



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

DE KWALITEIT VAN HET NEDERLANDSE ACCREDITATIESTELSEL HOGER ONDERWIJS

Utrecht, juni 2018

Voorwoord

Microbiologen weten als geen ander aan welke eisen een opleiding microbiologie moet voldoen, zo opende ook het voorwoord van ons rapport over opleidingsaccreditaties van november 2017. Zoals je architecten nodig hebt om een bouwkundestudie adequaat te kunnen beoordelen, en bijvoorbeeld arbeidsdeskundigen om te bepalen of HRM-studenten straks wel voldoen aan de standaarden die juist in dát vakgebied gelden. Een solide oordeel door vakgenoten, uitgesproken na een zowel kritisch als stimulerend toetsingsproces – zulke peerreview is de basis van het accreditatiestelsel in het Nederlandse hoger onderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs doet periodiek onderzoek naar de werking van dat accreditatiestelsel. Dit rapport bevat de eindconclusies. In ons tussenbericht van eind 2017 hebben we de eerste resultaten over de opleidingsaccreditaties gepubliceerd, het eindrapport voegt de conclusies toe over de toets nieuwe opleiding en de eerste, voorzichtige conclusies over de instellingstoets kwaliteitszorg.

Onze eindconclusie is helder, namelijk: het accreditatiestelsel functioneert in de kern adequaat. Binnen de kaders van peerreview wordt de basiskwaliteit van (nieuwe) opleidingen gewaarborgd, en het stelsel stimuleert (nieuwe) opleidingen en instellingen om zich verder te verbeteren. De betrouwbaarheid van de oordelen verdient wel versterking. Die opvatting wordt breed gedeeld; de aanbeveling uit ons tussenbericht om de oordelen 'goed' en 'excellent' bij opleidingsaccreditaties te laten vervallen, is inmiddels door de minister overgenomen en verankerd in de nieuwe Wet accreditatie op maat.

In dit eindrapport verleggen we onze blik naar de betrouwbaarheid van de planbeoordeling bij nieuwe opleidingen. Ook daar valt winst te boeken. Het accreditatiestelsel gaat uit van vertrouwen, maar hoe groot mag dat vertrouwen zijn bij de beoordeling van de plannen voor een opleiding die nog niet bestaat? Dat is nu voor zowel de beoordelaars als de opleidingen nog onvoldoende duidelijk. Bij de instellingstoets kwaliteitszorg, waarvan inmiddels zes instellingen de tweede ronde hebben doorlopen, tekenen zich alvast enkele verbeteringen af ten opzichte van de eerste ronde.

Het accreditatiestelsel als geheel functioneert dus adequaat, maar er zijn ook verbetermogelijkheden. Om het lerend vermogen te versterken en zo de ontwikkeling aan te jagen, zijn landelijke analyses van álle beoordelingen binnen het stelsel gewenst. Dat is extra belangrijk nu de minister met het sluiten van de sectorakkoorden de discussie over de instellingsaccreditatie heropent. Met dit onderzoek willen we bijdragen aan die verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel, zodat ook in de toekomst de kwaliteit van ons hoger onderwijs gewaarborgd blijft. Want daar hebben ze recht op, onze microbiologiestudenten, onze econometristen-in-opleiding en bijvoorbeeld al die toekomstige personeelsconsulenten.

drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Inhoud

Samenvatting 6

1 Inleiding 13

- 1.1 Achtergrond 13
- 1.2 Aanleiding voor het onderzoek 15
- 1.3 Beoordelingen in het accreditatiestelsel 16
- 1.4 Het inspectietoezicht 16
- 1.5 Onderzoeksvraag en doel van het onderzoek 17
- 1.6 Methoden van onderzoek 18
- 1.7 Leeswijzer 20

DEEL I TOETS NIEUWE OPLEIDING 21

2 De route naar een nieuwe opleiding 22

- 2.1 Wat is een TNO? 22
- 2.2 Werkwijze bij de TNO 24
- 2.3 De beoordeling: waar kijkt het panel naar? 26
- 2.4 De macrodoelmatigheidstoets 28

3 Betrouwbaarheid en validiteit 30

- 3.1 Moeilijkheden bij de beoordeling van nieuwe opleidingen 30
- 3.2 Het open beoordelingskader 31
- 3.3 Conclusies en aanbevelingen 33

4 Informatievoorziening en transparantie 35

- 4.1 Het belang van goede informatievoorziening aan instellingen bij een TNO 35
- 4.2 Toegankelijkheid van de informatie 35
- 4.3 Transparantie van de informatie 38
- 4.4 Conclusies en aanbevelingen 38

5 Accreditatielasten 40

- 5.1 Ervaren lasten 40
- 5.2 Conclusies en aanbeveling 41

6 Onafhankelijkheid en deskundigheid 42

- 6.1 Onafhankelijkheid 42
- 6.2 Deskundigheid 42
- 6.3 Conclusies en aanbevelingen 43

7 Stimulerende werking 44

- 7.1 Ervaren stimulerende werking 44
- 7.2 Conclusies en aanbevelingen 44

8 Zorgvuldigheid 46

- 8.1 Zorgvuldigheid bij de TNO 46
- 8.2 Conclusies en aanbeveling 46

9 Kwaliteitsborging 47

- 9.1 Kwaliteitsborging bij de TNO 47
- 9.2 De complexe verantwoordelijkheidsverdeling binnen het accreditatiestelsel 48

9.3 Conclusies en aanbevelingen 48

10 Wettelijke vereisten en dekking 50

10.1 Onderscheid deeltijd/voltime 50

10.2 Beoordeling gerealiseerd niveau na drie jaar nieuwe opleiding (zonder ITK) 51

10.3 Verbod nieuwe aanvraag 52

10.4 Dekking: de verplichting administratieve gegevens in te brengen 52

10.5 Conclusies en aanbevelingen 53

11 Conclusies en aanbevelingen TNO 54

11.1 Conclusies 54

11.2 Overkoepelende aanbevelingen 55

DEEL II INSTELLINGSTOETS KWALITEITSZORG 58

12 De instellingstoets kwaliteitszorg 59

12.1 Wat is de instellingstoets kwaliteitszorg? 59

12.2 Werkwijze bij de ITK 61

12.3 De voorbereiding door de instelling 65

12.4 Evaluatie eerste ronde ITK 67

12.5 Verbeteringen ten opzichte van de eerste ronde 67

13 Validiteit en betrouwbaarheid 70

13.1 Valide en betrouwbaar oordelen over kwaliteitszorg 70

13.2 Conclusies en aanbevelingen 72

14 Onafhankelijkheid en deskundigheid 73

14.1 Onafhankelijkheid 73

14.2 Deskundigheid 73

14.3 Conclusies 74

15 Informatievoorziening 75

15.1 Informatie over de ITK 75

15.2 Conclusies en aanbevelingen 75

16 Stimulerende werking 77

16.1 De stimulerende werking van de ITK 77

16.2 Stimulerende effecten 77

16.3 Conclusies en aanbeveling 78

17 Accreditatielasten 79

17.1 Ervaren lasten 79

17.2 Lastenreductie bij de ITK 79

17.3 Conclusies en aanbevelingen 80

18 Conclusies en aanbevelingen ITK 82

18.1 Conclusies en aanbevelingen 82

18.2 Overkoepelende aanbevelingen 83

DEEL III OPLEIDINGSACCREDITATIES 85

19 De opleidingsaccreditatie in het hoger onderwijs: een samenvatting 86

19.1 De opleidingsaccreditatie 86

- 19.2 Conclusies 86
- 19.3 Aanbevelingen 88

DEEL IV CONCLUSIES EN BESCHOUWING 90

20 Conclusies en slotbeschouwing 91

- 20.1 Conclusie: algemeen beeld 91
- 20.2 De kern per type beoordeling 93
- 20.3 Beschouwing: verdere ontwikkelingen en overwegingen over de instellingsaccreditatie 97
- 20.4 Tot slot 98

Literatuur 99

Bijlagen 100

Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt periodiek, conform haar wettelijke opdracht in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), het functioneren van het Nederlandse accreditatiestelsel. Dit eindrapport bevat de resultaten van de evaluatie die we in 2017 en het voorjaar van 2018 hebben uitgevoerd. We kijken hierin specifiek naar de kwaliteit van de toets nieuwe opleiding (TNO) en de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). De resultaten van ons onderzoek naar de beperkte opleidingsbeoordeling (BOB) en de uitgebreide opleidingsbeoordeling (UOB) hebben we eind 2017 besproken in een tussenbericht (Inspectie van het Onderwijs, 2017) en komen in dit eindrapport samengevat aan bod.

Onze onderzoeksvraag luidt: voldoet de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel? Daarbij hebben we een kwaliteitsbegrip gehanteerd zoals beschreven in de elf standaarden van het toezichtkader van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2014). We beantwoorden de onderzoeksvraag door te kijken naar de beoordelingen van bestaande en nieuwe opleidingen en de instellingstoets kwaliteitszorg. Doel van het onderzoek is bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel, door zowel de sterke kanten als de verbeterpunten te benoemen.

Onderzoeksmethoden

We hebben gebruikgemaakt van meerdere onderzoeksmethoden: een documentanalyse, een vragenlijst onder nieuwe en bestaande opleidingen, gesprekken met deskundigen en met instellingen, aanwezigheid bij de review van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) door de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), een diepteonderzoek bestaande uit negen casestudies (vijf bestaande opleidingen, drie nieuwe opleidingen en een instelling) en diverse rondetafelbijeenkomsten. Een klankbordgroep heeft ons geadviseerd.

Het Nederlandse accreditatiestelsel

Accreditatie is een keurmerk van de overheid waarmee een instelling of opleiding laat zien dat de kwaliteit van het onderwijs positief is beoordeeld door de NVAO. Het accreditatiestelsel gaat uit van peerreview: beoordeling door onafhankelijke deskundige vakgenoten, die gebruikmaken van een beoordelingskader. Dit is de gangbare benadering voor kwaliteitsbeoordeling en -verbetering van het hoger onderwijs in Europa. Deze benadering kent een groot draagvlak. Binnen het accreditatiestelsel bestaan verschillende typen beoordelingen. In dit onderzoek keken wij naar de beperkte en uitgebreide toetsen nieuwe opleidingen, de instellingstoets kwaliteitszorg en de beperkte en uitgebreide opleidingsbeoordelingen.

Toets nieuwe opleiding

De toets nieuwe opleiding is een uitgebreide of beperkte beoordeling van bachelors, masters en Associate degrees (Ad's), deeltijd, voltijd en/of duaal, bij een aanvraag voor een nieuwe opleiding. De centrale vraag die de NVAO beantwoordt bij de TNO is of de eerste groep studenten aan deze opleiding te maken zal krijgen met een opleiding die voldoet aan de basiskwaliteit. Omdat de opleiding meestal nog niet is

gestart, gaat het hier vaak om een planbeoordeling. Bij een TNO levert de NVAO zelf de secretaris en procescoördinator en stelt ze zelf het visitatiepanel samen.

Instellingstoets kwaliteitszorg

De instellingstoets kwaliteitszorg is een beoordeling van de kwaliteitszorg op instellingsniveau, eens in de zes jaar op vrijwillige basis. De ITK beoordeelt het algemene kwaliteitszorgsysteem van de instelling en onderzoekt of de kwaliteitszorg op opleidingsniveau in grote lijnen effectief is. Een ITK is geen garantie voor de kwaliteit van een opleiding, en beoogt de opleidingskwaliteit ook niet te meten – daar zijn de opleidingsaccreditaties voor bedoeld. Instellingen met ITK vallen onder het regime van de beperkte beoordelingen TNO en BOB.

Beperkte en Uitgebreide opleidingsbeoordelingen

De beperkte en uitgebreide opleidingsbeoordelingen BOB en UOB zijn bedoeld om te beoordelen of een opleiding van voldoende kwaliteit is, en om te stimuleren dat de opleiding zich verder ontwikkelt boven basiskwaliteit. Elke opleiding krijgt eens in de zes jaar bezoek van een visitatiepanel. Het panel wordt altijd vooraf door de NVAO gekeurd. De instellingen kunnen zich bij de organisatie van de visitatie laten begeleiden door een van de evaluatiebureaus. Bijna iedere instelling kiest hiervoor. In dat geval ondersteunt een secretaris van het evaluatiebureau het panel.

Conclusies

Op grond van dit onderzoek kunnen we stellen dat het accreditatiestelsel in grote lijnen adequaat functioneert en zijn belangrijkste maatschappelijke taak vervult. Binnen de mogelijkheden die peerreview daartoe biedt, zijn de panels in staat te beoordelen of de opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit. Opleidingen en instellingen herkennen zich in de rapportages. Zij voelen zich gestimuleerd om de kwaliteit van hun onderwijs, hun kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur verder te ontwikkelen. De besluiten van de NVAO zijn beschikbaar op de website en voldoen aan de informatiebehoefte van studenten.

Tegelijkertijd zien wij nog ruimte voor verbetering. Een aantal kwesties vragen bij alle type beoordelingen aandacht en/of professionalisering:

- *Peerreview*

Peerreview, het uitgangspunt van het accreditatiestelsel, wordt door alle betrokkenen zeer gewaardeerd. De gesprekken met het panel zijn stimulerend. De communicatieve vaardigheden van het panel zijn hierbij cruciaal; de vaardigheden om het open gesprek aan te gaan, zich te verplaatsen in de instelling en los te komen van eigen voorkeuren verdienen constante aandacht en professionalisering.

- *Betrouwbaarheid en validiteit*

Binnen peerreview is het een permanente zoektocht naar de juiste balans tussen openheid en regulering. Het open gesprek aan de hand van een open kader is van belang voor de validiteit en betrouwbaarheid van oordelen. Deze openheid wordt bevorderd als instellingen voldoende vertrouwen in zichzelf en in het panel en de NVAO hebben, en ruimte krijgen voor eigen inbreng. Tegelijkertijd zijn een zekere regulering en professionalisering noodzakelijk om te zorgen dat panels hun ruimte op een vergelijkbare wijze hanteren en daarmee betrouwbaar oordelen. Over het algemeen worden binnen het accreditatiestelsel valide en betrouwbare besluiten genomen als het gaat om basiskwaliteit. Peerreview, zoals nu in Nederland vormgegeven – aansluitend bij de gangbare benadering

voor kwaliteitsbeoordeling en -verbetering van het hoger onderwijs in Europa – maakt het onmogelijk om op een betrouwbare manier gedifferentieerd te oordelen. Daarom adviseren we de gedifferentieerde oordelen bij de opleidingsbeoordelingen te laten vallen. Bij de TNO adviseren we het beoordelingskader te verhelderen en meer te investeren in professionalisering van panels en procescoördinatoren.

- *Het beoordelingskader*

Bij alle typen beoordelingen bleek dat de beoordelingskaders veel ruimte laten voor interpretatie. Enerzijds ervaren instellingen en opleidingen dat als positief: maatwerk is mogelijk, waarbij panels kunnen aansluiten bij de eigen visie en prioriteiten van de instelling. Anderzijds leidt het tot onzekerheid, tot een risico op onbetrouwbare oordelen als panels voor verschillende interpretaties kiezen. Een goede communicatie over de ruimte binnen het kader is essentieel, en de professionalisering van panels en procescoördinatoren eveneens. Ook hier gaat het weer om de balans tussen voldoende duidelijkheid en voldoende openheid om maatwerk voor de instelling of opleiding te kunnen bieden.

- *Hoge lasten*

Opleidingen en instellingen ervaren de lasten van beoordelingen veelal als behoorlijk hoog. Desondanks wegen de baten in de meeste gevallen op tegen de lasten, al scheelt het bij de opleidingsbeoordelingen niet veel. Soms geven instellingen aan lasten niet zozeer als issue te ervaren; het hoort gewoon bij hun kwaliteitszorg. Er zijn diverse mogelijkheden om binnen het huidige stelsel de lasten te verminderen, zoals kennisdeling tussen opleidingen en instellingen, meer maatwerk, een betere informatievoorziening en het beter benutten van de interne ondersteuning binnen de instelling.

- *Kennisdeling*

Het is aan de instellingen om de beoordelingen goed in te passen in de reguliere kwaliteitszorg. De onderlinge kennisdeling kan daarbij helpen. Zowel de NVAO als de koepels spelen daarin een belangrijke faciliterende rol. De NVAO organiseert informatieve bijeenkomsten maar maakt vooralsnog nauwelijks analyses die individuele beoordelingen overstijgen, waardoor het lerend vermogen van de instellingen weinig wordt gevoed. Dergelijke analyses en evaluaties kunnen ook bijdragen aan de kwaliteitsborging van het stelsel als geheel.

- *Wetgeving*

Tot slot wijzen we op een aantal onduidelijkheden en lastig uitvoerbare elementen in de wetgeving. Zo agenderen we bijvoorbeeld de huidige diffuse sturing van de wetgever op het onderscheid tussen voltijd en deeltijd, in een tijdsgewricht waarin flexibilisering steeds belangrijker wordt. Ook vragen we aandacht voor de dekking van het accreditatiestelsel; deze is soms onvoldoende door een combinatie van onduidelijkheden in de informatie die instellingen dienen te verstrekken en het beperkte sanctie-instrumentarium dat voor correcties beschikbaar is. We vragen OCW om een heroverweging van de betreffende wetsartikelen.

Ook per type beoordeling zijn enkele zaken opgevallen.

TNO

In grote lijnen werkt de TNO naar behoren. De NVAO, die de regie heeft over de visitaties door peers, functioneert als poortwachter. Zij vult deze functie in door te toetsen of de (voorzien) nieuwe opleiding van zodanige kwaliteit is dat verwacht mag worden dat zij voldoet aan de basiskwaliteit, ook voor de eerste lichter

studenten. Voor bekostigde instellingen en bestaande rechtspersonen hoger onderwijs gaat het panel bij die toetsing uit van vertrouwen: de opleiding kan groen licht krijgen op grond van de plannen, voordat deze in de praktijk kunnen worden getoetst.

De TNO wordt uitgevoerd met een open kader dat veel interpretatieruimte biedt, een interpretatieruimte die met wisselende mate van vertrouwen in de instelling wordt ingevuld. Sommige panels kiezen voor een benadering waarbij de plannen al grondig uitgewerkt moeten zijn, andere gaan ervan uit dat de opleiding wel in staat zal zijn om bepaalde gebreken in de plannen te verhelpen als het onderwijs al is gestart. Deze verschillen in de mate van vertrouwen waarmee panels een nieuwe opleiding beoordelen, leiden tot risico's voor de betrouwbaarheid van de oordelen en tot onzekerheid voor de instellingen.

De belangrijkste verbetermogelijkheden betreffen dan ook in de eerste plaats de verduidelijking van het open kader – en de manier waarop dat gehanteerd dient te worden – en de professionalisering van panels en procescoördinator. Beide zijn nodig om de betrouwbaarheid van de oordelen te versterken. Daarnaast kunnen sommige instellingen beter dan nu het geval is hun interne expertise rond kwaliteitszorg en accreditatie benutten bij het opstellen van een informatiedossier voor de TNO.

ITK

De ervaringen met de eerste zes ITK's in de tweede ronde zijn positief. De ITK wordt als zeer stimulerend ervaren, ook voor de kwaliteitscultuur. De tweede ronde lijkt een stap vooruit ten opzichte van de eerste ronde, is onze voorzichtige conclusie. In het bijzonder de open houding en de deskundigheid van de panelleden worden gewaardeerd. De lasten zijn hoog maar volgens de instellingen acceptabel: instellingen hebben veel over voor een goede kwaliteitszorg, en zij staan positief ten opzichte van een verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel richting een vorm van instellingsaccreditatie. De belangrijkste aandachtspunten betreffen de inspanning van alle betrokkenen om de openheid tijdens de gesprekken te stimuleren, en de kennisdeling tussen instellingen.

BOB/UOB

We kunnen erop vertrouwen dat het accreditatiestelsel de basiskwaliteit van opleidingen voldoende borgt, uitgaand van de mogelijkheden die een systeem met peerreview daartoe biedt. Ook stimuleert het de opleidingen tot verbetering. Ter verbetering van de betrouwbaarheid van de beoordelingen stellen we voor de gedifferentieerde oordelen goed en excellent af te schaffen, basisspelregels te introduceren voor de werkwijze (inclusief normering) van de visitatiepanels en medewerkers van evaluatiebureaus geen deel meer te laten uitmaken van de panels.

Ook hier, net als bij de beoordelingskaders, speelt weer de zoektocht naar de juiste verhouding tussen openheid en regulering. Een evenwicht dat recht doet aan de functies verbeteren en verantwoorden, aan validiteit en betrouwbaarheid van oordelen.

Belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen opleidingsbeoordelingen

In tabel Sa hebben we voor de opleidingsbeoordelingen BOB/UOB en TNO de belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen opgenomen, geordend naar de

standaarden van het toezichtkader. De ITK laten we hier buiten beschouwing, omdat we daarover alleen voorzichtige conclusies trekken die zijn gebaseerd op de ervaringen met de eerste zes ITK's in de tweede ronde.

Tabel Sa Belangrijkste aandachtspunten opleidingsbeoordelingen BOB/UOB en TNO per standaard

	Standaard	BOB en UOB	TNO
1	Informatievoorziening	Bied opleidingen duidelijke informatie over de werking van het accreditatiestelsel en de openheid in het kader. Overweeg een brochure met een helder, beknopt overzicht van verantwoordelijkheden en processen, inhoudelijke informatie. Inzage in handreikingen en operationalisaties van de evaluatiebureaus is gewenst.	De informatievoorziening verdient verbetering. Opleidingen missen soms informatie over de inhoud van het informatiedossier, het tijdspad en de taakverdeling tussen CDHO en NVAO. Instellingen zelf zouden de bestaande interne en externe informatie beter kunnen benutten.
2	Onafhankelijkheid	Versterk de onafhankelijkheid door medewerkers van evaluatiebureaus geen lid meer te laten zijn van het panel. Secretarissen dienen inzicht te geven in advieswerk van het evaluatiebureau aan NVAO.	In orde.
3	Deskundigheid panel	De deskundigheid is in het algemeen op orde, de deskundigheid t.a.v. specifieke onderwijsbenaderingen vraagt blijvend de aandacht. Investeer in professionalisering van secretarissen en panels.	De deskundigheid van panelleden is over het algemeen gewaarborgd, soms klinkt kritiek over vooringenomenheid. Er is aandacht nodig voor de expertise en/of openheid van panels t.a.v. nieuwe vakgebieden.
4	Betrouwbaarheid en validiteit	Vergroot de betrouwbaarheid van de oordelen over basiskwaliteit door basisspelregels voor panels vast te leggen in het beoordelingskader. De oordelen 'goed' en 'excellent' zijn onbetrouwbaar en moeten worden afgeschaft.	Het open kader in combinatie met peerreview leidt tot een zekere onbetrouwbaarheid van oordelen. Het is gewenst dat de NVAO investeert in explicitering van de gewenste mate van vertrouwen, en in intensivering van de professionalisering van panels en procescoördinatoren.
5	Zorgvuldigheid		Over het algemeen lijken de processen zorgvuldig te worden gevolgd. Winst is nog te behalen als het gaat om de openheid van het panel.
6	Kwaliteitsborging	De kwaliteitsborging van het accreditatiestelsel is beperkt, en	Idem.

	Standaard	BOB en UOB	TNO
		daarmee het lerend vermogen van alle actoren. De NVAO zou meer systematische analyses van beoordelingen kunnen maken en ervaringen delen. Het is wenselijk dat de NVAO expliciet de taak krijgt om dit te doen. Ook is regelmatig overleg tussen de belangrijkste actoren over lopende ontwikkelingen in het stelsel gewenst.	
7	Stimulerende werking	Accreditaties worden als stimulerend ervaren door de openheid van het kader en de gesprekken met het panel. Benut de potentie van clustergewijze visitatie beter door kennisdeling tussen instellingen.	Opleidingen vinden de TNO's stimulerend zolang panelleden in de ervaring van opleidingen geen stokpaardjes berijden. Nazorg bij negatieve visitatierapporten is wenselijk. Zelfvertrouwen bij de opleiding is van groot belang.
8	Transparantie	Rapporten en besluiten zijn goed leesbaar. Studenten hechten meer aan NSE en profiel van de opleiding dan aan gedetailleerde accreditatiebesluiten. De vindbaarheid op de website van de NVAO kan beter.	De informatie op de website van de NVAO voor studenten en het bredere publiek kan toegankelijker. Verbetering van de website is nodig. Maak een heldere brochure. Instellingen zijn niet altijd helder in hun communicatie naar studenten over de status van een voorgenomen opleiding.
9	Accreditatielasten	De lasten zijn hoog en wegen net op tegen de baten. Richt in het waar nodig kleinere clusters in. Er is meer maatwerk bij opleidingsbeoordelingen mogelijk. De lasten worden lager naarmate de interne kwaliteitszorg meer als continu proces in ingericht.	Lasten zijn behoorlijk hoog, maar worden veelal wel als acceptabel ervaren. De lasten kunnen worden beperkt als instellingen beter geïnformeerd worden en hun interne kwaliteitszorgafdeling voldoende betrekken bij de ontwikkeling van een nieuwe opleiding.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

Tot slot

Op grond van dit onderzoek kunnen we stellen dat het accreditatiestelsel in grote lijnen adequaat functioneert en zijn belangrijkste maatschappelijke taak vervult. Wij zien wel mogelijkheden tot verdere verbetering. In dit rapport hebben we een aantal

aanbevelingen opgenomen. Wij danken alle betrokkenen die zich tijdens dit onderzoek bereid toonden om hierover mee te denken.

1 Inleiding

Sinds 2002 kent het Nederlandse hoger onderwijs het accreditatiestelsel. Dit stelsel is ingericht om de kwaliteit van alle opleidingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) te borgen, zowel in het bekostigd als in het niet-bekostigd onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft de wettelijke taak om periodiek onderzoek te doen naar de kwaliteit van het accreditatiestelsel. Doel is om de kwaliteit niet alleen te beoordelen, maar ook te bevorderen. Vanuit die taak hebben we in 2017 en de eerste helft van 2018 het functioneren van het stelsel onderzocht.

Het eerste deel van onze onderzoeksresultaten, een tussenbericht, hebben we in november 2017 gepubliceerd (Inspectie van het Onderwijs, 2017). In het tussenbericht stonden de beperkte en de uitgebreide opleidingsbeoordelingen (BOB en UOB) centraal. Dit is de eindrapportage. Het accent ligt hierin op de toets nieuwe opleiding (TNO) en de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). We hebben TNO's onderzocht die zijn uitgevoerd vanaf 2015. Bij de ITK hebben we ons gericht op de eerste ervaringen met de tweede ronde van de ITK. De eerste ronde ITK is in de vorige evaluatie van het accreditatiestelsel (Inspectie van het Onderwijs, 2013) uitgebreid aan de orde geweest.

Voor een volledig overzicht hebben we in dit eindrapport ook een redactioneel licht herziene samenvatting opgenomen van de (ongewijzigde) onderzoeksresultaten uit het tussenbericht. Vanwege de gemeenschappelijke achtergrond overlappen de inleidingen van het tussenbericht en deze eindrapportage deels.

1.1 Achtergrond

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

Ontwikkeling van het stelsel

Het Nederlandse accreditatiestelsel wordt voortdurend verder ontwikkeld om de kwaliteit te versterken. De meest recente verandering betreft de Wet accreditatie op maat (WAM), die de Eerste Kamer op 12 juni 2018 heeft aangenomen. Het accreditatiestelsel is terug te voeren op de invoering van het visitatiestelsel in 1985. Enkele belangrijke momenten in de ontwikkeling van het accreditatiestelsel zijn:

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

- 2000: publicatie nota *Keur aan kwaliteit* met eerste voorstellen voor een accreditatiestelsel in het hoger onderwijs
- 2002: invoering accreditatiestelsel
 - Nieuw zijn eindoordelen na verplichte opleidingsvisitaties en daaropvolgende accreditaties (keurmerk) met daaraan verbonden rechten. Ook wordt de Nederlandse Accreditatieorganisatie (NAO) opgericht, in 2005 – na sluiting van een verdrag met de Vlaamse Gemeenschap van België – omgevormd tot de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). De coördinerende rol van de koepelorganisaties (VSNU en HBO-raad, de huidige Vereniging Hogescholen) bij visitaties wordt verlaten en instellingen kunnen vrij kiezen welke instantie zij de regisserende rol bij de visitatie toekennen. Deze instanties worden in de WHW 'visiterende en beoordelende instanties' (vbi's) genoemd en komen op een door de NVAO beheerde 'vbi-lijst'. De NVAO stelt via een vbi-protocol eisen aan de vbi's.
- 2005-2008: evaluatieonderzoeken naar het accreditatiestelsel door de inspectie (2005 en 2007), de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) (2007), het Vlaams Rekenhof en de Nederlandse Rekenkamer (2008)
- 2008: verschijnen nota *Focus op kwaliteit* met daarin contouren voor een tweede ronde van het accreditatiestelsel
- 2011: invoering vernieuwd accreditatiestelsel
 - Het nieuwe accreditatiestelsel wordt met de Wet aanpassing accreditatiestelsel vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Nieuwe elementen van het stelsel zijn:
 - een beoordeling op instellingsniveau met de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK), en introductie van het (bijbehorende) onderscheid tussen een uitgebreid en beperkt beoordelingsregime;
 - de invoering van gedifferentieerde eindoordelen. Visitatiepanels kunnen naast de oordelen 'onvoldoende' en 'voldoende' nu ook de oordelen 'goed' en 'excellent' toekennen op opleidingsniveau;
 - de mogelijkheid van een herstelperiode voor opleidingen (via de Wet versterking besturing);
 Daarnaast verdwijnen de vbi's – die nu evaluatiebureaus worden genoemd – uit de wet. Er wordt bewust niet gekozen voor regulering, zodat instellingen niet langer verplicht zijn om een evaluatiebureau in te schakelen. De focus verschuift van de vbi's naar de panels.
- 2013: evaluatie van het accreditatiestelsel door verschillende organisaties, waaronder de Algemene Rekenkamer, ENQA, de NVAO, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de inspectie
- 2014: inwerkingtreding Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs
 - De visitatiegroepen worden geïntroduceerd, waarmee een groepsgewijze visitatie (beter bekend als de clustervisitatie) ook in het hbo wordt ingevoerd.
- 2014: nieuw NVAO-beoordelingskader
 - In dit kader zijn in lijn met Wet versterking kwaliteitswaarborgen een aantal standaarden herzien. Belangrijke wijziging is het feit dat toetsing wordt opgenomen als aparte standaard.
- 2016: nieuw NVAO-beoordelingskader

Hierin zijn, vooruitlopend op het aangekondigde wetsvoorstel WAM, al enige gewenste verbeteringen van het accreditatiekader doorgevoerd. Zo introduceert het kader een ontwikkelgesprek met het panel, krijgt de zelfevaluatie een vrije vorm en krijgt de instelling een belangrijker rol bij het bepalen van het programma van de visitatiedag(en). Het beoordelingskader 2016 geldt sinds 1 januari 2017 en kent een overgangsregeling.

- 2017: review van de NVAO door ENQA, tussenbericht inspectie over de opleidingsaccreditaties en brief van de minister van OCW met een reactie op beide publicaties.
Het ENQA-panel concludeert op basis van een eigen beoordelingskader dat de NVAO voldoet aan de European Standards and Guidelines (ESG).
- Juni 2018: aanvaarding van de Wet accreditatie op maat door de Eerste Kamer
De WAM heeft als doel om het accreditatiestelsel meer vorm te geven op basis van vertrouwen en eigenaarschap voor de onderwijsgemeenschap, en om te zorgen dat betrokkenen het als minder belastend ervaren.

De WAM en de algemene maatregel van bestuur (AMvB, voorjaar 2018) vormen de politieke bestuurlijke context waarbinnen de inspectie dit onderzoek heeft uitgevoerd. De AMvB regelt dat najaar 2018 een pilot van start gaat met instellingsaccreditatie gecombineerd met een lichtere opleidingstoets (zie ook hoofdstuk 12).

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Volgens de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) houdt de inspectie toezicht op het Nederlandse accreditatiestelsel.¹ We kijken daarbij specifiek naar de kwaliteit van het functioneren van het accreditatiestelsel in Nederland.² Om die kwaliteit te beoordelen en bevorderen evalueren we het stelsel periodiek. In 2013 hebben we ons onderzoeksrapport over de vorige evaluatie gepubliceerd (Inspectie van het Onderwijs, 2013).

Dit rapport is het eindrapport van het onderzoek uit 2017/2018. We hebben ervoor gekozen in een eerder stadium een tussenbericht uit te brengen (Inspectie van het Onderwijs, 2017) om de minister van OCW in de gelegenheid te stellen de ervaringen met het accreditatiestelsel te betrekken bij de gesprekken met de Tweede Kamer over het WAM. Dit heeft de minister gedaan in haar brief van 22 december 2017 (OCW, 2017). Verschillende aanbevelingen uit het tussenbericht – zoals de afschaffing van de gedifferentieerde oordelen en de versterking van de onafhankelijkheid van de visitatiepanels – zijn overgenomen. Deze aanpassingen krijgen een plaats in de WAM en het beoordelingskader van de NVAO.

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

² Waar we in het vervolg spreken over het accreditatiestelsel, bedoelen we het Nederlandse accreditatiestelsel en niet het Vlaamse.

1.3 Beoordelingen in het accreditatiestelsel

In het accreditatiestelsel zoals dat sinds 2011 is ingericht, vinden de volgende beoordelingen plaats:

1. Toets nieuwe opleiding (TNO): uitgebreide of beperkte beoordeling bij een aanvraag voor een nieuwe opleiding;
2. Accreditatie bestaande opleidingen: eveneens uitgebreide (UOB) of beperkte (BOB) beoordeling, eens in de zes jaar;
3. Instellingstoets kwaliteitszorg (ITK): beoordeling van de kwaliteitszorg op instellingsniveau, eens in de zes jaar op vrijwillige basis. Instellingen die een ITK hebben verkregen, vallen onder het regime van de beperkte beoordelingen TNO en BOB;
4. Beoordeling van een bijzonder (kwaliteits)kenmerk op opleidingsniveau: op aanvraag van de instelling;
5. Toets nieuwe opleiding van instellingen die een aanvraag rechtspersoon hoger onderwijs hebben ingediend; een uitgebreide en verzwaarde toets nieuwe opleiding van bachelors, masters; voltijd, deeltijd en/of dual.

In ons tussenbericht (Inspectie van het Onderwijs, 2017) zijn we ingegaan op de opleidingsbeoordelingen BOB en UOB. In dit eindrapport richten we ons in de eerste plaats op de TNO³ en de ITK; van de resultaten uit het tussenbericht is een samenvatting opgenomen. De beoordeling van een bijzonder kenmerk en de aanvragen van organisaties die een rechtspersoon willen worden, laten we bij dit onderzoek buiten beschouwing.

Bij het onderzoek naar de ITK is een nuancering vooraf op zijn plaats. Slechts zes instellingen – vier universiteiten en twee hogescholen – hebben de tweede ronde van de ITK doorlopen. Alle zes hebben ze de ITK behaald. Het is dus slechts beperkt mogelijk om conclusies te trekken uit onze bevindingen; we presenteren hier de eerste indrukken (zie hoofdstuk 12).

1.4 Het inspectietoezicht

Het toezicht door de inspectie is puur gericht op het *functioneren* van het accreditatiestelsel.⁴ Daarbij nemen we het toezichtkader uit 2014 als uitgangspunt (Inspectie van het Onderwijs, 2014). In dit toezichtkader onderscheiden we elf standaarden:

1: Informatievoorziening

De instelling en de desbetreffende opleiding zijn goed en tijdig geïnformeerd over het proces en het beoordelingskader van de hen aangaande beoordelingen.

³ Hoewel bij een TNO ook sprake is van een opleidingsbeoordeling of opleidingsaccreditatie, spreken we in dit rapport consequent van een TNO als het gaat om de accreditatie van een nieuwe opleiding en van een opleidingsbeoordeling/opleidingsaccreditatie als het gaat om een BOB of UOB.

⁴ De inspectie houdt dus geen toezicht op de NVAO. Dit toezicht is volgens het Accreditatieverdrag tussen de ministers van onderwijs van Nederland en Vlaanderen voorbehouden aan het Comité van Ministers. Ter uitvoering van het toezicht op de NVAO houdt de ENQA periodiek een review. De laatste review door de ENQA van de NVAO vond plaats in 2017. Het rapport is verschenen in september 2017 (Gibbs, De Vries, Beccari en Raijmaker, 2017).

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

In dit eindrapport komen alle standaarden aan de orde. We hebben ervoor gekozen om de standaarden niet te beoordelen op een vierpuntschaal (onvoldoende / voldoet deels / voldoende / goed). Een dergelijke beoordeling per standaard zou geen inzicht verschaffen in de verschillende typen beoordelingen TNO, ITK, BOB en UOB. Een beschrijving van de sterke en zwakke kanten per standaard per type beoordeling biedt meer mogelijkheid tot genuanceerde oordelen en meer aangrijpingspunten voor verbetering van het stelsel. En daar is het uiteindelijk immers om te doen.

1.5 Onderzoeksvraag en doel van het onderzoek

Onze onderzoeksvraag luidt:

Voldoet de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel?

Daarbij hebben we het kwaliteitsbegrip gehanteerd zoals beschreven in de elf standaarden van het toezichtkader van de inspectie. We beantwoorden de onderzoeksvraag door specifiek te kijken naar de beoordelingen van bestaande en nieuwe opleidingen en naar de instellingstoets kwaliteitszorg.

Doel van het onderzoek is met deze beoordeling bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel, door zowel de sterke kanten als de verbeterpunten te benoemen.

1.6 Methoden van onderzoek

Bij dit onderzoek hebben we het toezichtkader 2014 als beoordelingsinstrument gehanteerd. Het onderzoek is gestart in januari 2017 en liep tot en met het voorjaar van 2018. We hebben verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd: een documentanalyse, een vragenlijst, gesprekken, aanwezigheid bij de ENQA-review, een diepteonderzoek en rondetafelbijeenkomsten. Ook hebben we een klankbordgroep bij het onderzoek betrokken.

Documentanalyse

We hebben een groot aantal documenten van de NVAO, van de evaluatiebureaus en van instellingen opgevraagd en geanalyseerd.

Vragenlijst

In het najaar van 2017 is een digitale vragenlijst afgenomen onder alle bestaande opleidingen die voor 1 april 2017 beoordeeld zijn met het NVAO-kader van 2014. De vragenlijsten zijn ingevuld door opleidingsdirecteuren of -managers die betrokken zijn bij de kwaliteitszorg van de opleiding.⁵ In totaal hebben opleidingsdirecteuren van 216 opleidingen waar een BOB of UOB is uitgevoerd de vragenlijst ingevuld.

Ook alle nieuwe opleidingen die voor 1 april 2017 op basis van het beoordelingskader 2014 een positief besluit (eventueel onder voorwaarden) hebben gekregen, zijn bevraagd. 23 respondenten hebben de vragenlijst ingevuld. In vergelijking met de opleidingsbeoordeling gaat dit om een klein aantal respondenten, omdat er ook veel minder TNO's dan opleidingsbeoordelingen van bestaande opleidingen worden uitgevoerd. Van de 23 respondenten met een TNO zijn er 14 (61 procent) beperkt en 9 (39 procent) uitgebreid beoordeeld.

De vragenlijst voor de TNO is niet verstuurd naar opleidingen die hun aanvraag hebben teruggetrokken; wij beschikten niet over hun gegevens. Van de ingediende TNO-aanvragen krijgt (met enige variatie over de jaren heen) ongeveer de helft een positief besluit, een kwart een besluit onder voorwaarden en een kwart van de aanvragen wordt ingetrokken. De TNO-responsgroep, zonder het kwart teruggetrokken aanvragen, is dus niet representatief voor alle opleidingen die een TNO hebben aangevraagd. We zullen steeds een kanttekening maken wat betreft de representativiteit als we bij onze onderzoeksresultaten verwijzen naar de TNO-vragenlijst. We baseren ons, sterker dan op deze vragenlijst, op de overige onderzoeksmethoden. Dit omdat in de gesprekken, de rondetafelbijeenkomsten en de casestudies ook teruggetrokken opleidingen zijn gehoord.

Gesprekken met deskundigen

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

⁵ Voor de leesbaarheid spreken we in dit rapport consequent over opleidingsdirecteuren waar we ook opleidingsmanagers bedoelen.

inventariseerden hun ervaringen en bespraken mogelijke verklaringen van de resultaten uit de vragenlijst.

Gesprekken met instellingen

Met ongeveer twintig instellingen (waaronder twee niet-bekostigde instellingen) hebben we apart gesprekken gevoerd over hun ervaringen met het accreditatiestelsel. Bij deze gesprekken waren veelal opleidingsdirecteuren en kwaliteitszorgmedewerkers aanwezig. Voor het onderzoek naar de ITK hebben we een gesprek gevoerd met alle zes instellingen die de tweede ronde hebben doorlopen.

ENQA-review

In maart 2017 is de inspectie als toehoorder aanwezig geweest bij een aantal gesprekken van een internationaal panel met medewerkers en stakeholders van de NVAO, in het kader van de ENQA-review. We hebben ook de informatie uit het rapport van ENQA benut (Gibbs, De Vries, Beccari en Raijmaker, 2017).

Diepteonderzoek

We hebben in totaal negen beknopte casestudies gedaan. Bij vijf beoordelingen van een bestaande opleiding hebben we meegelopen met een visitatie en zijn we aanwezig geweest bij de voorbereiding en afronding door het panel. Dat hebben we ook gedaan bij een ITK en drie TNO's. Daarnaast spraken we met medewerkers van de opleiding en/of van de kwaliteitszorgafdeling over de wijze waarop zij de visitatie hebben ervaren.

Rondetafelbijeenkomsten (tweede helft 2017 en begin 2018)

De TNO hebben we tijdens drie bijeenkomsten besproken: tijdens een bijeenkomst van het Landelijk Overleg kwaliteitszorgmedewerkers (LOK), waarin alle universiteiten vertegenwoordigd zijn, bij een ledenbijeenkomst van de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) voor het niet-bekostigd onderwijs, en bij een afzonderlijk georganiseerde rondetafelbijeenkomst voor het hbo, waar ongeveer vijftien bekostigde en niet-bekostigde hogescholen aan deelnamen.

Voor de ITK hebben we de conclusies uit de individuele gesprekken met de zes instellingen ingebracht in een rondetafelgesprek waarvoor alles zes waren uitgenodigd. Vier instellingen waren daarbij aanwezig, de andere twee hebben per mail hun reactie gegeven.

Voor de opleidingsaccreditaties van bestaande opleidingen hebben we vier rondetafelbijeenkomsten georganiseerd: met kwaliteitszorgmedewerkers van universiteiten (ongeveer 10 aanwezigen) en hogescholen (ongeveer 15 aanwezigen), met niet-bekostigde opleidingen (ledenbijeenkomst NRTO met ongeveer 35 aanwezigen en met ongeveer zes panelleden). Daarnaast zijn we met ongeveer 35 studenten in gesprek gegaan tijdens een bijeenkomst van de studentenorganisaties.

Tot slot hebben we een bijeenkomst georganiseerd over alle typen beoordelingen, voor ongeveer zes ervaren student-leden van visitatiepanels.

Klankbordgroep

Voor het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld (zie voor de samenstelling bijlage D). Tijdens het onderzoek naar de ITK en TNO zijn een hogeschool, een

universiteit en de CDHO aan deze klankbordgroep toegevoegd. Bij deze beoordelingen spelen evaluatiebureaus immers geen rol en wilden we graag de ervaring van de directbetrokkenen ook in de discussies van de klankbordgroep horen. De klankbordgroep is tussen april 2017 en juni 2018 zeven keer bij elkaar geweest. We bespraken de onderzoeksopzet, instrumenten, interpretatie van (tussen)resultaten en de conceptrapportages. Ook voor de eindrapportage heeft de klankbordgroep ons geadviseerd.

1.7 Leeswijzer

Deel 1 van dit eindrapport is gewijd aan de TNO. Dit deel bestaat uit een inleidend hoofdstuk over de route naar een nieuwe opleiding (hoofdstuk 2), zeven hoofdstukken waarin de verschillende standaarden worden besproken (hoofdstuk 3 tot en met 10) en een conclusie (hoofdstuk 11). In deel 2 staat de ITK centraal. Ook dit deel start met een inleidend hoofdstuk over de ITK (hoofdstuk 12). Daarna volgen vijf hoofdstukken waarin de standaarden aan bod komen (hoofdstuk 13 tot en met 17) en een conclusie (hoofdstuk 18).

In beide delen lichten we in de inleiding van elk hoofdstuk met bevindingen kort toe, op basis van het toezichtkader van de inspectie, wat de standaard inhoudt. Elk hoofdstuk over de standaarden sluiten we af met enkele aanbevelingen.

Deel 3 is gewijd aan de opleidingsbeoordelingen van bestaande opleidingen en bestaat uit één hoofdstuk: de samenvatting van het tussenbericht dat we eind 2017 publiceerden als onderdeel van dit eindrapport (hoofdstuk 19). We hebben hierin bijvoorbeeld niet opnieuw de onderzoeksmethoden benoemd, omdat die al in deze inleiding aan bod zijn gekomen. Ook deel 4 bevat één hoofdstuk, namelijk de eindbeschouwing (hoofdstuk 20). In dit hoofdstuk hebben we ook een tabel opgenomen waarin we voor de opleidingsbeoordelingen en de TNO de belangrijkste aandachtspunten per standaard hebben samengevat. De ITK hebben we hierin vanwege het voorlopige karakter van onze bevindingen achterwege gelaten.

Bijlage A bevat een lijst met afkortingen. In bijlage B is de samenstelling van de klankbordgroep beschreven.

DEEL I TOETS NIEUWE OPLEIDING

2 De route naar een nieuwe opleiding

Als een instelling een nieuwe opleiding (Associate degree, bachelor of master) wil starten, is een positief besluit van de NVAO over de toets nieuwe opleiding (TNO) vereist. Om overheidsfinanciering te krijgen voor de nieuwe opleiding is daarnaast ook een positief besluit over de macrodoelmatigheid nodig van de minister, op basis van een advies van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). Hoe gaat dit proces voor nieuwe opleidingen in zijn werk? Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk. We hebben het in dit hoofdstuk alleen over reeds erkende instellingen voor hoger onderwijs. De verzwaarde toets nieuwe opleidingen voor aanbieders die als rechtspersoon voor hoger onderwijs erkend willen worden, laten we buiten beschouwing.

Het hoofdstuk start met een beschrijving van wat een toets nieuwe opleiding precies inhoudt (2.1) en hoe de procedures eruitzien (2.2). Daarna laten we zien waar de beoordeling bij een TNO op is gebaseerd (2.3). Vervolgens gaan we in op de procedure bij de macrodoelmatigheidstoets (2.4). Veel van de informatie in dit beschrijvende hoofdstuk is ontleend aan informatie van de NVAO en CDHO die ook op de websites te vinden is. De beschrijving van de route naar een nieuwe opleiding hebben we daarnaast verrijkt met ervaringen van instellingen.

2.1 Wat is een TNO?

Hogeronderwijsinstellingen kunnen nieuwe Associate degree-, bachelor- en masteropleidingen door de NVAO laten accrediteren door de toets nieuwe opleiding te doorlopen. Een positief besluit van de NVAO over de TNO is een voorwaarde om een door de overheid erkend diploma met bijbehorende graad te kunnen verstrekken (art. 15.7 WHW). De NVAO is hiermee de poortwachter die voor nieuwe opleidingen de toegang tot het hoger onderwijs bewaakt. Instellingen dienen zelf een aanvraag te doen voor toetsing bij de NVAO. De beoordeling van de aanvraag door een panel van peers aan de hand van het beoordelingskader van de NVAO vormt de basis voor het besluit van de NVAO.

Regiefunctie

Als poortwachter bewaakt de NVAO – samen met het panel – dat alleen opleidingen starten die meteen minimaal basiskwaliteit aan de studenten zullen bieden. Omdat de wetgever vindt dat de overheid nauw betrokken moet zijn bij de poortwachtersfunctie, heeft de NVAO zelf de taak om de panels samen te stellen, in samenspraak met de instelling, en om een door de NVAO zelf getrainde secretaris en een procescoördinator te leveren. Daarmee is de NVAO bij de toets nieuwe opleiding meer in regie dan bij een opleidingsbeoordeling van een bestaande opleiding, waar de instelling het voortouw neemt bij de samenstelling van een panel (dat de NVAO daarna goed dient te keuren) en waarbij de instelling veelal een evaluatiebureau inschakelt dat de secretaris levert.

Het panel

De deskundigheid van het panel als geheel is een belangrijk aandachtspunt bij de samenstelling. Gezamenlijk moet het panel bij een TNO over de volgende deskundigheden beschikken:

- deskundigheid over de ontwikkelingen in het vakgebied;

- internationale deskundigheid;
- werkvelddeskundigheid in het voor de opleiding relevante beroepenveld;
- onderwijsdeskundigheid: ervaring met het geven of ontwikkelen van onderwijs op het desbetreffende opleidingsniveau en oriëntatie (hbo of wo) en deskundigheid over de door de opleiding gehanteerde onderwijsvorm(en);
- studentgebonden deskundigheid;
- visitatie- of auditdeskundigheid.

De externe deskundigen zijn onafhankelijk van de te beoordelen opleiding en instelling. Dit houdt in dat zij ten minste vijf jaar geen directe of indirecte banden hebben gehad met de te beoordelen instelling die leiden tot een *conflict of interest*. Voorafgaand aan de beoordeling tekenen de panelleden een onafhankelijkheidsverklaring. De NVAO-secretaris en -procescoördinator zijn ook onafhankelijk van de desbetreffende instelling/opleiding en maken geen deel uit van het panel.

Planbeoordeling

De centrale vraag die het panel en de NVAO beantwoorden bij de TNO is of de eerste groep studenten aan deze opleiding te maken zal krijgen met een opleiding die voldoet aan de basiskwaliteit. Omdat de opleiding meestal nog niet is gestart, gaat het hier om een planbeoordeling. De NVAO geeft de opleiding groen licht op basis van het vertrouwen dat als de plannen in orde zijn, de uitvoering ook goed zal gaan.

Organisaties die niet erkend zijn als rechtspersoon hoger onderwijs en die geen bekostigde hogeronderwijsinstelling zijn, krijgen dit vertrouwen niet; bij deze instellingen is geen sprake van plantoetsing. Hier vindt de toets nieuwe opleiding plaats op basis van het volledige curriculum van de opleiding; de opleiding moet ten minste eenmaal recent zijn verzorgd en er moeten studenten zijn afgestudeerd (de zogenoemde volkomencyclus-eis) (art. 5a.10a lid 5 WHW, inwerkingtreedingsbesluit Stb. 2017, 97). Dit wordt de verzwaarde uitgebreide toets nieuwe opleiding genoemd. We laten in dit rapport de verzwaarde TNO verder buiten beschouwing.

Beoordelingskader

De eisen aan de nieuwe opleiding betreffen de basiskwaliteit. Deze heeft de NVAO beschreven in het TNO-beoordelingskader, met een aparte uitwerking voor de beperkte en een voor de uitgebreide toets nieuwe opleiding. Het beperkte kader is van toepassing op opleidingen van instellingen die een positief besluit (al dan niet met voorwaarden) hebben gekregen bij de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). Op basis van het beoordelingskader kan het panel positief oordelen, eventueel met voorwaarden, of negatief. De NVAO baseert haar besluit op dit oordeel. De instelling kan de aanvraag voor de nieuwe opleiding echter ook voor die tijd, dus direct na het oordeel van het panel, intrekken (zie ook 2.2).

Kosten

Aan de TNO zijn kosten verbonden. In 2018 bedraagt het tarief van de NVAO voor de TNO 18.000 euro. Als de NVAO heeft bevestigd dat alle benodigde informatie om de opleiding te kunnen beoordelen aanwezig is, maakt de instelling dit bedrag over aan de NVAO. Het proces van beoordeling en besluitvorming start als alle documenten en betaling zijn ontvangen.

Aantallen

In 2015 werden er 56 TNO-aanvragen ingediend, in 2016 72 en in 2017 64. Bij 23 procent (n=13) werden in 2015 voorwaarden gesteld, bij 31 procent (n=22) in 2016 en bij 28 procent (n=18) in 2017. In 2015 werd 23 procent (n=13) van de aanvragen ingetrokken, in 2016 ging het om 13 procent (n=9) en in 2017 om 8 procent (n=5).

Tabel 2.1a Accreditatiebesluiten van de NVAO van de toets nieuwe opleiding (excl. verzwaaard, toetsing van voorwaarden en toets na 3 jaar), 2015-2017

		Aanvraag ingetrokken		Positief		Voorwaarden		Totaal	
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
2015	TNO	13	23%	30	54%	13	23%	56	100%
2016	TNO	9	13%	41	57%	22	31%	72	100%
2017	TNO	5	8%	41	64%	18	28%	64	100%
Totaal	TNO	27	14%	112	58%	53	28%	192	100%

Bron: NVAO, 2017

2.2 Werkwijze bij de TNO

De planbeoordeling bij de TNO stoelt op twee onderdelen: de informatie die de instelling aanlevert en, als belangrijkste onderdeel, het locatiebezoek door het panel. Van de aanvraag tot de registratie bij een positief besluit worden verschillende stappen doorlopen.

Aanvraag

Het instellingsbestuur dient een aanvraag voor een TNO in bij de NVAO. Daarbij moet alle informatie zijn meegestuurd die de NVAO nodig heeft om met de behandeling van de aanvraag te kunnen beginnen. De aanbiedingsbrief aan de NVAO moet zijn ondertekend door het bevoegd gezag van de instelling. Bij de aanvraag van al lopende opleidingen of afstudeerrichtingen dient de instelling de feitelijke – gerealiseerde – kwaliteit van de opleiding te onderbouwen in een informatiedossier.

Start beoordeling TNO

De NVAO beoordeelt of het informatiedossier volledig genoeg is om de behandeling te starten. Zo nodig verzoekt de NVAO de instelling om aanvullende informatie. Daarna start de behandeltermijn. De NVAO geeft op haar website aan dat een de normale doorlooptijd voor een TNO bij de NVAO zes maanden is na ontvangst van het volledige informatiedossier (inclusief bijlagen). Tegelijkertijd adviseert zij opleidingen om een aanvraag achttien maanden voor de start in te dienen. Soms blijkt het namelijk lastig te zijn een panel samen te stellen en is meer tijd nodig. Bij achttien maanden is er ruimte voor uitloop en kunnen studenten tijdig worden geïnformeerd over de start van een opleiding.

Samenstelling van het visitatiepanel

Voor de beoordeling stelt de NVAO het panel van externe deskundigen vast. De NVAO stemt de panelsamenstelling af met de opleiding; soms doet de opleiding ook een voorstel voor bepaalde panelleden. De NVAO doet vervolgens formeel een panelvoorstel waartegen de instelling eventueel gefundeerd bezwaar kan maken. Bij het samenstellen van het panel wordt een voorzitter ingezet die een NVAO-training heeft gekregen. De overige leden zijn vooraf gebriefd.

Locatiebezoek door het panel en beoordeling

Het centrale onderdeel van de beoordeling is het locatiebezoek door het panel. Voorafgaand aan dit bezoek bestudeert het visitatiepanel de documentatie en komt het bijeen om de bevindingen te bespreken en vraagpunten voor het bezoek te formuleren. Het panel kan de instelling, via de procescoördinator van de NVAO, om aanvullende informatie vragen. De procescoördinator, in overleg met de voorzitter van het panel, en de instelling/opleiding bepalen van tevoren ook welke personen het panel wenst te spreken. Gesprekken vinden meestal plaats met:

- bestuursleden of management op het niveau van het instellings- of faculteitsbestuur;
- opleidingsverantwoordelijken en/of docenten;
- vertegenwoordigers van het werkveld, mogelijk ook leden van de beroepenveldcommissie;
- beoogde leden van de examencommissie;
- potentiële studenten, indien aanwezig, of studenten van verwante opleidingen.

Tijdens het bezoek aan de instelling kan het panel de onderwijsvoorzieningen bekijken. Normaal gesproken neemt het bezoek één dag in beslag. Aan het eind van de bezokedag koppelt het panel de bevindingen terug aan de betrokkenen van de nieuwe beoogde opleiding. Daarbij geeft het een eindoordeel en veelal ook een oordeel op de standaarden, plus een globale toelichting. Het panel maakt duidelijk dat dit haar oordeel is, maar dat het uiteindelijke besluit over de TNO aan de NVAO is.

Paneladvies

De beoordeling van het panel resulteert in een rapport over de nieuwe opleiding. Het is de taak van de secretaris om het conceptrapport te schrijven. Het conceptrapport wordt voorgelegd aan het panel en het panel levert commentaar. Nadat het panel het conceptrapport heeft vastgesteld, zendt de procescoördinator het naar de instelling, die dan twee weken de gelegenheid krijgt om te reageren en eventuele feitelijke onjuistheden aan te geven. Hoewel het volgens de procedure dus alleen om feitelijke onjuistheden gaat, rekt de instelling het soms wat op naar interpretaties en waarderingen. Als de instelling ziet dat het conceptrapport negatief is, kan de instelling ook de aanvraag intrekken.

Het panel beziet de opmerkingen en stelt daarna het definitieve rapport vast. Vervolgens stuurt het panel het rapport naar de NVAO, die daar haar besluit op baseert.

Besluit NVAO

Als de NVAO positief besluit over de nieuwe opleiding, is de opleiding geaccrediteerd. De accreditatietermijn voor een nieuwe opleiding is maximaal zes jaar. De NVAO kan ook besluiten om de opleiding te accrediteren voor een beperkte duur van maximaal twee jaar ('onder voorwaarden'). In dat geval zijn er wel tekortkomingen geconstateerd, maar geen ernstige, en acht de NVAO het op basis van het panelbesluit haalbaar en realistisch dat deze tekortkomingen tijdig worden weggenomen. Soms eist de NVAO dat de voorwaarden voor de start van de opleiding zijn gerealiseerd, soms vindt de check na twee jaar plaats terwijl de opleiding al loopt.

Het komt in de praktijk zelden voor dat de NVAO een negatief besluit neemt, omdat de instelling de aanvraag na een kritisch visitatierapport meestal terugtrekt. Mocht de instelling toch een negatief besluit van de NVAO krijgen, dan moet de instelling drie jaar wachten voordat het een nieuwe aanvraag mag indienen.

De NVAO geeft publieke bekendheid aan haar besluiten en publiceert deze met het paneladvies op haar website.

Aanvullende toets na drie jaar

Als de instelling geen instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) heeft, dan volgt drie jaar na de TNO een aanvullende toets voor de nieuwe opleiding. Het gaat daarbij om een realiteitscheck van de toetsing en de (eind)werken. De instelling doet, al dan niet met hulp van een evaluatiebureau, een voorstel voor een panel aan de NVAO. Heeft de instelling wel een ITK, of bestond de opleiding al ten tijde van de TNO, dan is geen aanvullende toets vereist. De opleiding valt dan na de start in het gewone regime met een accreditatie om de zes jaar.

Registreren CROHO

Na een positief TNO-besluit kan een instelling voor hoger onderwijs de nieuwe opleiding laten registreren in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) van de overheid. Als de instelling de opleiding wil laten bekostigen door de overheid, is ook een positief besluit macrodoelmatigheid van de minister nodig.

2.3 De beoordeling: waar kijkt het panel naar?

Het visitatiepanel baseert de beoordeling voornamelijk op het plan van de opleiding. Dat plan staat beschreven in het informatiedossier van de opleiding en wordt besproken tijdens het panelbezoek. Hoe ziet dit dossier eruit en waar let het panel op bij de beoordeling?

Het informatiedossier

Het informatiedossier bevat allereerst administratieve gegevens over de instelling (gegevens over een eventuele ITK, wel of niet bekostigd) en over de opleiding (bijvoorbeeld de afstudeerrichtingen, de varianten en locaties). De instelling geeft een onderbouwd voorstel voor de CROHO-sectorindeling.

Bij het opstellen van het informatiedossier hanteren instellingen de handleiding TNO 2015. Hierin staat dat het dossier, naast de administratieve gegevens, ook een kerndocument moet bevatten met ten minste een beschrijving van het programma op hoofdlijnen, en een meer gedetailleerde beschrijving van het curriculum van het eerste jaar. Ook de onderwijs- en examenregeling (OER) moet worden meegezonden. Verder is een beschrijving van het personeel in termen van kwalificaties, deskundigheid en ervaring nodig, evenals – voor zover mogelijk – een lijst van kerndocenten, met een kort cv. Het kerndocument is geordend naar de standaarden uit het beoordelingskader. De instelling motiveert hoe zij aan de gestelde eisen voldoet.

Als een domeinspecifiek referentiekader beschikbaar is, licht de instelling toe hoe de opleiding zich daartoe verhoudt. Bij dit domeinspecifieke referentiekader kan bijvoorbeeld worden aangegeven:

- bij welke nationale en internationale kaders is aangesloten;
- bij welke eisen van het beroepenveld is aangesloten;

- hoe is aangesloten bij beroepsreglementering/regelgeving;
- hoe de opleiding zich profileert ten opzichte van binnenlandse en/of buitenlandse opleidingen;
- hoe specifieke beroepen of beroepssituaties worden geduid waarin een afgestudeerde uit de betrokken opleiding als beginnend beroepsbeoefenaar terecht kan komen.

Sommige instellingen worden bij het schrijven van het informatiedossier begeleid door een evaluatiebureau. Het evaluatiebureau begeleidt niet het visitatiepanel; bij een TNO heeft de NVAO de regie over de organisatie van de visitatie (zie 2.1).

Beoordelingskader TNO

In 2016 is een nieuw beoordelingskader voor de TNO ingevoerd, dat het panel hanteert bij de beoordeling van de nieuwe opleiding. Het kader van de beperkte TNO omvat de volgende standaarden:

- **Standaard 1: Beoogde leerresultaten**
De leerresultaten passen bij het niveau en de oriëntatie van de opleiding en zijn afgestemd op de verwachtingen van het beroepenveld en het vakgebied en op internationale eisen.
- **Standaard 2: Onderwijsleeromgeving**
Het programma, de onderwijsleeromgeving en de kwaliteit van het docententeam maken het voor de instromende studenten mogelijk de beoogde leerresultaten te realiseren.
- **Standaard 3: Toetsing**
De opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing.
- **Standaard 4: Gerealiseerde leerresultaten (indien beschikbaar)**
De opleiding toont aan dat de beoogde leerresultaten zijn behaald.

Heeft de instelling geen ITK, dan hanteert het panel een uitgebreid beoordelingskader (uitgebreide TNO). Dat kader stelt ook de inpassing van de opleiding in het instellingsbeleid, de voorzieningen, de kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur aan de orde.

Het panel beoordeelt of het plan van de opleiding voldoet aan de eisen van het kader en hanteert daarbij de beslisregels die in het kader zijn beschreven. In ons onderzoek hebben we zowel opleidingen gesproken die met het oude kader (uit 2014) zijn beoordeeld, als opleidingen die met het kader 2016 zijn beoordeeld. Inhoudelijk verschillen de kaders in beperkte mate; wel heeft de instelling meer ruimte gekregen om zelf te bepalen hoe ze de zelfevaluatie wil vormgeven en hoe ze het panelbezoek wil inrichten.

Overige aandachtspunten van het panel

Bij een TNO kijkt het panel aan de hand van het kader, behalve naar het informatiedossier van de opleiding, naar nog een aantal zaken. Het beoordeelt of het onderwijsaanbod, de studiepunten en het aantal uren aansluiten op de duale, deeltijd- dan wel voltijdvariant. Ook beziet het panel of de naamgeving aansluit bij het onderwijsaanbod: representeert de naam van de opleiding de inhoud van de opleiding?

Het panel beoordeelt een gehele opleiding: in principe moeten alle eventuele nevenvestigingen of bijzondere routes voor bepaalde groepen studenten onderzocht

worden. Instellingen moeten in hun aanvraag melding maken van (neven)vestigingen in binnen- én buitenland en inzicht geven in de varianten voltijd, deeltijd en duaal. Soms blijven bijzondere routes voor bepaalde groepen studenten buiten beeld van het panel en van de NVAO (zie hoofdstuk 10).

2.4 De macrodoelmatigheidstoets

Om te kunnen starten met een nieuwe opleiding moeten bekostigde hogescholen en universiteiten naast de TNO ook de macrodoelmatigheidstoets behalen. Een macrodoelmatigheidstoets is ook vereist bij nevenvestigingen of verplaatsingen van opleidingen, maar die laten we hier buiten beschouwing.

Criteria en procedure

De CDHO beoordeelt de aanvraag van een instelling op drie criteria. Ten eerste: is een totaal nieuwe opleiding die nog nergens elders in het land bestaat, noodzakelijk? Of lijkt de opleiding erg veel op bestaand aanbod? Ten tweede: is er behoefte aan deze opleiding vanuit de arbeidsmarkt of is er sprake van een maatschappelijke of wetenschappelijke behoefte? En tot slot: is er binnen het landelijk bestaande aanbod ruimte voor deze opleiding of is er al voldoende ander aanbod?

Het macrodoelmatigheidsbeleid in de eerste beleidsregel (2009) gaat ervan uit dat het bestaande aanbod voldoet, tenzij de instelling bij de aanvraag van een macrodoelmatigheidstoets het tegendeel kan onderbouwen, liefst met kwantitatieve gegevens. Met de beleidsregel van 2012 en de volgende van 2014 heeft het ministerie van OCW een ruimhartiger macrodoelmatigheidsbeleid ingezet ten aanzien van nieuwe Associate degrees en hbo-masters. Dat wordt gecontinueerd in de Regeling macrodoelmatigheid die in de zomer van 2018 van kracht zal worden.

De instelling moet ook gemotiveerd aangeven welk domein voor de nieuwe opleiding geschikt wordt geacht. Het CROHO kent de volgende domeinen/onderwijsonderdelen: onderwijs, landbouw en natuurlijke omgeving, natuur, techniek, gezondheidszorg, economie, recht, gedrag en maatschappij, taal en cultuur en sectoroverstijgend. De CDHO onderzoekt hoe de arbeidsmarktperspectieven zijn en of er regionaal en landelijk behoefte is aan een nieuwe opleiding. Andere instellingen kunnen bezwaar maken tegen een nieuwe opleiding. Als ze dit doen, is dat meestal vanuit concurrentieoverwegingen.

De CDHO adviseert de minister over de macrodoelmatigheid, waarna de minister een besluit neemt. Een macrodoelmatigheidsbesluit is tien maanden geldig. Registratie in het CROHO moet binnen deze termijn plaatsvinden. Daarvoor is ook een positief TNO-besluit van de NVAO noodzakelijk. Instellingen die later dan deze tien maanden de opleiding in CROHO willen registreren, kunnen een verlenging aanvragen. Tot 2016 gebeurde dit nauwelijks, maar sinds 2016 ziet de CDHO een toename van het aantal aanvragen tot een verlenging.

Aanvragen

De CDHO krijgt ongeveer 100 à 150 aanvragen per jaar. In het verleden adviseerde de CDHO over ongeveer twee derde positief, nu is dat aantal gegroeid naar 80 procent. Dat komt onder meer door het overheidsbeleid ten aanzien van masters en de ontwikkeling van de Associate degree-programma's tot zelfstandige opleidingen.

Sommige instellingen laten zich bij de aanvraag van een macrodoelmatigheidstoets begeleiden door een evaluatiebureau.

Macrodoelmatigheidstoets en TNO

Tot 2017 diende de instelling bij een aanvraag voor een TNO bij de NVAO een kopie toe te voegen van het besluit macrodoelmatigheid van de minister van OCW, indien het om een bekostigde opleiding ging. Sinds 2017 kunnen de TNO en de macrodoelmatigheidstoets parallel worden doorlopen. Zo kunnen instellingen het traject sneller doorlopen en komen ze minder in tijdnood gedurende de aanvraag, is de gedachte.

In de praktijk houden instellingen doorgaans vast aan de oorspronkelijke volgorde: ze wachten het advies van de CDHO af en dienen daarna pas een aanvraag bij de NVAO in. De meeste instellingen durven het risico op een negatief macrodoelmatigheidsbesluit niet te lopen en wachten eerst op goedkeuring van de CDHO. Slechts enkele instellingen vragen de twee toetsen tegelijk aan om te versnellen. NVAO en CDHO adviseren de instellingen ook deze volgorde aan te houden, tenzij de instelling ook zonder bekostiging van plan is de opleiding te starten. De aanvraag bij de CDHO is, anders dan een onderzoek van de NVAO, kosteloos.

Verhouding tot accreditatiestelsel

De macrodoelmatigheidstoets maakt geen deel uit van het accreditatiestelsel. Daarom hebben we de werkwijze van de CDHO in ons onderzoek niet geëvalueerd. We bespreken alleen de raakvlakken tussen de CDHO en de NVAO op die aspecten waarover instellingen die een nieuwe opleiding willen starten, aangaven te maken te hebben met een onheldere situatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als het tijdspad voor de planning van een nieuwe opleiding en de mogelijke overlap tussen de informatie die door CDHO en NVAO wordt opgevraagd (zie hoofdstuk 4). Verder zijn NVAO, CDHO en inspectie bezig om de werkzaamheden meer op elkaar af te stemmen. De gesprekken die de inspectie in het kader van de evaluatie van het accreditatiestelsel heeft gevoerd, vormen ook input voor dit afstemmingstraject.

3 Betrouwbaarheid en validiteit

Het accreditatieproces bij een nieuwe opleiding moet betrouwbaar en valide zijn. Dat wil zeggen dat het panel passende informatie heeft verkregen en dat de beoordeling aansluit bij deze informatie, het beoordelingskader en de normering. Er mogen geen systematische verschillen in de oordelen tussen de panels bestaan. In hoeverre maakt het huidige stelsel dergelijke betrouwbare en valide processen bij de toets nieuwe opleiding mogelijk? Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk. We starten met een beschrijving van de moeilijkheden die de beoordeling van een nieuwe opleiding met zich meebrengt (3.1) en gaan dan in op de interpretatieruimte die het beoordelingskader biedt (3.2). We sluiten af met onze conclusies en enkele aanbevelingen (3.3).

We baseren ons in dit hoofdstuk – en in de volgende hoofdstukken – vooral op gesprekken met instellingen, NVAO, panels, rondetafelbijeenkomsten en casestudies. Ook vermelden we op enkele plaatsen de resultaten van de vragenlijst, maar deze zijn secundair gezien het beperkte aantal (23) respondenten.

3.1 Moeilijkheden bij de beoordeling van nieuwe opleidingen

Het blijkt een complexe opgave om binnen een TNO betrouwbaar te beoordelen. In vergelijking met normale opleidingsaccreditaties lopen panels en instellingen tegen een extra moeilijkheid aan: er is geen opleidingspraktijk waarop teruggegrepen kan worden. In ons onderzoek stuiten we op diverse uitingsvormen van die kwestie.

Planbeoordeling: oordelen op basis van documenten

Een TNO betreft bijna altijd een planbeoordeling: het panel moet oordelen op basis van documenten (zie hoofdstuk 2). Dat betekent dat het oordeel voor een groot deel afhangt van hoe goed en gedegen de plannen zijn uitgewerkt. Er zijn wel toetsplannen maar nog geen gemaakte en beoordeelde toetsen; er is een beoogd eindniveau maar er zijn nog geen scripties of andere eindwerken. Aan het panel de taak deze plannen te verifiëren tijdens de bezoekdag, maar er zijn nog geen studenten en ook het docententeam en de examencommissie zijn nog niet compleet – de opleiding bestaat immers nog niet.

Het panel moet de aangeleverde documenten daarom verifiëren door gesprekken te voeren met de trekkers van de opleiding en met het management. Instellingen gaven tijdens ons onderzoek aan deze gesprekken soms als moeizaam te ervaren omdat de organisatie nog in opbouw is; de examencommissie is nog niet compleet en op elkaar ingespeeld, er zijn alleen potentiële studenten of studenten van verwante studierichtingen, en er zijn alleen beoogde docenten. Bij nieuwe opleidingen van niet-bekostigde instellingen is de verificatie vaak nog lastiger, omdat vele (grote) niet-bekostigde instellingen werken met freelancedocenten en een vaste kern van medewerkers die alle opleidingen ontwikkelen en accreditaties coördineren. Panelleden bevestigen dat het verifiëren in dit geval vaak ingewikkelder is.

Kortom: de informatie is bij een nieuwe opleiding beperkter en minder rijk dan bij een bestaande opleiding, wat het moeilijker maakt om de kwaliteit van de nieuwe opleiding te beoordelen.

Onontgonnen terrein, minder 'geheugen' bij panel

TNO's komen veel minder vaak voor dan opleidingsaccreditaties; in 2016 en 2017 bijvoorbeeld waren er (exclusief verzwaarde toets en toets na drie jaar) 72 en 64 TNO's, tegenover 260 en 291 BOB's en UOB's. De nieuwe opleidingen begeven zich vaker op nieuwe innovatieve terreinen, bijvoorbeeld op interdisciplinaire gebieden waar nog geen vaste body of knowledge bestaat. Ook voor panelleden is de inhoud van de opleiding soms onontgonnen terrein. Daardoor is het lastiger om de plannen inhoudelijk te beoordelen.

Daarnaast worden nieuwe opleidingen vaak apart gevisiteerd en niet clustergewijs, zoals bij opleidingsaccreditaties. Het panel heeft daardoor minder 'geheugen' en minder ervaring met de specifieke opleiding, en is bovendien minder op elkaar ingespeeld. Waar dat wel mogelijk is probeert de NVAO dezelfde panelleden in te zetten voor hetzelfde type opleiding, om zo de voordelen van de clusterwijze visitatie te benaderen. Bij Associate degree-opleidingen is het vaak mogelijk een vast panel samen te stellen voor een aantal verwante opleidingen. Maar in andere gevallen lukt dat vaak niet.

Wisselende informatie van instellingen

Instellingen zelf zijn ook minder ervaren in het aanvragen van TNO's. De kwaliteit van de aanvragen wisselt dan ook sterk. Enerzijds komt dit doordat instellingen niet goed weten wat er van hen wordt verwacht en sommige aanvragen onvoldoende zijn uitgewerkt. Anderzijds willen instellingen niet te veel financiële middelen inzetten voordat zeker is of de opleiding kan starten. Het is voor instellingen zoeken naar de juiste balans. Deze wisselende kwaliteit maakt de plantoetsing voor panels nog ingewikkelder.

3.2 Het open beoordelingskader

Net als bij gewone opleidingsaccreditaties (de beperkte en uitgebreide opleidingsbeoordelingen) laat het beoordelingskader bij de TNO veel ruimte voor interpretatie. Panels werken systematisch alle standaarden af en benutten de beschikbare informatie, maar bij de normering zien we interpretatieverschillen. We zetten hier enkele kanttekeningen bij in het licht van de betrouwbaarheid en de validiteit van de TNO-besluiten: interpretatieverschillen leiden immers tot verschillen in oordelen van panels. Die verschillen zien we voornamelijk als we kijken naar situaties waarin een TNO niet of onder voorwaarden wordt toegekend.

De poortwachtersrol en de mate van vertrouwen

De TNO is vereist om te kunnen starten met een opleiding die erkende diploma's uitreikt; de NVAO en het panel zijn samen de poortwachter (zie hoofdstuk 2). Maar hoe soepel of hoe streng moet de poortwachter zijn? Of, met andere woorden: in welke mate kan de poortwachter uitgaan van vertrouwen? Bij aanvragen van instellingen die nog geen erkend rechtspersoon hoger onderwijs zijn, heeft de wetgever hoge eisen gesteld: dan is plantoetsing niet mogelijk en moet eerst de opleiding al een keer volledig hebben gedraaid (de volkomencyclus-eis) voordat een zogenaamde verzwaarde TNO kan worden aangevraagd. Bij de TNO's van al erkende instellingen, waar we ons in dit onderzoek op richten, gaat de wetgever al uit van een zekere mate van vertrouwen: als de plannen voor een nieuwe opleiding goed zijn, dan mag de opleiding starten.

De praktijk: twee stromingen

De vraag is nu dus hoe groot de mate van vertrouwen bij de planbeoordeling kan en moet zijn. In het beoordelingskader TNO van 2016 staat over de plannen van de nieuwe opleiding:

De plannen zijn voldoende uitgewerkt om het panel een helder beeld te geven van de beoogde leerresultaten, de inrichting van het curriculum, de leeromgeving, de toetsing en het docententeam dat de opleiding zal gaan verzorgen.

In de praktijk vinden panels het lastig om te beoordelen hoe goed en hoe uitgewerkt de plannen moeten zijn, voordat zij positief adviseren aan de NVAO. We zien daarbij twee stromingen:

- a) TNO als strenge poortwachter: deze panels hanteren het motto 'bij twijfel niet doen'. De aanvraag moet helemaal of zo goed als in orde zijn voordat de opleiding kan starten. Panels met deze visie redeneren als volgt: studenten zullen met kinderziektes te maken krijgen, dus moeten ze worden beschermd tegen een te vroege start van opleidingen die nog niet voldoende goed zijn uitgewerkt ('onrijpe' aanvragen). Deze panels stellen relatief hoge eisen aan nieuwe opleidingen.
- b) TNO als soepele poortwachter: deze panels honoreren een aanvraag sneller omdat ze in sterkere mate uitgaan van vertrouwen in de instelling. Ze redeneren als volgt: de instelling heeft allemaal geaccrediteerde opleidingen en een goede kwaliteitscultuur, dus het zal met deze opleiding ook wel goed komen. Zijn er nog beperkte gebreken in de plannen die binnen twee jaar hersteld kunnen worden, of is het plan nog niet ver uitgewerkt, dan kan de aanvraag met wat aanpassingen (onder voorwaarden) worden gehonoreerd. Omdat het bij de beoordeling van de voorwaarden in de praktijk altijd goed gaat, leidt deze opstelling niet tot ongelukken, zo beargumenteren deze panels. Ze stellen dan ook minder hoge eisen aan de plannen voor de opleiding en geven opleidingen sneller het voordeel van de twijfel, omdat de instelling bijvoorbeeld een goede reputatie heeft of bepaalde zaken (zoals het toetsbeleid) binnen een faculteit op orde is. In dat geval betreft het panel dus instellingsbrede documenten in haar oordeel.

Zowel tijdens de casestudies als tijdens gesprekken met instellingen en panels bleek dat beide visies bestaan. Instellingen vinden een TNO dan ook vaker onvoorspelbaar dan een accreditatie van een bestaande opleiding. Uit gesprekken blijkt dat veel instellingen ervan overtuigd zijn dat de panels geleidelijk aan soepeler worden en meer vertrouwen schenken. Mogelijk komt dit door de grotere nadruk in de NVAO-communicatie op vertrouwen en eigenaarschap. Als we naar de aantallen kijken zien we ook een verschuiving van minder terugtrekkingen naar meer positieve besluiten onder voorwaarden (zie hoofdstuk 2). Het beoordelingskader biedt ruimte voor beide benaderingen: de strenge en de soepele poortwachter, met een verschillende mate van vertrouwen als uitgangspunt.

Voorbeelden van voorwaarden

De soepeler visie (b) zien we dus mogelijk vaker terug bij opleidingen die een positief TNO-besluit onder voorwaarden ontvangen. Hieronder hebben we uit de NVAO-besluiten een aantal voorwaarden overgenomen die gesteld zijn bij TNO's en

die wel de kern van de plannen raken. Aangezien deze voorwaarden niet voor de start van de opleiding gerealiseerd moesten zijn, spreekt er een hoge mate van vertrouwen in de instelling uit:

- De opleiding dient de eerste 60 EC van het curriculum volledig uit te werken, conform de eisen gesteld in het Beoordelingskader toets nieuwe opleiding.
- De programmaonderdelen van het eerste studiejaar moeten voldoen aan alle kwaliteitseisen van het kader en de relatie tussen eindkwalificaties, programmaonderdelen en de toetsing moet helder zijn.
- Spits de beoogde eindkwalificaties zodanig toe dat ze helder weergeven wat de ambities van de opleiding zijn, dat ze het masterniveau volledig tot uitdrukking brengen en dat ze een valide weergave zijn van het type op te leiden student, en verdisconteer dit in het geheel van de opleiding.
- Formuleer een visie op het vakgebied en stel op basis daarvan een wetenschappelijk onderbouwde body of knowledge op. Herzie zo nodig het programma van de leerlijn op basis van dit opgestelde body of knowledge en toon aan dat studenten hiermee de mogelijkheid wordt geboden de eindkwalificaties te behalen. Pas het studiemateriaal en de toetsing daarop aan. Laat de leerlijn inhoudelijk valideren door vertegenwoordigers van het betreffende (wetenschappelijke) vakgebied. Zorg voor afstemming van en een plan van aanpak voor de drie andere leerlijnen, dat specifieke maatregelen beschrijft – in termen van bijvoorbeeld aanpassing inhoud, focus, context, cases, inzendopdrachten – om tot een optimale integratie te komen met de eerste leerlijn.
- Laat het plan van aanpak mee valideren door externe vertegenwoordigers van het werk- en beroepenveld en van het betreffende wetenschappelijk vakgebied.
- Het aandeel van de vakinhoud dient te worden versterkt. Daaraan gekoppeld dient de opleiding de opdrachtbeschrijvingen voor alle vakken duidelijker vorm te geven zodat een eenduidige beoordeling mogelijk wordt gemaakt.
- De inhoud van het programma en de brede ontwikkeling van de deelnemers dient zichtbaar te worden gemaakt in het curriculum.
- De opleiding dient de concrete invulling van het samenwerkingsverband uit te werken, met daarbij expliciet aandacht voor de borging van het eindniveau.

Rol van de NVAO

Het vertrekpunt in een peersysteem is dat het panel en de voorzitter een grote stempel op het beoordelingsproces drukken. De procescoördinator van de NVAO begeleidt het beoordelingsproces. Wij ontvangen signalen, en zagen ook zelf in cases, dat de procescoördinatoren de panels niet consequent in de richting van één visie bijsturen. De NVAO zet zich wel in om de betrouwbaarheid te borgen haar secretarissen, voorzitters en procescoördinatoren te trainen. Ook bevordert ze de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid door intern casussen te behandelen tijdens scholingen en afdelingsoverleggen. Deze inspanningen zouden geïntensiveerd mogen worden.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

Betrouwbaar en valide oordelen is bij een TNO moeilijk omdat bij de beoordeling van een nieuwe opleiding niet teruggerepen kan worden op een bestaande praktijk. De open standaarden bij een TNO, in combinatie met het peersysteem, creëert veel

ruimte. De panels benutten die ruimte op verschillende manieren, wat leidt tot een zekere onbetrouwbaarheid van oordelen. Er zijn meer inspanningen nodig om te zorgen dat de panels vanuit dezelfde visie en mate van vertrouwen beoordelen.

Aanbevelingen

NVAO

- **Expliciteer de gewenste mate van vertrouwen bij een TNO.**
De NVAO dient een duidelijke interpretatie van het kader uit te dragen aan alle secretarissen en procescoördinatoren. De inspanningen op dit terrein dienen verhoogd te worden door extra aandacht tijdens de training voor procescoördinatoren en secretarissen en door kalibreersessies na uitgevoerde TNO's.
- **Investeer meer in verdere professionalisering van panels.**
Bevorder een consistente interpretatie van het beoordelingskader.

4 Informatievoorziening en transparantie

Het is belangrijk dat de instellingen en de nieuwe opleiding bij een TNO goed en tijdig worden geïnformeerd over het proces en over het beoordelingskader dat het panel hanteert. Ze moeten goed weten hoe het proces verloopt, wat van hen wordt verwacht en hoe het beoordelingskader en de normen eruitzien. Daarnaast is ook de transparantie van de informatie naar de 'buitenwereld' toe van belang. Het gaat dan om transparante informatie over zowel de basiskwaliteit als over verschillen in kwaliteit en profielen tussen opleidingen. Het accreditatiestelsel moet bijdragen aan de bekendheid van de kwaliteit en het profiel van opleidingen. Hoe goed zijn instellingen geïnformeerd over een TNO, en weten studenten of een opleiding die gaat starten ook een TNO heeft doorlopen?

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het ervoor staat met de informatievoorziening en de transparantie bij de TNO. We laten eerst zien waarom een goede informatievoorziening juist bij een TNO zo belangrijk is (4.1). Daarna gaan we in op de ervaren toegankelijkheid van de informatie (4.2) en op de transparantie van de informatie van de NVAO en van de instelling (4.3). We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (4.4).

4.1 Het belang van goede informatievoorziening aan instellingen bij een TNO

Instellingen zijn tijdens de voorbereiding en de afhandeling van een TNO nog afhankelijker van de informatie van de NVAO dan bij een opleidingsaccreditatie.

Geen ondersteuning evaluatiebureau

Bij een TNO zijn de organisatie van het panel en de ondersteuning door procescoördinator en secretaris in handen van de NVAO. Anders dan bij de accreditatie van bestaande opleidingen is het niet gebruikelijk dat instellingen de ondersteuning inroepen van een evaluatiebureau (zie hoofdstuk 2). Als een instelling dat wel doet, dan vraagt ze een evaluatiebureau om hulp bij de opbouw van de aanvraag; tijdens de TNO zelf speelt het evaluatiebureau dan vervolgens geen rol. Tijdens de TNO hebben instellingen dus geen houvast aan de ondersteuning, begeleiding, handreikingen en uitwerkingen van het beoordelingskader die de evaluatiebureaus aanbieden. Dit maakt dat opleidingen tijdens een TNO nog sterker leunen op de informatie die de NVAO aanreikt.

Spanningsveld rond investering

Omdat het tot het laatste moment onzeker is of een opleiding kan starten, maken instellingen de afweging hoeveel te investeren in de plannen voor die nieuwe opleiding. De ene keer zullen ze net te weinig investeren en de andere keer misschien meer dan noodzakelijk was. Dit is een voortdurend spanningsveld. Daarom is het extra belangrijk dat opleidingen goed door de NVAO worden geïnformeerd over wat ze minimaal moeten aanleveren. Dit stelt instellingen in staat gericht te investeren.

4.2 Toegankelijkheid van de informatie

Zowel tijdens de gesprekken als in de vragenlijst hebben we instellingen gevraagd naar de toegankelijkheid van de informatie over de TNO. Uit de vragenlijst – die dus

alleen is ingevuld door instellingen waarvan de TNO-aanvraag is gehonoreerd – blijkt dat 13 procent (3 van de 23) ontevreden is over de informatie over de criteria die de NVAO hanteert om op basis van het rapport van het panel tot een besluit te komen. 17 procent (4 van de 23) geeft aan tegenstrijdige informatie te hebben ontvangen. Uit de gesprekken rijst een kritischer beeld op. Op verschillende onderdelen is ruimte voor verbetering.

Kaderstellende informatie over aan te leveren plannen gewenst

Er is veel procedurele informatie op de NVAO-website te vinden, maar de werkwijze, beslisregels en standaarden bieden veel interpretatieruimte. In het vorige hoofdstuk beschreven we dat de mate van vertrouwen verschilt per panel. In het verlengde daarvan geven instellingen aan dat onduidelijk is wat een panel voor de beoordeling van een TNO wil zien. Ze hebben de indruk dat panels verschillende eisen stellen voor een rijpe aanvraag. Graag zouden ze duidelijker van de NVAO willen horen wat het aanvraagdossier inhoudt. Instellingen zeggen nu soms te moeten gissen naar de verwachtingen van panels.

Zo is een veelvoorkomende opvatting van instellingen dat het eerste jaar van het curriculum en alle toetsen van het eerste jaar uitgewerkt moeten zijn, en daarnaast ook de toetsing van het eindniveau. Dit staat niet zo expliciet in het kader, maar sommige instellingen interpreteren het kader wel zo. Soms zijn er evenwel voorwaarden waaruit blijkt dat ook gedeelten nog tijdens de uitvoering van de opleiding ontwikkeld mogen worden (zie hoofdstuk 3). Instellingen weten daardoor niet meer goed wat wel en niet vereist is. De contacten die de opleiding in het voorbereidende traject heeft met de procescoördinator van de NVAO, geven vaak onvoldoende duidelijkheid.

Onvoldoende zicht op tijdpad, planning en termijnen

Zowel instellingen zelf als de NVAO geven aan dat instellingen onvoldoende zicht hebben op tijdpad, planning en termijnen. Voor de doorloop van de macrodoelmatigheidstoets en de TNO zou ongeveer een jaar gerekend moeten worden, en vervolgens een half jaar voor de werving van studenten. Zo bezien zou een opleiding een aanvraag bij CDHO en TNO ongeveer anderhalf jaar voor de beoogde start ervan moeten indienen. Dit vertelden de NVAO en CDHO tijdens een voorlichtingsbijeenkomst; de informatie op de website van de NVAO is daarover minder duidelijk (zie ook hoofdstuk 2).

Instellingen vinden dit vaak veel te lang en gaan regelmatig van een kortere periode uit, soms zes maanden. Sommige instellingen maken een optimistische inschatting op grond van mogelijk parallel te doorlopen trajecten en baseren zich op de doorlooptijd van zes maanden die de NVAO vermeldt op haar website voor een TNO, en twee maanden die de CDHO vermeldt. Instellingen belanden dan op verschillende momenten in tijdnood. Het effect is een hoge piekbelasting voor alle partijen – NVAO, CDHO en instellingen – rondom kerst, op het moment dat instellingen een aanvraag doen voor een opleiding die ze in september willen starten. Kortom, het is instellingen onvoldoende duidelijk wanneer ze bepaalde zaken moeten aanleveren en hoeveel tijd dat kost.

Onvoldoende zicht op taakverdeling NVAO/CDHO

Instellingen blijken onvoldoende zicht te hebben op de taakverdeling tussen CDHO en NVAO. Ze weten niet altijd waarom en bij wie ze wat moeten aanleveren,

waardoor ze soms de indruk hebben dubbel werk te doen. Ze aarzelen om dezelfde teksten aan beide organisaties te sturen.

Op sommige onderdelen lijkt de taakverdeling voor de betrokken organisaties wel helder, maar niet voor de instellingen. Dit is een kwestie van communicatie. Zo moeten instellingen inderdaad aan zowel de NVAO als CDHO informatie leveren over eindcompetenties en beroepsprofiel. De organisaties kijken daar door een andere bril naar. De CDHO beoordeelt op grond van de beleidsregel toetsing macrodoelmatigheid of er een onvervulde arbeidsmarktbehoefte is aan studenten met dit beroepsprofiel. Blijkt dat uit de arbeidsmarktgegevens? De NVAO en het panel beoordelen of de eindcompetenties van het juiste niveau zijn en inhoudelijk afgestemd op de behoefte van het beroepenveld.

Ook over de inrichting van het onderwijs dient de opleiding zowel aan de CDHO als aan de NVAO informatie te geven. De CDHO beoordeelt of de aansluiting tussen de inrichting en de eindcompetenties aannemelijk is. De NVAO en het panel beoordelen, met meer diepgang, of de onderwijsleeromgeving geschikt zijn om alle eindcompetenties te behalen.

Op andere onderdelen ligt hier ook een rol voor het ministerie van OCW. Wat bijvoorbeeld als de NVAO negatief en de CDHO positief oordeelt over een bepaalde naam? Ook voor de inspectie is dat een onbeantwoorde vraag.

Contact instelling met procescoördinator aandachtspunt

Instellingen ervaren de procescoördinator als minder toegankelijk en bereikbaar – vooraf en achteraf – dan de evaluatiebureaus die de instellingen begeleiden tijdens de opleidingsaccreditatie. Instellingen zeggen niet goed te weten of en hoe vaak ze contact mogen opnemen. Opleidingen geven aan dat ze daarbij verschil ervaren tussen de verschillende procescoördinatoren.

De NVAO geeft aan dat de procescoördinator graag informatie versterkt, zolang het geen advisering over de inhoud van de aanvraag is. Sommige instellingen aarzelen echter om contact op te nemen met de NVAO. De assertiviteit naar de NVAO is vaak beperkt; men wil de beoordelende instantie, die de NVAO toch altijd is, niet te veel 'lastigvallen' met vragen. Dat is anders bij de evaluatiebureaus bij de opleidingsbeoordelingen: daar laten instellingen een vrij grote assertiviteit zien, aangezien ze die bureaus betalen voor hun diensten.

Instellingen kunnen informatie beter benutten

In deze paragraaf hebben we aangegeven dat de informatievoorziening van NVAO en CDHO op onderdelen beter kan. Maar ook de instellingen zelf zijn op dit punt aan zet; zij kunnen de beschikbare informatie beter benutten. Zo blijkt dat sommige instellingen het aan de initiatiefnemers van een nieuwe opleiding overlaten of ze wel of niet de ondersteuning inroepen van de centrale kwaliteitszorgafdeling van de instelling. Deze afdeling is vaak beter op de hoogte van wat de NVAO vraagt en verwacht. Waar de kwaliteitszorgafdeling bij een opleidingsaccreditatie altijd helpt, is dat bij een TNO lang niet het geval. Sommige instellingen hebben geen interne procedure met kwaliteitsgaranties die een aanvraag van een TNO moet doorlopen voordat deze naar de NVAO gaat.

4.3 Transparantie van de informatie

Bij transparantie gaat het vooral om de transparantie van informatie over de basiskwaliteit en over verschillen tussen opleidingen en instellingen naar (aspirant-) studenten en het overige publiek toe.

Informatie NVAO

We constateren dat de website van de NVAO niet alleen voor instellingen, maar ook voor studenten en het bredere publiek niet makkelijk toegankelijk is. Het is soms zoeken naar concrete informatie over bepaalde opleidingen. Bovendien zijn de documenten over de beoordelingswijze vaak erg procedureel ingestoken en per onderwerp te zeer verspreid over verschillende pagina's van de website. Overigens geldt dit ook voor de overige beoordelingen van bestaande opleidingen. De NVAO is op dit moment de website aan het verbeteren.

Informatie instellingen

Sommige instellingen kunnen hun informatie over nieuwe opleidingen voor aspirant-studenten transparanter presenteren. De instellingen communiceren nu niet altijd helder op hun website dat de start van een opleiding in september onzeker is omdat de TNO-procedure nog niet is afgerond. De beoogde nieuwe opleiding wordt soms gepresenteerd als een bestaande opleiding, of het is niet helder in welke fase van ontwikkeling de opleiding zit. Dit kwamen we tegen bij enkele casestudies, en we lopen er in onze toezichtspraktijk vaker tegenaan.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

De informatievoorziening verdient verbetering. Opleidingen missen soms kaderstellende informatie over het aanvraagdossier en informatie over het tijdpad en over de taakverdeling tussen CDHO en NVAO. Hierin kunnen diverse stappen worden gezet, waarbij opgemerkt moet worden dat instellingen ook zelf de bestaande interne en externe informatie beter kunnen benutten. Ook de transparantie van de informatie voor studenten en het bredere publiek kan bij NVAO en CDHO, en bij sommige instellingen, beter.

Aanbevelingen

NVAO en CDHO

- **Communiceer helder en transparant over de rolverdeling, de benodigde informatie, het tijdpad de inlevertermijnen.**

Prestenteer in samenhang welke rollen en taken iedere partij is toebedeeld. Publiceer niet alleen procedurele informatie op de website, maar expliciteer uitgangspunten achter de kaders zodat instellingen beter weten waar ze aan toe zijn wat betreft de eisen aan het informatiedossier, de tijdsplanning en de taakverdeling. Zorg daarbij dat duidelijk is wanneer instellingen welke informatie voor welk doel en in welke mate van uitwerking moeten inleveren bij CDHO dan wel NVAO om te kunnen starten. Overweeg een overzichtelijke, inleidende brochure over het accreditatiestelsel te schrijven.

- **Maak heldere afspraken over de benaderbaarheid van de procescoördinator.**

Spreek af hoe benaderbaar de NVAO is en op welke manier deze benaderbaarheid vorm krijgt – voor, tijdens en na het onderzoek.

Instellingen

- **Betrek de interne kwaliteitszorgafdeling bij het opstellen van een TNO-aanvraag.**

Benut interne expertise en leer van andere TNO-aanvragen van de instelling.

- **Stel tijdig vragen aan CDHO en NVAO bij onduidelijkheden.**

CDHO en procescoördinatoren geven aan graag vragen van instellingen te beantwoorden. Soms hebben instellingen te veel schroom om (weer) te bellen.

- **Presenteer transparant informatie over de status van een nieuwe opleiding op de website.**

Zorg dat aspirant-studenten weten waar ze zich op oriënteren en dat ze zich realiseren dat ze een alternatief achter de hand moeten hebben.

5 **Accreditatielasten**

Een TNO brengt vanzelfsprekend lasten voor instellingen met zich mee. Het accreditatiestelsel moet zo zijn ingericht dat het niet meer administratieve lasten met zich meebrengt dan nodig. Daarbij speelt nadrukkelijk mee hoe instellingen deze lasten ervaren in verhouding tot de opbrengsten van het stelsel. Hoe ervaren instellingen de lasten van een TNO, en waar liggen de oorzaken van die lasten? Die vraag beantwoorden we in dit hoofdstuk. We gaan eerst in op de ervaren lasten volgens instellingen (5.1). Daarna bespreken we de externe en interne oorzaken die voor deze lasten zijn aan te wijzen (5.2). We sluiten af met onze conclusies en aanbeveling (5.3).

5.1 **Ervaren lasten**

De lasten van een TNO worden over het algemeen als hoog ervaren. Sommigen vinden dat niet problematisch: om met belastinggeld een nieuwe opleiding te mogen starten, mag je ook wel laten zien hoe nuttig en goed dat is. Uit de vragenlijst onder instellingen met een positieve TNO blijkt dat 70 procent van de 23 respondenten de lasten van het opstellen van een informatiedossier acceptabel vindt. Anderen vinden de lasten wel een probleem. De redenering is dan: als de CDHO heeft gezegd dat er behoefte is aan een dergelijke opleiding en de instelling heeft laten zien de kwaliteitszorg op orde te hebben, dan kan de instelling toch wel zonder nadere toetsing een nieuwe opleiding starten?

Oorzaken accreditatielasten

Voor de als hoog ervaren accreditatielasten zijn zowel externe als interne oorzaken aan te wijzen. De externe oorzaken liggen op het vlak van de inrichting en de procedure van de TNO, en dan in het bijzonder van de informatievoorziening. Interne oorzaken vinden we vooral in de ondersteuning die de ontwikkelaars van de nieuwe opleiding krijgen vanuit de instelling zelf. Hoe minder ondersteuning, hoe hoger de ervaren lasten.

Beperkte informatievoorziening

De beperkte en te globale informatievoorziening (zie hoofdstuk 4) zorgt voor onnodige extra lasten: instellingen weten niet welke informatie ze minimaal moeten aanleveren aan wie, en hebben de indruk soms dubbel werk te doen voor CDHO en NVAO. Deze onduidelijkheid leidt ertoe dat de voorbereiding niet soepel verloopt en zorgt daarmee ook voor een ontevreden gevoel over de lasten.

Geen interne inbedding

Het bestuur/management van de instelling lijkt soms minder betrokken bij de TNO-aanvraag dan bij een opleidingsaccreditatie. De TNO is dan vooral het 'kindje' van een aantal enthousiaste ontwikkelaars. Een reden daarvoor is dat de nieuwe (vaak interdisciplinaire) opleiding nog niet altijd goed is ingebed in de organisatiestructuur van de instelling. De aanvraag is dan grotendeels het werk van de initiatiefnemers, die daardoor relatief hoge lasten ervaren.

Weinig ondersteuning door kwaliteitszorgmedewerkers

In het verlengde daarvan ligt dat bij een TNO de kwaliteitszorgmedewerkers van de instelling bij sommige instellingen minder interne ondersteuning bieden en er

sowieso binnen instellingen minder ervaring met TNO's is (zie hoofdstuk 4). Daardoor moeten de aanjagers zelf het wiel uitvinden en is de voorbereiding soms gebrekkig; de NVAO geeft aan regelmatig met behoorlijk onuitgewerkte dossiers te maken te krijgen.

5.2 Conclusies en aanbeveling

De lasten van de TNO worden over het algemeen als behoorlijk hoog maar toch acceptabel ervaren. Een goede informatievoorziening én goede interne ondersteuning zijn nodig om de ervaren lasten te verminderen.

Aanbeveling

Instellingen

- **Benut de interne ondersteuning van de kwaliteitszorgafdeling.**
Een ondersteuning vanuit de interne kwaliteitszorg afdeling zou voor alle instellingen ook bij een TNO normaal moeten zijn. Intern kennisdelen maakt de kans op een succesvolle aanvraag groter.

6 Onafhankelijkheid en deskundigheid

Het panel van deskundigen adviseert of een nieuwe opleiding goed genoeg is om te starten. Dat is een grote verantwoordelijkheid, en het is dan ook cruciaal dat instellingen kunnen vertrouwen op de onafhankelijkheid en deskundigheid van de panelleden. De leden moeten onafhankelijk zijn van de te beoordelen instelling en opleiding, en het panel moet in zijn geheel in brede zin deskundig zijn. In dit hoofdstuk bekijken we in hoeverre dat volgens instellingen bij de toets nieuwe opleiding het geval is. Na een korte paragraaf over de onafhankelijkheid (7.1) beschrijven we hoe instellingen de deskundigheid van de panelleden ervaren (7.2). We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (7.3).

6.1 Onafhankelijkheid

De NVAO stelt de panels voor een toets nieuwe opleiding samen en levert ook de secretaris en de projectcoördinator; allen tekenen een onafhankelijkheidsverklaring (zie hoofdstuk 2). We hebben geen kritische signalen gekregen of klachten van instellingen ontvangen over de onafhankelijkheid van panels tijdens de TNO.

Vaak panelleden afgewezen

Instellingen mogen bij de NVAO wel panelleden aandragen. De NVAO geeft aan dat de opleidingen bij een TNO vaak panelleden voorstellen die niet onafhankelijk genoeg zijn. Dat komt doordat nieuwe opleidingen, anders dan bij de clusterwijze visitatie van bestaande opleidingen, vooral uit het eigen netwerk putten. De NVAO wijst deze panelleden af om zo de onafhankelijkheid te borgen. Dit heeft wel een effect op de mate waarin een instelling zich herkent in het panel. We komen daar in de volgende paragraaf op terug.

6.2 Deskundigheid

Bij deskundigheid gaat het enerzijds om de deskundigheid en ervaring van het panel met plantoetsing, met de procesmatige en didactische onderdelen, en anderzijds om vakinhoudelijke kennis. Over het algemeen zijn opleidingen tevreden over de deskundigheid van het panel. We zien wel dat opleidingen bij de TNO vaker kritisch zijn over de deskundigheid van het panel dan bij de beoordelingen van bestaande opleidingen.

Panels soms als vooringenomen ervaren

Bij een TNO is vaak sprake van een nieuw vakgebied waarover in het algemeen nog weinig deskundigheid is (zie hoofdstuk 3). Daardoor bestaat het risico dat de achtergrond van de panelleden niet voldoende aansluit bij de nieuwe opleiding. Dat de opleiding zelf minder zeggenschap heeft over de samenstelling van het panel, en zich daardoor minder snel herkend voelt, kan hierbij ook een rol spelen. Opleidingen ervaren dan eerder vooringenomenheid van het panel.

Uit de vragenlijst blijkt dat een deel van de opleidingen de panels vooringenomen vindt: 26 procent (6 van de 23 respondenten die een positief TNO besluit hebben gekregen) vindt dat het panel niet los van persoonlijke (bijvoorbeeld vakinhoudelijke of onderwijskundige voorkeuren) oordeelde. De gesprekken bevestigen dit beeld. Sommige opleidingen vinden panelleden te sterk gericht op hun eigen stokpaardjes of te traditioneel aangelegd. In dat laatste geval hebben de panelleden volgens de

opleidingen vakinhoudelijk te weinig begrip voor innovatieve initiatieven of een vernieuwend onderwijsconcept, zoals afstandsonderwijs, werkgerelateerd onderwijs en *liberal arts*-onderwijs. Er zijn ook voorbeelden van niet-bekostigde opleidingen die zich niet begrepen voelen in hun didactische aanpak voor volwassen studenten.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

De onafhankelijkheid en de deskundigheid van de panelleden bij de TNO zijn over het algemeen gewaarborgd. Wel merken we op dat instellingen vaker kritisch zijn over de vooringenomenheid van panels. Verdere professionalisering van panels en procescoördinatoren is gewenst.

Aanbevelingen

NVAO

- **Investeer in professionalisering van het panel en procescoördinatoren.**
Besteed aandacht aan bewustwording van eventuele vooringenomenheid, stokpaardjes, vernieuwende onderwijsconcepten en interdisciplinaire vakgebieden. Zorg dat de procescoördinatoren de panelleden waar nodig bijsturen en besteed hier aandacht aan tijdens de NVAO-training.
- **Let bij de samenstelling van het panel extra op de expertise of openheid rond nieuwe, interdisciplinaire vakgebieden.**
Doe een expliciet beroep op instellingen zelf panelleden aan te dragen.

Instellingen

- **Probeer ook bij de TNO onafhankelijke panelleden voor te dragen.**
Instellingen dragen nu wel panelleden aan, maar die worden vaak afgewezen door de NVAO omdat ze niet onafhankelijk zijn.

7 Stimulerende werking

De stimulerende werking van peerreview – het open gesprek tussen vakgenoten over de inhoud en kwaliteit van de opleiding – is een belangrijk doel van het accreditatiestelsel in zijn geheel. In dit hoofdstuk bekijken we hoe instellingen de stimulerende werking van de TNO ervaren (6.1). We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (6.2).

7.1 Ervaren stimulerende werking

Over het algemeen wordt de TNO als stimulerend ervaren, zo bleek uit de vragenlijst en de gesprekken. Dit geldt vooral voor opleidingen die een positief TNO-besluit krijgen, al dan niet onder voorwaarden.

Voorwaarden ervaren als nuttige feedback

Opleidingen waarderen het open gesprek met de peers over de inhoud van de nieuwe opleiding. Ze ervaren dat een TNO vaak helpt om de plannen voor de opleiding te verbeteren. Ook als het panel voorwaarden verbindt aan de start van de opleiding, ziet men dat als suggesties om de opleiding verder te ontwikkelen. Zolang de voorwaarden niet als stokpaardjes van de panelleden worden beschouwd (zie hoofdstuk 6) ervaart de opleiding ze als nuttige feedback van het panel. Dit in tegenstelling tot opleidingen die bij de bestaande opleidingsaccreditatie een herstelopdracht krijgen: die ervaren dat eerder als eigen falen.

Teleurstelling bij negatief besluit

De situatie ligt anders bij opleidingen die een negatief besluit krijgen. Het toewerken naar een TNO is een intensief en vaak langdurig traject, doorgaans getrokken door een beperkt aantal initiatiefnemers binnen de instelling. Bij een negatief visitatierapport dat ertoe leidt dat de opleiding niet kan starten, zijn de aanjagers van de nieuwe opleiding doorgaans diep teleurgesteld. De TNO demotiveert dan. Soms kan een nagesprek met de voorzitter van het panel of met de procescoördinator meer inzicht en begrip verschaffen.

Meer stimulans met 'eigen' panelleden

Een panelgesprek wordt eerder als stimulerend ervaren als de opleiding het panel ervaart als haar 'eigen' panel, met peers die ze zelf heeft gekozen. Uit gesprekken bleek dat instellingen het panel bij een TNO niet altijd als eigen panel ervaart, hoewel ze wel de mogelijkheid hebben eigen panelleden voor te dragen. Niet alle instellingen bleken hiervan op de hoogte – en instellingen die wel op de hoogte zijn, dragen niet altijd geschikte panelleden voor (zie hoofdstuk 6).

7.2 Conclusies en aanbevelingen

Over het algemeen ervaren opleidingen een TNO als stimulerend. Risico's liggen in de ervaren vooringenomenheid en de mate waarin de instelling zich in het panel herkent. Meer eigen inbreng kan de stimulerende werking versterken.

Aanbevelingen

NVAO

- **Verken de mogelijkheid tot meer inspraak van instellingen bij de panelsamenstellingen.**
Expliciteer deze mogelijkheden en communiceer helder, zodat alle instellingen weten dat dit mogelijk is.
- **Verken de mogelijkheden voor een nagesprek.**
Geef actief feedback, als variant van het ontwikkelgesprek bij de opleidingsaccreditatie. Geef daarbij prioriteit aan teruggetrokken TNO's.

8 Zorgvuldigheid

De processen rond de TNO zijn duidelijk beschreven. Worden die processen in de praktijk ook zorgvuldig gevolgd? Met andere woorden: krijgt de instelling voldoende gelegenheid om de informatie over de opleiding toe te lichten, en maakt het panel voldoende gebruik van deze informatie? Worden de afspraken nagekomen en de reacties van de instelling zorgvuldig gewogen? In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaren zorgvuldigheid bij de TNO (8.1). We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (8.2).

8.1 Zorgvuldigheid bij de TNO

De instellingen zijn over het algemeen tevreden over de zorgvuldigheid van de NVAO en de panels bij de TNO. Ze vinden dat ze voldoende gelegenheid krijgen om hun informatie toe te lichten. Het blijkt dat instellingen het zeer waarderen als de panels vroeg – voorafgaand aan of bij het begin van de bezokedag – open zijn over hun vragen en onduidelijkheden. Ze willen ook graag tijdig weten waar voor het panel de eventuele angel zit, zodat ze hun visie op dat punt voor het voetlicht kunnen brengen. Soms zijn panels hier minder open over. Dan geven opleidingen aan de oordelen als onvoorspelbaar te ervaren. Als pas bij de terugkoppeling aan het eind van de bezokedag blijkt waar de schoen wringt, hebben opleidingen het gevoel dat ze niet voldoende hebben kunnen toelichten hoe zij tegen de kwestie aankijken.

De opleidingen vinden dat hun eventuele opmerkingen over de conceptrapportages zorgvuldig worden gewogen.

8.2 Conclusies en aanbeveling

Over het algemeen lijken de processen zorgvuldig te worden gevolgd. Winst is nog te behalen als het gaat om de openheid van het panel.

Aanbeveling

NVAO

- **Probeer instellingen zo vroeg mogelijk tijdens de visitatie in te lichten over knelpunten.**

De instellingen hebben er belang bij in een vroeg stadium deelgenoot te worden van de 'hete hangijzers'. Dat kan door ze bijvoorbeeld belangrijke vraagstukken voorafgaand aan of bij de start van de bezokedag mee te delen. Schenk hier in de professionalisering van panel en procescoördinatoren aandacht aan.

9 Kwaliteitsborging

Een voorwaarde voor een goed werkend accreditatiestelsel is dat de kwaliteit van dat stelsel wordt geborgd. Dat houdt in dat systematisch en continu wordt onderzocht of het stelsel goed functioneert en dat, als de situatie daar aanleiding toe geeft, maatregelen worden getroffen. De partijen die betrokken zijn bij de visitatie en accreditatie van opleidingen en instellingen hebben de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van hun aandeel binnen het stelsel te borgen. Hoe krijgt de kwaliteitsborging bij de TNO vorm? Die vraag staat centraal in dit hoofdstuk. Na een beschrijving van de kwaliteitsborging bij de TNO (9.1) gaan we in op de complexe verantwoordelijkheidsverdeling binnen het accreditatiestelsel als het gaat om de kwaliteitsborging (9.2). We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (9.3).

9.1 Kwaliteitsborging bij de TNO

Als het gaat om de kwaliteitsborging bij de TNO is nog belangrijke winst te behalen in de versterking van het lerend vermogen. De NVAO is de aangewezen partij om hierin een centrale rol te vervullen.

Geen analyses

De NVAO treft diverse maatregelen die gericht zijn op kwaliteitsborging bij de TNO, zoals het sturen van evaluatieformulieren, professionalisering en de organisatie van bijeenkomsten waar informatie wordt gedeeld. Met deze maatregelen lukt het vooralsnog echter onvoldoende om lering te trekken uit eerdere ervaringen, omdat er geen analyses plaatsvinden van de resultaten van de verschillende beoordelingen. Er zijn bijvoorbeeld geen analyses van:

- de werkwijzen die volgens panels wel en niet werken bij een meer vormvrij bezoek. Zouden instellingen daarvan kunnen leren hoe een goed bezoekvoorstel te doen? Zouden panels hierdoor meer valide en betrouwbaar kunnen oordelen?
- de belangrijkste argumenten waarom panels tot negatieve visitatierapporten komen. Zouden instellingen zo meer zicht krijgen op de valkuilen bij een TNO, op het belang van betere uitwerking van bepaalde onderdelen?
- de aard van de voorwaarden bij een TNO. Zouden opleidingen kunnen leren als het steeds dezelfde zaken blijken te zijn waar problemen zitten? Is het een gebrekkige afstemming met het beroepenveld, of juist een onvoldoende doordachte toetsing?
- de ervaringen van instellingen die een aanvraag terugtrekken (zij krijgen geen evaluatieformulier). Zouden instellingen en de NVAO hieruit kunnen leren een TNO beter voor te bereiden?
- het percentage panelleden dat niet aan het onafhankelijkheids criterium voldoet, en de aard van de afhankelijkheid. Zou inzicht hierin opleidingen helpen om betere, meer onafhankelijke panelleden aan te dragen?

Omdat er nauwelijks analyses plaatsvinden en deze ook niet worden gedeeld met het veld, blijven instellingen dezelfde fouten maken. Ook is er nu geen sprake van een gedeelde ervaring die kan bijdragen aan het lerend vermogen en de kwaliteitsborging van het systeem. De NVAO geeft aan dat dergelijke analyses haar

zeer nuttig lijken, maar dat ze momenteel niet behoren tot haar taak als beoordelende instantie. Ze zegt er ook geen financiële middelen voor te hebben.

Meer kennisdeling door instellingen mogelijk

Ook instellingen kunnen hun eigen ervaringen meer kunnen delen. Koepels kunnen dit faciliteren. Te denken valt aan de wijzen waarop een goed informatiedossier wordt geschreven, iets waar nu met regelmaat de hulp van een evaluatiebureau wordt ingeroepen. Of over de rol die de kwaliteitszorgafdeling kan spelen bij een TNO.

9.2 De complexe verantwoordelijkheidsverdeling binnen het accreditatiestelsel

Onze bevindingen over de kwaliteitsborging bij de TNO staan niet op zichzelf. Ook in ons tussenbericht over de opleidingsbeoordelingen (Inspectie van het Onderwijs, 2017) constateerden we dat landelijke analyses van de data momenteel ontbreken. Datzelfde zien we bij de ITK. Hoewel er tot dusver nog maar zes instellingen zijn die de tweede ronde van de ITK hebben doorlopen, kunnen ook de gegevens van die zes instellingen benut worden om een beter beeld te krijgen van bredere ontwikkelingen. We constateren dat het stelsel momenteel twee onderling samenhangende zwakheden kent die ervoor zorgen dat de permanente kwaliteitsborging van het stelsel als geheel niet optimaal is.

NVAO: wel de data, niet de taak

Als accreditatieorgaan beschikt de NVAO over een grote hoeveelheid data van alle beoordelingen binnen het accreditatiestelsel, maar ze heeft tot dusver niet de wettelijke taak om deze data te analyseren. Maar als de NVAO dat niet doet, wie doet het dan? Buiten de NVAO is er geen andere instantie die beschikking heeft over deze data en dus deze rol kan overnemen. Als we dergelijke analyses binnen het stelsel van belang achten, dient de NVAO daartoe expliciet de wettelijke opdracht te krijgen.

De complexiteit van het stelsel

Dat de NVAO de analyserende rol tot dusver niet op zich kan nemen, is terug te voeren op de complexe verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Nederlandse accreditatiestelsel. We hebben te maken met drie partijen die elk hun eigen verantwoordelijkheid hebben: het ministerie van OCW heeft in politieke zin de stelselverantwoordelijkheid, de NVAO is als accreditatieorgaan verantwoordelijk voor de beoordelingen, de inspectie is verantwoordelijk voor de vierjaarlijkse evaluatie van het stelsel. Als vierde actor speelt ook de CDHO een rol bij de start van nieuwe opleidingen. Die complexiteit maakt het ingewikkeld om taken helder af te bakenen, en dus is het noodzakelijk om voortdurend onderling de afstemming te zoeken. Vanuit die onderlinge afstemming is het mogelijk om gezamenlijk de stelselverantwoordelijkheid invulling te geven.

9.3 Conclusies en aanbevelingen

Bij de kwaliteitsborging bij de TNO is winst te behalen in de versterking van het lerend vermogen. Het ontbreekt momenteel aan landelijke analyses en kennisdeling. Dit geldt niet alleen voor de TNO, maar voor alle beoordelingen binnen het accreditatiestelsel. Het uitbreiden van de taken van de NVAO met het maken van dergelijke analyses en structureel overleg over de complexe verantwoordelijkheidsverdeling zijn nodig om de kwaliteitsborging van het stelsel als geheel op een hoger plan te brengen.

Aanbevelingen

OCW

- **Organiseer periodiek een overleg tussen de partijen die verantwoordelijkheid dragen binnen het accreditatiestelsel.**
Organiseer dat OCW, NVAO en inspectie structureel het functioneren van het stelsel bespreken, los van concrete casuïstiek en los van ontwikkelingen in de wetgeving. Baken hierin taken en verantwoordelijkheden duidelijk af. Betrek waar zinvol de CDHO daarbij. Mogelijk kan aansluiting worden gezocht bij het overleg tussen NVAO, CDHO en inspectie dat afgelopen jaar is geïntensiveerd.
- **Geef de NVAO de expliciete taak om landelijke analyses van de beschikbare data te maken.**
Maak onderstaande activiteiten onderdeel van die taak.

NVAO

- **Maak analyses van alle TNO's, ook van teruggetrokken opleidingen.**
Stuur de instellingen die een opleiding hebben teruggetrokken na afloop ook een evaluatieformulier.
- **Analyseer en inventariseer de probleempunten bij een TNO.**
Onderzoek waar instellingen op uitvallen en wat er goed gaat. Besteed expliciet aandacht aan wat landelijk de 'hete hangijzers' zijn en geef tips over hoe het beter kan. Een analyse van voorwaarden kan ook nuttig zijn voor de interne kallibratiesessies binnen de NVAO.
- **Deel de analyses en ervaringen met instellingen.**
Stuur de resultaten via nieuwsbrieven/berichten en publiceer ze op de website. Draag zo bij aan de kwaliteitsborging van het hele systeem.

Vereniging Hogescholen, VSNU en NRTO

- **Leer van elkaar.**
Organiseer kennisdeling en selecteer goede voorbeelden.

10 Wettelijke vereisten en dekking

De uitvoering van de beoordelingen binnen het accreditatiestelsel moeten voldoen aan de wettelijke vereisten zoals beschreven in de WHW. Dat geldt niet alleen voor de TNO, maar ook voor de gewone opleidingsbeoordelingen. Daarnaast moet er sprake zijn van dekking: alle opleidingsvarianten van de opleiding die op dat moment worden aangeboden, moeten zijn beoordeeld. We zijn in ons onderzoek geen praktijken tegengekomen die duidelijk strijdig zijn met de bepalingen in de WHW. Wel stellen we vast dat de dekking niet altijd volledig is, en dat een aantal wettelijke bepalingen in de praktijk tot onduidelijkheden of tot uitvoeringsproblemen leiden. Die bespreken we in dit hoofdstuk, dat over zowel de TNO als de gewone opleidingsbeoordelingen gaat.

We gaan achtereenvolgens in op het onderscheid tussen voltijd en deeltijd (10.1), de beoordeling van het gerealiseerd niveau na drie jaar bij instellingen zonder ITK (10.2), het verbod om een nieuwe aanvraag te doen bij een negatief besluit van de NVAO (10.3) en de dekking in verband met de verplichting om bepaalde administratieve gegevens in te brengen (10.4). We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (10.5).

10.1 Onderscheid deeltijd/voltijd

Instellingen mogen opleidingen aanbieden in een voltijd-, deeltijd- of duale variant. Als een opleiding in voltijd is geaccrediteerd, mag de instelling deze opleiding vervolgens ook in deeltijd (en/of duaal) aanbieden zonder een nieuwe procedure te hoeven doorlopen – en andersom. Bij de volgende accreditatieronde wordt deze nieuwe variant dan ook meegenomen. Maar hoe verhoudt de deeltijdopleiding zich precies tot de voltijdopleiding? Dat is niet helder. En die onduidelijkheid levert ingewikkelde kwesties op, ook bij de accreditatie van (nieuwe) opleidingen.

Studielast per opleiding

De totale studielast van een opleiding is in de WHW vastgelegd. Zo bepaalt artikel 7.4a lid 1 dat een bacheloropleiding in het wo standaard 180 studiepunten omvat en artikel 7.4b lid 1 dat een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs 240 studiepunten bedraagt. In artikel 7.4 lid 1 wordt ingegaan op de studielast per studiejaar; die bedraagt voor een voltijdopleiding 60 studiepunten per jaar. Artikel 7.4 lid 3 regelt dat het instellingsbestuur de jaarlijkse studielast van deeltijdopleidingen bepaalt. Het begrip deeltijd is in de WHW niet verder gedefinieerd.

Deeltijd als diffuus begrip

Met de ontwikkelingen rond flexibilisering wordt het begrip deeltijd steeds meer een diffuus begrip. In het verleden was de gangbare interpretatie van instellingen dat een deeltijdopleiding per jaar minder studiepunten kende dan een voltijdopleiding, omdat de student de opleiding veelal combineerde met andere verantwoordelijkheden in gezin of betaalde arbeid. De totale studielast werd daarmee over een langere tijd verspreid dan de tijd voor een voltijdstudie.

De laatste jaren verstaan instellingen, in het hbo al wat langer dan in het wo, onder deeltijd vaak een andere organisatie van het onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld

om een onderwijsaanbod op alleen vrijdag en zaterdag, of een onderwijsaanbod voor volwassenen dat minder contacturen (en dus meer zelfstudie) omvat dan de voltijdopleiding voor jongeren. Ook wordt de definitie gehanteerd dat meer dan 60 studiepunten per jaar behaald kunnen worden – een versnelling, zodat een bacheloropleiding in een kortere dan de reguliere tijd behaald kan worden.

Aantal studiepunten per jaar

Door het gebrek aan een wettelijke definitie rijzen bij de accreditatie diverse vragen. Zo komen bij accreditaties deeltijdopleidingen in beeld die even lang duren als, of een enkele keer zelfs korter duren dan de voltijdopleiding. De centrale vraag is hier of er bij een deeltijdopleiding 60 studiepunten (of zelfs meer) per jaar ingeroosterd kunnen staan of dat een jaarrooster van een deeltijdopleiding uit minder dan 60 studiepunten per jaar *moet* bestaan. Of maakt het niet uit, als het eindniveau maar in orde is? En hoe is dat goed te beoordelen als er van de opleiding geen voltijdvariant bestaat?

Onderlinge vergelijkbaarheid

Een tweede vraag betreft de mate waarin de voltijd- en deeltijdvariant onderling vergelijkbaar zijn. Die vraag is relevant juist omdat instellingen na accreditatie van een opleiding een andere variant van die opleiding mogen aanbieden zonder opnieuw de accreditatieprocedure te hoeven doorlopen. Maar kunnen we ervan uitgaan dat een instelling met een goede leeromgeving voor deeltijdstudenten net zo'n goede leeromgeving heeft voor voltijdstudenten, en andersom? Die garantie is er niet.

We constateren enerzijds een overheidssturing op het onderscheid tussen voltijd en deeltijd bij de beoordeling van opleidingen, anderzijds het ontbreken van definities van voltijd en deeltijd. Dat leidt in de praktijk tot onduidelijkheid en onzekerheid voor instellingen en bemoeilijkt de besluitvorming bij CDHO en NVAO.

Dit kan in de toekomst ook gaan gelden voor het onderscheid tussen deeltijd en duaal. De WHW geeft aan dat een deeltijdopleiding werkplekeisen *mag* stellen. In de praktijk stellen heel veel opleidingen in de experimenten flexibilisering een werkplek verplicht. Wat is dan nog het onderscheid met een duale opleiding? Bij een duale opleiding biedt de zogeheten tripartiete overeenkomst de student bepaalde rechten ten aanzien van de instelling en zijn werkgever. Is het terecht dat zo'n overeenkomst niet is vereist bij de deeltijdopleiding met de verplichte werkplek, en wel bij een duale opleiding?

10.2 Beoordeling gerealiseerd niveau na drie jaar nieuwe opleiding (zonder ITK)

In artikel 5a.10 lid 4 van de WHW staat een bepaling over nieuwe opleidingen aan instellingen zonder een ITK. Als een dergelijke opleiding een positief TNO-besluit krijgt, dient er drie jaar na dit besluit een nieuwe beoordeling te komen van:

- a) het gerealiseerde niveau, gelet op dat wat internationaal gewenst en gangbaar is;
- b) de deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten.

Deze extra beoordeling na drie jaar is bedoeld als een extra check van de plannen die bij een TNO beoordeeld worden. Zonder deze check zou de eerstvolgende beoordeling pas na zes jaar plaatsvinden, wat de wetgever te lang vond duren.

Alleen inschatting gerealiseerd eindniveau

Het gerealiseerde niveau wordt door panels vaak geïnterpreteerd als het gerealiseerde eindniveau zoals dat ook in het beoordelingskader van de NVAO staat. Bij het gerealiseerde niveau is er een redelijk duidelijke maatstaf als het om de eindwerken gaat. Maar bij veel opleidingen, zeker bij vierjarige bacheloropleidingen in het hbo of tweejarige deeltijdmasters, zijn er ten tijde van de beoordeling nog geen of heel weinig eindwerken beschikbaar. Het panel dient dus in de praktijk een inschatting van het gerealiseerde eindniveau te maken op basis van tussentijdse toetsen in de eerste twee leerjaren. In feite wordt daarmee de toetsing, standaard 3, en niet het eindniveau, standaard 4, beoordeeld. Panels en NVAO twijfelen of deze interpretatie geoorloofd is.

10.3 Verbod nieuwe aanvraag

Artikel 5a.11 lid 3 van de WHW bepaalt dat het accreditatieorgaan, de NVAO, gedurende drie jaar geen TNO verleent als het gaat om een aanvraag voor een opleiding waarvoor eerder een negatief TNO-besluit is genomen. Dit artikel wordt op dit moment nooit benut en heeft daarom geen waarde.

Aanvraag intrekken gebruikelijk

We zagen al eerder dat een instelling die een rapport van het visitatiepanel ontvangt dat zo negatief is dat een negatief besluit van de NVAO te verwachten zou zijn, de aanvraag bij de NVAO intrekt (zie hoofdstuk 2). Geen enkele instelling zit te wachten op mogelijke imagoschade door een openbaar negatief rapport, of op een verbod om de komende drie jaar een nieuwe aanvraag in te dienen. De visitatiepanels die een negatief rapport schrijven, lichten hun oordeel soms ook als volgt toe: "Het is nog niet rijp; pas enkele onderdelen aan en dien een verbeterde aanvraag in want er is zeker potentie". We constateren dat de huidige wettelijke bepaling een loze letter is en adviseren daarom heroverweging: schrappen of aanscherpen.

10.4 Dekking: de verplichting administratieve gegevens in te brengen

De NVAO heeft in het accreditatiekader vastgelegd, conform artikel 5a.8 lid 1 van de WHW, welke gegevens het instellingsbestuur meezendt bij de aanvraag voor een accreditatie. De NVAO vraagt administratieve gegevens op: de instelling laat via een administratieformulier onder meer weten of een opleiding in meerdere varianten wordt verzorgd (voltijd, deeltijd, duaal), of er meerdere locaties zijn en welke afstudeerrichtingen er zijn.

Niet altijd alle informatie verstrekt

Opleidingen en instellingen maken bij de accreditatieaanvraag niet altijd melding van alle verschillende trajecten binnen de opleiding. Soms brengen ze bijvoorbeeld routes voor studenten die instromen vanuit een buitenlandse vestiging of een commerciële samenwerkingspartner niet onder de aandacht. Soms expliciteert de opleiding ook niet dat haar studenten bij afstuderen een onderwijsbevoegdheid verwerven; de instelling is nu niet verplicht om expliciet te vermelden of de opleiding gericht is op wettelijke vereisten (bijvoorbeeld voor lerarenopleidingen). Als het visitatiepanel dan de opleiding beoordeelt, zonder gewezen te zijn op de

bijzondere route of op de wettelijke vereisten, baseert de NVAO haar besluit tot accreditatie op onvolledige gegevens. Dat wringt omdat het accreditatiebesluit de gehele opleiding betreft, inclusief alle varianten, tracks en locaties. Het lijkt de inspectie niet meer dan redelijk dat een opleidingsroute die niet is gemeld bij de aanvraag, daarmee ook niet is mee-geaccrediteerd. Het risico is nu dat een groep studenten wier opleidingsroute niet is onderzocht, toch een officieel getuigschrift krijgt.

Om dergelijke gevallen in de toekomst te voorkomen, is het wenselijk dat in de betreffende wettelijke bepalingen, in het NVAO-beoordelingskader en het daaraan gekoppelde aanvraagformulier, wordt opgenomen dat de instelling verplicht is melding te maken van alle routes, varianten, locaties en wettelijke vereisten. Mocht een instelling zich in een dergelijk geval niet houden aan die meldingsplicht, dan dient daar een genuanceerd sanctie-instrumentarium voor te worden ontwikkeld.

10.5 Conclusies en aanbevelingen

We zijn geen praktijken tegengekomen die duidelijk strijdig zijn met de bepalingen in de WHW. Wel is de dekking niet altijd volledig, en leiden een aantal wettelijke bepalingen in de praktijk tot onduidelijkheden of tot uitvoeringsproblemen. We concluderen dat op enkele punten aanpassingen nodig zijn van de wettelijke bepalingen, vooral met het oog op een eenduidige interpretatie en de slagkracht van de wet.

Aanbevelingen

OCW

- **Heroverweeg de sturing en definities rond deeltijd en voltijd.**
Onderzoek welke sturing en definities wenselijk zijn, rekening houdend met de flexibilisering van het deeltijdonderwijs.
- **Heroverweeg de regeling over de beoordeling van het gerealiseerd niveau na drie jaar bij instellingen zonder ITK.**
Het gaat hier in het bijzonder om de interpretatie van het begrip gerealiseerd niveau in relatie tot standaard 4 van het NVAO-beoordelingskader.
- **Heroverweeg de regel dat instellingen drie jaar na een negatief TNO-besluit geen nieuwe TNO-aanvraag voor diezelfde opleiding mogen indienen.**
Deze bepaling heeft momenteel geen meerwaarde.
- **Verduidelijk de informatieplicht van instellingen over bijzonderheden van de opleiding.**
Daarbij dient de instelling bij de accreditatieaanvraag heel expliciet inzicht te geven in alle bijzondere trajecten. Koppel daaraan een genuanceerd sanctie-instrumentarium.

11 Conclusies en aanbevelingen TNO

In dit eerste deel van onze eindrapportage over het functioneren van het Nederlandse accreditatiesysteem richtten we ons op de toets nieuwe opleiding. Wat is de kwaliteit van de TNO? In hoeverre voldoen de beoordelingen aan de standaarden van het toezichtkader van de inspectie? We starten met onze conclusies (11.1) en presenteren daarna onze overkoepelende aanbevelingen (11.2).

11.1 Conclusies

We concluderen dat de TNO in grote lijnen naar behoren werkt. De aard van de TNO, een planbeoordeling door peers aan de hand van een open kader, brengt wel risico's met zich mee. De belangrijkste verbetermogelijkheden betreffen de explicitering van de mate van vertrouwen waarmee het kader gehanteerd moet worden, verdere professionalisering van panel en procescoördinatoren, en een geïntensiveerde communicatie tussen NVAO/panel en instellingen.

De **validiteit en betrouwbaarheid** bij de TNO is deels gewaarborgd en dient te worden versterkt. Betrouwbaar en valide oordelen is bij een TNO lastig omdat niet teruggerepen kan worden op een bestaande praktijk. Dat uit zich in moeilijkheden bij de planbeoordeling, een gebrek aan 'geheugen' over nieuwe vakgebieden en een wisselende kwaliteit van de informatie die instellingen geven over de nieuwe opleiding. Daarnaast is sprake van een open kader dat ruimte laat voor interpretatieverschillen en uiteenlopende visies op de mate van vertrouwen waarmee een panel kan oordelen. Dat levert een praktijk op met panels die hun poortwachtersfunctie op soepele dan wel strenge wijze invulling geven. Dergelijke verschillen tussen panels beïnvloeden de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen en zijn onwenselijk.

De **informatievoorziening** verdient verbetering. Opleidingen hebben juist bij een TNO grote behoefte aan heldere informatie. Deels is verheldering van de invulling van het informatiedossier in het beoordelingskader nodig. Daarnaast is de samenhang tussen CDHO en NVAO complex en is de taakverdeling voor instellingen onvoldoende duidelijk. Dit vraagt om concrete, heldere informatievoorziening over de verschillende rollen in het stelsel en de termijnen die daarbij passen. Instellingen kunnen de beschikbare informatie beter benutten door altijd de interne kwaliteitszorgafdeling een rol te geven bij de voorbereiding van een TNO.

Ook de **transparantie** van de informatie voor (aspirant-)studenten en het bredere publiek over de status van nieuwe opleidingen kan bij sommige instellingen beter. Datzelfde geldt voor de informatie op de website van de NVAO, die hier momenteel al mee aan de slag is.

De instellingen ervaren de **lasten** van de TNO over het algemeen als behoorlijk zwaar, maar wel opwegend tegen de baten. De lasten zouden verlicht kunnen worden door een betere informatievoorziening, met name over – opnieuw – de tijdsplanning en de samenhang tussen de NVAO- en CDHO-beoordeling. Bovendien is de interne ondersteuning bij verschillende instellingen beperkt en komt een groot deel van de lasten bij de initiatiefnemers te liggen. Heldere informatie en een betere interne ondersteuning zijn dus gewenst.

De TNO heeft een **stimulerende werking** als er een positief visitatierapport, al dan niet met voorwaarden, ligt. Opleidingen zijn dan blij dat ze kunnen starten en ervaren voorwaarden als nuttige suggesties om de plannen te verbeteren. Soms ervaart men de panelleden als vooringenomen en de gesprekken daardoor als minder stimulerend. Nazorg door de NVAO kan bijdragen aan de versterking van de stimulerende werking.

De **onafhankelijkheid** van de panelleden bij de TNO is gewaarborgd. De NVAO houdt hier scherp toezicht op en er zijn hier geen klachten over van instellingen of opleidingen.

De panels worden over het algemeen als **deskundigheid** ervaren. Aandachtspunt is de deskundigheid als het gaat om nieuwe interdisciplinaire vakgebieden. Instellingen zijn wel kritischer dan bij de opleidingsaccreditaties over de mate van vooringenomenheid van het panel. Dat de opleiding zelf minder zeggenschap heeft over de samenstelling van het panel, en zich daardoor minder snel herkend voelt, kan hierbij ook een rol spelen. Meer eigen inbreng van instellingen biedt mogelijk een oplossing.

Over het algemeen lijken de processen **zorgvuldig** te worden gevolgd. Winst is nog te behalen als het gaat om de openheid van het panel.

Bij de **kwaliteitsborging** bij de TNO is winst te behalen in de versterking van het lerend vermogen. Het ontbreekt momenteel aan landelijke analyses en kennisdeling. Dit geldt niet alleen voor de TNO, maar voor alle beoordelingen binnen het accreditatiestelsel. Het is nodig om de expliciete taak tot het maken van dergelijke analyses bij de NVAO neer te leggen en structureel overleg te organiseren over de complexe verantwoordelijkheidsverdeling, om de kwaliteitsborging van het stelsel als geheel op een hoger plan te brengen.

We zijn geen praktijken tegengekomen die duidelijk strijdig zijn met de **wettelijke bepalingen** zoals geformuleerd in de WHW. Wel is de dekking niet altijd volledig, en leiden een aantal wettelijke bepalingen in de praktijk tot onduidelijkheden of tot uitvoeringsproblemen. Zo is niet duidelijk hoe de deeltijdopleiding zich verhoudt tot de voltijdopleiding, is niet helder wat verstaan wordt onder een beoordeling van het gerealiseerde niveau na drie jaar bij een nieuwe opleiding, is het verbod om een nieuwe aanvraag in te dienen na een negatief TNO-besluit in de huidige vorm een loze letter, en worden niet alle bijzondere routes van een opleiding bij een accreditatie onderzocht. Op enkele punten zijn aanpassingen van de wettelijke bepalingen nodig, vooral met het oog op een eenduidige interpretatie en de slagkracht van de wet.

11.2 Overkoepelende aanbevelingen

Op grond van onze conclusies over de TNO formuleren we de volgende belangrijkste, overkoepelende aanbevelingen:

OCW

- **Organiseer periodiek een overleg tussen de partijen die verantwoordelijkheid dragen binnen het accreditatiestelsel.** Organiseer dat OCW, NVAO en inspectie structureel het functioneren van het stelsel bespreken, los van concrete casuïstiek en los van ontwikkelingen in

de wetgeving. Baken hierin taken en verantwoordelijkheden duidelijk af. Betrek waar nodig de CDHO bij dit overleg.

- **Geef de NVAO de expliciete taak om landelijke analyses van de beschikbare data te maken.**
Geef de NVAO de taak om analyses van alle TNO's te maken, de probleempunten te inventariseren en de analyses te delen met instellingen.
- **Heroverweeg de sturing en definities rond deeltijd en voltijd.**
Onderzoek welke sturing en definities wenselijk zijn, rekening houdend met de flexibilisering van het deeltijdonderwijs. Betrek daarbij ook het onderscheid deeltijd met verplichte werkplek en duaal.
- **Heroverweeg of verduidelijk enkele regelingen over de TNO.**
Het gaat om de volgende regelingen:
 - de beoordeling van het gerealiseerd niveau na drie jaar bij instellingen zonder ITK;
 - de regel dat instellingen drie jaar na een negatief TNO-besluit geen nieuwe TNO-aanvraag mogen indienen.
- **Verduidelijk de informatieplicht van instellingen over bijzonderheden van de opleiding.**
Koppel daaraan een genuanceerd sanctie-instrumentarium.

NVAO

- **Expliciteer de gewenste mate van vertrouwen bij een TNO.**
De NVAO dient een duidelijke interpretatie van het kader uit te dragen aan alle secretarissen en procescoördinatoren. De inspanningen op dit terrein dienen te worden verhoogd door extra aandacht tijdens de training voor procescoördinatoren en secretarissen en door kalibreersessies na uitgevoerde TNO's.
- **Zorg voor inhoudelijke, transparante informatie.**
Publiceer niet alleen procedurele informatie op de website, maar expliciteer uitgangspunten achter de kaders zodat instellingen beter weten waar ze aan toe zijn wat betreft de eisen aan het informatiedossier, de tijdsplanning en de taakverdeling met CDHO. Maak daarnaast meer uniforme afspraken over de bereikbaarheid van en nazorg door de procescoördinator. Verbeter de website.
- **Investeer in de samenstelling en professionalisering van panels, gericht op interdisciplinaire deskundigheid en een open houding.**
Investeer in panels met ervaring in verwante opleidingen, met een open houding, en met oog voor vernieuwende onderwijsconcepten en interdisciplinaire vakgebieden. Verken daarbij de mogelijkheid tot meer inspraak van instellingen en communiceer daar helder over. Laat vervolgens landelijk zien waarom bepaalde voorgestelde panelleden niet voldeden. Besteed aandacht aan bewustwording van eventuele vooringenomenheid, stokstaartjes, vernieuwende onderwijsconcepten en interdisciplinaire vakgebieden. Zorg dat de procescoördinatoren de panelleden waar nodig bijsturen en besteed hier aandacht aan tijdens de NVAO-training.
- **Probeer instellingen zo vroeg mogelijk tijdens de visitatie in te lichten over knelpunten.**
De instellingen hebben er belang bij in een vroeg stadium deelgenoot te worden van de 'hete hangijzers'. Dat kan door ze bijvoorbeeld belangrijke vraagstukken voorafgaand aan of bij de start van de bezochtdag mee te delen. Schenk hier in de professionalisering van panel en procescoördinatoren aandacht aan.

- **Bied panels meer ondersteuning bij het interpreteren van het kader.**
Hier ligt een taak voor de procescoördinatoren. Scherp hiertoe ook de training voor procescoördinatoren en secretarissen aan.
- **Zoek actiever contact met de instelling in het kader van nazorg.**
Verken de mogelijkheden voor een nagesprek – als variant van het ontwikkelgesprek bij de opleidingsaccreditatie. Organiseer hierin één lijn, zodat instellingen weten waar ze aan toe zijn.
- **Maak heldere afspraken over de benaderbaarheid van de NVAO.**
Spreek af hoe benaderbaar de NVAO is en op welke manier deze benaderbaarheid vorm krijgt – voor, tijdens en na het onderzoek. Presenteer standpunten over servicegerichtheid transparant op de website.
- **Evalueer de TNO's intensiever.**
Evalueer de TNO's, ook als een instelling de aanvraag terugtrekt, schriftelijk en mondeling. Probeer algemene lessen uit die evaluaties te trekken en te delen met instellingen. Maak analyses van alle TNO's, ook van teruggetrokken opleidingen. Stuur de instellingen die een opleiding hebben teruggetrokken na afloop ook een evaluatieformulier. Stuur de resultaten van analyses via nieuwsbrieven/berichten en publiceer ze op de website. Draag zo bij aan de kwaliteitsborging van het hele systeem.

NVAO en CDHO

- **Duid de onderlinge rolverdeling.**
Prestenteer in samenhang welke rollen en taken iedere partij is toebedeeld.
- **Communiceer helder over de benodigde informatie, het tijdspad en de inlevertermijnen.**
Zorg dat duidelijk is wanneer instellingen welke informatie voor welk doel en in welke mate van uitwerking moeten inleveren bij CDHO dan wel NVAO om te kunnen starten.

Instellingen

- **Start op tijd met de aanvraag, zorg voor een grondige voorbereiding en stel vragen bij onduidelijkheden.**
Houd rekening met de termijnen van de verschillende partijen. Organiseer de interne processen en leer van afgewezen aanvragen. Neem contact op met de NVAO en CDHO als er onduidelijkheid is.
- **Probeer ook bij de TNO onafhankelijke panelleden voor te dragen.**
- **Benut de interne ondersteuning van de kwaliteitszorgafdeling.**
Een ondersteuning vanuit de interne kwaliteitszorgafdeling zou voor alle instellingen ook bij een TNO normaal moeten zijn. Intern kennisdelen maakt de kans op een succesvolle aanvraag groter.
- **Presenteer transparant informatie over de status van een nieuwe opleiding op de website.**
Zorg dat studenten weten waar ze zich op oriënteren en dat ze zich realiseren dat ze een alternatief achter de hand moeten hebben.

Vereniging Hogescholen, VSNU en NRTO

- **Organiseer kennisdeling tussen instellingen.**
Faciliteer dat ervaringen met handige wijzen om een TNO voor te bereiden worden gedeeld.

DEEL II INSTELLINGSTOETS KWALITEITSZORG

12 De instellingstoets kwaliteitszorg

Sinds 2011 kunnen instellingen ervoor kiezen om eens in de zes jaar de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) te doorlopen. Als een instelling de ITK behaalt, is de interne kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur in orde en hoeven de opleidingen daarna slechts een beperkte opleidingsbeoordeling (BOB) te doorlopen. Na de eerste ronde van de ITK hebben inmiddels zes instellingen de tweede ronde doorlopen. In dit hoofdstuk schetsen we de gang van zaken tijdens deze tweede ronde van de ITK. We beschrijven wat de toets precies inhoudt (12.1), hoe de procedures eruitzien (12.2) en hoe instellingen zich erop voorbereiden (12.3). Daarna beschrijven we kort de resultaten van de evaluatie van de eerste ronde van de ITK (12.4) en gaan we nader in op de verbeteringen die zijn doorgevoerd op basis van deze en andere evaluaties (12.5).

De tekst in dit hoofdstuk is deels gebaseerd op de website van de NVAO. We hebben de praktische informatie aangevuld met voorbeelden uit de praktijk.

12.1 Wat is de instellingstoets kwaliteitszorg?

De ITK is in 2011 ingevoerd met als doel om een impuls te geven aan het kwaliteitszorgsysteem en kwaliteitsbewustzijn van instellingen. De ITK beoordeelt het algemene kwaliteitszorgsysteem van de instelling en onderzoekt of de kwaliteitszorg op opleidingsniveau in grote lijnen effectief is. De centrale vraagstelling is: wordt de PDCA-cyclus geheel doorlopen? Een ITK is geen garantie voor de kwaliteit van een opleiding an sich, en beoogt de opleidingskwaliteit ook niet te meten – daar zijn de opleidingsaccreditaties voor bedoeld. De ITK heeft een vrijwillig karakter: instellingen kiezen zelf of ze de toets wel of niet aanvragen. Een ITK heeft een geldigheidsduur van zes jaar.

Belofte: minder lasten

Een van de beloftes bij de invoering van de ITK was dat er uiteindelijk een vermindering van de (administratieve) lastendruk mee bewerkstelligd zou worden; destijds werd gesproken over een vermindering van deze lasten met 25 procent. Die vermindering zou voortkomen uit het verschil dat instellingen met een ITK zouden ervaren doordat opleidingen een beperkte in plaats van een uitgebreide opleidingsbeoordeling mogen doorlopen. In de praktijk blijkt dit niet zo te werken: het blijkt lastig voor de panels om bij de opleidingsbeoordeling die onderdelen af te scheiden die al bij de ITK zijn beoordeeld, en die vervolgens ook buiten beschouwing te laten.

Eerste ronde ITK

De eerste ITK-ronde is in 2016 afgesloten. In totaal hebben 35 instellingen de eerste ITK met positief gevolg afgelegd (vijftien universiteiten en twintig hogescholen, waaronder twee niet-bekostigde instellingen). Bij tien instellingen (vijf hogescholen en vijf universiteiten) zijn aanvankelijk voorwaarden gesteld. Iedere instelling heeft nu aan de voorwaarden voldaan. In totaal hebben vijf instellingen de aanvankelijke aanvraag ingetrokken. De meeste kleine instellingen – veel daarvan zitten in het niet-bekostigd onderwijs – zien af van een ITK omdat ze de lasten die daarmee gepaard gaan te hoog vinden, en er te weinig lastenverlichting bij de BOB aan verbonden zou zijn.

Tweede ronde ITK

Van de eerste instellingen die de ITK na de invoering hebben behaald, is de toets inmiddels verlopen. In 2017 is de tweede ronde van de ITK gestart. In het voorjaar van 2018 waren er zes instellingen die in deze tweede ronde een positief besluit hadden gekregen. Het gaat om vier universiteiten en twee hogescholen: Technische Universiteit Delft, Radboud Universiteit, Universiteit Utrecht, Erasmus Universiteit, de Hanzehogeschool en Hogeschool Saxion. Alle kregen een positief NVAO-besluit. Er zijn geen instellingen die de aanvraag hebben teruggetrokken of een besluit onder voorwaarden hebben gekregen. Naar verwachting, gezien de planning voor de ITK op de website van de NVAO, zullen in de loop van de komende jaren alle of bijna alle andere hogeronderwijsinstellingen die een ITK hebben, de tweede ITK aanvragen.

In onze vorige evaluatie (Inspectie van het Onderwijs, 2013) hebben we de eerste ronde van de ITK geëvalueerd (zie 12.4). Mede op basis van deze evaluatie zijn enkele verbeteringen aangebracht in de werkwijze en het beoordelingskader van de ITK (zie 12.5). Daarom gaan we in dit onderzoek alleen in op de tweede ronde; het heeft geen zin om nogmaals de ITK volgens het oude kader te onderzoeken. We richten ons op de ervaringen van de genoemde zes instellingen die inmiddels voor de tweede keer een ITK hebben behaald. Het gaat hier om een eerste evaluatie, waarbij we de eerste indrukken van de betrokken instellingen verzamelen – instellingen met een goede kwaliteitszorg die dat beeld door het panel en de NVAO gehonoreerd zagen. Het is dus slechts beperkt mogelijk om conclusies te trekken uit onze bevindingen.

Beoordelingskader 2016 en beslisregels

Bij de tweede ronde van de ITK wordt aan de hand van het nieuwe beoordelingskader uit 2016 beoordeeld in hoeverre het kwaliteitszorgsysteem van een instelling en de daarbij horende werkwijzen robuust zijn en of binnen de instelling een duurzame kwaliteitscultuur tot stand is gekomen. De centrale vraag in het beoordelingskader is: verzekert de kwaliteitszorg de realisatie van de visie op goed onderwijs en werkt de instelling duurzaam aan ontwikkeling en verbetering?

Met 'kwaliteitszorg' wordt zowel het systeem van interne kwaliteitszorg als de kwaliteitscultuur bedoeld. Het beoordelingskader spreekt van een *reflectieve cyclus* die bij de instelling zichtbaar moet zijn. Een cyclus die bijdraagt aan kwaliteitsborging (beheersen van risico's) en duurzame kwaliteitsontwikkeling. Bij deze cyclus zijn docenten, studenten en externe stakeholders betrokken. De visie op goed onderwijs wordt gedragen door docenten en studenten en ontwikkelt zich in samenspraak met het maatschappelijk veld.

De centrale vraag is uitgewerkt in vier deelvragen die bij de vier standaarden worden beoordeeld:

1. Is er voldoende draagvlak voor de visie en het beleid van de instelling ten aanzien van de kwaliteit van haar onderwijs in de brede zin en vindt hierover voldoende externe en interne afstemming plaats?
2. Hoe realiseert de instelling deze visie op kwaliteit?
3. Hoe monitort de instelling dat zij de visie op kwaliteit realiseert?
4. Hoe werkt de instelling aan verbetering?

Het panel beoordeelt elk van de vier standaarden als voldoet / voldoet ten dele / voldoet niet en komt vervolgens tot een eindoordeel: *positief* wanneer voor alle standaarden geldt 'voldoet', *positief onder voorwaarden* bij maximaal twee standaarden 'voldoet ten dele', en *negatief* wanneer voor een of meer standaarden geldt 'voldoet niet' of voor drie of meer standaarden 'voldoet ten dele'.

Een positief oordeel over alle standaarden uit het beoordelingskader bevestigt het vertrouwen in de instelling. Een positieve instellingstoets geeft aan dat de kwaliteitszorg met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs binnen de instelling (interne kwaliteitszorg) afdoende is gewaarborgd. Het daaruit volgende beperkte karakter van de opleidingsbeoordeling betekent dat de NVAO het visitatierapport op een terughoudender manier toetst dan bij de uitgebreide opleidingsbeoordeling (UOB).

Wanneer een instelling niet beschikt over een positief ITK-besluit behandelt de NVAO de opleidingen via de UOB, maar op basis van hetzelfde vertrouwen. Elke opleiding wordt op die basis individueel getoetst. Daarbij evalueert de NVAO de kwaliteit van het rapport en proces enerzijds en de navolgbaarheid van de onderbouwing van de basiskwaliteit anderzijds.

Kosten

Er zijn ook kosten aan de ITK verbonden. In 2018 bedraagt het tarief van de NVAO voor de ITK 36.000 euro. Voor kleine instellingen met minder dan vier opleidingen bedraagt het tarief 18.000 euro. Bij afwijkende procedures gelden andere tarieven. De kosten voor buitenlandse bezoeken of het inzetten van externe deskundigen, advisering of aanvullende eisen worden aanvullend gefactureerd.

Van ITK naar instellingsaccreditatie?

De vorige minister van OCW heeft een voorstel gedaan voor een instellingsaccreditatie voor instellingen met een ITK. Geaccrediteerde instellingen zouden dan de opleidingsbeoordelingen in eigen regie mogen uitvoeren. Dat voorstel heeft het bij de parlementaire behandeling echter niet gehaald en is geëindigd in een pilot met instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie die op 1 september 2018 van start gaat. De huidige minister heeft een nieuwe verkenning in de sectorakkoorden opgenomen.

12.2 Werkwijze bij de ITK

Het beoordelingsproces bij de ITK wordt uitgevoerd door de NVAO en een door haar samengesteld visitatiepanel. Het panel voert een documentenonderzoek uit, bezoekt de instelling en schrijft een visitatierapport. De instelling dient dit rapport in bij de NVAO, die vervolgens over de ITK besluit. Het proces verloopt in een flink aantal stappen, waarbij we grofweg vier fasen kunnen onderscheiden: het voortraject, het samenstellen en bestuderen van de documentatie, het bezoek aan de instelling en de eindfase.

Voortraject

Verkenkend overleg en aanvraag

Voor de start van de procedure vindt, wanneer gewenst, een verkennend overleg plaats tussen de instelling en de NVAO over de planning en inrichting van de beoordeling. Vaak is dit een gesprek met kwaliteitszorgmedewerkers van de instelling, zodat de instelling zich een beter beeld van het proces kunnen vormen.

Tijdens dit overleg licht de NVAO de verschillen met de eerste ronde ITK toe. Op grond van dit verkennend overleg, als dat is gevoerd, beslist de instelling definitief of ze wil opgaan voor een ITK. Ze dient dan een aanvraag in voor het verkrijgen of verlengen van het keurmerk van de instellingstoets kwaliteitszorg.

Bestuurlijk overleg

Zo snel mogelijk na de aanvraag vindt een bestuurlijk overleg plaats tussen de instelling en de NVAO, waarbij de specifieke context en wensen van de instelling op het gebied van de ITK worden besproken. De panelsamenstelling, de bezoekdata en de verdere praktische aspecten komen aan bod. De instelling kan bijvoorbeeld aangeven of ze graag feedback wil op bepaalde onderwerpen, en of ze de voorkeur heeft voor bepaalde expertise in het panel of voor een bepaalde voorzitter. Het gesprek vindt plaats met de leden van het college van bestuur en van de medezeggenschap.

Accreditatieportret

Voorafgaand aan dit bestuurlijk overleg ontvangen het panel en de instelling het accreditatieportret van de NVAO. Het accreditatieportret geeft een overzicht van de uitkomsten van de accreditaties van bestaande opleidingen en van de toetsen nieuwe opleiding over de afgelopen jaren. Hiervoor worden alleen objectieve gegevens uit database van de NVAO gebruikt. Het accreditatieportret moet het visitatiepanel helpen zich een (kwaliteitszorg)beeld van de instelling te vormen.

Samenstelling panel

De NVAO benoemt in overleg met de instelling het visitatiepanel dat de instellingstoets uitvoert. Het panel zal een peerreview uitvoeren, in die zin dat collegiale consultatie en toetsing centraal staan. De attitude en werkwijze van het panel passen bij dit uitgangspunt. Het panel bestaat uit maximaal vijf leden, inclusief een student-lid, en wordt ondersteund door een secretaris en een procescoördinator van de NVAO. Een panellid met bestuurlijke deskundigheid treedt op als voorzitter.

Net als bij de toets nieuwe opleiding (zie hoofdstuk 2) en bij de beoordelingen van bestaande opleidingen moet het panel gezamenlijk over een breed scala aan deskundigheden beschikken, tekenen de leden een geheimhoudings- en onafhankelijkheidsverklaring en wordt het panel ondersteund door een secretaris en een procescoördinator van de NVAO.

Documentatie

Zelfevaluatie en overige documenten

De instelling schrijft een zelfevaluatierapport waarin de sterke en de zwakke punten van de instelling staan beschreven. Uiterlijk een maand voor het (eerste) locatiebezoek ontvangt het visitatiepanel dit zelfevaluatierapport. Het is aan de instelling om te beslissen hoe de zelfevaluatie eruit komt te zien. De zes instellingen die de ITK voor de tweede keer hebben doorlopen, gaven aan de zelfevaluatie verschillend te hebben ingericht: de ene instelling beschreef de doorlopende PDCA-cyclus aan de hand van inhoudelijke items, de andere gaf per standaard van het beoordelingskader informatie over de hele instelling, en weer een andere voegde daarbij de standaarden 1 en 2 en de standaarden 3 en 4 samen.

De instelling kiest daarnaast het overige – bij voorkeur bestaande – materiaal dat voor het locatiebezoek ter inzage voor het panel beschikbaar is. Het gaat dan bijvoorbeeld om verslagen van overleggen tussen de rector en de decanen (of tussen het college van bestuur en de onderwijsdirecteuren), verslagen van examencommissies of opleidingscommissies, managementrapportages, de midterm review en het strategisch plan.

Bezoek

Voorstel voor programma bezoekdagen

De NVAO vraagt de instelling een voorstel te doen voor het programma van de bezoekdagen. Dit programma biedt een zekere vormvrijheid. Met het oog op de betrouwbaarheid stuurt de NVAO op vergelijkbare programma's bij de verschillende instellingen. De visitatie kent een verkennend en een verdiepend bezoek, bestaande uit minimaal twee audittrails. De procescoördinator en de panelvoorzitter bespreken het voorstel van de instelling vanuit de vraag: biedt de inrichting van het bezoek voldoende mogelijkheden voor het panel om zich een goed beeld te vormen van de instelling?

Materiaal bestuderen

Het panel bestudeert vooraf het (veelal digitaal) beschikbare materiaal. De secretaris verzamelt het commentaar en de vraagpunten van de panelleden en bundelt die. Voorafgaand aan de eerste bezoekdag van de ITK, veelal de middag en/of avond, komt het panel met de secretaris en procescoördinator bijeen om de eerste indrukken te bespreken, vraagpunten voor het bezoek te formuleren en de taken onderling te verdelen. Tijdens deze bijeenkomst begeleidt de projectcoördinator de bijeenkomst. Waar gewenst geeft hij nadere informatie over de werkwijze bij een ITK en de ervaringen bij andere instellingen.

Verkennend bezoek

Het panel brengt een verkennend bezoek aan de instelling om zich een beeld te vormen van de instelling. Tijdens dat bezoek spreekt het panel onder meer met de raad van toezicht, het instellingsbestuur, het onderwijsmanagement, functionarissen kwaliteitszorg, andere staffunctionarissen, docenten en studenten uit medezeggenschapsorganen en vertegenwoordigers uit het maatschappelijk veld. De gesprekken worden gevoerd aan de hand van de vier standaarden en in gemengde groepen zodat elke vertegenwoordiging van de organisatie wordt gehoord. Er wordt ook een open spreekuur gehouden. Dit verkennend bezoek duurt bij universiteiten vaak twee dagen, bij een kleinere hogeschool kan het een dag zijn. Aan het eind van het verkennend bezoek beslist het panel over de trails: welke verdieping wil het zien?

Verdiepend bezoek

Ten minste vier weken en maximaal zes weken later legt het panel een verdiepend bezoek af om de audittrails uit te voeren. Het kan gaan om *verticale* audittrails (breed aandachtsgebied bij enkele opleidingen) en/of *horizontale* audittrails (smal aandachtsgebied bij meerdere opleidingen). Het visitatiepanel wil met deze trails duidelijk in beeld krijgen hoe de kwaliteitszorg binnen de instelling feitelijk werkt. Een vast onderdeel van de trails is een verdiepend onderzoek naar de effectiviteit van de kwaliteitszorg en het risicomangement van een of enkele opleidingen. Bij een internationaal panel ziet de opzet er anders uit: dan worden de trails om

praktische redenen direct na het verkennend bezoek georganiseerd en vinden ze na elkaar plaats.

De trails duren twee of drie dagen. De secretaris van het panel heeft tot taak het conceptrapport te schrijven, de procescoördinator begeleidt het panel in het beoordelingsproces. Hij neemt zelf niet deel aan het inhoudelijk debat over de oordelen, maar verduidelijkt waar nodig het beoordelingskader, geeft het aan als bepaalde onderdelen van het kader onvoldoende in de gesprekken aan bod komen, geeft desgevraagd voorbeelden uit andere ITK's, bewaakt dat de gesprekssfeer open is en regelt zo nodig praktische zaken met de instelling. De bezoekdagen duren lang: vaak van 8.30 tot ongeveer 17.00 uur, waarna 's avonds nog een intern paneloverleg volgt om de gesprekken na te bespreken, voorlopige conclusies te trekken en aandachtspunten te formuleren voor volgende gesprekken. De voorzitter neemt daarbij de leiding.

Beraad en terugkoppeling

Aan het eind van het tweede bezoek heeft het panel intern beraad over de oordelen. Vaak is er dan nog ruimte voor een gesprek met het college van bestuur om de laatste vragen te stellen. Daarna geeft het panel een mondelinge terugkoppeling aan de instelling. Meestal nodigt het college van bestuur alle medewerkers van de instelling die betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van de ITK of die bij de bezoekdagen een taak hebben gehad, hiervoor uit. Het is geen uitzondering als bij een universiteit honderd medewerkers aanwezig zijn. Het panel geeft zijn voorlopige conclusies. Doorgaans wordt direct duidelijk wat het oordeel op iedere standaard is en of de instelling de ITK wel of niet heeft behaald.

Eindfase

Conceptrapport

In de weken die volgen op de bezoekdagen schrijft de secretaris het conceptrapport, waarop alle panelleden hun commentaar geven. De secretaris verwerkt dat en waar nodig hakt de panelvoorzitter knopen door. Vervolgens stuurt het panel een adviesrapport naar de instelling voor correctie op feitelijke onjuistheden. In theorie kan de instelling, net zoals bij een TNO, bij een negatief conceptrapport de ITK-aanvraag intrekken. Bij een TNO gebeurt dat vaak om imagoschade te beperken (zie hoofdstuk 2). Bij een ITK is terugtrekking tot nu toe vijf keer voorgekomen, nog niet in de tweede ronde. - . Als de opmerkingen van de instelling zijn verwerkt, stuurt de instelling het vastgestelde rapport naar de NVAO.

Oordeel NVAO

Na bespreking van het adviesrapport komt het bestuur van de NVAO tot een eigenstandig oordeel en neemt het een besluit. Bij die bespreking worden ook de voorzitter van het visitatiepanel en de procescoördinator uitgenodigd om mondeling een toelichting te geven. Bij het besluit 'positief onder voorwaarde(n)' stelt de NVAO een of meer voorwaarden en geeft de termijn aan waarbinnen daarover moet worden gerapporteerd en het moment waarop de herbeoordeling plaatsvindt. Bij een positief besluit kan de NVAO ook eigen overwegingen opnemen in de aanbiedingsbrief bij of de inleiding van het besluit.

Instellingen die de ITK-procedure positief (onder voorwaarden) afronden, kunnen vanaf dat moment het beperkte regime toepassen voor bestaande en nieuwe opleidingen (de BOB).

Uitreiking ITK-besluit

Na toezending van het besluit aan de instelling organiseert de instelling vaak een feestelijke bijeenkomst waar de NVAO haar het ITK-besluit plechtig uitreikt. Ook volgt publicatie op de website van de NVAO. De erkenning van de instellingstoets is zes jaar geldig. Wanneer er voorwaarden zijn gesteld, dient daar wel binnen de gestelde termijn aan te worden voldaan. De voorwaardelijke status maakt deel uit van de periode van zes jaar.

Nieuwe aanvraag

Uiterlijk één jaar voor de vervaldatum van het ITK-besluit (de accreditatietermijn) vraagt de instelling formeel opnieuw een ITK aan. Bij verlenging van een instellingstoets wordt duurzame en systematische verankering van de interne kwaliteitszorg in de achterliggende jaren in de beoordeling betrokken. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) schrijft voor dat de gehele procedure van indienen tot besluit binnen een halfjaar plaatsvindt.

12.3 De voorbereiding door de instelling

Hoe een instelling zich op een ITK voorbereidt, is nergens vastgelegd. In de praktijk – van de instellingen die een tweede ITK hebben doorlopen – is er vaak een kwaliteitszorgcyclus ontstaan, waarin de ITK is ingebed. Die start met de eerste ITK. Op grond van die ITK wordt een actieplan gemaakt om de aanbevelingen van de ITK en eventuele eigen prioriteiten daarnaast te realiseren. Ongeveer drie jaar erna, dus halverwege de eerste en tweede ITK, volgt een volgende kwaliteitsmeting (de ene instelling noemt dit een midterm review, de andere een nulmeting en de volgende een audit). Op basis van die nieuwe kwaliteitsmeting volgt een tweede actieplan, en tot slot schrijft de instelling een zelfevaluatie voor de volgende ITK. Samengevat ziet de cyclus die de zes instellingen die de tweede ronde ITK doorlopen er als volgt uit:

1. ITK-1
2. Actieplan op basis van ITK-1
3. Kwaliteitsmeting (audit/nulmeting/midterm review) gerelateerd aan actieplan ITK1
4. Actieplan op basis van kwaliteitsmeting
5. Zelfevaluatie voor ITK-2
6. ITK-2

Opgemerkt dient te worden dat bovenstaande cyclus slechts een voorbeeld is waarvan instellingen kunnen afwijken en waar ze een eigen invulling aan geven; niet de specifieke invulling is van belang, wel dat de ITK is ingepast in een doorlopende cyclus van kwaliteitszorg. In deze cyclus wordt ook het strategisch plan van de instelling ingebed – dat kan op verschillende momenten.

Meestal is het de centrale kwaliteitszorgafdeling van de instelling die het voortouw neemt bij de voorbereidende activiteiten voor de ITK. Daarnaast is sprake van een grote betrokkenheid van medewerkers uit alle geledingen van de instelling. Tijdens de gesprekken gaven de zes instellingen aan dat deze betrokkenheid in de tweede ronde is gegroeid ten opzichte van de eerste ronde.

Kwaliteitsmeting

De midterm review, nulmeting of audit duurt doorgaans enkele dagen, korter in elk geval dan de ITK. Meestal is het panel samengesteld uit enkele externe,

gezaghebbende peers, en uit enkele medewerkers van de instelling die de interne organisatie goed kennen. Soms is het panel alleen uit internen samengesteld.

De instelling geeft het panel vaak de opdracht om de knelpunten goed in kaart te brengen. Op grond van het rapport van het panel maakt een instelling meestal een actieplan om de nodige verbeteringen uit te voeren voordat de echte ITK start. Zo is men goed voorbereid. De discussies over de audit – en ook later over de zelfevaluatie – ervaren instellingen vaak als zeer nuttig. Hierdoor maakt iedereen tijd voor zelfreflectie, men raakt met elkaar in gesprek, er is sprake van kennisdeling, men concretiseert de koers en bespreekt waar eventuele blinde vlekken zitten. De interne communicatie wordt zo benut als middel om de kwaliteitscultuur verder te versterken.

Zelfevaluatie

De volgende stap is het schrijven van de zelfevaluatie. De ene instelling begint daar anderhalf jaar voor de ITK mee, de andere een half jaar ervoor. Meestal neemt de centrale kwaliteitszorgafdeling hierin het voortouw. Zij houdt de pen vast en organiseert intern interviews om zich te laten voeden en discussiebijeenkomsten om de inhoud te verrijken. Vaak is er ook een klankbordgroep met enkele directeuren/decanen en enkele studenten. De discussies over de zelfevaluatie en de overige gesprekken zijn vaak wat opener dan die met het panel voor de ITK, dat toch uiteindelijk de beoordelaar is. Dit voorbereidend proces ervaren instellingen als zeer waardevol.

Vorbereidende gesprekken

Enkele weken voor het panelbezoek organiseert de kwaliteitszorgafdeling vaak voorbereidende gesprekken. Als bij de kwaliteitsmeting geen externen waren betrokken, organiseert de instelling soms een maand voor de ITK nog een laatste voorbereiding door gesprekken te voeren met een extern visitatiepanel.

De ene instelling kiest ervoor om de gespreksgroepen die ook met het panel zullen spreken, vooraf bij elkaar te roepen. De kwaliteitszorgafdeling legt in die eerste bijeenkomst uit hoe een ITK verloopt, vraagt aandacht voor de zelfevaluatie, noemt een aantal voorbeeldvragen die het panel kan stellen en laat de gespreksgroep die bediscussiëren. De kwaliteitszorgmedewerker maakt geen lijstje met mogelijke vragen en 'de juiste antwoorden' daarop, maar geeft wel tips over de gespreksvoering. Bijvoorbeeld: ga niet met elkaar in discussie als je het niet met een ander eens bent, spreek af wie het voortouw neemt bij de beantwoording van vragen, geef vooral concrete voorbeelden, en realiseer je dat het niet erg is als je het antwoord op de vraag van het panel niet weet – het gaat om je eigen ervaringen.

De andere instelling organiseert geen gesprekken per gespreksgroep voor het panel, maar per onderwerp. Zo kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een discussie over de standaarden in twee kringen. De binnenste kring discussieert met elkaar, de buitenste kring is toehoorder en luistert naar de discussie. Later kan er dan plenair worden nagesproken. Bijeffect is dat mensen elkaar leren kennen, elkaars voorbeelden horen en daar voor de eigen opleiding weer door geïnspireerd raken.

Bezoekdag

Op de dag zelf zorgt de kwaliteitszorgafdeling dat alle gesprekspartners voor het panel ruim van tevoren aanwezig zijn. Ze krijgen vooraf een briefing en na afloop is

er gelegenheid om ervaringen te delen. De kwaliteitszorgmedewerker hoort dan wat voor soort vragen het panel stelt, hoe de sfeer is en wat de houding van het panel is. Het kan voorkomen dat het panel vooral in een bepaald aspect geïnteresseerd is (bijvoorbeeld de relatie tussen de opleiding en de stafafdeling, of innovatie) en dat onderwerp bij ieder gesprek laat terugkomen om zo vanuit verschillende invalshoeken geïnformeerd te worden. Via de briefing en het nagesprek volgt de instelling zo waar het panel in geïnteresseerd is. Als er iets niet goed loopt, bespreekt de kwaliteitszorgmedewerker van de instelling dat met de procescoördinator van de NVAO zodat deze eventueel kan bijsturen.

Belasting

Zowel de voorbereiding op de ITK als de ITK zelf vergt veel personeelsinzet van de instelling. Al met al is het een intensief proces. Het is normaal dat het panel bij een universiteit of grote hogeschool tussen de 100 en 150 gesprekspartners heeft.

12.4 Evaluatie eerste ronde ITK

De ITK is na de eerste ronde op een aantal punten aangepast (zie 12.5), mede op basis van de evaluatie van de eerste ronde (Inspectie van het Onderwijs, 2013). In het kader van dit onderzoek zijn enkele conclusies als achtergrondinformatie in het bijzonder van belang:

- *Lasten*

De ITK bleek in 2013 veeleisender dan verwacht. De belofte dat de instellingstoets zou leiden tot lastenvermindering werd niet ingevuld: er was geen sprake van een substantiële beperking van de lastendruk op opleidingsniveau. Het tegendeel kan zelfs het geval zijn, als instellingsbesturen willen bewijzen dat ze daadwerkelijk greep hebben op de kwaliteit van hun opleidingen. Bovendien is de ITK zelf ook behoorlijk belastend.

- *Validiteit*

We concludeerden in 2013 dat de validiteit en betrouwbaarheid nog niet te beoordelen waren.

- *Onafhankelijkheid en deskundigheid*

De onafhankelijkheid van panels bij de ITK was een aandachtspunt. We constateerden een risico doordat de panelvoorzitter vaak een oud-voorzitter van het college van bestuur of een oud-decaan was.

- *Deskundigheid*

De deskundigheid van de panels schoot tekort op het gebied van kwaliteitszorgbeleid.

- *Stimulerende werking*

We constateerden dat het college van bestuur zich betrokken toonde bij de ITK vanwege het imago van de instelling. Deze betrokkenheid werd als stimulerend ervaren. Daarmee leidde de ITK tot het stimuleren van kwaliteitsbewustzijn en een kwaliteitscultuur op instellingsniveau.

- *Informatievoorziening*

Een specifieke aanbeveling op het gebied van informatievoorziening was dat de NVAO meer *compliance assistance* zou kunnen bieden rond kwaliteitszorg.

12.5 Verbeteringen ten opzichte van de eerste ronde

Voor de tweede ronde van de ITK is een aantal verbeteringen aangebracht in de werkwijze en het beoordelingskader. Op basis van de evaluatie van de inspectie en andere evaluaties is het kader uit 2010 vervangen door een nieuw

beoordelingskader 2016. Daarin ligt bijvoorbeeld het accent meer dan voorheen op de kwaliteitscultuur en de onderwijsvisie van de instelling. Het panel be vraagt de instelling vanuit een constructief-kritische opstelling: de zogenoemde open dialoog. We bespreken de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de eerste ronde.

Nadruk op kwaliteitscultuur

In het kader 2016 ligt veel meer de nadruk op de kwaliteitscultuur (*soft controls*) en de synergie tussen kwaliteitscultuur en kwaliteitszorgsysteem. Het panel kijkt naar duurzame kwaliteitsontwikkeling. In 2010 ging het vooral om het systeem (*hard controls*): het monitoren en aansturen van de kwaliteit van het onderwijs.

Onderwijsvisie instelling als vertrekpunt

De onderwijsvisie is expliciet het vertrekpunt voor het panel. Het gaat erom of het de instelling lukt om die onderwijsvisie actueel en passend te houden en haar te verwezenlijken. Dat betekent ook dat het panel uitgaat van een eventuele decentrale insteek. De randvoorwaarden voor het verkennend bezoek zijn niet meer uitgeschreven: de situatie van de instelling is leidend. De instelling heeft ook meer ruimte gekregen om met voorstellen te komen voor het programma van de panelbezoeken.

Bij de panelsamenstelling wordt meer dan voorheen gelet op expertise op het gebied van de effectiviteit van kwaliteitszorgsystemen en van specifieke items die de belangstelling van de desbetreffende instelling hebben. Ook het maatschappelijk veld, het werkveld en deskundigheid zijn specifieke aspecten in verband met de panelsamenstelling.

Open dialoog

Vanuit een open dialoog verplaatst het panel zich in de visie van de instelling. Het panel gaat niet op zoek naar fouten, maar zoekt opbouwend naar manieren om de instelling verder te helpen. De gesprekken met het panel zijn ontwikkelingsgericht.

Past performance betrokken

Bij instellingen die beschikken over een ITK en opgaan voor de tweede ronde, wordt ook de *past performance* betrokken bij de beoordeling. Het gaat hier om de resultaten van de opleidingsaccreditaties, zoals aan het panel overhandigd in het accreditatieportret. In verband daarmee is één audittrail in het kader 2016 nader omschreven: het verdiepend onderzoek naar de effectiviteit van de kwaliteitszorg en het risicomanagement van opleidingen.

Standaarden actiever geformuleerd

De standaarden zijn in het kader 2016 actiever geformuleerd en sluiten aan bij punten die hierboven zijn genoemd. Zo is in standaard 3 de formulering veranderd van 'managementinformatiesysteem dat geaggregeerde informatie oplevert' naar 'het organiseren van effectieve feedback met reflectie en medezeggenschap in alle lagen van de instelling'. De betrokkenheid van de relevante stakeholders (medewerkers, studenten en beroepenveld) is in alle standaarden geëxpliciteerd. De aparte standaard organisatiestructuur is ondergebracht in de overige standaarden. Daardoor zijn er nog maar vier in plaats van vijf standaarden (zie 12.2).

Overige toevoegingen kader 2016

In het kader 2016 wordt expliciet verwezen naar de European Standard and Guidelines (ESG) en is aandacht voor *student-centred learning*. Een andere toevoeging is de beslisregel positief onder voorwaarden bij maximaal twee keer 'voldoet ten dele' en de beslisregel negatief bij drie of meer keer 'voldoet ten dele'. Verder is de mogelijkheid toegevoegd om het verkennend en verdiepend bezoek aansluitend te laten plaatsvinden als gebruik wordt gemaakt van een internationaal panel.

13 Validiteit en betrouwbaarheid

Ook voor de instellingtoets kwaliteitszorg (ITK) geldt dat de onderzoeksprocessen en beoordelingen betrouwbaar en valide moeten zijn. Het accreditatiestelsel moet zo zijn ingericht dat instellingen daarop kunnen vertrouwen. In het geval van de ITK moet daarbij in aanmerking worden genomen dat bij de ITK alleen het algemene kwaliteitszorgsysteem van de instelling wordt beoordeeld, en niet de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen. In onze evaluatie uit 2013 bleek dat de validiteit en betrouwbaarheid van de ITK niet te beoordelen waren (zie hoofdstuk 12). Hoe staat het ervoor bij de tweede ronde? Die vraag beantwoorden we in dit hoofdstuk. We bespreken de aandachtspunten als het gaat om validiteit en betrouwbaarheid bij de ITK (13.1) en sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (13.2).

13.1 Valide en betrouwbaar oordelen over kwaliteitszorg

De ITK beoogt een oordeel uit te spreken over de kwaliteitszorg van de instelling. Een eerste indicatie voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit oordeel is de grondigheid en inrichting van het onderzoek van het panel. Een tweede indicatie is de mate waarin de instelling zich herkent in het rapport van het panel. Een succesfactor is de juiste balans tussen openheid/ruimte bieden en regulering. Die balans speelt een rol tijdens de gesprekken, maar ook bij de inrichting van het programma.

Grondig onderzoek

Op basis van de casestudy en de documentanalyse constateren we dat de panels in de tweede ronde grondig werken. Ter voorbereiding bestuderen ze het materiaal van de instelling grondig, vervolgens is er een intensief vijfdaags bezoek. Bij dat bezoek wordt betrokken hoe de opleidingen in de afgelopen periode zijn geaccrediteerd. Ook de instellingen vinden dat het panel grondig werkt en goed is voorbereid. De kwaliteitscultuur is een element dat in de tweede ronde van de ITK een duidelijke plek heeft gekregen; het komt in deze ronde beduidend meer aan de orde dan in de eerste ronde.

Herkenbaar rapport

De zes instellingen herkennen zich in het rapport en geven aan dat je met de ITK bewijst dat je de kwaliteitszorg op orde hebt. Het ITK-rapport beschrijft volgens deze instellingen inderdaad of hun ambities terug te zien zijn in het beleid en de projecten en programma's bij de opleidingen, of de PDCA-cyclus wat betreft de ambities op orde is en of het onderliggende kwaliteitszorgsysteem op orde is. Ook governance en risicomanagement komen aan de orde.

Succesfactor: balans tussen openheid en regulering

De twee indicaties zijn positieve aanwijzingen voor de validiteit en betrouwbaarheid van de ITK bij de zes onderzochte instellingen. Het is nog te vroeg om een algemeen oordeel uit te spreken, maar we hebben wel een succesfactor kunnen identificeren. Deze hangt samen met het vinden van de juiste balans tussen openheid en regulering. Beide spelen een belangrijke rol. Instellingen benadrukten het belang van openheid van de gesprekken en de inhoudelijke aansluiting bij de visie en ontwikkelpunten van de instelling. De NVAO hecht ook aan een open dialoog, maar benadrukt de dubbele functie van de beoordelingen: verantwoorden

en verbeteren. Het eerste vergt ook regulering van de beoordeling. Regulering is nodig om te zorgen dat panels met dezelfde attitude naar de standaarden kijken en de lat even hoog leggen.

Openheid gesprekken: twee kanten

Een open dialoog komt van twee kanten. Bij de tweede ronde van de ITK heeft de NVAO de open dialoog vanuit het panel nadrukkelijk aandacht gegeven. De NVAO schoolt de panelvoorzitters en de procescoördinator in gesprekstechnieken die uitgaan van een constructieve manier van vragen. Het panel is niet op zoek naar 'kleine fouten' maar verplaatst zich in de visie van de instelling en bevraagt haar gesprekspartners over de evaluatie en implementatie van de visie in alle lagen van de organisatie. Het panel toont zich nieuwsgierig. Instellingen hebben veelal ervaren dat het panel zich ook daadwerkelijk zo opstelde en waarden dat.

Ook de zes instellingen zeiden te streven naar een open dialoog. Over het algemeen stimuleerden de kwaliteitszorgmedewerkers de gesprekspartners uit de instelling in voorbereidende gesprekken tot een open opstelling tijdens de visitatiedagen (zie hoofdstuk 12). De meeste van de zes instellingen uit de ITK hebben ervaren dat er inderdaad sprake was van een open dialoog.

Er zijn ook enkele voorbeelden van een minder open dialoog. De wisselwerking tussen panel en NVAO enerzijds en instellingen anderzijds verliep dan minder goed. Een mogelijke reden is dat de instelling voorzichtig was, en geen informatie wilde geven die een risico meebracht op een besluit onder voorwaarden. Ook kan het te maken hebben met de ervaren toegankelijkheid van de procescoördinator. Bij een minder open dialoog ervoer de instelling de ITK op onderdelen als een test. Ze bereidde zich grondig voor op de vragen die zouden komen, nam alvast de gewenste antwoorden door, wees een captain aan en stuurde alle deelnemers extra informatie. Hoewel een gedegen voorbereiding natuurlijk goed is, ontstaat op deze manier het risico dat een open gesprek met het panel minder goed mogelijk is.

Balans ruimte-regulering bij inrichting programma

Het ITK-kader van de tweede ronde ambieert expliciet aan te sluiten bij de visie van de instelling en de besturingsfilosofie (zie hoofdstuk 12). De samenstelling van het programma en de keuze van de trails gebeurt in samenspraak met de instelling. Ook hier zien we dat een goede balans tussen ruimte bieden en regulering veel oplevert.

Enerzijds stuurt de NVAO in het kader van regulering op enigszins vergelijkbare programma's bij de verschillende instellingen. Te grote verschillen tussen werkwijzen, bijvoorbeeld het ontbreken van bepaalde gesprekspartners in het programma of het ontbreken van een bepaald type trail bij een instelling, kan leiden tot onvergelijkbare invullingen van de standaarden en verschillen in de mate waarin panels willen checken dan wel vertrouwen willen geven. Dat heeft gevolgen voor de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen. Om panels en instellingen hierin handreikingen te bieden, zou de NVAO voorbeelden van goed werkende programmaonderdelen kunnen delen.

Anderzijds wil de NVAO ruimte bieden om aan te sluiten bij de prioriteiten van de instelling. De meeste instellingen ervoeren inderdaad dat er veel ruimte was in het programma. Ze benutten deze ruimte door bijvoorbeeld een meet & greet en voorbeeldcolleges in de bezochtdag te programmeren. Ook de trails in het tweede bezoek van het panel worden in samenspraak bepaald. De NVAO doet een voorstel

en de instelling mag binnen bepaalde randvoorwaarden een alternatief aandragen. Dit vergt een intensief overleg tussen procescoördinator en kwaliteitszorgmedewerker. Over het algemeen vond zowel de NVAO als de instelling dat dit overleg tot een goed resultaat leidde.

De balans tussen openheid en regulering werd op dit punt dus meestal gevonden. Er zijn ook voorbeelden waarbij dit nog niet het geval was. Een instelling vond bijvoorbeeld dat de NVAO de werkagenda zo voorstructureerde dat ze te weinig ruimte kregen om zichzelf te presenteren in een vorm die ze voor ogen hadden. Een andere instelling vond dat hun ontwikkelingswens uiteindelijk een te geringe plaats kreeg in de gesprekken en het rapport.

13.2 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de zes ITK's kunnen wij nog geen algemene conclusie trekken over de validiteit en betrouwbaarheid. Alle gesprekspartners denken dat het panel uiteindelijk wel in staat is gebleken een valide en betrouwbaar oordeel over de kwaliteitszorg te geven. Meestal wordt de juiste balans tussen openheid en regulering gevonden. Openheid is nodig om te kunnen aansluiten bij de visie van de instelling, regulering om te zorgen dat panels met dezelfde attitude naar de standaarden kijken. Waar die balans niet wordt gevonden liggen zowel bij de panels als bij de instellingen mogelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van professionalisering en kennisdeling.

Aanbevelingen

NVAO

- **Investeer in de professionalisering van panel en procescoördinator.**
In de professionalisering is aandacht gewenst voor zowel de open dialoog als de afstemming tussen panel/procescoördinator en instelling over het bezoekprogramma.
- **Evalueer de ITK met de instelling.**
Bespreek achteraf het proces: wat vond de instelling prettig of juist minder prettig, paste de keuze van de trails en de onderwerpen bij de instelling, waren de gesprekken open, wat kan de volgende ronde beter?
- **Organiseer een bijeenkomst over deze evaluaties, publiceer de resultaten en stel zo nodig de werkwijze bij.**
Zo leert de NVAO en zo leren ook de instellingen die nog een ITK tegemoet gaan. Dat is ook relevant met het oog op kwaliteitsborging van het accreditatiestelsel als geheel.
- **Geef voorbeelden van bezoekprogramma's.**
Beschrijf wat wel en niet goed werkte.

Instellingen

- **Bevorder een open opstelling van alle gesprekspartners van het panel.**
Uitgaan van eigen kracht en een open dialoog met het panel bevorderen de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen.
- **Wees expliciet in je wensen over de ITK.**
Ga intensief in gesprek met de procescoördinator en benut de ruimte die er is om eigen wensen over het programma of specifieke aandachtspunten voor het panel in te brengen.

14 Onafhankelijkheid en deskundigheid

De eis van onafhankelijkheid en deskundigheid geldt voor alle actoren in het accreditatiestelsel, dus ook voor de panelleden die de ITK uitvoeren. Bij de evaluatie van de eerste ronde van de ITK bleek de vooringenomenheid van sommige panelvoorzitters een aandachtspunt. Ook schoot de deskundigheid op het vlak van kwaliteitszorgbeleid van de panelleden tekort (zie hoofdstuk 12). Is de situatie in de tweede ronde verbeterd? Die vraag behandelen we in dit hoofdstuk. We gaan eerst in op de onafhankelijkheid (14.1) en vervolgens op de deskundigheid (14.2), waarna we afsluiten met onze conclusies (14.3).

14.1 Onafhankelijkheid

We hebben geen problemen met de onafhankelijkheid geconstateerd bij de zes instellingen die een ITK in de tweede ronde hebben doorlopen. De NVAO benoemt de panelleden in overleg met de instelling en houdt daarbij oog voor de onafhankelijkheid; alle leden tekenen een onafhankelijkheidsverklaring (zie hoofdstuk 12). De zes instellingen zeggen hun panels als onafhankelijk te hebben ervaren. De mogelijke vooringenomenheid van de panelleden komt in de volgende paragraaf aan de orde.

14.2 Deskundigheid

Ten opzichte van de eerste ronde van de ITK heeft de NVAO bij de panelsamenstelling de expertise over de effectiviteit van de kwaliteitssystemen versterkt. Alle instellingen tonen zich in de tweede ronde positief over het panel en constateren nauwelijks problemen met de deskundigheid.

Expertise panel

Het ITK-panel wordt in overleg met de instelling samengesteld (zie hoofdstuk 12). Daarbij houdt de NVAO volgens de instellingen duidelijk rekening met de voorkeuren die de instelling inbrengt als het gaat om de benodigde deskundigheden. Soms krijgt de instelling ook de mogelijkheid om een voorkeur uit te spreken voor specifieke panelleden of voorzitters/panelcoördinatoren. Op dit punt ervaren de zes instellingen wel verschillen, die deels samenhangen met de beschikbaarheid van de personen.

Voringenomenheid

Na de eerste ronde van de ITK was de kritiek dat het panel zich soms onvoldoende kon verplaatsen in de visie en de besturingsfilosofie van de instelling. Dat ervoeren instellingen soms als vooringenomenheid van het panel. In het beoordelingskader 2016 is op verschillende manieren geprobeerd dit probleem op te lossen: door de open dialoog centraal te stellen, de visie van de instelling als uitgangspunt te nemen en de standaard over de interne organisatie te laten vervallen.

De eerste geluiden bij de tweede ronde zijn een stuk positiever: het panel hanteert in het algemeen geen stokpaardjes en is niet vooringenomen, stellen de meeste instellingen. Hierbij merken we wel op dat al deze zes instellingen een positief besluit hebben gekregen, en de kritiek over de vooringenomenheid in de eerste ronde vooral kwam van instellingen die niet meteen een positief besluit kregen. Slechts een enkele instelling uit de tweede ronde geeft aan dat de kwestie nu ook, zij het in mindere mate, heeft gespeeld. Het panel had moeite te begrijpen hoe de

instelling werkte. Volgens de instelling was dat omdat het panel een andere besturingsfilosofie gewend was dan de instelling hanteerde. Tijdens de trails kreeg de instelling het idee dat deze besturingsfilosofie voor het panel duidelijk werd. De instelling gaf aan dat ze daar zelf misschien ook meer informatie over had kunnen geven; het was voor hen vanzelfsprekend.

Student-lid

Het panel dient, zo is vastgelegd in het beoordelingskader ITK, ook studentgerelateerde expertise te omvatten. In de praktijk betekent dit dat ook altijd een student-lid onderdeel is van het panel. Sommige instellingen zetten een vraagteken bij het nut van een student-lid in het panel. Voor de instelling lijkt dat soms geen meerwaarde te hebben. Het verdelen van de vragen tussen de andere panelleden en het student-lid komt soms wat geforceerd over. De NVAO gaf aan dat de inbreng van de student misschien niet altijd zichtbaar is voor de instellingen, maar dat de procescoördinatoren merken dat het student-lid wel degelijk een substantiële inbreng heeft in de paneldiscussies.

14.3 Conclusies

De onafhankelijkheid van de panelleden bij de zes instellingen die een ITK in de tweede ronde hebben gehad, is op orde. Ten opzichte van de eerste ronde van de ITK is ook de deskundigheid van de panels versterkt. De instellingen ervaren de panelleden in het algemeen ook als niet vooringenomen.

15 Informatievoorziening

De instellingstoets is een intensief traject en instellingen moeten veel documenten aanleveren. Dat maakt het cruciaal dat instellingen goed en tijdig worden geïnformeerd over het proces en het beoordelingskader. Bij de vorige evaluatie constateerden we dat de NVAO meer ondersteuning aan instellingen zou kunnen bieden rond kwaliteitszorg (zie hoofdstuk 12). In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de eerste zes instellingen de informatievoorziening nu ervaren. We starten met een beschrijving van deze ervaringen (15.1) en sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (15.2).

15.1 Informatie over de ITK

De informatievoorziening vooraf is verbeterd ten opzichte van de eerste ronde van de ITK. Er valt nog winst te behalen als het gaat om heldere informatie over het onderscheid tussen de verschillende standaarden.

Meer contact met NVAO en panel vooraf

Bij de tweede ronde van de ITK heeft de NVAO meer informatiebijeenkomsten georganiseerd. Dit wordt door de instellingen gewaardeerd. Daarnaast is meer contact tussen de NVAO en de instellingen in de aanloop naar de ITK. Ook over deze afstemming zijn de instellingen positief. Sommige instellingen hebben naast een gesprek met de NVAO ook een voorbereidend gesprek gevoerd met de voorzitter van het panel, waarbij de instelling onder meer kon toelichten op welke onderwerpen zij graag een ontwikkelgerichte beoordeling zou krijgen. Deze gesprekken zijn steeds als zeer waardevol ervaren.

Heldere standaarden, maar lastig te onderscheiden

Het onderscheiden van de standaarden levert nog moeilijkheden op. In theorie is dit onderscheid helder, maar in de praktijk blijkt dat niet het geval. Zowel de instellingen als de panelleden ervaren dit.

Instellingen die geprobeerd hebben om hun zelfevaluatie te schrijven aan de hand van de standaarden, merkten dat deze indeling lastig en onnatuurlijk was. Door de indeling in standaarden kon de instelling haar ontwikkeling niet goed zichtbaar maken. Wat in hun ervaring veel beter werkte was een indeling aan de hand van beleidsprioriteiten of gekoppeld aan het strategisch plan. Deze grepen ze aan om hun PDCA-aanpak te illustreren. Instellingen kunnen op dit punt ook van elkaar leren. Verschillende instellingen die de tweede ronde hebben doorlopen gaven aan geïnteresseerd te zijn in de ervaringen van anderen. Zij zijn ook bereid hun zelfevaluaties te delen met instellingen die nog aan de ITK gaan starten.

15.2 Conclusies en aanbevelingen

De eerste ervaringen van de zes instellingen als het gaat om de informatievoorziening zijn positief. De informatievoorziening vooraf lijkt te zijn verbeterd. Alleen de informatie over het onderscheid tussen de standaarden en de hantering daarvan kan beter; ze zijn in praktijk lastig te onderscheiden. Een verduidelijking is nodig om te zorgen dat de voorbereiding soepeler verloopt.

Aanbevelingen

NVAO

- **Verduidelijk de standaarden.**

Verduidelijk het onderscheid tussen de verschillende standaarden voor de panelleden en geef voorbeelden hoe instellingen ermee om kunnen gaan in hun zelfevaluatie en verdere voorbereiding.

Instellingen

- **Deel ervaringen met het schrijven van de zelfevaluatie.**

Zelfevaluaties zijn nu niet openbaar, maar instellingen zouden ze (meer) met elkaar kunnen én willen delen. Zo wordt duidelijk welke opzet in de praktijk goed werkt.

Vereniging Hogescholen, VSNU en NRTO

- **Faciliteer kennisdeling van instellingen.**

Bevorder dat ervaringen over onder meer de voorbereiding van de ITK met elkaar gedeeld worden.

16 Stimulerende werking

Met de invoering van de ITK is de kwaliteitszorg hoger op de agenda van instellingen gekomen. Naar aanleiding van de eerste ronde hebben instellingen hun kwaliteitszorg versterkt. Is de tweede ronde voor de zes instellingen ook een impuls voor de kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur? Daarover gaat dit hoofdstuk. We bespreken eerst wat instellingen als stimulerend ervaren (16.1) en gaan dan dieper in op de stimulerende effecten (16.2). We sluiten af met onze conclusies en aanbeveling (16.3).

16.1 De stimulerende werking van de ITK

Alle instellingen die de tweede ronde van de ITK hebben doorlopen, gaven aan deze als stimulerend te hebben ervaren. Het is in de eerste plaats de voorbereiding waar een stimulerende werking van uitgaat, maar ook de gesprekken met het panel kunnen veel betekenen en zijn waardevol.

Interne voorbereiding

Buiten de ITK om is er vaak weinig tijd voor medewerkers binnen de instelling om expliciet stil te staan bij kwaliteitszorg. De ITK is een aanleiding om tijd te maken voor open onderlinge gesprekken, kennisdeling en de kennismaking met collega's, het delen van good practices en reflectie. Een enkele instelling werkt toe naar de ITK als een testmoment. Bij sommige instellingen is de voorbereiding op de ITK inmiddels geïntegreerd in de jaarlijkse kwaliteitszorgcyclus (zie ook hoofdstuk 12). Dat is een impuls voor de kwaliteitscultuur binnen de instelling.

Open panelgesprekken

Instellingen vonden de open dialoog met het panel stimulerend en prettig, ze hebben ervan geleerd. Er ontstond een dialoog waarbij de panelleden vanuit hun expertise nieuwe inzichten konden aandragen. Zo zei een instelling: "De expertise van de panelleden heeft de ITK echt gemaakt." Een andere instelling gaf aan dat "de panelleden steeds het gesprek hebben gevoerd en ontzettend goede vragen stelden". Soms waren de gesprekken ook minder open en werden ze daardoor als minder stimulerend ervaren.

16.2 Stimulerende effecten

Wat levert de ITK op? We vroegen de instellingen wat precies de stimulerende effecten van de ITK zijn. Verschillende instellingen hebben na de eerste ronde hun kwaliteitszorgsysteem aangescherpt en vinden de nadruk op de kwaliteitscultuur binnen de tweede ronde ITK passen bij hun ontwikkeling. De instellingen benoemden impulsen voor verdere ontwikkeling van de instelling en effecten rondom de versterking van de kwaliteitscultuur.

Intern draagvlak voor kwaliteitszorg

Volgens de zes instellingen leidt de ITK ertoe dat alle medewerkers, ook degenen die minder bij de kwaliteitszorg van de instelling betrokken zijn, zich bewust worden van de onderliggende uitgangspunten van de kwaliteitszorg. Het vergroot het draagvlak voor kwaliteitszorg. Ook stafafdelingen – die kwaliteitszorg als primaire taak hebben – horen hoe anderen binnen de organisatie de kwaliteitszorg ervaren. Met elkaar in gesprek gaan over de faculteiten heen levert veel op.

Externe bevestiging: spiegel die ontwikkeling in gang zet

Instellingen waarderen het een spiegel voorgehouden te krijgen van een deskundig panel. Vaak bevestigt dat het eigen beeld en scherpt het de ontwikkelingsplannen aan. Zo maakte de ITK bijvoorbeeld risicobeheersing bespreekbaar binnen een instelling. Door de externe toetsing geeft de ITK meer urgentie aan kwaliteitszorg.

Van ITK naar instellingsaccreditatie

De zes instellingen uit de tweede ronde van de ITK hopen allemaal dat de ITK een opstapje is naar de instellingsaccreditatie, zoals voorgesteld door de vorige minister van OCW (zie hoofdstuk 12). Deze instellingen hebben hun hoop gevestigd op de nieuwe verkenning die in de sectorakkoorden is opgenomen. Als instellingen de opleidingsaccreditaties in eigen regie uitvoeren, verwachten ze dat de gesprekken met de panels nog opener zullen zijn en de stimulerende werking versterkt zal worden.

16.3 Conclusies en aanbeveling

De nieuwe aanpak in de tweede ronde ITK is door de zes instellingen als stimulerend ervaren. Het gaat dan zowel om de interne voorbereiding als om de gesprekken met de panels. De ITK heeft optimaal meerwaarde als ze is opgenomen in de reguliere kwaliteitszorgcyclus.

Aanbeveling

Instellingen

- **Maak de ITK een onderdeel van de normale kwaliteitszorgcyclus.** Daarmee raken de positieve effecten van de ITK ingebed in de organisatie. Het zorgt er ook voor dat de ITK als minder spannend wordt ervaren, en de stimulerende werking optimaal is.

17 Accreditatielasten

Bij de invoering van de ITK in 2011 was een belofte dat de ITK zou leiden tot een verminderde lastendruk. De tijdswinst die de beperkte opleidingsbeoordeling (BOB), in plaats van de uitgebreide opleidingsbeoordeling (UOB), zou opleveren, zou per saldo groter zijn dan de lastendruk die de ITK met zich zou meebrengen (zie hoofdstuk 12). In de vorige evaluatie bleek dat dit niet het geval was. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de ervaren lasten (17.1) en vervolgens op mogelijke aanpassingen in de aard en inrichting van de ITK die de lasten zouden kunnen verminderen (17.2). We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen (17.3).

17.1 Ervaren lasten

De lasten van de tweede ronde zijn vergelijkbaar met die van de eerste ronde. Sommige instellingen zeggen misschien iets minder lasten te hebben ervaren omdat ze al beperkte ervaring in de eerste ronde hadden opgedaan, maar dat verschil is niet substantieel.

Geen lastenreductie

De insteek bij de eerste ronde van de ITK was een lastenreductie van 25 procent, dankzij de BOB. Echter, de combinatie ITK-BOB blijkt een grotere belasting dan alleen de UOB (zonder ITK). Vaak kun je op opleidingsniveau geen wezenlijke onderdelen schrappen, omdat je op opleidingsniveau iets anders meet dan bij een ITK. Het blijft lastig om de kwaliteitskenmerken van de ITK en de opleidingsaccreditatie scherp te scheiden.

Lasten moeilijk kwantificeerbaar

Het gehele proces rondom de ITK kan met recht een intensief proces genoemd worden. Het panel spreekt verspreid over 5 of 6 dagen vaak zo'n 120 mensen een of meerdere keren. Kwaliteitszorgmedewerkers van instellingen zijn gedurende een jaar, en soms langer, druk bezig met de voorbereiding. Maar de vraag is wel: zijn dit allemaal accreditatielasten, of horen deze lasten bij de werkzaamheden die instellingen toch al uitvoeren in het kader van de kwaliteitszorg? Dit maakt de lasten moeilijk kwantificeerbaar. De manier waarop instellingen de lasten ervaren hangt in de eerste plaats af van de eigen opstelling: hoe intensief bereidt men de ITK voor, en in hoeverre zijn deze werkzaamheden al onderdeel van de eigen cyclus?

Instellingen positief ondanks lasten

De zes instellingen zijn over het algemeen positief over de verhouding tussen lasten en baten. Ze vinden de lasten acceptabel: het is een onderdeel van de eigen kwaliteitszorg en hoort erbij als je belastinggeld krijgt en getuigschriften uitreikt. Instellingen gaven dan ook aan dat de ITK weliswaar heel veel werk is, maar wel mooi werk.

17.2 Lastenreductie bij de ITK

Sommige werkwijzen zouden de baten vergroten en daarmee de balans tussen lasten en baten positief beïnvloeden. Instellingen zien zelf diverse mogelijkheden om de lasten te verminderen.

Aanpassingen in voorbereiding

Er zijn verschillende werkwijzen mogelijk bij de voorbereiding, inrichting en organisatie van de ITK die de ervaren lasten verminderen. Instellingen bereiden zich graag grondig voor, terwijl dat achteraf bezien niet (bij elke trail) nodig was. Zo gaven gesprekspartners aan te veel documenten beschikbaar te hebben gesteld, waardoor de voorbereiding van de trails erg veel werk was.

Kennisdeling

Het schrijven van de zelfevaluatie en overige voorbereidende activiteiten zouden sneller kunnen gaan als instellingen hun ervaringen op dit vlak zouden uitwisselen. De instellingen, de NVAO en de koepels kunnen hun kennis over efficiënte werkwijzen meer dan nu delen. Nu gebeurt dit alleen via informele netwerken.

Maatwerk voor kleine en middelgrote instellingen

Binnen de ITK is meer maatwerk mogelijk bij middelgrote instellingen. Hier spelen de kosten een rol. Op dit moment ligt de grens voor lagere kosten bij vier opleidingen. Deze grens zou wellicht beter bij ongeveer tien opleidingen kunnen liggen. Ook het aantal bezoekdagen zou mogelijk beperkt kunnen worden.

Kleine instellingen kiezen momenteel niet voor een ITK omdat het te weinig meerwaarde heeft: als je maar een enkele opleiding aanbiedt, ligt de kwaliteitszorg op opleidingsniveau heel dicht bij de kwaliteitszorg op instellingsniveau. Soms zoeken dergelijke instellingen in overleg met de NVAO en evaluatiebureaus naar vormen van maatwerk waarbij bepaalde aspecten (bijvoorbeeld faciliteiten of kwaliteitszorg) die voor enkele opleidingen op dezelfde manier zijn georganiseerd, generiek worden voorbereid en/of beoordeeld. Maatwerk bij opleidingsaccreditaties biedt mogelijkheden die nu maar heel beperkt worden benut. Daar liggen kansen.

17.3 Conclusies en aanbevelingen

De ITK is een intensief proces, en leidt niet tot lastenreductie. De zes instellingen accepteren de lasten als onderdeel van de kwaliteitszorg en de verantwoording. Er liggen wel diverse mogelijkheden om de lasten te verminderen.

Aanbevelingen

OCW

- **Overweeg een aangepaste opzet van de ITK voor instellingen met maximaal tien opleidingen.**

De ITK is nu goedkoper bij vier opleidingen, maar die grens zou eventueel opgerekt kunnen worden naar tien opleidingen. De ITK zou dan ook voor deze instellingen minder dagen beslaan.

NVAO

- **Evalueer de ITK's per instelling en instellingsoverstijgend.** Publiceer de resultaten en best practices en bied zo de ruimte om instellingsoverstijgend te leren.
- **Geef meer informatie over de mogelijkheden tot maatwerk.** Denk aan generieke beoordelingen bij de UOB van vergelijkbare opleidingen.

Instellingen

- **Pas de ITK in binnen de reguliere kwaliteitszorg van de instelling.**
Zorg dat de voorbereidingen van de ITK een regulier onderdeel uitmaken van de eigen kwaliteitszorgcyclus.
- **Onderzoek opties om de voorbereiding efficiënt in te richten.**
Bekijk bijvoorbeeld of het panel ook minder gedocumenteerd aan de trails zou kunnen starten.
- **Deel ervaringen over de voorbereiding, inrichting en organisatie van de ITK met elkaar.**
Deel ervaringen met het schrijven van zelfevaluaties.

Vereniging Hogescholen, VSNU en NRTO

- **Stimuleer kennisdeling over handige werkwijzen van instellingen.**
Instellingen kunnen elkaar tips geven om de lasten te beperken, bijvoorbeeld: zet de zelfevaluatie naar inhoud op (en niet geordend naar standaarden), of zoek een aanpak die het open gesprek opzoekt en gebruik het kader om het bewijs te vinden.

18 Conclusies en aanbevelingen ITK

In dit tweede deel van onze eindrapportage over het functioneren van het Nederlandse accreditatiestelsel stond de instellingstoets kwaliteitszorg centraal. Wat is de kwaliteit van de ITK in de tweede ronde bij de zes instellingen die deze ronde inmiddels hebben doorlopen? In hoeverre voldoen de beoordelingen aan de standaarden van het toezichtkader van de inspectie? We starten met onze eerste, voorzichtige conclusies (18.1) en presenteren daarna onze overkoepelende aanbevelingen (18.2).

18.1 Conclusies en aanbevelingen

De ervaringen met de eerste zes ITK's in de tweede ronde zijn positief. De ITK wordt als zeer stimulerend ervaren, ook voor de kwaliteitscultuur. De tweede ronde lijkt een stap vooruit ten opzichte van de eerste ronde, is onze voorzichtige conclusie. In het bijzonder de open houding en de deskundigheid van de panelleden worden gewaardeerd. De lasten zijn hoog maar alleszins acceptabel: instellingen hebben veel over voor een goede kwaliteitszorg. De belangrijkste aandachtspunten betreffen de inspanning van alle betrokkenen om de openheid tijdens de gesprekken te stimuleren, en de kennisdeling tussen instellingen.

De **validiteit en betrouwbaarheid** van de ITK vragen een goede balans tussen ruimte/openheid en regulering. Regulering is nodig om te zorgen panels met dezelfde attitude naar de standaarden kijken en de lat even hoog leggen. Maar tegelijkertijd is voldoende ruimte en een open dialoog van belang voor de validiteit en betrouwbaarheid. Het panel kan de ruimte in het kader benutten om aan te sluiten bij de vragen van de instelling, en een programma te maken dat ook volgens de instelling voldoende ruimte biedt om zich te presenteren. Een open gesprekshouding van zowel het panel als de instelling en een voorbereiding van de instelling die deze open houding ondersteunt, komen de validiteit ten goede.

De **onafhankelijkheid** van de panelleden bij de zes ITK's staat niet ter discussie; instellingen vonden dat de panels onafhankelijk opereerden. De NVAO heeft hen ook onafhankelijkheidsverklaringen laten tekenen.

Ten opzichte van de eerste ronde van de ITK is ook de **deskundigheid** van de panels versterkt. Alle zes instellingen zijn positief over de deskundigheid en de communicatieve vaardigheden van de panelleden. Deze instellingen ervaren de panelleden in het algemeen ook niet als vooringenomen.

De **informatievoorziening** is verbeterd ten opzichte van de eerste ronde. De afstemming tijdens het voortraject met de procescoördinator en de informatiebijeenkomsten van de NVAO hebben hier een positieve bijdrage aan geleverd. De standaarden uit het beoordelingskader zijn in theorie helder, maar blijken in de praktijk lastig te onderscheiden.

De nieuwe aanpak in de tweede ronde van de ITK wordt als **stimulerend** ervaren. De stimulerende werking van de ITK komt in de eerste plaats tot uitdrukking tijdens de interne voorbereiding, maar ook de open gesprekken met het panel worden als stimulerend ervaren. De ITK dwingt instellingen tot meer reflectie, versterkt de

kwaliteitscultuur, leidt tot meer betrokkenheid en draagvlak en houdt instellingen een spiegel voor. De nadruk op de kwaliteitscultuur voelt voor de zes instellingen als passend bij de eigen ontwikkeling van de instellingen. Een aandachtspunt is de spanning rondom de ITK: als die te groot wordt, kan dat de stimulerende werking verminderen.

De ITK is nog steeds een intensief proces, en de **lasten** lijken in de tweede ronde vergelijkbaar met die van de eerste ronde. De combinatie ITK-BOB blijft meer belastend dan alleen een UOB. Desondanks zijn de lasten van de ITK voor verschillende instellingen geen issue: de aandacht voor de kwaliteitszorg staat voorop. De baten wegen dan ook ruimschoots op tegen de lasten. Kennisdeling over de voorbereiding van een ITK en de mogelijkheid tot maatwerk bij kleine en middelgrote instellingen, zouden de lasten nog iets kunnen beperken.

18.2 Overkoepelende aanbevelingen

Op basis van onze conclusies over de ITK doen we de volgende overkoepelende aanbevelingen:

OCW en NVAO

- **Overweeg een aangepaste opzet van de ITK voor instellingen met maximaal tien opleidingen.**

De ITK zou dan ook voor deze instellingen minder dagen beslaan.

NVAO

- **Probeer de juiste balans te vinden tussen regulering en ruimte bieden, waarbij wordt aangesloten bij de inhoudelijke accenten en de programmawensen van de instelling.**

Eigenaarschap versterkt de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten. Geef voorbeelden van bezoekprogramma's om instellingen hierbij te helpen. Zorg voor een intensief contact tussen de kwaliteitszorgafdeling van de instelling en de procescoördinator.

- **Evalueer de ITK's per instelling en instellingsoverstijgend.**

Deel met de afzonderlijke instellingen de ervaringen van wat wel en niet werkte bij de voorbereiding en het bezoek. Organiseer een bijeenkomst over deze evaluaties, publiceer de resultaten en stel zo nodig de werkwijze bij. Bied zo de ruimte om instellingsoverstijgend te leren en de kwaliteitsborging van het stelsel als geheel te versterken.

Instellingen

- **Wees expliciet in je wensen over de ITK en neem de ruimte voor eigen inbreng.**

Overleg daarbij intensief met panel en procescoördinator.

- **Deel ervaringen over de voorbereiding van de ITK met elkaar.** Mogelijk kunnen de koepels hierin ook een rol spelen.

- **Deel ervaringen met het schrijven van de zelfevaluatie en het voorbereiden van trails.**

Zelfevaluaties zijn nu niet openbaar, maar instellingen zouden ze (meer) met elkaar kunnen én willen delen. Zo wordt duidelijk welke opzet in de praktijk goed werkt.

- **Maak de ITK een onderdeel van de normale kwaliteitszorgcyclus.**
Daarmee raken de positieve effecten van de ITK ingebed in de organisatie. Het zorgt er ook voor dat de ITK als minder spannend wordt ervaren, en de stimulerende werking optimaal is.

Vereniging Hogescholen en VSNU

- **Stimuleer kennisdeling over handige werkwijzen van instellingen.**
Instellingen kunnen elkaar tips geven om de lasten te beperken, bijvoorbeeld: zet de zelfevaluatie naar inhoud op (en niet geordend naar standaarden), of zoek een aanpak die het open gesprek opzoekt en gebruik het kader om het bewijs te vinden.

DEEL III OPLEIDINGSACCREDITATIES

19 De opleidingsaccreditatie in het hoger onderwijs: een samenvatting

In ons tussenbericht over het functioneren van het Nederlandse accreditatiestelsel (Inspectie van het Onderwijs, 2017) hebben we de eerste resultaten van ons onderzoek gepresenteerd. De focus lag daarbij op de verbetermogelijkheden van het stelsel. We richtten ons in dit tussenbericht alleen op de beperkte opleidingsbeoordelingen (BOB) en de uitgebreide opleidingsbeoordelingen (UOB) die zijn uitgevoerd tussen 2015 en 2017 met het NVAO-beoordelingskader 2014. Daarbij lag de focus op de volgende standaarden uit het toezichtkader van de inspectie: validiteit en betrouwbaarheid, stimulerende werking, accreditatielasten, onafhankelijkheid en kwaliteitsborging.

In dit hoofdstuk vatten we de kern van het tussenbericht samen: we leggen uit wat een opleidingsaccreditatie is (19.1), bespreken de belangrijkste conclusies (19.2) en sluiten af met onze overkoepelende aanbevelingen (19.3). Deze samenvatting komt grotendeels overeen met de samenvatting die reeds in het tussenbericht stond; aanpassingen zijn redactioneel van aard. Een deel van de aanbevelingen uit dit hoofdstuk is inmiddels overgenomen in de Wet accreditatie op maat.

19.1 De opleidingsaccreditatie

De opleidingsaccreditatie is bedoeld om te beoordelen of een opleiding van voldoende kwaliteit is, en om te stimuleren dat de opleiding zich verder ontwikkelt boven basiskwaliteit. Elke opleiding krijgt eens in de zes jaar bezoek van een visitatiepanel, bestaande uit peers. Het panel beoordeelt de kwaliteit van de opleiding aan de hand van het beoordelingskader van de NVAO. Zowel op standaardniveau als op eindniveau zijn vier oordelen mogelijk: onvoldoende, voldoende, goed en excellent. Op basis van het visitatierapport van het panel besluit de NVAO onafhankelijk of de opleiding wordt geaccrediteerd.

De instellingen kunnen zich bij de organisatie van de visitatie laten begeleiden door een van de evaluatiebureaus, die marktpartijen zijn. Bijna iedere instelling kiest hiervoor. In dat geval ondersteunt een secretaris van het evaluatiebureau het panel. Formeel maken de secretarissen geen onderdeel uit van het panel en hebben ze dus geen invloed op de beoordelingen. In de praktijk kan dat anders liggen: ze coördineren de voorbereidingen van het panel, hebben tijdens het intern beraad van het panel een actieve rol, dragen bij aan de consistentie van oordelen, wijzen op punten waarop het panel moet doorvragen en schrijven het rapport. De werkwijze van het panel wordt bepaald door het evaluatiebureau waar de secretaris aan is verbonden.

19.2 Conclusies

Op grond van onze bevindingen over de opleidingsbeoordelingen BOB en UOB is ons beeld dat we erop kunnen vertrouwen dat het accreditatiestelsel de basiskwaliteit van opleidingen voldoende borgt, uitgaand van de mogelijkheden die een systeem met peerreview daartoe biedt. Ook stimuleert het de opleidingen tot verbetering. Hiermee vervult het zijn belangrijkste maatschappelijke taak, en in zoverre kunnen

we ook spreken van een adequaat functionerend accreditatiestelsel. Dit neemt niet weg dat er ook verbetermogelijkheden zijn.

Per onderzochte standaard zijn de belangrijkste resultaten:

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

betrouwbaarheid van de oordelen te vergroten. Sinds ons vorige onderzoek in 2013 heeft de NVAO te weinig aanvullende maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van de beoordelingen met kwantitatieve gegevens systematisch te evalueren. De kwalitatieve analyses van de NVAO zijn de laatste jaren wel verbeterd. Het ontbreekt de NVAO aan de bevoegdheid om bepaalde documenten van de evaluatiebureaus (bijvoorbeeld operationalisaties van beoordelingskaders of handreikingen voor de zelfevaluatie) op te vragen en daarin zo nodig te kunnen bijsturen.

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

19.3 Aanbevelingen

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

OCW

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

NVAO

- Zorg ervoor dat de betrouwbaarheid van de oordelen beter is vast te stellen, bijvoorbeeld op de volgende manieren:
 - Evalueer systematisch de betrouwbaarheid van de beoordelingen, door kwantitatieve analyses van de oordelen te maken en de gesprekken met evaluatiebureaus over het juiste gebruik van de beoordelingskaders te intensiveren.
 - Leg basisspelregels voor de werkwijze van panels vast in het beoordelingskader. Te denken valt aan een grondig vooroverleg van

het panel, een minimaal aantal te onderzoeken eindwerken en een kallibratie binnen het panel.

- Investeer in de (permanente) professionalisering van secretarissen en overweeg om de voorwaarden voor certificering uit te breiden.

Evaluatiebureaus

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

Opleidingen

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

DEEL IV CONCLUSIES EN BESCHOUWING

20 Conclusies en slotbeschouwing

In 2017 en de eerste helft van 2018 hebben we onderzoek gedaan naar het functioneren van het Nederlandse accreditatiestelsel. Onze onderzoeksvraag luidde: voldoet de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel? Daarbij hebben we het kwaliteitsbegrip gehanteerd zoals beschreven in de elf standaarden van het toezichtkader van de inspectie. De vraag hebben we beantwoord door onderzoek te doen naar de opleidingsbeoordelingen van bestaande en nieuwe opleidingen en naar de instellingstoets kwaliteitszorg. Met dit onderzoek wilden we bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel, door zowel de sterke kanten als de verbeterpunten te benoemen.

We hebben eerst de beperkte en uitgebreide opleidingsbeoordelingen onder de loep genomen en vervolgens gekeken naar de toets nieuwe opleiding en de instellingstoets kwaliteitszorg. Daartoe hebben we heel veel gesprekken met betrokkenen gevoerd, we hebben een grote hoeveelheid documenten gelezen, we hebben een vragenlijst uitgezet, we zijn mee geweest met visitaties en we waren aanwezig bij gesprekken van het panel voor de ENQA-review van de NVAO. Wat is nu het overkoepelende beeld? Kunnen we, alles overziend, algemene lessen trekken uit deze evaluatie?

In dit laatste hoofdstuk beschrijven we eerst onze conclusies in het algemene beeld van het stelsel (20.1), waarna we enkele kernpunten per type beoordeling presenteren (20.2). De belangrijkste aandachtspunten bij de opleidingsbeoordelingen (BOB/UOB en TNO) hebben we in deze paragraaf in een overzicht samengevat. Vervolgens beschrijven we in de beschouwing enkele overwegingen van de inspectie bij de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel, in het bijzonder de discussie die gevoerd wordt over de introductie van instellingsaccreditatie (20.3).

20.1 Conclusie: algemeen beeld

Op grond van dit onderzoek kunnen we stellen dat het accreditatiestelsel in grote lijnen adequaat functioneert en zijn belangrijkste maatschappelijke taak vervult. Binnen de mogelijkheden die peerreview daartoe biedt, zijn de panels in staat te beoordelen of de opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit. Opleidingen en instellingen herkennen zich in de rapportages. Ze voelen zich gestimuleerd om de kwaliteit van hun onderwijs, hun kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur verder te ontwikkelen. De besluiten van de NVAO zijn beschikbaar op de website en voldoen aan de informatiebehoefte van studenten.

Wij zien ook ruimte voor verbetering. Verheldering van de basisspelregels bij visitaties en explicitering van de gewenste mate van vertrouwen die de panels als uitgangspunt nemen kunnen de betrouwbaarheid van de oordelen versterken. Dat is nodig in combinatie met de open beoordelingskaders en de vormvrije zelfevaluaties en bezoekprogramma's, waarvoor binnen het huidige stelsel nadrukkelijk is gekozen. Het lerend vermogen van alle actoren zou versterkt kunnen worden door stelselbrede analyses; die ontbreken op dit moment.

We lichten een aantal kwesties uit die bij alle typen beoordelingen in meer of mindere mate aandacht vragen.

Peerreview: gewaardeerd uitgangspunt met beperkingen

Peerreview, het uitgangspunt van het accreditatiestelsel – aansluitend bij de gangbare benadering voor kwaliteitsbeoordeling en -verbetering van het hoger onderwijs in Europa – wordt door alle betrokkenen zeer gewaardeerd. De peers worden als onafhankelijk en in het algemeen als deskundig ervaren. De gesprekken met het panel zijn stimulerend. Maar peerreview brengt ook beperkingen met zich mee. Peers zijn mensen met verschillende sterke en soms ook zwakke kanten. De communicatieve vaardigheden van het panel, en zeker ook de vaardigheid om zich te verplaatsen in de instelling en los te komen van eigen voorkeuren, zijn cruciaal. Dit blijft bij peerreview onvermijdelijk een aandachtspunt.

Betrouwbaarheid en validiteit: balans tussen openheid en regulering

Binnen peerreview is het een permanente zoektocht naar de juiste balans tussen openheid en regulering. Het open gesprek aan de hand van een open kader is van belang voor de validiteit en betrouwbaarheid van oordelen. Deze openheid wordt bevorderd als instellingen voldoende vertrouwen in zichzelf en in het panel en de NVAO hebben. Dat laatste wordt weer versterkt als ze de ruimte krijgen om eigen inhoudelijke accenten te leggen, en als ze een programma voor de bezoeken kunnen maken dat past bij de discussie die men intern wil voeren. Instellingen die deze ruimte benutten voelen zich meer eigenaar van de beoordeling.

Tegelijkertijd zijn een zekere regulering en professionalisering noodzakelijk om te bevorderen dat panels de geboden ruimte op een vergelijkbare wijze hanteren, en daarmee betrouwbaar oordelen. Steeds dient de NVAO te bewaken dat het panel voldoende informatie krijgt om betrouwbaar te kunnen oordelen; zo begrenst de NVAO de ruimte die in het kader en de werkwijze zit.

Over het algemeen worden binnen het accreditatiestelsel valide en betrouwbare besluiten genomen als het gaat om basiskwaliteit. Peerreview maakt het echter onmogelijk om op een betrouwbare manier gedifferentieerd te oordelen. Daarom adviseerden we al in ons tussenbericht om de huidige vierpuntschaal voor de accreditatie van een bestaande opleiding te vervangen door het onderscheid tussen 'voldoet' (al dan niet met voorwaarden) en 'voldoet niet', een aanbeveling die inmiddels is overgenomen. Bij de accreditatie van nieuwe opleidingen adviseren we het beoordelingskader te verduidelijken en meer te investeren in professionalisering van panels en procescoördinatoren, zodat de panelleden beter weten in welke mate ze mogen uitgaan van vertrouwen bij het beoordelen van de plannen voor een nieuwe opleiding.

Het beoordelingskader: spanning tussen ruimte en onzekerheid

Bij alle typen beoordelingen bleek dat de beoordelingskaders veel ruimte laten voor interpretatie. Enerzijds ervaren instellingen en opleidingen dat als positief: het is mogelijk om maatwerk te bieden, waarbij panels kunnen aansluiten bij de eigen visie en prioriteiten van de instelling of opleiding. Anderzijds leidt het tot onzekerheid, tot een risico op onbetrouwbare oordelen als panels voor verschillende interpretaties kiezen. Een goede communicatie over de ruimte binnen het kader is essentieel, en de professionalisering van panels en procescoördinatoren eveneens. Ook hier gaat het weer om de balans tussen voldoende duidelijkheid en voldoende openheid om maatwerk voor de instelling of opleiding te kunnen bieden.

Hoge lasten

De lasten die de beoordelingen met zich meebrengen ervaren instellingen als hoog. Desondanks wegen de baten in de meeste gevallen op tegen de lasten, al scheelt het bij de opleidingsbeoordelingen niet veel. Los daarvan zijn er diverse mogelijkheden om de lasten te verminderen, zoals kennisdeling tussen opleidingen en instellingen, meer maatwerk, een betere informatievoorziening en meer interne ondersteuning.

Kennisdeling: belangrijk voor lerend vermogen en kwaliteitsborging

Het is aan de instellingen om de beoordelingen goed in te passen in de reguliere kwaliteitszorg. De onderlinge kennisdeling, hierboven al even aangestipt, kan daarbij helpen. Zowel de NVAO als de koepels spelen daarin een belangrijke faciliterende rol. De NVAO maakt voorsnog nauwelijks analyses die individuele beoordelingen overstijgen, waardoor het lerend vermogen van de instellingen weinig wordt gevoed. Dergelijke analyses en evaluaties kunnen ook bijdragen aan de kwaliteitsborging van het stelsel als geheel. Het is nu niet expliciet geregeld of het de taak is van de NVAO om dergelijke analyses te maken en te delen.

Wetgeving en dekking: onduidelijkheden en uitvoeringsproblemen

Tot slot wijzen we op een aantal onduidelijkheden en lastig uitvoerbare elementen in de wetgeving. Zo is niet duidelijk hoe de deeltijdopleiding zich verhoudt tot de voltijdopleiding, wat bij de accreditatie voor ingewikkelde situaties zorgt. Verder is een beoordeling van het gerealiseerde niveau na drie jaar bij een nieuwe opleiding niet helder. Het verbod om een nieuwe aanvraag in te dienen na een negatief TNO-besluit is in de huidige vorm een loze letter. En ook is in wetgeving en kaders niet voldoende helder welke administratieve gegevens instellingen moeten aanleveren. Daardoor blijven nu soms wettelijke vereisten voor een opleiding of specifieke routes buiten de accreditatie. Verduidelijking van de informatieplicht en een genuanceerd sanctie-instrumentarium zijn nodig. We vragen OCW om een heroverweging van de betreffende artikelen.

20.2 De kern per type beoordeling

Per type beoordeling zijn tijdens dit onderzoek enkele zaken opgevallen. We beschrijven de belangrijkste aanknopingspunten voor verdere ontwikkeling, en vatten de aandachtspunten bij de beoordelingen van nieuwe en bestaande opleidingen samen in een overzicht.

TNO

Bij de toets nieuwe opleiding gaat het vaak om een opleiding die zich op een nieuw, innovatief terrein begeeft. Een relatief kleine groep initiatiefnemers binnen een instelling verzet veel werk om de TNO tot een succes te maken. Doorgaans wordt de TNO als stimulerend ervaren – als de uitslag tenminste positief is, al dan niet met voorwaarden.

In grote lijnen werkt de TNO naar behoren. De NVAO, die de regie heeft over de visitaties door peers, functioneert als poortwachter. Zij vult deze functie in door te toetsen of de (voorzien) nieuwe opleiding van zodanige kwaliteit is dat verwacht mag worden dat zij voldoet aan de basiskwaliteit, ook voor de eerste lichte studenten. Voor bekostigde instellingen en bestaande rechtspersonen hoger onderwijs gaat het panel bij die toetsing uit van vertrouwen: de opleiding kan groen

licht krijgen op grond van de plannen, voordat deze in de praktijk kunnen worden getoetst.

Net als de gewone opleidingsbeoordelingen wordt de TNO uitgevoerd met een open kader dat veel interpretatieruimte biedt. Deze interpretatieruimte wordt met een wisselende mate van vertrouwen in de instelling ingevuld. Sommige panels kiezen voor een benadering waarbij de plannen al grondig uitgewerkt moeten zijn, andere gaan ervan uit dat de opleiding wel in staat zal zijn om bepaalde gebreken in de plannen te verhelpen terwijl de opleiding al is gestart. Deze verschillen in de mate van vertrouwen waarmee panels een nieuwe opleiding beoordelen, leiden tot risico's voor de betrouwbaarheid van de oordelen en tot onzekerheid voor de instellingen.

De belangrijkste verbetermogelijkheden betreffen dan ook in de eerste plaats de verduidelijking van de hantering van de open kaders en de professionalisering van panels en procescoördinator. Beide zijn nodig om de betrouwbaarheid van de oordelen te versterken. Daarnaast kunnen sommige instellingen beter dan nu het geval is hun interne expertise rond kwaliteitszorg en accreditatie benutten bij het opstellen van een informatiedossier voor de TNO. De aanjagers van de nieuwe opleiding lopen nu vaak aan tegen een gebrek aan ervaring.

ITK

Bij de ITK beoordeelt het panel het algemene kwaliteitszorgsysteem van de instelling. Een positief oordeel betekent dat de kwaliteitszorg op opleidingsniveau veelal effectief is. Een ITK is evenwel geen garantie voor de kwaliteit van een opleiding, en beoogt dat ook niet te zijn. De eerste ervaringen van zes instellingen die de tweede ronde van de ITK hebben doorlopen zijn positief. Hier waardeert men in het bijzonder de open houding en de deskundigheid van de panelleden, die ook de waarde van de beoordelingen vergroten. Ten opzichte van de eerste ronde vinden de zes instellingen dat de onafhankelijkheid en de deskundigheid van de panelleden is versterkt. De gesprekken worden veelal als zeer stimulerend ervaren. De lasten zijn van ondergeschikt belang: instellingen hebben veel over voor een goede kwaliteitszorg, en staan positief ten opzichte van een verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel richting een vorm van instellingsaccreditatie.

Belangrijkste aandachtspunten bij de ITK, gebaseerd op de eerste zes ITK's, zijn gericht op de inspanning van de instellingen enerzijds en van de panels en de NVAO anderzijds om in de gesprekken de juiste balans te vinden tussen openheid en regulering. Ook de kennisdeling tussen instellingen kan versterkt worden, bijvoorbeeld over de opzet van de zelfevaluatie.

BOB/UOB

De opleidingsaccreditatie is bedoeld om te beoordelen of een opleiding van voldoende kwaliteit is, en om te stimuleren dat de opleiding zich verder ontwikkelt boven basiskwaliteit. In beide opzichten voldoen de opleidingsbeoordelingen. Toch zijn er ook verbetermogelijkheden.

Een eerste aandachtspunt is de onbetrouwbaarheid van de huidige vierpuntsschaal, die ook ongewenste gevolgen heeft voor de werkwijze het panel. In het verlengde daarvan is algemene versterking van de betrouwbaarheid nodig, die bewerkstelligd kan worden door basisspelregels voor de werkwijze van de panels af te spreken. Een tweede aandachtspunt betreft de onafhankelijkheid van de secretarissen en panelleden die verbonden zijn aan evaluatiebureaus. Maatregelen als verplichte

certificering van secretarissen en het uitsluiten van panelleden verbonden aan evaluatiebureaus zouden hier uitkomst kunnen bieden.

Belangrijkste aandachtspunten opleidingsbeoordelingen

In tabel 20.2a hebben we voor de opleidingsbeoordelingen BOB/UOB en TNO de belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen in staccato opgenomen, geordend naar de standaarden van het toezichtkader. De ITK laten we hier buiten beschouwing, omdat we daarover alleen voorzichtige conclusies trekken die zijn gebaseerd op de ervaringen met de eerste zes ITK's in de tweede ronde.

Tabel 20.2a Belangrijkste aandachtspunten opleidingsbeoordelingen BOB/UOB en TNO per standaard

	Standaard	BOB en UOB	TNO
1	Informatievoorziening	Bied opleidingen duidelijke informatie over de werking van het accreditatiestelsel en de openheid in het kader. Overweeg een brochure met een helder, beknopt overzicht van verantwoordelijkheden en processen, inhoudelijke informatie. Inzage in handreikingen en operationalisaties van de evaluatiebureaus is gewenst.	De informatievoorziening verdient verbetering. Opleidingen missen soms informatie over de inhoud van het informatiedossier, het tijdspad en de taakverdeling tussen CDHO en NVAO. Instellingen zelf zouden de bestaande interne en externe informatie beter kunnen benutten.
2	Onafhankelijkheid	Versterk de onafhankelijkheid door medewerkers van evaluatiebureaus geen lid meer te laten zijn van het panel. Secretarissen dienen inzicht te geven in advieswerk van het evaluatiebureau aan NVAO.	In orde.
3	Deskundigheid panel	De deskundigheid is in het algemeen op orde, de deskundigheid t.a.v. specifieke onderwijsbenaderingen vraagt blijvend de aandacht. Investeer in professionalisering van secretarissen en panels.	De deskundigheid van panelleden is over het algemeen gewaarborgd, soms klinkt kritiek over vooringenomenheid. Er is aandacht nodig voor de expertise en/of openheid van panels t.a.v. nieuwe vakgebieden.
4	Betrouwbaarheid en validiteit	Vergroot de betrouwbaarheid van de oordelen over basiskwaliteit door basisspelregels voor panels vast te leggen in het beoordelingskader. De oordelen 'goed' en 'excellent' zijn onbetrouwbaar en moeten worden afgeschaft.	Het open kader in combinatie met peerreview leidt tot een zekere onbetrouwbaarheid van oordelen. Het is gewenst dat de NVAO investeert in explicitering van de gewenste mate van vertrouwen, en in intensivering van de professionalisering van panels en procescoördinatoren.
5	Zorgvuldigheid		Over het algemeen lijken de

	Standaard	BOB en UOB	TNO
			processen zorgvuldig te worden gevolgd. Winst is nog te behalen als het gaat om de openheid van het panel.
6	Kwaliteitsborging	De kwaliteitsborging van het accreditatiestelsel is beperkt, en daarmee het lerend vermogen van alle actoren. De NVAO zou meer systematische analyses van beoordelingen kunnen maken en ervaringen delen. Het is wenselijk dat de NVAO expliciet de taak krijgt om dit te doen. Ook is regelmatig overleg tussen de belangrijkste actoren over lopende ontwikkelingen in het stelsel gewenst.	Idem.
7	Stimulerende werking	Accreditaties worden als stimulerend ervaren door de openheid van het kader en de gesprekken met het panel. Benut de potentie van clusterwijze visitatie beter door kennisdeling tussen instellingen.	Opleidingen vinden de TNO's stimulerend zolang panelleden in de ervaring van opleidingen geen stokpaardjes berijden. Nazorg bij negatieve visitatierapporten is wenselijk. Zelfvertrouwen bij de opleiding is van groot belang.
8	Transparantie	Rapporten en besluiten zijn goed leesbaar. Studenten hechten meer aan NSE en profiel van de opleiding dan aan gedetailleerde accreditatiebesluiten. De vindbaarheid op de website van de NVAO kan beter.	De informatie op de website van de NVAO voor studenten en het bredere publiek kan toegankelijker. Verbetering van de website is nodig. Maak een heldere brochure. Instellingen zijn niet altijd helder in hun communicatie naar studenten over de status van een voorgenomen opleiding.
9	Accreditatielasten	De lasten zijn hoog en wegen net op tegen de baten. Richt in het waar nodig kleinere clusters in. Er is meer maatwerk bij opleidingsbeoordelingen mogelijk. De lasten worden lager naarmate de interne kwaliteitszorg meer als continu proces in ingericht.	Lasten zijn behoorlijk hoog, maar worden veelal wel als acceptabel ervaren. De lasten kunnen worden beperkt als instellingen beter geïnformeerd worden en hun interne kwaliteitszorgafdeling voldoende betrekken bij de ontwikkeling van een nieuwe opleiding.

20.3 **Beschouwing: verdere ontwikkelingen en overwegingen over de instellingsaccreditatie**

In de conclusies zijn de belangrijkste aandachtspunten voor de komende periode vermeld. We hopen hiermee alle betrokken actoren in het stelsel – NVAO, evaluatiebureaus, instellingen/opleidingen, koepels en OCW – voer voor reflectie te hebben gegeven. Momenteel wordt de discussie gevoerd over de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel, waarbij instellingen opleidingsbeoordelingen in eigen regie zouden mogen uitvoeren als ze als instelling geaccrediteerd zijn. Bij deze discussie willen we enkele overwegingen meegeven.

Versterking instellingsbeoordeling

We hebben in dit rapport een aantal keer benadrukt dat de huidige ITK veel zegt over de kwaliteitszorg van de instelling, maar niet over de kwaliteit van de opleidingen. Er is geen correlatie tussen de aan- of afwezigheid van een ITK en een positieve dan wel negatieve uitslag bij beoordelingen van bestaande of nieuwe opleidingen. Om de ITK om te vormen tot een instellingsaccreditatie, is het dan ook noodzakelijk om enkele aspecten van de huidige ITK te versterken. We stappen met deze overwegingen buiten de inrichting van het huidige accreditatiestelsel. Bij instellingsaccreditatie zou te denken zijn aan bijvoorbeeld de volgende aanpassingen:

- de trails richten op de kwaliteit van afzonderlijke opleidingen, en niet alleen op de kwaliteitszorg;
- de trails meer risicogestuurd inrichten op basis van (landelijk beschikbare) data;
- de eis stellen dat de kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur langdurig op orde zijn.

Nieuwe spelregels voor opleidingsbeoordelingen in eigen regie

Hoe het accreditatiestelsel er in de toekomst ook uit komt te zien, opleidingsbeoordelingen blijven altijd noodzakelijk: kwaliteit wordt op opleidingsniveau gemaakt. Dat maakt dat we extra zorgvuldig moeten omgaan met de mogelijkheid om opleidingsbeoordelingen in eigen regie uit te voeren. Om de gedegenheid daarvan te borgen zouden nieuwe regelingen geformuleerd moeten worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om zaken als:

- garanties voor de betrokkenheid van onafhankelijke, deskundige peers;
- basisspelregels voor visitaties door die peers (zoals aantal eindwerken, gesprekken met alle geledingen in een instelling);
- transparantie van oordelen over opleidingskwaliteit;
- aparte procedures voor bestaande en nieuwe opleidingen.

Bij dergelijke gedegen opleidingsbeoordelingen in een nieuw systeem valt overigens niet veel te verwachten als het gaat om lastenbeperving. De mogelijke winst zal vooral zitten in de ervaring van de (gelijkblijvende) lasten en de stimulerende werking omdat opleidingen en instellingen zich meer eigenaar van het proces voelen. De belangrijkste risico's zitten in de betrouwbaarheid en de transparantie.

Aanvullende mogelijkheden voor ingrijpen bij risico's

Het is van groot belang dat overkoepelend (onafhankelijk) zicht blijft bestaan op de kwaliteit van opleidingen. Daarom zou het wenselijk zijn als een vernieuwd stelsel

meer mogelijkheden zou bieden om risico's op te sporen en zo nodig onderzoek te doen waar twijfels ontstaan over de kwaliteit van een opleiding. Dat kan bijvoorbeeld door risicogerichte analyses van data, en door extern onderzoek door de NVAO naar aanleiding van dergelijke analyses of naar aanleiding van signalen. Zo blijft het mogelijk om de kwaliteit van opleidingen structureel te borgen.

20.4 Tot slot

Op grond van dit onderzoek kunnen we stellen dat het accreditatiestelsel in grote lijnen adequaat functioneert en zijn belangrijkste maatschappelijke taak vervult. Verdere ontwikkeling blijft altijd mogelijk en gewenst. Met dit onderzoek hopen we daar aangrijpingspunten voor te bieden. Zeer positief is de grote bereidheid die alle betrokkenen tijdens het onderzoek toonden om mee te denken over concrete verbeteringen die deze ontwikkeling voortstuwen. Wij willen hen daarvoor danken. Het is mooi om te zien hoe ieder vanuit zijn eigen positie het belang van kwalitatief goed hoger onderwijs vooropzet, en wil bijdragen aan een accreditatiestelsel dat daar de noodzakelijke kaders voor biedt.

Literatuur

Gibbs, A., Vries, O. de, Beccari, L., & Raijmaker, A. (2017). *ENQA Agency Review: Accreditation Organisation of The Netherlands and Flanders (NVAO)*. Brussel: European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).

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

Inspectie van het Onderwijs (2014). *Toezichtkader 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.

OCW (2017). *Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat)*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstuk 34 735 nr. 8. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Bijlagen

Bijlage A Lijst van afkortingen

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

Bijlage B Samenstelling klankbordgroep

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

J. (Jarmo) Berkhout	Voorzitter Landelijke Studentenvakbond (LSVb) 2016/2017
R. (Robin) van der Bles	Bestuurslid Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) 2016/2017
J. (Jan-Yme) de Boer	Bestuurslid Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) 2017/2018
Drs. M. (Marie-Jet) Fennema	Beleidsmedewerker Directie Onderwijs en Onderzoek Universiteit Utrecht (lid t.b.v. eindrapportage)
Dr. J. (Johanna) de Groot VSNU	Domeinleider Accountability en Transparantie,
Dr. D.F. (Dirk) Haen	Beleidsmedewerker Hoger Onderwijs & Studiefinanciering, OCW
Drs. R. (René) Hageman	Afdelingshoofd Nederland NVAO
G. (Gerben) Kerkhof	Coördinator Accreditatieteam OCW, vervanger van de heer Haen
B. (Brenda) Kester, MSc	Beleidsmedewerker NRTO
Drs. S. (Sietze) Looijenga	Directeur QANU
Drs. P. (Paul) Nieuwenhuis	Hoofd Bureau Kwaliteitszorg Saxion Hogeschool (lid t.b.v. eindrapportage)
Mr. N. (Nathalie) Oordt	Senior beleidsmedewerker Hoger Onderwijs & Studiefinanciering, OCW, vervanger van de heer Haen
Drs. W.G. (Willem) van Raaijen	Partner, Hobéon
V. (Veerle) Sanderink	Plaatsvervangend coördinator CDHO
T. (Tariq) Sewbaransingh	Voorzitter Landelijke Studentenvakbond (LSVb) 2017/2018
Drs. R. (Roeland) Smits	Adviseur juridische zaken en strategisch beleid, Vereniging Hogescholen

Colofon

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

Redactie: Antje Visser (PgUp Tekst)

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

© Inspectie van het Onderwijs | juni 2018