

Vergaderjaar 1999–2000

27 010

Kwaliteitszorg hoger onderwijs

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Eindconclusies en aanbevelingen	4
1.1	Het onderzoek	4
1.2	Conclusies	4
1.3	Aanbevelingen	5
1.4	Slotopmerking	6
1.5	Reacties minister, VSNU en HBO-Raad	6
1.6	Nawoord Rekenkamer	7
2	Het externe kwaliteitszorgstelsel	8
3	Inzicht minister in kwaliteit hoger onderwijs	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Visitatierapporten	10
3.3	Rapportages Inspectie	10
3.4	Nieuwe afspraken	11
3.5	Verwerking adviezen Inspectie door ministerie	12
3.5.1	Algemeen	12
3.5.2	Opleidingsbevindingen	12
3.5.3	Stelselbevindingen	12
3.6	Conclusie	13
4	Kwaliteitsverbetering opleidingen	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Opvolgen aanbevelingen	15
4.3	Van aanbeveling tot maatregel	16
4.4	Waardering visitatiecommissies	16
4.5	Conclusie	17

1 EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 Het onderzoek

Het hoger onderwijs bestaat uit het wetenschappelijk onderwijs (WO) en het hoger beroepsonderwijs (HBO). De instellingen in het hoger onderwijs hebben vanaf 1985 meer bestuurlijke autonomie gekregen, mét de verplichting om zich te verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs. Er kwam een kwaliteitszorgstelsel, dat door de onderwijsinstellingen zelf onderhouden zou worden. Dit stelsel bestaat uit een periodieke cyclus van zelfevaluaties door de instellingen en daarop aansluitende beoordeling van het onderwijs door een visitatiecommissie van externe deskundigen. De rapporten over de visitaties zijn openbaar. Het geheel wordt georganiseerd en gecoördineerd door de Vereniging van Nederlandse universiteiten (VSNU) en door de HBO-Raad. De Inspectie van het onderwijs ziet namens de minister toe op het stelsel.

De Rekenkamer heeft onderzocht:

- of het externe-kwaliteitszorgstelsel de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ zoals de bedoeling is in staat stelt om de kwaliteit in het hoger onderwijs te volgen. Hij moet immers mede op basis van dit stelsel zijn wettelijke verantwoordelijkheid dragen voor de deugdelijkheid van het onderwijs en voor de besteding van de publieke middelen door het hoger onderwijs;
- of de onderwijsinstellingen de aanbevelingen ter verbetering die de externe kwaliteitszorg oplevert daadwerkelijk uitvoeren.

1.2 Conclusies

Uit het onderzoek bleek dat het stelsel van externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs een toereikend instrument is voor de minister om tegen relatief geringe kosten te bewaken dat de instellingen de hen toebedeelde verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs waarmaken. De minister krijgt een van de beoordeling door de visitatiecommissie afgeleid beeld van de kwaliteit van individuele opleidingen. De Inspectie beoordeelt de visitatierapporten, adviseert op basis van de oordelen in deze rapporten de minister en houdt toezicht op het uitvoeren van verbeteringsmaatregelen door de onderwijsinstellingen. De Rekenkamer is van mening dat het stelsel de minister in staat stelt om binnen de wettelijke en bestuurlijke kaders van het hoger onderwijs zijn verantwoordelijkheid te dragen voor de deugdelijkheid van het onderwijs en voor de besteding van de publieke middelen die het hoger onderwijs ontvangt. De verbeterfunctie van het stelsel komt goed tot haar recht. In de onderzochte gevallen bleken de aanbevelingen uit de visitatierapporten aantoonbaar en in voldoende mate door te werken in het onderwijskundig proces.

Ondanks haar overwegend positieve algemene oordeel over het kwaliteitszorgstelsel, heeft de Rekenkamer enkele belangrijke aanmerkingen op de werking ervan.

- De visitatierapporten in het WO zijn slecht onderling vergelijkbaar. Dit geldt zowel voor rapporten over opleidingen in dezelfde visitatiedomeinen, als voor opeenvolgende rapporten over één onderwijsinstelling. Die onderlinge vergelijkbaarheid van visitatierapporten vindt de Rekenkamer een belangrijk punt, omdat op die manier een beeld kan worden gevormd van de ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs door de jaren heen. Dat dit beeld nu ontbreekt vindt de Rekenkamer een gemis.

¹ De kwaliteitszorg bij de onderwijsinstellingen die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vallen, is niet in het onderzoek meegenomen.

- Juist de onderwijsinstellingen waar het kwaliteitszorgsysteem al behoorlijk ontwikkeld is bleken zich minder aangesproken te voelen door de beoordelingen van de visitatiecommissie. Een onderscheiding voldoende/onvoldoende blijkt in de praktijk wel een voldoende prikkel voor opleidingen die zich op die grens bevinden, maar opleidingen die «voldoende» scoren biedt het geen stimulans voor verdere verbetering
- De wijze waarop de Inspectie beslist of een onderwijsinstelling in aanmerking komt voor toezichtsactiviteiten vormt een zwakke schakel. Uitgaand van de oordelen in de visitatierapporten beoordeelt de Inspectie de toereikendheid van de reacties die de onderwijsinstellingen hierop geven. Wanneer zij zo'n reactie niet toereikend vindt, komt de onderwijsinstelling in aanmerking voor het predikaat «zorgelijk». Hoe de oordelen uit het visitatierapport en de reactie van de onderwijsinstelling worden gewogen om tot deze beslissing te komen, wordt niet vastgelegd. Regels om in soortgelijke gevallen uniform te handelen zijn er niet. Het is dus ook niet duidelijk of deze beslissingen onderling vergelijkbaar zijn.

1.3 Aanbevelingen

Om de vergelijkbaarheid van de visitatierapporten te verbeteren beveelt de Rekenkamer de VSNU en de HBO-raad aan de definities en normen nauwkeuriger te formuleren. De visitatiecommissies zouden deze uitgewerkte normen en definities zorgvuldig moeten toepassen. Om de stimulerende werking van het kwaliteitszorgstelsel voor met name de «betere» opleidingen te vergroten zou er een meer uitgewerkt beoordelingssysteem moeten komen. Daarmee zou ook de onderlinge vergelijkbaarheid van de opleidingen gediend zijn. Het visitatieprotocol 2000–2005 voor het wetenschappelijk onderwijs en het basisbeoordelingskader voor visitaties in het HBO komen aan beide punten reeds tegemoet: deze bevatten meer uitgewerkte concrete normen met een meerpuntsschaal om het oordeel op te scoren. Bij de Inspectie zijn maatregelen nodig om het inzicht in de totstandkoming van haar oordelen te verbeteren. Een aantal maatregelen zijn reeds in gang gezet. Dit is des te meer van belang omdat door de nieuwe afspraken die in december 1998 tussen alle betrokken partijen zijn gemaakt het verkeer tussen de inspectie en instellingen directer is geworden.

De Rekenkamer heeft naast de bovengenoemde aanbevelingen om de werking van het kwaliteitszorgstelsel nog verder te verbeteren ook nog enkele aanbevelingen om de uitvoering van het stelsel te verbeteren. Ten eerste zou de Inspectie zich erop moeten toeleggen om meer binnen de behandeltermijnen te werken, zeker nu op basis van nieuwe afspraken met de VSNU en de HBO-Raad de procedures verder worden gestroomlijnd. Ten tweede zouden de Inspectie en VSNU/HBO-Raad tot een afspraak moeten komen over het toezicht op de volledigheid van de visitaties. Nu denkt iedere partij dat de ander daarop toeziet, zodat niet gewaarborgd is dat alle onderwijsinstellingen die gevisiteerd moeten worden ook echt een visitatiecommissie op bezoek krijgen.

De minister van Onderwijs ten slotte zou jaarlijks uit eigen beweging (en niet zoals nu op verzoek van de Kamer) in reactie op de bevindingen van de inspectie een jaarlijks beleidsstandpunt moeten formuleren over de kwaliteit van het hoger onderwijs en de ontwikkelingen daarin.

1.4 Slotopmerking

De minister streeft naar een verdere autonomievergroting van onderwijsinstellingen en deregulering van onderwijswetgeving. Dat vereist een nieuw evenwicht tussen autonomie en verantwoording van onderwijsinstellingen. Tegen die achtergrond schetst de minister in de nota «Variëteit en waarborg: voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs» de vernieuwde rol en positie van de Inspectie. Er komt een toezichtwet waarin als toetsingskader voor de Inspectie de kenmerken van goed onderwijs worden vastgelegd. Dat houdt voor het onderwijs in dat er uitgewerkte kenmerken, normen en indicatoren komen voor de minimale eisen van de onderwijskwaliteit. Vooralsnog is geen onderwijssector hiervan uitgezonderd.

Voor het Hoger Onderwijs zal de inhoud van de toezichtswet mede afhangen van de uitwerking van de plannen voor een accrediteringsstelsel in het hoger onderwijs die werden aangekondigd in het HOOP 2000. Over de nota «Variëteit en waarborg» moet nog besluitvorming plaats vinden in de Tweede Kamer. Ook heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht over deze nota. De Onderwijsraad is van mening dat geen onderscheid gemaakt mag worden tussen deugdelijkheidseisen en overige kwaliteitseisen en dat bovendien alle kwaliteitseisen een wettelijke basis dienen te hebben. Het feit dat de ontwikkeling van het stelsel er mede toe heeft geleid dat de normen in de loop der tijd scherper en duidelijker zijn geworden, kan naar de mening van de Rekenkamer Als vingerwijzing worden gezien dat er in ieder geval een nadere specificatie van kwaliteitseisen moet plaatsvinden. Het specificeren van kwaliteitseisen bevordert volgens de Rekenkamer de vergelijkbaarheid en inzichtelijkheid van de rapportage van de Inspectie en de visitatiecommissies.

1.5 Reacties minister, VSNU en HBO-Raad

De minister onderschreef de conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamer. Hij was van mening dat deze eveneens goed aansloten bij de plannen voor vernieuwing van de kwaliteitszorg in het HOOP 2000. De minister deelde mede dat de aanbevelingen reeds werden uitgevoerd of dat er acties waren gestart ter verbetering van het toezicht. In reactie op de aanbeveling om jaarlijks een beleidsstandpunt te formuleren over de kwaliteitszorg zei de minister dat hij de bestaande praktijk voort wil zetten en alleen een standpunt formuleert als daartoe aanleiding is.

De VSNU was verheugd met de conclusie van de Rekenkamer dat de externe kwaliteitszorg in het WO in grote lijnen goed functioneert. De aanbevelingen sloten naar haar mening aan op de in gang gezette ontwikkelingen binnen de externe kwaliteitszorg. Het viel haar op dat er in het onderzoek geen aandacht is besteed aan de samenhang met de externe kwaliteitsbeoordeling van het onderzoek in het WO. Er zou verder behoedzaamheid betracht moeten worden bij het vastleggen van minimumkwaliteitseisen. door een expliciet geformuleerd beoordelingskader, waarbij ook standaarden worden beoordeeld zullen naar verwachting van de vsnu visitatiecommissies nog meer op vergelijkbare wijze de kwaliteit van opleidingen vaststellen. De VSNU zei in de toekomst geen invloed meer te hebben op de volledige dekkendheid van het stelsel omdat instellingen zich ook door andere instanties dan de vsnu kunnen laten beoordelen. Zij achtte het een taak van de inspectie om er op toe te zien dat iedere opleiding een kwaliteitskeurmerk verwerft.

De HBO-raad wees in zijn reactie op een aantal feitelijke onjuistheden. Het rapport is op die punten herzien.

Verder schreef de raad dat de conclusie van de Rekenkamer dat het stelsel geen stimulans biedt voor verdere verbetering voor opleidingen die voldoende scores, voor de HBO-Raad geen herkenbaar punt was.

1.6 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd met de instemmende reacties van de minister van OC&W, de VSNU en de HBO-Raad op haar conclusies en aanbevelingen.

De minister volgde de aanbeveling niet op om jaarlijks een standpunt te formuleren over de kwaliteit van het hoger onderwijs. Volgens de VSNU en de HBO-Raad leiden de nieuwe richtlijnen voor de visitaties tot een betere vergelijkbaarheid van oordelen en visitatierapporten. De Rekenkamer roept de minister daarom op om de aanbeveling te heroverwegen. Als de visitatiecommissies deze richtlijnen toepassen dan zou de minister op basis van de rapporten, in combinatie met de bevindingen van de inspectie, systematisch en periodiek een standpunt moeten kunnen innemen over de ontwikkeling van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging
Het stelsel stelt de minister in staat om verantwoordelijkheid te dragen voor de deugdelijkheid van het hoger onderwijs en voor de besteding van de publieke middelen		
De Rekenkamer mist een jaarlijks beleidsstandpunt van de minister over de ontwikkeling van de kwaliteit van het hoger onderwijs	De minister zou jaarlijks uit eigen beweging een beleidsstandpunt moeten formuleren over de kwaliteit van het hoger onderwijs en de ontwikkelingen daarin	De minister geeft er de voorkeur aan om de bestaande praktijk voort te zetten
Aanbevelingen uit de visitatierapporten werken aantoonbaar en in voldoende mate door in het onderwijskundig proces		
De visitatierapporten in het wetenschappelijk onderwijs waren slecht vergelijkbaar en leveren geen beeld op van de ontwikkelingen in de kwaliteit	VSNU en HBO-Raad moeten hun definities en normen nauwkeuriger definiëren De visitatiecommissies zouden die zorgvuldig moeten toepassen	De vergelijkbaarheid van de visitatierapporten zal toenemen met de invoering van het visitatieprotocol 2000–2005 (VSNU) en het basis-beoordelingskader (HBO-raad).
Er is onvoldoende stimulans voor verdere verbetering voor onderwijsinstellingen met een behoorlijk ontwikkeld kwaliteitszorgsysteem	Er moet een meer uitgewerkt beoordelings-systeem moeten komen.	Het visitatieprotocol 2000–2005 en het basis-beoordelingskader voorzien ook hierin.
De inspectie legt niet duidelijk vast hoe zij op basis van het visitatierapport en de reactie daarop van de instellingen een beslissing neemt over toezichtactiviteiten.	Inspectie moet maatregelen treffen om inzicht in de totstandkoming van oordelen te verbeteren	De inspectie heeft procedures en formats vastgelegd in een intern handboek. Er wordt een referentiekader voor inspecteurs en medewerkers ontwikkeld. Er komen rapporten van bevindingen op basis waarvan de inspectie tot een oordeel komt. Implementeren van een werkwijze waarin de intersubjectiviteit in de projectteams groter wordt.
De inspectie werkt niet altijd binnen de afgesproken behandeltermijnen	Inspectie moet maatregelen treffen om meer binnen de behandeltermijnen te werken	
Het is niet duidelijk wie controleert of alle onderwijsinstellingen ook daadwerkelijk gevisiteerd worden	Inspectie, VSNU en HBO-Raad moeten afspraken maken over het toezicht op de volledigheid van de visitaties	De inspectie rapporteert over de volledigheid van het visitatiestelsel met ingang van de jaarverslagen 1998 (verschenen in 1999)

2 HET EXTERNE KWALITEITZORGSTELSEL

Het externe kwaliteitszorgstelsel heeft twee functies:

- Via regelmatige, openbare, betrouwbare en onafhankelijke oordelen over de kwaliteit leggen de opleidingen verantwoording af over de besteding van de publieke middelen (de verantwoordingsfunctie);
- De kwaliteitszorg moet de opleidingen helpen bij het bepalen van de kwaliteit van de werkzaamheden en het nemen van maatregelen voor verbetering van de kwaliteit (de verbeterfunctie).

Het stelsel moet landelijk dekkend zijn voor alle disciplines, opleidingsclusters en -sectoren in het hoger onderwijs.

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW, Staatsblad 1992, 593) legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg bij de onderwijsinstellingen. Deze kiezen zelf hoe zij vorm geven aan de kwaliteitszorg met inachtneming van het in de wet gestelde. De instellingen hebben ervoor gekozen om de externe kwaliteitszorg door hun koepelorganisaties (de VSNU en de HBO-Raad) te organiseren. Die stellen onder andere in overleg met de opleidingen de visitatiecommissie in, bewaken de procedures volgens het visitatieprotocol en brengen het eindrapport uit.

De Inspectie gaat na of de visitaties voldoen aan de eisen².

Zij bekijkt aan de hand van de bevindingen van de visitatiecommissie welke tekortkomingen er zijn bij de opleidingen. Als er ernstige tekortkomingen zijn, vraagt de inspectie de opleidingen om een reactie op het rapport en naar de voorgenomen maatregelen voor verbetering. Heeft de inspectie onvoldoende vertrouwen in de kunde en de wil van het opleidingsbestuur om de problemen op te lossen dan meldt zij dit aan de minister. De minister overlegt met die opleidingen en maakt met hen zo nodig afspraken voor verbeteringen. De Inspectie gaat twee jaar na publicatie van het visitatierapport na wat er terecht is gekomen van de maatregelen die door de instellingen zijn aangekondigd in reactie op het rapport. Zo nodig informeert de Inspectie de minister. De minister kan de opleidingen een waarschuwing geven en rechten ontnemen als blijkt dat het onderwijs «gedurende een reeks van jaren» onvoldoende is.

De Inspectie publiceert haar bevindingen over de toetsing van de visitaties van het afgelopen jaar en de evaluatie van de maatregelen van de visitaties van twee jaar daarvoor jaarlijks in rapporten over de kwaliteitszorg in het WO en in het HBO. De Inspectie neemt de hoofdlijnen van de rapporten kwaliteitszorg op in het jaarlijkse Onderwijsverslag waarin zij rapporteert over de staat van het onderwijs in ons land.

De minister formuleert als de Tweede Kamer daarom vraagt een beleidsstandpunt over de jaarlijkse Inspectierapporten voor het WO en HBO dat hij aan de Tweede Kamer stuurt.

Kenmerkend voor het stelsel en de bestuurlijke verhoudingen waarbinnen het functioneert is dat er geen (wettelijke) definitie van kwaliteit is in het hoger onderwijs. Er zijn wel richtlijnen van de VSNU en HBO-Raad voor de visitatiecommissies, de zogenaamde visitatieprotocollen respectievelijk basis-beoordelingskaders. Deze sluiten aan bij de vier ijkpunten waarmee de Inspectie de visitatierapporten beoordeelt.

Vervolgens stelt in het WO de visitatiecommissie een referentiekader en kwaliteitseisen op voor de beoordeling van de opleidingen binnen een onderwijsdiscipline. In het HBO maken de visitatiecommissies het basis-beoordelingskader domeinspecifiek.

² In het onderzoek van de Rekenkamer zijn de feitelijke juistheid en de volledigheid van de bevindingen uit de zelfevaluatie van de opleidingen en van de visitatiecommissies buiten beschouwing gebleven.

De onderwijsinstellingen dragen het merendeel van de stelselkosten. De uitvoering van het stelsel heeft in 1997 ruim f 19,7 miljoen gekost. Dat is 0,4% van de f 4,7 miljard aan onderwijsuitgaven in dat jaar voor het HBO en WO. Ter vergelijking wordt vermeld dat de universiteiten in de Verenigde Staten gemiddeld 10% van hun budget besteden aan kwaliteitszorg³.

In het bedrag van f 19,7 miljoen zijn de kosten voor de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit niet meegeteld, maar beschouwd als reguliere kosten van het onderwijs. Wel zijn meegenomen de (soms geschatte) kosten van de instellingen, de VSNU en de HBO-Raad, de Inspectie en de desbetreffende beleidsdirecties.

³ Vroeijenstijn, A.I. Autonomie en waarborg voor kwaliteit: keerzijde van dezelfde medaille. In: Heijnen, G.W.H., Th. Joosten en A.I. Vroeijenstijn, Kwaliteitszorg waarborg voor kwaliteit in het Hoger Onderwijs Groningen 1990.

3 INZICHT MINISTER IN KWALITEIT HOGER ONDERWIJS

3.1 Inleiding

Onder de verantwoordelijkheid van de minister vallen zowel de afzonderlijke opleidingen als de inrichting en het functioneren van het stelsel. Inzicht in de kwaliteit van het hoger onderwijs impliceert dus zowel inzicht in de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen als in de kwaliteitsontwikkelingen op het niveau van de sector hoger onderwijs. Deze inzichten moeten tot stand komen op basis van de rapportages van de Inspectie over de visitatierapporten en over de verwerking van de aanbevelingen uit die rapporten door de onderwijsinstellingen.

3.2 Visitatierapporten

De visitatierapporten vormen niet meer dan momentopnamen van de kwaliteit van het hoger onderwijs voor een onderwijscluster in een bepaald jaar. Zij geven geen beeld van ontwikkelingen in die kwaliteit. De Rekenkamer ging na in hoeverre het mogelijk was om veranderingen in de kwaliteit door de jaren heen in beeld te brengen door visitatierapporten uit een eerste en tweede visitatieronde met elkaar te vergelijken. In het HBO was nog geen tweede visitatieronde van start gegaan, dus op dit punt beperkte het onderzoek zich tot die opleidingen in het WO waar een tweede visitatie was geweest. Het bleek dat de visitatierapporten uit de eerste en die uit de tweede ronde niet zinnig met elkaar vergeleken konden worden om uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling in de kwaliteit. De paren visitatierapporten bleken niet over dezelfde onderwerpen informatie te bevatten. Waar dat al het geval was, was niet duidelijk of de visitatiecommissie in de eerste en tweede ronde op basis van dezelfde indicatoren had geoordeeld.

Uit het Rekenkameronderzoek bleek dat de visitatierapporten aan de wettelijke eisen van openbaarheid en regelmaat voldeden, en dat de door het rijk bekostigde opleidingen die in aanmerking kwamen voor visitatie op enkele beargumenteerde gevallen na alle waren gevisiteerd. Wel bleek dat geen van de betrokken partijen (VSNU en HBO-Raad, Inspectie en beleidsdirecties) het zich tot taak rekende om te bewaken dat alle daarvoor in aanmerking komende opleidingen worden gevisiteerd. De VSNU en de HBO-Raad wisten aan de hand van de raadpleging van het Centraal register Opleidingen Hoger Onderwijs, waarin alle door het rijk bekostigde opleidingen en alle aangewezen opleidingen vermeld staan, te garanderen dat alle opleidingen in *de planning* van de visitaties zaten. Maar zij hadden de verantwoordelijkheid noch het systeem om te garanderen dat die volledigheid ook werd *gerealiseerd*. Of alle opleidingen werden gevisiteerd was voor de Inspectie noch voor de beide betrokken beleidsdirecties een vraag die structureel en op systematische wijze aandacht kreeg. Zowel de Inspectie als de beleidsdirecties gingen ervan uit dat de VSNU en de HBO-Raad dit in de gaten hielden. De beleidsdirecties namen op hun beurt aan dat de Inspectie hier inzicht in had en dit bewaakte.

3.3 Rapportages Inspectie

Het toezicht van de Inspectie op de individuele instellingen voor hoger en wetenschappelijk onderwijs wordt vormgegeven aan de hand van de visitatierapporten. Projectteams van inspecteurs en inspectie medewerkers in wisselende samenstelling beoordelen of de visitatierapporten conform

het visitatieprotocol tot stand zijn gekomen. Zij gaan na of vier kwaliteitsbepalende indicatoren in de visitatierapporten aan bod komen, namelijk:

- De doelstelling en eindtermen van het onderwijs;
- de inhoud van het onderwijs;
- het onderwijsproces en de studeerbaarheid;
- het rendement van de opleiding.

Wanneer dit niet het geval is dan keurt de Inspectie het visitatierapport af en moet er een nieuwe of een aanvullende visitatie worden gedaan. De Inspectie bleek de visitatierapporten op hoofdlijnen consistent te hebben beoordeeld. Dit kon worden afgeleid uit de vergelijking van de kritiekpunten in de beoordelingen van de goedgekeurde met die in de beoordelingen van de afgekeurde visitatierapporten.

Wanneer een visitatierapport is goedgekeurd, wordt op basis van de kwaliteitsoordelen uit dat rapport én met name op basis van de reacties van individuele onderwijsinstellingen op negatieve oordelen bekeken of mogelijk sprake is van een zorglijke situatie bij een onderwijsinstelling. Ieder teamlid formuleert hierover zelfstandig een mening en vervolgens worden deze met elkaar geconfronteerd om tot een beslissing te komen of het predikaat «zorglijk» van toepassing is. Hiermee is wel de gewenste intersubjectiviteit gewaarborgd, maar niet de inzichtelijkheid van de besluitvorming, want hierover wordt niets vastgelegd. Ook zijn er geen regels om te waarborgen dat in soortgelijke situaties op dezelfde manier wordt gehandeld.

De Rekenkamer vindt het een belangrijk gemis dat de rapportages van de Inspectie geen inzicht geven in de totstandkoming van de toezichtkeuzen.

Het bleek dat de Inspectie haar werkzaamheden voor de onderzochte clusters en opleidingen niet in alle gevallen binnen de daarvoor gestelde termijnen had afgerond. Dit kwam deels doordat de Inspectie termijnen uit eigen werkvoorschriften overschreed, deels doordat anderen hun stukken te laat bij de Inspectie indienden. De Rekenkamer is van mening dat de Inspectie meer aan bewaking van de tijdigheid zou kunnen doen, zowel voor zichzelf als voor anderen die stukken moeten aanleveren.

3.4 Nieuwe afspraken

Onder andere op basis van overleg tussen de Inspectie en de VSNU is inmiddels een nieuw controleprotocol voor het Wetenschappelijk Onderwijs tot stand gekomen met meer uitgewerkte concrete normen en een tienpuntsschaal om het oordeel op te scoren. Dit protocol zal met ingang van het jaar 2000 de basis gaan vormen voor de visitaties. Voor het HBO is sinds 1998 een basis-beoordelingskader ingevoerd voor alle visitatiecommissies en voor hogescholen ten behoeve van het opstellen van hun zelfevaluatie-rapporten.

Verder zijn er in december 1998 afspraken met de VSNU en HBO-Raad gemaakt over de rol van de Inspectie in het kwaliteitszorgstelsel en over een versnelling van het bestuurlijk natraject van de visitatieprocedure. Het verkeer tussen de inspectie en de instellingen is directer geworden. De minister wordt alleen dan betrokken als de inspectie aanleiding ziet voor een advies aan de minister om tot een waarschuwing tot het intrekken van rechten over te gaan.

Hierdoor neemt het belang van de inzichtelijkheid van de besluitvorming door de Inspectie toe.

Verder wordt het bestuurlijk natraject in de aangescherpte procedure

bekort tot één jaar waar die in de praktijk soms meer dan twee jaar duurde. Hierdoor neemt het belang van de tijdigheid toe. De Inspectie wil de werkwijze van de inspectieteams in de sectoren WO en HBO mede in het licht van deze nieuwe procedure protocolleren en uniformeren. Zij wil gaan werken met zogenaamde rapporten van bevindingen waarin ook de conclusies van de Inspectie worden vastgelegd en met een (uitgebreide) checklist voor de evaluatie van de wijze waarop besturen van onderwijsinstellingen met de oordelen in de visitatierapporten omgaan. Deze nieuwe afspraken (en de daarmee samenhangende aanpassingen in de werkwijze van de Inspectie) konden niet meer worden betrokken in de beoordeling van de opzet en uitvoering van het toezicht.

3.5 Verwerking adviezen Inspectie door ministerie

3.5.1 Algemeen

De Rekenkamer stelde in de eerste plaats vast dat de betrokken beleidsdirecties van het ministerie geen expliciete deadlines of inhoudelijke toetsingskaders gebruikten voor de adviezen van de Inspectie. De directies gingen er van uit dat de Inspectie voor haar toezicht de openbaar gemaakte toetsingskaders gebruikte. Men maakte een bestuurlijke afweging en keek daarbij of het advies «redelijk en billijk» was. De beleidsdirecties stelde ook geen eisen aan de vastlegging of reconstructie van de werkzaamheden van de Inspectie en toetsten de adviezen ook niet op deze punten.

3.5.2 Opleidingsbevindingen

Het (negatieve) advies van de Inspectie kan de minister aanleiding geven tot nadere acties. Als de kwaliteit van het onderwijs onder de maat blijft, kan de minister de rechten van de opleiding intrekken (na een voorafgaande waarschuwing). In de meeste gevallen leidt (schriftelijk) overleg van de minister met de opleiding tot nadere voorstellen voor verbetering van de kwaliteit. De Rekenkamer ging na of deze stappen van de minister tijdig gebeurden en aansloten bij de adviezen van de Inspectie over de afzonderlijke opleidingen. Zij stelde vast dat de directies de adviezen in de onderzochte gevallen integraal overnamen, maar daarbij niet in alle gevallen tijdig handelden. De actie van de minister moet namelijk binnen acht weken na het advies van de Inspectie volgen. Die termijn vloede voort uit de bestuurlijke afspraken uit 1994 tussen de minister en de instellingen over de bestuurlijke hantering van de visitaties. Het bleek dat voor zeven van de vijftien onderzochte adviezen de termijn met gemiddeld vier weken werd overschreden. Overigens legde de minister in voorkomende gevallen de opleidingen wel een reactietermijn op die stringent werd bewaakt.

3.5.3 Stelselbevindingen

Als er structurele tekortkomingen van het stelsel naar voren komen uit het toezicht, moet de minister maatregelen treffen door bijvoorbeeld de wet- en regelgeving aan te passen of passende bestuurlijke afspraken te maken met de instellingen in het hoger onderwijs. In haar jaarlijkse rapport over de kwaliteitszorg in het WO en in het HBO geeft de Inspectie een indruk van het functioneren van het stelsel. De rapporten kwaliteitszorg worden ook aan de Tweede Kamer aangeboden. De minister deelt de Tweede Kamer in een reactie op die rapporten mee hoe hij naar aanleiding van de

bevindingen van de Inspectie handelde of denkt te gaan handelen. Voornemens tot maatregelen op stelselniveau kondigt hij in de regel aan in het tweejaarlijkse ontwerp Hoger onderwijs- en onderzoeksplan (ontwerp-HOOP).

De Rekenkamer ging na hoe de opmerkingen uit de rapporten kwaliteitszorg van de Inspectie over de jaren 1994 tot en met 1997 zich vertaalden in acties of maatregelen op stelselniveau. Zij stelde vast dat de structurele stelselopmerking van de Inspectie in die rapporten in het WO en in het HBO tot maatregelen en/of acties hadden geleid om het stelsel te verbeteren. Het betrof onder meer opmerkingen over:

- het (langdurige) bestuurlijke natraject van de visitatieprocedure;
- het referentiekader van de visitatiecommissies (HBO en WO);
- de beoordeling van het stelsel van interne kwaliteitszorg (WO);
- de kwaliteit van de bestuurlijke reacties van de opleidingen (WO);
- het inzicht in rendementcijfers en de realisatie van eindtermen van opleidingen (HBO).

De Rekenkamer analyseerde ook de kwaliteit van de reactie van de minister op de rapporten kwaliteitszorg van de Inspectie over 1994 tot en met 1997. Zij was van mening dat die te weinig informatieve waarde hadden. In de regel beperkte de reactie zich tot het samenvatten van de conclusies en aanbevelingen van de Inspectie. De Rekenkamer was van mening dat de reactie een concreter zicht zou moeten geven op de maatregelen of plannen van de minister in reactie op de opmerkingen van de Inspectie. Het ontwerp-HOOP 1998 was in dat opzicht waardevoller en informatiever omdat het een speciale passage bevatte over de voorgenomen maatregelen rond kwaliteitszorg. Het HOOP is echter geen goed alternatief voor de jaarlijks reactie, omdat er met ingang van het HOOP-2000 een vierjaarlijkse plancyclus is en het HOOP dan nog minder dan nu aansluit bij de jaarlijkse rapporten kwaliteitszorg.

Het belang van de paragraaf over kwaliteitszorg in het jaarverslag van de onderwijsinstelling neemt toe. De Inspectie constateerde een gebrekkige naleving van de bestaande (wettelijke) eisen op dit punt. Tot de nieuwe bestuurlijke afspraken tussen de minister en de VSNU en HBO-Raad van december 1998 behoort ook dat de instellingen hun bestuurlijke reactie op het visitatierapport opnemen in het jaarverslag of een separate reactie opstellen als daar aanleiding toe bestaat. De beleidsdirecties gaan de naleving hiervan in de toekomst verscherpte aandacht geven. Zij hadden echter nog niet nagedacht over een gelijktijdige aanscherping van of herbezinning op de sanctiemaatregelen voor het geval de instellingen het in de praktijk alsnog af laten weten op dit punt.

3.6 Conclusie

Het stelsel voldoet aan de wettelijke eisen van openbaarheid, periodiciteit en volledigheid.

Een punt van kritiek op het systeem van visitaties is dat het niet voorziet in een mogelijkheid om een beeld van de ontwikkelingen te geven. Uit vergelijkingen van visitatierapporten van opeenvolgende visitaties bij één onderwijsinstelling zou zo'n beeld te distilleren zijn, maar die vergelijking bleek in het WO niet mogelijk te zijn. Ook de rapporten over opleidingen in dezelfde onderwijssector waren niet of moeilijk onderling vergelijkbaar.

De rapportages van de Inspectie geven ieder jaar een beeld van de werking van het kwaliteitszorgstelsel, door middel van een toetsing van de visitatierapporten aan de visitatieprotocollen en toezichtsrapportage over de verwerking van de aanbevelingen uit die rapporten door de onderwijsinstellingen. Een punt van kritiek op de Inspectie is dat zij de beoordeling of een onderwijsinstelling een adequate reactie op het visitatierapport heeft geformuleerd niet voldoende documenteert. Wanneer die beoordeling negatief uitvalt krijgt de onderwijsinstelling het predicaat «zorglijk» en komt in aanmerking voor nader toezicht. De Inspectie legt niet vast hoe zij de verschillende relevante aspecten laat meewegen in haar oordelen. Ook zijn er geen regels om in soortgelijke gevallen uniform te handelen. Het is dus ook niet duidelijk of deze oordelen onderling vergelijkbaar zijn.

Dit is een belangrijk minpunt, omdat in december 1998 is afgesproken dat de inspectie de minister alleen nog betreft in het toezicht als de inspectie hem adviseert om een waarschuwing tot het intrekken van rechten te geven.

Dit maakt het nog meer van belang dat de onderliggende besluitvorming uniform en transparant is.

De minister nam de adviezen op basis van de toezichtbevindingen van de Inspectie integraal over en ondernam in alle onderzochte gevallen maatregelen gericht op de opleidingen en maatregelen om het stelsel te verbeteren. De Rekenkamer is echter van mening dat de minister daarnaast uit eigen beweging een reactie op de rapportages van de Inspectie zou moeten formuleren, waarin wordt ingegaan op de kwaliteit van het hoger onderwijs en de visie van de minister daarop. Er moet nog aandacht worden geschonken aan het sanctiebeleid voor instellingen die in hun jaarverslag niet de voorgeschreven aandacht geven aan het vervolgproces van de visitaties.

4 KWALITEITSVERBETERING OPLEIDINGEN

4.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht de doorwerking van de externe kwaliteitszorg in de onderwijskundige niveaus van de hogeronderwijsinstellingen door te kijken naar het «lot» van visitatieaanbevelingen vanaf het moment dat zij bekend gemaakt werden aan de gevisiteerde opleiding tot en met hun eventuele uitvoering in de onderwijsorganisatie. Dit werd onderzocht bij vier paren opleidingen, twee paren wetenschappelijke opleidingen (een paar alfa-opleidingen en een paar gamma/bèta-opleidingen) en twee paren hoger beroepsopleidingen (een paar in de sociale sector en een paar technische opleidingen). In elk paar was er een door visitatiecommissie ongunstige (zogenaamde «zorglijke») en een gunstig beoordeelde opleiding.

4.2 Opvolgen aanbevelingen

Uit het onderzoek bleek dat de uitspraken van de visitatiecommissies een belangrijk element vormden in de besluitvorming van opleidingen op het gebied van onderwijskwaliteit. Op enkele kleine uitzonderingen na hadden alle aanbevelingen op het gebied van curriculumverandering binnen een periode van gemiddeld vier jaar tot concrete maatregelen geleid. Er werden geen gevallen aangetroffen waarin de instelling naar aanleiding van de aanbevelingen bepaalde maatregelen had toegezegd en vervolgens niet uitvoerde. De niet overgenomen aanbevelingen werden altijd beargumenteerd verworpen. In alle vier opleidingen die (voor een bepaalde periode) onder de categorie «zorglijk» vielen waren de maatregelen zeer omvangrijk en ingrijpend van aard. Het programma was in alle vier gevallen grondig geherstructureerd. De specifieke aanbevelingen uit de visitatierapporten waren duidelijk herkenbaar in de nieuwe programma's.

In de tabel staan de meest ingrijpende maatregelen die naar aanleiding van de visitatierapporten werden genomen.

Tabel: Invoering maatregel per opleiding

Opleiding	Belangrijkste ingevoerde maatregel	Niet ingevoerde Maatregel	Rol Inspectie
HT	Verbetering onderwijs op het gebied van communicatieve vaardigheden	Geen	Monitor
HTZ	Volledige herstructurering programma	Fusie met andere opleiding (wel geprobeerd)	Ingriep
HS	Bevordering samenhang en integratie van het programma	Geen	Dreiging
HSZ	Volledige herstructurering programma	Geen	Ingriep
UA	Uitvoeren bestaande plannen herprogrammering	Aanstelling extra hoogleraar	Monitor
UAZ	Volledige herstructurering programma	Invoeren sommige verplichte vakken	Dreiging
UG	Fusie met een soortgelijke opleiding	Invoering beroepsgeoriënteerde stage	Monitor
UGZ	Volledige herstructurering opleiding	Geen	Ingriep

De Inspectie heeft in de onderzochte gevallen verschillende rollen gespeeld in het proces van verwerking van de aanbevelingen tot

maatregelen. De Inspectie heeft uitsluitend een *functie van monitor* vervuld bij opleidingen waarvan zij tot de conclusie kwam dat er geen reden voor zorg was. Bij sommige opleidingen heeft de inspectie *gedreigd* met een zorglijkhedenverklaring. Dit leidde tot een reactie van de instelling die bevredigend was, zodat een zorglijkhedenverklaring achterwege kon blijven. In drie andere gevallen ging de bemoeienis van de inspectie verder en stelde zij specifieke en hardere eisen aan de zorglijke opleidingen omdat de aanvankelijke reactie en plannen in de ogen van de inspectie niet toereikend waren. Hier was duidelijk sprake van een *ingreep*.

4.3 Van aanbeveling tot maatregel

Er bleken grote verschillen te zijn in de manier waarop de opleidingen uitkomsten van de visitatie omzetten in maatregelen. De verschillen bleken door twee zaken te worden bepaald:

- *door het stadium waarin de opleiding zich bevond in het ontwikkelen van haar eigen kwaliteitszorg.*
De grootste effecten traden op waar vóór de visitatie weinig structurele aandacht was voor kwaliteit. In deze gevallen bracht de voorbereiding of een kritische visitatie een cultuuromslag op gang, al dan niet versterkt door een ingreep van de Inspectie. Bij de tweede visitatie-ronde was vaker sprake van anticiperend gedrag en waren er meer indicaties van integratie van de visitaties in het kwaliteitsbeleid van de opleiding en de instelling.
Bij opleidingen die al een goed functionerend kwaliteitszorg systeem hadden lag de meerwaarde van het visitatierapport vooral in het bevestigen van buitenaf van intern reeds aanwezige inzichten en van bekende problemen. Deze opleidingen hadden behoefte aan meer discriminerende beoordelingen die het verschil tussen de goede en de beste opleidingen scherper zouden kunnen aantonen.
- *door het soort aanbevelingen*
De opleidingen maakten impliciet of expliciet onderscheid tussen twee grote groepen aanbevelingen. In de eerste groep vielen aanbevelingen die te maken hadden met concrete problemen met de opleiding in kwestie en nadrukkelijk niet met de bredere doelstellingen van het programma. In de tweede groep vielen de aanbevelingen die de problemen van de opleiding juist wel in een bredere context plaatsten van bijvoorbeeld de hele discipline. Denk bijvoorbeeld aan een oordeel over de relevantie van de programma-doelstellingen en de daaruit afgeleide criteria voor succes en kwaliteit vanuit het oogpunt van de specifieke eisen van de studenten, de arbeidsmarkt, de maatschappij in het algemeen.
Precies op deze scheidslijn tussen «concrete» en «principiële» aanbevelingen lag het verschil tussen onmiddellijke actie en voorzichtige overweging door de opleidingen.

Structurele belemmeringen om aanbevelingen op te volgen werden niet veel aangetroffen. Behalve het gebrek aan geld werden de beperkingen van het personeelsbeleid als de grootste belemmeringen genoemd door de opleidingen.

4.4 Waardering visitatiecommissies

Over het algemeen was er een hoge waardering voor de zorgvuldigheid en de professionaliteit van het optreden van de visitatiecommissies. Deze algemene uitspraak betekent niet dat elke individuele visitatiecommissie

dezelfde hoge waardering krijgt. Er «hangt veel van de visitatiecommissie af», zoals een aantal opleidingen opmerkte. Soms vond men ook dat de visitatiecommissies niet voldoende gevoelig waren voor de institutionele context van de gevisiteerde opleidingen. Financiële en institutionele haalbaarheid werden door de visitatiecommissies (en de Inspectie) vaak als «ruis» terzijde geschoven. Voornamelijk voor de interdisciplinaire opleidingen, die vaak een complexe structuur hebben, was dat een reëel probleem dat de doorwerking van een visitatieoordeel negatief beïnvloedde

4.5 Conclusie

De onderzochte aanbevelingen van visitatiecommissies over het curriculum hadden tot concrete maatregelen geleid. Er werd geen structurele belemmering aangetroffen voor de doorwerking van de aanbevelingen. Wel was het heel duidelijk dat het meer moeite en tijd kost om ingrijpende aanbevelingen, die betrekking hadden op de brede context van bijvoorbeeld de hele discipline, op te volgen, dan om aanbevelingen die meer concrete zaken betroffen om te zetten in maatregelen. Bij opleidingen met een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem is behoefte aan een beoordeling die meer rekening houdt met deze omstandigheid en het verschil tussen goede en beste opleidingen scherper zou aantonen.