

Zuiver op de Graad



Interstedelijk Studenten Overleg
Bemuurde Weerd o.z. 1, 3514 AN Utrecht
T 030-230 26 66 / F 030-230 44 11
E iso@iso.nl / I www.iso.nl

Utrecht, mei 2007

VOORWOORD

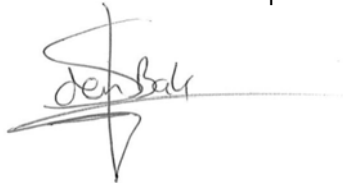
Het hoger onderwijs kent teveel beperkende en bureaucratische regels die zorgen voor eenvormigheid. Hierdoor worden veel studenten nog niet tot het maximale van hun kunnen opgeleid. Om al dit talent in Nederland echt tot zijn recht te laten komen, moet er een belangrijke verandering komen in de inrichting van het hoger onderwijs. In dit advies doen wij minister Plasterk van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap daarom twee voorstellen. Het eerste is om af te stappen van de ouderwetse en smalle opleidingen en het onderwijs breder in te richten in Graden. Het tweede is om de bureaucratie van registratie en controle te verminderen en deze effectiever te maken door één autoriteit voor het hoger onderwijs.

Door af te stappen van de traditionele smalle opleidingen kunnen meer diverse en meer flexibele leerwegen gecreëerd worden en wordt ervoor gezorgd dat studenten over de grenzen van hun vakgebied heen kunnen kijken. Bovendien kan op deze manier studenten de kans worden gegeven hun studiekeuze beter te faseren en kan daarmee de uitval in het hoger onderwijs verlaagd worden.

Door het hoger onderwijs opnieuw in te richten is er ook een kans om de bureaucratie in de registratie en controle enorm te verminderen. Daarbij wil het ISO dat de drie organisaties, of onderdelen daarvan, die zich nu met de registratie en controle bezighouden (de IB-groep, de Onderwijsinspectie en de NVAO) samengevoegd worden tot één Hoger Onderwijs Autoriteit. Deze autoriteit moet een duidelijk gezicht krijgen, niet alleen voor hogescholen en universiteiten, maar ook voor studenten. Daarom wil het ISO dat groepen studenten middels een collectief klachtrecht een onderzoek kunnen eisen of om maatregelen kunnen vragen bij de autoriteit. Voor individuele studenten vraagt het ISO om de benoeming van een ombudsman voor het hoger onderwijs.

Het liefst zien wij dat de invoering van Graden en van de Hoger Onderwijs Autoriteit hand in hand gaan. Vindt u ook niet dat het tijd is om echte stappen te zetten naar een flexibeler en meer divers hoger onderwijs waarvan de kwaliteit op een heldere manier integraal wordt gecontroleerd? Wij vinden van wel.

We wensen u veel inspiratie toe bij het lezen van dit advies,



Sebastiaan den Bak
Voorzitter ISO 2006-2007



Bart Buijs
Bestuurslid 2006-2007

INHOUDSOPGAVE

1. OM KWALITEIT EN DIFFERENTIATIE IN HET HOGER ONDERWIJS	3
2. NOTIES IN HET BELANG VAN STUDENTEN	6
3. EEN HOGER ONDERWIJS AUTORITEIT EN HAAR ROLLEN	8
4. CONSEQUENTIES	12

1. OM KWALITEIT EN DIFFERENTIATIE IN HET HOGER ONDERWIJS

Het aantal studenten in het hoger onderwijs stijgt al jaren. Met de stijging van dat aantal studenten worden ook de verschillen tussen studenten steeds groter. Het hoger onderwijs vraagt daarom om een steeds meer gedifferentieerde benadering die ervoor zorgt dat alle verschillende talenten van studenten tot ontwikkeling kunnen komen. Differentiatie in het hoger onderwijs is een thema dat al geruime tijd op de agenda staat. Differentiatie krijgt ook al op verschillende wijze vorm. Niveaudentificatie is te zien door de invoering van de Associate Degree en het instellen van Honoursprogramma's. Inhoudelijke differentiatie krijgt vorm door het ontstaan van steeds meer multidisciplinaire programma's en specifieke afstudeervarianten. Oriëntatiedifferentiatie neemt toe door het toenemende aantal HBO-masters. Echter met het toegenomen aantal opleidingen en de grotere mogelijkheden om tussen en binnen die opleidingen nog verder te differentiëren, is er in Nederland een onoverzichtelijk geheel ontstaan van opleidingen, studies, studievarianten, afstudeervarianten en wat dies meer zij. Daar waar instellingen alle programma's netjes als opleidingen hebben laten accrediteren door de NVAO en hebben geregistreerd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) lopen de kosten sterk op. Ook is het huidige stelsel van accreditatie niet optimaal ingericht om programma's met verschillende, relatief los van elkaar georganiseerde varianten te beoordelen en worden minoren en schakelprogramma's in de accreditatie nauwelijks meegenomen. Dit alles is echter nog onvoldoende om uiteindelijk voor vijftig procent van de Nederlanders een mogelijkheid te bieden in het hoger onderwijs. Differentiatie moet dus nog verder doordringen tot het hart van het hoger onderwijs.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geeft in haar review¹ van het Nederlandse hoger onderwijs aan dat het Ministerie van OCW vooral bezig is met het blussen van brandjes, weinig zicht heeft op de lange termijn en nauwelijks weet wat er in het hoger onderwijs daadwerkelijk gebeurt. Of in de woorden van minister Plasterk zelf in reactie op het rapport: "Het reviewteam stelt dat OCW te veel wordt gedomineerd door kortetermijnreacties op politiek-bestuurlijke verwickelingen. Het departement ontbeert een strategie voor de lange termijn en heeft onvoldoende kennis van de onderwijs- en onderzoekspraktijk. De overheid zou in de nationale agenda wel lippendienst aan de Lissabondoelen bewijzen maar maakt er niet genoeg werk van."² OCW is volgens de OESO maar weinig bezig met het lange termijn beleid en heeft geen instrumenten voor het uitvoeren van de nationale agenda in het hoger onderwijs.

Autonomie voor instellingen in het hoger onderwijs die hand in hand gaat met een gedegen kwaliteitscontrole. Dat was het uitgangspunt van de HOAK-nota³, die leidend is geweest voor de belangrijkste ontwikkelingen in het hoger onderwijs in de afgelopen twintig jaar. Volgens de HOAK-filosofie heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor het bestel en de instellingen voor de kwaliteit van het onderwijs, waarop ze worden gecontroleerd. Door reacties met kleine beleidsinstrumenten, volgens de OESO weinig effectief, is Nederland de laatste jaren van de HOAK-filosofie afgedreven. Preventief toezicht werkt daarmee aan een "bestuurlijke comeback", zo schrijven de oorspronkelijke ontwerpers van de WHW, mr. P.C. Kwikkers en mr. R.G. Louw, in de toelichting van de SDU-uitgave van de WHW⁴.

¹ OESO, OECD Thematic Review of Tertiary Education in The Netherlands, mei 2007

² Brief minister Plasterk aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten Generaal betreffende OESO thematisch rapport hoger onderwijs- en onderzoekbeleid, 15 mei 2007

³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit, 1985

⁴ Mr. P.C. Kwikkers en mr. R.G. Louw, Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichting editie 2007, SDU, 200

Daarom moeten we nieuwe en meer rigoureuze dingen doen om kwaliteitszorg integraal vorm te geven, waarbij ruimte wordt gegeven om differentiatie echt tot het hart van het hoger onderwijs te laten doordringen. De tekst in de WHW is echter zeer rigide wat betreft de indeling van het Nederlandse hoger onderwijs: "Het initiële onderwijs wordt door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen"⁵, die geregistreerd staan in het CROHO⁶. Het ISO constateert dat deze indeling beknellend werkt voor de vernieuwing van het onderwijs. Het klassieke denken van een opleiding als een kolom onderwijs die een cohort studenten gezamenlijk doorloopt is ingehaald door de realiteit van meer vraaggestuurd hoger onderwijs waarbij de student in toenemende mate de architect wordt van zijn eigen onderwijs. Er is een toename van brede opleidingen, multidisciplinaire programma's, honourscolleges en major-minor modellen waarbinnen een keuze gemaakt kan worden voor verbreding of verdieping. Het ISO is enthousiast over het ontstaan van deze mogelijkheden voor studenten, maar constateert dat hierdoor de klassieke opleiding, zoals hij geaccrediteerd wordt en zoals hij ingeschreven staat in het CROHO een steeds minder hanteerbaar begrip wordt. Zo is het lastig om programma's waarbij elementen uit verschillende opleidingen worden gebruikt goed te accrediteren en kent de accreditatie ook een blinde vlek voor wat betreft minoren. Daarnaast is het zo dat voor een aantal nieuwe brede opleidingen gekozen wordt voor selectie aan de poort. Voor sommige programma's ziet het ISO dat er op enig moment geselecteerd moet worden, maar onder andere de Commissie Ruim Baan Voor Talent heeft al geconcludeerd dat het gebruik van selectie aan de poort een middel is wat maar een zeer geringe voorspellende waarde heeft. Daarom ziet het ISO meer in methoden van matching na de poort, waardoor de student op basis van wat hij in het hoger onderwijs zelf laat zien, kan doorstromen in het traject dat het beste bij hem of haar past.

Wat betreft de genoemde differentiatie onderscheiden we twee organisatievormen: differentiatie tussen opleidingen en differentiatie binnen opleidingen. Omdat differentiatie tussen opleidingen selectie aan de poort noodzakelijk maakt en het duidelijk is geworden dat dit middel nauwelijks werkt, vind het ISO dit geen wenselijke methode. Binnen opleidingen differentiëren betekent echter weer dat bij kleine opleidingen een weinig doelmatige manier van werken ontstaat, wanneer die reeds kleine opleidingen opgeknipt worden. Daarnaast is het met de huidige opleidingen moeilijk om multidisciplinaire programma's vorm te geven. Wanneer multidisciplinaire programma's ondergebracht worden binnen een van de bestaande opleidingen, ontstaat er een bias naar de desbetreffende opleiding en krijgt de student dan ook het diploma van die opleiding en geen multidisciplinair diploma. Wanneer er echter voor ieder nieuw multidisciplinair programma een nieuwe opleiding moet worden gestart, dan wordt het enorm kostbaar om al die opleidingen te laten accrediteren en registreren. Daarnaast neemt dan het aantal opleidingen enorm toe, wat de overzichtelijkheid van het hoger onderwijs niet ten goede komt.

Gelet op het bovenstaande stelt het ISO ten behoeve van een gedegen kwaliteitscontrole en voor het beter accommoderen van differentiatie voor om de eenheden waarin in Nederland het hoger onderwijs wordt ingedeeld opnieuw te kiezen. Uitgangspunt hierbij is dat de nieuwe eenheden uitgaan van de inhoudelijke karakteristieken van het onderwijs en geënt zijn op de gerealiseerde onderwijsuitkomsten. Als eenheid wil het ISO de Graad voorstellen; de opleiding dient hierbij als eenheid te verdwijnen. Een Graad is een samenhangend geheel van onderwijsdisciplines waarvoor dezelfde titel aan de afgestudeerde wordt verleend. In het HBO is het op dit moment al gebruikelijk om het vakgebied toe te voegen aan de titel. Het ISO ziet graag dat deze praktijk wordt uitgebreid naar het WO. Deze Graden dienen door de Hoger Onderwijs Autoriteit (zie hoofdstuk 3) te worden vastgesteld in overleg met de instellingen. De bedoeling is uiteraard dat de nieuwe Graden een veel breder gebied dan de nu gehanteerde opleidingen afdekken. Door het vakgebied in de Graad op te nemen wordt de titel informatiever. Het ISO denkt hierbij bijvoorbeeld aan een *Bachelor of Science in Social Studies* of een *Master of Arts in Romanic Languages*.

⁵ Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, artikel 7.3 eerste lid

⁶ Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, artikel 7.3 vierde lid

Het ISO is zich ervan bewust dat ook zonder over te stappen op het stelsel van Graden er het nodige verbeterd kan worden. Het is mogelijk om binnen de huidige wettelijke kaders bredere opleidingen in te richten naast de smallere opleidingen en om onderwijsprogramma's opnieuw in te richten. Het succes van het University College Utrecht is een mooi voorbeeld van een verbreding die werkt. Er zijn meer van dit soort goede voorbeelden, maar de problemen die de VSNU had bij de CRAB-operatie zijn tekenend voor de moeite die het kost om binnen het huidige systeem een meer substantiële verandering aan te brengen. Een meer structurele wijziging acht het ISO echter wel nodig om de kwaliteit en differentiatie in het hoger onderwijs in den brede een impuls te geven. Het is tijd het niveau van de individuele paradedepaardjes te ontstijgen, om te komen tot een inrichting van het hoger onderwijs die meer studiesucces oplevert. Daarom wil het ISO dat het hoger onderwijs op bovengenoemde wijze wordt ingedeeld in Graden. Voorts adviseert het ISO om één autoriteit binnen het hoger onderwijs in te stellen, met verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging. Op deze Hoger Onderwijs Autoriteit wordt in hoofdstuk 3 verder ingegaan.

2. NOTIES IN HET BELANG VAN STUDENTEN

Door het onderwijs in te richten in Graden krijgt de instelling de ruimte om binnen die Graden te differentiëren en voor alle studenten onderwijs op maat te bieden. Door de Hoger Onderwijs Autoriteit de bevoegdheden en middelen te geven om te kijken of instellingen hier ook goed mee om gaan kan er beter geborgd worden dat deze maatwerktrajecten van goede kwaliteit zijn. Het vertrouwen dat hierdoor de kwaliteit van het onderwijs voor alle studenten zal toenemen is dan ook dé reden dat het ISO dit advies uitbrengt. Wil dit echt slagen dan benadrukt het ISO enkele punten waarmee in het belang van studenten rekening gehouden dient te worden bij de invoering van Graden en van een Hoger Onderwijs Autoriteit.

Voorlichting en begeleiding

Een keerzijde van de toename aan mogelijkheden is dat aankomend studenten steeds meer moeite hebben met het maken van een goede studiekeuze. Daarbij voelen instellingen zich genooddaakt om middelen als een bindend studie advies, selectie aan de poort of een harde knip in te voeren om hun opleidingen efficiënt, hanteerbaar en voldoende homogeen te houden. Meer differentiatie vraagt dus ook om een betere matching tussen de student en zijn onderwijs. Hierbij moet wel het paradigma verschoven worden van het nu gebruikte "past deze student bij deze opleiding?" naar het meer wenselijke "past dit onderwijs bij deze student?".

Zorgvuldige voorlichting en goede begeleiding zijn essentieel voor het studiesucces van studenten. Een van de voornaamste redenen voor de uitval van studenten is een verkeerde studiekeuze. Instellingen moeten daarom de grootst mogelijke zorgvuldigheid betrachten bij de werving van studenten. Dit staat op gespannen voet staat met de marketing die instellingen bedrijven om zoveel mogelijk studenten te werven in hun drive om de grootste te worden. Wanneer studenten eenmaal bezig zijn met hun studie blijft voorlichting en begeleiding van belang om studenten binnen hun Graad in het juiste programma te krijgen. Haar ideeën over voorlichting, matching en begeleiding heeft het ISO reeds uitgewerkt in het artikel "Voorlichting voor, matching aan en begeleiding vanaf de poort"⁷. Wanneer overgestapt wordt op Graden moet ook de voorlichting en begeleiding van instellingen daarop afgestemd worden. Uitgangspunt voor het ISO is hierbij om het ideale onderwijs voor een student te vinden en niet de ideale student bij het onderwijs. Een benadering gericht op de individuele student.

Het ISO vindt dat de instellingen primair moeten voorlichten met de naam van de Graad, en daarmee met de titel die een student na het succesvol afronden van hun bachelor of master behaalt. Instellingen moeten hierbij aangeven welke specifieke programma's of mogelijkheden studenten binnen de Graden hebben, maar mogen deze wat betreft het ISO nooit los van de Graad promoten. Er dienen daarom richtlijnen voor eerlijke voorlichting ontwikkeld te worden. De Hoger Onderwijs Autoriteit moet toezien op het naleven van deze richtlijnen.

Wanneer er een systeem van brede Graden is, dan is het keuzeprocess na kiezen van een Graad nog niet afgelopen. Differentiatie binnen Graden stelt eisen aan de begeleiding van de student en de voorlichting van de instelling over de mogelijkheden binnen de eigen Graad en de vervolgmogelijkheden na het behalen van de Graad. Instellingen moeten daarom studenten gedurende hun hele keuzeprocess actief blijven begeleiden. Intensivering van de studiebegeleiding ten opzichte van de huidige situatie is met name bij massastudies noodzakelijk.

⁷ Bart Buijs, *Voorlichting voor, matching aan en begeleiding vanaf de poort*, THeMA nummer 5-2006

Samenhang en de rol van de examencommissie

Het is van belang dat er samenhang blijft in het onderwijs dat een student geniet. Deze samenhang was bij klassieke opleidingen relatief eenvoudig gewaarborgd; bij Graden is dat minder het geval. Het is daarom van groot belang dat al bij de studiebegeleiding aandacht wordt besteedt aan het feit dat de student een goed samenhangend programma met heldere leerdoelen moet maken. Het is uiteindelijk aan de examencommissie om een Graad uit te reiken. De examencommissie kan door heldere eisen te stellen de samenhang van een programma borgen. Door consequent aan deze eisen vast te houden en er helder over te communiceren wordt gewaarborgd dat iedere student met een samenhangend programma afstudeert. Het is hierbij van belang dat er verbetering komt in het functioneren van de examencommissie.

Medezeggenschap

Op dit moment kunnen studenten invloed uitoefenen op hun eigen onderwijs via medezeggenschap op centraal niveau, op facultair niveau en op opleidingsniveau binnen hun eigen instelling. De studentmedezeggenschap is ook de eerste partij waar studenten die op enigerlei wijze vragen of opmerkingen hebben over hun eigen onderwijs naartoe kunnen. Het ISO blijft voorstander van het zoveel mogelijk op het laagst mogelijke niveau oplossen van problemen. Daarom heeft het ISO samen met andere studentenorganisaties in aanloop naar de ontwikkeling van de WHOO ook aanbevelingen gedaan voor versterking van de medezeggenschap in het advies 'Goede Raad'⁸. Wanneer de aanbevelingen van dit advies worden overgenomen krijgen studenten ook de mogelijkheid om binnen de instelling voor zichzelf op te komen. Een beroep doen op de Hoger Onderwijs Autoriteit is dan slechts nodig wanneer zich problemen voordoen die niet binnen de instelling kunnen worden opgelost.

⁸ ISO, LSVb, LOF, SOM en SAC-VSNU, Goede Raad, 2005

3. EEN HOGER ONDERWIJS AUTORITEIT EN HAAR ROLLEN

Op dit moment is het toezicht op het hoger onderwijs bij verschillende organisaties belegd. De NVAO voert de reguliere kwaliteitscontrole uit middels de accreditatie, de Onderwijsinspectie voert specifieke onderzoeken uit en de IB-groep draagt tenslotte zorg voor de registratie van opleidingen in het CROHO. Daarnaast is de NVAO bij haar besluiten over accreditatie afhankelijk van commerciële Visiterende en Beoordelende Instanties (VBIs). Deze veelheid aan betrokken organisaties zorgt volgens het ISO voor onnodige complexiteit, bureaucratie en afstemmingsproblemen. Daarom pleit het ISO ervoor dat de Minister van OCW een uitvoeringsorganisatie creëert die dé autoriteit op het gebied van het hoger onderwijs wordt. Deze Hoger Onderwijs Autoriteit (HOA) moet zorgdragen voor accreditatie en registratie, kwaliteitsverbetering van het onderwijs, interventie en specifieke onderzoeken in het hoger onderwijs. De beste wijze om dit te doen is genoemde taken van de IB-groep en de Onderwijsinspectie over te hevelen naar de NVAO en deze om te vormen tot de HOA.

Accreditatie: het aggregatieniveau en de overstap naar Graden

In haar korte bestaan is accreditatie uitgegroeid tot een betrouwbaar systeem voor het toetsen van de basiskwaliteit van de opleidingen in het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs. Wel is er het commentaar dat het systeem te kostbaar en bureaucratisch zou zijn en dat de verbeterfunctie onvoldoende zichtbaar is. Internationaal wordt er steeds meer gedacht in termen van *learning outcomes*, een omschrijving van wat een student na het succesvol afronden van zijn onderwijs heeft geleerd. Het is wijs het accreditatiestelsel aan te laten sluiten bij deze denkwijze door meer de nadruk te leggen op de resultaten van het onderwijs. In deze paragraaf doet het ISO daarom enkele suggesties voor het verbeteren van het accreditatiestelsel waar de HOA mee kan gaan werken.

Een groot deel van de kritiek van instellingen op het huidige accreditatiestelsel richt zich op de grote hoeveelheid papier die er op diverse opleidingsoverstijgende thema's zoals personeelsbeleid, voorzieningen en kwaliteitszorg voor de accreditatie van iedere opleiding moet worden aangeleverd. De instellingen hebben zich daarom al diverse malen uitgesproken voor het overstappen naar een hoger aggregatieniveau van accreditatie, waardoor deze thema's op een meer natuurlijke manier in het accreditatieproces ingebed zouden worden. Dit heeft geleid tot gedachten om over te stappen naar een systeem van instellingsaccreditatie. Hierbij zou het overgrote deel van de kwaliteitscontrole bij de instellingen zelf komen te liggen. De overheid zou hier dan overgaan op het controleren van de wijze waarop de instellingen aan die kwaliteitscontrole vorm gaven. Wat betreft het ISO is het hoger onderwijs een publieke voorziening waarbij de overheid de primaire verantwoordelijk moet blijven dragen voor de kwaliteit. Het ISO was en is geen voorstander van een systeem van instellingsaccreditatie en is dan ook blij dat de Tweede Kamer deze ideeën van de hand heeft gedaan. Een overstap naar domeinen als aggregatieniveau werd ook al in een vroeg stadium van de hand gedaan, mede omdat hierdoor weer een extra laag in de inrichting van het onderwijs zou ontstaan. Wanneer echter volledig van de traditionele opleidingen afgestapt wordt en er wordt overgestapt naar een systeem van Graden, zoals beschreven in hoofdstuk 2 van dit advies, dan zijn Graden wat betreft het ISO het ideale aggregatieniveau voor de accreditatie. Klein genoeg om diep op de inhoud in te gaan en een groot genoeg om de bureaucratie te minimaliseren. Het ISO pleit er dan ook voor om de HOA op het niveau van Graden te laten accrediteren.

Accreditatie: de verbeterfunctie en de rol van de VBI's

Het ISO vindt het onwenselijk dat voor accreditatie VBI's worden ingehuurd die, hoewel ze daar op het moment zeer consciëntieus mee omgaan, een commerciële afhankelijkheidsrelatie hebben ten opzichte

van de instellingen. Ook de OESO legt hier de vinger op⁹. Het feit dat instellingen klanten zijn van VBI's zorgt ervoor dat ze eisen kunnen stellen aan de controle die er op hen wordt uitgeoefend. Dit heeft ervoor gezorgd dat de VBI's erin gespecialiseerd zijn om de NVAO minimale informatie te geven, die formeel voldoende is voor de onderbouwing van hun oordeel over de verschillende facetten en onderwerpen van het accreditatiekader. Hierdoor wordt accreditatie voor de instellingen veilig gesteld, maar verdwijnen kritische kanttekeningen en aanbevelingen, die zeer relevant zijn voor het verbeteren van het onderwijs in side-letters die zich onttrekken aan de gewenste publieke verantwoording. Het ISO wil zeer graag dat verbeterpunten die instellingen liever niet aan de buitenwereld tonen, wel onderdeel worden van het publieke debat. Er dient bovendien maximale transparantie te bestaan omtrent de besteding van publieke middelen. Het ISO ziet dan ook graag de commerciële afhankelijkheidsrelaties uit het systeem verdwijnen en wil dat de HOA zelf de verantwoordelijkheid gaat dragen voor de taken die nu door de VBI's uitgevoerd worden. Bij de accreditatie kan de HOA dan de basiskwaliteit toetsen, vervolgens suggesties ter verbetering geven en bij een volgende accreditatie terugkomen op de eerder gedane suggesties. Wanneer al deze zaken in openheid gebeuren zal de focus van de accreditatie bij goede opleidingen vanzelf verplaatsen naar het zorgdragen voor verbetering en zelfs excellentie.

Accreditatie: verantwoordelijkheid en proportionaliteit

Het is de overheid die de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het ISO vindt het daarom vreemd dat de verantwoordelijkheid voor het aanvragen van accreditatie ligt bij de instellingen. Het zou ons inziens beter zijn wanneer de HOA zelf de verantwoordelijkheid krijgt om de instellingen op regelmatige basis te controleren. Ook wordt onderwijs dat afgewezen zou worden dan ook echt afgewezen, terwijl in het huidige systeem een instelling bij dreigende afwijzing zijn accreditatieaanvraag intrekt om gezichtsverlies te voorkomen. Daarom denkt het ISO dat door dit voorstel ook het maatschappelijk vertrouwen in en de transparantie van het accreditatiestelsel zal toenemen.

Door de HOA zelf de frequentie en focus van hun onderzoek te laten bepalen kan de accreditatie proportioneel ingericht worden. Wat betreft het ISO gaat de HOA dus bepalen wanneer zij welke Graden gaat controleren en op welke zaken zij bij de desbetreffende controles de nadruk wil leggen. De minister moet hiervoor in overleg met het gehele onderwijsveld uiteraard wel enige kaders schetsen.

Om proportionaliteit van accreditatie verder in te vullen wil het ISO dat de HOA binnen het accreditatieproces zo snel en efficiënt mogelijk basiskwaliteit probeert vast te stellen. Het ISO ziet hiervoor het meeste in een *black box* benadering. Het verlenen van accreditatie aan een Graad betekent namelijk louter dat de studenten die het onderwijs binnen die Graad volgen het goede voldoende leren en dat daarmee belastinggeld goed besteed is. Een Graad kan wat betreft het ISO dus geaccrediteerd worden wanneer is vastgesteld dat het eindniveau van de studenten goed is, de uitval niet te hoog is en dat er geen onnodige studievertraging optreedt. De Graad moet hierbij de door de HOA goedgekeurde concrete doelstellingen bereiken. Deze *black box* benadering kan het vaststellen van basiskwaliteit enorm versnellen.

Het ISO vindt dat het Nederlandse hoger onderwijs meer in zich moet hebben dan het leveren van basiskwaliteit. Bovenop het vaststellen van basiskwaliteit dient de borging zich te richten op de wijze waarop de resultaten tot stand komen en op de verbeterfunctie om hogere ambities waar te maken. Basiskwaliteit evaluatie en verbetermogelijkheden kunnen vervolgens worden weergegeven in één rapport. Hierin moet allereerst duidelijk worden gemaakt dat de Graad aan de basiskwaliteit voldoet. Daarenboven is het van belang dat in het rapport de sterke en zwakke punten van een Graad naar voren komen zodat hier gebruik van kan worden gemaakt bij het vergelijken van Graden aan

⁹ OESO, OECD Thematic Review of Tertiary Education in The Netherlands (p.58), mei 2007

verschillende instellingen. Tot slot moeten in hetzelfde rapport de cruciale verbeterpunten voor de Graad staan, zodat hier bij een volgende accreditatie op terug kan worden gegrepen.

Wanneer op basis van de resultaten middels de *black box* benadering basiskwaliteit niet is vast te stellen, moet de HOA de onderste steen boven halen wat betreft de oorzaken daarvan. Vervolgens moet zij een inschatting maken van de mate waarin studenten schade hebben geleden ten gevolge van een wanprestatie en kan zij een voorstel doen voor wat betreft de financiële compensatie van de door de studenten opgelopen schade. Daarnaast moet zij een inschatting maken of en op welke termijn de opleiding zich kan herstellen en wel tenminste de basiskwaliteit kan bereiken. De HOA kan dan een intensief traject met de instelling afspreken over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de Graad aan de basiskwaliteit zal gaan voldoen. Lukt dit niet of acht de HOA de termijn die nodig is om op niveau te komen te lang of de weg onwenselijk, dan dient de accreditatie te vervallen, de schade voor de studenten direct te worden vergoed en verliest de instelling zijn Graadverlenende bevoegdheid en financiering voor de betreffende Graad. Er moet een beroepsmogelijkheid tegen besluiten van de HOA gecreëerd worden.

Het ISO denkt dat door de accreditatie proportioneel te maken het systeem beter wordt, doordat het sneller kan focussen op de echte problemen waar het mis gaat en sneller kan focussen op het verbeteren van het onderwijs waar het al goed is. Daardoor zal de waardering van instellingen en studenten voor de accreditatie toenemen.

Registratie: Graden en Graadverlenende bevoegdheid

Graadverlenende bevoegdheid houdt in dat de instelling bevoegd is tot het uitreiken van een desbetreffende Graad en dat zij in het betreffende gebied verschillende programma's mag aanbieden, die allemaal leiden tot een geaccrediteerde Graad. Het ISO vindt dat de HOA bij de afronding van de accreditatieprocedure vast moet stellen voor welke Graad de instelling Graadverlenende bevoegdheid krijgt of verliest. De breedte hiervan is dus afhankelijk van hoe breed de Graad is ingericht. De HOA moet het register houden van de Graden waarvoor instellingen Graadverlenende bevoegdheid hebben gekregen. Daarin worden de specifieke kenmerken van de betreffende Graad vastgelegd. De minister neemt na advies van de HOA een besluit of de Graad valt onder het bekostigde of het onbekostigde hoger onderwijs. De HOA neemt deze informatie op in haar register. Wat betreft het ISO worden de specifieke titels in het register van de HOA beschermd.

Onderzoek en interventie

Bij het uitvoeren van de accreditatie vergaart de NVAO op dit moment veel kennis over de kwaliteit van het onderwijs en de gang van zaken binnen de verschillende instellingen. Wanneer er zich echter specifieke problemen voordoen is het de onderwijsinspectie die de opdracht en bevoegdheid van de minister krijgt om informatie te verzamelen, op basis waarvan de minister kan ingrijpen. Wanneer deze bevoegdheden, naast de accreditatie, ook bij de HOA komen te liggen kunnen problemen sneller worden gesignaleerd, kan er gericht worden opgetreden en kan er efficiënter met informatie om worden gegaan.

Het ISO wil graag dat wanneer een groep studenten, van een zekere omvang, die ontevreden is over (de gang van zaken rond) het onderwijs binnen hun Graad, een klacht in kan dienen bij de HOA. Van de HOA wordt dan verwacht dat zij deze klacht op zeer korte termijn onderzoekt. Acht de HOA (een deel van) de klacht gegrond, dan kan zij de problemen bij de instellingen agenderen ter wille van een concrete oplossing. Uiteindelijk voorziet de HOA desnoods de minister van de nodige informatie voor interventie.

Eén landelijk loket voor studenten

In de WHOO zat het voornemen om binnen de instellingen per instelling één loket voor klachten en geschillen te vormen. Om de rechtsgang te vereenvoudigen was ook het voornemen om landelijk één loket voor klachten en geschillen in te richten. Deze aspecten uit de WHOO wil het ISO nog altijd graag gerealiseerd zien. Het ISO stelt voor dat het landelijke loket bij de HOA wordt ondergebracht, het liefst in de vorm van een ombudsman voor het hoger onderwijs waar individuele studenten hun beklag kunnen doen. Buiten de formele rechtsgang van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs kunnen studenten op dit moment alleen binnen hun eigen instelling met klachten over hun instelling terecht. Er is echter een groot aantal studenten dat een drempel voelt om binnen hun eigen instelling de problemen aan te kaarten. Met name uit angst dat dit negatieve consequenties voor henzelf heeft. Het kan drempelverlagend werken wanneer er een duidelijk zichtbaar persoon buiten de instelling is die de mogelijkheid heeft zaken voor studenten op te pakken, waar de instelling gehoor aan moet geven. Door een ombudsman aan te stellen krijgt de organisatie waar studenten met problemen naar toe kunnen een gezicht. Het ISO ziet graag dat de HOA deze taak op zich neemt en de student via interne procedures met zijn klacht op de juiste plek brengt.

4. CONSEQUENTIES

Dit advies schetst de visie van het ISO op hoofdlijnen over substantiële wijzigingen in het hoger onderwijs. Deze wijzigingen zullen aanzienlijke gevolgen hebben.

1. Herinrichting van het onderwijs

Om het hoger onderwijs in te richten in Graden is een grote herziening van het onderwijs aan hogescholen en universiteiten noodzakelijk. Deze herindeling zal de nodige tijd vergen en moet dan ook voortvarend, maar niet overhaast, ter hand worden genomen. De ervaringen en evaluaties van de invoering van de bachelor-master-structuur bij de instellingen moet hierin worden meegenomen.

Met de inrichting in Graden neemt de autonomie van instellingen op het laagste niveau, en hiermee de academische vrijheid, in het onderwijs toe. Dit vereist wel een meer integrale borging van kwaliteit door de HOA.

De inrichting in Graden brengt verbreding en mogelijkheden met differentiatie binnen de Graden met zich mee. Hierdoor kan het onderwijs een kwaliteitsimpuls krijgen en kan er echt werk worden gemaakt van differentiatie. De uitval in het hoger onderwijs kan worden bestreden door herindeling en betere fasering van het keuzeprocess van studenten. Hierdoor kunnen zij hun leertraject beter inrichten.

2. Bundeling van de kwaliteitscontrole

De Hoger Onderwijs Autoriteit bundelt alle functies die zich richten op de externe kwaliteitscontrole van het onderwijs. Dit levert een scherper onderscheid op tussen de rol van de wetgever en die van de controleur.

Het ministerie en de politiek verantwoordelijken hoeven zich dan niet meer direct te involveren met het management van alledag van het onderwijs. Zij kunnen zich volledig richten op hun budgettaire en bestelverantwoordelijkheid. Besluitvorming over fundamentele aspecten als de omvang van het bekostigde bestel en de maatschappelijke wensen aan het hoger onderwijs blijft zo bij de wetgever, terwijl de academische vrijheid en de kwaliteitsborging de primaire verantwoordelijkheid van de sector blijven, waarbij deze door een aparte autoriteit gecontroleerd worden.

3. Bestuurlijke verhoudingen

De vorming van de Hoger Onderwijs Autoriteit zal de bestuurlijke verhoudingen in het hoger onderwijs veranderen. Doordat er een nieuwe autoriteit in het hoger onderwijs komt, krijgen de daarin reeds actieve organisaties, zoals het ISO, de LSVb, de HBO-raad en de VSNU, een belangrijke nieuwe gesprekspartner. Ook organisaties die zich met onderzoek bezighouden, zoals NWO, SKO en de KNAW, raakt de invoering van de HOA, met name voor wat betreft het gesprek over de relatie tussen onderwijs en onderzoek op zowel universiteiten als hogescholen. Hoe deze bestuurlijke verhoudingen zich zullen ontwikkelen moet worden gezien. Wat betreft het ISO dient het kabinet bij haar reactie op het rapport 'Investeren in dynamiek' van de Commissie Chang¹⁰ en bij de evaluatie van lectoraten ook rekening te houden met de positie van het onderwijs en de HOA.

¹⁰ Commissie Chang, Investeren in dynamiek, 2006