Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

ONDERZOEK ACCREDITATIESTELSEL HOGER ONDERWIJS

Eindrapport

Utrecht, maart 2024

Voorwoord

We kunnen tevreden zijn met de werkwijzen voor de opleidingsbeoordelingen in het huidige accreditatiestelsel van het Nederlandse hoger onderwijs. Dat was de conclusie aan het eind van deel 1 van het onderzoek naar het accreditatiestelsel. Nu, na afronding van het tweede deel, blijft deze conclusie overeind. De werkwijzen bij de visitatie en de accreditatie van bestaande opleidingen zijn over het algemeen in orde.

Wel zien we een belangrijk punt van aandacht en dat is het zogenaamde 'toezichtsgat'. Opleidingen worden eens in de 6 jaar beoordeeld. En in 6 jaar kan een opleiding veranderen. Vaak in positieve zin door innovaties. Maar soms ook krijgt de inspectie signalen dat er met de kwaliteit van een opleiding wat mis is. Met een dergelijk signaal over de kwaliteit kan de inspectie niets doen zolang er geen wetten en regels overtreden worden. Ook de NVAO kan niets doen omdat zij gebonden is aan de termijn van de zes-jaarlijkse accreditaties. De inspectie wil graag met de minister en NVAO in gesprek over oplossingen om dit 'toezichtsgat' te dichten.

Inmiddels werkt de minister aan een systeem van instellingsaccreditatie. De inspectie wil graag benadrukken dat ook dat systeem aan de standaarden waarop wij de accreditatie beoordelen (onafhankelijkheid, deskundigheid, betrouwbaarheid & validiteit, stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie) moet voldoen. Een nieuw systeem moet minimaal even goed zijn als het huidige accreditatiestelsel.

De aanbevelingen die wij doen voor het huidige stelsel gelden dus ook voor instellingsaccreditatie. Voor de nieuwe manier van opleidingsbeoordelingen hebben we nog een aantal extra aandachtspunten. Die betreffen de onafhankelijkheid en de betrouwbaarheid en validiteit.

Het belang van een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) die de kwaliteit van het hoger onderwijs borgt en stimuleert kan wat ons betreft niet overschat worden. Er is een onafhankelijke organisatie nodig die bepaalt wat een onafhankelijke en deskundige beoordeling van een opleiding inhoudt op basis van landelijke kaders en standaarden.

Onze studenten aan hogescholen en universiteiten hebben recht op onderwijs van ten minste voldoende kwaliteit. De werkwijze bij de huidige opleidingsbeoordelingen voldoen daaraan; laten we het goede behouden en – in welk systeem dan ook – nog verder versterken.

Ria Westendorp
Plaatsvervangend inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord
Samenvatting (NL)
Summary (EN)

1 Inleiding

2 Beschrijving accreditatiestelsel en proces
2.1 Korte schets van het accreditatiestelsel
2.2 Proces: chronologisch verloop accreditatie en visitatie

3 Werkwijze gericht op stimulerende werking
3.1 Stimulerend effect van de werkwijze, zoals beoogd door wetgever en NVAO
3.2 Ervaringen instellingen met betrekking tot stimulerende werking
3.3 Oordeel inspectie over de werkwijze rond stimulerende werking

4 Werkwijze gericht op ervaren lasten
4.1 Beoogde beperking van lasten door wetgever en NVAO
4.2 Ervaringen instellingen met betrekking tot ervaren lasten
4.3 Oordeel inspectie over de werkwijze rond ervaren lasten

5 Werkwijze gericht op dekking
5.1 Bedoelde dekking door wetgever en NVAO
5.2 Ervaringen instellingen met dekking
5.3 Ervaringen en wensen van studentorganisaties met dekking
5.4 Illustratie uit visitatierapporten
5.5 Oordeel inspectie over de werkwijze bij dekking

6 Werkwijze gericht op transparantie
6.1 Bedoelde transparantie door wetgever en NVAO
6.2 Ervaringen instellingen met transparantie
6.3 Ervaringen studenten- en werkgeversorganisaties met transparantie
6.4 Analyse visitatierapporten, accreditatiebesluiten en ontwikkelgesprekken
6.5 Oordeel inspectie over de werkwijze bij transparantie

7 Conclusies over de werkwijze m.b.t. stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie

8 Onafhankelijkheid, deskundigheid, validiteit en betrouwbaarheid: de conclusies over deze werkwijze uit het eerste deel van het inspectie onderzoek

9 Beschouwing en aanbevelingen

Bijlage: Overzicht aanbevelingen
Afkortingen
Literatuurlijst

Samenvatting

Aanleiding
De taak van de inspectie is om periodiek het accreditatiestelsel te onderzoeken. Daarvoor heeft de inspectie een onderzoekskader (Inspectie van het Onderwijs, 2020) opgesteld waarmee we het accreditatiestelsel beoordelen. Studenten aan geaccrediteerde opleidingen kunnen er momenteel vanuit gaan dat hun opleiding voldoet aan de basiskwaliteit; dat is de grote verworvenheid van ons accreditatiestelsel. Om dit in toekomst te behouden, moet het accreditatiestelsel mee-ontwikkelen met bewegingen in het hoger onderwijs (ho). Daar wil de inspectie met dit onderzoek aan bijdragen.

Onderzoeksvraag
Dit onderzoek richt zich op de huidige werkwijze bij de beoordelingen van bestaande opleidingen. De werkwijze omvat regelgeving, procedures, formulieren en kaders. Anders dan in eerdere inspectieonderzoeken, beoordelen we in dit rapport niet de *gerealiseerde* stimulerende werking of de *gerealiseerde* lasten. We beoordelen de *werkwijzen* die erop gericht zijn om die stimulerende werking en beperkte lasten tot stand te brengen. De inspectie koos hiervoor om op korte termijn een bijdrage te leveren aan de discussie over de inrichting van het accreditatiestelsel, die begin 2023 volop speelde. De minister wilde verdere stappen zetten richting instellingsaccreditatie (IA) en daarmee de huidige werkwijze ingrijpend veranderen. Een vraag die bij het zetten van deze stappen beantwoord moet worden, is wat er valt te leren uit de huidige werkwijze bij opleidingsbeoordelingen en accreditaties.

We beantwoorden de volgende onderzoeksvraag: in welke mate draagt de huidige werkwijze bij aan stimulerende, beperkt belastende, maar ook dekkende en transparante beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen?

De resultaten van dit onderzoek naar het accreditatiestelsel moeten helpen bij de versterking van de werkwijze bij opleidingsbeoordelingen en accreditaties binnen het huidige accreditatiestelsel. Ook formuleren we op basis van de ervaringen met dit accreditatiestelsel aandachtspunten voor de uitwerking van een systeem met IA, dat de minister aankondigde.

Conclusie
Op grond van beide deelonderzoeken, oordelen wij dat de huidige werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen binnen het accreditatiestelsel over het algemeen voldoet. De werkwijze draagt voldoende bij aan de onderzochte standaarden uit het inspectiebeoordelingskader, namelijk de onafhankelijkheid, deskundigheid, betrouwbaarheid & validiteit (zoals onderzocht in deel 1). En aan de stimulerende werking, de beperking van de ervaren lasten en de transparantie (zoals onderzocht in dit eindrapport). Echter vindt de inspectie dat de werkwijze onvoldoende bijdraagt aan de dekking. Dat lichten we hieronder toe.

Stimulerende werking
De stimulerende werking krijgt vooral vorm in de voorbereiding van de opleiding en in de gesprekken met de peers. De periodieke terugkeer van de accreditatie helpt opleidingen om tijd te maken voor zelfreflectie. Daarbij is het van groot belang het proces samen met collega's te doorlopen. Veel gespreksdeelnemers ervaren weinig stimulerend effect van het ontwikkelgesprek en van de groepsgewijze visitatie.

Ervaren lasten
De lasten worden over het algemeen als proportioneel en functioneel ervaren. Veel gespreksdeelnemers zien het bezoek niet als last, maar als inspirerend. Alleen de groepsgewijze visitatie en (de rapportage over) het ontwikkelgesprek vormen voor velen een last zonder meerwaarde.

Dekking
De inspectie vindt dat de werkwijze bij beoordelingen van bestaande opleidingen onvoldoende bijdraagt aan de dekking, omdat het object van accreditatie niet helder is. In de werkwijze is onduidelijk hoe volledig een panel een opleiding moet beoordelen. Deze onduidelijkheid speelt vooral een rol als een instelling een opleiding erg breed invult, met veel verschillende afstudeerrichtingen, varianten of locaties. Dan differentieert het visitatiepanel in haar visitatierapport niet als het gaat om de oordelen en maar heel weinig bij de onderbouwing naar de verschillende afstudeerrichtingen, varianten of locaties. Het accreditatiebesluit zelf slaat, conform de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), op alles wat onder een opleiding valt. Daarbij wordt niet gedifferentieërd naar locaties, varianten of afstudeerrichtingen. Dit gaat niet goed samen met sommige passages uit het onderzoekskader van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Die geven aan dat alle vormen van onderwijs beoordeeld moeten worden. Daarnaast vindt de inspectie dat het accreditatiestelsel onvoldoende de externe verantwoording regelt van opleidingen in afbouw; de WHW omvat geen bepalingen die instellingen (zorg)plichten opleggen als ze er zelf voor kiezen een opleiding af te bouwen. Ook hoeft noch inspectie noch NVAO geïnformeerd te worden. Dat maakt de positie van studenten van een opleiding in afbouw kwetsbaar.

Transparantie
Accreditatiebesluiten en onderliggende visitatierapporten zijn veelal goed vindbaar op de NVAO-website. De leesbaarheid van de rapportages voldoet. Omdat deze documenten openbaar en toegankelijk zijn, vinden we dat de werkwijze voldoende bijdraagt aan transparantie. Wel zijn er aandachtspunten als het gaat om de transparantie van (de opvolging van) aanbevelingen én van informatie over verschillende studierichtingen, varianten en locaties.
De inspectie raadt aan dat de NVAO meer werk maakt van vergelijkende, thematische analyses. Zowel op basis van de visitatierapporten als van de aanvullende gesprekken, zodat de analyses meer diepgang bieden. Dergelijke thematische analyses zullen, meer dan de opleidingsspecifieke rapporten, interessant zijn voor maatschappelijke belanghebbenden. Zeker als daarin een landelijk beeld wordt geschetst van de ontwikkelingen in het ho ten aanzien van maatschappelijke onderwerpen die direct onderdeel uitmaken van de basiskwaliteit van opleidingen. Denk aan de kwaliteit van de stage- of studiebegeleiding of het sociaal veilige lesklimaat.

Verbeteringen
Hoewel de inspectie oordeelt dat de werkwijze bij de beoordeling van bestaande opleidingen binnen het huidige accreditatiestelsel in de basis voldoet, vinden we enkele verbeteringen van de werkwijze noodzakelijk om de stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie verder te bevorderen. In deel 1 formuleerden we al adviezen om de werkwijze te versterken als het gaat om betrouwbaarheid & validiteit, onafhankelijkheid en deskundigheid.

Om alle aanbevelingen voor de werkwijze te formuleren, bekeken we de conclusies over de 7 onderzochte standaarden in samenhang. De aanbeveling voor het aanpassen van een bepaalde werkwijze kan namelijk voor de ene standaard positief en voor de andere negatief uitpakken. Daarom is een visie op het gewicht van de verschillende standaarden en de onderlinge samenhang nodig. We hebben de volgende benadering: de inspectie legt de prioriteit bij de standaard betrouwbaarheid & validiteit. De standaarden onafhankelijkheid en deskundigheid dragen bij aan de realisatie van betrouwbare en valide oordelen. Deze 3 standaarden zeggen iets over hoe realistisch de oordelen en accreditaties zijn. De dekking geeft aan waarover die oordelen en accreditaties worden uitgesproken. Vervolgens komen op de tweede plaats de 3 andere standaarden: stimulerende werking, ervaren lasten en

transparantie. Als we ervan overtuigd zijn dat betrouwbare en valide oordelen worden gegeven, kunnen we bekijken welke werkwijze ervoor zorgt dat die oordelen zo stimulerend en transparant mogelijk zijn én zo min mogelijk lasten meebrengen. De inspectie doet aanbevelingen vanuit deze benadering. De belangrijkste 9 aanbevelingen uit het gehele onderzoek (deel 1 en dit eindrapport) vatten we hieronder samen.

Aanbeveling 1: beperk de perverse prikkel
De inspectie raadt de minister aan om de onafhankelijkheid in een peersysteem verder te versterken door de financieringssystematiek aan te passen. Deze geeft nu een perverse prikkel, want de beoordelaar betaalt degenen die de beoordeling organiseren en uitvoeren. Dat kan de peers en secretarissen een impuls geven om positiever te beoordelen. En het kan instellingen motiveren om de kostbare visitatie niet uitgebreider – en dus duurder – te organiseren dan strikt noodzakelijk is.

Aanbeveling 2: rapporteer expliciet over maatschappelijke thema's
De inspectie raadt de minister aan om thema's te introduceren die in visitatierapporten tijdelijk expliciete aandacht moeten krijgen. Een draagvlak voor het accreditatiestelsel vraagt om aansluiting tussen maatschappelijke zorgen over de kwaliteit van het ho en wat er in visitatierapporten wordt beschreven. De thema's kunnen binnen de bestaande standaarden een plaats krijgen als onderdeel van de basiskwaliteit.

Aanbeveling 3: maak thematische analyses beter beschikbaar
Visitatierapporten en accreditatiebesluiten vormen de openbare verantwoording over de kwaliteit van het ho. Het is goed dat die er is, maar studenten, werkgevers en maatschappelijke belanghebbenden lezen de documenten nauwelijks. Zij zijn weinig in deze opleidingsspecifieke informatie geïnteresseerd. Analyses over een thema dat onderdeel is van de basiskwaliteit en dat vele opleidingen betreft, kan waarschijnlijk op meer belangstelling rekenen. Zeker als het thema aansluit bij het maatschappelijke debat. Een dergelijke analyse biedt opleidingen ook de mogelijkheid van elkaar te leren. De Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG, Standard 2.8) noemt het maken van vergelijkende analyses een taak van de NVAO.

Aanbeveling 4: versterk de beoordeling van standaard 1
Visitatiepanels zijn terughoudend in hun kritische opmerkingen over standaard 1: beoogde leerresultaten. Dat komt uit vrees dat opmerkingen de aanleiding zouden kunnen zijn om de opleiding niet meer te erkennen en/of te bekostigen. De inspectie raadt de minister aan een hersteltermijn bij standaard 1 in te voeren (evenals een hersteltermijn mogelijk is bij andere standaarden), die het liefst kort is. Dat kan een kritischere beoordeling van deze standaard bevorderen; zonder hersteltermijn kan de neiging bestaan om problemen onder tafel te schuiven. Daarnaast adviseert de inspectie de NVAO om het visitatiepanel te verplichten expliciet te onderbouwen waarom een opleiding gericht op beroepsvereisten hier ook werkelijk aan voldoet.
Een alternatief voor het invoeren van een hersteltermijn bij standaard 1 kan zijn om een procedure in het leven te roepen die vergelijkbaar is met de Vlaamse procedure. Daarin worden de landelijke leerresultaten per opleiding door de NVAO gevalideerd. De inspectie raadt aan die mogelijkheid in ieder geval te verkennen.

Aanbeveling 5: verhelder het object van accreditatie
De inspectie raadt de minister, en ter operationalisatie daarvan de NVAO, aan om het object van accreditatie te verduidelijken. Nu bestaat enerzijds de ambitie om alle varianten, locaties, afstudeerrichtingen en andere routes binnen een opleiding te beoordelen. Anderzijds besteden visitatiepanels verhoudingsgewijs beperkte tijd aan complexe opleidingen en differentiëren zij weinig in de visitatierapporten. Het

accreditatiebesluit moet volgens de wet over de gehele opleiding gaan, ook al wordt de opleiding breed ingevuld. Een gevolg is dat visitatierapporten nu soms abstract geformuleerd worden, wat de betrouwbaarheid & validiteit van de beoordeling, de stimulerende werking en de transparantie niet ten goede komt. Een erg gedetailleerde, volledige beoordeling heeft weer als nadeel dat deze veel lasten meebrengt voor de opleiding. Een verheldering van de gewenste werkwijze door minister en NVAO is nodig.

Aanbeveling 6: *verken reële mogelijkheden voor kleine visitatiegroepen*
We bevelen de minister en de NVAO aan om procedures te introduceren die het makkelijker maken om kleine clusters te vormen van minimaal 3 of 4 opleidingen van verschillende instellingen. Groepsgewijze visitatie draagt bij aan de betrouwbaarheid & validiteit van oordelen. Maar veel gespreksdeelnemers vinden de lasten erg hoog. Instellingen en NVAO kunnen de bestaande mogelijkheden verder verkennen. Daarnaast zouden de lasten beperkt kunnen worden als instellingen meer praktische mogelijkheden krijgen om kleinere visitatiegroepen met verschillende inleverdata te vormen. Een ander bezwaar tegen groepsgewijze visitatie komt van gespreksdeelnemers die liever een internationale vergelijking zien. Er is geen twijfel over dat een opleiding alleen een Nederlands getuigschrift mag uitreiken op basis van een accreditatie door de NVAO. De inspectie doet de suggestie aan de minister, NVAO en internationaal georiënteerde opleidingen om in een pilot te verkennen of de NVAO haar accreditatie van een Nederlandse opleiding meer zou kunnen baseren op een buitenlandse accreditatie. Tenminste als de buitenlandse accreditatie is verleend door een andere accreditatieorganisatie die net als de NVAO geregistreerd is in EQAR, na visitatie in een internationaal samengestelde visitatiegroep.

Aanbeveling 7: heroverweeg ontwikkelgesprekken
De inspectie raadt de minister aan om de ontwikkelgesprekken, zoals geïntroduceerd in 2018, te heroverwegen. Het oorspronkelijke doel hiervan was om een opener gesprek te krijgen tussen de peers en de opleiding. Dat slaagt niet, omdat opleidingen het geforceerd vinden om het verantwoorden tijdens de visitatie en het zich verbeteren tijdens het ontwikkelgesprek van elkaar te scheiden. Deze elementen lopen door elkaar, omdat de peers hun vragen steeds meer op een constructieve, ontwikkelingsgerichte manier stellen. De vraag is of er een ander doel is dat de verplichting om een ontwikkelgesprek te voeren, rechtvaardigt. Met de introductie van het ontwikkelgesprek hebben de aanbevelingen aan de opleidingen een minder duidelijke plek gekregen in het visitatierapport. Die systematische aandacht voor aanbevelingen in het visitatierapport zou terugkeer verdienen.

Aanbeveling 8: professionaliseer panels
De deskundigheid van visitatiepanels is van groot belang voor de betrouwbaarheid & validiteit van de oordelen en voor het stimulerend gesprek met de opleidingen. De inspectie raadt de NVAO, mogelijk in samenwerking met evaluatiebureaus, haar professionaliseringsaanbod verder te verbreden. Professionalisering kan gaan om de bewustwording van onafhankelijkheidsissues, de visitatievaardigheden, de kennis van specifieke onderwijsconcepten, of (voor studenten en buitenlandse panelleden) de aanvullende informatie over de organisatie van opleidingen. De inspectie raadt instellingen aan om meer dan nu te stimuleren dat deskundige medewerkers zich beschikbaar stellen voor visitatiepanels. Deelname aan de professionalisering met betrekking tot kwaliteitszorg kan, ook voor de verdere ontwikkeling van de deelnemer in de eigen ho-instelling, van grote waarde zijn.

Aanbeveling 9: verken verder en begrens vormvrijheid
Opleidingen maken nu maar beperkt gebruik van de mogelijkheden van de vormvrijheid van het bezoek. Tegelijkertijd hoorde de inspectie voorbeelden van

bezoekprogramma's die de betrouwbaarheid & validiteit van de oordelen van het visitatiepanel in gevaar kunnen brengen. Denk aan het ontbreken van een apart gesprek met studenten. Daarom raadt de inspectie de NVAO aan om in de werkwijze heldere kaders voor de vormvrijheid te scheppen. Die moeten ervoor zorgen dat panels voldoende basisinformatie hebben. De inspectie raadt instellingen aan om gezamenlijk te overwegen of en, zo ja, welke meerwaarde het benutten van vormvrijheid binnen de door de NVAO geschetste kaders kan hebben. Goede voorbeelden kunnen gedeeld worden.

Vooruitblik IA
De inspectie onderzocht de werkwijze bij de beoordelingen en accreditaties van de bestaande opleidingen binnen het huidige accreditatiestelsel. Daaruit concludeerden we dat deze over het algemeen voldoet. Daarbij formuleerden we verschillende aanbevelingen waarvan we hierboven de 9 belangrijkste samenvatten.
Inmiddels werkt de minister aan een systeem van IA. Hierbij mogen instellingen, na een Toets Instellingsaccreditatie, de opleidingsbeoordelingen zelf organiseren zonder bemoeienis van de NVAO. Hoe die opleidingsbeoordelingen en hoe de Toets Instellingsaccreditatie eruit zullen zien, is nog niet duidelijk. De inspectie vindt dat de kwaliteitseisen uit het inspectiebeoordelingskader overeind blijven, ongeacht van hoe dit nieuwe systeem eruit gaat zien. Ieder systeem moet de onafhankelijkheid, deskundigheid, betrouwbaarheid & validiteit, stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie borgen.

Mochten in de uitwerking van IA een aantal huidige procedures en kaders blijven bestaan, dan gelden de eerder gedane 9 aanbevelingen onverkort bij de invoering hiervan IA. Het nieuwe stelsel moet minimaal dezelfde onafhankelijkheid, betrouwbaarheid & validiteit leveren als het huidige stelsel. De inspectie doet de volgende aanbevelingen voor de uitwerking van een systeem met IA:

- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) verplicht, landelijk operationaliseert, wat onafhankelijkheid en deskundigheid inhoudt.
- Zorg dat de onafhankelijkheidseisen voor alle leden van het visitatiepanel en voor de secretaris gelden.
- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) de samenstelling van de panels vooraf goedkeurt en zo zicht houdt op de verschillende interpretaties van onafhankelijkheid en deskundigheid. Een check vooraf werkt ook preventief.
- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) een landelijk geldend beoordelingskader met beslisregels ontwikkelt. Daarin krijgen kenmerken van de basiskwaliteit die maatschappelijk relevant worden geacht tijdelijk een plek.
- Behoud de integrale beoordeling waarbij alle standaarden van het beoordelingskader in samenhang door een panel worden beoordeeld.
- Zorg dat een visitatiepanel gezamenlijk tot dat integrale oordeel komt.

Toezichtsgat
De inspectie concludeerde dat de huidige werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen over het algemeen voldoet. De werkwijze draagt eraan bij dat studenten uit kunnen gaan van de kwaliteit van hun opleiding op het moment van accreditatie. Maar opleidingen veranderen in de loop van 6 jaar tussen 2 accreditaties. Vaak in positieve zin door innovaties, maar soms krijgt de inspectie signalen dat er iets mis is met de kwaliteit van een opleiding. De inspectie kan niets doen met een dergelijk signaal over de kwaliteit, zolang er geen regelgeving in het geding is. Ook de NVAO kan niets doen, omdat zij gebonden is aan de termijn van de 6-jaarlijkse

accreditaties. De inspectie wil graag met de minister en NVAO in gesprek over maatregelen om dit zogenoemde toezichtsgat te dichten.

Summary

Background
The Inspectorate is tasked with conducting periodic reviews of the accreditation system. To this end, the Inspectorate has drawn up an inspection framework (Inspectorate of Education, 2020) for assessing the current accreditation system. At present, students who are enrolled in accredited programmes can safely assume that their programmes meet basic quality standards – a major achievement on the part of our accreditation system. To maintain these quality standards going forward, the accreditation system must continue to evolve along with developments in higher education. The Inspectorate believes that this report will contribute to that goal.

Research question
This report focuses on the methods currently used to assess existing educational programmes. These methods include regulations, procedures, forms, and frameworks. Unlike in previous reviews, we will not be evaluating the *effect* of measures designed to encourage growth or reduce the administrative burden imposed by the accreditation process. Instead, we will limit ourselves to evaluating the *methods* used to bring these things about. This was a deliberate choice on the part of the Inspectorate, as it sped up the review process, allowing us to join in the discussion about the future of our accreditation system that was in full swing in early 2023. At that time, the Minister of Education sought to take further steps toward establishing a system of institutional accreditation (IA), which would involve sweeping changes to the current system. Before taking these steps, however, it is vital to consider what we can learn from existing assessment and accreditation methods.

In this report, we answer the following research question: to what extent do our current methods for assessing and accrediting existing programmes result in inspiring, minimally burdensome, and transparent evaluations with a clear scope of existing educational programmes ?

The results of this investigation can be used to improve assessment and accreditation methods under the current accreditation system. In addition, we have drawn on our experience with this system to formulate a number of recommendations to keep in mind while designing the IA system announced by the minister.

Conclusion
Based on the findings in this portion of the report and in Part I, we conclude that the assessment and accreditation methods for existing study programmes under the current accreditation system are generally satisfactory. They provide adequate support for the standards defined in our inspection framework: reliability and validity, independence, and professionalism (which were examined in Part I of this report), as well as encouraging growth, minimising the burden on institutions, and ensuring transparency (which will be discussed in this portion of the report). However, the Inspectorate found that the current working methods do not provide adequate guidance in terms of scope. This issue will be discussed in more detail below.

Encouraging growth
Assessments' contributions to encouraging growth are most clearly visible during the preparatory phase and during discussions with peers on the assessment panel. The periodic nature of the accreditation process encourages programmes to make time for self-reflection. Throughout this process, it is crucial for colleagues to engage with one another. Many respondents told us that the development dialogue and cluster-based assessments offered little in the way of encouragement or inspiration.

Perceived administrative burden

In general, most respondents felt that the amount of extra work involved in the assessment process was both reasonable and functional. Many saw the site visit not as an additional burden, but as a source of inspiration. However, the cluster-based assessments and the development dialogues (and in particular, having to write a report afterwards) were perceived by many to be an extra burden with no clear benefit.

Scope
The Inspectorate believes the methods for assessing existing programmes to be inadequate when it comes to scope, as the object of accreditation is not always clear. The current working methods offer little guidance on how thorough panels should be in their evaluations. This ambiguity is particularly troublesome when it comes to broadly defined programmes that offer many different areas of specialisation, modes of study, or locations. In cases such as these, assessment panels do not differentiate between the various parts of the programme at all in terms of their conclusion, and only a little when it comes to explaining their reasoning. In accordance with the Higher Education and Scientific Research Act (WHW), the results of an accreditation assessment apply to all parts of the programme in question. No distinction is made between different locations, modes of study, or areas of specialisation. This practice is at odds with certain passages in the assessment framework published by the Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders (NVAO), which stipulates that all parts of the programme must be evaluated. In addition to these issues, the Inspectorate found that the current accreditation system does not provide adequate external accountability regarding programmes that are being discontinued. The WHW does not impose any requirements on institutions if they decide to phase out programmes themselves. In such cases, the institutions are under no obligation to inform either the Inspectorate or NVAO. This leaves students enrolled in programmes that are being discontinued in a vulnerable position.

Transparency
Accreditation decisions and assessment reports are generally easy to find on NVAO's website. The reports are sufficiently clear and readable. As these documents are freely available to the public, we feel that the current working methods offer enough transparency. However, transparency could be improved when it comes to the panels' recommendations (and the degree to which institutions put these recommendations into practice), as well as information about different specialisations, modes of study, and locations.
The Inspectorate recommends that NVAO devote more time to producing comparative, thematic analyses based on both the assessment reports and supplementary interviews. This will result in deeper, more comprehensive reports. These types of thematic analyses will be of greater interest to societal stakeholders than programme-specific reports, particularly if they shed light on how higher education in the Netherlands is responding to social issues that directly affect the quality of educational programmes. These issues include things like fostering a safe, inclusive learning environment and providing high-quality support and guidance for students.

Areas for improvement
While the Inspectorate found the methods for evaluating existing educational programmes under the current accreditation system to be satisfactory on the whole, a number of improvements are necessary in order to further encourage growth, minimise the burden on institutions and ensure transparency and a clear scope. In Part I of this report, we provided a number of recommendations designed to enhance the reliability and validity, independence and professionalism of the current working methods.

While formulating our final recommendations on the subject, we took a closer look at our conclusions for each of the seven standards defined in the inspection framework, paying particular attention to the interplay between them. After all, changing the way things are done could potentially have a positive impact on one standard and a negative impact on another. For this reason, it is essential to have a clear idea of the relative importance of the various standards and how they relate to one another. The Inspectorate determined that the standard 'reliability and validity' must have the highest priority. This standard is supported by the standards 'independence' and 'professionalism', which help to achieve valid, reliable judgements. Together, these three standards determine the degree of confidence we can have in assessments and accreditations. The standard 'scope' tells us what those assessments and accreditations are about. Finally, we have the three remaining standards: 'encouraging growth', 'perceived administrative burden' and 'transparency'. Once we are confident that the assessment's conclusions are both valid and reliable, we can look for ways to make those conclusions as inspiring and transparent as possible, while minimising the administrative burden they place on the institution. The Inspectorate's recommendations should all be viewed through this lens. Below are the nine most important recommendations from the report as a whole (both this document and Part I).

Recommendation 1: Limit 'perverse incentives'
The Inspectorate recommends that the minister update the funding system for assessments in order to enhance the independence of the peer-based panels. In its current form, the funding system provides a 'perverse incentive' because the parties responsible for conducting the assessment are paid by the institutions they are assessing. This could potentially encourage peers or panel secretaries to evaluate the institutions more favourably. It could also discourage institutions from conducting more extensive – and therefore more expensive – assessments.

Recommendation 2: Report on socially relevant topics
The Inspectorate recommends that the minister designate topics that temporarily merit a greater focus within the assessment reports. Public support for the accreditation system depends on connecting the contents of assessment reports to broader social concerns about the quality of higher education in the Netherlands. These topics can be accommodated within the existing standards for basic quality.

Recommendation 3: Improve access to thematic analyses
Public access to assessment reports and accreditation decisions ensures that institutions of higher education are held accountable for the quality of the education they provide. While it is important that these documents exist, in practice they are rarely consulted by students, employers, or other societal stakeholders, who have little interest in such programme-specific information. Instead, these groups are more likely to be interested in analyses that compare multiple programmes and are centred around topics that contribute to basic quality standards, particularly if these topics involve relevant social issues. This type of analysis would also allow educational programmes to learn from one another. According to the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG, Standard 2.8), comparative analysis is one of NVAO's responsibilities.

Recommendation 4: Improve assessment of Standard 1 Intended Learning Outcomes
Assessment panels are often reluctant to offer criticism when it comes to Standard 1: Intended Learning Outcomes for fear that negative comments could be used to justify cutting funding and/or revoking accreditation for the programme. The Inspectorate recommends that the minister introduce a (preferably brief) remediation period for Standard 1, an option that is already available for other standards. A remediation period may encourage a more critical assessment of this standard, making it less likely for problems to be swept under the carpet. In addition, the Inspectorate recommends

that NVAO require assessment panels to provide specific examples of how programmes meet professional requirements within their respective fields.
Instead of introducing a remediation period for Standard 1, another alternative could be to adopt a procedure similar to the one used in Flanders, where all discipline-specific learning outcomes must be validated by NVAO. At the very least, the Inspectorate recommends exploring this option.

Recommendation 5: Clarify the object of accreditation
The Inspectorate recommends that the minister, along with NVAO for operationalisation purposes, identify a clear object for accreditation. While assessment panels may strive to evaluate all the many specialisations, locations, study modes, and learning pathways within a particular programme, most devote comparatively little time to more complex programmes and provide little differentiation in their reports. By law, accreditation decisions must apply to the educational programme as a whole, even if the programme encompasses a wide range of different options. As a result, assessment reports are sometimes highly generalised or abstract, which has a negative impact on the reliability and validity of their conclusions, their ability to inspire growth and their transparency. However, requiring extremely detailed and comprehensive assessments would impose an unreasonable burden on the programmes. The minister and NVAO should provide clearer expectations regarding the desired approach.

Recommendation 6: Explore viable options for smaller assessment clusters
We recommend that the minister and NVAO introduce procedures to make it easier to form small clusters of three or four educational programmes from different institutions. While cluster-based assessments offer greater reliability and validity, many respondents felt that they impose too great an administrative burden. Institutions and NVAO may wish to further explore their options under the current system. In addition, the administrative burden could be reduced by providing institutions with more practical opportunities to form smaller assessment clusters with different submission deadlines. A further objection to cluster-based assessments was voiced by respondents who would prefer to see comparisons at the international level. It goes without saying that educational programmes in the Netherlands may only award diplomas on the basis of NVAO accreditation. However, the Inspectorate suggests that the minister, NVAO, and internationally oriented educational programmes consider launching a pilot programme to explore whether NVAO could base the accreditation of certain Dutch programmes on foreign accreditation standards. Naturally, any such foreign accreditation would need to be granted by an agency that, like NVAO, is listed in the European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR), and there would need to be an external assessment carried out by an internationally diverse team.

Recommendation 7: Reconsider development dialogues
The Inspectorate recommends that the minister reconsider the necessity for development dialogues, which were introduced in 2018. These dialogues were originally intended to generate a more open conversation between the institution and the peers on the review panel. However, they have proved unsuccessful in this regard, as institutions feel they create an artificial distinction between explaining their approach during the assessment itself and discussing potential improvements during the development dialogue. There is too much overlap between the two phases, as the peers tend to ask increasingly constructive, development-oriented questions over the course of the assessment. As such, it is worth considering whether the development dialogues still serve a purpose. Since their introduction, recommendations for improvement have featured less prominently in assessment reports. It would be wise

to return to a more clearly structured assessment report with a greater emphasis on actionable recommendations.

Recommendation 8: Professionalise assessment panels
The professionalism and expertise of the assessment panels is essential when it comes to the reliability and validity of their conclusions and their ability to generate stimulating discussions. The Inspectorate recommends that NVAO expand its offerings when it comes to professional development and training, possibly in conjunction with evaluation agencies. Professionalisation can take many different forms, including raising awareness of potential conflicts of interest, practising assessment skills, learning about specific educational concepts, or providing students or foreign panel members with additional information about how educational programmes in the Netherlands are structured. The Inspectorate recommends that institutions do more to encourage staff members with expertise to participate in assessment panels. Contributing to the professionalisation of quality assurance can be of great value, not only for the system as a whole but also in terms of participants' own career development at their respective institutions.

Recommendation 9: Provide clear guidelines for site visits
Programmes undergoing assessment rarely take full advantage of their freedom to set the schedule for the site visit. At the same time, the Inspectorate found examples of site visits that could potentially compromise the reliability and validity of the assessment panel's findings, such as visits that omitted key elements like separate interviews with students. For this reason, the Inspectorate recommends that NVAO provide clear guidelines for how assessment visits should be structured. These guidelines will ensure that panels receive all the necessary information for an accurate assessment. The Inspectorate also recommends that institutions consider whether and to what extent it is helpful to explore alternative forms for site visits within the framework established by NVAO. Examples of successful visits can be shared with other programmes and institutions.

Institutional accreditation – looking to the future
After reviewing the assessment and accreditation procedures for existing study programmes under the current accreditation system, the Inspectorate concluded that they are generally satisfactory. We also formulated a number of recommendations, the nine most important of which are summarised above.
Currently, the minister is working to introduce a system of institutional accreditation (IA). Under this system, institutions that pass an Institutional Accreditation Test will be allowed to assess their own programmes without the involvement of NVAO. At present, it remains unclear what these self-directed programme assessments and/or the Institutional Accreditation Test will look like. Whatever form the new system takes, the Inspectorate is confident that the quality standards in the current inspection framework will remain relevant. Reliability and validity, independence, professionalism, encouraging growth, reducing administrative burdens, a clear scope, and transparency are key aspects for any system.

If any of the current procedures or frameworks are retained with the introduction of IA, the nine recommendations made earlier will continue to apply in full. At the very least, the new system will need to guarantee the same degree of independence, reliability and validity as the current system. The Inspectorate makes the following recommendations for the development of an institutional accreditation system:

- Ensure that an independent organisation (such as NVAO) provides a practical and binding definition of what independence and expertise mean at the national level.

- Ensure that the independence requirements apply to all members of the assessment panel and to the secretary.
- Ensure that the composition of assessment panels is subject to advance approval by an independent organisation (such as NVAO) that can monitor the various interpretations of independence and expertise. A pre-emptive check will also have a preventive effect.
- Ensure that an independent organisation (such as NVAO) develops a nationally applicable assessment framework that includes decision criteria and allows for the temporary addition of socially relevant topics that contribute to basic quality standards.
- Maintain an integrated approach to assessments, in which all assessment framework standards are assessed in conjunction by the panel.
- Ensure that assessment panels arrive at their decisions collectively.

Supervisory gap

The Inspectorate has concluded that the current assessment and accreditation procedures for existing study programmes are generally satisfactory. Thanks to these procedures, students may safely assume that the quality of their educational programmes was deemed sufficient at the time of accreditation. However, accreditation assessments only take place once every six years, and programmes can change a great deal in the meantime. These changes are often positive, as in the case of innovation. But sometimes the Inspectorate becomes aware of concerns about the quality of a programme. Unfortunately, the Inspectorate is unable to do anything about these types of concerns as long as the programmes are still abiding by existing laws and regulations. NVAO is also unable to intervene because it is bound by the six-year interval between accreditation assessments. The Inspectorate proposes consulting with the minister and NVAO to discuss measures for closing this 'supervisory gap'.

1. Inleiding

Wettelijke opdracht van de inspectie
De kwaliteit van het hoger onderwijs (ho) wordt extern geborgd en gecontroleerd door het accreditatiesysteem. De inspectie heeft op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 4° van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) de taak om periodiek de ontwikkeling van het accreditatiestelsel te onderzoeken. Dat doet de inspectie aan de hand van een onderzoekskader (Inspectie van het Onderwijs, 2020) dat door de minister is vastgesteld. Het kader omvat standaarden die informatie geven over de kwaliteit van ons accreditatiestelsel. Het laatste inspectieonderzoek naar het accreditatiestelsel dateert uit 2017 (tussenrapport) en 2018 (eindrapport).

Aanleiding voor dit onderzoek
Er zijn voornemens om het huidige accreditatiestelsel grondig te herzien door introductie van instellingsaccreditatie (IA) (ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), 2022). De inspectie vond het daarom wenselijk om de werkwijze bij huidige opleidingsbeoordelingen te onderzoeken. Dit resulteerde in de publicatie van het eerste deelonderzoek over onafhankelijkheid, deskundigheid en betrouwbaarheid & validiteit in juni 2023. Vervolgens onderzocht de inspectie in het najaar van 2023 de stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie van de beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen. De conclusies vindt u in dit tweede deelonderzoek. Hierbij betrekken we ook de conclusies uit het eerste deelonderzoek, om tot een overkoepelend oordeel te komen.

Doel van het onderzoek
Studenten aan geaccrediteerde opleidingen kunnen er vanuit gaan dat hun opleiding voldoet aan de basiskwaliteit. Om dit ook in de toekomst zo te houden, moet het accreditatiestelsel zich continu verder ontwikkelen. De inspectie wil hieraan bijdragen met dit onderzoek naar de gehanteerde werkwijze bij opleidingsbeoordelingen. Wat kunnen we leren van de ervaringen met de huidige werkwijze om het huidige stelsel te versterken en het toekomstige stelsel met IA uit te werken?
Om lessen uit de ervaringen te kunnen trekken, bekijkt de inspectie de bevindingen uit beide delen in samenhang. De focus in het inspectieonderzoek ligt op de gehanteerde werkwijze bij opleidingsbeoordelingen. Daarom zijn onze aanbevelingen vooral gericht op degenen die de werkwijze bepalen: de minister, het parlement en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Daarnaast geven we aanbevelingen voor de actoren die de voorgeschreven werkwijze toepassen, voornamelijk ho-instellingen.

Onderzoeksvraag
Het onderzoek naar het accreditatiestelsel bestaat uit 2 deelonderzoeken, dit betreft het tweede deel. De onderzoeksvraag luidt:

In welke mate draagt de huidige werkwijze bij aan stimulerende, beperkt belastende, maar ook de dekkende en transparante beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen?

Daarvoor beschrijven we per standaard:
- Hoe beogen ministerie OCW en de NVAO met de werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen een positief effect te hebben op de stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie?
- Welke ervaringen hebben (kwaliteitszorg)medewerkers van ho-instellingen met de werkwijze bij de beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen als het gaat om stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie?

- Welke ervaringen en wensen hebben student- en werkgeversorganisaties bij de accreditatiebesluiten, visitatierapporten en verslagen van ontwikkelgesprekken?

De inspectie belicht in dit tweede deelonderzoek 4 standaarden uit het onderzoekskader van de inspectie: de stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie. Het onderzoek bouwt voort op de bevindingen uit het eerste deelrapport. Daarin stonden de standaarden onafhankelijkheid, deskundigheid, betrouwbaarheid & validiteit centraal. Deze 7 standaarden passen we allemaal toe op de huidige werkwijze bij de beoordeling van bestaande opleidingen.

Reikwijdte en scope
Dit onderzoek richt zich op de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen, in zowel het bekostigd hoger beroepsonderwijs (hbo) als het niet-bekostigd ho (rechtspersonen ho, ook wel nbi genoemd) en het wetenschappelijk onderwijs (wo). Omdat er accentverschillen zijn tussen hbo en wo en tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, zijn sommige aanbevelingen voor de ene onderwijssector van groter belang dan voor de andere. De verschillen tussen hbo, wo en wel of niet bekostigd onderwijs waren niet zo groot dat het nodig was om te differentiëren in onze conclusies en aanbevelingen.

We kozen ervoor om ons te richten op de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen. Juist omdat voor de beoordeling van bestaande opleidingen het meeste zal veranderen als tot IA wordt besloten. Andere beoordelingen en accreditaties, zoals de Toets Nieuwe Opleiding en de Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK), blijven in deze publicatie buiten beschouwing.

Het onderzoek richt zich op de gehanteerde werkwijze die een goede beoordeling en accreditatie bevordert. We doen in dit onderzoek dus uitspraken over de werkwijze - oftewel over de procedures en instrumenten - ook vanwege de beperkte doorlooptijd van het onderzoek. We beschrijven ten eerste de werkwijze en geven ten tweede een expertoordeel over de mate waarin de beschreven werkwijze bijdraagt aan de stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie.

Onderzoeksmethoden
In dit onderzoek voerden we de onderstaande activiteiten uit:
1. Deskresearch;
2. Een rondetafelbijeenkomst voor universiteiten tijdens een bijeenkomst van het Landelijk Overleg Kwaliteitszorgmedewerkers;
3. Een rondetafelbijeenkomst voor bekostigde hogescholen tijdens een bijeenkomst van het Landelijk Netwerk Kwaliteitsbeeld (LNK) van de Vereniging Hogescholen (VH);
4. Een rondetafelbijeenkomst voor nbi's tijdens een bijenkomst van de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).
5. Gesprekken met student- en werkgeversorganisaties;
6. Een analyse van een aantal visitatierapporten, accreditatiebesluiten en verslagen van ontwikkelgesprekken.

De inspectie beoordeelde de werkwijze als Voldoet of Voldoet niet. Dit expertoordeel is gebaseerd op de bevindingen uit de gesprekken, deskresearch en onze toezichtservaring. Soms voegen we ter extra illustratie een analyse van visitatierapporten, accreditatiebesluiten en ontwikkelgesprekken toe. Bij de oordelen over de werkwijze over de standaarden stimulerende werking en de ervaren lasten, tellen de ervaringen van de gesproken medewerkers van ho-instellingen zwaar. Daarnaast tellen ook de deskresearch en de informatie van de NVAO sterk mee. Voor de oordelen over de werkwijze over de standaarden dekking en transparantie, benutten we daarnaast de ervaringen van studenten, werkgevers en onze eigen toezichtservaring. Soms illustreren we deze met voorbeelden uit een beperkt aantal visitatierapporten en verslagen van ontwikkelgesprekken.

In deze rapportage verwijzen we naar betrokkenen met de term actoren of gespreksdeelnemers. De ervaringen en opvattingen van alle betrokkenen zijn systematisch geanalyseerd met passende software (NVivo). Door opvattingen uit verschillende invalshoeken met elkaar te vergelijken en te relateren aan documenten van de NVAO en aan toezichtservaringen, kreeg de inspectie een compleet beeld.
Een klankbordgroep adviseerde de inspectie over het conceptrapport. Deze groep bestond uit leden uit het hbo, wo, niet-bekostigd onderwijs, de NVAO, studentorganisaties en secretarissen van visitatiepanels.

De inspectie waardeert het zeer dat gespreksdeelnemers uit het ho in een open gesprek hun opvattingen en ervaringen deelden, en daarbij kritiek op het huidige stelsel niet meden. Zij waren gericht op verbetering; ook al voldoen de huidige werkwijzen van het visitatie- en accreditatieproces van bestaande opleidingen grotendeels. Gespreksdeelnemers uit het ho kijken echt waar het nog beter kan.

Nieuw kader van de NVAO
In dit onderzoek ging de inspectie uit van het beoordelingskader 2018. Naar verwachting treedt een nieuw accreditatiekader in april 2024 in werking. Dat nieuwe kader is bij de Tweede Kamer voorgehangen en verschijnt begin 2024 in de Staatscourant. De beoogde inwerkingtreding is april 2024. De belangrijkste aanpassing in het nieuwe accreditatiekader betreft de opbouw. Het nieuwe kader bevat alleen nog elementen die daarin bij wet verplicht moeten worden opgenomen. De verdere uitwerking van het kader wordt voortaan opgenomen in een apart document: "Uitvoeringsregels accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland". Dat document stelt de NVAO zelf vast; dat biedt meer flexibiliteit. Naast aanpassingen in de opbouw, zijn er ook enkele inhoudelijke aanpassingen en verduidelijkingen. Deze gaan over de onafhankelijkheid van panels – waarvoor o.a. het eerste deel van ons inspectieonderzoek een aanleiding was – de beoordeling van de taalkeuze en de aandacht voor het onderwijs aan studenten met een functiebeperking bij opleidingsbeoordelingen.
De inspectie concludeerde dat het nieuwe accreditatiekader niet genoeg van het kader uit 2018 afwijkt om tot inhoudelijke consequenties voor de conclusies en aanbevelingen van dit inspectieonderzoek te leiden. Aanbevelingen uit dit onderzoek zijn, als de NVAO ze overneemt, nu sneller in te voeren.

Opbouw rapport
In hoofdstuk 2 beschrijven we het accreditatiestelsel kort en lichten we toe welke stappen te onderscheiden zijn in het visitatie- en accreditatieproces van een opleiding. De nieuwe onderzoeksresultaten presenteren we in hoofdstuk 3 tot en met 6. Daarbij is ieder hoofdstuk gewijd aan een standaard: stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie.
Binnen ieder hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens het beoogde effect van de werkwijze door de wetgever en NVAO, de ervaringen van onze gespreksdeelnemers van instellingen en het inspectieoordeel. Bij de standaarden dekking en transparantie namen we extra paragrafen op. Daarin beschrijven we ervaringen van student- en werkgeversorganisaties en illustreren we onze bevindingen met analyses van visitatierapporten, accreditatiebesluiten en ontwikkelgesprekken. In hoofdstuk 7 delen we de conclusies over de 4 standaarden.
Daarna herhalen we in hoofdstuk 8 onze conclusies uit het eerste deelonderzoek over de onafhankelijkheid, deskundigheid, betrouwbaarheid & validiteit. Daardoor kunnen we, tenslotte, in hoofdstuk 9 een beschouwing geven en aanbevelingen formuleren die gerelateerd zijn aan de bevindingen en conclusies uit beide delen van het onderzoek.
We voegden een bijlage toe met alle aanbevelingen per actor.

2. Beschrijving accreditatiestelsel en proces

In deel 1 van dit accreditatieonderzoek schetsten we het accreditatiestelsel kort. Om te zorgen dat deel 2 ook zelfstandig leesbaar is, beschrijven we in dit hoofdstuk het accreditatiestelsel opnieuw. Na een korte typering en ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse accreditatiestelsel (2.1) beschrijven we in paragraaf 2.2 hoe visitatie en accreditatie verloopt.

2.1. Korte schets van het accreditatiestelsel

Betekenis van een accreditatie
Accreditatie is een keurmerk van de overheid. Het geldt binnen de Europese Higher Education Area (EHEA) en daarbuiten als een waarborg dat de kwaliteit van de opleiding voldoet aan de gewenste internationale kwaliteit. Accreditatie is in Nederland een voorwaarde voor het recht van instellingen om erkende diploma's af te geven en voor het toekennen van studiefinanciering aan studenten. Het is ook een voorwaarde voor de bekostiging van een associate degree-, bachelor- of masteropleiding door de overheid.

Europese afspraken over het accreditatiestelsel
In het Bologna-akkoord (1999) spraken de Europese ministers van Onderwijs af om te komen tot een EHEA. Hierin werd onder meer vastgelegd dat er een bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs (ho) werd ingevoerd en een onafhankelijk accreditatiestelsel werd geïntroduceerd. Het doel van het accreditatiestelsel is om de kwaliteit van het ho te toetsen en waarborgen. De wijze waarop dit moet gebeuren, is vastgelegd in de European Standards and Guidelines (ESG). Uit de ESG komt onder andere voort dat accreditatie wordt gebaseerd op een onderzoek door onafhankelijke panelleden. Dit zijn de peers en één student die de opleiding en/of instelling bezoeken (visitatie). Zij zijn onafhankelijk van de te beoordelen opleiding en van de accreditatieorganisatie. In Nederland is dat de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

Verschillende type beoordelingen
De belangrijkste beoordelingen door de NVAO zijn:

- Toets Nieuwe Opleiding (TNO): uitgebreide of beperkte beoordeling van opleidingen bij een aanvraag voor een nieuwe opleiding;
- Accreditatie van bestaande opleidingen: het kan dan ook gaan om een uitgebreide of beperkte opleidingsbeoordeling (UOB of BOB);
- ITK: beoordeling van de kwaliteitszorg op instellingsniveau die eens in de 6 jaar op vrijwillige basis plaatsvindt. Instellingen met een ITK, vallen onder het regime van de beperkte beoordelingen TNO en BOB;
- Beoordeling van een bijzonder (kwaliteits)kenmerk op opleidingsniveau: op aanvraag van de instelling, bijvoorbeeld duurzaamheid of kleinschaligheid;
- Beoordeling voor de besluitvorming van de minister over het verzoek van een organisatie om een rechtspersoon voor niet-bekostigd ho te worden met het recht op graadverlening.

In dit rapport richten we ons op de werkwijze bij de beoordelingen van bestaande opleidingen (punt 2 hierboven), omdat juist voor de beoordeling van bestaande opleidingen het meeste verandert als de instellingsaccreditatie (IA) er komt.

Toezicht op het accreditatiestelsel
De inspectie heeft als taak om toezicht te houden op het accreditatiestelsel op grond van art. artikel 3, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 4° van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Het accreditatiestelsel zelf is geregeld in hoofdstuk 5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en verder door de NVAO uitgewerkt in beoordelingskaders en onderliggende instrumenten.

De inspectie ziet toe op het accreditatiestelsel, maar niet op de NVAO. De NVAO wordt zelf elke 5 jaar extern beoordeeld op of zij voldoet aan de ESG. Hiervoor is een panel van deskundigen ingesteld door de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). Een positief advies wordt doorgestuurd naar het European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). EQAR is het officiële register binnen de EHEA van kwaliteitszorgorganisaties.

Visitaties door panels
De NVAO baseert accreditatiebesluiten voor bestaande opleidingen op visitatierapporten. Dit zijn de rapporten van een onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige commissie van deskundigen (art. 5.13 lid 2 jo 5.2 lid 2 onder c WHW), zogenaamde visitatiepanels. De opleidingen worden beoordeeld in visitatiegroepen. Visitatiegroepen bestaan uit opleidingen met een vergelijkbare onderwijsinhoud. De groepsgewijze beoordeling moet bijdragen aan de vergelijkbaarheid van de oordelen.
De instellingen stellen de visitatiepanels samen en leggen het panel ter instemming voor aan de NVAO (art. 5.2 lid 2 onder d WHW). De NVAO beoordeelt of het visitatiepanel als geheel voldoet aan haar eisen voor deskundigheid en onafhankelijkheid. Een visitatiepanel dat een bestaande opleiding beoordeelt, bestaat uit 4 tot 5 personen, inclusief een student, en wordt ondersteund door een onafhankelijke secretaris. Het visitatiepanel bestudeert vooraf eindwerken van de opleiding en legt een bezoek af. De instelling kan (maar is niet verplicht) een evaluatiebureau inhuren om de visitatie te organiseren. De meeste instellingen doen dat.

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

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

Accreditatie door de NVAO
De instelling stuurt de NVAO het visitatierapport dat het panel in haar opdracht over de opleiding schreef. De NVAO controleert of het oordeel van het panel navolgbaar en consistent is met oordelen van andere panels. Daar waar het rapport voor de NVAO onduidelijk is, wordt via de opleiding (eigenaar van het rapport) contact opgenomen met het panel voor verdere toelichting. Afhankelijk van de toelichting, kan de de NVAO afwijken van het oordeel van het panel. Maar daarin is de NVAO terughoudend. In het werken met 'peerreview' voeren de onafhankelijke deskundigen een inhoudelijke beoordeling uit. De NVAO staat als organisatie op afstand van de inhoud en de inhoudelijke beoordeling. Zij bewaakt ook het proces, de navolgbaarheid van adviezen en de consistentie.

Het accreditatiebesluit van de NVAO kan positief, positief onder voorwaarden of negatief zijn. Bij positief onder voorwaarden stelt de NVAO voorwaarden en een termijn waarbinnen aan die voorwaarden moet zijn voldaan (maximaal 2 jaar). Het

percentage van de opleidingen dat bij een herbeoordeling voorwaarden opgelegd krijgt, is al jaren ongeveer 5%. Een negatief accreditatiebesluit over een bestaande opleiding komt in de praktijk niet of nauwelijks voor. Dat komt doordat de instelling geen visitatierapport met een negatief oordeel naar de NVAO stuurt, maar dan zelf beslist de opleiding af te bouwen. Een accreditatie van een bestaande opleiding geldt voor onbepaalde tijd. Daarbij is de opleiding wel verplicht om iedere 6 jaar een nieuw visitatierapport aan de NVAO voor te leggen.

Voornemens voor vernieuwing van het accreditatiestelsel: IA
In 2018 startte het experiment IA met lichtere opleidingsbeoordeling. Dit experiment had als doel om bij te dragen aan de verdere doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. De vraag was of IA met lichtere opleidingsaccreditatie leidt tot versterking van de kwaliteitscultuur, meer eigenaarschap voor studenten en docenten en meer doelmatigheid. Enkele hogescholen deden aan de pilot mee. Onderzoeksbureau Berenschot evalueerde of de beoogde doelen van het experiment werden bereikt (Berenschot, 2022); in het rapport stond de stimulerende werking bij de 4 pilotinstellingen centraal.

De minister informeerde de Kamer daarover in zijn brief van 5 december 2022 (*Kamerstukken II*, 2022/2023a). De minister beschouwt de uitkomsten van de evaluatie als een ondersteuning van zijn voornemen om toe te werken naar een systeem van IA. De brief van 11 februari 2021 (*Kamerstukken II*, 2020/2021) licht toe wat onder IA kan worden verstaan. Typerend voor een systeem met IA is dat instellingen, na een positief doorlopen Toets Instellingsaccreditatie, de opleidingsbeoordelingen in eigen regie – zonder betrokkenheid van de NVAO – mogen organiseren. Of de opleidingsbeoordelingen onder eigen regie moeten voldoen aan de ESG, of meer concrete landelijke kaders zullen gelden, is nog niet duidelijk. In zijn brief van 12 juli 2023 benadrukte de minister dat hij de plannen voor IA integraal wil bekijken uit het oogpunt van de uitkomsten van de toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, ho en wetenschap (hierna: toekomstverkenning) (*Kamerstukken II*, 2022/2023b). Daarom besloot hij om meer tijd te nemen voor het vervolgproces rondom de invoering van IA dan voorzien was in de brief van december 2022. Tijdens het overleg met de Vaste Kamercommissie gaf hij aan in het voorjaar 2024 met een nadere uitwerking van de vernieuwing van het accreditatiestelsel te komen. Gezien de demissionaire status van het kabinet, laat hij besluiten over het verdere vervolg van IA en de uitwerking van een wetsvoorstel over aan een volgend kabinet.

2.2. Proces: chronologisch verloop accreditatie en visitatie

2.2.1. De groepsgewijze visitatie

Opleidingen worden beoordeeld in visitatiegroepen. Dit zijn groepen van gelijksoortige opleidingen die als groep door een panel worden beoordeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2023, p. 41). Bij hogescholen nemen evaluatiebureaus vaak de afstemming tussen opleidingen in een visitatiegroep op zich, met name als het gaat om de panelsamenstelling. Universiteiten doen dat vaak zelf. Met de invoering van de Wet accreditatie op maat is het mogelijk om, op voorstel van de instellingen zelf, zeer grote visitatiegroepen op te splitsen in kleinere groepen met een eigen inleverdatum. Hiervoor dient een gezamenlijk onderbouwd voorstel te worden voorgelegd aan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Indien de NVAO akkoord is, krijgen de kleinere visitatiegroepen een eigen inleverdatum.

2.2.2. De voorbereiding door de opleiding

Instellingen passen de visitatie en accreditatie in binnen hun systeem van kwaliteitszorg. Het vormt een onderdeel in een proces van reflectie op de kwaliteit

van de eigen opleiding. Gezien het gewicht van een accreditatie, is er soms ook gerichte voorbereiding op de visitatie. Denk aan een interne proefvisitatie of training. Het schrijven van de zelfevaluatie maakt in ieder geval onderdeel uit van de voorbereiding. Hierin beschrijft de instelling hoe de opleiding zich verhoudt tot de standaarden die zijn vastgelegd in het beoordelingskader van de NVAO. Als de opleiding een instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) heeft, gaat het om 4 standaarden: de beoogde leerresultaten, het onderwijsproces, de toetsing en het gerealiseerde eindniveau. Als een instelling geen ITK heeft, komen er 11 standaarden aan de orde, waaronder: personeel, voorzieningen en kwaliteitszorg.

De zelfevaluatie is vormvrij (Inspectie van het Onderwijs, 2018, p. 91). Wel moeten de standaarden uit het accreditatiekader herleidbaar zijn in de zelfevaluatie (*Kamerstukken II,* 2016/2017, p. 21). In de zelfevaluatie wordt beschreven hoe de opleiding zich verhoudt tot de vastgelegde standaarden in het beoordelingskader van de NVAO.

In de zelfevaluatie komen de sterke- en zwakke punten van de opleiding naar voren. Het bevoegd gezag (het instellingsbestuur of de directie) stelt de zelfevaluatie vast. De opleiding moet aandacht besteden aan de opvolging van de aanbevelingen die de vorige visitatiecommissie deed. Ook moeten administratieve gegevens worden opgenomen in de zelfevaluatie. Het gaat daarbij om de naam van de opleiding, varianten en locaties van de opleiding, het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO)-nummer, de naam en adresgegevens van de contactpersoon van de opleiding, specificatie van het niveau en oriëntatie van de opleiding (NVAO, 2018b).

Tenslotte voegt de opleiding bij de zelfevaluatie enkele bijlagen toe die duidelijkheid verschaffen over de opzet en/of inhoud van het programma, de onderwijs- en examenregeling en de samenstelling van het docententeam, zodat het panel tot het juiste oordeel kan komen (NVAO, 2018a, p. 38). Het panel kan aanvullende informatie opvragen, maar moet hierin terughoudend zijn (idem).

De zelfevaluatie dient ter advies te worden voorgelegd aan de medezeggenschaps- of inspraakorganen (idem, p. 10). De zelfevaluatie telt maximaal 15 pagina's bij het beperkte kader en 20 pagina's (exclusief bijlagen) bij het uitgebreide kader, tenzij er met de NVAO andere afspraken zijn gemaakt (idem, p. 38). Het vormvrije studentenhoofdstuk is altijd onderdeel van de zelfevaluatie. Het is een onafhankelijke en representatieve bijdrage van studenten van de desbetreffende opleiding (*Kamerstukken II,* 2016/2017, p. 17). Hierin wordt beschreven hoe studenten de opleiding ervaren en wat zij zien als mogelijke ontwikkelpunten (idem). Het verplichten van studenteninbreng bevordert het expliciteren van meerdere perspectieven op het kwaliteitsbegrip en de ervaren kwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2023, p. 42). De instelling moet het tot stand komen van een onafhankelijk en representatief studentenhoofdstuk stimuleren; zie art. 5.13 lid 1 WHW (*Kamerstukken II,* 2016/2017, p. 17). De zelfevaluatie is niet openbaar (Inspectie van het Onderwijs, 2018, p. 84).

Het doel van de zelfevaluatie is om het panel te informeren over de "reflectieve cyclus die de instelling doorloopt om de kwaliteit te borgen en verbeteren" (NVAO, 2018a, p. 5). Het panel bestudeert de zelfevaluatie en bezoekt vervolgens de opleiding voor gesprekken met relevante betrokkenen, waaronder: het management en werkveld, de docenten, studenten, examencommissie en alumni. Op basis van de zelfevaluatie, de toegezonden eindwerken en het bezoek, vormt het panel een oordeel. Het panel legt dit oordeel vast in een rapport dat de instelling naar de NVAO stuurt voor de accreditatie. Voor het opstellen van het oordeel liggen beslisregels vast in het accreditatiekader. Het panel beschrijft bevindingen per standaard, baseert daarop een

eindoordeel én motiveert het oordeel. De NVAO ontvangt de zelfevaluatie uiterlijk 6 weken voorafgaand aan het eerste panelbezoek (idem).

2.2.3. Het bezoekprogramma

Nieuw sinds de invoering van de Wet accreditatie op maat (2018) is dat het bezoekprogramma gezamenlijk wordt ingevuld door de opleiding en het panel. Dit is eveneens opgenomen in het Beoordelingskader accreditatiestelsel ho Nederland 2018. Zo doet de opleiding een voorstel voor het programma van het locatiebezoek met onder meer: duur, aanwezige personen, gesprekstypen en gespreksvolgorde (NVAO, 2018a, p. 40).

Het locatiebezoek bestaat uit 2 delen:

1. Beoordeling in het kader van accreditatie en verbetering. Dit leidt tot het een adviesrapport aan de NVAO, wat hen helpt bij het te nemen accreditatiebesluit (Van Raaijen, 2020, p. 5).
2. Een ontwikkelgesprek (sinds september 2016), gericht op mogelijke verbeteringen vanuit een ontwikkelperspectief. Dit leidt tot een verslag met conclusies die getrokken zijn op basis van het ontwikkelgesprek.

In principe neemt het bezoek 1 dag in beslag. Het bezoek kan langer duren als er bijvoorbeeld sprake is van meerdere varianten, afstudeerrichtingen of locaties. De Wet accreditatie op maat benadrukt het eigenaarschap van de specifieke onderwijsinstelling. Het panel beoordeelt of het voorgestelde bezoekprogramma toereikend is om een adequaat oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van de opleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2017, p. 22).

i. De gesprekken tijdens de visitatiedag

Tijdens de visitatiedag voert het panel onder andere gesprekken met medewerkers van de opleidingen; dit zijn gesprekken tussen peers. Panelleden zijn externe vakgenoten die in gesprek gaan met medewerkers van de opleiding over de kwaliteit van de opleiding. Peers geven in deze gesprekken feedback aan de opleiding, zodat verbeteringen doorgevoerd kunnen voeren. In de gesprekken komen de standaarden uit het NVAO-beoordelingskader aan de orde. Deze standaarden zijn op hoofdlijnen omschreven, zodat de opleiding ruimte heeft voor eigen accenten en profilering. De gedifferentieerde oordelen (Onvoldoende, Voldoende, Goed en Excellent) zijn sinds het kader van 2018 niet langer onderdeel van de beoordeling. Deze zijn vervangen door een beschrijving van sterke en ontwikkelpunten van de opleiding (Hoger onderwijs en studiefinanciering, 2018, p. 3). Het oordeel luidt daarna: geaccrediteerd, niet geaccrediteerd of geaccrediteerd onder voorwaarden.

Op de bezoekdag van het panel moet er in ieder geval in aparte sessies worden gesproken met studenten en docenten (NVAO, 2018a, p. 40). Daarnaast wordt gesproken met het opleidingsmanagement.

Voorafgaand aan het locatiebezoek neemt het panel de aangeleverde stukken door. Zo raken zij op de hoogte van varianten, opleidingslocaties, specialisaties en afstudeerrichtingen. Het panel moet hier in het gesprek aandacht aan schenken, op zo'n manier dat zij hierover een oordeel kunnen vellen. Het panel draagt zo bij aan de realisatie van de standaard dekking, evenals aan de standaard transparantie. Het panel maakt in de gesprekken duidelijk waar zij een oordeel over zullen geven (= dekking) en wat de uiteindelijke uitkomst is per standaard.

Ook uit de eindwerken moet blijken welke varianten, opleidingslocaties, specialisaties en afstudeerrichtingen er zijn. Ten behoeve van 1 van de standaarden (gerealiseerde leerresultaten), dient het panel 15 eindwerken te bestuderen. Het panel beoordeelt het beoordelingssysteem dat de opleiding hanteert (NVAO, 2020, p. 8). Om een keuze te maken tussen de eindwerken van afgestudeerden, biedt de opleiding een lijst aan met studentnummers en andere relevante informatie voor de selectie door het panel (NVAO, 2019, p. 2). Zijn er minder dan 15 recente eindwerken voorhanden? Dan kan het panel ook andere minder recente eindwerken selecteren; namelijk die van de afgelopen 6 jaar (idem). Naast dat het een evenwichtige selectie moet zijn in eindwerken betreffende het oordeel (voldoende, goede en zeer goede eindwerken) moet de selectie ook voldoende dekkend is (verschillende varianten, opleidingslocaties, specialisaties, afstudeertrajecten) (NVAO, 2018a, p. 33). Dit om mogelijke kwaliteitsverschillen vast te kunnen stellen; het panel kan besluiten dat het daarvoor nodig is om meer dan 15 eindwerken te beoordelen (idem). De NVAO staat ook vermindering van het aantal te beoordelen eindwerken toe, onder bepaalde voorwaarden.[1]

ii. Het visitatierapport met de oordelen en onderbouwingen

Als het locatiebezoek achter de rug is, stelt de secretaris namens het panel een conceptvisitatierapport op (Inspectie van het Onderwijs, 2017, p. 22). Dit is gebaseerd op het bezoek en de zelfevaluatie. Het conceptvisitatierapport wordt aan de instelling voorgelegd voor een controle op feitelijke onjuistheden. Daarna stelt het panel het visitatierapport vast en stuurt de definitieve versie naar de instelling.

De instelling biedt het rapport aan de NVAO aan met een aanvraag om (behoud van) accreditatie. De instelling is formeel aanvrager. Instellingen kunnen dus ook besluiten om rapporten niet door te sturen aan de NVAO of een tweede beoordeling te vragen door een ander panel.

Als de instelling een visitatierapport doorstuurt waarin het panel voorwaarden adviseert, dan moet de instelling meteen een herstelplan meesturen. Daarbij voegt de instelling het advies van de opleidingscommissie toe (bij bekostigd onderwijs) of van het visitatiepanel (bij niet-bekostigd onderwijs).

De NVAO controleert het visitatierapport en stelt zo nodig aanvullende vragen aan de opleiding of het panel. De controle van de NVAO betreft geen inhoudelijke toetsing, maar ziet toe op de vraag of het visitatierapport compleet en navolgbaar is. Bij navolgbaarheid gaat het erom of het oordeel overeenstemt met de bevindingen, de beslisregels uit het kader en met eerdere en andere oordelen van panels (binnen dezelfde visitatiegroep). Met de invoering van de Wet accreditatie op maat staan de aanbevelingen van het visitatiepanel niet langer in het visitatierapport, maar komen ze aan de orde in het verslag van het ontwikkelgesprek. Dit verslag wordt niet met de NVAO gedeeld. De opleiding dient dit zelf binnen 1 jaar openbaar te maken op haar website. De NVAO stelt haar besluit onafhankelijk vast en deelt dit met de instelling, art. 5.15 WHW (Inspectie van het Onderwijs, 2018, p. 86).

Aan het eind van het locatiebezoek koppelt het panel op hoofdlijnen terug over welke standaarden zij beoordeelden met Voldoet of Voldoet niet. Ook geven zij aan wat hun advies aan de NVAO zal zijn: geaccrediteerd, niet geaccrediteerd of geaccrediteerd onder voorwaarden. Het oordeel van het panel is gebaseerd op de zelfevaluatie, de gesprekken of andere bronnen; mits duidelijk aangegeven in het rapport (NVAO, 2020, p.10). Het panel is transparant over deze zaken. Daarom heeft de opleiding al een idee over wat er in het adviesrapport aan de NVAO zal staan.

[1] https://www.nvao.net/files/attachments/.5712/Brief_omgang_eindwerken.pdf)

De NVAO stelt het accreditatiebesluit definitief vast en publiceert het. Het besluit van de NVAO kan luiden: positief, positief onder voorwaarden of negatief. Bij een positief besluit is de opleiding geaccrediteerd voor onbepaalde tijd, maar moet zij wel iedere 6 jaar een nieuw accreditatierapport voorleggen aan de NVAO (*Kamerstukken II,* 2016/2017, p. 1). Als het visitatiepanel voorwaarden adviseert, beslist de NVAO of die goed zijn onderbouwd en haalbaar zijn. In de praktijk wijkt zij weinig af van het paneloordeel. De NVAO stelt vast binnen welke termijn, in ieder geval binnen 2 jaar, het herstel moet zijn gerealiseerd. Als het besluit van de NVAO negatief is, moet de opleiding worden afgebouwd. Een negatief oordeel van de NVAO over een bestaande opleiding komt zeer zelden voor omdat het in de praktijk gebaseerd zou moeten zijn op een negatief visitatierapport. Een negatief visitatierapport zal de instelling niet snel indienen bij de NVAO. De instelling zal eerder kiezen het visitatierapport niet in te dienen, de accreditatie te laten verlopen en de opleiding zelf af te bouwen, zonder dat daarover een visitatierapport openbaar wordt en mogelijk het imago van de instelling schaadt.

iii. Het ontwikkelgesprek

Sinds 2018 is het ontwikkelgesprek een vast onderdeel van de visitaties in het ho. Hiermee probeert men een scheiding aan te brengen tussen beoordelen en ontwikkelen. In het ontwikkelgesprek wordt pas na de beoordeling door het panel, besproken hoe de opleiding zich verder kan ontwikkelen. Er zijn geen wettelijke eisen voor het ontwikkelgesprek (NVAO, 2018a, p. 40). Het panel moet voor een veilig klimaat zorgen om over ontwikkelmogelijkheden en dilemma's te spreken, zonder hier een oordeel aan te verbinden (NVAO, 2020, p.10).

De opleiding bepaalt wanneer het ontwikkelgesprek plaatsvindt. Het kan op de dag van het locatiebezoek integraal (aan het eind van elk individueel gesprek) of separaat (veelal na de terugkoppeling van de beoordeling door het panel) plaatsvinden, maar ook enige tijd na de visitatie (na indiening van het definitieve rapport bij de NVAO, of nadat de NVAO haar besluit nam). Het ontwikkelgesprek moet in ieder geval binnen 1 jaar na het definitieve besluit plaatsvinden (Van Raaijen, 2020, p. 5).

De uitkomsten van het ontwikkelgesprek worden door het panel in een apart document opgenomen, met onder andere aanbevelingen (*Kamerstukken II,* 2016/2017, p. 14). Deze gaan over doorontwikkeling en hierbij is de basiskwaliteit niet in het geding (idem). Dit document wordt niet naar de NVAO gestuurd: de NVAO is niet verantwoordelijk voor de inhoud of publicatie van het ontwikkelgesprek. De instelling maakt de uitkomsten van het ontwikkelgesprek openbaar binnen 1 jaar nadat de NVAO het accreditatiebesluit heeft genomen, conform de WHW op hun website (idem). Naast dat het ontwikkelgesprek zelf vormvrij is, is de manier van publiceren dat ook (Van Raaijen, 2020, p. 5). Het komt voor dat instellingen binnen een visitatiegroep het ontwikkelgesprek samen voeren.

iv. Het interne en externe vervolg op de accreditatie

Het visitatierapport wordt binnen 1 week door de opleiding verstrekt aan de opleidingscommissie en de universiteitsraad, dan wel de faculteitsraad, de medezeggenschapsraad, de ondernemingsraad of andere ingestelde inspraakorganen, art. 5.13 lid 5 WHW. De instelling verstrekt, indien van toepassing, de uitkomsten van het ontwikkelgesprek met de medezeggenschap (= intern).

Als de opleiding het eindoordeel geaccrediteerd onder voorwaarden ontvangt, moet de instelling de conclusies van het panel opvolgen, art. 5.17 lid 2 WHW jo. Art. 5.18

WHW. De opleiding moet samen met het visitatierapport een verbeterplan naar de NVAO te sturen, inclusief een advies van de opleidingscommissie. Als er geen opleidingscommissie is voorgeschreven, dan moet het een advies zijn van het panel (Van Raaijen, 2020, p. 5). De NVAO stelt een 'datum voorwaarden' vast en de opleiding ontvangt het eindoordeel: positief onder voorwaarden. De realisatie van de voorwaarden laat de opleiding in principe door hetzelfde panel beoordelen (idem). Zo niet, dan moet de NVAO opnieuw de panelsamenstelling beoordelen. Verbeteringen moeten doorgevoerd zijn voor het eind van de termijn van de voorwaarden (datum voorwaarden), deze is maximaal 2 jaar. Het rapport hiervan moet ter beoordeling aan de NVAO worden gestuurd. Als is vastgesteld dat de opleiding binnen de gestelde termijn inderdaad aan de voorwaarden voldoet, behoudt de opleiding de accreditatie, anders wordt deze ingetrokken.

Als de opleiding het eindoordeel geaccrediteerd ontvangt, stelt de NVAO Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) hiervan op de hoogte voor de registratie in CROHO en ontvangt de opleiding een nieuwe inleverdatum voor de beoogde accreditatie over 6 jaar (NVAO, 2018a, p. 15). De instelling zelf verder geen actie te ondernemen.

De instelling moet het rapport van het ontwikkelgesprek zelf openbaar maken binnen 1 jaar nadat het accreditatierapport is vastgesteld door de NVAO, art. 5.13 lid 6 WHW.

3. Werkwijze gericht op stimulerende werking

De stimulerende werking is de eerste standaard waarop de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen in dit deelonderzoek wordt beoordeeld.

Stimulerende werking: *stimuleren de beoordelingen de opleidingen voldoende tot verbetering van de kwaliteit?*

In dit hoofdstuk bespreken we in paragraaf 3.1 het bedoelde stimulerend effect van de werkwijze, zoals de wetgever en Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) dat zelf zien. Dat blijkt uit analyse van verschillende parlementaire stukken en van documenten van de NVAO. Vervolgens bespreken we in paragraaf 3.2. de bevindingen uit rondetafelgesprekken met (kwaliteitszorg)medewerkers van ho-instellingen. Tot slot geven we in paragraaf 3.3 ons inspectieoordeel over de werkwijze in relatie tot de stimulerende werking. We baseren ons oordeel op ervaringen van de medewerkers van ho-instellingen met wie wij spraken (geanalyseerd in NVivo), de deskresearch, de informatie van de NVAO en onze eigen toezichtservaring.

3.1 Stimulerend effect van de werkwijze, zoals beoogd door de wetgever en NVAO

In 2019 trad de Wet accreditatie op maat in werking. Deze wet heeft als doel het accreditatiestelsel meer te richten op het stimuleren van een sterke kwaliteitscultuur bij opleidingen en instellingen. Het stimuleren van de opleiding om zich verder te ontwikkelen boven de basiskwaliteit was een belangrijke reden voor de aanpassingen van het NVAO-beoordelingskader in 2016 en 2018.

Met de volgende bepalingen in de werkwijze voor de voorbereiding van de visitatie bedoelen wetgever en NVAO een stimulerend effect te hebben:

- Het maken van een zelfevaluatie moet opleidingen aanzetten tot reflectie op hun onderwijskwaliteit. Dit moet voor een kwaliteitsimpuls zorgen, omdat er gezamenlijk wordt nagedacht over de vraag waar de opleiding nu staat en wat verbeterpunten zijn.
- Vormvrijheid van de zelfevaluatie geeft opleidingen de mogelijkheid zelf accenten te leggen die passen bij de eigen ontwikkeling en het profiel. Daarmee wordt de mogelijke waarde van de zelfreflectie voor de eigen ontwikkeling groter.
- De accreditatiecyclus van 6 jaar stimuleert dat de interne Plan, Do, Check, Act (PDCA)-cyclus ook binnen 6 jaar wordt afgerond. Deze cyclus dwingt opleidingen, ook bij een stevige werkdruk, tijd te maken voor reflectie.

Met de volgende bepalingen in de werkwijze rond het bezoek bedoelen wetgever en NVAO een stimulerend effect te hebben:

- De NVAO stelde een open geformuleerd kader op, zodat peers open gesprekken kunnen aangaan die zoveel mogelijk aansluiten bij het profiel en uitdagingen van de opleiding. Daarom zijn ze relevant en stimuleren ze de opleiding.
- Het kader geeft de opleiding de mogelijkheid om het bezoekprogramma zelf op te stellen in afstemming met het panel. Deze vormvrijheid zou ertoe leiden dat de opleiding zich meer eigenaar voelt van het bezoek, wat stimuleert.
- De minister introduceerde het ontwikkelgesprek om verantwoorden en ontwikkelen te scheiden. Deze scheiding moet de opleiding meer ruimte bieden in het ontwikkelgesprek om optimaal van peers te leren.

- Met de groepsgewijze visitatie is, naast het doel van vergelijkenderwijs beoordelen ten behoeve van de betrouwbaarheid & validiteit, ook een stimulerend effect bedoeld. Goede voorbeelden kunnen gedeeld worden en de voorbereiding kan gezamenlijk worden gedaan (bijvoorbeeld het updaten van het profiel) evenals de opvolging (bijvoorbeeld het gezamenlijk ontwikkelgesprek).

De volgende bepaling voor de werkwijze rond de rapportages moet een stimulerend effect hebben:

- De verplichting tot het openbaar maken van visitatierapporten biedt instellingen de mogelijkheid om van elkaar te leren door elkaars beoordelingen te lezen.
- De bepaling dat de opleiding het ontwikkelgesprek deelt met de medezeggenschap is bedoeld als stimulans voor het interne gesprek over kwaliteit.
- Tot slot koos de wetgever ervoor om de terminologie aan te passen en woorden te kiezen die minder snel demotiverend werken. Daarom is de term herstelperiode ingevoerd ter vervanging van accreditatie onder voorwaarden (*Kamerstukken II,* 2016/2017, p. 13).

Met de volgende bepalingen in de werkwijze rond de oordelen willen wetgever en NVAO een stimulerend effect te hebben:

- Het afschaffen van gedifferentieerde oordelen leidt tot meer ruimte voor open, stimulerende gesprekken. Er werd bij visitaties relatief veel aandacht besteed aan discussies over de vraag of de opleiding Voldoende of Goed was. Dit stond de aandacht voor leren en ontwikkelen in de weg.

3.2 Ervaringen instellingen met betrekking tot stimulerende werking

De inspectie sprak medewerkers van ho-instellingen tijdens rondetafelgesprekken over hun ervaringen rond de stimulerende werking bij opleidingsbeoordelingen. We geven een beeld van hun ervaringen in de verschillende fasen van het visitatieproces.

Groepsgewijze visitatie
Een meerderheid van de gespreksdeelnemers ervaart geen stimulerend effect van de groepsgewijze visitatie. Dit geldt zowel voor het wetenschappelijk onderwijs (wo) als het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het niet-bekostigd onderwijs.
Ten eerste kunnen opleidingen door de vereiste afstemming met andere opleidingen niet altijd vasthouden aan hun eerste keuze voor panelleden. Peers van wie ze graag feedback zouden krijgen, komen dan niet in het panel. Dat doet voor hen afbreuk aan de stimulerende werking van de visitatie.
Ten tweede komt het volgens gespreksdeelnemers nauwelijks of niet voor dat peers tijdens de visitatie goede voorbeelden geven van andere opleidingen. De verkregen informatie per opleiding is namelijk vertrouwelijk tot aan de publicatie van het NVAO-besluit. Daarom draagt groepsgewijs visiteren niet bij aan het leren van elkaar.
Ten derde vinden gespreksdeelnemers uit het wetenschappelijk onderwijs (wo) en niet-bekostigde instellingen (nbi's) het niet stimulerend om gezamenlijk eindkwalificaties te actualiseren ter voorbereiding op visitaties. Gespreksdeelnemers in het hbo vinden dit wel en doen dit soms in landelijke overleggen.

De voorbereiding
In de voorbereiding werd met name de zelfevaluatie als stimulerend gezien door de gespreksdeelnemers uit zowel het wo, hbo en het niet-bekostigd onderwijs.
Ten eerste zorgt dit ervoor dat wordt nagedacht over de vraag: waar wil de instelling heen? Opleidingen hebben op deze manier een periodiek moment van reflectie.

Ten tweede vond de meerderheid van de gespreksdeelnemers het waardevol dat ze door dit proces samen bezig zijn met de kwaliteit van de opleiding. Onder andere het voeren van gesprekken en het schrijven van de evaluatie leidt tot saamhorigheid.
Echter, de vormvrijheid van de zelfevaluatie wordt over het algemeen weinig gebruikt. Velen hebben daar weinig behoefte aan. Omdat het panel volgens hen baat heeft bij een standaard zelfevaluatie, is dit voor de opleiding ook het meest efficiënt. Gespreksdeelnemers gaven enkele voorbeelden waarin vormvrijheid wel wordt benut, bijvoorbeeld het gebruik van video of podcast.

Bezoekprogramma inrichten in overleg met panel
Velen ervaren de mogelijkheid om in overleg met het panel het bezoekprogramma in te richten niet als een kans om de stimulerende werking te versterken. Dit geldt zowel in het hbo, wo als nbi. Reden hiervoor is dat er volgens veel gespreksdeelnemers in de praktijk niet veel meer vrijheid zit in het opstellen van het bezoekprogramma dan voorheen. Een apart gesprek met docenten en studenten is volgens de meesten verplicht. Het uitgangspunt is een samenspel tussen de opleiding en het panel.
Soms maken opleidingen wel gebruik van de mogelijkheid om in overleg met het panel het bezoekprogramma op bijzondere wijze in te richten. Dat doen ze bijvoorbeeld door thematische gesprekken in heterogene groepen te organiseren, (project)markten met het werkveld te organiseren, pitches te geven bij de start van de visitatie of demonstraties te geven over de samenhang met lectoraten. De discussie binnen heterogeen samengestelde groepen biedt volgens sommigen een mogelijkheid om meer ontwikkelingsgericht te visiteren; dat zou stimuleren.

Bezoek
Gespreksdeelnemers ervaren het visitatiebezoek over het algemeen als stimulerend. Dit geldt zowel voor het wo, hbo als het niet bekostigd onderwijs.
Het visitatiebezoek stimuleert, omdat het een moment is om stil te staan bij de vraag waar de opleiding staat en waar zij goed in is. Ook hebben de gesprekken met peers de potentie om te stimuleren. Wel plaatsen gespreksdeelnemers de kanttekening dat het stimulerende effect sterk afhangt van het panel. Als er dominante panelleden zijn, is de rol van de voorzitter cruciaal. De voorzitter zorgt er idealiter voor dat er een evenwichtige inbreng is vanuit de panelleden.
De stimulerende werking van een visitatiebezoek neemt toe als het panel in een vroeg stadium duidelijkheid geeft over het oordeel over eindwerken. Want als duidelijk is dat de eindwerken voldoen, haalt dat veel spanning weg. Dan worden de gesprekken opener en daarmee meer stimulerend.
Er zijn ook aspecten aan het bezoek die niet stimuleren. Ten eerste vragen panels vrijwel niet naar de aanbevelingen uit de vorige visitatie en accreditatie. Het valt de inspectie op dat veel gespreksdeelnemers uit zowel het wo, hbo en het niet bekostigd onderwijs dit benoemden. Sommigen meenden dat dat het geval was omdat de opleiding de aanbevelingen helder in de zelfevaluatie had behandeld.

De rapportage en het besluit
Het panel levert een visitatierapport van het bezoek met de oordelen en onderbouwingen. Dit is een bijdrage aan de stimulerende werking, zo meldden veel gespreksdeelnemers uit het wo, hbo en niet bekostigd onderwijs. Enkele gespreksdeelnemers benadrukten dat vooral een positief accreditatiebesluit met onderliggend visitatierapport, bemoedigend werkt.
De verandering in terminologie gehanteerd in het besluit, wordt niet gezien als een bijdrage aan het stimulerend effect.

Het ontwikkelgesprek

Hoewel het ontwikkelgesprek juist was bedoeld om het stimulerend effect van de visitatie en accreditatie te versterken met een open gesprek over de verdere ontwikkeling van de opleiding, was een meerderheid van onze gespreksdeelnemers in het wo en hbo hier negatief over. Ten eerste ervaren zij het scheiden van beoordelen en ontwikkelen als geforceerd. Ten tweede werkt het organiseren van het ontwikkelgesprek, op dezelfde dag als de visitatie, niet goed. Toch wordt het vaak gedaan uit logistieke en financiële overwegingen. Ten derde beperkt de verplichte publicatie van het ontwikkelgesprek het stimulerend effect. Het gesprek werd hierdoor minder open en minder eerlijk gevoerd. En er is een risico dat er vermenging plaatsvindt met de beoordeling door de publicatie van aanbevelingen in het verslag van het ontwikkelgesprek.

De meningen van gespreksdeelnemers in het niet-bekostigd onderwijs waren meer verdeeld. Sommige gespreksdeelnemers vonden het ontwikkelgesprek stimulerend. Zij vonden dat de panelleden actief meedachten, juist na de beoordeling, en dat de aanbevelingen concreet en daardoor stimulerend waren. Andere deelnemers zagen geen meerwaarde in het voeren van ontwikkelgesprekken.

Tijdens de gesprekken werden meerdere opties genoemd om van elkaar te leren en ervaringen te delen. Dat is anders dan het huidige ontwikkelgesprek per opleiding. Sommige opleidingen overwegen om de ontwikkelgesprekken samen met andere instellingen, of met meerdere opleidingen van één instelling, te organiseren. Anderen zagen de landelijke overleggen in het hbo of vergelijkbare overleggen in het wo meer als de plaats om ervaringen met elkaar te delen. Dan wel zonder aanwezigheid van panelleden en de rapportageplicht.

3.3 Oordeel inspectie over de werkwijze rond stimulerende werking

De inspectie oordeelt dat de werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen voldoet als het gaat om de stimulerende werking. Hieronder lichten we ons oordeel toe.

Wat werkt stimulerend
Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat onze gespreksdeelnemers uit het ho over het algemeen een stimulerende werking ervaren van het visitatie- en accreditatieproces. De onderstaande 2 punten overheersen de kanttekeningen die daarna volgen:

- De stimulerende werking komt met name naar voren in de voorbereiding op de visitatie en in de gesprekken met panelleden tijdens de visitatiedag. Dat komt overeen met de intenties van de wetgever en NVAO.
- Daarnaast ervaren onze gespreksdeelnemers, zoals ook beoogd door de wetgever en NVAO, het open kader als een stimulans voor een goed/open gesprek met peers.

Wat werkt deels stimulerend

- Als peers deskundiger zijn en beter passen bij het profiel van de opleiding, worden gesprekken als meer stimulerend ervaren. Grote visitatiegroepen kunnen, door een minder passende samenstelling van het visitatiepanel, de stimulerende werking beperkingen, blijkt uit rondetafelgesprekken.

Wat werkt niet stimulerend
- De vormvrijheid van de zelfevaluatie heeft niet het beoogde stimulerende effect. Tijdens de rondetafelgesprekken bleek dat de meeste opleidingen hier beperkt gebruik van maken. Dat zag de inspectie ook bij het lezen van een aantal visitatierapporten, waarin vaak een vrij standaard bezoekprogramma is opgenomen.

- De verandering in terminologie (bijvoorbeeld van hersteltermijn naar accreditatie onder voorwaarden) ervaren onze gespreksdeelnemers evenmin als een stap van betekenis voor de stimulerende werking.
- De ontwikkelgesprekken zijn een specifiek aandachtspunt. De verwachting was dat het ontwikkelgesprek een scheiding tussen verantwoorden en stimuleren zou veroorzaken, waardoor betere open gesprekken met peers mogelijk waren over ontwikkelpunten voor de opleiding. De scheiding blijkt in de praktijk voor heel veel opleidingen geforceerd; zij zien weinig meerwaarde. Onze gespreksdeelnemers waren terughoudend over het idee om gezamenlijke ontwikkelgesprekken te organiseren om van elkaar te leren. De meesten vonden zowel de lasten als de verplichting een verslag te maken van het gezamenlijke ontwikkelgesprek bezwaarlijk.
- Een ander specifiek aandachtspunt betreft groepsgewijze visitatie. De meeste gespreksdeelnemers vinden dat dit niet stimulerend werkt bij visitaties. In de praktijk geven panels geen voorbeelden van andere opleidingen; de vertrouwelijkheid is daar een belangrijke de reden voor.

4. Werkwijze gericht op ervaren lasten

Ervaren lasten zijn de tweede standaard waarop de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen in dit deelonderzoek wordt beoordeeld.

Ervaren lasten: *Brengt het huidige accreditatiestelsel meer lasten met zich mee dan nodig*?

Het gaat niet alleen om werkelijke administratieve lasten (objectief meetbaar), maar voornamelijk om lasten die docenten, bestuurders en medewerkers ervaren (*Kamerstukken II,* 2016/2017, p. 7). De vraag is daarom: staan deze lasten van de werkwijze in verhouding tot de baten (idem)?

We bespreken in paragraaf 4.1 de beoogde vermindering van lasten door de werkwijze, zoals de wetgever en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) dat zelf zien. Dat blijkt uit analyse van verschillende parlementaire stukken en van documenten van de NVAO. Vervolgens bespreken we in paragraaf 4.2 de bevindingen uit de rondetafelgesprekken met (kwaliteitszorg)medewerkers van hoger onderwijs (ho)-instellingen. Tot slot geven we in paragraaf 4.3 ons inspectieoordeel over de werkwijze in relatie tot de ervaren lasten. Dit baseren we op de ervaringen van de gesproken medewerkers (geanalyseerd in NVivo), de deskresearch, de informatie van de NVAO en onze eigen toezichtservaring.

4.1 Beoogde beperking van lasten door wetgever en NVAO

Met de invoering van de Wet accreditatie op maat (2019), moest er meer evenwicht komen tussen de ervaren baten en lasten, met behoud van kwaliteitsborging (Hoger onderwijs en studiefinanciering, 2018, p. 1). De NVAO nam in haar strategie expliciet de beperking van administratieve lasten op. De verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs en de wijze waarop de opleiding of instelling de kwaliteit borgt, vraagt om inspanning van betrokkenen (onder andere kwaliteitszorgmedewerkers en docenten). Het huidige accreditatiestelsel probeert een balans te vinden tussen verantwoorden en verbeteren (*Kamerstukken II,* 2016/2017, p. 8). Dat betekent dat het overmatige bureaucratische lasten in het accreditatie- en visitatieproces wil vermijden. Het is binnen het huidige accreditatiestelsel dus een uitdaging om de voorbereiding en het proces van accreditatie- en visitatie zowel te laten stimuleren, als zo min mogelijk belasting mee te laten brengen. Waar mogelijk wordt rekening gehouden met de diversiteit van de inrichting van het onderwijs en de organisatie (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 7).

Met onderstaande maatregelen wilde de wetgever de ervaren lasten beperken:

- De introductie van de vormvrije zelfevaluatie en het beperken van de verplichte bijlagen bij de zelfevaluatie. De verplichting om vakinformatie en rendementsgegevens aan te leveren, is geschrapt. De opleiding voegt bij de zelfevaluatie met een maximum aantal pagina's, enkele bijlagen toe die duidelijkheid geven over de opzet en/of inhoud van het programma, de onderwijs- en examenregeling en de samenstelling van het docententeam, zodat het panel tot het juiste oordeel kan komen (NVAO, 2018a, p. 38). Het panel kan aanvullende informatie opvragen, maar moet hierin terughoudend zijn om ook de lasten te beperken.
- Het in 2018 invoeren van de mogelijkheid om visitatiegroepen te splitsen. Kleinere visitatiegroepen zouden minder afstemmingslasten met zich mee te brengen.

- De wettelijke bepaling dat de accreditatie bij een positieve beoordeling niet langer automatisch vervalt. De instelling hoeft daarom niet meer om de 6 jaar een accreditatie aan te vragen het volstaat om het visitatierapport te delen. De instelling hoeft eveneens Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) niet meer te informeren, dit doet de NVAO (*Kamerstukken II,* 2016/2017, p. 12).

4.2 Ervaringen van instellingen met ervaren lasten

De inspectie sprak medewerkers van ho-instellingen tijdens rondetafelgesprekken over hun ervaringen over de ervaren lasten bij opleidingsbeoordelingen. We geven een beeld van hun ervaringen in de verschillende fasen van het visitatieproces.

Groepsgewijze visitatie
Gespreksdeelnemers zijn erg negatief over de lasten door de groepsgewijze visitatie. Groepsgewijze visitatie zou weinig meerwaarde hebben en kan volgens hen worden afgeschaft. De afstemming, het voordragen van panelleden en bemiddeling over de panelleden leiden tot extra werkdruk en levert volgens velen niets op. Het is moeilijk om voldoende panelleden te vinden, zeker als veel opleidingen tegelijkertijd gevisiteerd moeten worden. De visitatiegroepen verkleinen, zodat er minder opleidingen tegelijkertijd gevisiteerd moeten worden, zou te weinig opleveren. Dat komt, volgens onze gespreksdeelnemers, doordat bij het splitsen van de visitatiegroep de inleverdatum voor het visitatierapport niet wordt aangepast. De opleidingen moeten dus alsnog tegelijkertijd op zoek naar deskundigen voor de panels. Het aanpassen van de inleverdatum is vervolgens te complex, vinden veel gespreksdeelnemers. Sommigen geven aan dat, indien mogelijk, kleine visitatiegroepen met verschillende inleverdata wel de lasten van de onderlinge afstemming flink zou beperken.

De voorbereiding
De voorbereiding neemt volgens de gespreksdeelnemers veel tijd in beslag. Maar zij ervaren dit niet als belastend, want het levert ook wat op. Ten opzichte van eerdere kaders, hoeft er nu minder bewijsmateriaal overlegd te worden met het panel. Dat beperkte de lasten. Het verschilt per opleiding en gespreksdeelnemer hoe intensief de voorbereiding wordt ervaren. Een deel van de voorbereiding is onderdeel van de interne kwaliteitszorg en wordt niet als een extra last ervaren. Sommige gespreksdeelnemers gaven aan dat opleidingen vaak op safe willen spelen. Er hangt zoveel van een visitatie af, dat ze het erg grondig – soms grondiger dan door kwaliteitszorgmedewerkers nodig wordt geacht – voorbereiden.

Het bezoek
Het organiseren van het bezoek vereist werk. Maar het bezoek zelf wordt als heel positief ervaren en zelfs het tegenovergestelde van een last genoemd. Het bezoek is leuk, interessant en inspirerend. Intern zorgt het voor teambuilding en goede gesprekken. De gesprekken met het panel worden erg gewaardeerd. De uitzondering daarop vormt een bezoek van panelleden die de opleiding niet goed begrijpen of een stokpaardje hebben. Dan wordt het bezoek juist wel als belastend ervaren. Vanuit de niet-bekostigde instellingen (nbi's) geeft een gespreksdeelnemer aan dat ze het goed vinden dat er een student in het panel zit, maar dat de bijdrage daarvan soms onvoldoende is, omdat de student te weinig weet van het niet-bekostigd onderwijs. Dat zien ze graag verbeteren. Een gespreksdeelnemer uit het wetenschappelijk onderwijs (wo) geeft aan dat panels soms minder kritisch zijn dan de zelfevaluatie, terwijl er juist behoefte is aan een kritisch panel; dat kan de opleiding meer opleveren. Daardoor zou de verhouding lasten/baten positiever zijn.

Het ontwikkelgesprek

Veel gespreksdeelnemers zien het ontwikkelgesprek in de huidige vorm als overbodig. Soms levert het iets op, maar het draagt niet genoeg bij aan het doel waarvoor het is bedacht. Zij ervaren het als een last dat het ontwikkelgesprek binnen 1 jaar moet worden gevoerd én dat het verslag ervan door de instelling moet worden gepubliceerd. Enkele gespreksdeelnemers vinden die publicatie onwenselijk, omdat het een negatief beeld geeft zonder dat naar voren komt wat de instelling daar vervolgens aan deed. Het kan ook dat een volgend panel teveel focust op de punten uit het ontwikkelgesprek. Daarnaast vinden de gespreksdeelnemers de kosten van een ontwikkelgesprek op een andere dag dan het locatiebezoek van het panel hoog. Daarom kiezen veel opleidingen toch voor het voeren van het ontwikkelgesprek op dezelfde dag als de visitatie, terwijl het weinig toevoegt. Een vormvrijer ontwikkelgesprek, dus zonder publicatieplicht en zonder tijdsperspectief van een jaar, zou het volgens sommige gespreksdeelnemers bruikbaarder maken. Dat zou instellingen in staat stellen het meer in te passen in hun eigen ontwikkelproces. Bijvoorbeeld door het ontwikkelgesprek te gebruiken in de opzet van een midterm-review.

4.3 Oordeel inspectie over de werkwijze rond ervaren lasten

De inspectie oordeelt dat de werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen voldoet als het gaat om de ervaren lasten. Hieronder lichten we ons oordeel toe. In hoofdstuk 8 formuleren we aanbevelingen die aansluiten bij de aandachtspunten die hieronder geformuleerd zijn.

Tijdens de rondetafelgesprekken zijn de verschillende fasen besproken die een rol spelen in het accreditatieproces. Daaruit wordt duidelijk dat belangrijke fasen in dat proces – de voorbereiding op de visitatie en de visitatie zelf – niet onnodig belastend zijn. Het gesprek met het panel wordt meestal juist gewaardeerd. De voorbereiding kost veel werk, maar maakt deel uit van de kwaliteitscultuur van de instellingen. De gespreksdeelnemers zijn positief over de werkwijze waarin het aantal aan te leveren documenten door de wetgever en de NVAO is beperkt. De inspectie concludeert op basis hiervan dat visitaties niet onnodig of disproportioneel belastend zijn.

Enkele gespreksdeelnemers noemen wel dat de financiële lasten van het accreditatiestelsel te hoog zijn. Hierbij gaat het voornamelijk om de kosten die een evaluatiebureau vraagt voor het verzorgen van het visitatieproces. De inspectie ziet dat deze kosten vergelijkbaar zijn met de kosten die de NVAO in rekening brengt (€ 22.500,-) voor een vergelijkbare rol van de visitatie voor een toets nieuwe opleiding (TNO).

Een aandachtspunt is dat lasten soms onnodig verhoogd worden, omdat opleidingen meer documenten aanleveren dan noodzakelijk. Soms lijken opleidingen dat uit eigen initiatief te doen, omdat er zoveel van een visitatie afhangt en een opleiding geen risico wil nemen. Anderzijds ervaren instellingen soms dat evaluatiebureaus voor de panels meer documentatie opvragen dan volgens hen nodig is. Uit de gesprekken kwam niet naar voren of de instellingen naderhand met de evaluatiebureaus evalueerden of deze aanvullende informatie nodig was voor de panels.

De groepsgewijze visitatie is een tweede aandachtspunt voor de werkwijze in relatie tot de ervaren lasten. De inspectie ziet dat de groepsgewijze visitatie nu voor een deel van de instellingen erg veel lasten met zich meebrengt. Er is een mogelijkheid om met kleinere visitatiegroepen te werken, maar in de praktijk ervaren zij dit als te complex en brengt het niet genoeg lastenverlichting met zich mee.

De werkwijze rond het ontwikkelgesprek is het derde aandachtspunt. Het ontwikkelgesprek levert nu te weinig op ten opzichte van de lasten die door de instellingen worden ervaren. Zij vinden het scheiden van beoordelen en stimuleren vaak geforceerd. Het verslag van het ontwikkelgesprek moet binnen 1 jaar na vaststelling van het accreditatierapport gepubliceerd worden. Die eis is begrijpelijk als het gaat om transparantie, maar maakt het voor instellingen lastig om vrijuit te spreken bij het ontwikkelgesprek. Daarmee staat de wettelijke eis het doel van het gesprek in de weg.

5. Werkwijze gericht op dekking

Dekking is de derde standaard waarop de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen beoordeeld wordt..

Onder dekking verstaan we het volgende: *worden alle opleidingsvarianten, de verschillende vestigingsplaatsen en routes van bestaande opleidingen ten tijde van de accreditatie en visitatie beoordeeld* ?

In paragraaf 5.1 bespreken we de bijdrage aan dekking van de werkwijze, zoals de wetgever en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) dat zelf zien. Dat blijkt uit analyse van verschillende parlementaire stukken en van documenten van de NVAO. Vervolgens bespreken we in paragraaf 5.2 de bevindingen die zijn opgehaald uit de rondetafelgesprekken met (kwaliteitszorg)medewerkers van ho-instellingen. Daaropvolgend gaan we in op de ervaringen van studentorganisaties (5.3) als relevante belanghebbenden voor dekking. Tot slot geven we in paragraaf 5.4 ons inspectieoordeel over de werkwijze in relatie tot de dekking. We baseren ons oordeel op de ervaringen van de gesproken medewerkers en de wensen van studentorganisaties (geanalyseerd in NVivo), de deskresearch, de informatie van de NVAO en onze eigen toezichtservaring.

Begrippen
In deze paragraaf worden diverse begrippen gebruikt op een wijze die aansluit bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). In de dagelijkse opleidingspraktijk worden begrippen soms anders gehanteerd. Daarom lichten we hieronder enkele begrippen toe zoals in dit rapport gebruikt.

- Opleiding: Het onderwijs wordt door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover iemand die de opleiding voltooit, moet beschikken. De WHW (artikel 7.3 en verder) onderscheidt associate degree-, bachelor- en masteropleidingen. De opleiding is het niveau waarop de accreditatie wordt verleend. ISAT is een landelijke code voor de opleidingsnaam.
- Variant: Een opleiding kan (artikel 7.7 WHW) in 3 varianten worden ingericht: voltijd, deeltijd of duaal.
- Locatie: Een opleiding verzorgd in de gemeente (artikel 7.17 WHW) waar die opleiding volgens het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) (artikel 6.13 WHW) is gevestigd. Het instellingsbestuur kan besluiten, na instemming van de minister, om opleidingen in 1 of meer andere gemeenten aan te bieden. Die andere gemeenten noemen we in dit rapport locaties.
- Route, afstudeerrichting, trajecten of tracks: Afstudeerrichtingen, routes of tracks maken onderdeel uit van een opleiding. Zij zijn in de WHW niet nader gedefinieerd. Opleidingen zijn verplicht om (de inhoud van) afstudeerrichtingen vast te leggen in de Onderwijs- en examenregeling (OER) (art. 7.13 lid 2 onderdeel b WHW).

5.1 Bedoelde dekking door wetgever en NVAO

De wetgever heeft verplichtingen voor instellingen in de WHW opgenomen, met als doel dekking van visitaties en accreditaties te garanderen. De WHW bepaalt dat een accreditatie betrekking heeft op een opleiding; differentiatie, bijvoorbeeld naar varianten of locaties, is niet mogelijk. De NVAO maakte als hulpmiddel bij de registratie van aanvragen voor accreditatie het formulier "Bij accreditatie bestaande

opleiding aan te leveren gegevens" (Accreditatie bestaande opleiding | NVAO). In het onderzoekskader geeft de NVAO richtlijnen voor de werkwijze van het visitatiepanel.

De NVAO stelde het zogenaamde administratieformulier op (opgenomen als informatieplicht van instellingen in het accreditatiekader van de NVAO), waarin de instelling de volgende informatie dient op te nemen (Inspectie van het Onderwijs, 2018, p. 52):

- Variant(en), inclusief een eventueel 3-jarig traject voor vwo bij een hoger beroepsonderwijs (hbo)-bacheloropleiding;
- Afstudeerrichtingen;
- Eventueel nieuwe afstudeerrichtingen;
- Opleidingslocatie(s).

Met dit formulier heeft de NVAO als doel om de dekking te garanderen. Opleidingstrajecten die niet gemeld zijn bij de NVAO, vallen niet onder de accreditatie (NVAO, 2018a, p. 14).
Het NVAO-beoordelingskader verplicht het panel om bij de selectie van eindwerken die zij beoordelen, rekening te houden met de opleidingsvarianten en opleidingsroutes. De NVAO nam in het kader op dat ook alle *vormen* van onderwijs, waaronder digitaal onderwijs, internationale stages of modules enzovoorts, moeten worden beoordeeld tijdens de visitatie (idem).

5.2 Ervaringen van instellingen met dekking

De inspectie nodigde medewerkers van ho-instellingen uit om tijdens een rondetafelgesprek ervaringen te delen over de werkwijze bij de visitatie en accreditatie van bestaande opleidingen wat betreft de dekking. De gespreksdeelnemers vonden vooral de werkwijze bij de voorbereiding op het bezoek en het bezoek zelf van belang voor de dekking.

Voorbereiding
In de voorbereiding schrijft de opleiding de zelfevaluatie en geeft die aan het visitatiepanel. Bij de aanvraag voor accreditatie stuurt ze naast het visitatierapport ook het formulier met administratieve gegevens naar de NVAO (2018b). Sommige medewerkers van opleidingen gaven aan dat in de zelfevaluatie al het onderwijs van een opleiding, inclusief alle routes, aan de orde komt. Al onze gespreksdeelnemers uit het wetenschappelijk onderwijs (wo) gaven aan dat het, ook bij een opleiding met veel specialisaties, steeds lukt om deze specialisaties allemaal in de zelfevaluatie aan de orde te stellen. Ze waren alleen niet zeker of dit ook voor de minoren gold.

De meeste gespreksdeelnemers uit het bekostigd hbo hadden een andere opvatting. Zij gaven aan dat het erg lastig is bij complexe opleidingen om alle varianten en routes een goede plek te geven in het administratieve formulier van de NVAO: Welke varianten, afstudeerrichtingen en tracks benoem je? Hoe doe je dat als afstudeerrichtingen per locatie verschillen? Hoe doe je in de zelfevaluatie aan al het onderwijs recht? Als voorbeeld wordt een deeltijdopleiding genoemd die een ander programma en een ander docententeam heeft dan de voltijdopleiding, maar wel samen met deze opleiding wordt gevisiteerd en geaccrediteerd. Als er sprake is van verschillende locaties is er vaak ook sprake van verschillende culturen en andere studenten en docenten. Het feit dat alle studierichtingen en routes en locaties uit één CROHO met dezelfde International Student Admissions Test (ISAT)-code tegelijk worden beoordeeld, levert soms een probleem op. Het geeft volgens onze gespreksdeelnemers een geforceerde situatie, waarbij het lijkt alsof alles hetzelfde is.

Gespreksdeelnemers plaatsten de kanttekening dat het voorgeschreven maximale aantal pagina's voor een zelfevaluatie de opleiding dwingt om te generiek en abstract te zijn. 20 bladzijden voor een zelfevaluatie van een uitgebreide opleidingsbeoordeling (UOB) of 15 voor de zelfevaluatie van een beperkte opleidingsbeoordeling (BOB) is volgens hen te weinig voor een complexe opleiding met veel studierichtingen en locaties.
Een gespreksdeelnemer deed verslag van haar poging om per studierichting een zelfevaluatie te schrijven om vervolgens ook van het visitatiepanel per route een rapport te vragen. Een aparte zelfevaluatie kan wel, maar art. 5.16 lid 1 WHW bepaalt dat de NVAO een accreditatiebesluit neemt voor de gehele opleiding, inclusief alle varianten, locaties of routes.

Bezoekprogramma en bezoek
Volgens veel gespreksdeelnemers, zeker die uit het wo, is er voldoende ruimte om alle routes aan de orde te laten komen tijdens het bezoek. Zoals in het NVAO-kader voorgeschreven, leest het panel scripties van studenten van verschillende varianten en locaties. Tijdens het bezoek spreekt het panel ook met studenten van alle verschillende varianten/locaties/afstudeerrichtingen; ze worden binnen zo'n gesprek allemaal bewust gehoord.
Deze gespreksdeelnemers uit het wo gaven aan dat een visitatiepanel altijd in staat is om alle onderwerpen voldoende te behandelen, ondanks de beperkte tijd die ze hebben. Zij merkten dat het alleen niet mogelijk is om iedere specialisatie volledig te bekijken. Maar de opleiding maakt gedurende de inhoudelijke bespreking duidelijk waar overlap en verschillen zitten, zodat het panel de gesprekken gericht kan voeren. Ook stelt een opleiding bij het opstellen van het bezoekprogramma soms voor om heterogeen samengestelde discussiegroepen te vormen, met deelnemers uit verschillende routes en locaties. Dan krijgt iedereen de ruimte voor eigen inbreng.

Andere gespreksdeelnemers, vooral uit het hbo, gaven aan dat het panel met de werkwijze om het minimum van 15 scripties per opleiding te lezen, slechts een beperkt beeld krijgt van het eindniveau van alle afstudeerrichtingen; het panel leest soms 1 of 2 eindwerken van een bepaalde afstudeerrichting. Sommige gespreksdeelnemers vonden dat weinig. Ze vonden het bijzonder dat het panel steeds 15 eindwerken las, ongeacht of het om een opleiding met 50 of 1500 studenten ging, met veel verschillende afstudeerrichtingen. Andere gespreksdeelnemers uit het wo vonden 15 eindwerken per opleiding al een hele uitdaging; het kon moeilijk zijn om peers te vinden die de 15 eindwerken wilden beoordelen, zeker bij visitatiegroepen met veel opleidingen met dezelfde inleverdatum. Soms ging het om meer dan 300 eindwerken bij de beoordeling van verschillende opleidingen van een faculteit.

Sommige gespreksdeelnemers ervoeren dat een panel zich op de voltijdroute of de grootste afstudeerrichting concentreert. Enkelen legden de verantwoordelijkheid voor het bezoekprogramma vooral bij het panel. Als een panel zich op de grootste variant concentreert, kan de opleiding het als makkelijk ervaren. Tegelijkertijd leidt dit tot minder goede gesprekken over andere routes en varianten. Docenten die moeite deden om alle routes in de zelfevaluatie te beschrijven, kunnen dat als teleurstellend en zelfs demotiverend ervaren. Een gemiste kans op waardevolle feedback van peers.

Rapport en besluit
Sommige gespreksdeelnemers, zeker uit het wo, vonden dat conclusies over alle routes en varianten op een goede manier in de visitatierapporten waren verwerkt. Anderen vonden dat er soms algemene conclusies stonden, waarvan iedereen zich afvroeg op welke variant dit nu van toepassing is. De herkenbaarheid van dergelijke rapporten voor medewerkers is klein.

Ook vroegen sommige gespreksdeelnemers uit het hbo aandacht voor de nadelen van de wettelijke bepaling dat een accreditatiebesluit op het niveau van de opleiding (CROHO en ISAT) wordt geformuleerd. Dan kan een oordeel niet verschillen tussen duaal of voltijd of voor verschillende locaties. Als het panel de duale variant als Voldoet niet zou beoordelen, dan zou de voltijd variant in het accreditatiebesluit hetzelfde worden beoordeeld. Ook kan een locatie of variant geen bijzonder kenmerk behalen als de andere locatie of variant niet voldoet aan het bijzonder kenmerk. Sommigen bepleitten dat visitaties en accreditatieoordelen zouden mogen differentiëren naar locatie of variant. Dat zou tot een minder geforceerde situatie leiden, die meer stimuleert. Ook zou het bijdragen aan de transparantie en dekking van de opleiding.

Opleidingen in afbouw
Ook kwam de werkwijze bij opleidingen in afbouw aan de orde; deze hoeven niet meer gevisiteerd en geaccrediteerd te worden zodra ze in afbouw gaan. Het kan voorkomen dat een opleiding in afbouw nog jaren (in theorie tot wel 10 jaar) bestaat. Volgens gespreksdeelnemers zou het goed zijn als in de werkwijze wordt opgenomen dat daar tussentijds toch een visitatiepanel langskomt.

Promotietrajecten
Tot slot brengt een gespreksdeelnemer in dat de derde cyclus – promotietrajecten – in Nederland niet onder de reikwijdte van het accreditatiestelsel vallen. Dat zou volgens de gespreksdeelnemer afwijken van de praktijk in andere Europese landen en in strijd zijn met de European Standards and Guidelines (ESG).

5.3 Ervaringen en wensen van studentorganisaties met dekking

De inspectie vroeg het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) en de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb) hoe zij aankijken tegen dekking. Zij vinden een volledige dekking bij de visitatie en accreditatie van opleidingen belangrijk. Als er bijvoorbeeld 6 verschillende programma's onder dezelfde opleiding vallen, kunnen deze behoorlijk sterk uiteenlopen en zelfs maar enkele vakken gemeen hebben. Dan vinden studenten het waardevol als visitatiepanels kijken naar de kwaliteit van de verschillende programma's. Zeker bij kleine programma's valt of staat het onderwijs bij de kwaliteit van de docent. Dit maakt een dergelijk programma kwetsbaarder dan grote programma's met een uitgebreider docententeam. Daar zou een visitatiepanel dan ook apart aandacht voor moeten hebben, vinden de studentorganisaties.

Volgens studentorganisaties zullen studenten in opleidingscommissies in veel gevallen niet aankaarten in welke tak van de opleiding het niet goed gaat. Zij verwachten dat de studenten dit noch bij de zelfevaluatie noch bij de gesprekken doen. De studentgeledingen van de opleidingscommissies functioneren volgens studentorganisaties (lang) niet altijd op een manier waarbij ze in staat zijn om duidelijk te signaleren en rapporteren waar mogelijke problemen bij een enkele afstudeerrichting van een opleiding spelen. Door het verloop in de studentengeleding van de opleidingscommissie, weten veel studentleden niet wat aanbevelingen uit de vorige visitatie waren. Studentorganisaties houden een pleidooi voor meer facilitering van de opleidingscommissie.

5.4 Illustratie uit visitatierapporten

De inspectie analyseerde 43 rapporten van ho-opleidingen. Het doel is om de ervaring van instellingen en studenten te illustreren en niet om representatieve uitspraken te doen.

Informatie over verschillen tussen locaties en varianten

Van de 43 opleidingen waren er 13 opleidingen met meerdere varianten en/of locaties:

- 6 opleidingen met alleen meerdere locaties;
- 5 opleidingen met alleen meerdere varianten;
- 2 opleidingen met meerdere varianten en locaties.

In ieder rapport was het administratieve formulier opgenomen met die informatie. De informatie in het administratieve formulier kwam overeen met de informatie in CROHO over varianten en locaties. Het visitatiepanel was dus op de hoogte van de varianten en locaties.

Slechts in 1 van de 8 rapporten van opleidingen met meerdere locaties werd iets over de verschillen tussen de locaties vermeld. Of er bij de andere 7 opleidingen geen verschil was, of dat het panel daar niet naar keek, werd niet duidelijk. Uit de bezoekschema's die in de rapporten waren opgenomen, bleek vaak, maar niet altijd, dat het panel met gespreksdeelnemers van de verschillende locaties had gesproken.

In de visitatierapporten en accreditatiebesluiten werd meer aandacht besteed aan de varianten dan aan de locaties. In 4 van de 7 rapporten van opleidingen met meerdere varianten, beschreef het visitatiepanel waar de varianten van elkaar verschilden, met name over aangeboden curriculum. In alle 7 rapporten vermeldde het panel expliciet dat het eindoordeel op alle varianten betrekking had. Bij 5 van de 7 rapporten stond ook bij iedere afzonderlijke standaard dat het oordeel betrekking had op alle varianten die de opleiding aanbood; zowel voltijd, deeltijd als duaal werden dan expliciet benoemd. De oordelen tussen de varianten verschilden niet. Ook in de onderbouwing van de oordelen maakte het panel in geen enkel geval onderscheid. Bij aanbevelingen van het panel werd bijna nooit onderscheid gemaakt tussen varianten. In 1 geval formuleerde het panel aanbevelingen die expliciet alleen voor de grootste variant golden. Uit het bezoekprogramma van het visitatiepanel kon de inspectie meestal opmaken dat zij wel met gespreksdeelnemers van verschillende varianten hadden gesproken.

5.5 Oordeel inspectie over de werkwijze bij dekking

De inspectie oordeelt dat de werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen niet voldoet als het gaat om de dekking. Dit is op grond van 3 overwegingen. Hieronder lichten we ons oordeel toe. In hoofdstuk 8 formuleren we aanbevelingen over noodzakelijke verbeteringen.

Onduidelijkheid over het object van accreditatie
Ten eerste suggereert het NVAO-beoordelingskader dat een panel behoorlijk volledig moet kijken. Dat is te lezen in passages als " opleidingstrajecten die niet gemeld zijn bij de NVAO, vallen niet onder de accreditatie" en "het panel is verplicht om bij de selectie van eindwerken die zij beoordelen rekening te houden met de opleidingsvarianten en opleidingsroutes" en "ook alle *vormen* van onderwijs, waaronder digitaal onderwijs, internationale stages of modules etc. moeten worden beoordeeld tijdens de visitatie". In de praktijk, zo ervaren verscheidene gespreksdeelnemers, de studentorganisaties en de inspectie, komen in de visitatierapporten de verschillende varianten, locaties, studierichtingen en routes vaak niet expliciet terug. Vele gespreksdeelnemers uit het hbo en niet-bekostigde instellingen (nbi's) vonden dat de werkwijze ertoe leidt dat panels regelmatig onvoldoende naar varianten of studierichtingen kijken en hun oordeel baseren op de grootste route binnen de opleiding.

Volgens ons vindt het probleem bij de dekking zijn oorsprong in het feit dat de wetgever geen duidelijk antwoord geeft op de vraag: Hoe volledig, hoe precies moet

een panel kijken; wat is het object van accreditatie? Formeel is het antwoord van de wetgever dat het object van accreditatie de opleiding is, maar in de praktijk van het hoger onderwijs (ho) kunnen opleidingen heel breed ingevuld worden. Het NVAO-kader doet evenmin een heldere uitspraak over de volledigheid waarmee een panel een opleiding, inclusief varianten, locaties, afstudeerrichtingen en trajecten moet beoordelen. Zijn studierichtingen die maar enkele vakken gemeen hebben dus toch samen object van accreditatie omdat ze formeel 1 opleiding zijn? De breedte van het opleidingsbegrip wordt met de toenemende flexibilisering in het ho alleen maar groter.

De inspectie ziet voor- en nadelen bij het breder of juist minder breed hanteren van het object van accreditatie. Een dekking waarbij verwacht wordt dat een panel alle varianten, locaties, afstudeerrichtingen en onderwijsvormen beoordeelt, zorgt dat alles extern is geborgd; geen enkele route kan onderbelicht zijn. Ook krijgt de opleiding dan een visitatierapport en accreditatiebesluit dat waar relevant differentieert tussen verschillende routes (verschillende docententeams, verschillende inhoudelijke profileringen en verschillende studentenpopulaties). Een visitatierapport dat een gedifferentieerd beeld geeft, is herkenbaarder voor medewerkers, en daarmee stimulerender. Het draagt ook bij aan de transparantie. Een dergelijke volledige beoordeling met een uitgebreider visitatierapport, brengt wel een lastenverzwaring voor de opleiding en het panel met zich mee. Zolang niet helder is hoe volledig een panel moet kijken, oordeelt de inspectie dat de werkwijze onvoldoende bijdraagt aan de standaard dekking.

Opleidingen in afbouw
De tweede reden voor een negatief oordeel over dekking baseren we op het feit dat in de huidige werkwijze opleidingen in afbouw nog jarenlang, in theorie tot 10 jaar na de laatste visitatie, kunnen blijven bestaan. Dat is volgens ons te lang. De WHW omvat bovendien geen bepalingen die instellingen (zorg)plichten opleggen als ze een opleiding afbouwen. Ook hoeft nu noch de inspectie noch de NVAO geïnformeerd te worden. Dat maakt de positie van studenten van een opleiding in afbouw kwetsbaar.

Promotietrajecten
Tot slot plaatsen we een opmerking over promotietrajecten. De WHW kent een aantal artikelen (7.18 en 7.19 WHW) met bepalingen hierover. De promotietrajecten worden echter niet beschouwd als onderwijs in de zin van de WHW en promovendi zijn geen studenten in de zin van de WHW. Daarom vallen promotietrajecten nu buiten het accreditatiestelsel en kan de NVAO geen rol spelen. De inspectie adviseert de minister te bekijken of deze trajecten nu voldoende extern geborgd zijn.
Dit vindt de inspectie ook belangrijk gezien de signalen die zij ontvangt over promovendi. Een deel van deze groep ondervindt problemen als gevolg van de afhankelijkheidsrelatie waarin zij zich bevinden. Externe kwaliteitszorg van het onderwijs aan in dat geval de begeleiding van promovendi kan bijdragen aan een betere bescherming van promovendi.

6. Werkwijze gericht op transparantie

Transparantie is de laatste standaard waarop de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen in dit deelonderzoek beoordeeld wordt.

Bij transparantie van de bestaande opleidingen gaat het om de vraag: *draagt het accreditatiestelsel in voldoende mate bij aan de bekendheid van de kwaliteit en het profiel en van de verschillen tussen opleidingen?*

In paragraaf 6.1 bespreken we de bijdrage aan transparantie van de werkwijze, zoals de wetgever en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) dat zelf zien. Dat blijkt uit analyse van verschillende parlementaire stukken en van documenten van de NVAO. Vervolgens bespreken we in paragraaf 6.2 de bevindingen uit de rondetafelgesprekken met (kwaliteitszorg)medewerkers van hoger onderwijs (ho)-instellingen. Daaropvolgend gaan we in op de ervaringen en wensen van werkgevers en studentorganisaties (6.3) en belanghebbenden als het om transparantie gaat. In 6.4 staan onze bevindingen uit de analyse van een beperkt aantal visitatierapporten centraal. Tot slot geven we in paragraaf 6.5 ons inspectieoordeel over de werkwijze in relatie tot transparantie.

6.1 Bedoelde transparantie door wetgever en NVAO

De wetgever en NVAO hechten belang aan transparantie. Rapporten en besluiten moeten dan ook goed vindbaar zijn en informatie over de kwaliteit van de opleiding of instelling moet helder zijn. Als het gaat om transparantie is onderstaande in de werkwijze geregeld:

- Groepsgewijze visitatie maakt vergelijken mogelijk voor visitatiepanels en de NVAO.
- De professionalisering van secretarissen door de NVAO moet bijdragen aan de leesbaarheid van visitatierapporten.
- Op de NVAO-website worden accreditatiebesluiten en onderliggende visitatierapporten gepubliceerd. Dan is het voor belangstellenden voldoende duidelijk welk onderwijsaanbod onder het desbetreffende accreditatiebesluit valt (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p.7).
- De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) verplicht instellingen tot openbaarmaking van het verslag van het ontwikkelgesprek binnen 1 jaar nadat het accreditatierapport is vastgesteld door de NVAO.

6.2 Ervaringen instellingen met transparantie

De inspectie nodigde medewerkers van ho-instellingen uit via de netwerken van de Universiteiten van Nederland (UNL), de Vereniging Hogescholen (VH) en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) om hun ervaringen over transparantie te delen. We richtten ons op de werkwijze bij de visitatie en accreditatie van bestaande opleidingen. Daarbij ging de meeste aandacht uit naar ervaringen met groepsgewijze visitatie, het visitatierapport, ontwikkelgesprek en vervolg op accreditatie.

Groepsgewijze visitatie
Enkele gespreksdeelnemers gaven aan dat de opleidingen beter te vergelijken zijn door groepsgewijze visitatie. Als (bijna) dezelfde panelleden verschillende vergelijkbare opleidingen in een kort tijdsbestek bezoeken, kan dat bijdragen aan de navolgbaarheid van de rapporten. Dat komt omdat het panel de kennis en perspectieven die zij ophalen bij de ene opleiding, meeneemt bij de beoordeling van

de andere opleiding. Dan worden visitatierapporten over de opleidingen makkelijker vergelijkbaar.

De meeste gespreksdeelnemers vonden echter dat groepsgewijze visitatie niets bijdraagt aan transparantie. Zij vonden dat het streven naar transparantie het afschaffen van groepsgewijze visitatie niet in de weg stond.
Sommige gespreksdeelnemers brachten in dat, mocht er toch aan groepsgewijze visitatie vastgehouden worden, er meer inspanning nodig is om meer uit de visitatierapporten te halen dan nu wordt gedaan. De NVAO zou een vergelijkende analyse kunnen maken. Bijvoorbeeld over een landelijk beeld naar aanleiding van alle visitaties in een sector, over brede thema's binnen een opleiding die landelijk spelende, of juist bepaalde (profilerende) zaken die opvallen. Deze gespreksdeelnemers dachten dat dergelijke informatie wellicht voor aankomend studenten of het werkveld nuttige informatie zou kunnen zijn.

Sommige instellingen gaven aan dat er sinds 2022 in het kader van instellingsaccreditatie (IA) wordt nagedacht over een database voor de rapporten. Dit kan dan zo worden ingericht dat het makkelijker is om deze te doorzoeken en thematisch te analyseren.

Het visitatierapport en accreditatiebesluit
Volgens gespreksdeelnemers is de transparantie binnen het accreditatiestel op orde, omdat de NVAO de visitatierapporten en accreditatiebesluiten op haar website publiceert. De vergelijkbare opbouw van de rapporten die de standaarden volgen, draagt volgens sommigen bij aan de transparantie: opleidingen zijn zo makkelijker te vergelijken. In de visitatierapporten staan altijd oordelen en de onderbouwing ervan.

Al onze gespreksdeelnemers uit het ho benadrukken dat ze transparant willen zijn: naar de studenten, het werkveld, elkaar en naar de overheid en maatschappij. De European Standards and Guidelines (ESG) verplicht hen daar ook toe. Zij vinden het daarom belangrijk dat geïnteresseerden de visitatierapporten en accreditatiebesluiten kunnen vinden op de website van de NVAO. Echter levert het accreditatiestelsel maar een beperkte bijdrage aan de transparantie die instellingen betrachten, zo benadrukken gespreksdeelnemers. De eigen website, de voorlichtingsdagen, de matchingsdagen en Studiekeuze123 dragen daar veel meer aan bij. Studenten zijn volgens instellingen vooral geïnteresseerd in de vraag of een opleiding geaccrediteerd is en hebben minder belangstelling voor een visitatierapport dan voor andere informatie over de opleiding, zoals de stad waar de opleiding gevolgd kan worden, het profiel van de opleiding, de huisvestigingsmogelijkheden, de opbouw van het curriculum en de ervaringen van studenten van de opleiding. Daarom lezen studenten volgens onze gespreksdeelnemers uit het ho de visitatierapporten niet, maar vinden ze de gewenste informatie in andere bronnen.

Gespreksdeelnemers geven aan dat zij het panel in de (niet openbare) zelfevaluatie informeren over het vervolg op de aanbevelingen van de vorige visitatie. Ze informeren het panel hierover in de zelfevaluatie en het achterliggende informatiedossier (vaak met een midterm-review). Het komt wel eens voor dat in een midterm wordt vermeld dat het een instelling is gelukt bepaalde kwesties heel snel op te lossen en dat andere zaken nu prioriteit hebben. Op die manier kan de instelling het panel goed op de hoogte brengen van wat er allemaal is gerealiseerd, wat is nagelaten en waarom. Als het vervolg op de aanbevelingen relevant is, komt het volgens de gespreksdeelnemers terug in het visitatierapport.

Een gespreksdeelnemer doet de suggestie dat de NVAO de visitatierapporten en accreditatiebesluiten opneemt in de Europese database van European Quality

Assurance Register for Higher Education (EQAR) – eqar.eu – voor internationaal onderzoek en internationaal georiënteerde belangstellenden.

Het ontwikkelgesprek
Gespreksdeelnemers geven aan dat de interesse van studenten en van het beroepenveld voor visitatierapporten en accreditatiebesluiten gering is. Er zou nog minder belangstelling zijn voor verslagen van ontwikkelgesprekken. De informatie daarin zou niet interessant zijn voor personen buiten de instelling. Sommige gespreksdeelnemers stelden sowieso de waarde van het ontwikkelgesprek ter discussie (zie stimulerende werking). Enkelen merken op dat de energie die je in het publiceren van het ontwikkelgesprek investeert, ten koste gaat van de energie die je in het onderwijs stopt.

Het vervolg op de accreditatie
Gespreksdeelnemers geven aan dat aanbevelingen uit visitatierapporten intern worden besproken met onder andere docenten en opleidingscommissies. Dat is een manier waarop de opleiding met interne belanghebbenden en studenten de kritische dialoog op gang houdt, ter bevordering van de kwaliteitscultuur. Relevante aanbevelingen voor de beroepenveldcommissie worden ook met hen besproken. Veel gespreksdeelnemers hechten aan het gesprek met het beroepenveld, waar het ook gaat over de vraag in hoeverre de opleiding in lijn is met de verwachtingen van het beroepenveld. Dit is geregeld in standaard 4. Standaard 1, de beoogde leerresultaten, wordt ook als belangrijk aangemerkt. Dit gesprek voeren de opleidingen met de beroepenveldcommissie, voorafgaand en na de visitatie. Gespreksdeelnemers denken dat het beroepenveld, met uitzondering van leden van de eigen beroepenveldcommissie, de visitatierapporten nauwelijks leest,. Zij veronderstellen dat bedrijven in de regio ervaringen met stagiairs relevanter vinden.

6.3 Ervaringen van student- en werkgeversorganisaties met transparantie

Opvattingen studenten
Studentorganisaties hechten aan transparante informatie over de kwaliteit van opleidingen uit een onafhankelijke bron. Daarom zijn visitatierapporten belangrijk. Toch lezen veel studenten deze niet. Volgens studentorganisaties speelt mee dat velen niet weten van het bestaan ervan. Ook staat er veel informatie in visitatierapporten die vooral belangrijk is voor de opleiding en minder voor de beginnende student. De student zal voor veel praktische informatie, bijvoorbeeld hoe de werkgroepen zijn ingericht, aangewezen zijn op andere informatiebronnen. Denk aan een open dag of de website van de instelling.
Toch vinden de studentorganisaties, in aanvulling op de bovengenoemde informatie, de onafhankelijke informatie uit visitatierapporten over de kwaliteit van de opleiding van belang. De visitatierapporten zijn nu, zo menen ze, niet zichtbaar genoeg voor alle studenten, anders dan de Nederlandse Studenten Enquête (NSE) en de Beijing ranking. De vraag blijft wat de juiste vorm van communicatie is richting de studenten. Een studentorganisatie gaf aan de rapporten en besluiten wel goed leesbaar te vinden. Er zijn nog enkele mogelijkheden om de transparantie over de kwaliteit van opleidingen te verbeteren, zonder dat daarmee te verwachten valt dat heel veel studenten de visitatierapporten dan wél gaan lezen. Zij suggereerden:

- Meer informatie over het bestaan van de rapporten en van de NVAO-website delen.
- In een Engelstalig visitatierapport een Nederlandse samenvatting of een infographic toevoegen.

- Het rapport zodanig structureren dat duidelijk is wat studenten zelf van de opleiding vinden; het studentenhoofdstuk in de zelfevaluatie is immers niet openbaar.
- Zorgen dat verschillende routes binnen een opleiding, zeker als die sterk van elkaar verschillen, voldoende herkenbaar zijn. Nu is dat niet altijd het geval.
- Andere communicatiekanalen benutten, bijvoorbeeld de krant of televisie.

Wanneer een opleiding een positief visitatierapport krijgt en geaccrediteerd wordt, zullen alleen de direct betrokkenen, waaronder docenten en opleidingscommissie, dat vieren. Veel studenten horen niets over de positieve accreditatie, zeggen studentorganisaties. Zij zeggen dat studenten in de medezeggenschap ten tijde van de accreditatie wel geïnformeerd worden, maar dat die kennis (te) snel verdwijnt omdat andere studenten daar zitting nemen. Betere facilitering, bijvoorbeeld een informatiedossier waarin informatie over de eerdere visitatie staat, vinden ze wenselijk.

Opvattingen werkgeversorganisaties
De inspectie vroeg werkgevers hoe zij aankijken tegen de bijdrage van het accreditatiestelsel aan de bekendheid van de kwaliteit en het profiel van opleidingen. We spraken met de VNO-NCW en de Expertcommissie Onderwijs en Ontwikkelen VNO-NCW en MKB-Nederland. Het bleek dat de brancheorganisaties niet of nauwelijks bekend zijn met visitatierapporten en accreditatiebesluiten of met de inrichting van het accreditatiestelsel. Ze verwachten dat dit ook geldt voor hun leden.

De brancheorganisaties en leden hebben niet zozeer behoefte aan informatie over individuele opleidingen. Wel willen ze graag meer betrokken worden bij de inrichting van opleidingen voor een bepaalde sector. Bijvoorbeeld bij landelijk beoogde leerresultaten/eindtermen en het curriculum rond onder andere de stage, de opzet van deeltijd/duaal onderwijs en de macro-doelmatigheid van bestaande opleidingen. Ze willen graag dat de regelgeving wordt aangepast, waardoor de rol van landelijke brancheorganisaties wordt verankerd. Hun wens gaat dus verder dan informatie verkrijgen over de kwaliteit van individuele opleidingen. Het gaat meer om meedenken op landelijk niveau over een goede aansluiting tussen het beroepenveld en de sectoren van met name het hoger beroepsonderwijs (hbo). Afstemming op instellingsniveau van een opleiding met het regionale bedrijfsleven zoals georganiseerd in een beroepenveldcommissie of beoordeling door een visitatiepanel met een enkele peer uit het beroepenveld, vinden de brancheorganisaties te weinig. Zij geven aan dat vertegenwoordigers van werkgevers in een beroepenveldcommissie of in een visitatiepanel, veel minder dan brancheorganisaties zelf zicht hebben op ontwikkelingen op langere termijn.

6.4 Analyse visitatierapporten, accreditatiebesluiten en ontwikkelgesprekken

De inspectie deed een niet-representatieve steekproef van 43 opleidingen uit hbo, wetenschappelijk onderwijs (wo) en niet-bekostigde instellingen (nbi's). Hoewel deze steekproef niet representatief is, kunnen we wel enige voorbeelden geven die relevant zijn voor de werkwijze rond transparantie.

Vindbaarheid visitatierapporten en accreditatiebesluiten op de NVAO-website
Van de 43 opleidingen waren er 40 waarvan het visitatierapport en het accreditatiebesluit goed vindbaar waren op de NVAO-website. Om de besluiten op de NVAO-website te vinden, is het nodig om de precieze naam van de opleiding te weten. En die kan in de loop van 6 jaar of in het dagelijks verkeer afwijken van de formele naamgeving. Dat maakt zoeken soms iets lastiger dan verwacht.

Informatierijkdom visitatierapporten wat betreft de opvolging van aanbevelingen

De inspectie analyseerde wat er in 9 visitatierapporten werd geschreven over de opvolging van aanbevelingen van het vorige visitatiepanel dat 6 jaar geleden de opleiding bezocht. In 3 rapporten werd niets vermeld over aanbevelingen. In 3 andere rapporten werden aanbevelingen van de vorige keer vermeld, zonder dat het panel zich uitliet over de opvolging ervan. Bij 3 van de 9 rapporten deed het visitatiepanel ook uitspraken over dat er een goed vervolg was gegeven. De wijze van rapporteren over de aanbevelingen van de vorige visitatie verschilt dus sterk in de 9 rapporten.

Vindbaarheid van de verslagen van ontwikkelgesprekken
De inspectie constateert dat ondanks het feit dat opleidingen wettelijk verplicht zijn om de verslagen van ontwikkelgesprekken zelf te publiceren, dit slechts in ongeveer een vijfde van de gevallen gebeurt (Inspectie van het onderwijs, 2023).

Informatierijkdom van verslagen van ontwikkelgesprekken
De inspectie las 7 ontwikkelgesprekken en vond dat de informatiewaarde sterk wisselde. Sommige verslagen waren helder, andere waren matig gestructureerd. Daarbij was niet helder wat de opvatting van het panel of van de opleiding was.
Sinds de invoering van ontwikkelgesprekken worden aanbevelingen niet meer opgenomen in visitatierapporten, maar zouden ze een plaats krijgen in de ontwikkelgesprekken. Door de wisselende kwaliteit en beperkte vindbaarheid van verslagen hiervan, nam de transparantie over aanbevelingen af.

6.5 Oordeel inspectie over de werkwijze bij transparantie

De inspectie oordeelt dat de werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen voldoet als het gaat om de transparantie. Hieronder lichten we ons oordeel toe. In hoofdstuk 8 formuleren we aanbevelingen die aansluiten bij de onderstaande aandachtspunten.

Accreditatiebesluiten en onderliggende visitatierapporten zijn veelal goed vindbaar op de NVAO-website. De leesbaarheid van de rapportages voldoet volgens velen. Omdat deze documenten openbaar en toegankelijk zijn, vinden we dat de werkwijze voldoende bijdraagt aan transparantie.

Hoewel visitatierapporten en accreditatiebesluiten dus openbaar zijn, worden ze door studenten en het werkveld nauwelijks gelezen. Uit gesprekken bleek dat het van groot belang is voor studenten of werkgevers om te weten dat een opleiding geaccrediteerd is, maar dat zij over het algemeen weinig interesse hebben in oordelen over individuele opleidingen. Blijkbaar is dit niet het type informatie over de kwaliteit van opleidingen waar belanghebbenden op zitten te wachten. De NVAO heeft de taak vergelijkende analyses te maken (bijvoorbeeld over bepaalde thema's), maar die zijn in zeer beperkte mate beschikbaar.

De verslagen van de ontwikkelgesprekken zijn slecht vindbaar. Aanbevelingen die voortvloeien uit de visitatie zouden in het verslag van het ontwikkelgesprek worden opgenomen. Nu is dus nu niet transparant wat aanbevelingen waren.

De kanttekeningen die de inspectie bij dekking formuleerde over de locaties, afstudeerrichtingen, varianten en eventuele andere routes werken door in de transparantie; er is dus weinig of niets over te vinden in visitatierapporten.

7. Conclusie over de werkwijze bij stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie

De inspectie onderzocht in welke mate de huidige werkwijze bijdraagt aan stimulerende, beperkt belastende, dekkende en transparante beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen. Wij concluderen dat de werkwijze voldoet als het gaat om de stimulerende werking, ervaren lasten en transparantie. De werkwijze draagt echter onvoldoende bij aan de dekking.

Stimulerende werking
De inspectie oordeelt dat de werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen voldoet als het gaat om de stimulerende werking. Dit omdat gespreksdeelnemers uit het hoger onderwijs (ho) over het algemeen positief zijn over de stimulerende werking van met name de voorbereiding op de visitatie en de gesprekken met panelleden tijdens de visitatiedag. Ook de open beoordelingskaders worden als positief ervaren. Een belangrijk aandachtspunt voor de werkwijze betreft de ontwikkelgesprekken. Die hebben vaak weinig meerwaarde. Een ander aandachtspunt betreft groepsgewijze visitatie: velen vinden dat dit niet stimulerend werkt. In de praktijk geven panels geen voorbeelden van andere opleidingen tijdens het bezoek. Daar komt bij dat de aansluiting van de deskundigheid van peers op de profilering van de opleiding soms lijdt onder de noodzaak in grote groepen een panel te vormen dat voor iedereen acceptabel is. Het professionaliseringsaanbod voor panelleden is een derde aandachtspunt.

Ervaren lasten
De inspectie oordeelt dat de werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen voldoet als het gaat om de ervaren lasten. Veel gespreksdeelnemers vinden de lasten functioneel en proportioneel. De voorbereiding kost veel werk, maar maakt deel uit van de kwaliteitscultuur van de instellingen. De gespreksdeelnemers zijn positief over de werkwijze waarin het aantal aan te leveren documenten door de wetgever en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) is beperkt. Een aandachtspunt is dat de lasten soms onnodig worden verhoogd, omdat opleidingen meer documenten aanleveren dan noodzakelijk; soms uit eigen beweging, soms visitatiepanels er volgens hen om vragen. Daarnaast brengen de groepsgewijze visitatie en het ontwikkelgesprek disproportioneel veel lasten mee.

Dekking
De inspectie oordeelt dat de werkwijze bij beoordelingen en accreditaties van bestaande opleidingen niet voldoet als het gaat om de dekking. Ten eerste biedt de werkwijze onvoldoende duidelijkheid over de gewenste volledigheid waarmee panels moeten oordelen. Sommige passages in het beoordelingskader van de NVAO houden zeggen dat een panel erg volledig moet oordelen. In de praktijk komen in een visitatie(rapport) de verschillende beroepsvereisten, varianten, locaties, studierichtingen en routes vaak niet expliciet aan de orde. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) maakt het onmogelijk dat een accreditatiebesluit differentieert binnen een opleiding. Ten tweede is er een lacune bij opleidingen in afbouw: de WHW legt instellingen die ervoor kiezen een opleiding af te bouwen nauwelijks plichten op, noch voor de studenten noch voor de NVAO of de inspectie. De NVAO en de inspectie kunnen nu niet toezien op een zorgvuldige afbouw van opleidingen.

Transparantie

Accreditatiebesluiten en onderliggende visitatierapporten zijn vaak goed vindbaar op de NVAO-website. De leesbaarheid van de rapportages voldoet. Vanwege de vindbaarheid en toegankelijkheid van deze documenten, oordeelt de inspectie dat de werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen voldoende bijdraagt aan transparantie. Daarbij merken we wel op dat werkgevers noch studenten écht geïnteresseerd zijn in deze opleidingsspecifieke informatie. Wij vragen aandacht voor de (opvolging van) aanbevelingen in visitatierapporten en accreditatiebesluiten. Ook is het aantal beschikbare thematische analyses van de NVAO beperkt.

8. Onafhankelijkheid, deskundigheid, betrouwbaarheid & validiteit : de conclusies over de werkwijze uit het eerste deelonderzoek

In dit hoofdstuk herhalen we de conclusies en aanbevelingen uit deel 1 van ons onderzoek. Het gaat om onafhankelijkheid, deskundigheid, betrouwbaarheid en validiteit. De tekst van dit hoofdstuk is identiek aan de tekst van hoofdstuk 6 uit deel 1. Met deze herhaling willen we navolgbaar maken voor de lezer welke verbanden we in hoofdstuk 9 leggen met eerdere onderzoeksresultaten.

De inspectie oordeelde in deel 1 dat de huidige werkwijze bij de beoordeling van bestaande opleidingen voldoende bijdraagt aan onafhankelijke, deskundige, valide en betrouwbare beoordelingen en accreditaties. Het is belangrijk stil te staan bij de verworvenheden van het huidige systeem (paragraaf 3.1). Tegelijkertijd kunnen we op basis van dit onderzoek ook lessen leren voor het huidige stelsel. Op sommige onderdelen is verbetering nodig. De belangrijkste komen terug in hoofdstuk 9.

8.1 Voldoende oordeel over de huidige werkwijze

In het huidige accreditatiestelsel worden alle bestaande opleidingen eens in de 6 jaar beoordeeld. De inspectie heeft verschillende elementen in de werkwijze geïdentificeerd die een positief effect hebben op onafhankelijkheid, deskundigheid en betrouwbaarheid & validiteit. Deze elementen zijn hieronder per standaard opgesomd.
Voor onafhankelijkheid:

- De afbakening van het begrip onafhankelijkheid;
- De procedure van goedkeuring van het panel in relatie tot onafhankelijkheid;
- De onafhankelijkheid van de medewerkers van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

Voor deskundigheid:

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

Voor betrouwbaarheid & validiteit:

- Het beoordelingskader en de beslisregels;
- De groepsgewijze visitatie;
- De betrokkenheid van studenten bij de zelfevaluatie;
- De wijze van beoordeling door meerdere peers;
- Het bezoek en de mogelijkheid van vertrouwelijke gesprekken;
- De check op de onderbouwing van de oordelen door het panel.

Tijdens de rondetafelgesprekken bleek dat deze 12 geïdentificeerde elementen in de praktijk van beoordelingen en accreditaties worden toegepast. Onze gespreksdeelnemers ervoeren dat (bijna) alle bovenstaande elementen bijdroegen aan onafhankelijke, deskundige, valide en betrouwbare opleidingsbeoordelingen en accreditaties. Alleen bij het effect van de groepsgewijze visitatie zijn substantiële kritische opmerkingen geplaatst door onze gespreksdeelnemers; vooral

gespreksdeelnemers uit het hbo en van de niet-bekostigde instellingen (nbi's) vonden de bijdrage aan betrouwbaarheid & validiteit beperkt en de lasten ervan hoog.

In ons onderzoek kwamen geen lacunes in de werkwijze naar boven; noch door systematische analyse van de visitatieprocessen door deskresearch, noch in de rondetafelgesprekken. Ook toezichtservaringen van de inspectie wijzen niet op missende elementen.

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

De afbakening van het begrip onafhankelijkheid en het begrip deskundigheid
Het is typerend voor ons huidige accreditatiestelsel dat onafhankelijke deskundigen de visitaties uitvoeren. Alle gespreksdeelnemers beschouwen dit als waardevol. De inspectie constateerde dat onafhankelijkheid en deskundigheid open en dynamische begrippen zijn. Zo werden tot enkele jaren geleden de eigenaren van evaluatiebureaus en de leden van panels bij een midterm-review nog als onafhankelijk beschouwd; nu is dat niet meer zo. Ook de opvattingen over deskundigheid verschillen; 10 jaar geleden werd toetsdeskundigheid in een panel minder belangrijk gevonden dan nu. De inspectie oordeelt dat het van groot belang is dat in de werkwijze staat dat een onafhankelijk orgaan (hier de NVAO) bepaalt wat op een bepaald moment als onafhankelijk en deskundig wordt beschouwd. Wij vinden het ongewenst als instellingen zelf, en onderling verschillend, kunnen bepalen welke kaders hiervoor gelden. Voor de afbakening van de begrippen door de NVAO bestaat nu overigens groot draagvlak, zo bleek uit de gevoerde gesprekken.

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

Het beoordelingskader en de beslisregels
De betrouwbaarheid & validiteit van oordelen is alleen te onderzoeken als er een beoordelingskader bestaat. Een kader geeft namelijk aan welke standaarden beoordeeld moeten worden, voordat een uitspraak kan worden gedaan over de betrouwbaarheid & validiteit. Het bestaande kader omvat ook elementen van de werkwijze die bijdragen aan zorgvuldige beoordelingen, zoals de beoordeling van eindwerken. De inspectie vindt, net als vele gespreksdeelnemers, dat de integrale beoordeling die in het beoordelingskader is vastgelegd, voorwaardelijk is voor valide

en betrouwbare beoordelingen van de basiskwaliteit. Het onderwijsproces, de bedoelde en bereikte leerresultaten en de toetsing hangen samen, en moeten dus ook in samenhang beoordeeld worden om een uitspraak over basiskwaliteit te kunnen doen.
Het huidige kader biedt volgens onze gespreksdeelnemers enerzijds voldoende ruimte voor de eigenheid van opleidingen en geeft anderzijds voldoende houvast voor de visitatiepanels om tot juiste beoordelingen te komen. Het bestaan van een landelijk kader maakt het mogelijk om tot algemene uitspraken te komen over betrouwbaarheid & validiteit en over de werkwijze die dat bevordert.

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

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

9 Beschouwing en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschouwen we het accreditatiestelsel als geheel. Daarmee brengen we deelonderzoek 1 en 2 samen. Deze 2 onderzoeken richtten zich op de *werkwijzen* bij de visitatie en accreditatie van bestaande opleidingen. Het doel was om na te gaan of de procedures bijdragen aan een positieve werking. De standaarden van de inspectie zijn daarbij het uitgangspunt voor de beoordeling van de werkwijzen.

Hoofdconclusie: de werkwijze bij opleidingsbeoordelingen voldoet
Op basis van beide deelonderzoeken concluderen we dat de werkwijzen bij accreditatie en visitatie van bestaande opleidingen over het algemeen in orde zijn. Zij dragen bij aan het borgen van de basiskwaliteit en stimuleren opleidingen tot verdere ontwikkeling, met over het algemeen aanvaardbare lasten. Procedures zorgen dat de deskundigheid en onafhankelijkheid van beoordelaars (peers) gegarandeerd is. De rapporten en besluiten worden openbaar gemaakt op de website van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

De inspectie vindt dat de NVAO de wettelijke bepalingen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) over het visitatie- en accreditatieproces van bestaande opleidingen over het algemeen adequaat uitwerkte in haar beoordelingskader uit 2018. Aanpassingen die de NVAO in de loop der jaren deed, bijvoorbeeld over de onafhankelijkheidseisen voor panelleden, tonen aan dat de vertaling van wettelijke eisen in het kader actueel wordt gehouden. Niet alleen wanneer de wet verandert, maar ook wanneer de onderwijspraktijk verandert, voert de NVAO aanpassingen door. De inspectie is positief over die aanpak. Inmiddels heeft de NVAO een nieuw accreditatiekader ontwikkeld, dat naar verwachting in april 2024 wordt ingevoerd. Dat kader is flexibeler dan eerdere kaders, omdat uitvoeringsbepalingen bij het kader niet meer bij de Tweede Kamer moeten worden voorgehangen. Hierdoor kan de NVAO sneller op nieuwe ontwikkelingen inspelen.

De inspectie is ook positief over de inbedding van de visitatie in de interne kwaliteitszorg. De inspectie hoorde in gesprekken met medewerkers uit het hoger onderwijs (ho) vaak hoe visitatie en accreditatie vervolg krijgen in de interne kwaliteitszorg en in de gesprekken met de beroepenveld- en opleidingscommissie. Ook de voorbereiding op de visitatie met een midterm-review of door het breed betrekken van docenten en studenten uit de opleidingscommissie bij de zelfevaluatie, zorgt voor inbedding van de visitatie in de interne kwaliteitszorg.

De dekking is enige onderzochte standaard waarop de inspectie de werkwijze bij de visitatie en accreditatie van bestaande opleidingen als onvoldoende beoordeelt. Nu worden varianten, locaties, studierichtingen en andere routes in een visitatierapport niet expliciet beargumenteerd beoordeeld. In het visitatierapport zijn de keuzes die een panel maakt over de dekking ook niet beargumenteerd. Een accreditatiebesluit gaat, zo regelt de WHW, over de gehele opleiding: zonder te differentiëren naar welke afstudeerrichting, locatie, variant of route dan ook. Dat is in tegenspraak met de ambities over de volledigheid van de beoordeling uit het NVAO-beoordelingskader.
Een belangrijke aanbeveling aan de minister en de NVAO over de standaard dekking is daarom om een heldere keuze te maken over het object van accreditatie. Dan is duidelijk of en wanneer er over deze varianten, locaties, afstudeerrichtingen en routes wel expliciet gerapporteerd moet worden. Ook is dan aan de orde of in een accreditatiebesluit gedifferentieerd mag worden naar bepaalde onderdelen.

De belangrijkste aanbevelingen

De inspectie had bij de veelal positieve conclusies over de 7 onderzochte standaarden ook kritische opmerkingen. We formuleren hieronder aanbevelingen die voortbouwen op die kritische noten bij de conclusies. Daarbij gaan we ook in op reacties die we naar aanleiding van de aanbevelingen in deel 1 kregen.

Aanbeveling 1: beperk de financiële perverse prikkel voor de geloofwaardigheid van een peersysteem
Ons accreditatiestelsel gaat uit van een systeem met beoordeling door onafhankelijke peers. Het voordeel hiervan is dat er een meer inhoudelijke en minder procesmatige beoordeling plaats kan vinden dan bij een systeem met professionele auditoren zonder vakinhoudelijke expertise.
Het systeem is echter ook kwetsbaar: de onafhankelijkheid kent een veel groter grijs gebied dan in een systeem met professionele beoordelaars. Dit heeft er vooral mee te maken dat peers hun vakgenoten bij de te beoordelen opleiding kennen en vaak met hen samenwerken (nu of in de toekomst). Dit grijze gebied is inherent aan een peersysteem. De inspectie benadrukt dat om het peersysteem geloofwaardig te houden, er geïnvesteerd moet (blijven) worden in het borgen van de onafhankelijkheid. We vinden een controle op de onafhankelijkheid door bijvoorbeeld de NVAO – een onafhankelijk orgaan – erg belangrijk. Controles achteraf zijn moeizamer en beperken de mogelijkheden om de onafhankelijkheidseisen actueel te houden.

De inspectie raadt aan om de onafhankelijkheid verder te versterken door de financieringssystematiek aan te passen. De financieringssystematiek geeft nu een perverse prikkel; de beoordelaar betaalt namelijk degenen die beoordelen en organiseren: secretarissen, peers en evaluatiebureaus. Velen gaven naar aanleiding van deel 1 aan de perverse prikkel te herkennen, maar geen eenvoudige oplossing te vinden. Oplossingsrichtingen die genoemd zijn, zijn het onderbrengen van de secretarissen bij de NVAO, zoals ook voor de toets nieuwe opleiding (TNO) het geval is. Of om een grotere kwaliteitscontrole op de evaluatiebureaus uit te voeren, bijvoorbeeld door een Europese erkenning te verplichten. De inspectie raadt aan vooral de positie van de secretaris en peers in beschouwing te nemen; het gaat primair om hun positie en de rol van de evaluatiebureaus daarbij, en niet om de logistieke hand- en spandiensten die het evaluatiebureau aan een instelling biedt. De peers bepalen namelijk het oordeel en de secretaris heeft invloed op dit besluitvormingsproces. De inspectie ziet vooral een risico van een gepercipieerde afhankelijkheid bij panelleden die veelvuldig optreden. De onafhankelijkheid van de peers en de secretaris is dan ook van het grootste belang.

Een andere perverse prikkel van de financieringssystematiek richt zich op instellingen: als instellingen het kwaliteitsonderzoek zelf moeten betalen, is er een prikkel om het onderzoek te beperken. Een uitbreiding van de omvang van het bezoek bij complexe opleidingen met veel locaties, varianten, afstudeerrichtingen of een uitbreiding van de onderzochte 15 eindwerken, stuit soms op financiële bezwaren.

De inspectie adviseert om de financiering te heroverwegen. De nu ingerichte processen, zoals de rol van de NVAO bij onafhankelijkheidsverklaringen van peers, de professionalisering van secretarissen en het beoordelingskader van de NVAO, leggen een basis. De aanpassing van de financieringssystematiek zou bijdragen aan het geloofwaardig houden van een systeem met peers.

Aanbeveling 2: rapporteer expliciet in visitatierapporten over thema's binnen de basiskwaliteit, gerelateerd aan het maatschappelijke debat over de kwaliteit van het ho

De huidige werkwijze rond het beoordelen rapporteren over opleidingskwaliteit leidt ertoe dat onderwerpen die in het maatschappelijk debat erg relevant worden gevonden voor opleidingskwaliteit, vaak niet of nauwelijks in rapportages zijn terug te vinden. Dat is ook het geval bij onderwerpen uit het maatschappelijk debat die onderdeel zijn van de basiskwaliteit. Dat doet mogelijk afbreuk aan het vertrouwen van de samenleving in accreditatie. Als panels in visitatierapporten geen aandacht besteden aan urgente en actuele zaken rond de onderwijskwaliteit, kan dat het maatschappelijk vertrouwen in het ho beperken. De inspectie raadt de minister daarom aan om thema's te introduceren die in visitatierapporten tijdelijk expliciet aandacht moeten krijgen.
De reacties van gespreksdeelnemers op deze aanbeveling wisselen. Sommigen geven aan dat dergelijke thema's wel in visitaties aan de orde komen: aandacht voor maatschappelijke thema's hoort bij de responsiviteit die van ho-instellingen verwacht mag worden. Als er niets over is vermeld in het visitatierapport, dan is het volgens hen in orde. Zij vinden het niet nodig dat visitatiepanels verplicht worden hier expliciet over te rapporteren. Anderen gaven in hun reactie op deelrapport 1 aan voorstander te zijn van een expliciete rapportage over nader te bepalen thema's, zolang dat kan binnen de systematiek van het huidige beoordelingskader van de NVAO met de bestaande standaarden. Ze vinden extra standaarden voor de thema's bezwaarlijk. Weer anderen spraken hun steun uit voor deze aanbeveling, omdat het daarmee voorspelbaarder wordt waar panelleden naar gaan vragen. Zij ervaren dat actuele thema's ook nu al vaak hun weg vinden in de gesprekken, maar dan zonder een basis in een standaard. Dat ervaren ze als minder voorspelbaar en leidt tot verschillen.

De inspectie ziet een thema bij voorkeur geïntegreerd in de bestaande standaarden van het NVAO-beoordelingskader, omdat deze standaarden in samenhang goed doordachte beoordelingscriteria vormen. Een thema als de stage zou dan bij standaard 1 (expliciete leerdoelen beroepspraktijkvorming), standaard 2 (kwaliteit van het leerproces in de stage), standaard 3 (de beoordeling van de stage) en bij standaard 4 (competenties verworven in de eindstage) terug kunnen komen. Thema's als sociaal veilige lesomgeving of studiebegeleiding zouden vooral een plaats kunnen krijgen in standaard 2: de onderwijsleeromgeving.
De inspectie adviseert een procedure in het leven te roepen die ertoe leidt dat er een weloverwogen keuze wordt gemaakt over het aantal en de inhoud van de thema's waarover expliciet wordt gerapporteerd in visitatierapporten. Het gaat daarbij om het inbedden van thema's die maatschappelijk relevant zijn, niet om het incorporeren van allerhande actuele, soms modieuze problemen. De thema's die we als voorbeelden noemden, maken volgens ons onderdeel uit van de basiskwaliteit. Er moet een balans zijn tussen de actualiteit en een stabiel en voorspelbaar systeem.

Aanbeveling 3: maak meer thematische analyses
Visitatierapporten en accreditatiebesluiten vormen de openbare verantwoording over de kwaliteit van het ho. Het is goed dat die er is, maar studenten, werkgevers en maatschappelijke belanghebbenden lezen de documenten nauwelijks omdat ze weinig in opleidingsspecifieke informatie zijn geïnteresseerd. Thematische analyses over onderwerpen die onderdeel zijn van de basiskwaliteit en vele opleidingen betreffen, kunnen waarschijnlijk op meer belangstelling rekenen. Dergelijke analyses worden mogelijk als de vorige aanbeveling wordt ingevoerd en thema's gerelateerd aan het maatschappelijk debat en een onderdeel vormen van de basiskwaliteit, een plek krijgen in visitatierapporten. Ook over andere thema's zijn vergelijkende analyses mogelijk. Deze zijn dan vooral bedoeld om opleidingen de mogelijkheid te bieden van elkaar te leren. De European Standards and Guidelines (ESG) rekent het maken van dergelijke analyses tot de taak van de NVAO.

Aanbeveling 4: versterk de beoordeling van standaard 1

Een belangrijk doel van de wettelijke bepalingen en de uitwerking in het NVAO-kader is om opleidingen die onder de basiskwaliteit (dreigen te) zakken, tijdig te signaleren. Dat vraagt om een betrouwbaar en scherp oordeel. Visitatiepanels zijn nu terughoudend in hun kritische opmerkingen over standaard 1, beoogde leerresultaten, uit het accreditatiekader van de NVAO, uit vrees dat hun opmerkingen in een visitatierapport ervoor kunnen zorgen dat de erkenning en/of bekostiging van de opleiding wordt beëindigd. Zij vrezen dat, omdat bij standaard 1 geen hersteltermijn mogelijk is. Visitatiepanels beoordelen standaard 1 al lange tijd voor alle opleidingen met een voldoende. De inspectie adviseert om een korte herstelterminj bij standaard 1 in te voeren. Dat voorkomt dat kritische feedback van het visitatiepanel onder tafel verdwijnt. Ook de toevoeging van een vereiste expliciete onderbouwing in het visitatierapport van de samenhang tussen de beoordeelde standaarden en de eventuele beroepsvereisten, leidt naar verwachting tot een scherper oordeel waar opleidingen hun voordeel mee kunnen doen.
De inspectie vreest niet dat een herstelterminj bij standaard 1 ertoe leidt dat opleidingen die hun beoogde leerresultaten niet helemaal adequaat hebben geformuleerd, langer blijven bestaan. Nu wordt de bekostiging van geen enkele opleiding beëindigd om standaard 1. Bij een herstelterminj hoort ook een verplicht herstelplan, dat aannemelijk moet maken dat de gebreken op afzienbare termijn opgelost kunnen worden. Anders wordt de erkenning en/of bekostiging alsnog beëindigd.

De inspectie adviseert de minister en de NVAO om ook andere manier te onderzoeken om standaard 1 te versterken. Denk aan een procedure die vergelijkbaar is met de Vlaamse procedure, waarin landelijke eindkwalificaties per opleiding door de NVAO worden gevalideerd.

Aanbeveling 5: verhelder hoe volledig een visitatiepanel moet kijken
De inspectie raadt de minister en vervolgens de NVAO aan om een heldere keuze te maken over het object van accreditatie. Dan is duidelijk of en wanneer er over deze varianten, locaties, afstudeerrichtingen en routes expliciet gerapporteerd moet worden in een visitatierapport. De vraag ligt vervolgens voor of het wenselijk is in een accreditatiebesluit te kunnen differentiëren naar bepaalde onderdelen.
Nu worden varianten, locaties, studierichtingen en andere routes in een visitatierapport niet expliciet beargumenteerd beoordeeld. In het visitatierapport zijn de keuzes die een panel maakt over de dekking ook niet beargumenteerd. Een accreditatiebesluit gaat – zo regelt de WHW – over de gehele opleiding, zonder te differentiëren. Dat is in tegenspraak met de ambities over de volledigheid van de beoordeling uit het NVAO-beoordelingskader.

Aanbeveling 6: Introduceer nieuwe procedures en verken mogelijkheden
Een zesde aanbeveling aan de minister betreft de groepsgewijze visitatie. Groepsgewijze visitatie is van belang voor de betrouwbaarheid & validiteit van de oordelen. Maar onze gespreksdeelnemers uit het ho tonen een grote mate van eensgezindheid bij het aanwijzen van het grootste knelpunt bij de huidige opleidingsbeoordelingen: de groepsgewijze visitatie. Deze brengt volgens velen hoge lasten mee en problemen om onafhankelijke en deskundige panelleden te vinden.
Om de nadelen hiervan te beperken, beveelden we in deel 1 aan dat instellingen meer gebruik gaan maken van de mogelijkheid om kleinere visitatiegroepen te vormen. Daarop kreeg de inspectie de reactie dat de huidige procedures voor het vormen van kleinere visitatiegroepen met afwijkende inleverdata te complex zijn en in de praktijk niet hanteerbaar. De mogelijkheid om kleinere visitatiegroepen te maken, zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) beschreef in de brochure Ruimte in Regels, zien vele gespreksdeelnemers uit het ho als een niet-werkbare suggestie in het huidige systeem. De NVAO geeft aan dat er wel mogelijkheden zijn

om tot kleinere clusters te komen. De inspectie roept de minister, de NVAO en instellingen op om in overleg tot werkbare varianten te komen.
Een ander bezwaar tegen groepsgewijze visitatie komt van gespreksdeelnemers die zich liever internationaal vergelijken. Een opleiding mag alleen een Nederlands getuigschrift uitreiken op basis van een accreditatie door de NVAO. De inspectie adviseert de minister, de NVAO en internationaal georiënteerde opleidingen in een pilot te verkennen of de NVAO niet meer dan nu haar accreditatie van een Nederlandse opleiding kan baseren op een accreditatie van een buitenlands accreditatieorganisatie. Dat buitenlandse accreditatieorgaan zou dan wel geregistreerd moeten zijn in de European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR), en tot haar besluit zijn gekomen na een visitatie in een internationaal samengestelde visitatiegroep. Door deze mogelijkheid in pilotvorm te verkennen, zouden veel van de bezwaren tegen groepsgewijze visitatie bij internationaal georiënteerde opleidingen worden weggehaald.

Aanbeveling 7: heroverweeg het ontwikkelgesprek en neem aanbevelingen op in de visitatierapporten
De inspectie beveelt aan om in de visitatierapporten, net zoals voor 2018, systematisch de belangrijkste aanbevelingen van het visitatiepanel op te nemen. In de praktijk vinden veel gespreksdeelnemers uit het ho de scheiding tussen beoordelen en ontwikkelen geforceerd. Volgens hen wordt bij de huidige ontwikkelgerichte wijze van visiteren een open gesprek met peers gevoerd, zonder dat daar een apart ontwikkelgesprek voor nodig is. In de beleving van veel gespreksdeelnemers draagt het ontwikkelgesprek nu weinig bij aan de stimulerende werking en vergroot het de ervaren lasten. De inspectie ziet ook geen bijdrage van de huidige werkwijze met het ontwikkelgesprek voor de transparantie. Wij bevelen de minister aan om de verplichting voor opleidingen om een ontwikkelgesprek te voeren, te heroverwegen.

Aanbeveling 8: professionaliseer panels
De deskundigheid van visitatiepanels is van groot belang voor de betrouwbaarheid & validiteit van de oordelen. In deel 1 concludeerden we dat de deskundigheid voldoet maar dat verdere professionalisering wel waardevol zou zijn. Veel gespreksdeelnemers uit het ho onderschreven deze aanbeveling om panelleden meer te professionaliseren, onder andere als het gaat om de bewustwording van onafhankelijkheidsproblemen maar ook in bredere zin. Denk aan visitatievaardigheden, kennis van specifieke onderwijsconcepten of van de organisatie van opleidingen (voor buitenlandse panelleden en studenten).
In onze gesprekken voor het tweede deelrapport werd opnieuw het belang van professionalisering onderstreept, nu met name voor de stimulerende werking van de gesprekken. Professionalisering is ook een van de elementen in de werkwijze die de geloofwaardigheid van een peersysteem versterkt.
De beschikbaarheid van deskundige peers hoeft volgens ons niet verder onder druk te komen bij introductie van een verplicht professionaliseringsaanbod. Zeker niet als instellingen hun medewerkers (experts, topdocenten) meer dan nu stimuleren en faciliteren om deel te nemen aan visitatiepanels. Mochten visitatiegroepen kleiner worden, dan is het ook makkelijker om onafhankelijke panelleden bij andere ho-instellingen te vinden dan nu het geval is.

Aanbeveling 9: verken verder en baken vormvrijheid af
Vormvrijheid van het bezoek is in 2018 geïntroduceerd als middel om het eigenaarschap van opleidingen te vergroten, en daarmee ook de stimulerende werking. De inspectie constateerde dat de mogelijkheden van vormvrijheid nu beperkt worden benut; dat blijkt uit de gesprekken en uit de analyse van enkele visitatierapporten met de daarin opgenomen bezoekroosters.

De inspectie raadt instellingen aan om gezamenlijk te verkennen of, en zo ja welke, meerwaarde het benutten van vormvrijheid kan hebben. De inspectie ziet bijvoorbeeld een mogelijkheid in het beter afstemmen van de duur van het bezoek op de complexiteit van de opleiding. Dus: een langer bezoek wanneer er meerdere studierichtingen, varianten of locaties zijn.

De inspectie plaatst vraagtekens bij enkele voorbeelden van een vormvrije invulling van het bezoek die in gesprekken werden genoemd:

- Bezoek met heterogene groepen en zonder apart gesprek met studenten;
- Bezoek waarin het panel alleen met docenten spreekt in een sessie met het opleidingsmanagement.

Dergelijke invullingen van het bezoek roepen vragen op over de diepgang en betrouwbaarheid van de oordelen. De inspectie beveelt de NVAO aan om de mogelijkheden van vormvrije bezoeken helder te begrenzen; de ene gesprekspartner ging er nu vanuit dat een apart gesprek met studenten en docenten vereist was, anderen zagen die verplichting niet.

We adviseren de NVAO om bij de begrenzing van de vormvrijheid ook de informatiebasis te versterken voor panels met kwantitatieve gegevens en vakinformatie. Instellingen leveren soms uit eigen initiatief meer informatie aan dan noodzakelijk door nieuwe documenten te maken. Tegelijkertijd zijn ze soms kritisch op de evaluatiebureaus die namens de panels aanvullende informatie vragen. Dat zijn allemaal aanleidingen voor een gezamenlijke nadere bezinning op de gewenste informatiebasis voor panels.
Als de richtlijnen voor bezoeken worden verhelderd, is het ook wenselijk om te verduidelijken of en op welke wijze visitatiepanels goede voorbeelden mogen noemen aan opleidingen binnen een visitatiegroep. Nu doen zij dat niet uit vrees om de vertrouwelijkheid van de visitatiegesprekken te schenden. De wijze waarop peers nu de richtlijnen rond vertrouwelijkheid hanteren, lijken de stimulerende werking die een groepsgewijze visitatie in potentie wel heeft, te beperken.

Continuïteit: een voor- of nadeel?
Het huidige systeem van opleidingsaccreditaties bestaat, met kleine aanpassingen, al decennia. Kwaliteitszorgafdelingen van ho-instellingen deden veel ervaring op en ondersteunen waar nodig individuele opleidingen – die door personele wisselingen soms weinig ervaring hebben. Sommigen zijn positief over de continuïteit: zij vinden dat het systeem steeds beter wordt. De deskundigheid van panels neemt toe en de lasten nemen af door de duidelijkheid over het beoordelingskader. Anderen zien als nadeel van de continuïteit binnen het systeem dat er een sleetse routine kan ontstaan. De minister heeft voornemens voor een stelselwijziging. De plannen over instellingsaccreditatie (IA) heeft hij niet verder uitgewerkt, gezien de demissionaire status van het kabinet.

De inspectie vindt het belangrijk dat – welke vorm het accreditatiestelsel ook heeft – het altijd voldoet aan kwaliteitsstandaarden die zijn opgenomen in het onderzoekskader van de inspectie. Daarom onderzochten we hoe het op dit moment gesteld is met de betrouwbaarheid & validiteit, deskundigheid, onafhankelijkheid, stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie. We hebben aanbevelingen geformuleerd voor de werkwijze binnen het huidige stelsel. Die aanbevelingen kunnen ook nuttig zijn bij de ontwikkeling van een mogelijk nieuw stelsel. Daarnaast formuleerde de inspectie een aantal specifieke aandachtspunten

voor IA die aansluiten bij de sterke punten van het huidige stelsel. Deze aandachtspunten zijn:

- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) verplicht of landelijk operationaliseert wat onafhankelijkheid en deskundigheid inhoudt.
- Zorg dat de onafhankelijkheidseisen voor alle leden van het visitatiepanel en voor de secretaris gelden.
- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) de panelsamenstellingen vooraf goedkeurt en zo zicht houdt op de verschillende interpretaties van onafhankelijkheid en deskundigheid. Een check vooraf werkt ook preventief.
- Zorg dat een onafhankelijke organisatie (zoals de NVAO) een landelijk geldend beoordelingskader met beslisregels ontwikkelt, waarin maatschappelijk relevant geachte kenmerken van de basiskwaliteit van het onderwijs tijdelijk een plek kunnen krijgen.
- Behoud de integrale beoordeling waarbij alle standaarden van het beoordelingskader in samenhang door een panel worden beoordeeld.
- Zorg dat een visitatiepanel gezamenlijk tot dat integrale oordeel komt.

Toezichtsgat
De inspectie concludeerde dat de huidige werkwijze bij de beoordeling en accreditatie van bestaande opleidingen over het algemeen voldoet. De werkwijze draagt eraan bij dat studenten uit kunnen gaan van de kwaliteit van hun opleiding op het moment van accreditatie. Maar opleidingen veranderen in de loop van de 6 jaar tussen 2 accreditaties. Vaak in positieve zin door innovaties, maar soms krijgt de inspectie signalen dat er met de kwaliteit van een opleiding wat mis is. Met een dergelijk signaal over de kwaliteit kan de inspectie niets doen, zolang er geen regelgeving in het geding is. Ook de NVAO kan niets doen, omdat zij gebonden is aan de termijn van de 6-jaarlijkse accreditaties. De inspectie wil graag met de minister en NVAO in gesprek over maatregelen om dit zogenaamde toezichtsgat te dichten.

BIJLAGE 1 *Overzicht aanbevelingen*

De inspectie doet meer aanbevelingen die aansluiten bij de inspectieoordelen die we formuleerden in hoofdstuk 8. Hieronder staat een overzicht van de aanbevelingen, geordend naar actor met vermelding van het geconstateerde verbeterpunt waaraan de aanbeveling is verbonden. Aanbevelingen die zowel betrokkenheid vergen van de minister als van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) nemen we bij beide actoren op. De volgorde van de aanbevelingen duidt geen prioriteitstelling aan; in hoofdstuk 9 prioriteren we wel.
We maakten een compleet overzicht van aanbevelingen, inclusief de aanbevelingen uit deel 1 van het onderzoek. Die laatste aanbevelingen zijn cursief gedrukt en de formulering is soms iets aangepast, in verband met de samenhang met dit rapport.

Aanbevelingen aan de minister

- Investeer in vergelijkende analyses over maatschappelijk relevant geachte thema's die onderdeel uitmaken van de basiskwaliteit.
- Pas waar nodig procedures aan, zodat kleine visitatiegroepen een reële optie zijn bij groepsgewijze visitatie.
- Verhelder wat het object van accreditatie is, met aandacht voor de breedte van sommige opleidingen.
- Regel dat het accreditatiestelsel ook de kwaliteit van opleidingen in afbouw borgt. Pas daartoe de WHW aan, zodat instellingen meer plichten hebben bij de afbouw van een opleiding, zowel voor de studenten als voor de NVAO of inspectie. De NVAO en de inspectie kunnen dan beter toezien op een zorgvuldige afbouw van opleidingen.
- Bekijk of de externe kwaliteitsborging van promotietrajecten voldoende is geregeld.
- Heroverweeg het ontwikkelgesprek.
- Heroverweeg de financieringssystematiek die nu een perverse prikkel meebrengt voor secretarissen en peers en ook voor instelligen.
- Regel dat aanbevelingen van het visitatiepanel systematisch een plek krijgen in het visitatierapport.
- Intensiveer het verplichte professionaliseringsaanbod voor panelleden.
- Ga met de NVAO en inspectie in gesprek en tref maatregelen om het toezichtsgat te dichten, zodat NVAO en/of inspectie actie kunnen ondernemen als er tussen 2 accreditaties ernstige signalen zijn over kwaliteitsgebreken bij een bestaande opleiding.
- *Onderzoek andere mogelijkheden voor de bekostiging van evaluatiebureaus, peers en secretarissen.*
- *Formuleer, indien er een financiële relatie tussen de instelling en degenen die de beoordeling uitvoeren/organiseren bestaat, meer maatregelen die de perverse prikkel beperken (bijvoorbeeld professionalisering van de voorzitters, ondertekening door alle panelleden bij het definitieve rapport, maximale termijnen voor contracten tussen evaluatiebureaus en instellingen, de toevoeging van een NVAO-medewerker als toehoorder bij visitaties, een stevig kwaliteitskeurmerk van de NVAO voor evaluatiebureaus en inspectietoezicht op evaluatiebureaus).*
- *Geef de NVAO de taak om ook voor panelleden professionalisering aan te bieden.*
- *Voer bij standaard 1, beoogde leerresultaten, de mogelijkheid van een korte (bijvoorbeeld 6 maanden) hersteltermijn in, waarna de NVAO dit in het beoordelingskader kan opnemen.*

- *Versterk de mate waarin valide en betrouwbare opleidingsbeoordelingen bijdragen aan het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs (ho), door in het beoordelingskader tijdelijke kwaliteitsaspecten toe te voegen. Ontwerp daarvoor een procedure die voorkomt dat er een stapeling van extra problemen ontstaat of dat deze worden toegevoegd als ze niet direct de basiskwaliteit betreffen.*

Aanbevelingen aan de NVAO

- Investeer in vergelijkende analyses. Belangrijk zijn analyses over maatschappelijk relevant geachte thema's die onderdeel uitmaken van de basiskwaliteit.
- Spreek met instellingen over het benutten van mogelijkheden om kleinere visitatiegroepen te vormen. Pas waar nodig procedures aan, zodat kleine visitatiegroepen een reële optie zijn bij groepsgewijze visitatie.
- Verken in een pilot met enkele internationaal georiënteerde opleidingen mogelijkheden om de Nederlandse accreditatie te baseren op een buitenlandse accreditatie. Bijvoorbeeld doordat de NVAO een accreditatiebesluit neemt op basis van een accreditatie door een ander buitenlands accreditatieorgaan dat geregistreerd is in European Quality Assurance Register (EQAR) en na een visitatie in een internationale visitatiegroep.
- Verduidelijk het administratieve formulier waarin instellingen de gegevens van de opleidingen moeten geven die gevisiteerd worden. Voeg daar de beroepsvereisten aan toe.
- Regel dat aanbevelingen van het visitatiepanel systematisch een plaats krijgen in het visitatierapport.
- Schep heldere kaders voor de vormvrijheid die bevorderen dat panels een voldoende informatiebasis hebben.
- Intensiveer het verplichte professionaliseringsaanbod voor panelleden
- Blijf investeren in de leesbaarheid van visitatierapporten en accreditatiebesluiten, met bijvoorbeeld een Nederlandstalige samenvatting en een paragraaf met de opvattingen van studenten over de opleiding.
- Neem visitatierapporten en accreditatiebesluiten op in de Europese database van EQAR.
- *Registreer de aanpassingen die op verzoek van de NVAO in panelsamenstellingen zijn aangebracht en rapporteer hierover in een openbaar rapport. Maak zo inzichtelijk wat het belang is van de controle van de NVAO op onafhankelijkheid, en welke kwetsbaarheden er met betrekking tot onafhankelijkheid zijn in het stelsel.*
- *Versterk het bewustzijn rondom onafhankelijkheid door (a) steekproefsgewijs de cv's van peers te toetsen op onafhankelijkheid, (b) meer toelichting te geven bij de onafhankelijkheidsverklaring die peers verplicht dienen te ondertekenen en (c) een professionaliseringsaanbod te ontwikkelen voor panelleden waarin aandacht wordt besteed aan onafhankelijkheidsproblemen;*
- *Beleg de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de bezoekdag primair bij het visitatiepanel.*
- *Ontwikkel landelijk een professionaliseringsaanbod voor panelleden: een module voor buitenlandse panelleden, een module voor voorzitters van visitatiepanels en een module voor studentleden. Richt daarnaast een intervisieplatform in voor de voorzitters van panels.*
- *Maak analyses over de samenstelling van panels en de frequentie van aanpassingen ten aanzien van onderbelichte deskundigheden om zo het lerend vermogen te borgen.*
- *Breid de deskundigheidsvereisten uit met kennis van de beroepsvereisten, als een opleiding of een variant binnen de opleiding daartoe opleidt.*

- *Maak meer maatwerk mogelijk over de vereiste internationale deskundigheid door instellingen de mogelijkheid te bieden om een beargumenteerd verzoek in te dienen om geen internationale expertise in het panel op te nemen.*
- *Verplicht panels om een beargumenteerd oordeel te geven over de vraag of de opleiding aan beroepsvereisten voldoet, zowel bij standaard 1 als bij andere standaarden.*
- *Benadruk de primaire verantwoordelijkheid van het visitatiepanel voor het bezoekprogramma.*
- *Vraag alle panelleden de eindrapportage te ondertekenen, zodat zij zichtbaar de verantwoordelijkheid nemen voor de definitieve versie.*
- *Publiceer een analyse van de gevallen waarin de NVAO-panels om meer informatie vragen en van de resultaten van deze controle.*
- *Intensiveer de aandacht aan deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld voor de voorzitter en voor studentleden.*
- *Pas waar nodig procedures aan, zodat kleine visitatiegroepen een reële optie zijn bij groepsgewijze visitatie (samen met de minister).*

Aanbevelingen aan de instellingen

- Verken gezamenlijk de mogelijke meerwaarde van vormvrijheid.
- Evalueer samen met het evaluatiebureau het gebruik van aanvullende documenten door het visitatiepanel.
- Maak meer gebruik van de mogelijkheid om meer dan 15 eindwerken te laten beoordelen of het bezoek uit te breiden als er sprake is van opleidingen met veel verschillende varianten, locaties, of studierichtingen.
- Faciliteer studenten in de medezeggenschap om goed betrokken te zijn bij de visitatie en de opvolging daarvan.
- Wees actief in het aansporen en faciliteren van eigen medewerkers om als panellid aan de slag te gaan.
- Spreek met de NVAO over bestaande mogelijkheden om kleinere visitatiegroepen te vormen.
- *Maak een plan om deskundigen te stimuleren om zich als peer voor een visitatiepanel beschikbaar te stellen en faciliteer dit. Heb daarbij extra aandacht voor deskundigen met actuele toetsdeskundigheid, mogelijk met een coordinerende rol van de Vereniging Hogescholen (VH) enUniversiteiten van Nederland (UNL) en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).*
- *Ondersteun studenten procesmatig bij het formuleren van hun inbreng in de zelfevaluatie en deel goede voorbeelden tussen instellingen.*
- *Beperk de rol van de instelling tot een feitencheck.*
- *Organiseer vertrouwelijke gesprekken altijd op een locatie buiten de omgeving van de instelling, zodat degene die het gesprek aan wil gaan dat in alle anonimiteit kan doen.*

Afkortingen

BOB	Beperkte opleidingsbeoordeling
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EHEA	Europese Higher Education Area
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
ESG	European Standards and Guidelines
EQAR	European Quality Assurance Register for Higher Education
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
IA	Instellingsaccreditatie
ITK	Instellingstoets kwaliteitszorg
LNK	Landelijk Netwerk Kwaliteitsbeeld
Nbi	Niet-bekostigde instellingen
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
Rpho	Rechtspersoon hoger onderwijs
TNO	Toets nieuwe opleiding
UOB	Uitgebreide opleidingsbeoordeling
VH	Vereniging Hogescholen
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
Wo	Wetenschappelijk onderwijs

Literatuurlijst

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

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

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

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

Inspectie van het Onderwijs. (2023). *Onderzoek accreditatiestelsel hoger onderwijs*. *Deel 1: Werkwijze bij beoordelingen bestaande opleidingen gericht op onafhankelijkheid, deskundigheid en validiteit & betrouwbaarheid*. Inspectie van het Onderwijs.

Kamerstukken II 2016/2017, 34735, nr. 3.

Kamerstukken II 2020/2021, 31288, nr. 901.

Kamerstukken II 2022/2023, 31288, nr. 1070.

NVAO (2017), *NVAO Strategie 2017-2020.* NVAO. https://www.nvao.net/files/attachments/.1803/NVAO_Strategie_2017_2020_0.pdf.

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

NVAO (2018b). *Bij accreditatie aan te leveren gegevens.* NVAO. https://www.nvao.net/files/attachments/.98/Bij_accreditatie_aan_te_leveren_administratieve_gegevens.docx.

NVAO (2019), *Brief: omgang met de selectie van eindwerken bij opleidingsvisitaties.* NVAO. https://www.nvao.net/files/attachments/.5712/Brief_omgang_eindwerken.pdf.

NVAO (2020), *Nadere uitwerking: uitvoering van de beoordeling door een panel van peers*. NVAO. https://www.nvao.net/files/attachments/.2870/Nadere_uitwerking_Beoordeling_door_peers_maart_2020.pdf.

Van Raaijen, W.G. (2020). Het ontwikkelgesprek: verplicht nummer of van toegevoegde waarde? *Hoger Onderwijsmanagement*, 5, 4-7.

Colofon

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | maart 2024