2020) worden wel doorgevoerd (o.a.) om de lastendruk te verminderen. Instellingen ervaren door de combinatie van IA, accreditatie van opleidingsgroepen en overige evaluaties een hoge administratieve last met bovendien veel dubbelingen.	Het vertrouwen in de ho-instellingen en in de belangenbehartiging van verschillende actoren is groot. De kwaliteitsbeoordeling in het huidige systeem biedt handvatten voor verbetering aan de instellingen. Huidige uitdagingen waarvoor wijzigingen worden doorgevoerd hebben te maken met onderstaande aspecten: ▪ ho-instellingen ervaren nog een hoge lastendruk door overlap in evaluaties; ▪ kwaliteitsbeoordeling van opleidingsgroepen levert niet veel op maar is wel arbeidsintensief; ▪ instellingen zijn steeds beter in staat zichzelf te evalueren; ▪ er is te weinig tijd voor het implementeren van wijzigingen n.a.v. beoordelingen; ▪ er moet meer aandacht zijn voor oplossingen, ook sectorbreed. Een risico dat men ziet in de nieuwe steekproefsgewijze beoordeling is dat de kwaliteit van opleidingen niet meer regelmatig gecontroleerd wordt. Men is er echter van overtuigd dat instellingen dit goed op zullen pakken en via interne kwaliteitsborging zullen waarborgen.

	Accreditatiestelsel	Motieven voor instellingsaccreditatie	Instellingsaccreditatie en lastendruk	Aandachtspunten, succes- en risicofactoren
LETLAND	▪ Instellingen worden sinds 1994 eenmalig en voor onbepaalde tijd geaccrediteerd. ▪ Evaluatie van ho-instellingen gebeurt door het AIKA en bevordert de kwaliteit, zichtbaarheid en internationale erkenning van het ho. ▪ Naast IA is er sprake van (een overgang van OA naar) studierichtingsaccreditatie en licentiëring van studieprogramma's. Deze twee zijn de belangrijkste mechanismen voor kwaliteitsborging. ▪ De accreditatie van een studierichting geldt voor zes of twee jaar of is negatief. De beoordeling bevat ook elementen op het niveau van studieprogramma's. ▪ De kwaliteit van nieuwe opleidingen wordt beoordeeld via licentiëring van opleidingen. ▪ Men overweegt om over te gaan op cyclische IA, waarmee instellingen zelf verantwoordelijk worden voor de inhoud van opleidingen. ▪ Studenten, docenten en externe stakeholders zijn betrokken in de processen van studierichtingsaccreditatie.	Enkele aspecten die speelden in de jaren negentig, waarna IA werd ingevoerd: ▪ er was behoefte aan integratie in het Europese systeem (ESG); ▪ staat en maatschappij wilden controle op de kwaliteit van het ho; ▪ de autonomie van instellingen in de kwaliteitsborging was belangrijk.	▪ Door niet over te gaan op cyclische IA maar studierichtingsaccreditatie blijft de lastendruk beperkt. Dit idee wordt echter niet door iedereen gedeeld: voor grote instellingen zou IA minder tijdrovend zijn dan alle losse studierichtingen accrediteren. IA zal bovendien een algemener beeld van de kwaliteit geven. ▪ IA en studierichtingsaccreditatie bevatten overlap.	▪ De overgang van OA naar studierichtingsaccreditatie geeft een beter beeld van de kwaliteit van de ho-instelling als geheel. De overgang naar cyclische IA zou dit beeld nog sterker maken. ▪ In het huidige systeem is er ruimte voor flexibiliteit: wanneer er behoefte is aan nieuwe opleidingen kan men zich binnen de studierichting eenvoudig aanpassen. ▪ In de huidige vorm (eenmalig) is IA geen effectief mechanisme voor kwaliteitsborging; het zou cyclisch moeten gebeuren.

Bijlage 4: Overzicht contactenpersonen per organisatie en per land

	Accreditatie-organisatie	Overheid	Ho-instelling/ koepel	Studenten-(organisatie)
Vlaanderen	1	Niet gereageerd	5	1
Denemarken	1		Niet gereageerd	Niet gereageerd
Noorwegen	Niet gereageerd		Niet gereageerd	1
Schotland	2		Niet gereageerd	Niet gereageerd
Estland	1		2	1
Letland	1		1	1
Totaal	6	0	8	4