

Accreditatie in Nederland en Vlaanderen: een eerste balans

Dr. Karl Dittrich is voorzitter van de NVAO. Dr. Mark Frederiks (m.frederiks@nvaio.net) is beleidsmedewerker bij de NVAO en ECA-Coördinator.

De Verklaring van Bologna heeft geleid tot de invoering van bachelor- en masteropleidingen en de accreditatie daarvan. Nederland en Vlaanderen hebben door middel van een verdrag de binationale Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) tot standgebracht. Hoewel er enige verschillen zijn tussen beide accreditatiestelsels, is de gelijkheid groot. In Nederland is het accreditatiestelsel in 2003 in werking getreden, in Vlaanderen zal dat in 2005 het geval zijn. De werking van het accreditatiestelsel zal grondig geëvalueerd worden. Toch is nu al een eerste balans op te maken op grond van de ervaringen met accreditatie in Nederland.

In deze bijdrage worden de taken van de NVAO belicht, alsmede de eerste resultaten. Verder wordt ingegaan op de kritische succesfactoren en risico's van accreditatie. Tot slot volgt een korte reflectie op ontwikkelingen in binnen- en buitenland die de toekomst van accreditatie mede vormgeven.

DE BOLOGNAVERKLARING EN HET ACCREDITATIESTELSEL IN NEDERLAND EN VLAANDEREN

Zelden zal een internationale afspraak zo'n effect hebben gehad op de stelsels van hoger onderwijs als de Bolognaverklaring van 1999. Werd deze verklaring aanvankelijk door 29 landen ondertekend, nu – na de vervolgconferentie van Praag (2001) en Berlijn (2003) – zijn dat er al 40. Veertig landen zijn dus nu bezig met een herstructurering van hun hogeronderwijsstelsels, die er kort gezegd op neer komt dat de curricula worden opgezet in een bachelor-masterstructuur, dat de studiepunten worden uitgedrukt in ECTS-punten (European Creditpoint Transfer System) en dat er een extern kwaliteitszorgstelsel functioneert; dit alles te bereiken in 2010. Achterliggende gedachte is dat de mobiliteit zal toenemen, zowel van studenten als van de arbeidsbevolking, zodat Europa met eigen hooggespecialiseerde kenniswerkers en met een excellent research- en innovatiebeleid de concurrentie met de VS en de opkomende Aziatische grootmachten aan kan.

Inmiddels is er al veel gerealiseerd. Drie 'trendrapporten', in opdracht van de *Bologna Follow Up Group* uitgezet, hebben laten zien dat vrijwel alle landen vorderingen maken met de implementatie van 'Bologna', zij het niet allemaal op een uniforme wijze. Dat was ook niet de opzet, omdat de ondertekenaars van de Bolognaverklaring heel goed

begrepen hebben dat onderwijs en nationale cultuur onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dat harmonisering en kwaliteitsbewaking de maximaal bereikbare doelen kunnen zijn.

Vanaf het begin hebben Nederland en Vlaanderen zich enthousiast achter Bologna geschaard. Beide landen realiseren zich dat zij relatief kleine spelers zijn, dat hun economieën uitermate open zijn en dat zij dus zeer gebaat zijn bij een grote mobiliteit en een internationale arbeidsbevolking. In beide landen is dan ook met veel inzet gewerkt aan de implementatie van Bologna, wat niet alleen tot de vrijwel volledige overgang naar het bachelor-masterstelsel heeft geleid, maar ook tot de introductie van ECTS in alle opleidingen en tot een stelsel van externe kwaliteitszorg dat wordt afgesloten met een accreditatiebeslissing uit te spreken door een onafhankelijke organisatie. Beide landen hebben voor een accreditatiestelsel gekozen om een 'keurmerk' te hebben boven op het door de hogeronderwijssector zelf ontwikkelde visitatiestelsel en om consequenties te kunnen verbinden aan tekortschietende kwaliteit van sommige opleidingen.

In Nederland en Vlaanderen bestond al een goed ontwikkeld stelsel van externe beoordelingen, dat ongetwijfeld tot grote verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs heeft geleid. Voor sommigen is het echter een nadeel dat de sector in feite zichzelf beoordeelt. Daarom is gepoogd om een combinatie te maken van de erkende verbeterfunctie van het visitatiestelsel en een onafhankelijke toezichtorganisatie die de accreditatiebesluiten moet nemen. Gekozen is voor een binationale toezichtorganisatie, de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). Bestuur en bureau van de NVAO hebben een gemengd Nederlands-Vlaamse samenstelling. Het Comité van Ministers van Nederland en Vlaanderen fungeert als toezichthouder op de NVAO. Op 1 februari 2005 is het verdrag tussen Nederland en Vlaanderen in werking getreden, waarmee de formatie van de NVAO formeel is afgerond. Voordien was er sprake van de NVAO i.o. en van de Nederlandse rechtsvoorganger Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO). De NVAO heeft voor de beoordelingen van bestaande en nieuwe opleidingen accreditatiekaders opgesteld die globaal van aard zijn. Deze kaders moeten voor de nieuwe opleidingen door de panels van de NVAO en voor de bestaande opleidingen door de zogenaamde Visiterende en Beoordelende Instanties (VBI's) en de Vlaamse evaluatieorganen geoperationaliseerd worden. De VBI's zijn in het accreditatiestelsel verantwoordelijk voor de beoordelingen van de bestaande opleidingen door middel van panels die gezaghebbend, onafhankelijk en deskundig moeten zijn. De rapporten over de opleidingen moeten de NVAO in staat stellen zelfstandig een oordeel te vellen over de vraag of de betreffende opleiding aan 'de basiskwaliteit' voldoet: dat is de kwaliteit waaraan getoetst moet worden, en wel op twee niveaus: bachelor en master. Voor deze beide niveaus zijn internationale normen ontwikkeld, de *Dublin-descriptoren*, die vervolgens verder met nationale eigenheden ingevuld en geoperationaliseerd kunnen worden.

Hoewel de accreditatiestelsels van Nederland en Vlaanderen veel gelijkenis vertonen, bevatten ze ook een aantal verschillen. In tabel 1 zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen opgesomd.

Tabel 1 Overzicht van de accreditatiestelsels in Nederland en Vlaanderen.

	Nederland	Vlaanderen
Object	opleiding	opleiding
Aard	verplicht	verplicht
Niveau	bachelor en master	bachelor en master
Oriëntatie	hbo en wo	professioneel (bachelors) en academisch (bachelors en masters)
VBI's/evaluatieorganen	vrije markt met een door de NVAO op te stellen lijst als handreiking	in beginsel alleen VLIR en VLHORA
Besluit	ja of nee (waarna voor bestaande opleidingen een herstelperiode met studentenstop ingaat)	ja of nee (met mogelijkheid tot herstelperiode voor bestaande opleidingen)
Doelmatigheidstoets	achteraf door OCW	vooraf door Erkenningscommissie
Kaders	goedgekeurd door bewindspersoon (na 'voorhang' in parlement)	bekrachtigd door parlement
Termijn	6 jaar	8 jaar
Effect	bekostiging, diploma, studiefinanciering	bekostiging, diploma
Inwerkingtreding	medio 2003	voorjaar 2005

Een belangrijk verschil tussen Vlaanderen en Nederland is dat het accreditatiestelsel voor Nederlandse hogeronderwijsinstellingen sinds medio 2003 van toepassing is, terwijl dat in Vlaanderen vanaf het voorjaar van 2005 het geval zal zijn. Waar in het navolgende gesproken wordt over specifieke taken en resultaten zal dit dus vrijwel alleen de Nederlandse betreffen.

TAKEN EN RESULTATEN

Accreditatie

In Nederland worden sinds begin 2004 accreditatieaanvragen ingediend. Deze kunnen onderscheiden worden in de aanvragen van bekostigde en aangewezen hogescholen (veel opleidingen van deze instellingen moeten voor 1 januari 2006 geaccrediteerd zijn) en die van universiteiten (die voor 1 januari 2008 van een keurmerk moeten zijn voorzien). Voor beide categorieën gelden overgangsregelingen. Van de overgangsregeling voor universiteiten wordt veel gebruikgemaakt omdat veel opleidingen nog in de jaren 2002-2004 volgens het oude protocol zijn gevisiteerd en deze met beperkte aanvullende beoordelingen een accreditatie kunnen verkrijgen.

Inmiddels zijn in het kader van de overgangsregeling voor universiteiten 95 opleidingen geaccrediteerd in de disciplines economie, biologie en wijsbegeerte. Voorts was op het moment van totstandkoming van dit artikel ten aanzien van 35 hbo-opleidingen een positief accreditatiebesluit genomen.

In deze eerste fase van accreditatie-aanvragen voeren NVAO en VBI's veelvuldig overleg over de rapporten van de VBI's waarop de accreditatie-aanvragen zijn gebaseerd. Het gaat vooral om gesprekken over:

- de samenstelling van de panels, omdat de domeinspecifieke deskundigheid voldoende moet worden ingevuld, en de samenstelling moet duiden op voldoende 'gezag' van het panel;
- de oordelen over facetten en onderwerpen, omdat de argumentatie en de motivering van de oordelen overtuigend dienen te zijn en de NVAO er dus ook zelfstandig een accreditatieoordeel op kan baseren;
- het onderscheid tussen de categorieën 'voldoende', 'goed' en 'excellent'. Voor de NVAO is de motivering van de oordelen belangrijk en dus ook de vraag of panels consistent oordelen;
- het onderscheid tussen de voltijdse, deeltijdse en duale variant, dat niet altijd duidelijk in de beoordeling aan de orde komt;
- het ogenschijnlijke gemak waarmee wordt voorbijgegaan aan de noodzaak tot nationale of internationale vergelijking.

Tot op dit ogenblik zijn drie accreditatieverzoeken afgewezen omdat het rapport niet aan de maat was. Rechtsgevolg is overigens dat de lopende accreditaties geldig blijven en binnen een jaar een nieuw en verbeterd rapport kan worden ingediend, op basis waarvan een nieuw accreditatieverzoek kan worden gedaan.

Toets nieuwe opleiding

Vanaf de zomer van 2003 zijn in Nederland aanvragen ingediend om de kwaliteit van nieuwe opleidingen te beoordelen. De beoordeling vindt plaats op basis van het toetsingskader nieuwe opleidingen en is nodig voordat een doelmatigheidsbeoordeling door de minister van OCW of LNV kan worden uitgevoerd. Deze macrodoelmatigheidstoets geldt overigens alleen voor bekostigde opleidingen. Voor de 'toets nieuwe opleiding' zet de NVAO een panel in dat een plantoetsing uitvoert. In totaal zijn 115 aanvragen ingediend, die als volgt naar niveau (bachelor of master) en oriëntatie (hbo of wo) van de opleiding kunnen worden ingedeeld (zie tabel 2).

Tabel 2 Toets nieuwe opleidingen: aanvragen en resultaten.

	Aanvragen	Positief besluit	Ingetrokken	In behandeling
hbo-bachelor	26	7	12	7
hbo-master	56	27	20	9
wo-bachelor	5	2	2	1
wo-master	28	6	10	12
totaal	115	42	44	29

Van de 115 aanvragen zijn er 94 afkomstig uit het bekostigde onderwijs en 21 uit het aangewezen of andersoortig privaat onderwijs. In het bekostigde onderwijs zijn 37 aanvragen goedgekeurd en in het niet-bekostigde onderwijs zijn er 5 goedgekeurd. Indien het paneladvies niet tot een positief besluit leidt, wordt de instelling hiervan op de hoogte gesteld en wordt de mogelijkheid geboden tot intrekking van de aanvraag. Indien de aanvraag door de instelling wordt aangehouden, wordt door de NVAO een negatief besluit voorbereid. Tot nu toe heeft deze werkwijze ertoe geleid dat de betreffende aanvragen zijn ingetrokken alvorens een negatief besluit tot stand is gekomen. Hierdoor kan onnodig gezichtsverlies voor de instelling worden voorkomen en blijft de mogelijkheid intact om verbeteringen aan te brengen en in een later stadium alsnog een aanvraag in te dienen. Voor de beoordeling van nieuwe opleidingen, die in de meeste gevallen alleen nog op papier bestaan, is dit een adequate werkwijze. Daarbij moet ook bedacht worden dat een positieve toets nieuwe opleiding wel noodzakelijk maar niet voldoende is om voor bekostiging in aanmerking te komen. Hiervoor dienen opleidingen bij OCW een verzoek in te dienen voor een zogenaamde macrodoelmatigheidstoets.

De belangrijkste tekortkomingen die tot intrekking van de aanvraag toets nieuwe opleiding hebben geleid, zijn:

- serieuze programmatische tekortkomingen;
- onvoldoende garantie dat het beoogde niveau wordt behaald (vooral de professionele masters zijn vaak op dit punt afgewezen);
- een te brede instroom;
- onvoldoende gekwalificeerd personeel;
- geen kwaliteitszorgstelsel.

Onderzoeksmasters

Op verzoek van toenmalig staatssecretaris Nijs heeft de NVAO een apart protocol ontwikkeld voor de advisering over een nieuw type opleiding, de onderzoeksmaster. Dit nieuwe type opleiding van twee jaar leidt op tot onderzoeker voor zowel onderzoek aan universiteiten als aan andere instellingen en organisaties. Het onderwijs moet als programma worden samengesteld voor getalenteerde studenten die via selectie worden toegelaten. Het onderwijs moet worden gegeven door en onder verantwoordelijkheid van onderzoekers die hebben bewezen zeer goede onderzoekers te zijn en die beschikken over een zeer goede onderzoeksomgeving. De NVAO heeft de beoordeling van de kwaliteit van deze opleidingen uitbesteed aan de KNAW, die een advies uitbrengt aan de NVAO. De KNAW heeft daarvoor een aantal commissies samengesteld die telkens over een cluster van disciplines adviseren.

Tot nu toe hebben drie ronden van aanvragen plaatsgevonden. In totaal zijn ruim 100 aanvragen beoordeeld, van wie er 80 uiteindelijk een positief besluit hebben gekregen. De afwijzingen werden vooral veroorzaakt door onvoldoende programmatische samenhang in het curriculum, onvoldoende kwaliteit van de staf en een te breed onderwerp, waardoor niet over de volle breedte van het onderwerp de garantie van voldoende kwaliteit van de staf kan worden gegeven.

Inmiddels is het aparte protocol vervangen door een reguliere toets nieuwe opleiding, waarbij de specifieke eisen die aan de onderzoeksmasters worden gesteld in het domeinspecifieke referentiekader zijn opgenomen.

Verlenging cursusduur

Eveneens op verzoek van toenmalig staatssecretaris Nijs heeft de NVAO een protocol ontwikkeld voor de beoordeling van verlenging van eenjarige masters tot tweejarige. Het gaat hier over het algemeen om alfa- en gammaopleidingen die omwille van de internationale positionering de noodzaak van verlenging kunnen aantonen. Inmiddels moeten ook de bèta-, technische en landbouwkundige disciplines voor nieuwe opleidingen de noodzaak van tweejarigheid aantonen.

Er zijn in 2004 zes verzoeken tot beoordeling van verlenging van de studieduur ingediend, al dan niet in combinatie met de toets nieuwe opleiding. Vier van deze aanvragen zijn tot nu toe positief beoordeeld.

Aanwijzingsprocedure

Niet-bekostigde instellingen kunnen door de minister worden aangewezen. Dit betekent dat een aangewezen instelling, met uitzondering van het recht op bekostiging, dezelfde rechten verkrijgt als een bekostigde instelling. Voor bestaande aangewezen instellingen is een overgangsregeling voor de accreditatie van toepassing. Na het verstrijken van deze overgangstermijnen zullen opleidingen van aangewezen instellingen, evenals opleidingen van bekostigde instellingen, door de NVAO geaccrediteerd moeten worden.

Sinds 8 juli 2004 heeft de NVAO van de staatssecretaris van OCW ook een rol gekregen in de aanwijzingsprocedure voor hoger onderwijs. Met de wijziging van de WHW als gevolg van de invoering van accreditatie is het beoordelen van de kwaliteit van het hoger onderwijs immers bij de NVAO belegd. Daarom moet een instelling die aanwijzing nastreeft de NVAO verzoeken een oordeel uit te spreken over de kwaliteit van haar onderwijs. De basis voor dit oordeel wordt gevormd door een rapport van een VBI voor een opleiding van de betreffende instelling. De NVAO heeft een protocol gemaakt met criteria waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor aanwijzing. De minister beslist over aanwijzing op grond van het kwaliteitsoordeel van de NVAO. Tevens brengt de Inspectie advies uit over het voldoen aan de wettelijke eisen voor de onderwijsinstelling.

Lijst van VBI's

In Vlaanderen heeft de wetgever de primaire beoordelende rol over de kwaliteit van de opleidingen in handen gelegd van de VLIR en VLHORA, de koepelorganisaties van universiteiten en hogescholen. VLIR en VLHORA hebben hun visitatieprotocollen aangepast aan de kaders en richtlijnen van de NVAO. Deze zijn inmiddels van een positief advies voorzien door de NVAO.

In Nederland heeft de wetgever voor een vrije markt van beoordelende organisaties gekozen en heeft de NVAO als wettelijke taak gekregen jaarlijks een lijst op te stellen van VBI's die in staat kunnen worden geacht visitatierapporten op te stellen die aan de eisen van de NVAO voldoen. De lijst voor 2005 bevat in totaal zes VBI's: Certiked, Hobéon,

NQA en QANU (deze kwamen ook voor op de lijst-2004 - DVC is samengegaan met NQA), en de nieuwe, 'kleine' VBI's: Bekoo en DNV.

Zoals eerder werd vermeld, zijn de ervaringen met de VBI's wisselend geweest. Sommige instellingen die een VBI hebben gekozen die op de NVAO-lijst staat, gaan er ten onrechte vanuit dat een visitatierapport min of meer automatisch de goedkeuring krijgt van de NVAO. Als dat geen automatisme blijkt te zijn, wordt de NVAO verweten het werk van de VBI's over te doen. Dit verwijt is niet terecht vanwege twee redenen. Ten eerste heeft de wetgever ervoor gekozen om de registratie van VBI's niet verplicht te maken. Ook VBI's die niet op de lijst staan, kunnen beoordelingen verrichten. Het is de taak van de NVAO om de kwaliteit van rapporten van zowel geregistreerde als niet-geregistreerde VBI's te beoordelen. Daaropvolgend dient de NVAO zelfstandig afwegingen te maken over de kwaliteit van de opleiding. De wetgever heeft dit onderscheid gemaakt om te voorkomen dat onvoldoende kwaliteit van de beoordeling zelf de opleiding zou worden aangerekend, met alle consequenties vandien, in plaats van de VBI. Met andere woorden, het door de NVAO beoordelen van de kwaliteit van het VBI-rapport vormt een bescherming van de opleiding. Ten tweede is er geen sprake van dat de NVAO bij het uitoefenen van deze taak het werk van VBI's zou dupliceren. Indien er vragen rijzen over de kwaliteit van een VBI-rapport stelt de NVAO eerst vragen in goed overleg met instelling en VBI. Slechts in het uiterste geval wordt een rapport afgekeurd. Ook dan blijft de instelling de regisseur van het beoordelingsproces; de instelling kiest de VBI en dus ook de wijze waarop een nieuwe beoordeling plaatsvindt.

Dit neemt niet weg dat de positie van de VBI's niet gemakkelijk is: zij zitten in een markt met concurrentie, ingeklemd tussen een betalende opdrachtgever en een toezichhouder. Zij lopen daarmee de kans soms als kop van Jut te worden beschouwd. Daar staat tegenover dat de meeste instellingen met veel respect spreken over de interne effecten van het optreden van de VBI's, met name op het terrein van de kwaliteitszorg.

Inspectietaken

De meta-evaluatieve taken van de Nederlandse inspectie voor het hoger onderwijs zijn overgegaan naar de NVAO. Het gaat om de beoordeling van visitatierapporten die nog onder het pre-accreditatieregime zijn afgerond of opgestart. Beoordeeld moet worden of deze rapporten qua methodologie, werkwijze en beoordeling voldoende basis bieden om oordelen uit te spreken over individuele opleidingen. Het afgelopen anderhalf jaar zijn 11 hbo- en 9 wo-visitaties beoordeeld. Eén wo-rapport is afgekeurd. Op basis van deze rapporten zijn ettelijke honderden opleidingen beoordeeld. Ongeveer 20% heeft de mededeling gekregen dat de opleiding flinke verbeteringen zal moeten aanbrengen, mede met het oog op accreditatie, terwijl vijf opleidingen in de acute gevarezone terecht zijn gekomen. Zij kregen een LET, een zogenaamde Langdurige Ernstige Tekortkoming. Al deze opleidingen zijn bezocht en met elk van hen is een vervolgtraject afgesproken.

Onderdeel van de inspectietaak is ook de Evaluatie Bestuurlijke Hantering, waarbij wordt nagegaan of opleidingen adequaat gereageerd hebben op eerdere waarschuwendende signalen van de visitatiecommissies. De opleidingen worden verzocht te reageren met een

Stand-van-zaken-notitie. In gevallen van twijfel aan de effectiviteit kan een bezoek worden afgelegd. Dat is in het afgelopen jaar zesmaal gebeurd.

De aan de NVAO overgedragen inspectietaken met betrekking tot de visitaties zullen in de loop van 2007 zijn beëindigd. Dan zijn de visitaties afgelopen en alle opleidingen in het accreditatieregime opgenomen.

Hoger Onderwijsregister Vlaanderen

Het Vlaamse decreet (wet) op de herstructurering van het Hoger Onderwijs van 4 april 2003 vormt de basis voor de invoering van de bachelor-masterstructuur in het Vlaamse Hoger Onderwijs. Om alle geïnteresseerden inzicht te geven in deze nieuwe structuur en in het opleidingsaanbod is een Hoger Onderwijsregister aangelegd. Dit register bevat gedetailleerde informatie over alle in Vlaanderen aangeboden bachelor- of masteropleidingen. Het Hoger Onderwijsregister Vlaanderen kan geraadpleegd worden op de website www.hogeronderwijsregister.be.

De NVAO overweegt de Nederlandse accreditatiebesluiten ook in een registerform aan te bieden.

Internationalisering

De Vlaamse en Nederlandse overheid hechten veel belang aan internationale samenwerking in het hoger onderwijs. Daarom is ook expliciet als opdracht aan de NVAO gegeven om te komen tot een goede internationale afstemming. De NVAO heeft hieraan onder andere invulling gegeven door het oprichten van het European Consortium for Accreditation in Higher Education (ECA) en een actief (bestuurs)lidmaatschap van de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), en van het wereldwijde International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE). Binnen ENQA-verband neemt de NVAO ook deel aan het Transnational European Evaluation Project (TEEP II), waarin wordt geëxperimenteerd met een Europese evaluatie van Erasmus Mundus programma's. Daarnaast is de NVAO ook bilaterale samenwerkingsprojecten aangegaan, zoals met de Franse accreditatieorganisatie voor ingenieursopleidingen CTI. Verder is er kennis opgedaan van buitenlandse accreditatie-organisaties door participatie in accreditatieprocedures van de Duitse FIBAA en de Ierse HETAC. Er wordt gewerkt aan verdere bilaterale en multilaterale samenwerking.

Met deze internationale samenwerking worden drie doelen beoogd.

Ten eerste neemt door internationale samenwerking en participatie in internationale netwerken de kennis van buitenlandse stelsels toe en kan geleerd worden van buitenlandse ervaringen. Deze kennis bevordert de reflectie op de Nederlandse en Vlaamse accreditatiepraktijk en kan bijdragen tot verbetering van procedures, kaders en werkwijze. Uiteraard kunnen buitenlandse accreditatiestelsels ook van onze ervaringen profiteren. Men kan hier spreken over internationalisering van de accreditatie. De andere kant van deze medaille is de accreditatie van de internationalisering. Met andere woorden, hoe kunnen internationaliseringsactiviteiten van opleidingen een plaats krijgen binnen het accreditatiekader en de accreditatieprocedure? Met behulp van internationale vergelijkingen tussen opleidingen kunnen verbeteringen worden gestimuleerd. Een specifieke vraag betreft de accreditatie van opleidingen met buitenlandse vestigingen. Ook

hierbij kunnen we internationaal van elkaar leren en met buitenlandse organisaties samenwerken bij de beoordeling van buitenlandse locaties.

Een tweede doel is het creëren van vertrouwen. Vertrouwen tussen accreditatieorganisaties maar ook vertrouwen van belanghebbenden (studenten, afgestudeerden, werkgevers, instellingen, overheden) in accreditatieorganisaties. Hierbij wordt wel gesproken van *taking our own medicine*. Zoals instellingen en opleidingen onderworpen zijn aan standaarden en criteria voor basiskwaliteit, zo moeten ook accreditatieorganisaties zichzelf onderwerpen aan kwaliteitsstandaarden. Binnen ECA-verband is daartoe een Code met 17 standaarden voor accreditatieorganisaties opgesteld, die alle ECA-leden hebben ondertekend. En binnen ENQA zijn Europese standaarden opgesteld voor externe kwaliteitszorg en agentschappen, naast standaarden voor interne kwaliteitszorg. In beide gevallen zullen er externe evaluaties plaatsvinden waarin accreditatieorganisaties worden beoordeeld op het voldoen aan de standaarden van ECA en ENQA. Op deze wijze wordt ook voor belanghebbenden transparant of accreditatieorganisaties aan kwaliteitsstandaarden voldoen.

Het derde, en misschien wel belangrijkste doel van internationale samenwerking, is de bijdrage die de samenwerking levert aan het vergroten van de internationale mobiliteit en de totstandkoming van een Europese Hoger Onderwijsruimte. De invoering van accreditatie van bachelor- en masteropleidingen in een toenemend aantal Europese landen heeft zowel de gehanteerde kwaliteitsstandaarden transparant gemaakt als de mate waarin opleidingen daaraan voldoen. Dit is een belangrijke stap. Transparantie laat echter onverlet dat kwaliteitsstandaarden en accreditatiestelsels van land tot land verschillend kunnen zijn. Al te grote of onbegrepen verschillen kunnen ertoe leiden dat instellingen, werkgevers en diploma-erkenninginstanties bepaalde buitenlandse diploma's niet als gelijkwaardig erkennen of tal van aanvullende eisen stellen. Hiermee wordt de internationale mobiliteit bemoeilijkt. Binnen ECA wordt daarom gestreefd naar wederzijdse erkenning van accreditatiebesluiten. Aangezien accreditatie door ECA-leden (direct of indirect) is verbonden met de nationale erkenning van diploma's bevordert de wederzijdse erkenning van accreditatiebesluiten ook de wederzijdse erkenning van diploma's. Bovendien kunnen instellingen die dubbeldiploma's, *joint degrees* of Erasmus Mundus programma's aanbieden, kostbare accreditatieprocedures in alle betrokken landen vermijden indien er sprake is van wederzijdse erkenning van accreditatiebesluiten. Dit alles komt de internationale mobiliteit en de Europese Hoger Onderwijsruimte ten goede.

KRITISCHE SUCCESFACTOREN EN RISICO'S VAN ACCREDITATIE

Kritische succesfactoren

In 2003 en 2004 heeft de NVAO tijdens diverse (informatie)bijeenkomsten een enquête verspreid onder belanghebbenden, zoals medewerkers van universiteiten en hogescholen, en studenten (Dittrich, 2004). Dit heeft ongeveer 400 respondenten opgeleverd. Eén van de vragen had betrekking op kritische succesfactoren voor accreditatie. De

vraagstelling was: 'Het accreditatieproces is geslaagd indien...', waarna de volgende zes kritische succesfactoren werden genoemd: het afwijzen van een fors aantal aanvragen, de toename van de kwaliteit van het onderwijs, de toename van de mobiliteit van studenten, de acceptatie van de uitspraken van de NVAO, het instandhouden van de verbeterfunctie van het kwaliteitszorgstelsel, en de toename van differentiatie in het hoger onderwijs. Respondenten konden aangeven in hoeverre zij het eens of oneens waren met het feit dat de betreffende factor van belang is voor het slagen van accreditatie. Dit leverde de volgende rangorde op (nummer 1 werd het meest belangrijk gevonden en nummer 6 het minst belangrijk voor het slagen van accreditatie):

- 1 toename kwaliteit onderwijs;
- 2 instandhouden verbeterfunctie;
- 3 acceptatie uitspraken NVAO;
- 4 toename mobiliteit studenten;
- 5 toename differentiatie in onderwijs;
- 6 afwijzing fors aantal aanvragen.

De respondenten vonden onderwijskwaliteitsverbetering dus het meeste van belang en afwijzing van een fors aantal aanvragen van het minste belang voor het welslagen van accreditatie.

Wat kunnen we, op grond van de eerste ervaringen van de NVAO, zeggen over de ontwikkeling van deze kritische succesfactoren?

Toename kwaliteit onderwijs

Er is een sterk toegenomen aandacht zichtbaar voor kwaliteitszorg binnen opleidingen en instellingen. Dat is een zeer positief effect van accreditatie en is goed voor de hogeronderwijssector. Een betere interne kwaliteitszorg betekent nog niet automatisch een evenredige toename van de onderwijskwaliteit, maar het schept wel betere voorwaarden daarvoor.

Instandhouden verbeteringsfunctie

Hoewel de verbeteringsfunctie veel geprezen werd in het voormalige visitatiestelsel, was er ook na twee (hbo) of drie cycli (wo) sprake van een zekere sleetsheid. Visitaties werden nogal eens gezien als 'kunstjes', met een piekbelasting in het schrijven van een zelfevaluatie en het bezoek van een visitatiecommissie. Daarna trad de rust weer in. Het invoeren van accreditatie heeft deze sleetsheid doorbroken. Het risico op een negatieve beoordeling leidt tot een grondige voorbereiding op de beoordeling en de accreditatie, met meer aandacht voor de resultaten van het onderwijs, permanente kwaliteitszorg en mogelijke kwaliteitsverbetering.

Acceptatie uitspraken NVAO

Voor studenten, hun ouders en 'het publiek' biedt accreditatie een vorm van kwaliteitsbevestiging en van consumentenbescherming: men krijgt waar voor zijn geld en het helpt studenten om de juiste keuzes voor instellingen en opleidingen te maken. Voor werkgevers geldt accreditatie als een legitiem bewijs van kwaliteit van opleidingen die (potentiële) werknemers gevolgd hebben. De acceptatie van uitspraken van de NVAO is

groot, getuige ook het zeer geringe gebruik dat tot nu toe wordt gemaakt van bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Bovendien bestaat er in het veld respect voor de wijze waarop de NVAO communiceert over de kaders, uitleg geeft en reageert op vragen.

Toename mobiliteit studenten

Hierover zijn nog geen gegevens beschikbaar. Dit is ook niet eenvoudig, want het verkrijgen van betrouwbaar cijfermateriaal over mobiliteit is al moeilijk genoeg. Het meten van de effecten van accreditatie op mobiliteit gaat nog een stap verder.

Toename differentiatie in onderwijs

Opleidingen worden onder andere beoordeeld aan de hand van doelstellingen die zij zelf formuleren. Dit geeft mogelijkheden tot differentiatie en profilering, waarvan ook gebruik wordt gemaakt. Bovendien hebben opleidingen de mogelijkheid om naast de accreditatie ook beoordeling van een 'bijzonder kwaliteitskenmerk' aan te vragen. Een dergelijk bijzonder kwaliteitskenmerk kan bijvoorbeeld betrekking hebben op internationalisering, of juist op een uitstekende relatie met de regionale omgeving, op innovatieve onderwijsvormen, of op duurzaamheid in het onderwijs. Een positieve beoordeling levert een positieve aantekening bij de accreditatie op, waarmee opleidingen zich kunnen profileren. Tot nog toe concentreren opleidingen zich vooral op de basiskwaliteit en valt de belangstelling voor bijzondere kwaliteitskenmerken tegen.

Afwijzing fors aantal aanvragen

Met de accreditatie van bestaande opleidingen is pas begonnen en er zijn tot nog toe positieve besluiten. Wel zijn er nogal wat nieuwe opleidingen afgekeurd. Voor een deel waren de manco's herstelbaar, voor een deel niet. Daarmee wordt het kaf van het koren gescheiden. Vooral in de commerciële sector heeft een deel van de aanbieders moeite om te voldoen aan de basiskwaliteit van bachelors- en mastersopleidingen. De NVAO heeft de lat hoog gelegd, met name bij het beoordelen van het masterniveau, maar de lat ligt wel voor iedere aanbieder op gelijke hoogte. Het gevolg is geweest dat een aantal 'MBAs' en 'masters' van zowel bekostigde als niet-bekostigde aanbieders of zijn vervallen of een behoorlijke kwaliteitsinspanning (hebben) moeten verrichten.

Risico's

Vanaf de eerste discussies over het accreditatiestelsel is veel aandacht gericht op de mogelijke risico's van het stelsel. Die zijn in vier categorieën te rubriceren: toenemende kosten, bureaucratie, uniformering van opleidingen, en nationale navelstaarderij.

Toenemende kosten

Het accreditatiestelsel leidt tot hogere kosten. Buiten de directe kosten van de NVAO zijn er de kosten van de VBI's en van de opleidingen en instellingen zelf. De kosten zijn waarschijnlijk toegenomen als gevolg van de BTW die over VBI-activiteiten moet worden betaald, de sterk toegenomen aantallen opleidingen als gevolg van de omzetting naar de bachelor-mastersystematiek (vooral het aantal universitaire masteropleidingen is zeer sterk uitgebreid), het feit dat verschillende organisaties in dezelfde vijver van experts vissen waardoor een opwaartse druk op fees voor experts plaatsvindt, en de gro-

tere nadruk op motivering van de oordelen bij accreditatie waardoor de bewijslast voor opleidingen en instellingen is toegenomen. Vooral vanuit de universiteiten wordt geklaagd over de sterk gestegen kosten in het accreditatiestelsel ten opzichte van het visitatiestelsel. De inspectie verricht thans nader onderzoek naar de omvang en de achtergronden van de kostenstijging. De NVAO heeft de tarieven ingrijpend verlaagd en is bereid om mee te werken aan slimme methoden om clusters van opleidingen te visiteren en te accrediteren en ervoor te zorgen dat de beheerslast voor instellingen niet onnodig toeneemt. Daarnaast doet zich ook de vraag voor in hoeverre de VBI's kosten kunnen besparen en prijzen verlagen. De concurrentie tussen VBI's komt kennelijk niet overal goed van de grond, althans niet op een wijze die prijsverlagend werkt.

Toename van bureaucratie

Het tweede risico is dat van de toenemende bureaucratie, niet alleen in het stelsel zelf, maar ook binnen de instellingen. Instellingen wijzen op de noodzaak om meer gegevens te verzamelen, wat tot extra bureaucratie kan leiden. Dit kan overigens ook een resultaat zijn van het nog niet goed ontwikkeld zijn van interne kwaliteitszorgsystemen. Als die systemen wel goed ontwikkeld zijn, is het leveren van die gegevens geen probleem, en wordt dit ook niet als een additionele last gezien, maar als een sturingsinstrument voor de instelling zelf.

Het verkeer tussen instelling, VBI en NVAO kan bureaucratistische trekken vertonen omdat de NVAO zich bij correspondentie over aanvragen tot de instelling moet richten, terwijl het over het rapport van de VBI gaat. De NVAO zal een manier moeten vinden om zowel de Scylla te vermijden van het meticulous analyseren van de VBI-rapporten om de standaard van rapportage zo hoog mogelijk te maken, als de Charybdis van het oppervlakkig analyseren van de VBI-rapporten van opleidingen die zonder twijfel het niveau van de basiskwaliteit behalen. In het eerste geval wordt de NVAO muggenzifterij en bureaucratie verweten, in het tweede geval loert het gevaar van ongelijke behandeling om de hoek. Beide zijn onwenselijk. Tegelijkertijd is het evident dat de NVAO uiteindelijk in de rol van 'marginale toetsers' terecht moet komen. De kwaliteit van de panels die evalueren en beoordelen, moet daarvoor uiteindelijk de garantie gaan bieden.

Toenemende uniformering van opleidingen

De mogelijke uniformering van opleidingen als gevolg van strikte accreditatieregeling en normering wordt als een derde risico van accreditatie beschouwd. De NVAO heeft dit risico trachten te vermijden door met globale kaders te werken, maar de VBI's hebben deze kaders al veel verder geoperationaliseerd. Bovendien vraagt een aantal instellingen steeds nadrukkelijker om verdere uitwerking van de criteria, waardoor hun risico's worden verkleind, maar de zo noodzakelijke diversiteit eveneens. De NVAO, maar ook instellingen en VBI's zullen er alert op moeten zijn om het voordeel van globale kaders en de mogelijkheid van profilering (inclusief bijzondere kwaliteitskenmerken) niet teniet te doen door risicomijdend gedrag.

In het verlengde hiervan wordt met enige stelligheid beweerd dat de NVAO-kaders belemmerend zijn voor onderwijsvernieuwing (zoals competentiegericht leren en vraagsturing) en nieuwe vormen van leren, zoals e-learning. De NVAO bestrijdt dit met kracht en de ervaringen van de afgelopen jaren hebben laten zien dat er geen proble-

men op hoeven te treden, als VBI's en panels met enige creativiteit met de kaders omgaan en de instellingen de onderwijsvernieuwingen op een zorgvuldige wijze vormgeven.

Nationale navelstaarderij

Een laatste risico is mogelijke nationale navelstaarderij in plaats van accreditatie in een internationale context. Accreditatie zou niet louter moeten gaan om het behalen van een nationale kwalificatie, maar om een vergelijking in internationaal perspectief met het aangeven van het ambitieniveau van de opleiding.

Een andere vorm van nationale navelstaarderij is dat de Nederlandse wetgeving in vergelijking met andere landen veel stringenter is in de consequenties van het niet verlenen van accreditatie. Het gedurende twee jaar niet laten instromen van nieuwe studenten (met alle gevolgen voor de bekostiging) staat vrijwel gelijk aan het daadwerkelijk stoppen van een opleiding. Dat kan tot een maatschappelijke desinvestering leiden, maar kan ook tot een soepeler opstelling van panels, VBI's en NVAO zelf leiden, waardoor het kwaliteitsniveau wordt verlaagd. De NVAO pleit daarom voor een mogelijke herstelperiode, zoals in Vlaanderen in de wetgeving is opgenomen.

De instellingen en de NVAO hebben voorts veel inspanning moeten stoppen in het beoordelen van de kwaliteit van opleidingen die vervolgens niet door de doelmatigheidstoets van de minister van OCW heen kwamen. Omkering van de volgorde van beide toetsen, zoals in Vlaanderen, kan de instellingen en de NVAO veel kosten en werk besparen.

WAT BRENGT DE TOEKOMST?

Het accreditatiestelsel is nieuw voor het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Dat heeft als gevolg dat alle spelers de regels van het nieuwe spel nog moeten leren. De bewindspersonen staan op afstand en zullen weerstand moeten bieden aan pressies om het stelsel snel en ingrijpend te wijzigen. De NVAO dient op een evenwichtige manier met de belangen van opleidingen, instellingen, studenten en overheid om te gaan, en dat zowel in een nationale als in een internationale context. Opleidingen en instellingen moeten voldoen aan de accreditatie-eisen en daar ook intern draagvlak voor vinden. De VBI's zitten in de al beschreven moeilijke positie, maar zijn vitaal voor het welslagen van het stelsel omdat zij in de praktijk de beoordelingen uitvoeren.

De belangen van opleidingen en instellingen zijn groot: een negatief accreditatiebesluit kan grote gevolgen hebben voor de betreffende opleiding. Daarom is het stelsel met de nodige omzichtigheid, maar wel met de noodzakelijke duidelijkheid gestart. Als de 'lat' niet meteen hoog genoeg wordt gelegd, is het effect vrijwel meteen verdwenen. Het accreditatiestelsel moet dus een zekere dynamiek kunnen vertonen en de NVAO zal zich als 'hoeder' van het stelsel ook als een lerende organisatie moeten opstellen. Een goede communicatie met instellingen, VBI's en andere betrokkenen is daarvoor een voorwaarde.

De uitgangspositie is redelijk, want de steun vanuit Vlaanderen en Nederland voor accreditatie is groot. Desondanks hebben sommige bestuurders van Nederlandse universiteiten, vooral vanuit kostenoverwegingen, aangedrongen op een stelselverandering op korte termijn. Instellingsaccreditatie, of een variant daarop, is daarbij het toverwoord. De NVAO zou een dergelijke wijziging binnen de eerste ronde van accreditaties zeer betreuren, omdat zonder een zinvolle evaluatie van het pas twee jaar bestaande stelsel al weer wijzigingen worden aangebracht. Dat versterkt het toch al bestaande gevoel dat Nederland zich niet veel gelegen laat liggen aan beleidsanalyses, maar het stelsel blijft veranderen, zodat onrust en onzekerheid alleen maar zullen toenemen. Opleidingen die al een accreditatie hebben ondergaan, zouden een spoedige wijziging ook niet in dank afnemen. Bovendien is het moeilijk voorstelbaar, na alle energie die er in de samenwerking met Vlaanderen is gestoken, dat Nederland hierin een eigen weg zou gaan. Een internationaal verdrag sluit je niet voor de korte termijn. Men moet ook niet de illusie koesteren dat instellingsaccreditatie per definitie minder kosten voor instellingen met zich meebrengt. De ervaringen in Engeland en Nederland leren dat instellingen verplicht zijn om om de vijf jaar externe evaluaties van al hun opleidingen uit te voeren, veel beleidsdocumenten moeten laten zien, en aanzienlijk hebben moeten investeren in hun interne kwaliteitszorgsystemen. Bij het doen van deze investeringen heeft men kunnen voortbouwen op de jarenlange ervaring met opleidingsbeoordelingen, waardoor de interne kwaliteitszorg zich heeft kunnen ontwikkelen.

De NVAO heeft er dan ook voor gepleit om het huidige stelsel zes jaar te laten bestaan, zodat alle opleidingen ten minste éénmaal geaccrediteerd zijn. Opleidingen en instellingen kunnen hun interne kwaliteitszorg dan op orde brengen, wat noodzakelijk is voor accreditatie op een hoger aggregatieniveau. De door de Nederlandse ministerraad aangenomen wetgevingsnotitie voor het hoger onderwijs ondersteunt deze zienswijze. Het accreditatiestelsel zal volgens de wetgevingsnotitie na de eerste ronde worden bijgesteld door op domeinniveau te accrediteren en dit als *degree-awarding*-uitspraak voor de opleidingen en onderwijstrajecten binnen het domein te hanteren. Interessant is het om te zien dat ook de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, Frank Vandenbroucke, de opvatting heeft dat alle Vlaamse opleidingen in elk geval éénmaal geaccrediteerd moeten worden.

Ook op internationaal terrein is er discussie over de toekomst van accreditatie. Binnen enkele landen vinden debatten plaats over opleidings- of instellingsaccreditatie, dan wel combinaties daarvan. Wederzijdse erkenning van accreditatiebesluiten is door ECA op de agenda gezet. Er zijn Europese standaarden opgesteld voor accreditatie- en externe kwaliteitszorgorganisaties die nu geïmplementeerd en later geëvalueerd moeten worden. Er zijn voorstellen gedaan vanuit ENQA en de Europese Commissie voor het instellen van een Europees register van externe kwaliteitszorg- en accreditatieorganisaties. Een Europees kwalificatieraamwerk voor het hoger onderwijs is in de steigers gezet en de discussie is losgebrand over de verbinding met nationale kwalificatieraamwerken en accreditatie. De Europese Commissie wenst bovendien een verbinding met het raamwerk voor Europese beroepskwalificaties, waarvoor zij de bevoegdheden claimt. De Commissie probeert ook op andere manieren een sturende rol te vervullen, bijvoorbeeld door het subsidiëren van discipline-gewijze standaardontwikkeling en accreditatie op

Europees niveau. De bijeenkomst van de onderwijsministers van de Bolognalanden in Bergen in mei 2005 kan bestaande ambities bevestigen en nieuwe stellen.

Het stelsel is dus nog lang niet in rust. De komende jaren zullen nog heel wat discussies gevoerd worden over het stelsel zelf of onderdelen daarvan. Nationale en internationale ervaringen zullen een rol moeten spelen bij het verder ontwikkelen van het accreditatiestelsel. De NVAO zal daar graag een bijdrage aan leveren.

REFERENTIES

Dittrich, K. (2004) Steun voor accreditatie! Uitkomsten van een enquête onder Vlaamse en Nederlandse HO-stakeholders. *Thema*, 1: 4-8

ECA, zie www.eaconsortium.net

Hoger Onderwijsregister Vlaanderen, zie www.hogeronderwijsregister.be

NVAO, zie www.nvao.net