

GOED HOGER ONDERWIJS VERDIENT SAMENHANGENDE EXTERNE BEOORDELING EN ADVISERING

Een gezamenlijke notitie van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO), de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) en de Inspectie van het Onderwijs.

13 juli 2017

Het hoger onderwijs in Nederland is van hoog niveau. Autonome instellingen met een goed ontwikkelde kwaliteitscultuur staan daarbij centraal. Instellingen zijn zelf primair verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van hun organisatie, de besteding van hun middelen, de keuze van het opleidingsaanbod en de kwaliteit van de diploma's. Het systeem van externe beoordeling en advisering moet aansluiten op die interne waarborgen; ruimte bieden waar de kwaliteit aantoonbaar op orde is en ingrijpen wanneer dat niet zo is.

Het systeem van externe beoordeling en advisering

Terecht worden er hoge eisen gesteld aan de externe beoordeling en advisering: instellingen, studenten, Kamerleden, de maatschappij, zij hebben allemaal recht op een efficiënt en effectief systeem. Die externe beoordeling en advisering moet garanties bieden voor basiskwaliteit, bijdragen aan een eerlijk speelveld, interveniëren wanneer de kwaliteit aantoonbaar niet voldoet en stimuleren wanneer interne mechanismen onvoldoende werken. Die beoordeling gebeurt in het hoger onderwijs door drie partijen: de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) en de Inspectie van het Onderwijs.

NVAO, CDHO en Inspectie beoordelen het hoger onderwijs elk vanuit hun eigen wettelijke rol:

- Adviseren over de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod (CDHO);
- Accrediteren opleidingen, toetsen van nieuwe opleidingen en het toetsen van de kwaliteitszorg van instellingen (NVAO);
- Toezien op de naleving van wet- en regelgeving en de doelmatige besteding van de bekostiging en daarop handhaven (Inspectie);
- Over hun bevindingen en adviezen rapporteren CDHO, NVAO en Inspectie zowel op het niveau van individuele instellingen als het stelsel als geheel.

Intensivering samenwerking

CDHO, NVAO en Inspectie hebben het initiatief genomen om te werken aan het verder optimaliseren van hun samenwerking. Een samenwerking die voor het hoger onderwijs aanvoelt alsof er één organisatie is die zich bezighoudt met de externe beoordeling en advisering in het hoger onderwijs. Binnen die samenwerking staan daarom niet de afzonderlijke rollen of taken van deze organisaties voorop, maar het gezamenlijke doel: een kwalitatief hoogwaardig hoger onderwijs. De *proof of the pudding*: instellingen, studenten, de maatschappij en de politiek ervaren niet dat we samenwerken, omdat dat vanzelfsprekend is. Bijlage A geeft een overzicht van de stappen die we in de afgelopen maanden al hebben gezet om onze samenwerking te verbeteren. Deze notitie beschrijft de volgende fase in onze samenwerking, vanuit de overtuiging dat die samenwerking winst betekent. Die winst beschrijven we vanuit drie perspectieven: 1. Instellingen in het hoger onderwijs, 2. Studenten, beleidsmakers, werkgevers en maatschappij, 3. De politiek.

Deze notitie is bedoeld als startpunt om het gesprek aan te gaan met alle partijen die belang hebben bij goed hoger onderwijs.

Perspectief 1: De instellingen in het hoger onderwijs:

Voor instellingen zal de nauwere samenwerking merkbaar zijn door:

- Eenvoudige, efficiënte, eenduidige procedures: de 'één loket gedachte', waarbij voor instellingen duidelijk is waar en bij wie het startpunt is van welke procedure. Reductie van onnodige bureaucratie en vlotte procedures. Inspectie, CDHO en NVAO regelen zelf onderling afstemming binnen die procedures, waarbij ook rekening gehouden wordt met instellingen die actief zijn in meer onderwijssectoren.
- Eenmalige informatie-uitvraag en beschikbaar stellen van informatie: instellingen leveren informatie eenmalig aan. Doel is: overeenstemming over definities en kengetallen. Instellingen kunnen gebruik maken van de informatie van de drie samenwerkende organisaties voor eigen analyses, benchmarks en dashboards. Het is aan de drie samenwerkende organisaties om die informatie uit te wisselen en te koppelen, niet alleen onderling maar ook met koepels, studentenorganisaties, onderzoeksbureaus, besturen en OCW.
- Gelijke gevallen = gelijk oordeel: instellingen ervaren de oordelen en beslissingen van Inspectie, CDHO en NVAO als congruent en eerlijk. Ze verliezen weinig tijd aan het uitleggen van hun profiel, hun expertise en hun keuzes. Dat wordt mogelijk doordat de drie organisaties elkaars oordelen en beslissingen kennen en elkaar daarover actief informeren en gezamenlijk dilemma's afwegen. Als er analyses worden uitgevoerd of ander onderzoek wordt gedaan, dan benutten zij elkaars expertise en zorgen zij voor afgestemde plannings.
- Minder bevraginglast: Instellingen worden niet dubbel bevragd. Koepels en besturen worden gekend in de plannings. Opleidingen en bestuurders ervaren dat ze invloed hebben op de bevraginglast en de belasting van onderzoek en dat er intern meer rust is doordat onderzoeken en bevragingen niet tegelijkertijd plaatsvinden. Jaarlijks maken CDHO, NVAO en Inspectie daarover afspraken met elkaar, na afstemming met besturen,

OCW en koepels. Die afspraken zijn voor iedereen inzichtelijk in openbare jaarwerkplannen, maar ook in de jaarlijkse informatie-afpraak, die wordt gepubliceerd op de websites van de samenwerkende organisaties en de koepels. Binnen instellingen is er één aanspreekpunt op bestuursniveau dat goed op de hoogte is en wordt gehouden van de lopende onderzoeken. Bijlage B bevat een overzicht van de initiatieven die we tot nog toe al hebben genomen om de bevraginglast te verminderen.

Perspectief 2: Studenten, beleidsmakers, werkgevers en de maatschappij

Voor deze groep zal de verdere samenwerking resulteren in:

- Het eerder opsporen van problemen in het stelsel of bij instellingen: bundeling van signalen en informatie is noodzakelijk om mogelijke knelpunten bij opleidingen, instellingen en in het stelsel vroegtijdig op het spoor te komen en op te lossen. Afzonderlijke zwakke signalen kunnen gebundeld toch reden tot zorg zijn en aanleiding geven om bij te sturen, bij voorkeur door interne mechanismes en indien nodig door een van de externe beoordelaars.
- Scherpe analyses om problemen op te lossen: studenten, beleidsmakers en de maatschappij hebben recht op een eenduidige en scherpe boodschap over waar het knelt in het hoger onderwijs. Studenten en de maatschappij moeten erop kunnen vertrouwen dat het stelsel (en instellingen en opleidingen) die problemen ook onderkent en oplost. Beleidsmakers en beleidsbepalers op alle niveaus binnen en buiten instellingen kunnen deze informatie benutten in hun eigen beleidsvorming.
- Bruikbare en beter toegankelijke informatie over het hoger onderwijs: scherpe analyses blijven onderbenut als ze niet goed toegankelijk worden gemaakt voor verschillende doelgroepen. Dat vraagt om communicatie naar onderwerp en doelgroep, meer dan naar afzender. Stelselanalyses en thematische onderzoeken worden geprogrammeerd na consultatie en mede op basis van inbreng van studentenorganisaties en koepels en worden afgestemd op lopende beleidsinitiatieven om te zorgen voor relevante en bruikbare informatie.
- Eenvoudige procedures voor het indienen van klachten en het stellen van vragen over kwaliteit van het hoger onderwijs: geen opeenstapeling van verwijzingen of de noodzaak om klachten op verschillende plekken in te dienen, maar een eenvoudige procedure waarbij achter de schermen wordt gezorgd dat elke klacht en vraag op de goede manier wordt afgehandeld.

Perspectief 3: de politiek

Voor de politiek betekent de intensivering van de samenwerking:

- Objectieve ogen en oren: de wettelijke taken van Inspectie, CDHO en NVAO helpen de politiek om een brede blik te houden op de kwaliteiten en knelpunten in ons stelsel. Dat is de kracht van dit stelsel, waarbij *group speak* wordt voorkomen en objectiviteit wordt gegarandeerd. Tegelijkertijd betekent samenwerking tussen de drie partijen een afgestemde boodschap waarop de politiek kan varen.
- Een effectief interventie-instrumentarium binnen het bestaande wettelijke kader: externe beoordeling en advisering kunnen niet zonder een goed uitgewogen set van

interventies. Het huidige instrumentarium is dekkend om op maat en in samenwerking in te grijpen waar nodig en biedt die juridische kaders.

Concreet werken we in 2017 en 2018 aan:

- **Onderzoeksagenda's:** jaarlijkse afstemming van jaarwerkplannen en onderzoeksagenda's, te beginnen voor 2018, en het opnemen van alle analyses, stelsel- en thematische onderzoeken in de informatieafpraak, te beginnen voor 2018. Daarbij kiezen we jaarlijks een sectoroverstijgend thema dat bijzondere aandacht krijgt, bijvoorbeeld middels een gezamenlijk onderzoek, een publicatie of een congres. Bij het bepalen van de thema's gebruiken we de input van koepel- en studentenorganisaties.
- **Uitlijnen van processen:** clustervisitaties, sectorbeelden en sectoranalyses op basis van dezelfde brongegevens, met dezelfde timing en over dezelfde sectoren. We wisselen – met inachtneming van de kaders voor privacy en databescherming-structureel informatie uit over binnengekomen signalen, met als doel problemen eerder te detecteren en aan te pakken, in aanvulling op al bestaande reguliere overleggen.
- **Publiceren:** rapporten, besluiten en analyses (op niveau van stelsel, instelling en opleiding) worden niet alleen op de eigen site gepubliceerd, maar ook op andere relevante sites, alsook in onze jaarberichten en de staat van het onderwijs. We analyseren onze websites, resulterend in een plan van aanpak waar informatie verduidelijkt en beter toegankelijk gemaakt kan worden. We zorgen voor eenduidige informatie op de site van rijksoverheid.nl.
- **Data-uitwisseling:** actieve data-uitwisseling, te beginnen in 2017 met de realisatie van het aan elkaar beschikbaar stellen van databestanden, met als uiteindelijk doel een gezamenlijke datawarehouse, op basis van bestaande gegevens. Daarbij betrekken we ook de koepels, OCW en DUO om dubbelingen te voorkomen.
- **Verkennen van meer efficiënte informatievoorziening:** in 2017 voeren we in overleg met koepels en besturen verkenningen uit naar:
 - 1 loket waar instellingen terecht kunnen met vragen en aanvragen;
 - 1 signaaloket voor studenten, docenten en anderen om klachten in te dienen en de weg te wijzen in klachtprocedures;
 - het beschikbaar stellen van kwaliteitsinformatie aan instellingen en opleidingen, bijvoorbeeld via een instellingseigen overzicht.

BIJLAGE A: WAT IS ER AL GEREALISEERD OP HET GEBIED VAN SAMENWERKING?

- **Samenwerkingsprotocol**
Sinds 2008 is de samenwerking tussen NVAO en Inspectie samengevat in een samenwerkingsprotocol, waarin op hoofdlijnen uiteen wordt gezet hoe deze organisaties samenwerken. Het protocol is openbaar en wordt periodiek vernieuwd.
- **Regulier overleg**
Tussen NVAO en Inspectie is zowel bestuurlijk als ambtelijk frequent overleg over
 - individuele casuïstiek
 - ontwikkelingen in kwaliteitszorg en wetgeving en onze taakverdeling
 - samenwerking en jaarwerkprogramma's
- **Samenwerking casuïstiek instellingen/opleidingen**
Signalen en klachten die urgent of ernstig zijn, worden onderling uitgewisseld tussen NVAO, Inspectie en Loket burgerbrieven OCW. Daarbij wordt bepaald welke informatie benut kan worden en hoe acties gezamenlijk kunnen worden opgepakt. Waar mogelijk en nodig wordt gekozen voor een gezamenlijke aanpak.
- **Samenwerking stelselonderzoek**
NVAO en Inspectie werken samen bij het uitvoeren van stelselonderzoek. Die onderzoeken leiden tot gezamenlijke publicaties en dataverzameling. Voorbeelden zijn het onderzoek naar de docent in het HO en diverse publicaties over het opleiden van leraren. Steekproeven van de Inspectie worden afgestemd met de koepels en er wordt rekening gehouden met gelijktijdige belasting door lopende accreditaties.
- **Samenwerking sectorbeelden**
Inspectie, CDHO en NVAO stemmen af op het gebied van selectie en afbakening van sectoren en de definitie van indicatoren.
- **Afstemming en uitwisseling kengetallen**
Er is een inventarisatie gemaakt van kengetallen die in omloop zijn bij RCHO, NVAO, CDHO en Inspectie. Waar nodig zijn definities aangepast of is de naam veranderd, zodat er niet verschillende zaken van hetzelfde label worden voorzien (zoals 'uitval'). De definities zijn vastgelegd in een document en hebben geleid tot scherpere communicatie (bijvoorbeeld in de staat van het onderwijs en de sectorbeelden). Syntaxen worden uitgewisseld in de 1cijferHO werkgroep. Voor onderzoeken wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande en beschikbare gegevens.
- **Gedeelde huisvesting**
NVAO en CDHO zijn gevestigd in hetzelfde pand, hetgeen de lijnen kort maakt.

BIJLAGE B. Activiteiten die de NVAO, CDHO en Inspectie hoger onderwijs ieder afzonderlijk hebben ondernomen om bevraginglast te verminderen

Inspectie van het Onderwijs

- Afstemming onderzoekprogrammering

Alle voorgenomen stelselonderzoeken van de Inspectie worden vooraf besproken tijdens bestuursgesprekken, tijdens reguliere overleggen met de koepels en met andere stakeholders. Daarbij wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met en gebruik gemaakt van lopend onderzoek van derden. Tijdens de bestuursgesprekken wordt actief gevraagd naar de ervaren toezichtlast en hoe deze verminderd kan worden.

- Informatie-afspraken

Ieder jaar worden alle beleidsgerichte onderzoeken van OCW en al het Inspectieonderzoek vastgelegd in een informatie-afpraak. De informatie-afpraak wordt gezamenlijk besproken en vastgesteld door OCW (HO&S), Inspectie, Vereniging Hogescholen en de VSNU. Als onderdeel van het proces wordt ook jaarlijks in kaart gebracht welke andere onderzoeken in het hoger onderwijs door OCW worden gefinancierd. De Inspectie gebruikt die gegevens waar mogelijk om met die partijen af te stemmen over inhoud en proces. In de informatie-afpraak wordt duidelijk vermeld wat de te verwachten belasting van dat onderzoek voor instellingen is. De informatie-afpraak wordt op de sites van de betrokken partijen gepubliceerd.

- Uitvoering stelselonderzoek

Stelselonderzoeken worden geclusterd in meerjarige onderzoeksprogramma's. Dat heeft geleid tot minder aparte vragenlijsten en instellingsbezoeken. Steekproeven voor stelselonderzoek worden voorgelegd aan de koepels, om te zorgen dat instellingen niet onnodig worden bevestigd.

Als instellingen of opleidingen uit de steekproef midden in een accreditatieproces zitten, dan worden zij niet of later bevestigd.

- Vast aanspreekpunt binnen instellingen

De Inspectie werkt met een vast aanspreekpunt binnen instellingen voor al haar stelsel- en instellingstoezicht.

- Gebruik van bestaande gegevens

Bij incidenteel onderzoek wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande gegevens en eigen onderzoek van de instelling. Documentonderzoek vindt zoveel mogelijk plaats daar waar de documenten beschikbaar zijn.

CDHO

Vooruitlopend op de "Toekomstverkenning macrodoelmatigheidsbeleid hoger onderwijs" (brief Minister van OCW aan de Tweede Kamer, nr. 1004318, d.d. 28 oktober 2016) is door de CDHO al invulling gegeven aan de volgende beleidsvoornemens die alle gericht zijn op het bekorten van de doorlooptijden en het optimaliseren van de administratieve processen inzake de procedure doelmatigheid:

- Onderzoeken door de CDHO (Brede analyses, Sectoranalyses) zijn geheel gebaseerd op bestaande en beschikbare gegevens. Instellingen worden door deze aanpak niet belast.
- Bij de onderbouwing van de bewijslast bij aanvragen doelmatigheid kunnen instellingen grotendeels verwijzen naar de documenten die op de site van de CDHO zijn opgenomen. Deze documenten behoeven niet meer door de instellingen te worden aangeleverd, een verwijzing volstaat.
- Geclusterd indienen van aanvragen is mogelijk. Hierdoor vermindert de lastendruk aanzienlijk aangezien grote delen van de onderbouwing van aanvragen doelmatigheid door meer instellingen gezamenlijk kunnen worden aangeleverd.
- De CDHO heeft de communicatie met de instellingen geïntensiveerd. Regelmatig worden gesprekken gevoerd met instellingen die vragen hebben over de stappen die gezet moeten worden bij de voorbereiding van een aanvraag. Hierdoor wordt het aantal 'hick ups' (foutieve, onvolledige aanvragen) in de procedure gereduceerd.
- Alle instellingen hebben via de site van de CDHO, toegang gekregen tot het AIS-systeem van het ROA. Hiermee is aan alle instellingen toegang gegeven tot de hoogwaardige arbeidsmarktgegevens die van cruciaal belang zijn voor de onderbouwing van aanvragen doelmatigheid.

NVAO

De NVAO heeft in 2015 intensieve gesprekken gevoerd met de stakeholders en op basis daarvan het accreditiekader aangepast. De open opzet en uitwerking van het kader maken het kwaliteitszorgstelsel meer flexibel en leiden tot minder administratieve lasten. Het kader gaat uit van vertrouwen én van zelfvertrouwen. Van instellingen en opleidingen wordt niet meer gevraagd dan in dit kader is beschreven. Specifieke aspecten die de lasten verminderen:

- Bestaande documenten kunnen volstaan om de kwaliteit, kennis en kunde aan te tonen van hen die het onderwijs vormgeven.
- Het aantal soorten beoordelingen is teruggebracht van 7 naar 2 (instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) en opleidingsbeoordeling).
- De zelfevaluatie is vormvrij.
- De instelling is 'in the lead' voor wat betreft materiaal dat ter inzage ligt tijdens locatiebezoeken (naar eigen inzicht).
- Panels zijn terughoudend in het opvragen van aanvullende informatie.
- Er is de mogelijkheid bij de opleidingsbeoordeling om als sector in gesprek te gaan met NVAO over de inrichting van het proces (maatwerk).