Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

ONDERZOEK ACCREDITATIESTELSEL HOGER ONDERWIJS

DEEL 1 Werkwijze bij beoordelingen bestaande opleidingen gericht op onafhankelijkheid, deskundigheid en validiteit & betrouwbaarheid

juni 2023

Voorwoord

Onze studenten aan hogescholen en universiteiten hebben recht op onderwijs van ten minste voldoende kwaliteit. Of ze nu bouwkunde studeren of psychologie, hotelmanagement of sterrenkunde. In Nederland wordt de basiskwaliteit van het hoger onderwijs gewaarborgd door het accreditatiestelsel. Opleidingen krijgen een keurmerk op basis van een onafhankelijke beoordeling.

Die onafhankelijke beoordelingen zijn essentieel voor het waarborgen van de onderwijskwaliteit. Daarom hebben wij als Inspectie van het Onderwijs onderzocht op welke manier beoordelingen van bestaande opleidingen tot stand komen. Draagt de bestaande werkwijze bij aan valide en betrouwbare oordelen geformuleerd door onafhankelijke en deskundige panelleden? De conclusie van het onderzoek is dat het accreditatiestelsel in de basis voldoet, al zijn er verdere verbeteringen gewenst.

Een belangrijke verworvenheid waardoor het stelsel voldoet, vinden we bijvoorbeeld de integrale beoordeling van de opleiding. We zien dat de werkwijze ertoe leidt dat beoogde onderwijsresultaten, het onderwijsproces, de toetsing en de bereikte leerresultaten in samenhang worden beoordeeld. Ook vinden we het positief dat panelleden gezamenlijk tot een oordeel komen door elkaar te bevragen en aan te vullen met complementaire deskundigheden. Verder is het goed dat er een landelijke onafhankelijke organisatie is die de spelregels rond onafhankelijkheid en deskundigheid vaststelt en bewaakt. Tot slot benoemen we hier het belang van het bestaande landelijke, open beoordelingskader met beslisregels.

Hoewel het huidige accreditatiestelsel dus in de basis voldoet, zijn er binnen het stelsel wel verbeteringen gewenst. Zo worden de beoogde leerresultaten (standaard 1 uit het beoordelingskader die ook betrekking heeft op de beroepsvereisten) zowel door opleidingen als door visitatiepanels (of: panels) weinig kritisch tegen het licht gehouden. Dat komt deels doordat er te veel op het spel staat; kritiek op de beoogde leerresultaten kan met de huidige beslisregels tot einde bekostiging leiden. Dat zou beter moeten, bijvoorbeeld door een (verkorte) hersteltermijn in te voeren bij deze standaard. Daarnaast is het een perverse prikkel voor de onafhankelijkheid dat evaluatiebureaus, secretarissen en panels worden betaald door de instelling waarvan ze de opleiding moeten beoordelen. Wij adviseren daarom om de bekostigingssystematiek nog eens tegen het licht te houden. Ook bevelen we aan om via tijdelijke standaarden ervoor te zorgen dat verschillende maatschappelijk relevante issues van onderwijskwaliteit (zoals stages en de sociale veiligheid in onderwijssituaties) aandacht krijgen in visitatierapporten.

Intussen werkt de minister aan een systeem met instellingsaccreditatie dat in de plaats zou komen van het huidige accreditatiestelsel met de opleidingsaccreditaties. Mocht besloten worden tot invoering van instellingsaccreditatie, dan willen wij sterk bepleiten om ten minste de eerder genoemde verworvenheden van het huidige stelsel te behouden, daarbij de verbetermogelijkheden te realiseren en met name het accreditatiestelsel meer adaptief te maken zodat maatschappelijke opgaven in visitatierapporten een duidelijke plaats krijgen.

Alida Oppers
inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord

Samenvatting

Summary

1. Inleiding -13

2. Korte schets van het accreditatiestelsel – 16

3. Onafhankelijkheid – 19
3.1 Introductie– 19
3.2 Elementen in de werkwijze ter bevordering van onafhankelijkheid– 20
3.2.1 De afbakening van het begrip onafhankelijkheid– 20
3.2.2 De procedure goedkeuring panel i.r.t. onafhankelijkheid– 21
3.2.3 De onafhankelijkheid van de NVAO medewerkers– 23
3.2.4 Overige ervaringen van actoren met onafhankelijkheid– 23
3.3 Oordeel inspectie over onafhankelijkheid– 24

4. Deskundigheid– 28
4.1 Introductie– 28
4.2 Elementen in de werkwijze ter bevordering van deskundigheid– 29
4.2.1 De afbakening van het begrip deskundigheid– 29
4.2.2 De procedure goedkeuring panel ten aanzien van deskundigheid– 32
4.2.3 De scholing van secretarissen en panelleden– 34
4.2.4 Overige ervaringen van actoren met deskundigheid– 35
4.3 Oordeel inspectie over deskundigheid– 35

5. Validiteit en betrouwbaarheid – 39
5.1 Introductie– 39
5.2 Elementen in de werkwijze ter bevordering van validiteit en betrouwbaarheid– 40
5.2.1 het beoordelingskader en de beslisregels– 40
5.2.2 de clustergewijze visitatie– 40
5.2.3 de betrokkenheid van de studenten bij de zelfevaluatie– 43
5.2.4 de wijze van beoordeling door meerdere peers– 44
5.2.5 het bezoek en de mogelijkheid tot vertrouwelijke gesprekken– 45
5.2.6 de check op de onderbouwing van de oordelen van het panel– 46
5.2.7 algemene waardering actoren– 47
5.3 Oordeel inspectie over validiteit en betrouwbaarheid– 47

6. Conclusie over de werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen– 54
6.1 Positief oordeel over de huidige werkwijze– 54
6.2 Verbetering van de werkwijze voor opleidingsbeoordelingen in het huidige accreditatiestelsel– 56
6.3 Aandachtspunten voor opleidingsbeoordelingen in een systeem met Instellingsaccreditatie– 57

Bijlagen - 60
a. Lijst met afkortingen– 60
b. Literatuurlijst– 61

Samenvatting

Aanleiding
De inspectie heeft tot taak periodiek onderzoek te doen naar het accreditatiestelsel. Daartoe heeft de inspectie een onderzoekskader (inspectie van het onderwijs, 2020) opgesteld met tien standaarden, criteria waarop het accreditatiestelsel beoordeeld kan worden. De laatste onderzoeken naar het accreditatiestelsel dateren uit 2017 (Inspectie van het Onderwijs, 2017) en 2018 (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Gezien het periodieke karakter van het inspectieonderzoek en de beleidsvoornemens van de minister over vernieuwing van het accreditatiestelsel, heeft de inspectie in 2023 opnieuw onderzoek naar het accreditatiestelsel gedaan.

Onderzoeksvraag
In deze rapportage beschrijven we de resultaten van ons onderzoek naar de elementen in de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen die bijdragen aan de realisatie van de standaarden (a) onafhankelijkheid, (b) deskundigheid en (c) validiteit en betrouwbaarheid.

De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

- welke elementen in de werkwijze binnen het huidige accreditatiestelsel beogen bij te dragen aan onafhankelijke, deskundige, betrouwbare en valide beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen?
- welke ervaringen hebben betrokkenen, dat wil zeggen de hoger onderwijsinstellingen, de NVAO (onafhankelijk orgaan), de visitatiepanels en secretarissen met deze werkwijze?
- in welke mate dragen de elementen in de werkwijze volgens de inspectie bij aan onafhankelijke, deskundige, valide en betrouwbare beoordelingen en accreditaties?

Het onderzoek beoogt bij te dragen aan een goede werking van het accreditatiestelsel. Wat kunnen we leren van de ervaringen met de huidige werkwijze voor de versterking van het huidige stelsel of voor de uitwerking van een toekomstig stelsel met instellingsaccreditatie?

Onderzoeksmethode
We hebben de ervaringen gehoord van de medewerkers van hogescholen, universiteiten en niet bekostigde instellingen met geaccrediteerde opleidingen. Daarnaast hebben we gesproken met secretarissen, leden van visitatiepanels en de NVAO. In totaal zijn er zeven bijeenkomsten geweest:

1. Een rondetafelbijeenkomst voor de universiteiten als extra bijeenkomst van het LOK (Landelijk Overleg Kwaliteitszorgmedewerkers);
2. Een rondetafelbijeenkomst voor bekostigde hogescholen als een verlenging van de bijeenkomst van het LNK (Landelijk Netwerk Kwaliteitsbeleid) van de Vereniging Hogescholen;
3. Een rondetafelbijeenkomst voor niet bekostigde instellingen als agendapunt op de bijeenkomst van de niet bekostigde instellingen van de NRTO;
4. Een rondetafelbijeenkomst voor peers die deel hebben genomen aan visitatiepanels,
5. Een rondetafelbijeenkomst voor studentleden die deel hebben genomen aan visitatiepanels;

6. Een rondetafelbijeenkomst voor secretarissen die visitatiepanels ondersteunen;
7. Een bijeenkomst met de NVAO, die op onderdelen een vervolggesprekken heeft gekregen.

In deze rapportage verwijzen we naar hen met de term actoren of gesprekspartners. De ervaringen en opvattingen van alle betrokkenen zijn geanalyseerd. Daarnaast maakte deskresearch onderdeel uit van ons onderzoek. Tot slot hebben we ook gesproken met medewerkers van evaluatiebureaus en enkele kwaliteitszorgexperts binnen instellingen.

Inspectie oordeel : huidige werkwijze voldoet
De inspectie is van oordeel dat de huidige werkwijze binnen het accreditatiestelsel in voldoende mate bijdraagt aan de onafhankelijkheid, deskundigheid en validiteit en betrouwbaarheid van de beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen. We zijn tot dit oordeel gekomen omdat de door ons geïdentificeerde onderstaande elementen in de werkwijze een positief effect hebben op de drie standaarden.

Voor onafhankelijkheid:
- De afbakening van het begrip onafhankelijkheid
- De procedure goedkeuring panel in relatie tot onafhankelijkheid
- De onafhankelijkheid van de NVAO-medewerkers

Voor deskundigheid:
- De afbakening van het begrip deskundigheid
- De procedure goedkeuring panel in relatie tot deskundigheid
- De scholing van secretarissen en panelleden

Voor validiteit en betrouwbaarheid
- het beoordelingskader en de beslisregels
- de clustergewijze visitatie
- de betrokkenheid van studenten bij de zelfevaluatie
- de wijze van beoordeling door meerdere peers
- het bezoek en de mogelijkheid van vertrouwelijke gesprekken
- de check op de onderbouwing van de oordelen door het panel

Deze twaalf geïdentificeerde elementen blijken allemaal in de praktijk van beoordelingen en accreditaties te worden toegepast en bij te dragen aan de kwaliteit van de beoordelingen en accreditaties. Alleen bij het effect van de clustergewijze visitatie zijn stevige kritische opmerkingen geplaatst door onze gesprekspartners; voornamelijk gesprekspartners uit het hbo en nbi vinden dat de bijdrage aan validiteit en betrouwbaarheid van de clustergewijze beoordeling niet opweegt tegen de organisatorische lasten die ermee gepaard gaan.

In ons onderzoek zijn geen lacunes in de werkwijze naar boven gekomen; niet uit de systematische analyse van de visitatieprocessen door middel van deskresearch en niet in de rondetafelgesprekken. Ook de toezichtservaringen van de inspectie opgedaan met eigen onderzoeken en de verwerking van signalen, wijzen niet op missende elementen

Hoewel de inspectie op grond van een weging van de ervaringen van de gesprekspartners van oordeel is dat de werkwijze bij de beoordeling van bestaande opleidingen binnen het huidige accreditatiestelsel in de basis voldoet, vinden we wel enkele verbeteringen wenselijk om de onafhankelijkheid, deskundigheid, validiteit en betrouwbaarheid verder te bevorderen. We adviseren daarom:

- Een heroverweging van de bekostigingssystematiek van evaluatiebureaus en/of panelleden en secretarissen en een versterking van de marktregulering;
- Het toevoegen van een toelichting bij de onafhankelijkheidsverklaring van panelleden zodat zij met voorbeelden beter geïnformeerd een afweging kunnen maken over hun onafhankelijkheid. Plus een steekproefsgewijze check van cv's;
- De invoering van een korte hersteltermijn bij standaard 1 beoogde leerresultaten (net als een herstelltermijn mogelijk is bij andere standaarden) en toevoeging van een vereiste van een expliciete onderbouwing in het visitatierapport van de samenhang tussen de beoordeelde standaarden en de eventuele beroepsvereisten;
- Een versterking van de verantwoording over, en stimulans tot verbetering van de onderwijskwaliteit door toevoeging van (tijdelijke) standaarden of aandachtspunten in het beoordelingskader. Immers op dit moment komen verschillende aspecten van de opleidingskwaliteit (bijvoorbeeld stages en de sociaal veilige leeromgeving) vaak niet aan de orde in visitatierapporten;
- Het versterken van de informatiebasis voor panels met kwantitatieve gegevens en vakinformatie.

Vooruitblik instellingsaccreditatie
De inspectie heeft de werkwijze bij de beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen binnen het huidige accreditatiestelsel onderzocht en geconcludeerd dat deze voldoet. Inmiddels werkt de minister aan een systeem van instellingaccreditatie. Bij instellingsaccreditatie mogen instellingen, na een Toets Instellingsaccreditatie, de opleidingsbeoordelingen onder eigen regie organiseren zonder bemoeienis van de NVAO. Hoe die opleidingsbeoordelingen in eigen regie en hoe de Toets Instellingsaccreditatie vorm zal krijgen is nog niet duidelijk; veel kwaliteitszorgmedewerkers van opleidingen geven aan er geen concreet beeld bij te hebben. Ook de inspectie heeft geen inzicht in welke mate de huidige landelijke spelregels blijven bestaan om de onafhankelijkheid, deskundigheid en validiteit en betrouwbaarheid ook in een nieuw systeem te borgen. Mochten bepaalde procedures en kaders blijven bestaan, dan gelden de eerder gedane aanbevelingen onverkort bij invoering van instellingsaccreditatie.

Mochten procedures en kaders in een nieuwe werkwijze bij instellingsaccreditatie vervallen, dan ziet de inspectie nieuwe, mogelijk grote risico's ontstaan. We bevelen daarom aan om, complementair aan de grotere verantwoordelijkheid van instellingen in een systeem van instellingsaccreditatie, duidelijke uniforme spelregels op te stellen voor opleidingsbeoordelingen die voortbouwen op de lessen die we uit de huidige opleidingsbeoordelingen en accreditaties getrokken hebben.
De inspectie doet de volgende aanbevelingen voor de uitwerking van een systeem met instellingsaccreditatie:

- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) verplichtend / landelijk operationaliseert wat onafhankelijkheid en deskundigheid inhoudt;
- Zorg dat de onafhankelijkheidseisen voor alle leden van het visitatiepanel en voor de secretaris gelden;
- Ontwikkel een bekostigingswijze van het visitatiepanel en de secretaris die perverse prikkels beperkt en combineer dit met markt regulerende maatregelen;

- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) de panelsamenstellingen vooraf goedkeurt en zo zicht kan houden op de verschillende interpretaties van onafhankelijkheid en deskundigheid. Een check vooraf heeft ook een preventieve werking;
- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) een landelijk geldend beoordelingskader met beslisregels ontwikkelt dat relatief eenvoudig is bij te stellen en waarin maatschappelijk relevant geachte kenmerken van het onderwijs tijdelijk een plek kunnen krijgen;
- Zorg voor behoud van integrale beoordeling waarbij alle standaarden van het beoordelingskader in samenhang door een panel worden beoordeeld;
- Zorg dat een visitatiepanel in gezamenlijkheid tot dat integrale oordeel komt.

Summary

Background
One of the Inspectorate's tasks is to conduct periodic reviews of the accreditation system. To this end, the Inspectorate has drawn up an inspection framework (Inspectorate of Education, 2020) which sets out ten standards. These are the criteria against which the accreditation system can be assessed. The most recent reviews of the accreditation system date from 2017 (Inspectorate of Education, 2017) and 2018 (Inspectorate of Education, 2018). Given the periodic nature of inspection and the policy intentions of the minister regarding the overhaul of the accreditation system, the Inspectorate carried out a further review of the accreditation system in 2023.

Research questions
In this report, we describe the results of our review of the elements of the working method for assessing and accrediting existing study programmes which contribute to achieving the standards of (a) independence, (b) expertise and (c) validity and reliability.
. The following research questions are answered:

- which elements of the working method for the current accreditation system are intended to contribute to the independent, expert, reliable and valid assessment and accreditation of existing study programmes?
- what are the experiences of those involved – i.e. the institutions of higher education, the Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders (NVAO), the inspection panels and secretaries – of this working method?
- in the view of the Inspectorate, to what extent do the elements of the working method contribute to independent, expert, valid and reliable assessment and accreditation?

The aim of the review is to contribute to the optimal functioning of the accreditation system. What can we learn from people's experiences of the current working method for strengthening the current system or for the development of a future system based on institutional accreditation?

Methodology
We listened to the experiences of staff at universities of applied sciences, universities and non-publicly funded institutions with accredited study programmes. Seven meetings were held in total:

1. A round table meeting for the universities as an extra meeting of the LOK (National Consultative Meeting for University Quality Assurance Staff);
2. A round table meeting for government-funded universities of applied sciences as an extension of the meeting of the Quality Network of the Association of Universities of Applied Sciences;
3. A round table meeting for non-publicly funded institutions as an agenda item at the meeting of the non-publicly funded institutions of the NRTO (Dutch Council for Training and Education);
4. A round table meeting for peers who participated in inspection panels;
5. A round table meeting for student members who participated in inspection panels;
6. A round table meeting for the secretaries who support the inspection panels;
7. A meeting with the NVAO, some aspects of which were followed up.

We also spoke to staff from the evaluation agencies and a number of experts. In this report we refer to these as respondents. The views and experiences of all those involved were analysed. Our review also included desk research.

Assessment of the Inspectorate: satisfactory
The Inspectorate is of the opinion that the current working method within the accreditation system makes a satisfactory contribution to the independence, expertise, validity and reliability of the assessments and accreditations of existing programmes. This conclusion is based on the fact that we identified the following elements in the working method as having a positive effect on three standards.

With respect to independence:
- The definition of the notion of independence;
- Panel approval procedure in relation to independence;
- The independence of NVAO staff;

With respect to professionalism:
- The definition of the notion of professionalism;
- Panel approval procedure in relation to professionalism;
- The training of secretaries and panel members.

With respect to reliability and validity
- Assessment framework and decision criteria;
- Cluster-based inspection method;
- Involvement of students in the self-evaluation;
- Assessment method that involves several peers;
- The visit and the opportunities for confidential meetings;
- Checks on the substantiation of the assessments by the panel.

The twelve elements identified were all found to be applied in assessment and accreditation practice, which contributes to the quality of the assessments and accreditations carried out. Only the effect of cluster-based inspections was subject to significant criticism from our respondents. Respondents from HBO and NBI in particular felt that the contribution of the cluster-based method to validity and reliability is outweighed by the associated organizational workload.
Our review revealed no shortcomings in the working method – neither from the systematic analysis of the assessment processes based on desk research, nor from the round table discussions. Neither does the experience of the Inspectorate from its own research and the processing of signals indicate any missing elements.

Although the Inspectorate accepts, based on a consideration of the experiences of the respondents, that the working method for the assessment of existing study programmes in the existing system of accreditation is essentially satisfactory, we are also of the view that some improvements are desirable in order to ensure independence, expertise, validity and promote continued reliability. We therefore recommend:
- A reconsideration of the funding system for evaluation agencies and/or panel members and secretaries, and a strengthening of market regulation (OCW);
- The addition of an explanatory note to panel members' statements of impartiality, so that they can make a better informed assessment of their independence using examples. Plus a random check on CVs (NVAO);
- The introduction of a brief remediation period for standard 1 of intended learning outcomes (just as a remediation period is possible for the other standards) and the addition to the inspection report of a requirement for a

specific substantiation of the relationship between the standards assessed and any professional requirements;
- A strengthening of accountability and incentives for improving issues with the quality of education that are considered important for society;
- A strengthening of the information base for panels with quantitative data and subject information.

Institutional accreditation – looking forward

The Inspectorate has reviewed the working method for the assessments and accreditation of existing study programmes within the current accreditation system, and has concluded that it is satisfactory. The minister is currently working on a system of institutional accreditation. Under institutional accreditation, following an Institutional Accreditation Test, institutions will be able to organize programme assessments under their own direction, without the involvement of the NVAO. The precise form of these self-directed programme assessments and the Institutional Accreditation Test is not yet clear; many of the quality assurance staff from study programmes whom we spoke to had no detailed picture of this. Neither does the Inspectorate have any insight into the extent to which the current national regulations will be retained in order to guarantee independence, expertise, validity and reliability under the new system. If certain procedures and frameworks are retained, the recommendations made earlier will apply in full after institutional accreditation has been introduced.

If procedures and frameworks are dropped under the new working method for institutional accreditation, the Inspectorate foresees that new, possibly significant, risks will arise. In addition to the greater responsibility of institutions under an institutional accreditation system, we therefore recommend drawing up clear, uniform rules for programme assessments that build on the lessons that we have learned from the current programme assessments and accreditations.

The Inspectorate makes the following recommendations for the development of a system of institutional accreditation.

- Ensure that an independent organization (such as the NVAO) provides a practical and binding definition of what independence and expertise mean at the national level;
- Ensure that the independence requirements apply to all members of the inspection panel and to the secretary;
- Develop a funding method for the inspection panel and the secretary that limits perverse incentives, and combine this with market-regulation measures;
- Ensure that the composition of panels is subject to advance approval by an independent organization (such as the NVAO), so that it can monitor the various interpretations of independence and expertise. A pre-emptive check will also have a preventive effect;
- Ensure that an independent organization (such as the NVAO) develops a nationally applicable assessment framework including decision criteria, which can be adjusted relatively easily and to which features of education that are considered important to society can temporarily added;
- Ensure that integrated assessment is maintained, with all the standards of the assessment framework being assessed in conjunction by a panel;
- Ensure that inspection panels arrive at that integrated assessment collectively.

1. INLEIDING

Wettelijke opdracht
De kwaliteit van het hoger onderwijs wordt extern geborgd en gecontroleerd door het systeem van accreditaties. De inspectie heeft op grond van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) tot taak periodiek onderzoek te doen naar het functioneren van het accreditatiestelsel. Dat doet de inspectie aan de hand van een onderzoekskader (Inspectie van het onderwijs, 2020) dat door de minister is vastgesteld. Het kader omvat tien standaarden die informatie geven over de kwaliteit van ons stelsel. Het laatste inspectieonderzoek naar het accreditatiestelsel dateert uit 2017 (tussenrapport) (Inspectie van het onderwijs, 2017) en 2018 (eindrapport) (Inspectie van het onderwijs 2018).

Aanleiding
De minister is voornemens het huidige accreditatiestelsel grondig te herzien door introductie van instellingsaccreditatie (ministerie van Onderwijs, 2022). De inspectie vindt het gezien deze voorgenomen stelselwijziging wenselijk nu een onderzoek te doen naar de werkwijze bij huidige opleidingsaccreditaties die bijdragen aan de kwaliteit van beoordelingen. Doel van het onderzoek is lessen trekken uit de huidige ervaringen met opleidingsbeoordelingen. Lessen die zowel nuttig kunnen zijn voor verbetering van het functioneren van het huidige accreditatiestelsel als nuttig voor de ontwikkeling van een nieuw stelsel met instellingsaccreditatie. Nuttig zowel voor de minister en het parlement in het kader van de landelijke beleidsontwikkeling, als voor de NVAO en voor de ho-instellingen.

Onderzoeksvraag
Het onderzoek naar het accreditatiestelsel bestaat uit twee deelonderzoeken. In dit eerste deelonderzoek staan onderstaande vragen centraal:

- welke elementen in de werkwijze binnen het huidige accreditatiestelsel beogen bij te dragen aan onafhankelijke, deskundige, betrouwbare en valide beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen?
- welke ervaringen hebben betrokkenen, dat wil zeggen de hoger onderwijsinstellingen, de NVAO, de visitatiepanels en secretarissen met deze werkwijze?
- in welke mate dragen de elementen in de werkwijze volgens de inspectie bij aan onafhankelijke, deskundige, valide en betrouwbare beoordelingen en accreditaties?

Het onderzoek heeft tot doel de werking van het accreditatiestelsel te bevorderen. Wat kunnen we leren van de ervaringen met de huidige werkwijze voor de versterking van het huidige stelsel en wat kunnen we leren voor de uitwerking van een toekomstig stelsel met instellingsaccreditatie?

De inspectie belicht in dit eerste deel van dit onderzoek drie standaarden uit het onderzoekskader waarmee ze het accreditatiestelsel beoordeelt, te weten (a) onafhankelijkheid, (b) deskundigheid en (c) validiteit en betrouwbaarheid. Deze standaarden betreffen de *kwaliteit* van de oordelen en accreditaties. De standaarden die we in het najaar onderzoeken betreffen *de effecten* van de oordelen en accreditaties.

In het Onderzoekskader van de inspectie is een omschrijving opgenomen van de standaarden. We hebben de standaarden onafhankelijkheid, deskundigheid en validiteit en betrouwbaarheid als eerste onderzocht omdat de inspectie van mening is dat het accreditatiestelsel primair dient om de basiskwaliteit van opleidingen in beeld te brengen; alles staat of valt met de kwaliteit van de oordelen. De oordelen dienen juist te zijn om bekostiging te rechtvaardigen en omdat de bevoegdheid om graden te verlenen ervan afhangt. Het accreditatiestelsel draagt bij aan het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs. Ook de Onderwijsraad heeft in haar rapport De Essentie van extern toezicht (Onderwijsraad, 2022) het accent gelegd op het beoordelen van de onderwijskwaliteit.

In het tweede deel van het onderzoek dat in het najaar van 2023 start, zullen we ingaan op de standaarden uit het onderzoekskader die de effecten betreffen van de beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen. We focussen dan op stimulerende werking, lasten, dekking en transparantie. De resultaten van het tweede deel van dit onderzoek worden eind 2023 of begin 2024 gepubliceerd.

Reikwijdte en scope
Dit onderzoek richt zich op de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen in zowel het bekostigd hbo en wo als niet-bekostigd hoger onderwijs. Omdat er accentverschillen zijn tussen hbo en wo en tussen bekostigd en niet-bekostigd, zullen sommige aanbevelingen voor de ene onderwijssector van groter belang zijn dan voor de andere. De verschillen waren evenwel niet zo groot dat het nodig was te differentiëren in onze conclusies en aanbevelingen.

De keuze om te focussen op de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen is gemaakt omdat juist voor de beoordeling van bestaande opleidingen het meeste zal veranderen als tot instellingsaccreditatie wordt besloten. Andere beoordelingen en accreditaties, te weten de Toets Nieuwe Opleiding en de Instellingstoets Kwaliteitszorg, blijven in deze publicatie buiten beschouwing.

Het onderzoek richt zich op de gehanteerde werkwijze die een goede beoordeling en accreditatie bevordert; we doen in dit onderzoek dus uitspraken over verschillende elementen van de werkwijze, d.w.z. over de procedures en instrumenten. We vellen geen directe oordelen over de kwaliteit van de beoordelingen en accreditaties zelf; die kwaliteit hangt ook af van andere zaken zoals de organisatiecultuur en de uitvoering van de werkwijze.

Onderzoeksaanpak
De inspectie is gestart met deskresearch. Documenten van de NVAO en documenten van het departement zijn bestudeerd. De inspectie heeft enkele keren met de NVAO gesproken en interne overleggen van de NVAO als toehoorder meegemaakt. Daarnaast zijn er zeven rondetafelgesprekken georganiseerd zowel fysiek als online, met als doel de ervaringen van verschillende actoren in het accreditatiestelsel te inventariseren. Iedereen sprak tijdens de rondetafelgesprekken op persoonlijke titel; dit leverde de praktijkervaringen op los van bestuurlijke standpunten. Tot slot zijn vragenlijsten rondgestuurd aan genodigden die niet in de gelegenheid waren aan te sluiten bij een rondetafelgesprek. Een oproep in de nieuwsbrief van de inspectie attendeerde belangstellenden op de mogelijkheid input te geven voor het onderzoek. In totaal zijn ongeveer 15 mails en vragenlijsten ontvangen.

Voor de rondetafelgesprekken waren uitgenodigd: kwaliteitszorgmedewerkers van alle bekostigde universiteiten (14 aanwezigen), kwaliteitszorgmedewerkers van alle bekostigde hogescholen (21 aanwezigen), directieleden of beleidsmedewerkers van alle niet bekostigde instellingen aangesloten bij de NRTO (18 aanwezigen).

Daarnaast hebben, via de rondetafelgesprekken of schriftelijk, 17 leden van visitatiepanels (vakgenoten, ook wel peers genoemd en studentleden) en 9 secretarissen hun inbreng gedeeld. De inspectie heeft hen via evaluatiebureaus (Academion, AeQui, Hobéon, NQA en De Onderzoekerij) benaderd. Met deze vijf organisaties is, soms gezamenlijk soms apart, meerdere malen gesproken. We verwijzen in dit rapport naar alle deelnemers aan de gesprekken met de term actoren of gesprekspartners. Waar zij duidelijk verschillende ervaringen inbrachten, maken we onderscheid tussen de groepen. Nadat we alle inbreng van de rondetafelgesprekken verwerkt hadden, hebben we een klankbordgroep georganiseerd waarbij gesprekspartners uit alle hierboven genoemde groepen aanwezig waren (NVAO, bekostigde hogescholen en universiteiten, niet bekostigde instellingen, peers, studentleden, secretarissen). Tot slot heeft de inspectie gesprekken gevoerd met de evaluatiebureaus en enkele individuele experts.

Met deze werkwijze heeft de inspectie een kwalitatief onderzoek gedaan waarbij alle relevante betrokkenen in het hoger onderwijs inbreng konden hebben. Die inbreng is met passende software (NVivo) geanalyseerd. Uit de analyse blijkt dat veel opmerkingen steeds terug kwamen. We konden die opmerkingen relateren aan onze toezichtservaringen van de afgelopen jaren en aan gesprekken die we als lid van de klankbordgroep instellingsaccreditatie georganiseerd door OCW meemaakten. De inspectie heeft zo een goed beeld gekregen van de opvattingen van betrokkenen en de hantering van de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen. De inspectiewaardering van de werkwijze bij opleidingsbeoordelingen en -accreditaties, is een expertoordeel waarbij de inspectie een verbinding legt tussen enerzijds de opgehaalde ervaringen van alle gesprekspartners en anderzijds haar toezichtservaringen gedurende de afgelopen jaren.

Vervolg
In dit eerste deel van ons onderzoek analyseert de inspectie de huidige werkwijze bij opleidingsbeoordelingen als het gaat om de bevordering van *de kwaliteit* van oordelen en accreditaties (onafhankelijkheid, deskundigheid, validiteit en betrouwbaarheid). We doen aanbevelingen die leiden tot verbeteringen binnen het huidige accreditatiestelsel. Eind 2023 of begin 2024 publiceren we het tweede deel van ons onderzoek waarbij we de huidige werkwijze analyseren als het gaat om *de effecten* van de oordelen en accreditaties, te weten: stimulerende werking, lasten, en transparantie / dekking.

Opbouw rapport
Na een korte beschrijving in hoofdstuk 2 van de opleidingsbeoordelingen en accreditaties in het huidige stelsel, gaan we achtereenvolgens in op de onafhankelijkheid (hoofdstuk 3), de deskundigheid (hoofdstuk 4) en de validiteit en betrouwbaarheid (hoofdstuk 5). Binnen ieder hoofdstuk beschrijven we in een eerste paragraaf de onzes inziens relevante elementen in de werkwijze bij opleidingsbeoordelingen, in een tweede paragraaf de ervaring van actoren en in een derde paragraaf komen we tot het oordeel van de inspectie. Onze oordelen zijn expertoordelen gebaseerd op een analyse van ervaringen van verschillende actoren en op onze eigen toezichtservaringen.

In het laatste hoofdstuk 6 geeft de inspectie een oordeel over de werkwijze bij opleidingsbeoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen. Om lessen te trekken uit de ervaringen met de huidige werkwijze, formuleren we de belangrijkste aanbevelingen voor verbeteringen van het huidige accreditatiestelsel en voor de uitwerking van instellingsaccreditatie (paragraaf 6.3).

2. KORTE SCHETS VAN HET ACCREDITATIESTELSEL

Europese afspraken over het accreditatiestelsel
In het Bologna-akkoord (1999) hebben de Europese ministers van Onderwijs afgesproken te komen tot een European Higher Education Area (EHEA). Afgesproken werd in de EHEA om een bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs in te voeren en een onafhankelijk accreditatiestelsel te introduceren. Het accreditatiestelsel heeft tot doel om de kwaliteit van het hoger onderwijs te toetsen en te waarborgen. De wijze waarop accreditatie moet worden uitgevoerd, is vastgelegd in de European Standards and Guidelines (ESG). Uit de ESG vloeit voort dat accreditatie wordt gebaseerd op een onderzoek door onafhankelijke panelleden. Dit zijn de peers en een student die de opleiding en/of instelling bezoeken (visitatie). Zij zijn onafhankelijk van de te beoordelen opleiding maar ook onafhankelijk ten opzichte van de accreditatieorganisatie, in Nederland, de NVAO.

Verschillende type beoordelingen
De belangrijkste beoordelingen in het huidige accreditatiestelsel zijn:
1. Toets Nieuwe Opleiding (TNO): uitgebreide of beperkte beoordeling opleidingen bij een aanvraag voor een nieuwe opleiding;
2. Accreditatie bestaande opleidingen: eveneens uitgebreide of beperkte opleidingsbeoordeling (UOB of BOB);
3. Instellingstoets kwaliteitszorg (ITK): beoordeling van de kwaliteitszorg op instellingsniveau, eens in de zes jaar op vrijwillige basis. Instellingen die een ITK hebben verkregen, vallen onder het regime van de beperkte beoordelingen TNO en BOB;
4. Beoordeling van een bijzonder (kwaliteits)kenmerk op opleidingsniveau: op aanvraag van de instelling, bijvoorbeeld duurzaamheid of kleinschaligheid;
5. Beoordeling ten behoeve van de besluitvorming van de minister over het verzoek van een organisatie om een rechtspersoon voor niet-bekostigd hoger onderwijs te worden met het recht op graadverlening.

In dit rapport focussen we op de werkwijze bij de beoordelingen van bestaande opleidingen (punt 2 hierboven).

Toezicht op het accreditatiestelsel
De inspectie heeft tot taak toezicht te houden op het accreditatiestelsel volgens art. 3.2, lid c van de WOT: 'De inspectie heeft mede als taak 'het onderzoeken en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie, bedoeld in artikel 1.1, onderdelen s en t, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek' (WHW). Het accreditatiestelsel zelf is geregeld in hoofdstuk 5 van de WHW en verder door de NVAO uitgewerkt in beoordelingskaders en onderliggende instrumenten. In dit inspectie onderzoek ligt de focus op de beoordeling van bestaande opleidingen.

De inspectie ziet toe op het accreditatiestelsel, maar niet op de NVAO. De NVAO wordt zelf elke vijf jaar extern beoordeeld op het voldoen aan de ESG door een panel van deskundigen ingesteld door de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). Een positief advies wordt doorgestuurd naar het European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). EQAR is het officiële register binnen de EHEA van kwaliteitszorgorganisaties.

Visitaties door panels
De NVAO baseert haar accreditatiebesluiten voor bestaande opleidingen op visitatierapporten. Visitatierapporten zijn de rapporten van een onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijk en deskundig visitatiepanel. De opleidingen worden clustergewijze beoordeeld in visitatiegroepen. Visitatiegroepen bestaan uit opleidingen met een vergelijkbare onderwijsinhoud. De clustergewijze beoordeling beoogt bij te dragen aan de vergelijkbaarheid van de oordelen.

De instellingen stellen de visitatiepanels samen en leggen het panel ter goedkeuring voor aan de NVAO. De NVAO beoordeelt of het visitatiepanel als geheel voldoet aan de eisen die zij voor deskundigheid en onafhankelijkheid heeft vastgesteld. Een visitatiepanel dat een bestaande opleiding beoordeelt, bestaat uit vier tot vijf personen, inclusief een student, en wordt ondersteund door een onafhankelijk secretaris. De instelling kan (maar is niet verplicht) een evaluatiebureau inhuren om de visitatie te organiseren. In de praktijk doen de meeste instellingen dat.

Evaluatiebureaus
Evaluatiebureaus begeleiden instellingen bij het organiseren van de visitatie, het contact met de NVAO en – indien gewenst – het samenstellen van een visitatiepanel. De evaluatiebureaus leveren ook secretarissen die de panels ondersteunen. Los van de visitaties voeren enkele bureaus adviesopdrachten bij instellingen uit. Enkele bekende evaluatiebureaus zijn: Academion, AeQui, Certiked, Hobéon, NQA en De Onderzoekerij.

De evaluatiebureaus krijgen geen subsidie maar zijn marktpartijen: ze worden betaald door ho-instellingen voor het begeleiden van visitaties en soms voor het leveren van andere (advies)diensten. De kosten voor een evaluatiebureau zijn afhankelijk van verschillende factoren: het uurtarief van de panelleden en van de medewerkers van het evaluatiebureau, het aantal uren dat nodig is om een panel voor een cluster te organiseren en de hoeveelheid werkzaamheden die de instelling zelf verricht. Instellingen kunnen kiezen of ze gebruik willen maken van een evaluatiebureau en zo ja, met welk bureau ze willen samenwerken. De instellingen kunnen ook kiezen om zelf de visitatiepanels samen te stellen en een zzp'er als secretaris in te huren.

Verloop visitatie bestaande opleiding
Een visitatie van een bestaande opleiding start met een door de opleiding geschreven zelfevaluatie waarin zij beschrijft hoe de opleiding zich verhoudt tot de standaarden die zijn vastgelegd in het beoordelingskader van de NVAO. Als de opleiding een instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) heeft, gaat het om vier standaarden, te weten: (1) de beoogde leerresultaten, (2) het onderwijsproces, (3) de toetsing en (4) het gerealiseerde eindniveau. Als een instelling geen ITK heeft, komen er elf standaarden aan de orde waaronder: personeel, voorzieningen en kwaliteitszorg beoordeeld.

Het panel bestudeert de zelfevaluatie en bezoekt vervolgens de opleiding voor gesprekken met relevante betrokkenen, waaronder het management, docenten, studenten, examencommissie, werkveld en alumni. Op basis van de zelfevaluatie en het bezoek, vormt het panel een oordeel dat wordt vastgelegd in een rapport dat de instelling stuurt aan de NVAO ten behoeve van accreditatie. Voor het opstellen van het oordeel zijn beslisregels vastgelegd in het accreditatiekader. Het panel beschrijft zijn bevindingen per standaard, baseert daarop een eindoordeel, geeft daarbij een motivering voor zijn oordeel en legt het oordeel vast.

Accreditatie door de NVAO
De NVAO checkt door lezing van het visitatierapport of het oordeel van het panel navolgbaar en consistent is met oordelen van andere panels. Daar waar het rapport voor de NVAO onduidelijk is, wordt via de opleiding (eigenaar van het rapport) contact opgenomen met het panel voor verdere toelichting. Afhankelijk van de toelichting bestaat de mogelijkheid dat de NVAO afwijkt van het oordeel van het panel maar daarin is de NVAO terughoudend. In werken met 'peerreview' zijn het de onafhankelijke deskundigen die een inhoudelijke beoordeling uitvoeren. De NVAO staat als organisatie op afstand van de inhoud en de inhoudelijke beoordeling en bewaakt het proces, de navolgbaarheid van adviezen en de consistentie.

Het accreditatiebesluit van de NVAO kan positief, positief onder voorwaarden of negatief zijn. Bij positief onder voorwaarden stelt de NVAO nadere voorwaarden en een termijn waarbinnen aan die voorwaarden moet zijn voldaan (maximaal 2 jaar). Het percentage van de opleidingen dat bij een herbeoordeling voorwaarden opgelegd krijgt, is al jaren stabiel op ongeveer vijf procent. Een negatief accreditatiebesluit over een bestaande opleiding komt in de praktijk niet of nauwelijks voor, omdat de instelling geen visitatierapport met een negatief oordeel naar de NVAO stuurt, maar dan zelf beslist de opleiding af te bouwen. Een accreditatie van een bestaande opleiding geldt voor onbepaalde tijd, waarbij de opleiding wel verplicht is iedere zes jaar een nieuw visitatierapport aan de NVAO voor te leggen.

Gevolgen van een accreditatie
Accreditatie is een keurmerk van de overheid en geldt binnen de EHEA (en daarbuiten) als een waarborg dat de kwaliteit van de opleiding voldoet aan de gewenste internationale kwaliteit. Accreditatie is in Nederland een voorwaarde voor de bekostiging/financiering van een AD-, bachelor- of masteropleiding door de overheid, voor het recht van instellingen om erkende diploma's af te geven en voor het toekennen van studiefinanciering aan studenten.

Voornemens voor vernieuwing van het accreditatiestelsel: instellingsaccreditatie
In 2018 is het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsbeoordeling van start gegaan. Dit experiment beoogde bij te dragen aan de verdere doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. Het doel van het experiment was om te onderzoeken of instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie leidt tot versterking van de kwaliteitscultuur, meer eigenaarschap voor studenten en docenten en tot meer doelmatigheid. Aan de pilot hebben enkele hogescholen mee gedaan. Het onderzoeksbureau Berenschot heeft geëvalueerd of de met het experiment beoogde doelen worden bereikt (Berenschot, 2022).

De minister heeft de Kamer daarover geïnformeerd in zijn brief van 5 december 2022 (*Kamerstukken II,* 2022/23, 31 288, nr. 994). De minister beschouwt de uitkomsten van de evaluatie als een ondersteuning van zijn voornemen om toe te werken naar een systeem van instellingsaccreditatie. In de brief van 11 februari 2021 (*Kamerstukken II,* 2020/2021, 31 288, nr. 901). is toegelicht wat onder instellingsaccreditatie verstaan kan worden. Typerend voor een systeem met instellingsaccreditatie is, dat instellingen na een positief doorlopen Toets Instellingsaccreditatie, de opleidingsbeoordelingen in eigen regie – zonder betrokkenheid van de NVAO - mogen organiseren. De opleidingsbeoordelingen onder eigen regie moeten voldoen aan de ESG, of meer concrete landelijke kaders zullen gelden, is nog niet duidelijk.

3 ONAFHANKELIJKHEID

3.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:
- welke elementen in de werkwijze binnen het huidige accreditatiestelsel beogen bij te dragen aan onafhankelijke beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen;
- welke ervaringen hebben betrokkenen, dat wil zeggen de hoger onderwijsinstellingen, de NVAO, de visitatiepanels en secretarissen met deze werkwijze;
- in welke mate dragen de elementen in de werkwijze volgens de inspectie bij aan onafhankelijke beoordelingen en accreditaties?

De standaard onafhankelijkheid in het beoordelingskader voor het accreditatiestelsel van de inspectie vereist dat de actoren in het accreditatiestelsel onafhankelijk zijn van de te beoordelen instellingen en opleidingen. De onafhankelijkheid betreft zowel het functioneren van de NVAO, visitatiepanels en secretarissen.

In de Europese afspraken over de bachelor-masterstructuur en de bijbehorende interne (binnen de instelling) en externe (met betrokkenheid van een accreditatieorganisatie, in Nederland de NVAO) kwaliteitszorgafspraken, is onafhankelijkheid een belangrijk vereiste. In de ESG is vastgelegd dat onafhankelijkheid van belang is om te bevorderen dat procedures en beslissingen op een juiste wijze tot stand komen. Ook in WHW wordt expliciet gesproken over het vereiste van onafhankelijkheid ten aanzien van visitatiepanels. De wijze waarop de onafhankelijkheid van panelleden en secretarissen wordt gewaarborgd, dient conform art. 5.3 lid 2 WHW te worden opgenomen in het accreditatiekader.

Verder wordt expliciet vermeld dat de NVAO ervoor zorg dient te dragen dat panelleden niet verbonden zijn aan de instelling die de te visiteren opleiding verzorgt, art. 5.14 lid 1 sub b WHW. De vereisten rondom onafhankelijkheid dienen dus opgenomen te zijn in een accreditatiekader. Dit geldt ook ten aanzien van de vereisten van onafhankelijkheid van de secretaris, art. 5.14 lid 2 WHW. De NVAO heeft aan bovenstaande gehoor gegeven door het beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs op te stellen (NVAO, 2018) waarin de vereisten zijn opgenomen en door specifieke uitwerkingen van die vereisten te formuleren in aanvullende beleidsuitvoerende regelingen.

De inspectie heeft na deskresearch in het proces van visitatie en accreditatie van opleidingen drie elementen in de landelijke werkwijze onderscheiden die bijdragen aan onafhankelijke beoordelingen en accreditaties. Deze elementen zijn terug te vinden in het document *Aanvraag panelsamenstelling* van de NVAO (NVAO, z.d.). We beschrijven ieder van de drie elementen van de werkwijze afzonderlijk en geven de ervaringen van onze gesprekspartners met deze werkwijze weer (zie paragraaf 3.2). Vervolgens geven we in paragraaf 3.3 het expertoordeel van de inspectie over de mate waarin de werkwijze bijdraagt aan onafhankelijkheid.

De drie door de inspectie geïdentificeerde elementen van de werkwijze die beogen bij te dragen aan onafhankelijkheid zijn:

1. De afbakening van het begrip onafhankelijkheid door de NVAO;
2. De procedure rond de goedkeuring van het panel ten aanzien van onafhankelijkheid;

3. De onafhankelijkheid van betrokken NVAO-medewerkers bij alle NVAO procedures.

De gesprekspartners hebben geen andere elementen in de werkwijze aangedragen die bijdragen aan onafhankelijke opleidingsbeoordelingen en accreditaties.

3.2 ELEMENTEN IN DE WERKWIJZE TER BEVORDERING VAN ONAFHANKELIJKHEID

3.2.1 De afbakening van het begrip onafhankelijkheid door de NVAO

Beschrijving van de afbakening van onafhankelijkheid door de NVAO
De NVAO hanteert een brede definitie van het begrip onafhankelijkheid. Zij onderscheidt drie vormen van onafhankelijkheid:

- Feitelijke onafhankelijkheid: het voldoen aan de onafhankelijkheidseisen van de NVAO met betrekking tot de (in)directe banden, zakelijke belangen of advieswerk;
- Gevoelde onafhankelijkheid: hoe ervaart de persoon in kwestie zelf zijn of haar onafhankelijkheid;
- Gepercipieerde onafhankelijkheid: hoe ervaren externen (bijvoorbeeld potentiële studenten, burgers) de onafhankelijkheid van de persoon in kwestie. Bijvoorbeeld: zijn er omstandigheden in de werkzaamheden of (samenwerkings)relaties die in de buitenwereld de schijn van afhankelijkheid meebrengen?

Ten aanzien van de (feitelijke) onafhankelijkheid van panelleden (inclusief de studentleden) geldt volgens de Richtlijn panelsamenstelling het volgende (NVAO, 2019):

- zij hebben ten minste vijf jaar geen directe of indirecte banden gehad met de instelling of opleiding die zij beoordelen en die kunnen leiden tot (de schijn van) een belangenverstrengeling;
- zij zijn niet in dienst van en hebben geen zakelijke belangen in de organisatie die, al dan niet in opdracht van een instelling, de beoordeling organiseert;
- zij hebben ten minste vijf jaar geen advieswerk verricht ten behoeve van de te beoordelen opleiding en geen advieswerk verricht in een ander verband binnen de instelling, waarvan het resultaat onderwerp van de beoordeling kan zijn.

Panels worden conform de NVAO-richtlijn ondersteund door een onafhankelijke secretaris. Voor secretarissen gelden dezelfde eisen voor onafhankelijkheid als voor panelleden, behalve dat zij wel in dienst mogen zijn van een organisatie die, al dan niet in opdracht van een instelling, een beoordeling organiseert.

Ervaringen van actoren met de afbakening van onafhankelijkheid door de NVAO
Deze paragraaf bevat ervaringen van actoren waarmee de inspectie gesproken heeft over onafhankelijkheid. De conclusie en waardering van de inspectie ten aanzien van onafhankelijkheid beschrijven we separaat in paragraaf 3.3.
Vrijwel alle gesprekspartners van de rondetafelgesprekken, zowel medewerkers van hogescholen, universiteiten, niet bekostigde instellingen en leden van visitatiepanels en secretarissen, gaven aan goed met de begripsafbakening van de NVAO aangaande onafhankelijkheid uit de voeten te kunnen. Een gedeeld gevoel was dat de eisen hieromtrent duidelijk omschreven zijn door de NVAO. Voor de onafhankelijkheid van de oordelen wordt de rol van de secretaris en van de voorzitter cruciaal geacht. Een enkele gesprekspartner gaf aan wel bezwaar te hebben tegen de eis dat panelleden niet meegewerkt mogen hebben aan een

midterm. Elke zes jaar beoordeelt de NVAO de kwaliteit van een geaccrediteerde opleiding. Halverwege toetsen sommige onderwijsinstellingen hun opleidingen ook, hierbij is de NVAO niet betrokken. De toetsing gebeurt door de onderwijsinstelling zelf en heet een midterm review. De NVAO beschouwt de midterm als een soort advies waardoor de pers die aan de midterm deelnemen, niet meer onafhankelijk kunnen oordelen. Volgens sommige gesprekspartners uit het hoger onderwijs zou dit het vinden van deskundige panelleden onnodig bemoeilijken.

Sommige secretarissen vonden de marktwerking in het accreditatiestelsel positief omdat het instellingen keuzevrijheid geeft. Andere secretarissen wezen op de spanning met onafhankelijkheid. Immers, een secretaris wordt geacht onafhankelijk te handelen, zonder een (financieel) onafhankelijke positie te hebben. Secretarissen worden direct (in het geval van een zelfstandige secretaris), dan wel indirect (indien de secretaris werkt bij een evaluatiebureau) betaald door de instelling waarvan de opleiding beoordeeld wordt. Er is volgens hen dan ook sprake van een afhankelijkheidsrelatie, wat op gespannen voet staat met het vereiste van onafhankelijkheid.

Ook enkele de studentleden met wie we gesproken hebben gaven aan zich in de onafhankelijkheidseisen te kunnen vinden. Zij vonden het passend dat zij in visitatiepanels zaten die opleidingen van andere instellingen beoordelen. De meeste studentleden gaven aan dat ze zich juist onafhankelijk voelen omdat ze zelf niet aan de instelling studeren. Beoordelen van een opleiding van de eigen instelling zou hen belemmeren objectief te oordelen, met name gezien hun (mogelijke) betrokkenheid bij de instellingsbrede activiteiten die georganiseerd worden en gezien hun eigen netwerk op de instelling.

3.2.2 De procedure rond de goedkeuring van het panel t.a.v. onafhankelijkheid

Beschrijving van de procedure goedkeuring panel m.b.t. onafhankelijkheid
Instellingen zijn verplicht een aanvraag voor goedkeuring van een panel in te dienen bij de NVAO. Leden van een visitatiepanel zijn peers: onafhankelijke gezaghebbende collega's werkzaam in hetzelfde vakgebied plus een studentlid. Panels bestaan volgens de richtlijn van de NVAO uit ten minste vier leden; waaronder in ieder geval één voorzitter en één student uit het hoger onderwijs. De NVAO toetst of panels die door de instellingen worden voorgedragen, onafhankelijk zijn. De onafhankelijkheidseisen voor de panelleden gelden ook voor de secretaris, die weliswaar geen deel uit maakt van het panel, maar wel het panel begeleidt in de goede hantering van het beoordelingskader en die het visitatierapport schrijft.

Onafhankelijkheid vergt dat een panellid of secretaris geen band heeft met de opleiding die onafhankelijke oordeelsvorming in de weg staat. De NVAO besteedt tevens aandacht aan onafhankelijkheid tussen panelleden; zo mag er tussen panelleden afkomstig van dezelfde onderwijsinstelling geen hiërarchische relatie bestaan die onafhankelijke oordeelsvorming in de weg staat.

De panelaanvraag van een instelling wordt vergezeld door getekende onafhankelijkheidsverklaringen en recente zakelijke cv's van de panelleden en de secretaris.

Ervaringen van actoren met de procedure goedkeuring panel
Deze paragraaf bevat ervaringen van actoren waarmee de inspectie gesproken heeft over de procedure goedkeuring panel. We beschrijven hun ervaringen en

opvattingen. De conclusie en waardering van de inspectie ten aanzien van onafhankelijkheid beschrijven we separaat in paragraaf 4.3.

De gesprekspartners van ho-instellingen en de secretarissen zijn over het algemeen tevreden over de procedure rond de goedkeuring van het panel. De NVAO wordt gezien als toegankelijk orgaan; als men over de geschiktheid van een panellid wil overleggen met NVAO-medewerkers is dit mogelijk. Een enkele gesprekspartner (onderwijsinstelling) vindt dat de NVAO de onafhankelijkheidseis wel erg streng hanteert (bijvoorbeeld ten aanzien van peers die deelnamen aan de midterm review), hetgeen het vinden van deskundige panelleden kan bemoeilijken. Er is dan een spanning tussen deskundigheid en onafhankelijkheid.

Een onderdeel van het proces is dat panelleden een onafhankelijkheidsverklaring dienen te ondertekenen. Enkele peers gaven aan dat naast de feitelijke onafhankelijkheid de gevoelde afhankelijkheid cruciaal is. Een peer vraagt zichzelf bij de ondertekening van de verklaring af of hij niet alleen voldoet aan de feitelijke onafhankelijkheidseisen maar zich daarnaast ook daadwerkelijk onafhankelijk voelt. Deze peer geeft aan zich altijd af te vragen waarom hij/zij voor een specifiek panel gevraagd wordt. Deze toets wordt door alle peers als zeer waardevol beschouwd, ook omdat niet alle directe en indirecte banden in regels te vangen zijn.
Enkele gesprekspartners geven aan dat de NVAO meer met voorbeelden zou kunnen expliciteren welke banden de onafhankelijkheid in de weg kunnen staan. Daarmee kan bevorderd worden dat panelleden de onafhankelijkheidsverklaring altijd bewust ondertekenen en de verklaring niet als een formaliteit wordt afgedaan.

Om de werking en het proces van panelsamenstellingen te evalueren, stuurt de NVAO de ho-instellingen een eigen evaluatieformulier. Onafhankelijkheid was in de evaluatieformulieren van 2021 van de NVAO een apart item. Uit de evaluatie bleek volgens de NVAO dat instellingen de NVAO erg streng vonden op het onafhankelijkheidsvereiste voor panelleden. In 2021-2022 heeft de NVAO veel aandacht geschonken aan de uitleg ten aanzien van haar zienswijze op onafhankelijkheid; specifiek aan haar standpunt inzake de onafhankelijkheid van panelleden betrokken bij een midterm die terugkeren als panellid voor de reguliere accreditatie. De NVAO lichte toe dat deze panelleden niet langer als onafhankelijk worden beschouwd omdat ze in de midterm de opleiding al geadviseerd kunnen hebben en vervolgens mogelijk hun eigen advies zouden moeten evalueren.

De NVAO houdt niet bij hoe vaak zij aanvullende vragen over de onafhankelijkheid van de panelleden stelt, voornamelijk omdat de besluitvorming ten aanzien van panelsamenstelling een iteratief proces is. Wel geeft de NVAO aan dat het geregeld voorkomt dat zij aanvullende vragen stelt. Aanvullende vragen van de NVAO kunnen bijvoorbeeld gaan over jaartallen (i.r.t. werkzaamheden) zodat de NVAO het actualiteitsvereiste beter kan beoordelen. Na het stellen van deze aanvullende vragen kan blijken dat het panel niet voldoet. In zo'n geval moet de aanvrager een toevoeging doen aan of wijziging aanbrengen in de panelsamenstelling. De inschatting van de NVAO is dat er in 5-10% van de panelaanvragen een wijziging noodzakelijk is om aan de gestelde eisen te voldoen. De NVAO geeft aan dat daarbij vaker de deskundigheidseisen in het geding zijn dan de onafhankelijkheidseisen. Het percentage dat om onafhankelijkheidsissues gaat, kan de NVAO niet nader inschatten.

De NVAO merkt op dat er soms een spanningsveld kan zijn tussen onafhankelijkheid en deskundigheid, met name bij opleidingen in een niche of bij panelsamenstellingen waar dient te worden voldaan aan de eis aangaande een speciaal didactisch concept (de eisen voor de panelsamenstelling staan beschreven in hoofdstuk 4.2.1.1). De

NVAO geeft aan dat zij onafhankelijkheid het zwaarste laat wegen en slechts in uitzonderingssituaties verschuift de balans. De NVAO geeft aan nooit een panellid te accepteren die direct betrokken is bij de opleiding die wordt geaccrediteerd of die directe banden heeft met personen die die opleiding vertegenwoordigen. De mogelijk soepelere opstelling van de NVAO zit in de coulance ten aanzien van panelleden die advies hebben gegeven aan andere opleidingen binnen de instelling of die betrokken zijn bij onderzoek binnen dezelfde instelling, zolang de afstand tot de te beoordelen opleiding maar groot genoeg is.

De NVAO signaleert als risico dat de informatie die zij krijgt in de cv's van panelleden een enkele keer niet juist of volledig is. De NVAO vertrouwt erop dat de informatie wel juist is. Als er signalen zijn dat onafhankelijkheid van de beoordeling in het geding is, bijvoorbeeld doordat een panellid en personen van een te visiteren opleiding elkaar goed kennen, dan onderzoekt de NVAO deze signalen en vraagt zij aanvullende informatie op.

3.2.3 De onafhankelijkheid van betrokken NVAO-medewerkers

Beschrijving van de onafhankelijkheid NVAO
De medewerkers van de NVAO dienen onafhankelijk te zijn van de instelling of opleiding als zij betrokken zijn bij de behandeling van dossiers van de instelling. De NVAO heeft daarom als regel dat medewerkers geen visitatierapporten van voormalig werkgevers (universiteiten, hogescholen) behandelen waarmee zij een arbeidsrelatie gehad hebben die korter dan 5 jaar geleden beëindigd is. Dit om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. Dit geldt eveneens als de betreffende hogeschool of universiteit onderdeel uitmaakt van een visitatiecluster. Op het moment dat zij langer dan 5 jaar uit dienst zijn bij de desbetreffende instelling, mogen zij volgens de interne NVAO richtlijnen weer dossiers behandelen die afkomstig zijn van zo'n instelling.

Voorts dienen NVAO-medewerkers zich te onthouden van het geven van een mening over een vraagstuk waar een universiteit of hogeschool centraal staat waar zij in de afgelopen 5 jaar een arbeidsrelatie gehad hebben. Ook heeft de NVAO bepaalt dat voor haar medewerkers de eis van gevoelde en gepercipieerde onafhankelijkheid geldt. Medewerkers mogen geen belang hebben bij de uitkomst van de beoordeling en accreditatie. Dat betekent bijvoorbeeld dat medewerkers niet betrokken zijn bij de besluitvorming over een opleiding waar een gezinslid studeert. De NVAO-medewerkers dienen eveneens de eed of belofte te doen die bij de ambtenarenstatus hoort.

Ervaringen van actoren met de onafhankelijkheid NVAO
Onze gesprekspartners hadden geen indicaties dat de NVAO in de praktijk niet onafhankelijk zou optreden. Volgens de NVAO zelf werken de interne richtlijnen en procedures rond onafhankelijkheid goed. Het teamwerk bij de beoordeling van lastige panelsamenstellingen versterkt volgens de NVAO de onafhankelijkheid van de beoordelingen.

3.2.4 Overige ervaringen van de actoren met onafhankelijkheid

De gesprekspartners brachten geen nieuwe elementen uit de werkwijze in die bijdraagt aan de onafhankelijkheid van beoordelingen. Zij vonden over het algemeen uitbreiding van de procedures ook niet nodig, nu opleidingsbeoordelingen en accreditaties naar hun mening reeds onafhankelijk tot stand komen. Het belang van "vreemde ogen binnen laten kijken'' wordt door vrijwel alle gesprekspartners

onderschreven. Instellingen waarschuwden de inspectie ervoor om niet voor ieder mogelijk nieuw risico een nieuwe regel of maatregel te introduceren; overregulering heeft nadelen als te weinig flexibiliteit en bureaucratisering. Ook de NVAO is van mening dat zij binnen het systeem van peerreview, zo goed als mogelijk de onafhankelijkheid borgt. Door vaste procedures, regelmatige interne evaluaties en interne kallibratie wordt de kans op verkeerde beslissingen zo klein mogelijk gemaakt.

De gesprekspartners signaleren ook risico's ten aanzien van onafhankelijkheid. Een eerste risico dat zij signaleren is volgens hen inherent aan de keuze voor peerreview; er is altijd een grijs gebied. Niet alles is immers in regels te vatten, denk bijvoorbeeld aan informele relaties. In de gesprekken kwam naar voren dat te nauwe samenwerkingsrelaties kunnen bemoeilijken dat panelleden met een objectieve, frisse blik naar de te beoordelen opleiding kijken.

Een tweede risico is volgens onze gesprekspartners dat panelleden door derden niet als onafhankelijk worden gezien omdat zij door evaluatiebureaus betaald worden. De betaling, weliswaar veelal geen marktconforme vergoeding, is niet transparant en verschilt per evaluatiebureau. Bij langjarige contracten tussen evaluatiebureaus en een bepaalde instelling waarschuwen sommige gesprekpartners dat de grote financiële belangen een risico kunnen vormen voor de onafhankelijke oordeelsvorming. Zeker als dat evaluatiebureau vaak gebruik maakt van dezelfde panelleden. Andere gesprekspartners vinden dat langjarige contracten geen extra nadeel meebrengen. Veel gesprekspartners zien ook voordelen van marktwerking: het biedt instellingen meer keuzevrijheid wat voor ondersteuning ze bij een visitatie willen hebben.

Een derde risico betreft de onafhankelijkheid van de secretaris door diens financiële verhouding tot de instelling. Dit brengt volgens onze gesprekpartners ook een spanning mee: enerzijds betaalt de instelling de secretaris om het panel te begeleiden en om het rapport te schrijven, anderzijds dient de secretaris zich onafhankelijk van de instelling op te stellen en het panel in onafhankelijke oordeelsvorming te ondersteunen. Instellingen huren (soms zelfstandige, niet aan een evaluatiebureau verbonden) secretarissen in en verwachten volgens sommige secretarissen van secretarissen een dienende rol. Dat kan op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid van een secretaris en zijn/haar dienstbaarheid aan het panel. Sommige secretarissen geven aan de steun van een evaluatiebureau prettig te vinden als ze, bijvoorbeeld over het bezoekprogramma, een gesprek voeren met de instelling dat deels het karakter heeft van een onderhandeling. Door een specifieke groep gesprekspartners werd geopperd dat de betaling van secretarissen en peers mogelijk onafhankelijker kan worden ingeregeld door een koepel (bijvoorbeeld de Universiteiten van Nederland (UNL)) hier een rol in te geven.

3.3 OORDEEL INSPECTIE OVER ONAFHANKELIJKHEID

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag in welke mate de huidige werkwijze bij beoordelingen van bestaande opleidingen bijdraagt aan onafhankelijke beoordelingen en accreditaties. De inspectie is hierover positief: we zijn van oordeel dat de onafhankelijkheid door de drie elementen in de huidige werkwijze voldoende wordt geborgd. Wij baseren ons oordeel op de identificatie van de onderstaande drie elementen in de werkwijze en de positieve waardering van gespreksdeelnemers van ieder van deze elementen. Die positieve waardering is gestoeld op de over het algemeen goede ervaringen van de actoren, soms bevestigd door deskresearch of

door signalen uit toezichtscontacten. We gaan apart op de drie elementen in en geven daarbij meteen aan waar verdere verbetering mogelijk is:

1. De afbakening van het begrip onafhankelijkheid door de NVAO;
2. De procedure rond de goedkeuring van het panel ten aanzien van onafhankelijkheid;
3. De onafhankelijkheid van betrokken NVAO-medewerkers bij alle NVAO procedures.

Afbakening begrip onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid is, gezien de verschillende interpretaties in de loop der tijd en door de verschillende actoren, geen objectief te meten concept maar kan ingevuld worden vanuit verschillende perspectieven. Zo werden tot enkele jaren geleden medewerkers van evaluatiebureaus en peers die deel hadden genomen aan midterm reviews als onafhankelijk beschouwd, terwijl dat nu niet meer het geval is. De NVAO wordt door instellingen vaak als behoorlijk streng ervaren als het om onafhankelijkheid gaat. De inspectie vindt het van groot belang dat er een onafhankelijke organisatie als de NVAO bestaat die het concept onafhankelijkheid operationaliseert en grenzen ten aanzien van (on)afhankelijkheid bepaalt.
De inspectie onderschrijft de opstelling van de NVAO om bij een spanning tussen onafhankelijkheid en deskundigheid, het accent te leggen op onafhankelijkheid en alleen als er echt geen andere deskundigen te vinden zijn het onafhankelijkheidsvereiste op bepaalde punten te versoepelen.

De inspectie vindt de definitie van de NVAO helder en functioneel, dit baseert zij op de uitgevoerde documentstudie en de gevoerde gesprekken.
Een eerste sterke kant van de definitie is dat zij zich richt op de totstandkoming van objectieve oordeelsvorming en daarbij rekening houdt dat panelleden geen belang mogen hebben bij de uitkomst van de procedure.

Een tweede sterke kant van de definitie is dat ze bijdraagt aan maatschappelijk vertrouwen omdat ook gepercipieerde onafhankelijkheid in ogenschouw wordt genomen; de schijn van afhankelijkheid dient voorkomen te worden.
Tot slot is het sterk van de definitie dat ze niet statisch is maar in de loop der tijd wordt aangepast indien nieuwe ontwikkelingen dit vergen. Voorbeelden zijn het uitsluiten van panelleden die reeds hebben bijgedragen aan de midterm review en het uitsluiten van een voorzitter van het panel die tevens werkzaam is bij een evaluatiebureau (sinds 2018). Ervan uitgaande dat onafhankelijkheid geen eenduidig, statisch begrip is, vindt de inspectie het van groot belang dat er een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) is die systematisch volgt welke betekenissen er aan onafhankelijkheid gegeven wordt en indien nodig aangescherpte spelregels rond onafhankelijkheid vastlegt.

Procedure check op onafhankelijkheid

De inspectie heeft op basis van de verkregen informatie van de NVAO en andere gesprekspartners de indruk dat de panelsamenstelling zorgvuldig gecheckt wordt. Die indruk is bevestigd toen een inspecteur als observant bij de NVAO deelname aan enkele overleggen over de panelsamenstelling. Wel beveelt de inspectie de NVAO aan om te registreren en openbaar te rapporteren over de aanpassingen die op haar verzoek in de panelsamenstellingen zijn aangebracht. Mogelijk in de vorm van een beperkte kwantitatieve rapportage, bijvoorbeeld het percentage van de panelsamenstellingen waarbij overleg is over de onafhankelijkheid van specifieke panelleden.

Ook over het percentage waarbij aanpassingen zijn gedaan in de panelsamenstelling na contact met de NVAO, zou gerapporteerd kunnen worden. Daarnaast kan een

kwalitatieve analyse naar het oordeel van de inspectie erg nuttig zijn. Het maakt duidelijk wat het belang van de check van de NVAO is en informeert actoren over de aard van de kwetsbare aspecten van onafhankelijkheid, ook als het niet hun eigen panel betreft.

De procedure kent evenwel ook risico's.
Het eerste risico betreft de informatie die de NVAO krijgt. De instellingen leveren cv's en onafhankelijkheidsverklaringen aan. De NVAO beoordeelt met die informatie of het panel onafhankelijk is. De NVAO beoordeelt niet of die informatie juist is, dat gebeurt alleen als er signalen zijn die daartoe aanleiding geven. De inspectie adviseert de NVAO om steekproefsgewijs (ook al is er geen directe aanleiding) de cv's te controleren. Dit kan ook een preventieve werking hebben en peers nog meer doordringen van het belang een complete en correcte cv in te dienen.

Ten tweede adviseert de inspectie de NVAO om meer aandacht te schenken aan het belang van onafhankelijkheid, bijvoorbeeld door: (a) meer toelichting (bijvoorbeeld concrete voorbeelden) te geven bij de onafhankelijkheidsverklaring die peers verplicht dienen te ondertekenen en (b) aandacht eraan te besteden in een professionaliseringsaanbod voor panelvoorzitters. Dit kan bijdragen aan een versterkt bewustzijn van alle betrokkenen. In het volgende hoofdstuk over deskundigheid komen we terug op de professionalisering van panelleden en de rol van de NVAO daarbij.

Onafhankelijkheid NVAO
De inspectie acht de onafhankelijkheid van de NVAO op orde; er zijn geen signalen ontvangen noch van de gesprekspartners noch in het toezicht van de afgelopen jaren dat dit niet zo zou zijn.

Perverse prikkel in de financiering
Specifieke aandacht verdient de financieringswijze van visitaties die een perverse prikkel geeft om tot mildere beoordelingen te komen. Met de keuze in het stelsel om de evaluatiebureaus, de peers en secretarissen direct te laten betalen door de instelling, ontstaat het risico op een partijdige beoordeling. De onafhankelijkheids-beoordeling door de NVAO van peers en secretarissen beperkt het risico, maar sluit het niet uit.

De perverse prikkel speelt enerzijds bij de secretarissen. Aangezien zij niet tot het panel behoren is hun formele invloed op de beoordeling beperkt, wel kan hun informele invloed groot zijn door de organisatie van het bezoekprogramma, het adviseren van het panel en het schrijven van het rapport. De positie van de secretaris kwetsbaar als hij/zij door de instelling (in)direct wordt betaald. Door het overheidsbeleid dat het eigenaarschap van de instellingen benadrukt, komt er meer discussie tussen instellingen en panels (over de bezoekdag, over de onderbouwing in de rapportage) en daarmee is ook meer aandacht nodig voor de positie van de secretaris. De inspectie vindt het van belang om in ieder geval de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het bezoekprogramma primair bij het panel te leggen; voorop moet staan dat de inrichting van het bezoek het mogelijk maakt tot goed gefundeerde beoordelingen te komen.

Daarnaast speelt de perverse prikkel bij de peers. Bij peers die slechts incidenteel, misschien enkele keren in hun leven in een panel zitten, zal het effect beperkt zijn. Er is een groter risico als panelleden met regelmaat zitting hebben in visitatiepanels. In 2018 is daarom bepaald dat eigenaars van evaluatiebureaus geen deel meer mogen uitmaken van een panel omdat zij de schijn van afhankelijkheid hebben; dit gezien hun financiële belangen. Inmiddels bestaat er een pool van panelvoorzitters,

zzp'ers, die met regelmaat panels voorzitten. Als deze zzp'ers dat doen met grote regelmaat, gaat ook bij hen een financieel belang spelen dat onafhankelijke oordeelsvorming in de weg zou kunnen staan. De inspectie vraagt aandacht voor dat risico: vinden we dit acceptabel of willen we ook hier de (gepercipieerde) onafhankelijkheid laten prevaleren? De inspectie beveelt de minister aan te onderzoeken of er andere bekostigingswijzen mogelijk zijn waarbij er minder perverse prikkels zijn voor de secretaris en panelleden.

Wordt besloten om wel vast te houden aan de huidige marktwerking, dan adviseert de inspectie te onderzoeken of verdere regulering van de markt de perverse prikkel kan beperken. Te denken valt aan mogelijkheden als het onderbrengen van de secretarissen bij de NVAO, het (steekproefsgewijs) toevoegen van een NVAO-medewerker als toehoorder aan visitatiepanels, het opstellen van spelregels voor langjarige contracten en voor zzp'ers die met grote regelmaat deelnemen aan een panel, een kwaliteitscontrole door de NVAO op de evaluatiebureaus (op zowel inhoudelijke- als proceskenmerken) of het geven van een wettelijk positie van evaluatiebureaus zodat inspectietoezicht mogelijk is.

Samenvattend
De inspectie is van oordeel dat de hiervoor beschreven elementen in de huidige werkwijze voor beoordelingen van bestaande opleidingen in voldoende mate een onafhankelijke oordeelsvorming bevorderen. De inspectie heeft eerder in deze paragraaf enkele aanbevelingen gedaan om de onafhankelijkheid in het huidige stelsel verder te versterken. Resumerend, zijn de aanbevelingen als volgt:

Aan de minister:
(Onderzoek andere mogelijkheden voor bekostiging van evaluatiebureaus, peers en secretarissen);
- Formuleer, indien er een financiële relatie tussen de instelling en degenen die de beoordeling uitvoeren/organiseren bestaat maatregelen die de perverse prikkel beperken (bijv. professionalisering voorzitters, ondertekening door alle panelleden bij het definitieve rapport, maximale termijnen voor contracten tussen evaluatiebureaus en instellingen, toevoeging NVAO-medewerker als toehoorder bij visitaties, een stevig kwaliteitskeurmerk van de NVAO voor evaluatiebureaus, inspectietoezicht op evaluatiebureaus).

Aan de NVAO:
- Registreer de aanpassingen die op verzoek van de NVAO in de panelsamenstellingen zijn aangebracht en rapporteer hierover in een openbaar rapport. Maak hiermee inzichtelijk wat het belang is van de check van de NVAO op onafhankelijkheid en welke kwetsbaarheden er met betrekking tot onafhankelijkheid zijn in het stelsel;
- Versterk het bewustzijn rondom onafhankelijkheid door (a) steekproefsgewijs de cv's van peers te toetsen op onafhankelijkheid, (b) meer toelichting te geven bij de onafhankelijkheidsverklaring die peers verplicht dienen te ondertekenen en (c) een professionaliseringsaanbod te ontwikkelen voor panelleden waarin aandacht wordt besteed aan onafhankelijkheidsissues;
- Beleg de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de bezoekdag primair bij het visitatiepanel.

4. DESKUNDIGHEID

4.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:
- welke elementen in de werkwijze binnen het huidige accreditatiestelsel beogen bij te dragen aan deskundige beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen;
- welke ervaringen hebben betrokkenen, dat wil zeggen de hoger onderwijsinstellingen, de NVAO, de visitatiepanels en secretarissen met deze werkwijze;
- in welke mate dragen de elementen in de werkwijze volgens de inspectie bij aan deskundige beoordelingen?

Het onderzoekskader accreditatiestelsel van de inspectie heeft een standaard die luidt als volgt: ''De actoren in het accreditatiestelsel beschikken over de benodigde deskundigheid.''
Van belang is dat visitatiepanels (inclusief ondersteuners) en de medewerkers van de NVAO over voldoende deskundigheid beschikken om de werkzaamheden te kunnen vervullen.

In de ESG wordt op verschillende punten een korte uitleg gegeven over het belang van deskundigheid. De kern van externe kwaliteitsborging wordt gevormd door het brede scala aan deskundigheid van peers; deze dragen bij aan een goede beoordeling door input vanuit verschillende perspectieven. DE ESG noemt het perspectief van instellingen, wetenschappers, studenten en werkgevers/beroepsbeoefenaars.

De inspectie heeft in het proces van visitatie en accreditatie van opleidingen drie elementen in de landelijke werkwijze onderscheiden die bijdragen aan deskundige beoordelingen en accreditaties. Deze elementen zijn terug te vinden in het document van de NVAO *de aanvraag panelsamenstelling*. (NVAO, z.d.). We beschrijven ieder van de vier elementen afzonderlijk, waarbij we ook de ervaringen van onze gesprekspartners weergeven (zie paragraaf 4.2). Vervolgens geven we in paragraaf 4.3 het expert oordeel van de inspectie over de mate waarin de elementen in de werkwijze bijdragen aan deskundigheid.

De drie door de inspectie geïdentificeerde elementen van de werkwijze die beogen bij te dragen aan deskundigheid zijn:

1. De afbakening van het begrip deskundigheid door de NVAO;
2. De procedure rond de goedkeuring van het panel ten aanzien van deskundigheid;
3. De scholing van secretarissen en panelleden.

De gesprekspartners hebben geen andere elementen in de werkwijze aangedragen die bijdragen aan de deskundigheid van opleidingsbeoordelingen en accreditaties. In de gesprekken is wel de deskundigheid van de betrokken NVAO medewerkers aan de orde geweest. Voor zover de gesprekspartners daar ervaring mee hadden, waren zij positief.

4.2 ELEMENTEN IN DE WERKWIJZE TER BEVORDERING VAN DESKUNDIGHEID

In deze paragraaf beantwoorden we de eerste twee onderzoeksvragen ten aanzien van deskundigheid. Ten eerste beschrijven we ieder element in de werkwijze dat beoogt bij te dragen aan deskundige beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen. Ten tweede beschrijven we de ervaringen met deze werkwijze van onze gesprekspartners, dat wil zeggen de hoger onderwijsinstellingen, de NVAO, de visitatiepanels en secretarissen.

4.2.1 De afbakening van het begrip deskundigheid door de NVAO

Omschrijving van de afbakening van deskundigheid door de NVAO
De NVAO onderscheidt in de Richtlijn panelsamenstelling diverse deskundigheden waar een panel over moet beschikken. De vereiste deskundigheden voor elk panel zijn:

- Vakinhoudelijke deskundigheid;
- Onderwijsdeskundigheid;
- Toetsdeskundigheid;
- Internationale onderwijsdeskundigheid;
- Werkvelddeskundigheid;
- Visitatiedeskundigheid;
- Studentgebonden deskundigheid;
- Indien van toepassing: kennis van een specifiek didactisch concept;
- Indien van toepassing: deskundigheid op het vlak van het specifiek aangevraagde bijzondere kenmerk.

Voor de secretaris van een visitatiegroep geeft de Richtlijn panelsamenstelling de volgende vereisten:

- Het hebben van grondige kennis van het accreditatiekader en van de relevante regels en richtlijnen aangaande beoordelingen van opleidingen in het hoger onderwijs.
- In staat zijn het proces van beoordeling en oordeelsvorming in lijn met het kader te bewaken en te begeleiden, met inbegrip van:
    - het vooroverleg van het panel;
    - de kalibratie van het panel met betrekking tot de interpretatie van de standaarden, beslisregels en oordelen in het accreditatiekader;
    - de beoordeling van gerealiseerde leerresultaten conform de richtlijnen die het kader hiervoor geeft.
- In staat zijn correct en leesbaar te rapporteren over beoordelingen (voor een breed publiek) en daarmee kwalitatief goede rapporten op te stellen.
- Periodiek de bekwaamheid/vaardigheid in het bewaken en begeleiden van visitatieprocessen en zijn/haar kennis aangaande het accreditatiekader tonen en in staat zijn kwalitatief goede rapporten op te stellen.

Ervaringen van actoren met de afbakening door de NVAO van deskundigheid
Deze paragraaf bevat ervaringen van actoren waarmee de inspectie gesproken heeft over met de afbakening door de NVAO van deskundigheid. We beschrijven hun ervaringen en opvattingen. Het oordeel van de inspectie zelf ten aanzien van onafhankelijkheid beschrijven we separaat in paragraaf 4.3.

Vrijwel alle gesprekspartners gaven aan in z'n algemeenheid goed overweg te kunnen met de wijze waarop de NVAO het begrip deskundigheid heeft afgebakend. Het is voor hen duidelijk welke deskundigheden de NVAO terug wil zien in de panelsamenstelling. Ook de deskundigheden waarover de secretaris dient te beschikken, vinden zij duidelijk. Zij kunnen zich vinden in het type deskundigheid dat vereist is.

Inzoomend op de specifieke vereiste deskundigheden plaatsten onze gesprekspartners bij diverse deskundigheden wel enkele kritische kanttekeningen. We beschrijven hun opvattingen hieronder.

- Vakinhoudelijke deskundigheid
  Gesprekspartners vonden over het algemeen het vereiste aangaande vakinhoudelijke deskundigheid terecht en goed in te vullen. Veel gesprekspartners onderschreven het belang van minimaal twee vakinhoudelijke deskundigen in het panel. Diverse gesprekspartners waren van mening dat het vertegenwoordigd krijgen van vakinhoudelijke deskundigheid vooral lastig is in bepaalde niches. Binnen zo'n niche bevinden zich slechts enkele opleidingen. Peers met een vakinhoudelijke expertise binnen zo'n specifieke opleiding zijn schaars en kennen elkaar vaak. Dit leidt ertoe dat er eerder spanning ontstaat tussen onafhankelijkheid en deskundigheid.

- Onderwijsdeskundigheid
  Over onderwijsdeskundigheid ontstaat soms discussie tussen instellingen en de NVAO in verband met de weging van onderwijservaring. Een peer brengt onderwijsdeskundigheid in als hij recente onderwijservaring heeft, maar hoe uitgebreid die ervaring moet zijn, of daar onderwijskundige professionalisering aan ten grondslag moet liggen is niet vastgelegd. Een enkele peer met onderwijservaring vond het woord "deskundige" te zwaar, voor zijn persoonlijke onderwijskundige kennis.

  De NVAO geeft aan dat zij voor onderwijsdeskundige ervaring verlangen dat tenminste twee panelleden hierover beschikken. Voor het eerste panellid met onderwijsdeskundigheid verlangen zij ervaring met verzorgen van onderwijs ten aanzien van dezelfde oriëntatie en hetzelfde niveau (bij een vergelijkbare/verwante opleiding). Voor het tweede panellid mag de ervaring wat verder van de te beoordelen opleiding afstaan, aldus de NVAO. Wel dient de ervaring voldoende te zijn om een goed intern gesprek binnen het panel te verzekeren. Indien een panel bestaat uit twee onderwijsdeskundigen waarbij het ene panellid slechts een aantal gastcolleges verzorgd heeft, zal de NVAO oordelen dat de interne dialoog te mager is; in dat geval ligt het zwaartepunt van de beoordeling bij één panellid. Omdat de NVAO dit onwenselijk vindt, zal dus de aanvraag afwijzen.

- Toetsdeskundigheid
  Uit de gesprekken komt naar voren dat veel instellingen en secretarissen de mening waren toegedaan dat toetsdeskundigheid in het hbo veelal makkelijker in te vullen is dan in het wo. Veel HBO-docenten hebben een BKE/SKE certificaat maar er zijn minder gestandaardiseerde toetstrainingen in het WO. De NVAO heeft bepaald dat toetservaring ook meetelt in de toetsdeskundigheid. Voor veel secretarissen en opleidingen is het, net zoals bij de onderwijservaring, niet geheel duidelijk wanneer de toetservaring dermate substantieel is dat je iemand ook daadwerkelijk als toetsdeskundige kunt aanmerken.

Voorts werd aangegeven dat de toetspraktijk erg dynamisch is omdat toetsing in het hoger onderwijs zich snel ontwikkelt (denk aan programmatisch toetsen, werken met leerresultaten etc.). Dit zou volgens onze gesprekpartners moeten betekenen dat steeds gekeken moet worden of de toetsdeskundigheid nog wel actueel genoeg is en passend bij de te beoordelen opleiding. Dat is primair de taak van instellingen zelf; zij dragen panelleden voor die volgens hen voldoende weten van de toetsing die de opleidingen hanteren. Een complicerende factor is, gaven sommige instellingen aan, dat peers soms gepensioneerden zijn, waardoor zij minder ervaring hebben met die nieuwe vormen van toetsing. DE NVAO geeft aan dat dit in het verleden meer gold dan nu en dat veel peers actieve docenten zijn.

- Internationale onderwijsdeskundigheid
  De meningen van gesprekspartners ten aanzien van het algemene belang van internationale onderwijsdeskundigheid lopen uiteen. Zo brachten verschillende gesprekspartners in dat internationale deskundigheid een algemene eis is aan het panel, maar dat deze deskundigheid lang niet voor iedere opleiding even relevant is. Als voorbeeld: voor opleidingen als International Business en Hotel Management spreekt het belang van internationale deskundigheid voor zich, voor een opleiding als de Lerarenopleiding basisonderwijs (PABO) is het belang niet evident, aldus de gesprekspartners. Gespreksdeelnemers gaven aan dat relatief vaak een beroep werd gedaan op een Vlaming, om maar te voldoen aan het vereiste van internationale deskundigheid. De gesprekspartners waren het erover eens dat dit lang niet altijd functioneel was en dat de aanwezigheid van een buitenlands panellid vaak weer complicaties oproept. Buitenlandse panelleden zijn soms niet goed op de hoogte van het Nederlandse onderwijssysteem.

  De NVAO wijst ook op het belang dat in Europees verband aan internationale deskundigheid wordt gehecht; hier kan de NVAO niet al te makkelijk van afwijken. Daarnaast heeft de NVAO ingebracht dat voorgedragen panelleden vaak wel internationale onderzoekservaring hebben, maar dat zij onderwijservaring missen. De NVAO benadrukt dat juist buitenlandse onderwijservaring van belang is om een opleiding te vergelijken met verwante buitenlandse opleidingen. Onderzoekservaring alleen draagt volgens de NVAO onvoldoende bij.

- Werkvelddeskundigheid
  Verschillende gesprekspartners brachten in dat werkvelddeskundigheid voor het hbo veel vanzelfsprekender is dan voor vele universitaire opleidingen. Sommige universitaire opleidingen kennen een dusdanig breed werkveld, dat het panellid met werkveld deskundigheid daarvan maar een fractie kan overzien. Het is volgens sommige gesprekspartners dan de vraag of in zo'n geval een panellid met werkvelddeskundigheid voldoende bijdraagt aan de kwaliteit van de oordelen.

- Visitatiedeskundigheid
  Door gesprekspartners werd ingebracht dat peers weliswaar geen professionele auditors zijn, maar wel geacht worden over visitatiedeskundigheid te beschikken. Dan gaat het om zaken als een goede setting creëren waarbij medewerkers van de opleiding zich durven uitspreken, goed door te vragen en te zorgen dat ieder panellid wordt gehoord. Sommige gesprekspartners geven

aan dat het belang van de visitatiedeskundigheid van de voorzitter pleit voor een voorzitter met veel visitatie-ervaring. Andere gesprekspartners vrezen dan dat de onafhankelijkheid dan in het geding kan komen. Zij hebben de voorkeur voor een (online) professionalisering. Naast de gesprekpartners die de visitatie ervaring benadrukten, waren er ook gesprekspartners die vonden dat een bredere formulering in de trant van kwaliteitszorgdeskundig beter zou zijn.

- Studentgebonden deskundigheid
  Alle gesprekspartners benadrukken het belang van de inbreng van een student in het panel. Sommigen merkten op dat de kwaliteit van de studenten inbreng erg kon wisselen. Studenten zelf gaven aan behoefte te hebben aan een soort inwerktraining voor nieuwe studentleden.
  Enkele gesprekspartners van niet bekostigde instellingen gaven aan dat de student in het panel lang niet altijd beschikte over affiniteit met de volwassen studenten aan hun opleiding. Als die affiniteit er niet was, werd de deskundigheid van het student-lid voor hun opleiding weinig waardevol geacht.

- Indien van toepassing: kennis van een specifiek didactisch concept (bijvoorbeeld niet bekostigd afstandsonderwijs)

- Indien van toepassing: deskundigheid op het vlak van het specifiek aangevraagde bijzondere kenmerk. Gesprekspartners gaven aan dat zowel kennis van een specifiek didactisch concept als deskundigheid op het vlak van het specifiek aangevraagde didactische concept schaarse deskundigheden zijn. Zij gaven aan dat schaarste ten aanzien van een specifiek type deskundigheid kan leiden tot spanning met onafhankelijkheid.

Uit alle rondetafelgesprekken bleek dat de gesprekspartners op dit moment al met al wel uit de voeten konden met de deskundigheidsvereisten, ondanks de kanttekeningen op onderdelen. Men miste niet een bepaald type deskundigheid. Deskundigheden zijn volgens hen de uitkomst van jarenlange ervaring met visitaties en de accenten die er gedurende de jaren zijn gelegd. Afhankelijk van de ontwikkelingen kunnen gewenste deskundigheden veranderen maar op dit moment lijkt daar volgens hen geen sprake van.

4.2.2 De procedure rond goedkeuring van het panel t.a.v. deskundigheid

Beschrijving van de goedkeuring van het panel ten aanzien van deskundigheid
Instellingen zijn verplicht een aanvraag voor goedkeuring van een panel in te dienen bij de NVAO. De aanvraag geeft onderbouwd aan welke deskundigheden panelleden hebben. Leden van een visitatiepanel per opleidingsbeoordeling dienen volgens de Richtlijn over de panelsamenstelling gezamenlijk te beschikken over de eerdergenoemde deskundigheden.

De NVAO toetst:

- of panels die door de instellingen worden voorgedragen, aan de hierboven genoemde vereisten van deskundigheid voldoen. De NVAO beoordeelt het panel als geheel op alle gevraagde deskundigheden en niet elk panellid individueel. Dit moet blijken uit recente ervaringen. Tot recent behoren ervaringen en activiteiten van de afgelopen vijf jaar;

- of twee panelleden relevante ervaring en expertise te hebben op het vlak van onderwijs;
- of ten minste één van de panelleden beschikt over een specifieke additionele deskundigheid als er sprake is van een bijzonder kenmerk of een specifiek didactisch concept;
- ten aanzien van de student-gebonden deskundigheid of de student ingeschreven staat bij een hoger onderwijs instelling of maximaal een jaar geleden afgestudeerd is ten tijde van de beoordeling.

De NVAO beoordeelt deskundigheden van het panel in de context van de te beoordelen opleiding. Bij de ene opleiding kan bijv. aan werkveldeskundigheid meer gewicht worden toegekend en bij een andere opleiding aan internationale deskundigheid. Het gewicht van de deskundigheden kan variëren, wel moet ieder type deskundigheid vertegenwoordigd zijn in het panel. De NVAO kan besluiten een bindende voordracht te doen voor de panelsamenstelling als de instellingen er zelf niet in slagen. Onbekend is hoe vaak dat precies gebeurt, wel geeft de NVAO aan dat dit zeer uitzonderlijk is.

Ervaringen actoren met de goedkeuring van het panel ten aanzien van deskundigheid
De gesprekspartners geven aan dat instellingen de panelsamenstelling ervaren als uitdagend. Het is vaak lastig voldoende deskundige panelleden te vinden die ook onafhankelijk zijn en die tijd beschikbaar willen en kunnen maken voor de visitaties. Sommige gesprekspartners geven aan dat er instellingen zijn die hun medewerkers bepaald niet aanmoedigen om in panels zitting te nemen.

Een panel bestaat minimaal uit vier leden wie een het studentlid is. Sommige gesprekspartners geven aan dat drie peers (naast het student-lid) wordt ervaren als weinig. Soms houden instellingen daar aan vast gezien de kosten van een extra peer, andere keren kiezen instellingen daarom voor vijf panelleden. Bij eenvoudige opleidingen, zonder varianten, afstudeerrichtingen of extra locaties, vinden instellingen vier panelleden wel voldoende. De NVAO vindt het niet haar taak te analyseren hoe vaak en in welke situaties sprake is van panels met vier of vijf leden. Wel bekijkt de NVAO per opleiding of de deskundigheden van het panel voldoende zijn om de beoordeling uit te voeren.

Het komt geregeld voor dat de NVAO aanvullende vragen stelt aan de secretaris die door de opleidingen is ingehuurd. De NVAO houdt niet bij hoe vaak zij aanvullende vragen stelt. Zij schat in, zoals eerder vermeld, dat n.a.v. de vragen van de NVAO in 5-10% van de panelaanvragen een aanpassing van het panel noodzakelijk is om aan de gestelde deskundigheidseisen te voldoen. Het komt zelden voor dat een panelaanvraag wordt afgewezen omdat er in het behandelproces al aanpassingen zijn gedaan voor de officiële panelaanvraag wordt ingediend.

Alle gesprekspartners zijn over het algemeen tevreden over de procedure rond goedkeuring van het panel. Door een enkele deelnemer wordt aangegeven dat er een verschil kan zitten tussen NVAO medewerkers; de een zou iets strenger toetsen dan de ander. Andere secretarissen hebben hier geen ervaring mee. Wel is de algemene ervaring dat de NVAO afwijzingen altijd terugkoppelt naar de secretaris met een duidelijke uitleg.

4.2.3 de scholing van secretarissen en panelleden

Beschrijving van de scholing van secretarissen en panelleden
Een deskundige uitvoering van visitaties wordt bevorderd door de scholingen die de NVAO verzorgt voor secretarissen. De NVAO biedt eenmalige trainingen aan voor secretarissen, waarna zij in een register (zonder wettelijke status) van de NVAO worden opgenomen. Ook organiseert de NVAO korte professionaliseringsbijeenkomsten voor degenen die al secretaris zijn. Evaluatiebureaus bieden eveneens additionele trainingen aan voor de secretarissen van hun eigen bureau.

De evaluatiebureaus zijn verantwoordelijk voor de instructie en/of training van panelleden. Om dat te faciliteren heeft de NVAO samen met evaluatiebureaus het train-the-trainer programma opgezet voor voorzitters van panels.
Panelleden, de voorzitters intensiever dan de andere panelleden, worden voorafgaand aan het locatiebezoek door de secretaris voorgelicht over het kader en de procedure van de beoordeling, over de taak van het panel en over de van panelleden verwachte attitude tijdens de beoordeling. De evaluatiebureaus en secretarissen bepalen zelf hoe die informatiesessie wordt ingericht.

Ervaringen van actoren met de scholing van secretarissen en panelleden
Een breed gedeelde opvatting onder gespreksdeelnemers is dat er voor het verloop van een visitatie veel afhangt van de deskundigheid van secretarissen.
De gesprekspartners uit het hoger onderwijs hebben geen ervaring met de scholing van secretarissen, maar geven wel aan dat de meeste secretarissen goed functioneren. Tegelijkertijd geven ze aan dat er grote verschillen kunnen bestaan in expertise/ervaring van verschillende secretarissen.

De NVAO schenkt in de basistraining voor secretarissen aandacht aan de inhoud van de standaarden, de onderbouwing die bij een oordeel nodig is en aan het schrijven van een rapport. De gesproken secretarissen geven aan dat de eenmalige basistraining voor secretarissen van de NVAO slechts een eerste beperkte stap is naar het goed functioneren als secretaris. Meerdere secretarissen geven aan dat je een jaar moet hebben gewerkt als secretaris voor je het vak echt onder de knie hebt. Meerdere gesprekspartners geven aan dat evaluatiebureaus zelf ook scholing en begeleiding organiseren, maar dat die in intensiteit tussen de bureaus uit een kan lopen. De evaluatiebureaus zelf zeggen dat ze hier veel in investeren. Daarnaast zijn er ook zelfstandig werkende secretarissen die zelf activiteiten voor hun verdere ontwikkeling moeten organiseren. Sommige zelfstandig werkende secretarissen zijn aangesloten bij een netwerk van zelfstandig secretarissen waarin ze hun ervaringen delen.

De NVAO heeft, anders dan bij secretarissen, geen rol in de deskundigheidsbevordering van panelleden. Dat is een taak van de evaluatiebureaus. Zij zegt ook geen zicht te hebben op de mate waarin training wordt gegeven, maar hoort wel dat de invulling uiteen loopt. De NVAO vindt het risicovol dat zo verschillen kunnen ontstaan in de wijze waarop panelleden het beoordelingskader hanteren en in de benadering (meer of minder constructief kritisch) die zij kiezen. Dit ziet de NVAO als een risico voor de betrouwbaarheid van de oordeelsvorming.

Sommige panelleden en secretarissen geven in de gesprekken aan dat de deskundigheidsbevordering erg kan verschillen; van schriftelijke informatie tot een training van een dag, en training voor alle leden of training van alleen van de voorzitter. Aangezien de ervaring en de deskundigheid van de panelleden ook sterk

uiteen loopt, vinden vele gesprekspartners die variatie logisch en vaak passend. Een omvangrijke professionalisering voor een ervaren, hoog gekwalificeerde peer die mogelijk maar een maal in zijn leven als panellid optreedt zou men niet passend vinden. Het zou bovendien de beschikbaarheid van panelleden doen terug lopen. Secretarissen merken ook op dat instellingen bewust iemand als panelvoorzitter vragen omdat ze zijn sociale vaardigheden en voorzitterskwaliteiten kennen. Mogelijk is intervisie voor panelvoorzitters interessanter dan een vorm van scholing.

Sommige gesprekspartners (panelleden) hebben aangegeven dat zij zelf nooit een algemene training gevolgd hebben als panellid. Verschillende panelleden geven aan dat het goed zou zijn als er een algemeen professionaliseringsaanbod van de NVAO beschikbaar zou zijn voor nieuwe panelleden. Mogelijk zijn korte online videoclips een weinig belastende mogelijkheid. Sommige panelleden suggereren een apart informatiepakket voor buitenlandse panelleden te ontwikkelen. Ook studentleden geven aan dat aparte informatie voor studenten die voor het eerst in een panel zitten, nu wordt gemist.

Sommige gesprekspartners van niet bekostigde instellingen vinden dat panels vaak te weinig kennis hebben van het niet bekostigd onderwijs. Zo gaf een deelnemer aan daarom zelf een extra informatiesessie over de processen in het niet bekostigd onderwijs te verzorgen. Anderen uit het niet bekostigd onderwijs geven aan dat de kennis van panelleden over hun type onderwijs de laatste jaren sterk verbeterd is.

4.2.4 Overige ervaringen van de actoren met deskundigheid

De gesprekspartners noemden geen nieuwe elementen uit de werkwijze bij opleidingsbeoordelingen die bijdragen aan deskundige opleidingsbeoordelingen. Zij vonden over het algemeen uitbreiding van de procedures ook niet nodig. In het algemeen vinden de gesprekspartners dat de opleidingsbeoordelingen nu deskundig tot stand komen.

Een mogelijk risico in de visie van sommige gesprekspartners is dat panelleden wel deskundig zijn, maar stokpaardjes hebben, een specifieke expertise waar ze teveel de nadruk op leggen. Het hebben van een ervaren secretaris wordt gezien als cruciaal voor onafhankelijke en deskundige opleidingsbeoordelingen. Een secretaris moet niet op de stoel van de voorzitter gaan zitten, maar dient wel in staat te zijn een panel bij te sturen. Een goede secretaris is in staat om stokpaardjes te identificeren en waar nodig sturing te geven aan het proces. Peers zijn over het algemeen positief over de deskundigheid en rol van de secretaris.

4.3 OORDEEL VAN DE INSPECTIE OVER DESKUNDIGHEID

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag in welke mate de huidige werkwijze bij beoordelingen van bestaande opleidingen bijdraagt aan deskundige beoordelingen en accreditaties. De inspectie is hierover positief: we zijn van oordeel dat de deskundigheid door de drie elementen in de huidige werkwijze voldoende wordt geborgd.

Wij baseren ons oordeel op de identificatie van de onderstaande drie elementen in de werkwijze en de positieve waardering van ieder van deze elementen. Die positieve waardering is gestoeld op de over het algemeen goede ervaringen van de actoren, soms bevestigd door onze toezichtservaring. We gaan apart op de drie elementen in, en geven daarbij meteen aan waar verdere verbetering mogelijk is:

1. De afbakening van het begrip deskundigheid door de NVAO;
2. De procedure rond de goedkeuring van het panel ten aanzien van deskundigheid;
3. De professionalisering van secretarissen en panelleden.

Afbakening van het begrip deskundigheid
De inspectie is op grond van documentstudie, bijwonen van vergaderingen van de medewerkers van de NVAO over de panelgoedkeuring en op grond van gesprekken met betrokkenen van mening dat het begrip deskundigheid zoals opgesteld door de NVAO goed geoperationaliseerd is en daarmee bijdraagt aan realisatie van de standaard deskundigheid uit het onderzoekskader voor het accreditatiestelsel.

Een kanttekening: uit diverse toezichtscontacten die de inspectie met instellingen heeft, blijkt wel dat het krijgen van een positief accreditatiebesluit niet betekent dat de opleiding geheel conform de wet handelt. Zo kan de toetsing een voldoende krijgen omdat het bij de visitatiepanels en NVAO is belegd die de basiskwaliteit beoordelen, terwijl tegelijkertijd de examencommissie niet aan alle wettelijke bepalingen voldoet. Het realiseren van basiskwaliteit is belegd in het accreditatiestelsel, het toezicht op de naleving van de wet bij de inspectie. Deskundigheid ten aanzien van wettelijke voorschriften maakt daarom nu terecht geen onderdeel uit van de deskundigheidsvereisten voor het panel.

De inspectie doet een tweetal aanbevelingen om de operationalisatie van deskundigheid verder te verbeteren.

Allereerst, het belang van enkele specifieke deskundigheden is afhankelijk van de context van de opleiding. Een voorbeeld: soms is de meerwaarde van kennis van de aard van de opleiding in internationaal vergelijkend perspectief minder evident. De vraag is dan ook of internationale deskundigheid standaard een vereiste moet zijn. Het standaard opnemen van internationale deskundigheid heeft tot gevolg dat er minder ruimte is om andere expertises te versterken. Daarom beveelt de inspectie het volgende aan: maak meer maatwerk mogelijk door Nederlandstalige opleidingen toe te staan een beargumenteerd verzoek in te dienen bij de NVAO om geen internationale deskundigheid in het panel op te nemen. De inspectie realiseert zich dat de ENQA review juist het belang van internationale expertise benadrukt; de onderbouwing van de opleiding en de beargumenteerde afweging van de NVAO over het afzien van internationale expertise in een panel in geval van specifieke opleidingen zal daarom zeer zorgvuldig en afgestemd met de ENQA dienen te zijn.

De tweede aanbeveling die de inspectie doet ten aanzien van de afbakening van het begrip deskundigheid betreft de deskundigheid ten aanzien van de beroepsvereisten die voor sommige opleidingen wettelijk zijn vastgelegd. De kennis van deze specifieke beroepsvereisten is momenteel niet opgenomen door de NVAO als één van de vereiste deskundigheden in een panel. Beroepsvereisten spelen bijv. bij opleidingen in de gezondheidszorg, het onderwijs en bij toga beroepen. Dat deze specifieke kennis momenteel niet wordt erkend als vereiste deskundigheid, is naar de mening van de inspectie onwenselijk. Wij baseren ons daarbij op onze toezichtservaring. Zo hebben we in verschillende onderzoeken (o.a. routes naar het leraarschap, (Inspectie van het Onderwijs, 2020b)) aangegeven dat er risico’s zijn dat de kwaliteit van de voorbereiding op het leraarschap onderbelicht blijft.

Soms kunnen beroepsvereisten weliswaar overlappen met de werkvelddeskundigheid, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn aangezien het werkveld van opleidingen erg breed kan zijn en de beroepsvereisten mogelijk alleen voor een bepaalde variant van de opleiding gelden. Aanwezigheid van een panellid dat deskundig is op het gebied van de specifieke beroepsvereisten, kan dat risico bij

geaccrediteerde opleidingen beperken. Daarom beveelt de inspectie aan om de richtlijn deskundigheden panelleden (NVAO, z.d.) aan te passen.

De procedure van de goedkeuring van het panel ten aanzien van deskundigheid en de beschikbaarheid van deskundigheden
De procedure van goedkeuring van het panel draagt bij aan de realisatie van de standaard deskundigheid uit het onderzoekskader. Het is bepaald geen loze procedure gezien de frequentie van het contact tussen de NVAO en de secretarissen of instellingen. Dit contact wordt door de secretarissen en instellingen veelal als nuttig en prettig ervaren.

De inspectie beveelt de NVAO aan om analyses uit te voeren en openbaar te rapporteren over de omvang en samenstelling van panels, met het oog op de transparantie en het innoveren van het accreditatiestelsel.
Een tweede aanbeveling richt zich vooral op de instellingen en betreft de beschikbaarheid van deskundige panelleden als het gaat om toetsdeskundigheid. Vele gesprekspartners spraken hun zorg uit of de panels voldoende op de hoogte zijn van de vele nieuwe ontwikkelingen op het gebied van toetsing. De inspectie beveelt instellingen, mogelijk gecoördineerd door hun koepel, aan om beleid te ontwikkelen dat peers stimuleert zich beschikbaar te stellen als panellid.

De scholing van secretarissen en panelleden
De inspectie constateert dat de secretaris en de panelvoorzitter van groot belang zijn voor een goede visitatie. Voor de secretarissen heeft de NVAO een verplicht initieel en een vrijwillig vervolg-aanbod. De secretarissen die in dienst zijn van een bureau, krijgen via hun bureau ook de ruimte voor verdere professionalisering en intern overleg. Zelfstandige secretarissen moeten zelf zorg dragen voor hun verdere professionalisering. Doordat de professionalisering van de secretarissen slechts gedeeltelijk bij de NVAO belegd is, ontbreekt een landelijk zicht op de professionalisering.

Verder constateert de inspectie dat de variatie in professionalisering tussen panelvoorzitters nog groter is omdat er voor hen op dit moment in zijn geheel geen landelijk gecoördineerd aanbod bestaat. Deze panelvoorzitters zijn peers en geen professionele beoordelaars, maar hebben wel de taak het beoordelingsproces goed te laten verlopen. We realiseren ons dat het inherent is aan een systeem met beoordelingen door peers in plaats van door professionele auditoren, dat de beoordelaarsvaardigheden minder onderwerp van training kunnen zijn. Toch beveelt de inspectie aan om op onderdelen het professionaliseringsaanbod te versterken. We adviseren de NVAO een aanbod te ontwikkelen:

- Een module voor buitenlandse panelleden om hen op de hoogte te stellen van het Nederlandse onderwijssysteem, bijvoorbeeld over de positie van de examencommissie;
- Een module voor panelvoorzitters om hen (nog) gevoeliger te maken voor de onafhankelijke positie van het panel en de mogelijke spanning die de bekostigingssystematiek met zich mee kan brengen;
- Een intervisie platform dat panelvoorzitters de mogelijkheid biedt laagdrempelig met elkaar ervaringen uit te wisselen;
- Een module voor beginnende studentleden om hen meer bekend te maken met de organisatie van een ho instelling.

Samenvattend
De inspectie is van oordeel dat de beschreven verschillende elementen in de huidige werkwijze voor beoordelingen van bestaande opleidingen in voldoende mate een deskundige oordeelsvorming bevorderen. De inspectie heeft eerder in deze paragraaf enkele aanbevelingen gedaan om deskundigheid in het huidige stelsel verder te versterken. Resumerend, zijn de aanbevelingen als volgt:

Aan de minister:

- geef de NVAO de taak om ook voor panelleden professionalisering aan te bieden (OCW).

Aan de NVAO:

- ontwikkel landelijk een professionaliseringsaanbod voor panelleden: een module voor buitenlandse panelleden, een module voor voorzitters van visitatiepanels en een module voor studentleden. Richt daarnaast een intervisie platform in voor de voorzitters van panels;
- maak analyses over de samenstelling van panels en de frequentie van aanpassingen ten aanzien van onderbelichte deskundigheden met het oog op de borging en het lerend vermogen;
- breidt de deskundigheidsvereisten uit met kennis van de beroepsvereisten, in het geval een opleiding of een variant binnen de opleiding daartoe opleidt;
- maak meer maatwerk mogelijk ten aanzien van het vereiste internationale deskundigheid door instellingen de mogelijkheid te bieden een beargumenteerd verzoek in te dienen om geen internationale expertise in het panel op te nemen.

Aan instellingen:

- Maak een plan om deskundigen te stimuleren zich als peer voor een visitatiepanel beschikbaar te stellen. Heb daarbij extra aandacht voor deskundigen met actuele toetsdeskundigheid (instellingen, mogelijk gecoördineerd door de VH. UNL, NRTO).

5. VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

5.1 INTRODUCTIE

In deze paragraaf bespreken we de landelijk gehanteerde werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen waarmee bevorderd wordt dat de uitspraken valide en betrouwbaar zijn.
Betrouwbaarheid ziet op de mate waarin verschillende beoordelaars van eenzelfde situatie tot hetzelfde oordeel komen. Dan is uiteraard van belang dat de beoordelaars deskundig en onafhankelijk zijn. De standaarden onafhankelijkheid en deskundigheid zijn al in de vorige twee hoofdstukken besproken.

Validiteit geeft antwoord op de vraag: meet je wat je beoogt te meten?
Bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen wordt een uitspraak gedaan over de basiskwaliteit van opleidingen via twee stappen:

a. Doet de opleiding wat ze belooft? Zijn de leerresultaten die de opleiding beoogt, vertaald in het curriculum en in de toetsing en zijn die resultaten ook te zien in de eindwerken?
b. Zijn de beoogde leerresultaten op het juiste niveau en van de juiste oriëntatie (hbo of wo)? Voor zover van toepassing zijn de beoogde leerresultaten tevens in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving.

De bovenstaande omschrijving van het begrip basiskwaliteit is in het beoordelingskader accreditatiestelsel van de NVAO opgenomen en sluit aan op bepalingen in de ESG en WHW.

De ESG noemt het belang van valide en betrouwbare beoordelingen. Externe kwaliteitszorgprocessen moeten betrouwbaar en nuttig zijn. Ze behoren op de juiste manier en consistent te worden geïmplementeerd. Ook moeten ze worden gepubliceerd. De ESG vermeldt dat betrouwbare data cruciaal is voor het nemen van beslissingen en om te weten wat werkt en wat extra aandacht behoeft.
In de WHW is geregeld dat oordelen en accreditaties van opleidingen geschieden aan de hand van een accreditatiekader met standaarden en beslisregels (artikel 5.3 WHW lid 1 onderdeel c en e). Ook zaken als de visitatiegroepen, de beoordeling door peers en de bijdrage van studenten aan de zelfevaluatie zijn wettelijk verankerd (zie de artikelen 5.3, eerste lid, onderdeel c en e, 5.12, 5.13, 5.18 en 5.19, van de WHW).

De inspectie heeft in het proces van visitatie en accreditatie van opleidingen zes elementen in de landelijke werkwijze onderscheiden die bijdragen aan betrouwbare en valide beoordelingen. Deze elementen zijn terug te vinden in het beoordelingskader accreditatiestelsel en zijn soms toegelicht in publicaties van het departement. Door de beschrijving van de zes elementen beantwoorden we ten aanzien van validiteit en betrouwbaarheid onze eerste onderzoeksvraag: welke elementen in de werkwijze binnen het huidige accreditatiestelsel beogen bij te dragen aan betrouwbare en valide beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen?

In paragraaf 5.2 beschrijven we de zes elementen van de werkwijze afzonderlijk. Bij ieder element geven we de ervaring van verschillende actoren weer. Hiermee beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag ten aanzien van validiteit en betrouwbaarheid die luidt: welke ervaringen hebben betrokkenen, dat wil zeggen de hoger onderwijsinstellingen, de NVAO, de visitatiepanels en secretarissen met deze werkwijze? In paragraaf 5.3 geven we antwoord op de derde onderzoeksvraag ten aanzien van validiteit en betrouwbaarheid. De derde vraag luidt: in welke mate

dragen de elementen in de werkwijze volgens de inspectie bij aan valide en betrouwbare beoordelingen en accreditaties? Deze slotparagraaf bevat dus het inspectie oordeel.

De zes elementen in de werkwijze die volgens de inspectie de validiteit en betrouwbaarheid bevorderen, zijn:

a. het beoordelingskader en de beslisregels,
b. de clustergewijze visitatie,
c. de betrokkenheid van de studenten bij de zelfevaluatie,
d. het bezoek en de mogelijkheid tot vertrouwelijke gesprekken,
e. de wijze van beoordeling door meerdere peers,
f. de check op de onderbouwing van de oordelen van het panel.

De gesprekspartners hebben geen aanvullende elementen genoemd. Wel hebben ze aangegeven dat binnen het beoordelingskader en de beslisregels de beoordeling van eindwerken huns inziens een erg belangrijk element is.

5.2 ELEMENTEN IN DE WERKWIJZE TER BEVORDERING VAN VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

5.2.1 Het beoordelingskader en de beslisregels

Omschrijving beoordelingskader en beslisregels
Het beoordelingskader van de NVAO bevat de standaarden, beslisregels en het beoordelingsproces voor de visitatie en accreditatie van een bestaande opleiding. Deze dragen volgens de inspectie in belangrijke mate bij aan valide en betrouwbare oordelen en accreditaties. Het beoordelingskader behoeft goedkeuring van de Minister die het kader gedurende vier weken voorlegt aan de beide kamers der Staten Generaal. Voorafgaand aan de vaststelling van het kader voert de NVAO overleg met vertegenwoordigers van de gezamenlijke instellingen voor hoger onderwijs en andere betrokkenen, waaronder studentenorganisaties en de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel (art. 5.3 lid 2 WHW). Door deze procedure is gegarandeerd dat het beoordelingskader voldoende aansluit bij hetgeen maatschappelijk relevant wordt geacht voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Mist de minister of het parlement zaken die wel bij de basiskwaliteit van een opleiding horen, dan voorziet de procedure erin dat zaken toegevoegd kunnen worden. Een positief accreditatiebesluit betekent dat de opleiding voldoet aan de basiskwaliteit.

Bij de invulling van het begrip basiskwaliteit is ruimte voor hetgeen de opleiding onder kwaliteit verstaat, omdat het beoordelingskader aansluit bij de beoogde leerresultaten die de opleiding zelf omschrijft. Met andere woorden, de standaarden in het beoordelingskader zijn open geformuleerd en vertrekken vanuit de visie van de opleiding. De opleiding toont in een zelfevaluatie aan dat de onderwijspraktijk voldoet aan de standaarden uit het beoordelingskader. De beoordeling van het visitatiepanel richt zich op gerealiseerde kwaliteit, niet op de voornemens van de opleiding. Aan de orde komen (a) de beoogde leerresultaten, (b) de inrichting van het onderwijsproces met het curriculum, de leeromgeving, het docententeam, (c) de toetsing en (d) de gerealiseerde leerresultaten.

De beoordeling is valide als daadwerkelijk beoordeeld is of de opleiding doet wat ze belooft in het onderwijsproces, de toetsing en de realisatie en als de beloofde leerresultaten op het juiste niveau en van de juiste oriëntatie (hbo/wo) zijn. De

beoordeling van eindwerken is daarvan een onderdeel. De validiteit wordt bevorderd door een omschrijving van de standaarden in het beoordelingskader; daarmee wordt immers verduidelijkt wat in ieder geval aan bod moet komen. De betrouwbaarheid van de beoordeling wordt bevorderd door de beslisregels die in het kader zijn opgenomen. De beslisregels garanderen dat tot een algemeen oordeel over de (basis)kwaliteit van de opleiding wordt besloten door de kwaliteitsaspecten in samenhang te wegen. Het panel is verplicht de beslisregels in het kader te volgen; deze gestandaardiseerde weging van de standaarden draagt bij aan de betrouwbaarheid van de oordelen.

Ervaringen van actoren met het beoordelingskader en de beslisregels
Deze paragraaf bevat ervaringen en opvattingen van actoren waarmee de inspectie gesproken heeft over de werkwijze bij opleidingsbeoordelingen die bijdragen aan de validiteit en betrouwbaarheid. Het oordeel van de inspectie zelf t.a.v. de werkwijze gericht op validiteit en betrouwbaarheid is opgenomen in paragraaf 5.3.

De meeste gesprekspartners vinden het beoordelingskader en de beslisregels erg belangrijk voor de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen. Velen vinden het een goed analysekader dat ervoor zorgt dat alle relevante aspecten aan bod komen. De gesproken peers gaven aan dat het kader hen voldoende houvast geeft.
Over het algemeen was men ook positief over het open karakter van het beoordelingskader; dit geeft ruimte voor de eigenheid van de opleiding en voor een ontwikkelgericht karakter van de beoordeling. Verschillende medewerkers van instellingen gaven aan dat een visitatie leerzaam is, dat het dwingt om ondanks alle werkdrukte tijd te maken voor reflectie en evaluatie. Verschillende gesprekspartners vonden dat de mate waarin een opleiding gebruik maakt van de openheid van het kader, in belangrijke mate bepaalt hoeveel een opleiding aan de resultaten van de visitatie heeft. De inspectie heeft geen voorstanders gehoord van een meer gedetailleerd beoordelingskader.

Velen benadrukten het belang van de samenhang tussen de standaarden. Het gerealiseerde eindniveau kan bijvoorbeeld niet los gezien en beoordeeld worden van de beoogde leerresultaten en van de toetsing. Om een ander voorbeeld te geven: als een onderdeel van de gerealiseerde leerresultaten zwakker is dan andere onderdelen, is dat voor het panel aanleiding om erop te letten hoe die onderdelen in het onderwijsleerproces (standaard 2) een plaats hebben. Volgens onze gesprekspartners kan alleen een samenhangende integrale beoordeling van de standaarden leiden tot een uitspraak over de kwaliteit van de opleiding.
Volgens sommige gesprekspartners uit het wo namen sommige panels de samenhang onvoldoende in ogenschouw, bijvoorbeeld door eindwerken te beoordelen los van de door de opleiding vastgestelde rubrics (beoordelingsvoorschrift). Zowel de gesproken secretarissen, peers als de NVAO benoemden een dergelijke werkwijze strijdig met het accreditatiekader. Secretarissen die we spraken, gaven aan vanuit hun rol het panel ook te wijzen op de noodzaak van een samenhangende beoordeling.

Hoewel de voordelen van het open kader overheersen, noemen de actoren ook twee risico's voor de betrouwbaarheid en validiteit, soms met voorstellen hoe met die risico's het beste om te gaan. Het belangrijkste risico van een open kader is volgens onze gesprekspartners dat het ruimte biedt voor verschillende interpretaties van de standaarden door de panels. Het kan gebeuren dat een panellid focust op een stokpaardje, of uitgaat van foutieve interpretaties van regelgeving (bijvoorbeeld als ze meer vertrouwd zijn met de regelgeving voor het bekostigd onderwijs en een niet-bekostigde opleiding visiteren). Een enkele gesprekspartner gaf ook aan het beoordelingskader van de NVAO verouderd te vinden in de omgang met

studiebelastingsuren. De NVAO merkt op dat het kader aansluit bij de huidige wetgeving waarin (ook voor flexibele leerroutes) is vastgelegd dat een opleiding bestaat uit onderwijseenheden die gekoppeld zijn aan studeerbaarheid en ECTS (studiebelastingsuren). De oplossing voor verschillende interpretaties dient volgens de meeste gesprekspartners niet gezocht te worden in een verdere uitwerking van het beoordelingskader, wel in een goede positionering van de secretaris die het beoordelingskader goed kent. Zo mogelijk aangevuld met professionalisering van het visitatiepanel en dan met name van de voorzitter.

Een tweede risico dat gesprekspartners noemen bij het beoordelingskader en de beslisregels in relatie tot validiteit en betrouwbaarheid betreft standaard 1 de beoogde leerresultaten. Op dit moment is vastgelegd dat een opleiding niet voldoet aan de basiskwaliteit als de beoogde leerresultaten niet van voldoende niveau zijn; de opleiding moet dan afgebouwd worden. Een hersteltermijn behoort niet tot de mogelijkheden, zie art. 3.9 Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

Verschillende leden van visitatiepanels, secretarissen en ook sommige opleidingen geven aan dat het moeilijk is om kritische opmerkingen over de beoogde leerresultaten te plaatsen in de zelfevaluatie of in het visitatierapport omdat het gewicht van standaard 1 zo zwaar is. Sommige peers gaven aan dit op te lossen door opmerkingen die eigenlijk de beoogde leerresultaten betreffen, onder te brengen bij een andere standaard. Dat ondergraaft de validiteit van de oordelen. Deze peers zouden graag een (korte) hersteltermijn bij standaard 1 zien. Andere opleidingen en ook de NVAO, merken op dat de beoogde leerresultaten zo essentieel zijn, dat daar eigenlijk geen hersteltermijn bij past.

5.2.2 De clustergewijze visitatie

Beschrijving van de werkwijze van clustergewijze visitatie
Opleidingen worden beoordeeld in visitatiegroepen. Dat zijn groepen (clusters) van gelijksoortige opleidingen die als groep door een panel worden beoordeeld. Een dergelijk cluster dient bij de NVAO een aanvraag in voor een panelsamenstelling die in zijn totaliteit voldoet aan alle deskundigheids- en onafhankelijkheidseisen. De leden van een panel zijn 'peers' van de te beoordelen opleidingen en een student-lid. Per opleiding kan de samenstelling van het panel iets aangepast worden, bijvoorbeeld door toevoeging van een lid met specifieke expertise t.a.v. de benaderingswijze van een bepaalde opleiding uit het cluster. Dan geldt dat er tussen de diverse deelpanels een personele overlap is. Dat wordt wel een dakpan-constructie genoemd. Om praktische redenen kunnen instellingen voorstellen een zeer grote visitatiegroep op te splitsen in kleinere groepen.

Ervaringen van actoren met de clustergewijze visitatie
Ervaringen van actoren met clustergewijze visitatie verschillen sterk. De inrichting van clustergewijze visitatie verschilt ook tussen hbo en wo: in het wo bezoekt een panel in korte tijd vaak verwante opleidingen van een instelling. In het hbo bezoekt een panel opleidingen van verschillende instellingen, gespreid over een ruimere tijdsperiode. De personele overlap tussen de panels in het hbo is vaak beperkt (dakpan-constructie). Sommige leden van visitatiepanels en secretarissen geven aan dat clustergewijze visitatie in beperkte mate bijdraagt aan betrouwbare oordelen door verruiming van het referentiekader van panelleden. Medewerkers uit het wo gaven aan dat clustergewijze visitatie bijdraagt aan de vergelijkbaarheid, en daarmee goed is voor een panel. Het helpt een cluster huns inziens verder. Andere gesprekspartners uit het wo plaatsten kritische kanttekeningen bij de clustergewijze visitatie. Zij gaven aan dat clustergewijze visitatie veel logistieke problemen meebrengt en dat er ook andere mogelijkheden zijn om de validiteit en

betrouwbaarheid te versterken. Zij merkten op dat het bovendien voor sommige opleidingen lastig is om verwante opleidingen te vinden die goed bij elkaar in een cluster pasten. Dat was bijvoorbeeld het geval bij interdisciplinaire opleidingen.

De gesprekspartners uit het hbo waren kritisch over clustergewijze visitatie. Ze noemden logistieke problemen en gaven aan dat de bijdrage van clustergewijze visitatie aan de betrouwbaarheid en validiteit beperkt werd, doordat er in de praktijk vaak weinig overlap was in samenstelling van het panel. Ook lagen de bezoeken in tijd verder uiteen waardoor panelleden minder een gedeeld referentiekader opbouwden. Enkele gesprekspartners uit het niet-bekostigd onderwijs gaven als nadeel van clustergewijze visitatie aan dat het panel dan minder kennis had van het niet bekostigd onderwijs, omdat de leden door bekostigde en niet-bekostigde instellingen waren voorgedragen. Andere gesprekspartners uit het niet-bekostigd onderwijs vonden dat de kennis van panels over het niet-bekostigd onderwijs de laatste jaren veel beter is dan in het verdere verleden.

Veel actoren, zowel uit hbo als wo, associëren clustergewijze visitatie niet zozeer met een bevordering van betrouwbaarheid. Ze denken eerder aan de nadelen van clustergewijze visitatie. Ten eerste de logistieke lasten die het met zich meebrengt voor instellingen. Ten tweede het unieke karakter van sommige opleidingen dat in een clustervisitatie minder tot zijn recht zou komen. De beoordeling wordt volgens deze gesprekspartners dan juist minder valide en betrouwbaar door gebrek aan deskundigheid van het panel.

De nadelen zouden in principe beperkt kunnen worden door grote clusters te splitsen in kleinere groepen met een eigen visitatiepanel. Dat gebeurt nu in heel beperkte mate. Gesprekspartners waren niet of nauwelijks op de hoogte van de mogelijkheden daartoe.

5.2.3 De betrokkenheid van studenten bij de zelfevaluatie

Omschrijving van de betrokkenheid van studenten bij de zelfevaluatie
Ter voorbereiding van een visitatie maakt een opleiding een zelfevaluatie die door het bevoegd gezag (instellingsbestuur) wordt vastgesteld. Onderdeel van de zelfevaluatie is een door de studenten van de opleiding opgestelde bijdrage. De opleiding bevordert dat een onafhankelijke en representatieve bijdrage van studenten tot stand komt. De inbreng van studenten in de zelfevaluatie is vormvrij; soms kiezen studenten voor een video of een schrijven een eigen hoofdstuk. Door de inbreng van de studenten wordt bevorderd dat meerdere perspectieven op het kwaliteitsbegrip en de ervaren kwaliteit geëxpliciteerd worden. Dat draagt bij aan de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen van het visitatiepanel: het visitatiepanel krijgt informatie uit verschillende perspectieven, niet alleen vanuit het perspectief van het opleidingsmanagement. Een breed geïnformeerd panel komt tot meer afgewogen oordelen over de kwaliteit van de opleiding.

Ervaringen van actoren met de betrokkenheid van studenten bij de zelfevaluatie
Alle gesprekspartners vinden het van belang dat studenten een inbreng hebben in de zelfevaluatie. De kwaliteit van de inbreng wisselt volgens onze gesprekspartners evenwel sterk. Er zijn studenten die gewend zijn in hun opleiding te reflecteren en een heel goede, constructief kritische inbreng hebben. Die inbreng is waardevol, volgens secretarissen en peers die we spraken, zeker als de studenten zorgen dat hun inbreng representatief is voor wat alle studenten vinden. Daar tegenover geven peers en secretarissen ook voorbeelden van een magere studenteninbreng die inhoudelijk weinig voorstelt en slechts de opvatting van enkele studenten lijkt te

verwoorden. Secretarissen geven aan dat ze checken of de studenteninbreng alle standaarden van het accreditatiekader dekt. Enkele gesprekspartners suggereren dat soms meer begeleiding of ondersteuning door de opleiding tot een betere studenteninbreng zou kunnen leiden.

5.2.4 De wijze van beoordeling door meerdere peers

Omschrijving van de wijze van beoordeling door meerdere deskundigen
Een visitatiepanel bestaat uit ten minste vier leden onder wie een student. De essentie van het werken met een panel is dat leden elkaar aanvullen, aan elkaar hun opvatting toetsen en eventueel gewezen worden op hun eigen blinde vlekken. Dat groepsproces is van belang om tot valide en betrouwbare oordelen te komen. Het begint al bij de start van de visitatie: de vier (of meer) panelleden vormen elk onafhankelijk van elkaar een eigen oordeel over de kwaliteit van de opleiding aan de hand van de zelfevaluatie en de standaarden uit het accreditatiekader.

Voorafgaande aan de visitatie bespreken de panelleden hun eerste indrukken. In dit gesprek bepaalt het visitatiepanel de inzet en accenten voor de gesprekken tijdens het bezoek. Tijdens het bezoek zijn er veel korte momenten voor intern beraad van het panel ingelast. De leden van het visitatiepanel bevragen elkaar dan kritisch, de secretaris bewaakt dat alle standaarden voldoende beargumenteerd aan de orde komen.

Ervaringen van actoren met de wijze van beoordeling door meerdere peers
De NVAO geeft aan dat het de taak is van de secretarissen, al dan niet verbonden aan evaluatiebureaus, om de visitatie te organiseren inclusief het vooroverleg en de overlegmomenten op de dag zelf. De NVAO vindt de beoordeling door meerdere deskundigen van groot belang voor een valide en betrouwbaar oordeel. De NVAO geeft aan weinig zicht te hebben op de praktijk.

De leden van de panels en de secretarissen die we gesproken hebben, geven aan dat de basis voor valide en betrouwbare oordeelsvorming ligt in de wijze van beoordeling door meerdere peers. De kern van een peerreview is dat er een oordeel komt dat door meerdere deskundigen wordt gedragen. De onderlinge kalibratie, het uitwisselen en verdiepen van standpunten en het gezamenlijk gesprek met de opleiding zijn van groot belang om van een individueel oordeel een peerreview te maken. De gesproken secretarissen en panelleden vinden het cruciaal dat ze voldoende momenten tijdens de bezoekdag hebben voor onderling overleg, zonder aanwezigheid van medewerkers van de te beoordelen opleiding of instelling. De voorzitter en secretaris hebben de belangrijke rol om te zorgen dat het beoordelingskader goed wordt gehanteerd en alle gezichtspunten voldoende aan de orde komen. Veelal hebben de andere panelleden veel waardering voor de inbreng van het student-lid, zo ervaren de studenten zelf ook.

Medewerkers van instellingen hebben niet altijd zicht op het belang van de onderlinge gesprekken binnen het panel en onthielden zich in gesprekken met de inspectie daarom soms van een oordeel over het belang ervan. Anderen benadrukten juist dat meerdere panelleden van belang waren om te komen tot evenwichtige oordelen, zonder vakinhoudelijke stokpaardjes en zonder specifieke onderwijsbenadering.

5.2.5 Het bezoek en de mogelijkheid tot vertrouwelijke gesprekken

Omschrijving werkwijze bezoek en vertrouwelijke gesprekken
Een locatiebezoek maakt altijd deel uit van de beoordeling. Sinds 2018 bepalen de instellingen mede zelf het bezoekprogramma waarvan in ieder geval een gesprek met docenten en met studenten onderdeel uitmaakt. Tijdens het bezoek spreekt het visitatiepanel met diverse betrokkenen bij het onderwijs om dat wat in de zelfevaluatie over de standaarden is geschreven te kunnen verifiëren. Het panel voert veelal gezamenlijk gesprekken ter verheldering van de beschrijvingen in de zelfevaluatie.

Het panel biedt betrokkenen bij de opleiding ook buiten de gesprekken van het locatiebezoek de gelegenheid in vertrouwelijkheid zaken naar voren te brengen die zij van belang achten voor de beoordeling. Deze mogelijkheid is opgenomen in het programma en wordt bekend gemaakt binnen de instelling. Deze werkwijze bevordert dat het panel over zoveel mogelijk relevante informatie beschikt en daarmee betrouwbare en valide oordelen kan vellen. Veelal duurt een bezoek een dag, soms anderhalve dag.

Ervaringen van actoren met het bezoek en met de vertrouwelijke gesprekken
De meeste secretarissen hebben de ervaring dat ze in goed overleg met de instelling veelal tot een bezoekprogramma komen dat voor zowel de instelling als het panel goed past. Als voorbeeld schetsten onze gesprekspartners een opleiding die in het kader van de eigen ontwikkeling erg graag haar toekomstplannen besprak. Ook wilde de opleiding de panelleden individueel veel laten zien op een informatiemarkt. De secretaris berichtte de instelling dat het panel zowel over de afgelopen jaren als over de toekomstplannen wilde horen, om een goed oordeel te kunnen vellen. Teveel toekomstgerichtheid en teveel apart optrekken van panelleden bemoeilijkte volgens het panel een valide en betrouwbare oordeelsvorming over de huidige kwaliteit van de opleiding. Meestal past de opleiding het bezoekprogramma aan naar de behoeften van het visitatiepanel. Een enkele keer loopt volgens de gesproken secretarissen het overleg met de opleiding moeizaam als de wensen van de opleiding en het panel te zeer uiteenlopen en de opleiding zich teveel eigenaar voelt van het bezoekprogramma.

In het bezoekprogramma is altijd een mogelijkheid tot een vertrouwelijk gesprek, maar daar wordt zelden gebruik van gemaakt. De gesproken panelleden en secretarissen vertelden dat als er gebruik van wordt gemaakt, dat meestal is door studenten. De secretaris of de voorzitter checkt of het niet iemand is met een individueel probleem; een gesprek met het panel heeft alleen zin als het een issue is dat breder in de opleiding speelt. Indien er een gesprek wordt georganiseerd, is dat veelal op een andere locatie dan waar de opleiding gehuisvest is. Ook kunnen deze gesprekken online plaatsvinden met de voorzitter. In een enkel geval werd het vertrouwelijke gesprek wel op locatie gevoerd, wat volgens de betrokken peer afbreuk deed aan het vertrouwelijke karakter.

5.2.6 De check op de onderbouwing van de oordelen van het panel

Beschrijving van de check op de onderbouwing van oordelen van het panel
Het panel komt per standaard tot een gemotiveerd oordeel en onderbouwt dit vanuit de bevindingen tijdens de beoordeling. Tevens neemt het panel een gemotiveerd eindoordeel op in het rapport. De secretaris schrijft het visitatierapport voor het panel zonder zelf een oordeel over de opleiding uit te spreken; de taak van de secretaris is zorgdragen voor een ordelijk verloop van het proces en voor het juist hanteren van het kader. De NVAO beoordeelt het visitatierapport op navolgbaarheid van de oordelen en het eindoordeel en op consistentie met oordelen van andere panels.

Voor de beoordeling van accreditatieaanvragen heeft de NVAO interne werkwijzen opgesteld. Ook zijn er wekelijks kalibratiesessies waarin discussiepunten gezamenlijk worden besproken om tot consistente oordelen te komen, onafhankelijk van de NVAO medewerker die een dossier behandelt. De uitkomsten van die gesprekken worden vastgelegd zodat een kennisbasis ontstaat die leidt tot een consistente aanpak en oordelen. Wanneer het rapport daartoe aanleiding geeft, neemt de NVAO (via de opleiding/instelling) contact op met het panel voor aanvullende vragen en/of een gesprek. Dat kan ertoe leiden dat de NVAO afwijkt van het paneloordeel.

Ervaringen van actoren met de check van de NVAO op de onderbouwing van oordelen van het panel
De NVAO checkt de rapporten die zij krijgen van de panels op onderbouwing (feitencheck en consistentie). Als dat vragen oproept, hetgeen uitzonderingsgevallen zijn, gaat de NVAO in gesprek gaat met panels over de visitatierapporten. Zelden wijkt ze af van de oordelen van het panel. De NVAO kan niet kwantificeren hoe vaak dat wel gebeurt.

De secretarissen en peers die we gesproken hebben, geven ook aan dat het weinig gebeurt dat de NVAO vraagt om toelichting m.b.t. de oordelen. Over het algemeen vinden ze de keren dat de NVAO aanvullende vragen aan het panel stelt wel terecht. Zo gaf een peer het voorbeeld dat het panel met een positief oordeel kwam, zonder te weten welke problemen in het verleden bij die opleiding hadden gespeeld. De peer vond het terecht dat de NVAO hen alsnog informeerde over de voorgeschiedenis en ook dat de NVAO het gesprek voerde over het huidige oordeel. Na het gesprek nam de NVAO het oordeel van het visitatiepanel over. Ook secretarissen waren positief over de check door de NVAO. De NVAO stuurt huns inziens soms terecht bij als het panel komt met een rapport dat meer een plan-beoordeling is dan een beoordeling van de feitelijke kwaliteit. De secretarissen vertelden dat de NVAO in zulke gevallen informatie opvraagt via een online meeting of per mail. De ervaring van secretarissen is dat de NVAO het oordeel accepteert als het panel met een, eventueel aangevulde, goede onderbouwing komt.

De ervaring van hogescholen en niet bekostigde instellingen die we gesproken hebben, ligt in dezelfde positieve lijn. Ook volgens hen draagt de check van de NVAO op de onderbouwing van de oordelen van het panel bij aan de validiteit en betrouwbaarheid van oordelen. Daar tegenover staat de negatieve ervaring die verschillende medewerkers van universiteiten die we spraken, inbrachten. Zij gaven aan ongelukkig te zijn met de wijze waarop de NVAO met panels had gesproken bij de visitatie van de lerarenopleidingen. Zij vonden de communicatie van de NVAO over het waarom van die gesprekken onvoldoende, ze konden niet begrijpen waarom de NVAO met de panels over alle opleidingen in de visitatiegroep in gesprek wilde en niet alleen met enkele instellingen. Meerdere medewerkers gaven aan dat

de NVAO op de stoel van het panel ging zitten. Het lijkt er voor hen op dat de NVAO niet altijd vertrouwen heeft in het oordeel van het panel, terwijl huns inziens het panel het beste kan beoordelen of een verbetervoorstel nodig is om de basiskwaliteit te halen of dat het gaat om ontwikkeling boven op de basiskwaliteit. Andere medewerkers van universiteiten gaven aan, naast de ervaring met de communicatie over de lerarenopleidingen, geen negatieve ervaringen met de check van de NVAO te hebben.

Enkele medewerkers van universiteiten geven aan de onderbouwing in het visitatierapport soms voor verbetering vatbaar te vinden. Zij geven tevens aan de secretaris daarbij te willen verzoeken of op te dragen om delen van de zelfevaluatie in het rapport op te nemen; dit niet ter beïnvloeding van het oordeel van het visitatiepanel maar om een betere onderbouwing te krijgen. Sommige secretarissen die we spraken gaven aan dat zij dergelijke verzoeken soms wel degelijk ervaren als een druk om een kritische passage milder te formuleren.

Verschillende panelleden geven aan dat het de voorzitter en de secretaris zijn die het visitatierapport afronden. Zij wisten niet of en in welke mate de definitieve versie van het rapport afweek van de eerste versie die zij wel gezien hadden.

5.2.7 Overige opvattingen en ervaringen van de actoren t.a.v. validiteit en betrouwbaarheid

Vele gesprekpartners (zowel medewerkers van instellingen, leden van visitatiepanels als de NVAO) maakten de kanttekening dat bij een systeem met peers altijd in enige mate sprake is van een zekere intersubjectiviteit. Maar over het algemeen vinden de instellingen, visitatiepanels en NVAO dat betrouwbare en valide oordelen gegeven worden. De afschaffing van gedifferentieerde oordelen in 2018 vonden velen een aanpassing in de beoordeling die goed is uitgepakt. Wat excellent of goed is, is een sterk per discipline verschillend perspectief. De oordelen daarover waren minder betrouwbaar.

De gesprekspartners van opleidingen in hbo, wo en nbi herkenden veelal de oordelen, inclusief de kritische kanttekeningen van visitatiepanels. De leden van visitatiepanels en secretarissen met wie we spraken vonden dat de werkwijze voldoende waarborgen omvatten voor betrouwbare en valide oordelen. Ze benadrukten het belang van de gezamenlijke wijze van besluitvorming over de standaarden van het kader, de rol van de secretaris en de onafhankelijkheid en deskundigheid van panelleden. Ze waren er van overtuigd dat over het algemeen ook onvoldoendes werden uitgedeeld als dat nodig was.

De diepgang van de beoordeling is volgens sommige gesprekspartners wisselend; het hangt af van de deskundigheid van het panel, de mate waarin de opleiding gebruik maakt van de openheid van het beoordelingskader, de kwaliteit van de zelfevaluatie van de opleiding en de vraag of het panel zich op een opleidingsvariant kan concentreren of dat er meerdere varianten zijn (voltijd, deeltijd, duaal, ook uitstroomprofiel met wettelijke bekwaamheidseisen). Het ene panel focust meer op de processen, het andere panel meer op de uitkomst van die processen.

5.3 OORDEEL INSPECTIE VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag in welke mate de huidige werkwijze bij beoordelingen van bestaande opleidingen bijdraagt aan valide en betrouwbare beoordelingen en accreditaties volgens de inspectie. De inspectie is van oordeel dat de validiteit en betrouwbaarheid door de zes elementen in de huidige werkwijze voldoende wordt geborgd. Wij baseren ons oordeel op de identificatie van de

onderstaande zes elementen in de werkwijze en de positieve waardering van ieder van deze elementen. Die positieve waardering is gestoeld op de over het algemeen goede ervaringen van de actoren, soms bevestigd door onze toezichtservaring. We gaan apart op de zes elementen in, en geven daarbij meteen aan waar verdere verbetering wenselijk is.

1. het beoordelingskader en de beslisregels,
2. de clustergewijze visitatie,
3. de betrokkenheid van de studenten bij de zelfevaluatie,
4. het bezoek en de mogelijkheid tot vertrouwelijke gesprekken,
5. de wijze van beoordeling door meerdere peers,
6. de check op de onderbouwing van de oordelen van het panel.

Het beoordelingskader en de beslisregels
De inspectie vindt het beoordelingskader een belangrijk element in de werkwijze dat bijdraagt aan valide en betrouwbare oordelen. In het huidige beoordelingskader ervaren onze gesprekspartners van instellingen voldoende ruimte. Het kader impliceert een integrale beoordeling waarbij de standaarden in samenhang worden beoordeeld. Die samenhangende beoordeling is onzes inziens noodzakelijk voor de validiteit en betrouwbaarheid van het oordeel. Zo kan geen valide en betrouwbare uitspraak worden gedaan over de realisatie van de beoogde leerresultaten als dit niet in samenhang met de beoogde leerresultaten en met de toetsing wordt beoordeeld. De inspectie is van oordeel dat het beoordelingskader voldoende bijdraagt aan de validiteit en betrouwbaarheid, enerzijds omdat het kader systematisch doordacht is en anderzijds omdat het ook in de praktijk wordt toegepast. Al onze gesprekspartners geven aan dat het kader consequent wordt gehanteerd.

Op basis van de gesprekken ziet de inspectie wel twee belangrijke verbetermogelijkheden van het beoordelingskader. De eerste betreft de beslisregels bij standaard 1: de beoogde leerresultaten. Als het panel een onvoldoende geeft op deze standaard moet de opleiding afgebouwd worden; de opleiding kan geen herstelmogelijkheid krijgen. De zwaarte van de gevolgen leidt ertoe dat panels hun kritiek op standaard 1 liever lijken te verpakken in opmerkingen bij andere standaarden. Dat leidt tot een minder zuivere hantering van het kader. Ook geven sommige opleidingen aan in hun zelfevaluatie erg voorzichtig te zijn met kritische reflecties over de beoogde leerresultaten. De inspectie beveelt daarom aan de beslisregels zodanig te veranderen dat ook bij standaard 1 een – weliswaar korte - herstelperiode mogelijk is.

Het beoordelingskader geeft in de omschrijving van standaard 1 aan dat het visitatiepanel ook moet beoordelen of een opleiding aan de beroepsvereisten voldoet, in het geval een (afstudeerrichting of variant binnen de) opleiding tot wettelijke beroepsvereisten leidt. De inspectie beveelt aan om het panel te vragen haar oordeel over de beroepsvereisten expliciet te onderbouwen; als een hersteltermijn bij standaard 1 mogelijk is, zal het panel zich vrijer voelen daar genuanceerd op in te gaan.

Clustergewijze visitatie
De inspectie is van oordeel dat clustergewijze visitatie bijdraagt aan de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen om drie redenen. Ten eerste een panel zal tot op zekere hoogte een eigen interpretatie van het open beoordelingskader geven. Deze interpretatie hanteert het panel dan bij alle opleidingen uit het cluster zodat zij op vergelijkbare wijze beoordeeld worden. Ten tweede heeft clustergewijze visitatie het voordeel dat instellingen gezamenlijk een panel met peers voordragen. Die gezamenlijkheid beperkt het risico dat de onafhankelijkheid bedreigd wordt door de affiniteit van het panel met een specifieke opleiding. Ten derde verbreden panels

hun referentiekader door meerdere opleidingen te visiteren; zij relateren hun oordelen aan hetgeen ze bij een andere opleiding hebben gezien. Deze kalibratie draagt bij aan de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen.

Clustergewijze visitatie draagt het meeste bij aan de betrouwbaarheid en validiteit van oordelen als eenzelfde panel meerdere opleidingen in korte tijd bezoekt. In het wo wordt clustergewijze visitatie over het algemeen positiever beoordeelt dan in het hbo, ook wordt dit in het wo meer gerealiseerd dan in het hbo. In het hbo bestaan grote clusters die met een beperkte dakpansgewijze overlap door een panel worden bezocht in een periode van vele maanden of een jaar. De praktische bezwaren die aan grote clusters kleven, beperken het draagvlak bij instellingen ervoor. Het splitsen van clusters is wel gebeurd bij rechten en economie, maar de meeste gesprekspartners waren niet bekend met de verruimde mogelijkheden die er zijn geboden met de Wet Accreditatie op Maat (2018) om clusters te splitsen.

In de beleidsbrief van juli 2018 staat het zo: *om de onderlinge afstemming en kennisdeling binnen een visitatiegroep te vergemakkelijken, bestaat de mogelijkheid voor zeer grote groepen om - op voorstel van de instellingen zelf - op te splitsen in kleinere groepen, elk met een eigen inleverdatum. U dient hiervoor een gezamenlijk, onderbouwd voorstel voor herindeling voor te leggen aan de NVAO.* De inspectie beveelt aan om de mogelijkheid voor kleinere clusters die met de Wet Accreditatie op Maat in 2018 is gecreëerd, opnieuw onder de aandacht van instellingen te brengen met de concretisering dat een cluster van minimaal vier opleidingen acceptabel is. Het kiezen van een andere inleverdatum kan organisatorisch complex zijn, maar is een optie die niet verplicht is bij splitsing van clusters. De inspectie roept instellingen op, als zij logistieke problemen ervaren, de mogelijkheid om te splitsen in kleinere clusters te benutten.

De betrokkenheid van studenten bij de zelfevaluatie
Het is noodzakelijk voor de betrouwbaarheid en validiteit van oordelen dat visitatiepanels op basis van voldoende en juiste informatie hun oordeel vormen. De bijdrage van studenten aan de zelfevaluatie verrijkt de informatie die de panels krijgen met een extra perspectief naast die van de opleiding. Al de gesproken actoren zien hier de meerwaarde van in. De inspectie oordeelt op basis hiervan dat dit element in de werkwijze bijdraagt aan valide en betrouwbare oordeelsvorming. De kwaliteit van de studentenbijdrage zou door het delen van goede voorbeelden, binnen of tussen opleidingen, bevorderd kunnen worden. Dat is een taak van de instellingen zelf.

De wijze van beoordeling door een panel bestaande uit meerdere leden
De inspectie vindt de gezamenlijkheid van de oordeelsvorming een van de essentiële elementen van een peerreview die bijdraagt aan valide en betrouwbare oordelen. Peers zijn inhoudelijke deskundigen, geen professionele auditoren of inspecteurs. Zij kunnen hun inhoudelijke inbreng juist door het gezamenlijke gesprek binnen het panel en met de opleiding tot meerwaarde maken; hun oordeel ontstijgt dan de waarde van een individueel expertoordeel. Bias veroorzaakt door een eenzijdige visie of door blinde vlekken wordt op deze manier voorkomen.

Het bezoek en de vertrouwelijke gesprekken
Een gezamenlijk bezoek van peers waarbij ze met elkaar hun indrukken bespreken en hun argumenten aanscherpen, is van groot belang voor de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen. Vaak doet de instelling een passend voorstel voor het programma. De secretaris heeft de belangrijke taak om met de instelling in gesprek te gaan als een bezoekprogramma wordt voorgesteld dat geen goede mogelijkheden aan het panel biedt om tot een beoordeling te komen van alle

standaarden. Het panel heeft weliswaar de mogelijkheid om negatief te oordelen of zich te onthouden van een oordeel als informatie ontbreekt, maar ziet dat toch als een in gebreke blijven t.o.v. de oorspronkelijke opdracht. De inspectie benadrukt dat het van belang is dat het panel en de opleiding overleggen over het bezoekprogramma; het is cruciaal dat het programma zo is ingericht dat panels gefundeerde oordelen kunnen geven en dat de opleiding de mogelijkheid heeft om zich naar eigen inzicht te laten zien. De inspectie vindt wel dat de verantwoordelijkheid voor het bezoekprogramma primair bij het visitatiepanel dient te liggen. Dat zou meer benadrukt dienen te worden in het beoordelingskader van de NVAO.

Een goede informatiebasis voor het panel is nodig om tot valide en betrouwbare oordelen te komen. De mogelijkheid van een vertrouwelijk gesprek kan, in die gevallen dat er een student of medewerker van de opleiding een breed gedeeld probleem wil aankaarten, bijdragen aan die informatiebasis. De inspectie beveelt aan instellingen aan, waar dat nog niet gebeurt, om vertrouwelijke gesprekken altijd op een locatie buiten de omgeving van de instelling te organiseren, zodat degene die het gesprek aan wil gaan dat ook in alle anonimiteit kan doen.

De check van de NVAO op de onderbouwing van de oordelen van het panel
De inspectie vindt dat de check van de NVAO op de navolgbaarheid en consistentie van de oordelen van visitatiepanels een substantiële bijdrage levert aan de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen. De NVAO kan door haar kennis van meerdere rapporten overzien of de argumentatie passend is bij het oordeel van het panel. Dat draagt bij aan de validiteit en de betrouwbaarheid. De ervaringen van secretarissen, panels en de meeste instellingen ondersteunen dat.

De inspectie beveelt de NVAO wel aan een analyse te publiceren van de gevallen waarin ze om meer informatie aan de panels heeft gevraagd en waar dat toe heeft geleid. Dat zou bijdragen aan een betere communicatie met de instellingen en een groter draagvlak voor de check door de NVAO. Het zou er ook aan bij kunnen dragen dat panels meer zicht krijgen op de aspecten waar de onderbouwing soms beter kan; ze kunnen daar dan zelf bij de indiening van visitatierapporten op letten. De check op de paneloordelen is voorbehouden aan de NVAO, instellingen dienen zich van inhoudelijke bemoeienis met de oordelen te onthouden. De inspectie ziet wel een risico in de behoefte van sommige medewerkers van universiteiten om de secretaris te kunnen vragen het rapport aan te vullen; ook al is het niet de bedoeling de oordeelsvorming van het panel te beïnvloeden. Het kan lastig zijn om te bepalen of er sprake is van inhoudelijke beïnvloeding of van feitelijke aanvullingen; op deze manier kan discussie ontstaan over de onafhankelijke positie van de secretaris. Ook de schijn van beïnvloeding moet onzes inziens vermeden worden. De instelling kan wel het panel verzoeken om een passage nog eens opnieuw samen te bespreken, maar (de schijn van) een onderhandeling met een secretaris dient vermeden te worden.

Reflectie op validiteit en betrouwbaarheid en de informatiebasis voor panels
Ondanks de tevredenheid van de vele gesprekspartners over de validiteit en betrouwbaarheid van oordelen, plaatsen velen ook relativerende opmerkingen bij de betrouwbaarheid van oordelen. Enerzijds concluderen we nu dat de onderzochte elementen in de werkwijze bijdragen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de beoordelingen, anderzijds horen we, vaak in meer informele gesprekken, dat de opleidingsbeoordelingen niet erg scherp zijn. Om betrouwbaarheid en scherpte in de analyse te vergroten, moet een panel over goede informatie beschikken. We gaan hieronder in op de beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens en op de beschikbaarheid van informatie over het curriculum.

In het verleden, tot 2010, moesten opleidingen rendementsgegevens in hun zelfevaluatie opnemen. Deze gegevens beoogden de panels een informatiebasis te geven voor het gesprek over de studeerbaarheid van de opleiding. Die verplichting is vervallen omdat er diverse haken en ogen aan zaten. Zo kostte het instellingen soms veel inspanning om de gegevens te leveren (administratieve last) en hanteerden instellingen verschillende definities van rendement waardoor de gegevens voor panels moeilijk te wegen waren. Gecombineerd met rendementsprikkels in de bekostiging, kon er een onbedoeld effect vanuit gaan om hoge rendementen te behalen. We benadrukken dat hoge rendementen niet perse duiden op een goede kwaliteit van de opleiding. Om een kwaliteitsoordeel te vellen, zal een panel ook moeten kijken naar de toegankelijkheid en het niveau van de opleiding. Het gaat om het verhaal achter de cijfers, de tendensen, het landelijk beeld en het gevonden evenwicht; een hoog rendement is niet per definitie goed en een laag rendement niet per definitie slecht, de uitersten daar gelaten.

De huidige praktijk is dat de verplichting om rendementsgegevens te leveren, is vervallen, maar dat wo-instellingen in hun zelfevaluatie wel cijfers aanleveren die informatie bieden over in- , door- en uitstroom en hogescholen veelal niet. Panelleden en secretarissen gaan ervanuit dat als er iets bijzonders speelt, zoals veel langstudeerders of een erg laag of hoog rendement, dit wel in de zelfevaluatie wordt vermeld. Veel secretarissen geven aan ook zonder die gegevens het gesprek over studeerbaarheid wel te kunnen voeren. De inspectie is van opvatting dat het gesprek tussen het panel en de opleiding aan scherpte zou kunnen winnen als het panel wel over vergelijkbare cijfers over in-, door- en uitstroom zou beschikken. De inspectie gaat ervanuit dat panels en secretarissen voldoende vertrouwd zijn met de relatie kwaliteit, rendement en toegankelijkheid om tot een zorgvuldige analyse te komen. Een landelijke procedure voor het beschikbaar maken van kwantitatieve gegevens is mogelijk - nader uit te werken via data van DUO - zodat de panels niet met verschillende definities te maken krijgen en instellingen niet extra belast worden.

Om de lasten voor opleidingen te verminderen is niet alleen de verplichting vervallen om kwantitatieve gegevens beschikbaar te stellen, maar ook de verplichting om voor enkele vakken informatie voor het panel klaar te leggen over het vak in het curriculum zoals de gebruikte literatuur, toetsen of werkstukken. De inspectie waarschuwt dat een negatieve ontwikkeling het gevolg kan zijn: minder informatie voor het panel om de lasten verlichten, met als gevolg minder diepgaande oordelen hetgeen weer leidt tot minder meerwaarde voor de opleiding van de visitatie. Omdat de opleiding minder meerwaarde ervaart, ziet ze extra op tegen de lasten die het meebrengt. Kortom een spiraal naar beneden.

Reflectie op de verhouding basiskwaliteit en het maatschappelijk debat
De beoordelingen van de basiskwaliteit beogen bij te dragen aan het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs. Al zijn de beoordelingen van de basiskwaliteit valide en betrouwbaar, toch kan het maatschappelijk vertrouwen minder gestut worden dan beoogd als verschillende issues in maatschappelijke debatten over de kwaliteit van het hoger onderwijs geen aandacht krijgen in de visitatierapporten over de basiskwaliteit. Te denken valt aan sociale veiligheid in lessituaties, stagebegeleiding of het effect van internationalisering op de kwaliteit van de interacties in werkgroepen en colleges.

Er zijn twee redenen waarom die aspecten in de huidige visitatierapporten vaak niet aan de orde komen. Het eerste is dat de opleiding en het panel ze niet beschouwen als belangrijke onderdelen van de basiskwaliteit zoals omschreven in het

beoordelingskader. De peers en de opleiding hebben veelal een gedeeld referentiekader; het gedeelde referentiekader heeft als voordeel dat een diepgaand gesprek mogelijk is, maar als nadeel dat gedeelde normen of gebruiken niet ter discussie komen te staan. Het kan voorkomen dat die gedeelde normen afwijken van wat in het maatschappelijk debat belangrijk wordt gevonden.

De tweede reden waarom een issue uit het maatschappelijk debat dat de onderwijskwaliteit betreft niet aan de orde komt in het visitatierapport, is dat de opleiding en de peers beiden van mening zijn dat de opleiding er voldoende aandacht aanbesteedt, het in orde is en/of er geconstateerd is dat er geen bijzonderheden spelen. Het issue is dan wel in de visitatie aan de orde geweest maar het is niet terug te vinden in de rapportage. Dat een issue niet in een visitatierapport staat vermeld, kan dus zowel betekenen dat het niet aan de orde is geweest tijdens de visitatie als dat het wel aan de orde is geweest en het in orde is, zonder verdere bijzonderheden. Die onduidelijkheid vindt de inspectie ongewenst voor het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs als het om belangrijke issues uit het maatschappelijk debat gaat die direct de basiskwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs raken.

De inspectie beveelt aan om in het beoordelingskader extra aspecten van onderwijskwaliteit te benoemen, waarover een visitatiepanel gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld zes jaar) moet rapporteren. Deze aspecten van kwaliteit kunnen periodiek wisselen en bijdragen aan een betere verantwoording van opleidingen op onderdelen die in het publieke debat spelen. Tevens zal er van dat extra kwaliteitsaspect een impuls uitgaan voor de onderwijskwaliteit, omdat opleidingen daarover in hun zelfevaluatie dienen te reflecteren.

De inspectie realiseert zich dat haar gesprekspartners geen voorstander zijn van bovengenoemd voorstel. Volledigheidshalve geven we hier ook hun overwegingen weer. Vele instellingen en ook de NVAO benadrukten dat het bij een beoordeling van de basiskwaliteit niet passend is om aandacht te besteden aan actuele zaken als burgerschap of sociale veiligheid. Velen vinden het logisch en passend dat het kwaliteitsbegrip in het beoordelingskader van de NVAO en het kwaliteitsbegrip zoals in publieke debatten wordt gehanteerd, uiteenloopt. Zij vrezen dat n.a.v. incidenten een stapeling van extra kwaliteitsaspecten zouden worden toegevoegd die niet wezenlijk de onderwijskwaliteit van de opleiding raken en die het open karakter van de beoordeling aantasten. De inspectie heeft deze bezwaren gehoord, maar blijft van opvatting dat een zorgvuldige invoering van extra kwaliteitsaspecten die direct de opleidingskwaliteit raken, kunnen bijdragen aan het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs zonder dat het open karakter van het kader wordt ondergraven.

Samenvattend
De inspectie is van oordeel dat de zes beschreven verschillende elementen in de huidige werkwijze voor beoordelingen van bestaande opleidingen in voldoende mate een valide en betrouwbare oordeelsvorming bevorderen. De inspectie vindt tegelijkertijd verbeteringen wenselijk om de validiteit en betrouwbaarheid in het huidige stelsel verder te versterken. Resumerend, zijn de aanbevelingen als volgt:

Aan OCW:
- voer bij standaard 1 beoogde leerresultaten de mogelijkheid van een korte (bijvoorbeeld zes maanden) herstelttermijn in, waarna de NVAO dit in het beoordelingskader kan opnemen;
- versterk de mate waarin valide en betrouwbare opleidingsbeoordelingen bijdragen aan het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs door in het beoordelingskader tijdelijke kwaliteitsaspecten toe te voegen. Ontwerp daarvoor een procedure die voorkomt dat er een stapeling van extra issues ontstaat of dat issues worden toegevoegd die niet direct de basiskwaliteit betreffen.

Aan de NVAO:
- verplicht panels om een beargumenteerd oordeel te geven over de vraag of de opleiding aan beroepsvereisten voldoet, zowel bij standaard 1 als bij andere standaarden;
- benadruk de primaire verantwoordelijkheid van het visitatiepanel voor het bezoekprogramma;
- attendeer instellingen op de mogelijkheid om kleinere clusters van minimaal vier opleidingen te vormen;
- vraag alle panelleden de eindrapportage te ondertekenen opdat zij zichtbaar de verantwoordelijkheid nemen voor de definitieve versie;
- publiceer een analyse van de gevallen waarin de NVAO panels om meer informatie heeft gevraagd en van de resultaten van deze check.

Aan instellingen:
- maak bij logistieke problemen meer gebruik van de mogelijkheid om kleinere clusters te vormen zoals de Wet accreditatie op Maat (2018) mogelijk gemaakt heeft;
- ondersteun studenten procesmatig bij het formuleren van hun inbreng in de zelfevaluatie en deel tussen instellingen goede voorbeelden;
- beperk de rol van de instelling tot een feitencheck;
- organiseer vertrouwelijke gesprekken altijd op een locatie buiten de omgeving van de instelling, zodat degene die het gesprek aan wil gaan dat ook in alle anonimiteit kan doen.

6 DE CONCLUSIE OVER DE WERKWIJZE BIJ DE BEOORDELINGEN EN ACCREDITATIES VAN BESTAANDE OPLEIDINGEN

De inspectie is van oordeel dat de huidige werkwijze bij de beoordeling van bestaande opleidingen voldoende bijdraagt aan onafhankelijke, deskundige, valide en betrouwbare beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen. Het is belangrijk stil te staan bij de verworvenheden van het huidige systeem (paragraaf 6.1). Tegelijkertijd kunnen we op basis van dit onderzoek ook lessen trekken voor het huidige stelsel. Op sommige onderdelen is verbetering mogelijk en de belangrijkste bespreken we in paragraaf 6.2 in de vorm van aanbevelingen.
De minister is voornemens om in de toekomst instellingsaccreditatie in te voeren. De inspectie formuleert in paragraaf 6.3 de lessen die we uit het huidige stelsel kunnen trekken door het doen van aanbevelingen voor de uitwerking van instellingsaccreditatie, mocht daartoe besloten worden. De inspectie bepleit de nuttige elementen van het huidige systeem te behouden.

6.1 Voldoende oordeel over de huidige werkwijze

In het huidige accreditatiestelsel worden alle opleidingen eens in de zes jaar beoordeeld. De inspectie heeft verschillende elementen in de werkwijze kunnen identificeren die een positief effect hebben op onafhankelijkheid, deskundigheid en validiteit en betrouwbaarheid. De geïdentificeerde elementen zijn hieronder per standaard opgesomd.

Voor onafhankelijkheid:
- De afbakening van het begrip onafhankelijkheid;
- De procedure goedkeuring panel in relatie tot onafhankelijkheid;
- De onafhankelijkheid van de NVAO medewerkers;

Voor deskundigheid:
- De afbakening van het begrip deskundigheid;
- De procedure goedkeuring panel in relatie tot deskundigheid;
- De scholing van secretarissen en panelleden;

Voor validiteit en betrouwbaarheid:
- het beoordelingskader en de beslisregels;
- de clustergewijze visitatie;
- de betrokkenheid van studenten bij de zelfevaluatie;
- de wijze van beoordeling door meerdere peers;
- het bezoek en de mogelijkheid van vertrouwelijke gesprekken;
- de check op de onderbouwing van de oordelen door het panel.

Deze twaalf geïdentificeerde elementen bleken tijdens de rondetafelgesprekken geen papieren werkelijkheid, maar bleken in de praktijk van beoordelingen en accreditaties te worden toegepast. Onze gesprekspartners ervaren dat (bijna) alle bovenstaande elementen bijdragen aan onafhankelijke, deskundige, valide en betrouwbare opleidingsbeoordelingen en accreditaties. Alleen bij het effect van de clustergewijze visitatie zijn substantiële kritische opmerkingen geplaatst door onze gesprekspartners; vooral gesprekspartners uit het hbo en het nbi vinden de bijdrage aan validiteit en betrouwbaarheid beperkt en de lasten ervan hoog.

In ons onderzoek zijn geen lacunes in de werkwijze naar boven gekomen; noch tijdens de systematische analyse van de visitatieprocessen door middel van

deskresearch noch in de rondetafelgesprekken. Ook de toezichtservaringen van de inspectie wijzen niet op missende elementen.

We belichten hieronder nogmaals enkele elementen uit de werkwijze die een essentiële bijdrage leveren aan de onafhankelijke, deskundige, valide en betrouwbare beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen. We selecteren kortheidshalve de belangrijkste elementen zonder te willen suggereren dat de andere elementen overbodig zijn. Zo bespreken we hieronder niet de clustergewijze visitatie, terwijl die wel een bijdrage levert aan de validiteit en betrouwbaarheid (paragraaf 5.2.2) en ook positieve effecten heeft op de transparantie waar we in deel 2 van dit onderzoek aandacht aan besteden.

De afbakening van het begrip onafhankelijkheid en het begrip deskundigheid
Dat visitaties door onafhankelijke deskundigen worden uitgevoerd, is typerend voor ons huidige accreditatiestelsel en wordt door alle gesprekspartners als waardevol beschouwd. De inspectie heeft geconstateerd dat onafhankelijkheid en deskundigheid open en dynamische begrippen zijn. Zo werden tot enkele jaren geleden de eigenaren van evaluatiebureaus en de leden van panels bij een midterm review nog wel als onafhankelijk beschouwd, maar inmiddels worden ze dat niet meer.

Ook de opvattingen over deskundigheid verschillen; tien jaar geleden werd toetsdeskundigheid in een panel minder belangrijk geacht dan nu. De inspectie is van oordeel dat het van groot belang is dat in de werkwijze is verankerd dat een onafhankelijk orgaan (in casu de NVAO) vaststelt wat op een bepaald moment als onafhankelijk en als deskundig wordt beschouwd. Wij zouden het ongewenst vinden als instellingen zelf, en onderling verschillend, zouden kunnen bepalen welke kaders er voor onafhankelijkheid en deskundigheid gelden. Voor de afbakening van de begrippen door de NVAO bestaat nu overigens groot draagvlak, dit is gebleken uit de gevoerde gesprekken.

De procedure goedkeuring panel in relatie tot onafhankelijkheid en deskundigheid
De instellingen stellen visitatiepanels samen die hun eigen opleidingen zullen visiteren. Het visitatiepanel moet vooraf door de NVAO worden goedgekeurd. De NVAO beoordeelt of panelleden daadwerkelijk onafhankelijk en deskundig zijn. De inspectie is van oordeel dat deze procedure vooraf een belangrijk element is in de werkwijze om tot onafhankelijke en deskundige oordeelsvorming te komen.
De goedkeuringsprocedure is nodig omdat er ondanks de afbakening van de begrippen door de NVAO door nieuwe ontwikkelingen een grijs gebied blijft bestaan (bijvoorbeeld de inzet van peers uit midterm reviews). De spanning die kan bestaan tussen de onafhankelijkheidseisen en de deskundigheidseisen, soms bij niche opleidingen, vereist een zorgvuldige afweging. Gezien het intensieve overleg tussen instellingen en de NVAO over de panelsamenstelling en het feit dat in 5 tot 10 procent van de gevallen de samenstelling na het overleg wordt aangepast, kan gesteld worden dat de goedkeuringsprocedure geen loze procedure is. Ook hier benadrukt de inspectie het belang van een landelijk objectief orgaan, zoals de NVAO, die de spelregels rond onafhankelijkheid en deskundigheid bepaalt en bewaakt.

Het beoordelingskader en de beslisregels
De validiteit en betrouwbaarheid van oordelen is alleen te onderzoeken als er een beoordelingskader bestaat; een kader geeft immers aan welke standaarden beoordeelt moeten worden, alvorens een uitspraak te kunnen doen over de validiteit en betrouwbaarheid . Het bestaande kader omvat ook elementen van de werkwijze die bijdragen aan zorgvuldige beoordelingen zoals de beoordeling van eindwerken.

De inspectie acht, evenals vele gesprekspartners, de integrale beoordeling die in het beoordelingskader is vastgelegd voorwaardelijk voor valide en betrouwbare beoordelingen van de basiskwaliteit; het onderwijsproces, de beoogde en bereikte leerresultaten en de toetsing dienen in samenhang beoordeeld te worden om een uitspraak over basiskwaliteit te kunnen doen. Het huidige kader biedt volgens onze gesprekspartners enerzijds voldoende ruimte voor de eigenheid van opleidingen en geeft anderzijds voor de visitatiepanels voldoende houvast om tot juiste beoordelingen te komen. Het bestaan van een landelijk kader maakt het mogelijk om tot algemene uitspraken te komen over validiteit en betrouwbaarheid en over de werkwijze die dat bevordert.

De wijze van beoordeling door meerdere peers tijdens een bezoek
De inspectie is van oordeel dat een valide en betrouwbare opleidingsbeoordeling vergt dat het visitatiepanel tijdens een (bij voorkeur fysiek) bezoek in gesprek gaat met studenten, docenten, examencommissie en management van een opleiding. Een bezoek draagt bij aan valide en betrouwbare oordeelsvorming. De leden van visitatiepanels en secretarissen die we spraken benadrukten het belang van het bezoek om tot een oordeel te komen; het enkel bestuderen van papierwerk volstaat niet. De live gesprekken die ze samen voeren en observaties die ze doen bij fysieke bezoeken zijn van groot belang voor de oordeelsvorming. De panelleden kunnen dan tijdens maar ook na het bezoek met elkaar in gesprek gaan over de gevoerde gesprekken. De oordelen ontstijgen dan de individuele interpretaties. Door de gesprekken wordt de onderbouwing van de oordelen meer waarheidsgetrouw dan indien de onderdelen zonder die gesprekken tot stand zou komen. Kortom: het gezamenlijk bezoek is volgens ons een voorwaardelijk element voor de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen.

De check op de onderbouwing van de oordelen door het visitatiepanel
De inspectie beschouwt de check van de NVAO op de oordelen van het visitatiepanel als een belangrijk element in de werkwijze complementair aan het landelijk vastgestelde beoordelingskader. Deze check door een onafhankelijk orgaan draagt eraan bij dat visitatiepanels het kader op dezelfde manier interpreteren, de lat even hoog leggen en daarmee aan de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen.

6.2 Verbeteringen van werkwijze voor opleidingsbeoordelingen in het huidige accreditatiestelsel

Hoewel het huidige stelsel in de basis voldoet, zijn er enkele verbeteringen gewenst. De belangrijkste belichten we hieronder.

Heroverweging bekostigingssystematiek en versterk marktregulering
De huidige bekostigingswijze waarbij evaluatiebureaus, secretarissen en panels worden betaald door de instellingen, brengt het risico van positief gekleurde oordeelsvorming met zich mee. De inspectie beveelt de minister aan een andere bekostigingswijze, zonder deze perverse prikkel, te overwegen en om marktregulerende maatregelen te nemen. Ook adviseert de inspectie de NVAO bij de onafhankelijkheidsverklaring die panelleden moeten ondertekenen, voorbeelden te geven van welke banden een onafhankelijke oordeelsvorming in de weg kunnen staan. Ook de invoering van steekproefsgewijze controle van cv's van panelleden kan de risico's op een incident m.b.t. de onafhankelijkheid van panelleden verkleinen.

Aanpassing van de beslisregels bij standaard 1 beoogde leerresultaten

Veel panels en opleidingen zijn voorzichtig met het kritisch reflecteren op standaard 1, omdat een onvoldoende op deze standaard leidt tot een negatief oordeel op de aanvraag accreditatie bestaande opleiding. Dit betekent intrekking van de accreditatie, dus geen recht meer om graden te verlenen en voor een bekostigde opleiding betekent dit ook einde bekostiging. Standaard 1 heeft geen hersteltermijn. De inspectie beveelt aan de beslisregels aan te passen door toevoeging van een korte hersteltermijn. Aan het beoordelingskader zou dan ook een verplichting toegevoegd moeten worden voor panels om een onderbouwde argumentatie te geven over de mate waarin de beroepsvereisten herkenbaar zijn in standaard 1 en de andere standaarden. Uiteraard alleen als er voor die opleiding beroepsvereisten gelden.

Versterking van de verantwoording over, en stimulans tot verbetering van de onderwijskwaliteit door maatschappelijk relevante geachte issues tijdelijk mee te nemen in visitaties
De inspectie acht het bevorderlijk voor het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs om in het beoordelingskader te werken met wisselende aandachtspunten waarover panels dienen te rapporteren (bijvoorbeeld stagebegeleiding of sociale veiligheid en pedagogisch klimaat in onderwijssituaties). We verwachten dat het werken met tijdelijke aandachtspunten een impuls is voor de kwaliteit ervan. Opleidingen zullen immers dat nieuwe aspect een aantal jaren zorgvuldig evalueren en op nemen in de zelfevaluatie. Zo heeft dat ook gewerkt toen toetsing een aparte standaard werd; +Als in visitatierapporten expliciet thema's aan bod komen die in het maatschappelijk debat over onderwijskwaliteit van belang worden geacht, draagt dat bij aan het maatschappelijk vertrouwen.

Versterking van de betrouwbaarheid door een steviger informatiebasis voor panels
De oordelen en analyses van de visitatiepanels winnen aan scherpte naarmate panels beter geïnformeerd zijn. Deels ligt die taak bij de opleidingen die gedegen, zelfkritische zelfevaluaties dienen te schrijven en daarover open dienen te communiceren. De inspectie adviseert de informatiebasis voor panels te verstevigen door hen de beschikking te geven over (a) gegevens over de in- door- en uitstroom van studenten van (vergelijkbare) opleidingen en tendensen in de loop der jaren en (b) het materiaal van enkele vakken in de opleiding.

6.3 Aandachtspunten voor opleidingsbeoordelingen in een systeem met instellingsaccreditatie

De minister werkt aan de ontwikkeling van een systeem met instellingsaccreditatie. In zijn brief van 5 december 2022 (*Kamerstukken II,* 2022/2023, 31288, nr. 994*)* geeft hij aan de evaluatie door Berenschot van het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsbeoordeling te beschouwen als een ondersteuning hiervoor. De inspectie merkt op dat de evaluatie van Berenschot een pilot bij slechts een paar hogescholen betrof en gericht was op een evaluatie van de doelen van het experiment, te weten: een versterking van de kwaliteitscultuur, meer eigenaarschap voor studenten en docenten en meer doelmatigheid. Berenschot heeft geen onderzoek gedaan naar de onafhankelijkheid, deskundigheid, validiteit en betrouwbaarheid van de opleidingsbeoordelingen in de pilot. Dit inspectie onderzoek geeft aanvullende informatie, vanuit een breder onderzoekskader, over de verworvenheden van de huidige opleidingsbeoordelingen en de daaruit voortvloeiende aandachtspunten voor instellingsaccreditatie.

Typerend voor een systeem met instellingsaccreditatie is dat instellingen, na een positieve Toets Instellingsaccreditatie de opleidingen in eigen regie mogen beoordelen. De NVAO heeft dan geen rol meer bij de opleidingsbeoordelingen, maar toetst wel tijdens de periodieke Toets Instellingsaccreditatie of die opleidingsbeoordelingen goed zijn verlopen. In de brief van februari 2021 (*Kamerstukken II*, 2020/2021, 31 288, nr. 901) zijn de contouren van een systeem met instellingsaccreditatie beschreven, een verdere uitwerking is ten tijde van het finaliseren van dit rapport nog niet beschikbaar. Daarmee is nog niet duidelijk welke landelijke voorschriften of landelijke elementen uit de huidige werkwijze in een systeem van instellingsaccreditatie zullen blijven bestaan.

Op grond van dit inspectie onderzoek doen we onderstaande aanbevelingen voor de uitwerking van een systeem met instellingsaccreditatie. We benoemen een aantal aanbevelingen voor opleidingsbeoordelingen die essentieel zijn voor de kwaliteit van de oordelen en accreditaties. Deze sluiten aan bij de hiervoor in paragraaf 6.1 toegelichte elementen die in belangrijke mate bijdragen aan valide en betrouwbare oordeelsvorming. Dergelijke landelijke spelregels zijn onzes inziens vanuit het maatschappelijk belang noodzakelijk.

Aanbevelingen voor opleidingsbeoordelingen in de uitwerking van een systeem met instellingsaccreditatie:

- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (NVAO) verplichtend / landelijk operationaliseert wat onafhankelijkheid en deskundigheid inhoudt,
- Zorg dat de onafhankelijkheidseisen voor alle leden van het visitatiepanel en voor de secretaris gelden;
- Ontwikkel een bekostigingswijze van het visitatiepanel en de secretaris die perverse prikkels beperkt, gecombineerd met marktregulerende maatregelen. ;
- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (NVAO) de panelsamenstellingen vooraf goedkeurt en zo zicht kan houden op de verschillende interpretaties van onafhankelijkheid en deskundigheid. Een check vooraf heeft ook een preventieve werking;
- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (NVAO) een landelijk geldend beoordelingskader met beslisregels ontwikkelt dat relatief eenvoudig is bij te stellen en waarin maatschappelijk relevant geachte kenmerken van het onderwijs tijdelijk een plek kunnen krijgen;
- Zorg voor behoud van integrale beoordeling waarbij alle standaarden van het beoordelingskader in samenhang door een panel worden beoordeeld;
- Zorg dat een visitatiepanel in gezamenlijkheid tot dat integrale oordeel komt.

Vervolg
Het overgrote deel van onze gesprekspartners heeft aangegeven dat de werkwijze bij opleidingsbeoordelingen binnen het huidige accreditatiestelsel bijdraagt aan de kwaliteit van de beoordelingen en hen voldoende ruimte geeft om hun eigenheid in de beoordeling tot uitdrukking te brengen. De inspectie hoort van veel opleidingen dat visitaties en accreditaties enerzijds worden ervaren als het springen door een hoepel voor het behoud van de bekostiging en/of de bevoegdheid om graden te mogen verlenen. Anderzijds zeggen veel van deze instellingen dat zij de beoordeling en accreditatie wel degelijk als een stimulans voor kwaliteitsverbetering ervaren; het dwingt hen om in alle (werk)druk tijd te maken voor reflectie en ze herkennen zich

in de spiegel die het visitatiepanel voorhoudt. Dergelijke uitspraken van instellingen raken aan de standaarden die in deel 2 van het inspectie onderzoek uitgebreid aan de orde komen: stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie. Hierover publiceren we eind 2023 of begin 2024.

AFKORTINGEN

BKE	basiskwalificatie examinering
BOB	beperkte opleidingsbeoordeling
DUO	dienst uitvoering onderwijs
EHEA	Europese Higher Education Area
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System; 1 ECTS is 28 studiebelastingsuren
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
ESG	European Standards and Guidelines
EQAR	European Quality Assurance Register for Higher Education
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
ITK	instellingstoets kwaliteitszorg
IA	instellingsaccreditatie
nbi	niet-bekostigde instellingen
NVAO	Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie
SKE	Senior kwalificatie examinering
UOB	uitgebreide opleidingsbeoordeling
WHW	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek
WOT	Wet op het Onderwijstoezicht
wo	wetenschappelijk onderwijs
z.d.	zonder datum

LITERATUURLIJST

Hoger onderwijs en studiefinanciering*. Wet accreditatie op maat (2018).* (brief naar alle instellingen hoger onderwijs). Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Inspectie van het Onderwijs (2020a) *Onderzoekskader accreditatiestelsel hoger onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Routes naar het leraarschap.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

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

Inspectie van het Onderwijs (2017). *De opleidingsaccreditatie in het hoger onderwijs. Tussenbericht over de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kamerstukken II, 2020/2021, 31288, nr. 901.
Kamerstukken II, 2022/2023, 31288, nr. 994.

Onderwijsraad (2022). *De essentie van extern Toezicht.* Den Haag: Onderwijsraad.

Berenschot (juni 2022). *Balanceren tussen ontwikkeling en verantwoording Evaluatie van het experiment Instellingsaccreditatie met Lichtere Opleidingsaccreditatie (ILO) 66965.* Utrecht: Berenschot.

Staatscourant (29 januari 2019, nr. 3198) *Beoordelingskader accreditatiestelsel Nederland 2018 (Kader 2018).* Den Haag.

NVAO (2019), *Richtlijn panelsamenstelling.*
https://www.nvao.net/files/attachments/.188/Richtlijn-panelsamenstelling-kader.pdf

NVAO (2018), *Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland.*
https://www.nvao.net/files/attachments/.89/Beoordelingskader_accreditatiestelsel_hoger_onderwijs_Nederland_2018.pdf

NVAO (z.d.). *Deskundigheden panelleden.*
https://www.nvao.net/files/attachments/.187/Deskundigheden-panelleden.pdf

NVAO (z.d) *Aanvraag panelsamenstelling.*
https://www.nvao.net/nl/procedures/nederland/aanvraag-panelsamenstelling

Colofon

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | juni 2023