

## ACCREDITATIESTELSEL HOGER ONDERWIJS IS EEN FARCE

### Inleiding

Welbeschouwd is de kwaliteit van hoger onderwijs in Nederland onmogelijk te bepalen. Ook niet door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), die een formele taak heeft daarop toe te zien. De NVAO kan beweringen dat opleidingen onder de maat zijn (recentelijk over de HBO-opleidingen van Windesheim of Saxion *NRC Handelsblad*, 31-01-2014) niet waarmaken. De NVAO en het hoger onderwijs zitten namelijk vast in een (door de wet in het leven geroepen) pervers systeem van accreditaties dat in het hoger onderwijs van alles oplevert, behalve kwaliteit, zelfs tot een ondermijning van kwaliteit leidt. In dit artikel laat ik zien hoe de NVAO werkt, waarom en met welk effect op hogescholen en universiteiten. Ik zal ook een eenvoudig alternatief presenteren.

### Accreditaties

De NVAO gebruikt verschillende controles om toe te zien op de kwaliteit van hogescholen en universiteiten. De twee belangrijkste zijn de 'instellingentoets' en de 'beperkte opleidingsbeoordeling'. Met de instellingentoets kijkt de NVAO of bij de gehele instelling, dus de universiteit of hogeschool in kwestie, 'de interne kwaliteitscultuur instellingsbreed een impuls krijgt.' Mocht de instelling deze toets doorstaan, dan krijgen de afzonderlijke opleidingen van universiteit of hogeschool vervolgens een 'beperkte opleidingsbeoordeling'.

Voor beide varianten formuleert de NVAO kwaliteitscriteria, afgeleid van haar wettelijke opdracht. Bij de instellingentoets moeten universiteiten en hogescholen een 'brede visie' hebben, 'adequaat beleid (om) de visie te realiseren', 'interne evaluaties', 'verbeterbeleid' en een 'kwaliteitszorgsysteem'. Bij de tweede toets, de opleidingen, kijkt de NVAO of de 'beoogde kwalificaties (...) geconcretiseerd zijn', dat studenten deze 'eindkwalificaties (kunnen) realiseren' en dat een 'adequaat systeem van toetsing' dat verantwoord laat verlopen. Dit alles staat in documentatie die instellingen/opleidingen verplicht zelf leveren: beleidsstukken, administratieve gegevens, 'kritische reflecties', 'referentiekaders', afstudeerwerkstukken, verslagen van vergaderingen, etc. In de laatste accreditatie waarbij ik was betrokken, was de stapel, inclusief studentwerk, zeker een meter hoog per opleiding.

Dit alles wordt bestudeerd en beoordeeld tijdens visitaties, de bezoeken op de instellingen en opleidingen. De NVAO besteedt dit uit aan gespecialiseerde bedrijven als Hobeon en NQA. Deze huren op hun beurt onafhankelijke specialisten in, die de visitatiepanels vormen. De panels bezoeken de instelling of opleiding en bespreken de documentatie met leidinggevendenden, studenten, docenten, beroepsbeoefenaren ('het veld') en alumni.

Voldoen opleidingen niet aan de criteria, dan accrediteert de NVAO hen niet.

### Het belang van de NVAO

Het eerste dat opvalt, is dat de visiterende bedrijven de NVAO-kwaliteitseisen optuigen met een enorme wensenlijst voor bureaucratische informatie. Instellingen en opleidingen moeten niet alleen allerlei getallen, maar vooral verantwoordingsdocumenten leveren. Dat is begrijpelijk vanuit de belangen van deze instellingen gezien. Zij profileren en manifesteren zich alleen als zij de accreditatie aankleden, taken serieus oppakken. Dat kan eenvoudig door veel eisen te stellen, papierwerk te vragen en een dreigende houding aan te nemen tegenover het eventuele (niet) accrediteren. Daarbij heeft accrediteren de politieke wind mee. Sinds de fraudegevallen in het HBO is

de roep om een krachtige aanpak alom. 'Krachtig' is dan in de politieke of maatschappelijke betekenis meestal synoniem met 'veel'.

Aan accreditaties zitten niet alleen deze belangen vast, maar ook commerciële belangen. De genoemde accreditatiebedrijven werken op commerciële basis en het hoger onderwijs betaalt voor een accreditatie. De panelleden zijn weliswaar onafhankelijk, maar doen hun werk niet voor niets. Hoe minder er te accrediteren is, hoe minder geld er in de accreditatieladen terecht komt. Dit kan mede verklaren waarom accreditaties veel papierwerk vragen: de panels zijn anders snel klaar.

### **Gevolgen van accreditaties**

De controles hebben vervolgens grote gevolgen:

1. De geciteerde (wettelijke) kwaliteitscriteria zijn ruim en vaag. Maar hogescholen en universiteiten willen hun opleidingen geaccrediteerd zien en nemen daarom geen risico. Zij regelen alles dicht dat maar enigszins met deze criteria te maken lijkt te hebben. Dat doen zij met technische en papieren systemen die zij aan opleidingen opleggen, in de vorm van ICT-systemen, formats, beleidsvoorschriften en reglementen. Op mijn hogeschool zien we zo examenreglementen van honderden pagina's, digitaal opslaan van alle gemaakte en nagekeken toetsen ('bewijsmateriaal'), dikke beleidsnoties over afstuderen, voorschriften voor toetsbesprekingen, computersystemen met managementinformatie, opleidingsprofielen (waarin opleidingen zich verantwoorden), toetsmodellen, formats voor cursusbeschrijvingen en afstudeerstukken, evaluatiesystemen, alumni beleid, 'digitale leeromgevingen' (opslag en bespreking van bijvoorbeeld studentwerkstukken), etc. Merk op dat de instellingentoets HBO's en universiteiten dwingt een grote en nieuwe bureaucratische en regelgevende schil over de afzonderlijke opleidingen te leggen.
2. Ook de opleidingen tonen risicomijdend gedrag. Eerst moeten zij aan de regels, formats en systemen van de hogeschool voldoen. Vervolgens schrijven zij de 'referentiekaders' en 'kritische reflecties'. Daarna leveren zij de 'managementinformatie': studentaantallen, studierendementen, aantal lesuren en stages, schriftelijke evaluaties, tientallen pagina's beoordelingsformulieren ('staat je handtekening er wel op'), rapporten, opleidingsplannen, notulen ('zo borg je de kwaliteit'), en ga maar door. Elke werk- en studiedag, elke vergadering draait om de 'accreditatiewaardigheid' van de opleiding.

Deze twee gevolgen hebben vervolgens merkwaardige neveneffecten. De onder punt 1. genoemde systemen zijn noodzakelijkerwijs *topdown* beleid. Leidinggevend stellen kwaliteit van de opleiding gelijk aan de opvolging van hun centrale instructies. Dit leidt ertoe dat sommige kwaliteiten juist niet in de accreditatie zullen worden opgemerkt:

Om te beginnen is het maar de vraag of de systemen onfeilbaar zijn. De kans is klein dat centrale instructies recht doen aan de veelheid van tientallen opleidingen, de daaraan ten grondslag liggende, enorme variatie aan maatschappelijk gewenste kwalificaties, de veelkleurigheid aan studenten en docenten. Bekend is dat centrale systemen (vooral grootschalige ICT-systemen hebben een twijfelachtige reputatie) nauwelijks op het niveau van de opleiding en werkvloer functioneren. De 'one-size-fits-all'-gedachte achter dergelijke centrale systemen is op voorhand absurd. De ironie is dat dergelijke systemen, bedoeld als kwaliteitsverhoging van opleidingen, feitelijk het omgekeerde effect hebben.

Tegelijk is de accreditatieprocedure in de ogen van bestuurders, panels en de NVAO zwak als individuele opleidingen van de centrale systemen afwijken. De instelling is hier namelijk mee

geaccrediteerd, daarvan afwijken is niet verstandig. Opleidingen mogen dan ook geen kritiek op deze systemen geven, terwijl die heel wel mogelijk is.

In de verantwoordingdocumenten en tijdens de visitaties is het voor opleidingen zo niet mogelijk ruimschoots te tonen welke eigen (afwijkende) ideeën ze hebben, of welke eigen (afwijkende) kwaliteiten ze wensen, welke belemmeringen het centrale beleid daarin vormt. 'Niet opschrijven, daarop worden we afgerekend,' is het adagium. Het neveneffect van centrale instructies is dus dat kritiek op de (kwaliteit van, werkzaamheid van) instellingsystemen ontbreekt en mogelijk eigen opleidingskwaliteiten en -ideeën buiten beeld blijven. Daarmee is de kwaliteitsbeoordeling goeddeels onvolledig. Opleidingen worden de mond gesnoerd en moeten tijdens de visitaties een toneelstukje opvoeren, zeker als zij slecht bestuurd worden.

Dat leidt tot een tweede neveneffect. Van kwaliteit van een opleiding is sprake als deze op niveau kan voorzien in de maatschappelijke eisen die aan haar gesteld zijn. In de bovengeschetste gang van zaken verschuift de kwaliteitsbeoordeling echter naar de vraag of instellingen consistent zijn. Dat is niet hetzelfde.

Een derde neveneffect is dat bedenkers van centraal beleid zo buiten schot blijven. Door de instellingsaccreditatie zijn kwaliteitsproblemen omschreven als het niet opvolgen van centrale systemen door opleidingen. Eventuele problemen liggen dus stevast bij de opleidingen en niet bij het leidinggevend. De verantwoordelijkheid van lage kwaliteit komt zo per definitie bij opleidingen en docenten die maar niet willen luisteren naar de centrale instructies. In de werkelijkheid kan die verantwoordelijkheid natuurlijk net zo goed bij het instellingsbeleid liggen (waar gezien de 'one-size-fits-all'-gedacht zelfs grote kans op is), wat op deze wijze geheel buiten beeld blijft. Ook hier de is kwaliteitsbeoordeling onvolledig.

3. Hogescholen en opleidingen maken specialisten vrij die eerst de documentatie helpen schrijven. Dit zijn ervaren accreditatie-exegeten. Zij zoeken in de NVAO-stukken de precieze bedoeling en controleren of opleidingen aan deze zuivere leer voldoen. Zij waarschuwen leidinggevend als opleidingen hiervan dreigen af te wijken. Deze specialisten waren eerst docenten, nu geven ze geen les meer.

4. Tot slot organiseren de instellingen proefaccreditaties. Studenten, docenten lezen de stukken, krijgen cursus over hoe de juiste toon bij het panel ('licht kritisch, maar zelfbewust', 'niet anderen de schuld geven', 'wel in lijn van het afgesproken beleid'). Eigen hogeschool- of universiteitsaudits spelen het accreditatiespel na, waarbij stevast de conclusie is dat opleidingen kwaliteit bieden, dat alleen nog veel verantwoordingsstukken en bewijzen ontbreken, willen ze de accreditatie doorstaan.

Zo wordt het omgekeerde van kwaliteit bereikt. Ten eerste onttrekt de kwaliteitsbewaking veel personeel en geld aan het onderwijs. Geen wonder dat HBO's bijvoorbeeld minder dan vijftig procent van hun budget aan onderwijspersoneel uitgeven. Let wel: binnen dat budget moeten instellingen onderwijspersoneel uitroosteren dat de genoemde documentatie schrijft. Wat resteert dan voor het *geven* van onderwijs? Ten tweede bureaucratiseert en juridificeert het onderwijs bovenmatig. Niet het behaalde onderwijsniveau (het product) staat voorop, maar de verantwoordingsstukken, de procedures, de 'borging', de kaders, de reglementen en de formats (het proces). Ten derde zijn de criteria van de NVAO vaag. Deze onduidelijkheid noodzaakt instellingen en opleidingen tot overmatig beleid, (digitale) systemen en regels, die in de praktijk van de werkvloer nauwelijks kunnen functioneren. De accreditatie, de gevraagde 'kwaliteitscultuur', dwingt

instellingen tot een uniform gareel voor opleidingen (vaak tientallen uiteenlopende soorten, met een bijbehorende docenten en studenten), waar de onderlinge verschillen dat onmogelijk maken. Ten vierde worden in de accreditaties verkeerde accenten gelegd (consistentie in plaats van realiseren maatschappelijke wensen), of blijven bepaalde (ontbrekende) kwaliteiten en opleidingsinitiatieven onopgemerkt. Ten vijfde is de accreditatie voor te bereiden, waarbij eigenlijke kwaliteit, ondanks de ogenschijnlijk dichtgetimmerde procedures, toch door de vingers glipt. Tot slot zijn aan accreditaties belangen gebonden die daar niet thuishoren. Kwaliteitscontrole van het hoger onderwijs is zo een grote maskerade.

### **Alternatieve kwaliteitscontrole**

Hoe dan wel? Ik stel voor dat de NVAO zich beperkt tot een korte lijst van meetbare criteria, dat de overheid visitaties anders organiseert en zich richt op producten in plaats van processen. Deels sluit onderstaande eenvoudig aan bij de wettelijke eisen om 'kwalificaties te concretiseren' en te 'realiseren'. Maar in dit voorstel schaffen we wel het een en ander af:

Als het gaat om kwaliteit dan tellen toch vooral resultaten, de prestaties, op het niveau van één opleiding. Die kunnen (met de nodige beperkingen) vooral gezien worden in toetsen en opdrachten. Met de nodige beperkingen, immers kwalificaties als creativiteit, kritisch denken, sociaal voelend zijn, blijven moeilijk te meten. Maar toch, zo zou de NVAO naar deze criteria kunnen kijken:

- Vraag van opleidingen (en niet van instellingen) een examenprogramma, waarmee de opleidingen leerdoelen of eindtermen over alle studieonderdelen verdelen. De leerdoelen zijn daarbij representatief voor de maatschappelijk gewenste kwalificaties. Stel eenvoudige, maar concrete eisen aan de vorm en omvang (hooguit een paar A4-tjes?) van dit programma.
- Kijk in studieonderdelen naar de toets, antwoordmodel en een reeks gemaakte toetsen en opdrachten. Bekijk of daarin het examenprogramma op niveau getoetst wordt. Stel hierbij als voorwaarden dat dit materiaal bij de individuele opleidingen en docenten in bezit moet zijn, waarbij opleidingen zelf de archivering mogen kiezen.

Als een opleiding aan deze criteria voldoet, dan is er veel (ik realiseer me: niet alles) goed. Blijkbaar doet de opleiding waarvoor zij in het leven is geroepen. De gehele instellingentoets kan van tafel, alsmede alle verantwoordingsdocumenten. Als het toetsproduct op orde is, dan is het niet interessant welke processen daaraan voorafgaan en hoeven opleidingen daar geen verantwoording van af te leggen. De NVAO of een andere instelling zou vervolgens uitsluitend steekproefsgewijs, zonder voor aankondiging, individuele opleidingen moeten visiteren. Zij kijkt dan naar niets anders dan de genoemde criteria. Zo is in korte tijd, met heldere eisen en eenvoudige procedures kwaliteit van het hoger onderwijs te bewaken.