

Beleidsreactie van het Comité van Ministers over de internationale peer review van de NVAO

Dhr. R. Plasterk, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Nederland

Dhr. F. Vandenbroucke, Vlaams minister van werk, Onderwijs en Vorming

Hierna volgt de gezamenlijke reactie van de Nederlandse en Vlaamse minister van Onderwijs op het rapport van het internationaal review team.

De passages die de Vlaamse en de Nederlandse situatie betreffen zijn de wij-vorm geschreven.

Inleiding

In het kader van het Bologna proces hebben de ministers van hoger onderwijs van Europa tijdens de ministeriële bijeenkomst in Bergen, Noorwegen, mei 2005, "Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area" aangenomen. Deze waren ontwikkeld door de gezamenlijke kwaliteitszorgorganisaties opererend in landen van Europa, verenigd in ENQA, het Europese netwerk van kwaliteitszorg organisaties (waaronder de NVAO). Om volwaardig lid van ENQA te kunnen zijn moet een kwaliteitszorgorganisatie voldoen aan de criteria neergelegd in de Standaarden en Richtlijnen, neergelegd in bovengenoemde "Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher education Area". Ook is besloten een register van kwaliteitszorg organisaties aan te leggen, waarvoor aan dezelfde criteria moet worden voldaan.

Afgezien daarvan heeft de NVAO vanaf zijn oprichting als taak meegekregen om kwaliteitszorg ook internationaal af te stemmen. Met dat doel is het Europees Consortium van Accreditatie organisaties (ECA) opgericht. Deze organisaties vergelijken hun methodes en aanpak om te kunnen komen tot wederzijdse erkenning van besluiten van accreditatie organisaties.

Tegen deze internationale achtergrond en mede in uitvoering van het verdrag is door het Comité van Ministers besloten dat de NVAO door een extern review panel geëvalueerd wordt volgens de in het Bologna proces aangenomen criteria.

In december 2006 is door het Comité van Ministers – de Nederlandse en Vlaamse minister van Onderwijs - een internationale *peer review* van de NVAO aangekondigd. De internationale review commissie (hierna : de commissie) kreeg een drieledige opdracht.

1. Beoordelen of de NVAO voldoet aan de Europese Standards and Guidelines (ESG) van de ENQA en de Code of Good Practice (ECA) Het lidmaatschap van de NVAO van de ENQA en de ECA verplicht namelijk een periodieke beoordeling van de leden.
2. Reflecteren op de procedurele en praktische verschillen tussen de Nederlandse en de Vlaamse accreditatiepraktijk, en suggesties doen om de verschillen te minimaliseren.
3. Nadenken over verbeteringen van het accreditatiesysteem en het functioneren van de NVAO, in het licht van de komende evaluaties van de accreditatiewetgeving

De commissie stelt vast dat de NVAO op alle punten voldoet aan de Europese Standards and Guidelines (ESG) en de Code of Good Practice. Daarmee is de NVAO met vlag en wimpel 'geslaagd' voor deze review. De commissie stelt vast dat de NVAO zijn toegevoegde waarde de afgelopen jaren heeft bewezen. Zo zijn de opleidingen onder het niveau van de basiskwaliteit door de mand gevallen, de interne kwaliteitszorg van instellingen heeft een forse impuls gekregen en de aanvragen voor nieuwe opleidingen hebben beduidend meer kwaliteit dan voorheen. Bovendien heeft accreditatie een forse impact op het aangewezen onderwijs in Nederland.

Wel is er alom gedeelde behoefte aan aanpassingen, onder andere om te zorgen dat ook het niveau boven het basisniveau zichtbaar wordt.

Er is volgens de commissie bovendien ruimte voor méér harmonisatie tussen beide landen.

De commissie doet daarnaast aanbevelingen die zowel voortkomen uit de beoordeling van de NVAO aan de hand van de Europese richtlijnen, als uit de andere twee (2 en 3) opdrachten van het Comité van Ministers aan de commissie. Deze aanbevelingen zijn deels te verwezenlijken door de NVAO binnen de huidige accreditatiewetgeving- en kaders. Voor een ander deel zijn het aanbevelingen die aanpassing van (Nederlandse en/of Vlaamse) wetgeving vereisen. Ten slotte geeft de commissie een reeks aanbevelingen voor de langere termijn.

Ten aanzien van de aanbevelingen voor de langere termijn wil de Nederlandse minister het volgende opmerken. De Nederlandse minister deelt de observatie van de commissie dat een tweede ronde accreditatie in de huidige vorm weinig toegevoegde waarde heeft. In Nederland zijn in 2009 alle opleidingen eenmaal zijn geaccrediteerd; dat is dus het moment om een aangepast accreditatiestelsel te introduceren. Het aanpassen van de huidige wetgeving en het uitvoeren van pilots heeft tijd nodig. De Nederlandse minister is dan ook al enige tijd bezig om, met de NVAO, de studentenorganisaties en de koepelorganisaties, en in samenspraak met de Vlaamse collega's, ideeën te ontwikkelen voor verbeteringen van het accreditatiestelsel. De looptijd van de Vlaamse accreditatieronde is tot 2012. Uiteraard zal vóór die datum de tweede ronde van accreditatie starten voor sommige opleidingen mede gelet op de vrij lange doorlooptijd van het proces. Vóór de start van de 'tweede accreditatieronde' in Vlaanderen zou de inrichting van die tweede ronde moeten duidelijk zijn. Het debat daarover moet op korte termijn starten.

De Vlaamse minister noemt voor de Vlaamse 'tweede ronde' twee prioritaire aandachtspunten, die nauw aansluiten bij de uitgangspunten voor de Nederlandse tweede ronde accreditatie:

- een aantal facetten en aspecten van het accreditatiekader die nu voor elke opleiding afzonderlijk moeten beoordeeld worden, zouden beter per cluster van opleidingen of per domein beoordeeld worden op het niveau van een departement, faculteit of instelling;
- een periodieke review van het kwaliteitsmanagement van de instelling is wenselijk om binnen de instelling de ontwikkeling van een kwaliteitscultuur op alle niveaus te bevorderen.

Hoewel er dus mogelijk enige tijd twee verschillende stelsel naast elkaar zullen bestaan streven wij ernaar zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken.

Gelijk met deze beleidsreactie biedt de Nederlandse minister de Tweede Kamer een notitie aan met het voorstel voor de 'tweede accreditatieronde'. Uiteraard zijn de aanbevelingen van de commissie voor de langere termijn als input gebruikt voor het voorstel voor de tweede ronde accreditatie.

Conclusies en aanbevelingen

1) Beoordelen of de NVAO voldoet aan de Europese Standards and Guidelines (ESG) van de ENQA en de Code of Good Practice (ECA)

Oordeel commissie:

De commissie constateert dat de NVAO voldoet aan de Europese Standards en Guidelines (ESG) en aan de Code of Good Practice. Het lidmaatschap van de NVAO van de ENQA kan daarom verlengd worden met vijf jaar. Op dertien (van de vijftien) richtlijnen voldoet de NVAO volledig ('fully'). Op één

richtlijn voldoet de NVAO substantieel ('substantially') in plaats van volledig (het gaat hier om de vertegenwoordiging van studenten en internationale experts in de adviesorganen van de kwaliteitszorgagentschappen.) en op één richtlijn voldoet de NVAO gedeeltelijk ('partially'). De laatste richtlijn betreft het van tijd tot tijd produceren van samenvattingen en analyses op basis van de uitkomsten van accreditaties.

Reactie:

Wij zijn verheugd dat de commissie het bestaande beeld bevestigt, namelijk dat de NVAO een professionele organisatie is die een centrale rol vervult bij het nationale en internationale vertrouwen in de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs. Als medeoprichter en secretaris van het Europees Consortium van Accreditatieorganisaties speelt NVAO in Europees verband een prominente rol. Bovendien is de NVAO door zijn bi-nationale karakter een pionier wat betreft de Europese samenwerking op het gebied van kwaliteitszorg.

Het Comité van Ministers zal in overleg met de NVAO de kwestie van de vertegenwoordiging van studenten, internationale experts en andere stakeholders in het bestuursorgaan van de NVAO bekijken.

De commissie vindt, en wij onderschrijven die opinie, dat de NVAO meer dan nu het geval is vergelijkende analyses met betrekking tot (aspecten van) de kwaliteit van het hoger onderwijs zou moeten verrichten, op basis van de uitkomsten van accreditaties. Dat zou de informatiefunctie van accreditatie en de transparantie ten goede komen.

2) Reflecteren op de procedurele en praktische verschillen tussen de Nederlandse en de Vlaamse accreditatiepraktijk, en suggesties doen om de verschillen te minimaliseren.

Oordeel commissie:

De commissie noemt het Nederlands- Vlaamse accreditatiestelsel een wereldwijd unicum, maar vindt wel dat het méér geharmoniseerd kan en zou moeten worden: de toegevoegde waarde van het bi-nationale karakter kan groter. Een aantal van de aanbevelingen om de harmonisatie tussen de Nederlandse en Vlaamse accreditatiepraktijk te maximaliseren zou binnen de huidige accreditatiewetgeving- en kaders verwezenlijkt kunnen worden. Een voorbeeld daarvan is dat volgens de commissie de NVAO alerter zou moeten zijn op gelijke behandeltermijnen voor Nederland en Vlaanderen: in Nederland wordt met 'ordeterminen' wordt gewerkt en in Vlaanderen met 'vervaltermijnen'. Dat betekent dat in de Vlaamse situatie er een sanctie zit op het overschrijden van de behandeltermijn door de NVAO. Dat leidt ertoe dat de Nederlandse behandeltermijnen door de NVAO wat vaker worden overschreden. De commissie vindt dat dit geen standaard moet zijn.

Andere aanbevelingen vragen wetswijzigingen. Zo beveelt de commissie aan om de titels bachelor en master in Nederland wettelijk te beschermen, zoals in Vlaanderen het geval is. Dat zou bijdragen aan het 'opschonende' effect van accreditatie: alleen afgestudeerden van geaccrediteerde opleidingen zouden dan gerechtigd zijn de titel bachelor of master te voeren, aldus de commissie.

Ook wordt aanbevolen in Nederland een herstelperiode in te voeren zoals die in Vlaanderen wordt gehanteerd; namelijk met behoud van bekostiging en van het recht om studenten in te schrijven. De commissie is van mening dat het effect van een negatief accreditatiebesluit in Nederland te zwaar is en ziet aanwijzingen dat dit leidt tot risicomijdend gedrag bij de instellingen en een erosie van de verbeterfunctie die accreditatie zou moeten hebben. Verder pleit de commissie voor omkering van de toets nieuwe opleiding en de macrodoelmatigheidstoets, waarbij de laatstgenoemde eerst wordt

voltrokken. Dat zou logischer zijn omdat in de huidige situatie een behoorlijk aantal opleidingen de macrodoelmatigheidstoets niet haalt, nadat veel tijd, geld en energie is besteed aan een toets nieuwe opleiding. Ook dit is in de Vlaamse wetgeving al geregeld.

Reactie

In een reactie op de External Review zegt de NVAO zelf over de aanbevelingen die binnen het huidige accreditatiekader kunnen worden verwezenlijkt, dat zij in nauw overleg met de Vlaamse en Nederlandse stakeholders wil bespreken welke aanbevelingen op een zinvolle wijze kunnen worden overgenomen. Wij ondersteunen deze aanpak, waarbij wij het initiatief aan de NVAO laten.

Twee aanbevelingen die vooruitlopend op de tweede accreditatieronde geregeld zouden kunnen worden maar waarvoor wel ministeriële goedkeuring nodig is zijn:

- De omkering van de macrodoelmatigheidstoets en de toets nieuwe opleiding (Nederland)

Deze omkering kan een behoorlijke lastenvermindering teweeg brengen, daarom is dit in Nederland inmiddels bij wet geregeld.

- Het harmoniseren van de accreditatietermijnen.

De commissie vindt dat in een bi-nationaal systeem gelijke accreditatietermijnen zou moeten hanteren. Op dit moment kent Vlaanderen een accreditatietermijn van acht jaar, en Nederland zes jaar. De commissie vindt dat de termijn niet te kort moet zijn en denkt aan een cyclus van tien jaar voor bestaande opleidingen. Vooralsnog worden de cycli van zes en acht jaar behouden voor de Nederlandse, respectievelijk Vlaamse situatie; ook voor de 'tweede accreditatieronde'. Beiden zijn in internationaal verband een gebruikelijke termijn. Wel zal worden bezien of er op de langere termijn harmonisatie mogelijk is.

- De bescherming van de titels 'bachelor' en 'master'

De aanbeveling van de commissie om de titels in Nederland wettelijk te beschermen neemt de Nederlandse minister (vooralsnog) niet over. Hoewel dit op het eerste oog een vanzelfsprekende maatregel lijkt (want waarom toestaan dat iemand zichzelf master noemt die geen geaccrediteerde ho-opleiding heeft afgerond?), lijkt dit als wetsbepaling in de zin van strafrechtelijke bescherming van de naamsduiding van de graden moeilijk handhaafbaar. Het zou bovendien betekenen dat in Nederland alleen degenen die een NVAO-geaccrediteerde opleiding hebben gevolgd zich master of bachelor mogen noemen en bijvoorbeeld een afgestudeerde bachelor of master aan een buitenlandse hogeronderwijsinstelling die graad binnen de Nederlandse grenzen niet zou mogen gebruiken. Wanneer de Europese hoger onderwijsruimte een feit is en de erkenning van accreditaties in Europees verband gemeengoed, kan de reactie op deze aanbeveling worden heroverwogen. Ook dan blijft het hanteren van graden die buiten Europa zijn verkregen echter problematisch. In Vlaanderen worden de titels bachelor en master wel beschermd, hoewel die bescherming beperkt is tot Vlaanderen en zich niet uitstrekt tot Brussel, behalve voor de Nederlandstalige instellingen.

- Herstelperiode

De observatie van de commissie dat de gevolgen van accreditatie in Nederland zó stevig zijn dat regelmatig een averechts effect wordt bereikt deelt de Nederlandse minister. Doordat een opleiding direct geen studenten meer mag inschrijven is er geen ruimte voor nuance en ontstaat risicomijdend gedrag. Het risico bestaat dat, eenvoudig gezegd, een opleiding aspecten van kwaliteit die een beetje onder de maat zijn eerder zal verbloemen dan openheid geven, uit angst voor de gevolgen. Zo wordt de verbeterfunctie die accreditatie in mijn ogen zou moeten hebben ondermijnd. Daarom bereidt de Nederlandse minister een wetswijziging voor waarmee een herstelperiode van maximaal twee jaar

door de NVAO verleend kan worden wanneer er geen sprake is van dusdanig ondermaatse kwaliteit dat de opleiding direct gesloten zou moeten worden. Gedurende zo'n herstelperiode blijft, conform de Vlaamse situatie, het inschrijven van studenten wel mogelijk.

3) Nadenken over verbeteringen van het accreditatiesysteem en het functioneren van de NVAO, in het licht van de komende evaluaties van de accreditatiewetgeving

Oordeel commissie:

Naast lovende woorden voor de NVAO en het functioneren van het accreditatiestelsel tot dusver, heeft de commissie ook een aantal kritische voetnoten bij de huidige constellatie. De commissie constateert een "sterke oriëntatie op processen en procedures (nogal formalistisch en juridisch)" en er is weinig aandacht voor kwaliteitsverbetering boven de basiskwaliteit. De commissie karakteriseert dit als het spanningsveld 'accountability versus quality improvement', waarbij de balans momenteel doorslaat naar 'accountability' ofwel het de maat nemen van opleidingen.

Binnen de huidige wetgeving en kaders en/of binnen korte termijn draagt de commissie daarvoor oplossingsrichtingen aan zoals hierboven beschreven. Ook voor de langere termijn doet de commissie aanbevelingen. Zoals gezegd wordt momenteel in Nederland en Vlaanderen nagedacht over de invulling van de 'tweede accreditieronde'. De aanbevelingen van de commissie worden dan ook in dat licht gezien.

Het ontbreken van een stimulans tot verbeteringen komt, aldus de commissie, door een combinatie van factoren. Ten eerste de 'strengheid' van het stelsel, vooral in de Nederlandse situatie, zoals hierboven al beschreven. Dat leidt tot risicomijdend gedrag van opleidingen, in plaats van een houding van openstaan voor kritiek. De commissie vindt dat de NVAO in bepaalde gevallen aanbevelingen van visitatiepanels te snel als negatieve kritiek opvat waarop een extra toets (in de vorm van een bezoek, telefoontjes, of zelfs hoorzittingen) plaatsvindt. De NVAO is hierin overigens wel al terughoudender geworden na klachten van instellingen dat zij dubbel werk ervaren, aldus de commissie.

Een complicerende factor die daarmee samenhangt is volgens de commissie het feit dat er in Nederland een slecht functionerende marktsituatie is gecreëerd met betrekking tot de visiterende en beoordelende instanties (VBI's). "The committee closely looked at the market, but the closer one looks, the less market one sees", is een veelzeggend citaat in dit verband. De VBI- markt is onaantrekkelijk voor nieuwe toetreders, vooral omdat het vereiste accreditatiekader te specifiek is en niet altijd past bij de aanpak van andere (internationale) visitatieorganisaties. Er is vanwege de strenge richtlijnen en het uitgebreide kader weinig differentiatie; wat je wel zou verwachten in een marktsituatie. Het systeem met de VBI's leidt tot meer problemen volgens de commissie, ook omdat vanwege het dichotome karakter van het stelsel de verbeterpunten worden verbloemd. Dat leidt er immers toe dat de NVAO geneigd is om werk van de VBI's 'dunnetjes over te doen'. Volgens de commissie veroorzaakt dat veel onrust en extra lasten bij de instellingen. De commissie kan zich aan de andere kant voorstellen dat de NVAO belang hecht aan een onafhankelijk oordeel en zich daarom genoodzaakt voelt om bepaalde zaken te verifiëren.

De commissie noemt een aantal mogelijk oplossingen voor deze situatie. De VBI's als 'laag' te schrappen uit het systeem; waarbij de waarborg dat de visitaties onafhankelijk geschieden wel een punt van aandacht is, of het juist verder formaliseren van de VBI's. Als de NVAO de VBI's na een grondige screening zou certificeren (of contracteren) zodat er meer vertrouwen ontstaat, dan zou –

aldus de commissie – de NVAO de kwaliteit van het werk van een VBI niet meer in twijfel hoeven trekken.

De commissie vindt dat na de eerste ronde waarin de opleidingen zijn 'gefilterd' op basiskwaliteit, een tweede ronde anders ingericht moet worden. Instellingen die kunnen aantonen dat er sprake is van een stevig intern kwaliteitssysteme zouden voor langere tijd vrijgesteld moeten kunnen worden van opleidingsaccreditatie. Dat zou voor een periode van tien jaar mogelijk moeten worden. De commissie voegt daaraan toe dat veel van de meest prestigieuze universiteiten van de wereld 'self accrediting institutions' zijn en daarmee ook meer vrijheid hebben om innovatieve opleidingen op te zetten en flexibel op maatschappelijke vragen in te spelen.

Reactie

De commissie heeft de nadelen van het huidige systeem scherp in beeld gebracht. Voor een groot deel kunnen wij ons in deze analyse vinden. De gelaagdheid van het systeem, het dichotome karakter en de uitkomst: een stelsel waar de balans naar het 'de maat nemen' is doorgeschoten ten koste van de verbeterfunctie; deze bevindingen vormden het uitgangspunt voor het ontwerpen van de 'tweede accreditieronde'. Eén belangrijke andere oorzaak van de ervaren lasten van het huidige stelsel wordt nauwelijks genoemd door de commissie. Dat is het feit dat in het huidige stelsel de professional op het niveau van de opleiding de kwaliteit van facetten moet aantonen die buiten zijn/ haar invloedssfeer vallen. Denk bijvoorbeeld aan het personeelsbeleid, en de voorzieningen voor studenten. Ook het interne kwaliteitssysteme is meestal niet op opleidingsniveau maar op instellings- of faculteitsniveau geregeld. Dat draagt er in onze ogen in sterke mate toe bij dat de professional accreditatie ervaart als een bureaucratische invuloefening, in plaats van een stimulans om de kwaliteit van zijn/haar opleiding te verbeteren.

Het Nederlandse voorstel voor de 'tweede accreditieronde' zoals beschreven in de notitie, komt tegemoet aan de door de commissie geanalyseerde zwakheden van het huidige stelsel en legt de focus bij de opleidingsaccreditatie exclusief op de kwaliteit van de opleiding. Voor een uitgebreide beschrijving verwijst de Nederlandse minister naar genoemde notitie. Kort gezegd is het doel de verbeterfunctie van de externe kwaliteitszorg te verstevigen en externe kwaliteitszorg op maat te faciliteren, zonder dat de onafhankelijke periodieke borging van de kwaliteit van opleidingen in het geding komt. Met externe kwaliteitsborging 'op maat' wil de Nederlandse minister mogelijk maken dat instellingen die de interne kwaliteitszorg en randvoorwaardelijke aspecten van kwaliteit op instellingsniveau stevig hebben geborgd, zich op het niveau van de opleiding kunnen concentreren op de verantwoording over de kern van hun werk: de onderwijsinhoud en de ervaring met het onderwijsproces in de betreffende opleiding. In een kritisch gesprek met 'peers', vakdeskundigen, wordt de professional meer dan nu geprikkeld tot kwaliteitsverbeteringen omdat het over de kern van zijn/haar vak gaat in plaats van over randvoorwaarden. Daarnaast betekent 'op maat' dat de NVAO makkelijker dan nu het geval is tussentijds kan ingrijpen wanneer eerder vastgestelde kwaliteit onder het basisniveau zakt.

Doordat – alleen voor instellingen die dat vertrouwen aantoonbaar verdienen – het accreditatiekader voor opleidingen sober en kernachtig kan zijn; ontstaat meer ruimte voor (internationale) visiterende organisaties.

De accreditatie van opleidingen laten vallen zoals de commissie voorstelt vinden wij geen goed idee. We hechten aan de periodieke onafhankelijke beoordeling van opleidingen met een openbaar rapport

om de informatie over de kwaliteit van opleidingen richting maatschappij, werkveld en studenten in stand te houden.