

Een ‘instellingseigen’ manier van visiteren en beoordelen van opleidingen kan nieuwe scherpte in het systeem brengen, betoogt Anne Flierman. ‘Daarbij zou je moeten zoeken naar ruimte voor een nieuwe, onorthodoxe benadering van de kwaliteitsbewaking op opleidingsniveau, waarbij het onderwijsproces, *student centred learning*, centraal staat.’

# Het hoger onderwijs moet uit zijn ivoren toren komen

## Munitie voor een nieuw debat over het kwaliteitszorgstelsel

Anne Flierman

Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, Den Haag

N

aar het zich laat aanzien laait in Nederland het komende academisch jaar de discussie over het kwaliteitszorgstelsel weer op. Dat is op zichzelf opmerkelijk, want de inkt van de Wet accreditatie op maat is amper droog. In juni 2018 stemde de Eerste Kamer ermee in; op 1 februari 2019 treedt de wet in werking. Deze wet bevat vooral een aantal beperkte en/of langer gewenste aanpassingen, zoals het onderscheid tussen verantwoording en verbeteren, en het afschaffen van de gedifferentieerde oordelen (voldoende, goed of excellent) bij de heraccreditatie van opleidingen. Daarmee heeft de wet vooral het karakter van een optimalisatie van het huidige stelsel in Nederland. In aansluiting daarop heeft de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) de afgelopen jaren haar beoordelingsproces van opleidingen vereenvoudigd en gestroomlijnd en in een nieuw accreditatiekader vastgelegd (2016, 2018).

De optimalisatie van het huidige stelsel heeft vooral de universiteiten niet belet om te blijven pleiten voor een stelsel van ‘instellingsaccreditatie’: een systeem waarbij een externe toezichthouder (in Nederland de NVAO) beoordeelt of het bestuur van de instelling een visie op zijn onderwijs heeft die in beleid is vertaald en waarvoor voldoende draagvlak bij interne en externe stakeholders bestaat, en of het bestuur voldoende zicht heeft op de kwaliteit van zijn opleidingen en waar nodig intervineert. De instelling is zelf verantwoordelijk voor de organisatie van de interne

kwaliteitszorg voor haar opleidingen, binnen de kaders van Europese afspraken, waaraan ook Nederland zich heeft geëngageerd (vastgelegd in de *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education*, kortweg de ESG). Als gezegd, de universitaire sector bepleit een dergelijk stelsel, in aansluiting op andere Europese landen waar dat systeem is geïntroduceerd. In het hoger beroepsonderwijs leven wisselende opvattingen: vaak waardeert die sector ook het externe toezicht op de kwaliteit van opleidingen als een waarborg die in relatie tot het afnemend beroepenveld van grote betekenis is.

Vaak waardeert de sector  
het externe toezicht  
als een waarborg  
van grote betekenis

### Proef met instellingsaccreditatie

In 2015 stelde toenmalig minister Bussemaker de Tweede Kamer voor om een proef met instellingsaccreditatie te introduceren. Drie hogescholen en drie universiteiten zouden kunnen deelnemen aan een experiment waarbij zij zelf de volle verantwoordelijkheid voor de waarborging van de kwaliteit van hun opleidingen zouden dragen. In de Tweede Kamer was evenwel, betrekkelijk kort na enkele geruchtmakende ‘affaires’ rond de kwaliteit van hogeronderwijsopleidingen, en kort na de introductie van het leenstelsel voor studiefinanciering, nog geen draagvlak voor het – zij het in een pilot – afschaffen van het externe toezicht op de kwaliteit. Na het vastlopen van deze discussie richtte de aandacht zich in eerste instantie op optimalisatie van het bestaande stelsel van kwaliteitszorg in Nederland, met de Wet accreditatie op maat en de herziening van de NVAO-kaders als uitkomst.

Nu is er een nieuw kabinet aangetreden. De sectorakkoorden tussen de huidige minister van onderwijs Ingrid van Engelshoven en de koepels van universiteiten en hogescholen kondigen een nieuwe verkenning aan van de mogelijkheden om de ‘opbrengst’ van het accreditatiestelsel meer in balans te brengen met de ervaren lastendruk. De minister zal “met de VSNU en de Vereniging Hogescholen verkennen hoe een betere balans gevonden kan worden tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en administratieve lastendruk anderzijds. Hierbij zal worden bekeken of instellingsaccreditatie daartoe een middel kan zijn.” Bij de behandeling in de Eerste Kamer werd erop aangedrongen die afspraak te concretiseren en van een tijdlijn te voorzien. Daarop heeft de minister beloofd vóór de zomer van 2019 met een brief te komen waarin ze ingaat op de genoemde verkenning.

### Kwaliteitsafspraken, een nieuw aspect

Voordat we tot een beoordeling van een nieuwe discussieronde over de ontwikkeling van het Nederlandse stelsel overgaan, moeten we nog stilstaan bij de beoordeling van

de kwaliteitsafspraken, een nieuw aspect in het Nederlandse stelsel. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III is afgesproken dat alle publiek bekostigde instellingen voor hoger onderwijs kwaliteitsafspraken maken met hun raden van toezicht, medezeggenschapsorganen en stakeholders; in die afspraken wordt vastgelegd hoe het geld dat met de afschaffing van het stelsel van studiefinanciering is bespaard, en aan de instellingen beschikbaar wordt gesteld, zal worden besteed. Het bedrag dat hiermee gemoeid is, beloopt in 2024 € 550 miljoen per jaar, en loopt daarna tot 2026 verder op.<sup>2</sup>

In de sectorakkoorden is afgesproken dat de middelen in principe besteed worden aan zes gezamenlijk afgesproken doelen, zoals onderwijsintensiteit, docentkwaliteit, faciliteiten, begeleiding van studenten of studiesucces. Instellingen zijn niet verplicht het geld aan al deze doelen te besteden, ze hebben binnen het afgesproken kader een behoorlijke ruimte om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Het beleid dient in goed overleg met de medezeggenschap en de externe stakeholders tot stand te komen, en uiteindelijk te resulteren in een set kwaliteitsafspraken. Deze afspraken dienen door een onafhankelijke instantie te worden beoordeeld.

Toen duidelijk was dat de koepels van universiteiten en hogescholen onder geen beding een tweede reviewcommissie wilden hebben, heeft de minister de NVAO verzocht de beoordeling van de kwaliteitsafspraken op zich te nemen. Dat gaat zij doen, waarbij de NVAO steeds heeft gesteld dat ze dit beoordelingsproces zoveel mogelijk wil invlechten in de lopende beoordelingen van instellingen voor wat betreft hun kwaliteitszorg, de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). Dat kon ze zo voorstellen omdat de NVAO in de loop van 2017 was begonnen met de tweede ronde beoordelingen van instellingen via de ITK. Het vervlechten van beide processen werd daarmee in veel gevallen mogelijk voor de beoordeling van de plannen in 2018, 2019 en begin 2020, en zeker voor de beoordeling van de resultaten. Die zullen dus worden ingevoerd in wat mogelijk de derde ronde van de ITK wordt (2023-2026) – of de eerste ronde instellingsaccreditatie.

Vorig jaar heb ik hier betoogd<sup>3</sup> dat met de tweede ronde ITK de hogescholen en universiteiten kunnen bewijzen dat ze de afgelopen jaren daadwerkelijk in staat waren om de kwaliteit van hun opleidingen zelf te bewaken, en waar nodig maatregelen te nemen om tot verbetering te komen. Wie dat succesvol heeft gedaan, en opnieuw met succes een ITK doorloopt, was (en is) mijn stelling, zou in aanmerking moeten komen voor instellingsaccreditatie, zoals hiervoor gedefinieerd.

Dit is de context waarin een verdere discussie over instellingsaccreditatie gevoerd gaat worden: politiek lijkt er weer bereidheid te zijn om erover na te denken, al moet de twijfel bij een aantal partijen – waaronder de studentenorganisa-

**Dit is de context  
waarin de discussie over  
instellingsaccreditatie  
gevoerd gaat worden**

## De voornaamste vraag zal zijn hoe instellingen zelf de zorg voor hun opleidingen willen vormgeven

ties – niet worden onderschat. De lopende beoordeling van instellingen via een ITK, in combinatie met de beoordeling van de kwaliteitsafspraken, en de voorziene combinatie van beide in een volgende ronde (2023-2026) betekenen dat het gewicht van het externe toezicht op het niveau van de instelling al is toegenomen. Daarmee wordt als het ware het pad geëffend voor de stap naar instellingsaccreditatie.

### Tijd rijp voor volgende stap

Naar mijn mening is de tijd ook rijp voor een volgende stap in het stelsel. Dat sluit aan bij Europese ontwikkelingen, bij een vervaging van het begrip opleidingen, onder andere als gevolg van de toenemende betekenis van ontwikkelingen zoals e-learning, *blended learning* en de flexibilisering van het onderwijs. Het benadrukt de exclusieve verantwoordelijkheid van het bestuur van een hogeronderwijsinstelling voor zijn opleidingen. Het geeft de instelling, van hoog tot laag, echt verantwoordelijkheid voor haar opleidingen. Bovendien is de traditionele accreditatie van opleidingen inmiddels verloren geworden tot een soort routineoefening, waarbij scherpte verloren kan gaan. Een nieuwe, ‘instellingseigen’ manier van visiteren en beoordelen van opleidingen kan nieuwe scherpte in het systeem brengen. Daarbij zou je moeten zoeken naar ruimte voor een nieuwe, onorthodoxe benadering van de kwaliteitsbewaking op opleidingsniveau, waarbij het onderwijsproces, *student centred learning*, centraal staat. De vernieuwing moet méér inhouden dan het niet langer doorsturen van visitatierapporten aan de NVAO.

Een relativering is wel op z'n plaats: je hoort vaak pleiten voor instellingsaccreditatie met het argument dat dat de (ervaren) werkdruk van kwaliteitszorg voor onderwijs zal verminderen. Zo is het zoals we hiervoor zagen ook in de sectorakkoorden verwoord. Dat argument lijkt mij onjuist. Ook in een systeem van instellingsaccreditatie zal sprake zijn van periodieke visitatie van opleidingen – en de voorbereiding daarvan kost nu eenmaal tijd en inzet van docenten en staf. Bovendien, als een bestuur echt integraal verantwoordelijk is voor de beoordeling van de kwaliteit van zijn opleidingen zal het zeker de eerste tijd ook willen bewijzen

daadwerkelijk *in control* te zijn, en dus eerder méér dan minder toezicht uitoefenen. Laten we hopen dat een eigen invulling van dit toezicht en het ‘eigenaarschap’ er dan toe leiden dat niettemin de ervaren lastendruk afneemt.

### Zorg in goede handen

De spannendste vraag bij de introductie van een nieuw stelsel is dan ook niet meer hoe je dat externe toezicht op instellingsniveau organiseert: de ITK biedt daarvoor een model, bij de voorbereiding van de al genoemde pilot van minister Bussemaker zijn daarover gedachten geformuleerd en er zijn tal van voorbeelden uit ander Europese landen, te beginnen in Vlaanderen.

Nee, de voornaamste vraag in de discussie zal zijn hoe instellingen zelf de zorg voor hun opleidingen willen vormgeven. Wat gaan zij doen om hun stakeholders, in de eerste plaats studenten, maar ook werkgevers, de samenleving en politiek Den Haag het gevoel te geven dat die zorg in goede handen is?

Het antwoord op die vraag zal naar mijn verwachting in belangrijke mate bepalen of de wetgever uiteindelijk bereid zal zijn de stap naar instellingsaccreditatie te zetten. De hogeronderwijsinstellingen en vooral de universiteiten zullen uit de ivoren toren moeten komen en ruimhartig een overtuigend en voldoende kritisch systeem van eigen beoordeling van opleiding moeten voorstellen – om een sceptisch publiek, studenten en een deel van de Tweede Kamer voorop, ervan te overtuigen dat het externe toezicht op opleidingen zoals we dat nu kennen in beginsel wordt gewijzigd. Zoals hiervoor betoogd: de uitdaging is om dat op een vernieuwende manier vorm te geven, waarbij de kern van het onderwijsproces centraal staat.

### Randvoorwaarden blijven van belang

Niettegenstaande mijn pleidooi voor vernieuwing is en blijft ook in een stelsel van instellingsaccreditatie een aantal randvoorwaarden en kaders van belang voor de kwaliteitszorg rond opleidingen.

Om te beginnen is het goed om er nog eens op te wijzen dat de ESG vragen dat alle opleidingen periodiek gevisiteerd worden door een commissie van onafhankelijke, gezaghebbende deskundigen inclusief een studentlid (peerreview). Maar, meer dan nu het geval is, heeft een instelling die over een instellingsaccreditatie beschikt de mogelijkheid om dat soort visitatieprocessen naar eigen voorkeur in te richten. De wetgever zal dan ook voldoende ruimte voor die eigen invulling moeten bieden en niet meer moeten vragen dan in de ESG is vastgelegd.

Interessant wordt hoe instellingen omgaan met informatie aan het publiek. Maken ze visitatierapporten direct openbaar, laten ze zien wat ze met verbeter suggesties doen? En wat gebeurt er als een visitatiecommissie een opleiding als

## De overheid zal dan moeten accepteren dat ze gefaseerd zicht krijgt op de doorwerking van haar beleid

ondermaats beoordeelt, als de kwaliteit tekortschiet? Wordt het herstel van de tekortkomingen dan aan het bestuur van de instelling overgelaten, of komt er een externe toezichthouder in beeld om te volgen wat er gebeurt?

Hoe gaan we om met signalen (klachten van studenten, docenten, werkgevers) dat er problemen bij een of meer opleidingen zijn? In eerste instantie is uiteraard het bestuur van de instelling aan zet, maar komt ook een externe toezichthouder in actie bij aanhoudende klachten? En komt er, naast het intern toezicht, een op steekproeven en dataverzamelingen gebaseerde risicogerichte monitoring van de kwaliteit van bepaalde opleidingen of clusters van vergelijkbare opleidingen? Slim gebruik van data moet het mogelijk maken om zicht te krijgen op opleidingen, domeinen of instellingen waar de kwaliteit onder druk staat en risico's ontstaan. In dergelijke situaties zou de externe toezichthouder verdiepend onderzoek kunnen doen.

Een bijzonder punt van aandacht vormen de opleidingen die een specifiek civiel effect hebben in de vorm van het recht een beroep uit te oefenen. Dat geldt bijvoorbeeld voor fysiotherapeuten, scheepsofficieren, accountants, artsen en architecten. Nu is een NVAO-accreditatie van de opleiding voldoende grond voor erkenning van de beroepskwalificaties. Om het afnemend veld en de samenleving blijvend het vertrouwen te geven dat deze opleidingen nog altijd tot gekwalificeerde beroepsbeoefenaren opleiden, zouden ze bij de instellingsaccreditatieprocessen extra aandacht moeten krijgen.

Een volgende vraag betreft de nieuwe opleidingen. Op dit moment wordt de eerste accreditatie van een opleiding door de NVAO zelf uitgevoerd. De overweging daarbij is dat je met zo'n Toets Nieuwe Opleiding (TNO) een nieuwe opleiding toegang tot het stelsel verschaft; de poortwachtersfunctie van de NVAO legitimeert een zwaardere procedure. Blijft die taak bij de NVAO, net zoals dat in Vlaanderen het geval is?

### Breder sturingsarrangement

In een volgende fase in het Nederlandse stelsel kun je ook denken aan een breder, nieuw sturingsarrangement tussen overheid en instellingen: de overheid formuleert haar beleid in een strategische agenda, normaal gesproken in een vierjaarscyclus. Parallel daaraan beoordeelt een externe toezichthouder periodiek hoe het staat met het onderwijsbeleid, de kwaliteit van het onderwijs en de borging daarvan door instellingen, waarbij hij ook kijkt naar de doorwerking van het overheidsbeleid. Interessant is daarbij dat dat niet op één vast moment voor alle instellingen gebeurt, maar op een per instelling wisselend moment, passend bij de strategische interne besturingscyclus van die instelling. Dat zal intern ongetwijfeld de stabiliteit bevorderen en werkdruk beperken. De overheid zal dan moeten accepteren dat ze gefaseerd zicht krijgt op de doorwerking van haar beleid. Denkbaar is dat in deze cyclus ook andere aspecten van beleid, vooral onderzoek en valorisatie worden beoordeeld.

We zullen zien welke aspecten uiteindelijk in wetgeving worden vastgelegd. De sector zal terughoudendheid bepleiten, maar als die daadwerkelijk een stap naar instellingsaccreditatie wil zetten, en een deels sceptisch publiek het gevoel wil geven dat de tijd daar ook rijp voor is, lijkt het eerder verstandig om ruimhartig te zijn.

Het kan een boeiende gedachtewisseling worden. Bij de vorige discussie stonden verschillende spelers uiteindelijk eerder tegenover elkaar. Wil ze deze keer kans op succes hebben, dan is samen optrekken een eerste vereiste. Dat is niet eenvoudig, maar de totstandkoming van de sectorakkoorden toonde aan dat het kan.

### Anne Flierman

is voorzitter van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie en lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor het CDA

### Noten

- 1 Sectorakkoord wetenschappelijk onderwijs, p. 12, Sectorakkoord Hoger Beroepsonderwijs, p. 11.
- 2 Sectorakkoord wetenschappelijk onderwijs, p. 6, Sectorakkoord Hoger Beroepsonderwijs, p. 6.
- 3 'We kunnen wel degelijk nieuwe stappen zetten', Anne Flierman, *Thema* 2017 (4), p. 24-28.