

HOOP 2000

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, ingesteld bij wet van 15 mei 1997 (de Wet op de Onderwijsraad). De Raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de Raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad. De Raad bestaat uit negentien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies '*HOOP 2000*', uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Adviesnr. 990663/400, 3 december 1999

Advies niet-ambtelijke commissie WOB





# Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

Telefoon (070) 310 00 00

Fax (070) 356 14 74

E-mail [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)

[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

De minister van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschappen  
drs. L.M.L.H.A. Hermans  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer

*Ons kenmerk*  
990663/400

*Uw kenmerk*  
HBO/SB/1999/38285  
d.d. 21 september 1999

*Den Haag,*  
3 december 1999

*Contactpersoon/doorkiesnummer*

*Onderwerp*  
ontwerp-HOOP 2000

Bij bovenvermeld schrijven heeft u de Onderwijsraad verzocht advies uit te brengen over het ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000.  
Met genoegen biedt de Raad u hierbij het gevraagde advies aan.

Namens de Onderwijsraad,

prof. dr. J.M.G. Leune  
voorzitter

drs. A. van der Rest  
algemeen secretaris



**HOOP 2000**



## INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING .....	1
2	INSTELLINGSVERANTWOORDELIJKHEID EN OVERHEIDSVERANTWOORDELIJKHEID .....	3
3	HET NEDERLANDSE STELSEL VAN HOGER ONDERWIJS .....	7
	3.1 Onderscheid hbo en wo .....	7
	3.2 Het stelsel van hoger onderwijs .....	9
4	ACCREDITERING .....	13
5	SAMENVATTING OP HOOFDPUNTEN .....	19



## 1 INLEIDING

In het ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 (verder: het HOOP) wordt geconstateerd dat het hoger onderwijs verkeert in een dynamische, kennisintensieve omgeving. Er is sprake van een toenemende maatschappelijke behoefte aan hoger opgeleiden<sup>1</sup>; studenten vragen om meer gevarieerde leerwegen; de informatie- en communicatietechnologie (ICT) speelt een steeds grotere rol; de internationalisering neemt in betekenis toe. In het licht van het toegenomen belang van kennis en de behoefte aan een leven lang leren is de toenemende concurrentie tussen instellingen voor hoger onderwijs alsmede de diverse commerciële onderwijsaanbieders een factor van betekenis. Deze ontwikkelingen, die samen voor de instellingen een dynamische omgeving vormen, worden ook door de Raad waargenomen. Ze stellen nieuwe eisen aan de universiteiten en hogescholen. Het HOOP bevat voorstellen om de instellingen de ruimte te geven zich in deze dynamische omgeving te ontwikkelen.

Dit vraagt volgens het HOOP van de overheid dat zij de instellingen een grotere zelfstandigheid biedt. Van de instellingen wordt een meer vraaggerichte opstelling verlangd.

Meer ruimte en meer verantwoordelijkheid voor de instellingen betekent volgens de Raad, zoals ook verwoord in het HOOP en in de bij de begroting 2000 gevoegde brief aan de Tweede Kamer<sup>2</sup>, vanzelfsprekend de noodzaak tot een groter accent op het afleggen van verantwoording door de instellingen. Daarnaast dient de verantwoordelijkheid van de overheid zo helder mogelijk te zijn. De duidelijke uitspraken dienaangaande in het HOOP spreken de Raad aan.

Op beide aspecten - instellingsverantwoordelijkheid en overheidsverantwoordelijkheid - gaat de Raad hierna in hoofdstuk 2 nader in.

Volgens het HOOP dient het stelsel van hoger onderwijs als geheel in verband met de gevarieerde behoefte aan hoger onderwijs en door de toenemende internationalisering transparant en solide te zijn, zodat het verschillende vormen van mobiliteit mogelijk maakt. Daarbij gaat het om internationale mobiliteit en doorstroming binnen het stelsel zelf, zowel opwaarts als zijwaarts. De Raad onderschrijft deze redenering.

In een transparant Nederlands stelsel van hoger onderwijs is het volgens de Raad gewenst dat het onderscheid tussen hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs gehandhaafd blijft. Hij deelt de daarvoor in het HOOP aangevoerde argumentatie dat dit onderscheid aansluit bij de vooropleiding van studenten en bij de behoefte van de Nederlandse arbeidsmarkt. Tevens deelt hij de opvatting dat er meer ruimte voor onderlinge afstemming en curriculaire samenwerking tussen hoger onderwijsinstellingen moet zijn en dat het mogelijk moet zijn dat universiteiten en hogescholen een bestuurlijke fusie aangaan.

---

<sup>1</sup> Zie Sociaal-Economische Raad. *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*. Advies 99/04. Den Haag, 1999

<sup>2</sup> Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 21 september 1999 inzake '*Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*'

In hoofdstuk 3 doet de Raad, tegen de achtergrond van de nationale en internationale ontwikkelingen, een voorstel voor de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs. Daarbij zij aangetekend dat dit voorstel nader dient te worden uitgewerkt. De Raad gaat graag in op de uitnodiging in het HOOP hier in een vervolgadvisie nader over te adviseren.

De Raad heeft behoefte afzonderlijk aandacht te besteden aan gedachten die in hoofdstuk 6 van het HOOP onder de noemer 'Kwaliteit van het onderwijs' naar voren wordt gebracht, in het bijzonder aan accreditering als onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg. In zijn beschouwing hierover in hoofdstuk 4 legt hij tevens een verband met hetgeen hij in hoofdstuk 3 over het stelsel naar voren heeft gebracht.

Samengevat besteedt het advies wat de hoofdlijnen betreft aandacht aan de voorgestelde grotere zelfregie van de instellingen, de handhaving van het onderscheid tussen hbo en wo, de internationale ontwikkelingen ten aanzien van het stelsel, de overheidsverantwoordelijkheid in deze en in het licht daarvan het onderwerp accreditering.

In de loop van dit advies stipt de Raad tevens enkele andere onderwerpen uit het HOOP aan, zoals de integratie van instellingen voor internationaal onderwijs (IO-instellingen) en universiteiten, het in het HOOP verwoorde standpunt ten aanzien van de voorstellen van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) inzake de bèta-opleidingen<sup>3</sup>, ICT in het hoger onderwijs en het voornemen inzake het bekostigingsmodel hbo. De Raad gaat niet in op het onderzoekbeleid, mede omdat het HOOP dit buiten beschouwing laat.

De Raad realiseert zich overigens dat het huidige HOOP, anders dan voorgaande edities, betrekking heeft op een periode van vier jaar. Dat gegeven, alsmede de grote veranderingen in het hoger onderwijs en in de samenleving, impliceren dat dit HOOP vooral een agenderend karakter heeft en derhalve globale, richtinggevende beleidslijnen bevat.

De aard van dit advies wordt mede door dit karakter bepaald. Met name waar het gaat om de contouren van het stelsel zoals dat de Raad op dit moment voor ogen staat, is naar de mening van de Raad nog een nadere doordiening van alle consequenties nodig.

---

<sup>3</sup> *Vitaliteit en kritische massa, strategie voor de natuur- en technische wetenschappen*; Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, Den Haag, 1999

## **2 INSTELLINGSVERANTWOORDELIJKHEID EN OVERHEIDSVERANTWOORDELIJKHEID**

In dit hoofdstuk besteedt de Raad in de eerste plaats aandacht aan het belangrijke punt van de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen in het hoger onderwijs. De opvattingen die daarover in het HOOP worden uiteengezet, hebben een achtergrond die verder reikt dan het beleidsterrein van het hoger onderwijs, zoals ook blijkt uit de eerder genoemde brief ter zake aan de Tweede Kamer. In dat verband gaat de Raad ook in op de conclusies die in het HOOP worden getrokken ten aanzien van de inrichting van het onderwijsaanbod.

Ten slotte maakt de Raad enige opmerkingen over de beoogde toename van de variëteit in leerwegen, welke gedachte eveneens een concrete uitwerking is van de gedachte van deregulering en vergroting van de zelfregie.

### *Ontwikkeling bestuurlijke verhoudingen*

Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen gaat de Raad in het onderstaande in op de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van het hoger onderwijsbestel op de rollen die aan de instellingen worden toegedacht.

De rijksoverheid (hier verder doorgaans aangeduid als overheid) heeft een eigen, grondwettelijk vastgelegde, verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. De kern van het overheidsbeleid waarin die verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt, bestaat uit de bekostiging van het onderwijs en uit de wettelijke deugdelijkheidseisen /bekostigingsvoorwaarden, hier in het vervolg kortheidshalve aangeduid als deugdelijkheidseisen. Dat leidt tot een aantal activiteiten van de verantwoordelijke minister<sup>4</sup> en van de onder de ministeriële verantwoordelijkheid opererende onderwijsinspectie,<sup>5</sup> dit alles met eerbiediging van de vrijheid van inrichting.

De (besturen van) instellingen hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Deze autonomie is in het hoger onderwijs het verst ontwikkeld, maar is desalniettemin, net als in de andere onderwijssectoren relatief. De instellingen zijn immers onderworpen aan dwingende wet- en regelgeving van de overheid en ondergaan daarnaast ook verschillende invloeden uit hun directe omgeving. Die omgeving bestaat onder meer uit aanstaande onderwijsdeelnemers, andere instellingen binnen en buiten het onderwijs, de lokale overheid, de publieke opinie en de arbeidsmarkt. De ordening, beoordeling, selectie en verwerking van deze invloeden uit de omgeving tot waardevolle bijdragen aan het onderwijs is binnen de inrichtingsvrijheid voor een belangrijk deel aan de instellingen zelf.

---

<sup>4</sup> De *minister van OCenW* voor het onderwijs uitgezonderd het landbouwonderwijs, en de *minister van LNV* voor het landbouwonderwijs.

<sup>5</sup> De *Inspectie van het onderwijs* voor het onderwijs uitgezonderd het landbouwonderwijs, en de *Inspectie landbouwonderwijs en kennisprogramma's* voor het landbouwonderwijs.

Naast het voorzien in kwalitatief goed onderwijs is ook het afleggen van verantwoording een niet meer omstreden taak van onderwijsinstellingen. Een algemeen aanvaard beginsel is dat degene die verantwoording draagt voor een voorziening die (mede) uit de openbare kas wordt bekostigd, ook verantwoording aflegt over de aanwending van de beschikbaar gestelde middelen. Daarnaast is steeds meer algemeen aanvaard dat het functioneren van de instelling voor de maatschappelijke omgeving zichtbaar wordt gemaakt via openbare informatie. In hoofdstuk 4 van dit advies wordt nader ingegaan op de verantwoordelijkheid van de instellingen voor de kwaliteit en de kwaliteitszorg, waarbij de aandacht in het bijzonder is gericht op accreditering.

Het HOOP neemt de maatschappelijke dynamiek en de betekenis daarvan voor de instellingen als vertrekpunt voor de diverse voorstellen. Voorop staat de rol die de instellingen kunnen, respectievelijk moeten spelen. Het wordt een grote mate van zelfregie toegedacht, waaruit blijkt dat de minister vertrouwen heeft in het vermogen van instellingen om individueel en collectief maatschappelijk verantwoord op te treden. Tegenover de aanspraak op een grotere bewegingsruimte staat de plicht om tegenover de overheid en de samenleving in een daarbij passende vorm verantwoording af te leggen.

De Raad stelt met instemming vast dat in het HOOP als uitgangspunt wordt genomen dat de zelfregie van de instellingen zich beweegt binnen de grenzen van een expliciete overheidsverantwoordelijkheid voor het functioneren van het bestel als geheel en daarbinnen met name voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, de toegankelijkheid van het onderwijs en de doelmatigheid van de besteding van overheidsmiddelen. Hij gaat er daarbij van uit dat de bedoelde overheidsverantwoordelijkheid een adequate bekostiging voor het hoger onderwijs impliceert.

In het HOOP wordt gekozen voor een royalere invulling dan voorheen van de autonomie van de instellingen. Voorgesteld wordt een aantal beperkende wettelijke bepalingen dat de vrijheid van handelen van de individuele instelling beperkt, te laten vervallen. Te denken valt aan het opheffen van belemmeringen voor bestuurlijke fusies tussen universiteiten en hogescholen, een grotere vrijheid om de vestigingsplaats van opleidingen te bepalen en de vergroting van de zeggenschap over het eigen opleidingsaanbod.

De Raad is een voorstander van het wegnemen van belemmeringen die een slagvaardig opereren van instellingen in de weg staan. Waar het evenwel gaat om bepalingen die direct verband houden met de hiervoor genoemde overheidstaken is voorzichtigheid geboden. Deze voorzichtigheid vertaalt zich, in de visie van de Raad, met name in een taak ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, de toegankelijkheid ervan alsmede de doelmatige besteding van publieke middelen. De controlerende overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit acht de Raad goed uitvoerbaar door middel van de meta-evaluerende rol van de inspectie, alsmede door een (nog vorm te geven) accrediteringssysteem (zie hoofdstuk 4 van dit advies).

De overheidsverantwoordelijkheid betreffende het bevorderen van de toegankelijkheid vloeit onder andere voort uit het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. De regering dient voorgenomen wetgeving en beleid uitdrukkelijk op hun verenigbaarheid met dit verdrag te toetsen. Daarnaast kan een beroep op de rechter uitkomst bieden.

De overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van de doelmatige besteding van publieke middelen kan, zo meent de Raad, uitstekend worden gerealiseerd door middel van het aanspreken van de toezichhoudende organen van de instellingen.

Wat laatstbedoelde overheidsverantwoordelijkheid in relatie tot het geheel van instellingen betreft is de Raad van mening dat kan worden uitgegaan van de in het HOOP voorgestelde zelfregie van de hoger onderwijsinstellingen binnen eveneens in het HOOP genoemde kaders. Tot die kaders behoort, in de opvatting van de Raad, de bevoegdheid van de minister om bij bekostigingsbeslissingen overwegingen van macro-doelmatigheid een rol te laten spelen. De Raad presenteert in hoofdstuk 4 van dit advies een voorstel voor een accrediteringssysteem waarin aspecten van macro-doelmatigheid zijn geïntegreerd. Daarnaast behoudt, naar de mening van de Raad, de overheid de uiteindelijke beslissingsverantwoordelijkheid betreffende de overheidsbekostiging van opleidingen.

In aansluiting op het voorgaande merkt de Raad op zich te kunnen vinden in de reactie van de minister op het eerder genoemde advies van de AWT inzake de aanpak van de bèta-opleidingen. Het komt de Raad voor dat de verantwoordelijkheid voor de uitkomst van een nadere overweging van de positie van de bèta-opleidingen, waarbij het landelijke belang van een doelmatige inrichting van onderwijs en onderzoek evenwichtig aan de orde komt, in eerste aanleg behoort te liggen bij de direct betrokken instellingen. Dit neemt niet weg dat de minister vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het hoger onderwijsbestel ter zake stimulerend kan optreden, hetgeen blijkens het HOOP ook zijn voornemen is.

#### *Variëteit in leerwegen*

De gevarieerde vraag naar hoger onderwijs noopt tot een grotere variëteit en flexibiliteit van de leerwegen binnen opleidingen in het hoger onderwijs. Het HOOP noemt een aantal argumenten daarvoor, zoals een vloeiender overgang tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het bereiken van meer doelgroepen en effectiever studeren. Ook de toegenomen variëteit van de studentenpopulatie vormt een belangrijke factor.

De Raad kan zich vinden in een overheidsbeleid dat is gericht op het zodanig aanpassen van randvoorwaarden dat verschillende vormen van differentiatie mogelijk zijn, zonder dat enige vorm van onderwijskundige inrichting wordt voorgeschreven dan wel wordt belemmerd.

Het HOOP gaat in op een aantal modaliteiten van variëteit en flexibilisering, zoals de (reeds bestaande) duale leerwegen, het aanbrenge van een of meer keuzemomenten tijdens de opleiding en het bij toetreding van studenten tot het onderwijs rekening houden met elders verworven competenties. Het komt de Raad juist voor dat in het aantal modaliteiten enige beperking wordt aangebracht. Ook terughoudendheid ten aanzien van variëteit binnen de modaliteiten is gewenst, gelet op de grenzen die er zijn aan de personele en materiële draagkracht van de instellingen.

In dit verband doet zich de vraag voor naar de betekenis van eventuele samenwerking tussen mbo en hbo respectievelijk hbo en wo.

De Raad is van mening dat samenwerking tussen mbo en hbo, zowel op inhoudelijke gronden als om redenen van een goede aansluiting, zinvol is, zonder dat deze direct hoeft te resulteren in institutionele verbanden. Ter verbetering van die samenwerking zijn evenwel stimulerende maatre-

gelen nodig respectievelijk dienen belemmerende maatregelen achterwege te blijven. Verkorte leerwegen, die een prikkel tot verdere samenwerking kunnen zijn, moeten kritisch worden bezien op hun gevolgen voor het potentiële succes van deze leerroutes in die zin dat geen afbreuk wordt gedaan aan de te bereiken kwalificaties.

Wat betreft de verhouding hbo-wo ligt wat de Raad betreft het zwaartepunt op verdere curriculaire (dus inhoudelijke) samenwerking vanuit een aangescherpte identiteit. De bevordering van die samenwerking wordt geïnspireerd vanuit de gedachte dat deze functioneel is voor een vergroting van de kwaliteit van zowel wo als hbo. Zonder die oriëntatie acht hij een zinvol partnerschap tussen hbo en wo niet mogelijk. In hoofdstuk 3 van dit advies komt de Raad hierop terug.

### 3 HET NEDERLANDSE STELSEL VAN HOGER ONDERWIJS

In dit hoofdstuk gaat de Raad eerst in op de wenselijkheid van handhaving van het onderscheid tussen hbo en wo. Vervolgens geeft hij een schets van het stelsel van hoger onderwijs zoals hem dit, gelet op nationale en internationale ontwikkelingen, voor ogen staat. De Raad benadrukt dat het, wat het stelsel betreft, gaat om een schets van een model. Dat betekent dat over vele uitwerkingsaspecten thans nog geen uitspraken kunnen en behoeven te worden gedaan. In een vervolgd advies komt hij hierop terug.

#### 3.1 Onderscheid hbo en wo

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs vormt het onderscheid tussen wo en hbo. Dit onderscheid komt tot uitdrukking in het bestaan van specifieke organisatorische eenheden en in verschillen in oriëntatie en niveau van opleidingen in het hoger onderwijs. In het HOOP wordt ten gunste van bedoeld onderscheid duidelijk positie gekozen. De Raad wil in samenhang met de hierna te ontwikkelen voorstellen het zwaartepunt leggen waar dat naar zijn mening hoort, te weten bij de verschillen in oriëntatie en niveau. Hij beschouwt de huidige structuur, waarbij sprake is van universiteiten en hogescholen, als een zinvol gegeven. Met andere woorden, het gaat wat de Raad betreft om de vraag naar de relevantie van het onderscheid tussen hbo en wo vanuit de optiek van oriëntatie en niveau; de onderwijsinhoud blijft hierbij buiten beschouwing. Het gaat ook niet om de institutionele structuren waarin dat onderscheid zijn neerslag vindt.

De Raad deelt de in het HOOP neergelegde argumentatie voor de opvatting dat bedoeld onderscheid gehandhaafd dient te blijven. In de eerste plaats wordt aangevoerd dat sprake is van verschillende instroomniveau's. Volgens de Raad kan daarbij worden opgemerkt dat het verschil tussen abiturienten van enerzijds vwo en anderzijds van mbo/havo niet ter discussie moet worden gesteld, evenmin als de respectieve toegangswegen die deze categorieën abiturienten thans tot het hoger onderwijs hebben.

Een tweede punt dat, naar de mening van de Raad terecht, in het HOOP als argument naar voren wordt gebracht om het onderscheid tussen wo en hbo te handhaven, is de maatschappelijke vraag naar verschillende soorten hoger opgeleiden. Deze vraag verandert weliswaar voortdurend, maar op hoofdlijnen kan staande worden gehouden dat er grofweg behoefte is aan twee categorieën opgeleiden. Gesteld kan worden dat de beide categorieën opgeleiden zich vanuit een verschillende oriëntatiegrondslag bezighouden met kennistoepassing en kennisvernieuwing. Bij het hbo is die oriëntatie meer gebaseerd op interacties met het afnemende beroepenveld, bij het wo gaat het om meer fundamentele oriëntaties die niet direct op dergelijke interacties zijn terug te voeren.<sup>6</sup> De Raad is van mening dat het onderscheid impliceert dat sprake is van een verschillend denk- en werkniveau,

---

<sup>6</sup> Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport *Hoger onderwijs in fasen*; Den Haag, 1995.

hetgeen volgens hem moet leiden tot de conclusie dat dit verschil terug te vinden moet zijn in de typen opleidingen in het onderwijsaanbod in het hoger onderwijs.<sup>7</sup>

Voor het handhaven van de verschillen in oriëntatie en niveau bestaan, zo meent de Raad, ook redenen van internationale aard. Hij verwijst hier naar zijn eerdere advies over internationalisering.<sup>8</sup> De internationale ontwikkelingen ten aanzien van kwalificatiestructuren en titulatuur, zoals recentelijk de zogenaamde Bologna Verklaring<sup>9</sup>, nopen volgens de Raad nadrukkelijk tot een stelselinrichting waarin onderscheiden tussen oriëntaties en niveaus wat betreft hbo en wo blijven bestaan. In dit verband constateert de Raad met instemming dat volgens het HOOP de overheid verantwoordelijk is voor een in deze zin gediversificeerd bestel.<sup>10</sup>

De hiervoor beredeneerde noodzaak tot het maken van onderscheid naar oriëntaties en niveaus zouden, in de visie van de Raad, dienen te worden vastgelegd in een aantal algemene, niet opleidings specifieke, kwalificaties. Deze kunnen worden gehanteerd (en eventueel ontwikkeld) door het accrediteringsorgaan waarvoor de Raad in hoofdstuk 4 van dit advies voorstellen zal doen. Door middel van de onderscheiden kwalificaties worden die verschillen helder gemaakt, hetgeen ook voor studenten van belang is. Juist dit helder maken van de verschillen voorkomt een ongewenste vervaging van wat onder hbo en wo moet worden verstaan en bevordert de instandhouding van een palet aan opleidingen van verschillende oriëntatie en niveau, ten gunste waarvan de Raad zich hiervoor heeft uitgesproken. Bovendien maakt die verheldering naar de overtuiging van de Raad versterking van de samenwerking tussen hbo en wo beter mogelijk en ook vruchtbaarder. Dit is voor beide typen van hoger onderwijs van belang. Dit zou bij voorbeeld kunnen betekenen dat onderdelen van de onderscheiden curricula, met name in de beginfase van opleidingen, uitwisselbaar zijn, dat op meer verantwoorde wijze wederzijdse doorstroming kan plaatsvinden en dat hbo-docenten kunnen participeren in onderzoektrajecten in het wo. Opgemerkt zij voorts dat het voor een versterking van de rol van de hogescholen in het kader van de kennisinfrastructuur een substantiële oriëntatie nodig is op een partner met een onderzoekstaak in het wo. Genoemde samenwerking zou tevens een belangrijke impuls kunnen krijgen door kwaliteitsverhoging van het hbo, bij voorbeeld te realiseren door middel van het inrichten van een post-initieel opleidingstraject in het hbo, aan te duiden als het professional masterniveau. Verderop in dit hoofdstuk doet de Raad een voorstel daartoe en gaat hij ook in op de implicaties daarvan.

---

<sup>7</sup> Van Els, T.J.M., *De vraag naar de kern: de kern van de oplossing?*, Opening Academisch Jaar 1999-2000 aan de KU Nijmegen; Nijmegen, 1999.

<sup>8</sup> Onderwijsraad, advies *Hoger onderwijs in internationale context*; Den Haag, 31 mei 1999.

<sup>9</sup> *The European Higher Education Area*. Joint declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999, met in begrip van de Notulenverklaring van minister Hermans bij de ondertekening van de Bologna Verklaring.

<sup>10</sup> Uit onderzoek blijkt hiervoor internationale steun. Zie: F.A. van Vught, *Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems*, in: V.L. Meek et al. eds. 'The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education', Pergamon, Oxford, 1996.

De grotere samenwerking moet niet alleen op bestuurlijk, institutioneel en docentniveau plaatsvinden, maar moet (juist) ook voor studenten betekenisvol zijn. In de uitwerking kan gedacht worden aan facilitering van de mogelijkheden van wederzijdse doorstroming.

Ten slotte is naar zijn mening de vraag of, en zo ja in hoeverre, bestuurlijke samenwerking respectievelijk fusie tussen wo- en hbo-instellingen wenselijk is ter realisering van de programmatische differentiatie, ter beoordeling aan de desbetreffende instellingen.

### **3.2 Het stelsel van hoger onderwijs**

Voor zijn visie op de inrichting van het Nederlandse hoger onderwijsstelsel in nationaal en internationaal perspectief<sup>11</sup> neemt de Raad de huidige wettelijke duur van de initiële opleidingen - vier jaar hbo en vier, vijf respectievelijk zes jaar wo - als uitgangspunt.

Aansluitend bij eerder genoemde Bologna Verklaring, waarin een keuze wordt gemaakt voor een ordening van het hoger onderwijs - genoemd worden alleen de universiteiten - in twee cycli, is de Raad er voorstander van aan wo-opleidingen de mastergraad (master of science dan wel master of arts) te verbinden en in die masteropleidingen een bachelorniveau in te bouwen met een daarmee corresponderende graad van bachelor of science dan wel bachelor of arts.

Gelet echter op het feit dat het Nederlandse hoger onderwijs ook het hbo omvat en gezien de door de Raad gedeelde opvatting van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dat de Nederlandse hbo-opleidingen op bachelorniveau zijn gelegen<sup>12</sup>, zou aan bedoelde opleidingen de bachelorgraad (professional bachelor) moeten worden verbonden.

In verband met hetgeen hierna wordt opgemerkt, hecht de Raad er aan met klem te benadrukken dat het van het grootste belang is dat de genoemde graden/titels wettelijk worden vastgelegd en dienovereenkomstig aan de betrokkenen bescherming bieden.

Ten aanzien van de door hem voorgestane formalisering van de 'professional master' in het hbo merkt de Raad het volgende op.

In de eerste plaats constateert de Raad dat de meer genoemde Bologna Verklaring betrekking heeft op het hoger onderwijs dat in Nederland ook het hbo omvat. Genoemde verklaring spreekt zich uit voor een opzet van opleidingen volgens een model van twee cycli. Over de aan de onderscheiden cycli te verbinden graden/titels worden geen uitspraken gedaan, hetgeen Nederland de ruimte biedt dienaangaande een eigen voorkeur te volgen. De keuze die de Raad hiervoor heeft gemaakt impliceert een twee cycli-model in zowel wo als hbo.

In de tweede plaats acht de Raad het van belang dat het hbo ook door maatregelen van de overheid in staat wordt gesteld zich verder te professionaliseren en zich kwalitatief te versterken. Niet alleen acht de Raad dit vanuit algemeen maatschappelijk en economisch oogpunt gezien een goede zaak, maar het is naar zijn mening ook een belangrijke voorwaarde voor succes wat betreft een zinvolle

---

<sup>11</sup> In aansluiting op zijn eerdere advies ter zake stemt de Raad in met het voornemen te komen tot een integratie van de instellingen voor internationaal onderwijs met universiteiten, waarbij hij de vormgeving aan de betrokken instellingen wil overlaten.

<sup>12</sup> Zie diens bij de Bologna Verklaring gevoegde notulenverklaring.

samenwerking tussen hbo en wo. Hiervoor is op het belang van samenwerking vanuit deze invalshoek reeds ingegaan.

In de derde plaats moet wat betreft het hbo (evenals overigens voor het wo) worden vastgesteld dat zich inmiddels een tamelijk omvangrijk, weinig inzichtelijk samenstel van (in het algemeen) postinitiële opleidingen heeft ontwikkeld waaraan het predicaat 'master' is verbonden. Het gaat hier om activiteiten van Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs, al dan niet door middel van internationale samenwerkingsverbanden, en van buitenlandse instellingen in Nederland. Deze opleidingen verschillen, zoals ook het HOOP aangeeft, onderling sterk in duur, programmaopbouw en oriëntatie, hetgeen leidt tot onduidelijkheid over de status, het niveau en de kwaliteit. Van de kant van de meest betrokkenen<sup>13</sup> is aandacht gevraagd voor deze problematiek.

Het komt de Raad voor dat, met het oog op de noodzakelijke transparantie en een duidelijke positionering van het Nederlandse onderwijsbestel gezien vanuit internationale optiek, voor de ontstane situatie dringend een passende oplossing moet worden gezocht. Daarbij moet worden overwogen dat met de thans door de hoger onderwijsinstellingen en andere organisaties gevolgde werkwijze blijkbaar wordt tegemoet gekomen aan de behoeften van studenten en de arbeidsmarkt. De belangstelling van werkgevers komt tot uitdrukking in hun bereidheid dergelijke opleidingen voor hun medewerkers te financieren. Daarnaast geeft ook de participatie van de werkgevers in de Dutch Validation Council aan dat zij in opleidingen van een dergelijk niveau zijn geïnteresseerd.

De Raad herinnert in dit verband aan het feit dat in het HOOP 1996 is voorgesteld de titel van professional master voor vervolgoopleidingen op basis van een hbo-getuigschrift door de overheid wettelijk te erkennen, zonder dat de overheid evenwel verantwoordelijk is voor de bekostiging en studiefinanciering. Als criteria, zo werd in het HOOP 1996 gesuggereerd, zouden moeten gelden dat er een erkenningsmechanisme is dat het beroepsgerichte karakter waarborgt, dat de opleidingen worden opengesteld voor mensen die bij voorbeeld vier jaar ervaring hebben opgedaan in het desbetreffende beroepenveld en de opleidingen duaal van karakter zijn.

Dit zou betekenen dat deze opleiding niet noodzakelijkerwijs direct op de professional bacheloropleiding zou behoeven te volgen.

Het voorgaande overwegende is de Raad van mening dat de overheid op grond van haar verantwoordelijkheid voor het hoger onderwijsbestel gehouden is ten aanzien daarvan ordenend op te treden. Gelet daarop acht hij het aan te bevelen een post-initieel opleidingstraject in het hbo onderdeel te maken van het reguliere stelsel van hoger onderwijs en daaraan de wettelijk beschermde graad/titel professional master te verbinden. Volgens de Raad komt dit de evenwichtigheid en de transparantie van het stelsel ten goede.

Dit type opleidingen zou onder het accrediteringsregime moeten worden gebracht dat de Raad voor ogen staat (zie hoofdstuk 4). Afgestudeerden van deze professional masteropleidingen zouden toegang moeten hebben tot de promotie (Dr/PhD-fase in het wo), onder gelijktijdige beëindiging van de op dit moment geldende toegangsmogelijkheid voor afgestudeerden van de initiële hbo-opleidingen (professional bachelors). Tussen universiteiten en hogescholen zouden afspraken

---

<sup>13</sup> Zie de brief van NUFFIC, HBO-raad, VSNU en FION aan de minister d.d. 25 juni 1998.

moeten worden gemaakt over de voorwaarden waaronder toelating van professional masters tot de Dr/PhD-fase in het wo mogelijk is.<sup>14</sup>

De Raad wijst er op dat de voorgestelde post-initiële hbo-opleiding tot professional master gezien kan worden als de wettelijk te funderen tweede cyclus in het hbo en qua positionering vergelijkbaar geacht kan worden met post-initieel aanbod in het wo.

Wat de financiering van de professional masteropleiding betreft meent de Raad dat het karakter en de positionering van deze opleiding niet op voorhand behoeft te leiden tot een volledige overheidsverantwoordelijkheid op dit punt. De Raad acht betrokkenheid van het afnemende veld bij de financiering van de professional masteropleidingen, gelet op het arbeidsmarktgerichte karakter van deze opleidingen, voor de hand liggend en gewenst.

De Raad acht het evenwel denkbaar dat, gelet op de hiervoor genoemde overwegingen die de overheid nopen vanuit haar verantwoordelijkheid ordenend op te treden, de overheid in bepaalde gevallen besluit tot toekenning van publieke middelen. Als daartoe zou worden besloten, zou wat de Raad betreft als voorwaarde moeten gelden dat een en ander geen reallocatieve effecten binnen het totale overheidsbudget voor hoger onderwijs veroorzaakt. Dat wil zeggen dat, indien publieke middelen worden ingezet, sprake moet zijn van additionele financiering.

In aansluiting op het voorgaande merkt de Raad in het algemeen nog op dat, indien aanbieders van opleidingen die op eigen gezag daaraan een master-titel verbinden hun afgestudeerden het recht willen kunnen verlenen de wettelijk beschermde mastertitel te voeren, zij deze opleidingen moeten laten accrediteren door het door de Raad voorgestane onafhankelijke accrediteringsorgaan. Zo niet, dan is het voeren van deze wettelijk beschermde mastertitel niet toegestaan.

De Raad voegt hier nadrukkelijk aan toe dat deze verplichting niet uitsluitend geldt voor opleidingen die worden uitgevoerd door fysiek aanwijsbare instellingen. Ook nationale en internationale aanbieders die via een virtueel hoger onderwijsaanbod aan hun opleidingen de wettelijk beschermde mastertitel willen verbinden, zullen deze opleidingen moeten laten accrediteren.<sup>15</sup> Ook in andere opzichten zullen die opleidingen uiteraard aan de wettelijke eisen moeten voldoen.

De Raad zal het hier voorgestelde model nader uitwerken in het advies over de consequenties op langere termijn van een ontwikkeling binnen Europa naar een opbouw van twee cycli dat voor 1 juli

---

<sup>14</sup> Deze afspraken zouden betrekking moeten hebben op de eisen waaraan kandidaten voor toelating tot die fase moeten voldoen alsmede op curriculaire aspecten die in de professional masteropleiding aanwezig moeten zijn ten einde een succesvolle doorstroming mogelijk te maken. Dit laatste ligt in het verlengde van het door de Raad voorgestane heldere onderscheid tussen hbo en wo.

<sup>15</sup> Deze ambitie zou ook moeten gelden voor het recente initiatief tot de oprichting van een Nederlandse virtuele hoger onderwijsinstelling, de zogenaamde ICT Netwerk Academie, een initiatief dat de Raad overigens van harte toejuicht. Zie: *Werken aan ICT*, rapportage van de Task Force ICT; Den Haag, oktober 1999. In dit verband merkt de Raad op dat overwogen zou kunnen worden een nieuw toekomstperspectief voor de Open universiteit, waaraan blijkens het HOOP behoeft bestaat, te bezien in het licht van deze ontwikkeling.

2000 door hem zal worden uitgebracht. Blijkens het HOOP zal de Onderwijsraad worden verzocht daartoe een commissie in te stellen. De commissie zal nadrukkelijk worden gevraagd haar advies te baseren op een analyse van ontwikkelingen in andere Europese landen en op ontwikkelingen in het Nederlandse hoger onderwijs.

Het hiervoor op hoofdlijnen geschetste model voor het hoger onderwijs zal alleen kunnen functioneren als aan een aantal kwalitatieve voorwaarden is voldaan. Daarbij gaat het, zo meent de Raad, met name om een effectief en internationaal herkenbaar accrediteringsproces. In het volgende hoofdstuk gaat de Raad daar nader op in.

#### **4 ACCREDITERING**

Het HOOP bevat een aantal voornemens dat betrekking heeft op de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. In dit hoofdstuk gaat de Raad nader in op de hiervoor reeds kort aangeduide gedachten over accreditering. Het om de contouren van een accrediteringsstelsel dat verdere uitwerking en doordenking op consequenties behoeft.

In samenhang met zijn voorstel inzake accreditering plaatst hij aan het eind van dit hoofdstuk een kanttekening bij het in het HOOP aangekondigde experiment met vouchers in het hbo.

In het HOOP wordt er op gewezen dat de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs enkele cruciale functies heeft, met name het verbeteren van het primaire proces, het afleggen van verantwoording en het leveren van informatie. In deze bredere context van kwaliteitszorg kan accreditering, zo wordt in het HOOP gesuggereerd, een belangrijke aanvullende rol spelen. Daarbij staat een beeld voor ogen waarin een externe kwaliteitsbeoordeling leidt tot het verlenen van een formeel kwaliteitslabel in de vorm van een accreditering van een opleiding.

Wat het hierna volgende voorstel voor een accrediteringssysteem betreft hecht de Raad eraan nadrukkelijk op te merken dat hem een model voor ogen staat dat zo weinig mogelijk leidt tot extra verplichtingen voor de instellingen. Het voorgestelde accrediteringsorgaan zal in beginsel zijn oordeel moeten kunnen baseren op de rapportages zoals die in de huidige visitatiestelsel in het hoger onderwijs worden gerealiseerd.

De Raad onderschrijft de lijn zoals deze in het HOOP wordt uiteengezet van harte. Naar zijn mening kan een accrediteringsstelsel in belangrijke mate bijdragen aan de hiervoor genoemde functies van kwaliteitszorg. Daarbij dient er wel zorg voor te worden gedragen dat een dergelijk accrediteringsstelsel in het verlengde ligt van de bestaande visitatiestelsels, zodat een samenhangend systeem van kwaliteitszorg ontstaat. De Raad ziet een accrediteringsstelsel, zoals dit hem voor ogen staat, als aanvullend ten opzichte van de bestaande visitatiestelsels in wo en hbo.

De Raad stemt ook in met de tweede overweging in het HOOP voor het beargumenteren van de wenselijkheid van een accrediteringsstelsel, te weten het handhaven respectievelijk verhelderen van het onderscheid tussen hbo en wo naar niveau en oriëntatie. Vanuit de ordenende overheidsverantwoordelijkheid voor het stelsel ligt het volgens de Raad op de weg van de overheid een methode te ontwikkelen die dat mogelijk maakt. In die gedachtegang is volgens de Raad accreditering een zinvol en effectief instrument voor de legitimering en de handhaving van genoemd onderscheid.

De rol van het accrediteringsorgaan onderscheidt zich in lijn met het voorgaande als volgt van die van een visitatiecommissie. In de eerste plaats stelt het orgaan de kwalificaties vast voor de oriënta-

tie en het niveau waaraan opleidingen in het hoger onderwijs moeten voldoen willen zij als opleiding in het hbo respectievelijk wo worden benoemd.

In de tweede plaats verleent het orgaan, anders dan visitatiecommissies, door accreditering een erkenning of een bepaalde status aan de desbetreffende opleiding, in het HOOP aangeduid als een formeel kwaliteitslabel. Aan deze accreditering zijn rechten en plichten verbonden.

Een derde onderscheid betreft zijn positie. In de visie van de Raad heeft het accrediteringsorgaan een volstrekt onafhankelijke positie in het systeem van kwaliteitszorg. Deze onafhankelijkheid dient zowel te bestaan ten opzichte van de instellingen van hoger onderwijs als ten opzichte van de overheid. Het accrediteringsorgaan legt op gezette tijden verantwoording voor het eigen functioneren af aan minister en parlement. Mogelijkerwijs kan de inspectie in dit kader een 'extra meta-taak' ten aanzien van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs vervullen.

In het onderstaande geeft de Raad zijn eerste uitwerking van een systeem van accreditering in het Nederlandse hoger onderwijs. Hierbij zij opgemerkt dat hij over diverse aspecten van dit voorstel een nadere discussie gewenst acht. Met de volgende gedachten over een accrediteringssysteem hoopt de Raad bij te dragen tot verdere beeldvorming op dit terrein.

Naar de mening van de Raad heeft het accrediteringsorgaan tot taak om met een zekere regelmaat alle bestaande opleidingen alsmede voorstellen tot nieuwe opleidingen in het wo en hbo te beoordelen. Deze beoordeling betreft het wel of niet voldoen aan een aantal minimum-kwaliteitscondities. Wat deze minimum-kwaliteitscondities betreft, is een oriëntatie op internationaal bestaande kwaliteitsniveaus wenselijk.

Ten aanzien van accrediteringsbeslissingen wordt een onderscheid gemaakt tussen *ex ante* en *ex post* beoordelingen.

*Ex ante* beoordelingen zijn gericht op door instellingen en organisaties te entameren nieuwe opleidingen. Dit zijn opleidingen van een type dat nog niet bestaat of van een type dat door een andere instelling onder dezelfde naam wordt aangeboden. Voorstellen voor nieuwe opleidingen kunnen worden gedaan door elke zichzelf gekwalificeerd achtende organisatie. Voorstellen tot nieuwe opleidingen worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- Niveau en oriëntatie (Hoe past de opleiding in het binaire stelsel? Tot welke graad leidt de opleiding op? Welke plaats heeft de opleiding in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO)?);
- Eindtermen (Voldoen de eindtermen aan de nagestreefde positie in het stelsel? Voldoen de eindtermen aan internationaal vergelijkbare opleidingsdoelen?);
- Mate waarin de eindtermen bereikt zullen kunnen worden met behulp van de voorgestelde processen, structuren, voorzieningen (curriculum, docentencorps, onderwijsfaciliteiten, etc.);
- Kwaliteitszorg (Hoe is voorzien in een adequate kwaliteitszorg);

- Toegankelijkheid (Is de voorgestelde opleiding toegankelijk voor alle gekwalificeerde studenten?);
- (Micro-)doelmatigheid (Is de organisatie die de opleiding voorstelt bereid en in staat een zodanige investering en financiering te realiseren dat een eerste generatie abiturienten kan worden opgeleid?).

De Raad acht het denkbaar dat, in lijn met de vergelijkbare huidige wettelijke verplichting, het daartoe geëigende gremium, met name het toezichthoudende orgaan, binnen de instelling zich voor de aanmelding van de opleiding bij het accrediteringsorgaan aantoonbaar rekenschap geeft van macrodoelmatigheidsaspecten.

Het resultaat van een ex ante beoordeling zou, zo stelt de Raad voor, het wel of niet afgeven van een voorwaardelijke accreditering kunnen zijn voor de duur van de voorgestelde opleiding, plus één jaar. Als een voorwaardelijke accreditering wordt verleend, verplicht de opleidende organisatie zich ertoe, op straffe van verlies van accreditering, de opleiding binnen uiterlijk twee jaar te starten en deze te onderwerpen aan de procedure voor ex post accreditering. Een voorwaardelijke ex ante accreditering leidt niet tot overheidsbekostiging.

Ten einde de studenten te verzekeren van studiefinanciering en de instelling de bevoegdheid te geven de wettelijk erkende bachelor- en mastertitel te verlenen, stelt de Raad voor dat voorwaardelijke accreditering van een opleiding na marginale toetsing door de minister leidt tot een besluit zijnerzijds tot aanwijzing als thans bedoeld in artikel 6.9 van de WHW, uiteraard alleen als de instelling daarom verzoekt. Aanwijzing leidt tot opname in het CROHO met vermelding van de aangewezen status. Aanwijzing impliceert volgens de Raad - hij vermeldt dit met nadruk - tevens dat, als de accreditering van een nieuwe opleiding is verkregen door een uit publieke middelen bekostigde instelling, deze instelling zodanige maatregelen dient te nemen dat geen uit reguliere bekostiging verkregen middelen worden ingezet voor de aangewezen opleiding. De financiële trajecten dienen derhalve gescheiden te zijn.

*Ex post* beoordelingen betreffen alle bestaande hoger onderwijsopleidingen (dus ook de voorwaardelijke geaccrediteerde opleidingen die reeds ex ante beoordeeld zijn). Elke hoger onderwijsopleiding wordt met enige regelmaat beoordeeld op de vraag of de bestaande accreditering kan worden gehandhaafd. Het resultaat van een ex post beoordeling kan zijn:

- voortzetting van de accreditering
- ontnemen van de accreditering
- voorwaardelijke accreditering (voor een korte periode, gedurende welke extra informatie dient te worden verschaft.)

Handhaving van accreditering betekent dat de vermelding in het CROHO in stand blijft. Ontnemen van accreditering leidt tot verlies van de (rechten samenhangend met de) CROHO-vermelding.

Een en ander impliceert een competitie om vermelding in het CROHO, alsmede de mogelijkheid van het toetreden van nieuwe aanbieders.

De Raad realiseert zich dat een competitie om CROHO-vermeldingen een niet noodzakelijk met het accrediteringssysteem samenhangend element van dit advies is en dat er diverse juridische en andere implicaties mee gemoeid zijn. Hij meent echter ook dat de dynamiek die langs deze weg in het aanbod van opleidingen zou kunnen worden gerealiseerd een aantrekkelijk perspectief biedt.

Uiteraard dienen bij de start van een dergelijk stelsel alle huidige, publiek bekostigde, hoger onderwijs opleidingen eenmalig aan een (ex post) accreditering te worden onderworpen. Op basis van de resultaten van de visitaties tot nu toe mag verwacht worden dat in het algemeen de bestaande opleidingen de accreditering zullen verwerven.

Ook de ex post accreditering betreft een eindige periode, bijvoorbeeld: de duur van de opleiding, plus twee jaar. Bij de ex post beoordeling spelen, naast de genoemde criteria van de ex ante beoordeling, tenminste de volgende extra criteria een rol:

- De kwaliteit van de opleiding, blijkend uit de uitkomsten van de visitaties of een soortgelijk kwaliteitszorgsysteem;
- De relatie tussen de opleiding en de arbeidsmarkt, blijkend uit de werkgelegenheidscondities van de afgestudeerden;
- Het maatschappelijke en culturele belang van de opleiding.

Een positieve accrediteringsbeslissing betekent dat de instelling het recht behoudt aan de desbetreffende opleiding de in de wet beschermde titel(s) te verbinden en dat studenten recht hebben op studiefinanciering. Een aangewezen opleiding blijft met die status opgenomen in het CROHO; een bestaande, reeds bekostigde, opleiding krijgt eveneens die status als de minister besluit de bekostiging te beëindigen. Omgekeerd kan een aangewezen opleiding een andere status krijgen door een bekostigingsbeslissing van de minister.

De vraag of een opleiding door de overheid zal worden (blijven) bekostigd staat geheel los van de accrediteringsbeslissing. De beslissing tot bekostiging ligt uitsluitend bij de minister. De Raad acht het aan te bevelen dat bij deze beslissing overwegingen van macro-doelmatigheid, zoals thans bedoeld in de WHW, een rol spelen. De Raad acht het gewenst dat de minister zich hierbij door derden laat adviseren. Op de invulling van deze gedachte komt de Raad in zijn vervolgdadvies graag terug.

Verwacht mag worden dat de minister in het algemeen geen aanleiding zal zien de bekostiging van bestaande opleidingen in te trekken. In zoverre zal de nieuwe situatie weinig afwijken van de huidige praktijk.

De Raad stelt zich voor dat een positieve accrediteringsuitspraak ex post een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde is voor overheidsbekostiging. Een negatieve accrediteringsuitspraak

leidt (eventueel via een afbouwtraject) tot beëindiging van bestaande overheidsbekostiging. Een voorwaardelijke accrediteringsuitspraak impliceert uitstel van de beslissing tot bekostiging.

De Raad onderstreept dat het beslist noodzakelijk is dat het accrediteringsorgaan ten behoeve van de (ex ante en ex post) beoordelingen over een heldere (en openbare) kwalificatiestructuur beschikt, aan de hand waarvan de diverse beoordelingen worden uitgevoerd. De kwalificatiestructuur dient aan te sluiten bij vergelijkbare systemen in internationale hoger onderwijsstelsels. Daarnaast geldt dat de kwalificaties sectoraal (wo en hbo) en niveauspecifiek (bachelors en masters) zullen moeten zijn. Vanwege het streven de belasting voor instellingen zo gering mogelijk te doen zijn, dient het aantal kwalificaties beperkt te zijn. De ontwikkeling van een kwalificatiestructuur dient als een prioriteit te worden gezien voor het tot stand brengen van een accrediteringsstelsel.

Het accrediteringsorgaan gebruikt zoveel mogelijk de informatie die wordt gegenereerd door de visitaties in het wo en hbo, en voert slechts bij hoge uitzondering eigen (aanvullende) visitaties uit. Om het gebruik van de informatie uit de visitaties te maximaliseren is het gewenst de protocollen voor de visitatie aan te passen. Deze aanpassing dient met name betrekking te hebben op de (ten behoeve van de accreditering) te ontwikkelen kwalificatiestructuur. Externe visitaties (door internationale organisaties als ABET, etc.) kunnen eveneens een basis vormen voor accrediteringsbeslissingen. Aan het accrediteringsorgaan kan worden overgelaten of de informatie die dergelijke organisaties verschaffen, voldoen aan de behoefte van het accrediteringsorgaan. Ook hier speelt de kwalificatiestructuur een doorslaggevende rol.

De rol van de inspectie heeft, in dit voorstel van de Raad, in het hoger onderwijs betrekking op twee elementen van meta-evaluatie. De inspectie doet (evenals dat thans het geval is) uitspraken over de wijzen waarop hoger onderwijsinstellingen en visitatiecommissies vorm geven aan de kwaliteitszorg. Daarnaast vormt de inspectie zich een oordeel over de wijze waarop het accrediteringsorgaan zich van zijn taken kwijt.

De Onderwijsraad realiseert zich dat met hetgeen hierboven is voorgesteld ervaring opgedaan moet worden. Hij stelt dan ook voor om in eerste instantie op beperkte schaal met de voorgestelde accreditering te starten, waarbij gebruik kan worden gemaakt van onder andere de ervaringen van de Dutch Validation Council in het hbo. Een onderscheid tussen hbo en wo acht hij hierbij ongewenst. Essentieel in het voorstel van de Raad is immers dat het accrediteringsorgaan volstrekt onafhankelijk van alle actoren opereert.

In het HOOP wordt in hoofdstuk 9, betreffende het bekostigingsmodel hbo<sup>16</sup>, voorgesteld om, ten einde ervaringsgegevens te verkrijgen ter beantwoording van een groot aantal praktische vragen, een tweejarig experiment met vouchers te starten. Op deze wijze wordt, aldus het HOOP, voldoende ervaring en expertise opgedaan om in de toekomst een goed afgewogen keuze te maken over een verdere flexibilisering van de bekostiging.

Zoals uit het voorgaande blijkt, wordt in het HOOP het vouchervraagstuk geplaatst in het kader van de bekostigingssystematiek van het hbo. De vraag waarom deze beperking is aangebracht terzijde latend, meent de Raad dat aan het vouchervraagstuk meer aspecten zijn verbonden. Eén ervan betreft de kwaliteit van het onderwijs dat met een voucher kan worden 'gekocht'. Weliswaar wordt in het HOOP aangegeven dat de beoogde flexibiliteit haar begrenzing vindt in de eis dat de hbo-opleiding, zijnde een samenhangend geheel van onderwijseenheden met 168 studiepunten, een volwaardige hbo-kwalificatie moet opleveren, maar een relatie met andere voorstellen in de sfeer van kwaliteitszorg wordt slechts summier gelegd. Een en ander beperkt zich tot de opmerking dat de vraag of sprake is van een volwaardige hbo-kwalificatie ter beoordeling is van de hogeschool die het hbo-diploma verstrekt, met dien verstande dat dit oordeel 'de gedegen kwaliteitstoetsing moet kunnen doorstaan'.

In verband daarmee merkt de Raad hierover in dit hoofdstuk het volgende op.

Naar zijn mening mag de vraag of invoering van een vouchersysteem wenselijk is, niet los worden gezien van de invoering van een accrediteringssysteem. Alleen bij een goed functionerend accrediteringssysteem, waarin ook het niet-bekostigd hbo participeert, kan – uiteraard binnen een afweging van alle aspecten – invoering aanvaardbaar zijn. Het is immers noodzakelijk inzicht te hebben in de oriëntatie, het niveau en de kwaliteit van een opleiding alvorens een verantwoorde besteding van in vouchers tot uitdrukking gebrachte overheidsmiddelen mogelijk is. De conclusie ligt dan ook voor de hand dat de Raad van mening is dat vouchers alleen besteed moeten kunnen worden bij geaccrediteerde opleidingen en dat een experiment met vouchers pas zou moeten worden uitgevoerd wanneer nadere duidelijkheid over de organisatie van de accreditering is verkregen.

---

<sup>16</sup> De Raad is het eens met het voornemen na te gaan of, in verband met de verwachting dat flexibel studentengedrag steeds vaker zal gaan voorkomen, een model waarbij bekostigingsmomenten worden benoemd die liggen tussen het moment van instroom en het behalen van het diploma, hanteerbaar is.

## 5 SAMENVATTING OP HOOFDPUNTEN

Het HOOP neemt de maatschappelijke dynamiek en de betekenis daarvan voor de instellingen als vertrekpunt voor de voorstellen die daarin worden gedaan. De instellingen worden een grote mate van zelfregie toegedacht. Er wordt gekozen voor een royalere invulling dan voorheen van de vrijheid waarmee instellingen kunnen opereren. Ten einde die grotere vrijheid van handelen te faciliteren, wordt in het HOOP voorgesteld een aantal beperkende wettelijke bepalingen waardoor het handelen van individuele instellingen wordt beperkt, te laten vervallen.

De Raad is er voorstander van dat belemmeringen die een slagvaardig opereren van instellingen in de weg staan, worden weggenomen. Hij constateert daarbij met instemming dat in het HOOP ook als uitgangspunt wordt genomen dat de grotere zelfregie van de instellingen zich beweegt binnen de grenzen van een expliciete overheidsverantwoordelijkheid voor het functioneren van het hoger onderwijsbestel als geheel. Daarbinnen geldt die verantwoordelijkheid met name voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, de toegankelijkheid van het onderwijs en de doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Gelet op die verantwoordelijkheid acht de Raad voorzichtigheid geboden bij het uitvoeren van de voornemens.

Binnen bovenvermelde kaders doet de Raad in dit advies enkele voorstellen die betrekking hebben op de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs en op een belangrijk aspect van kwaliteitszorg, in casu accreditering. Beide onderwerpen nemen in het HOOP een belangrijke plaats in.

Ten aanzien van het stelsel van hoger onderwijs acht de Raad het primair van belang dat het onderscheid tussen hbo en wo blijft gehandhaafd respectievelijk aangescherpt. Het gaat hem hierbij met name om de verschillen in oriëntatie en niveau van opleidingen. De institutionele structuur waarin dat onderscheid tot nu toe tot uitdrukking wordt gebracht, acht hij overigens een zinvol gegeven.

De Raad meent dat het genoemde onderscheid kan worden beargumenteerd vanuit de verschillende instroomniveaus, de maatschappelijke vraag naar verschillende soorten hoger opgeleiden en internationale ontwikkelingen ten aanzien van kwalificatiestructuren en titulatuur.

Het verhelderen van de verschillen maakt volgens de Raad ook versterking van de samenwerking tussen hbo en wo mogelijk. Die samenwerking zou voorts een belangrijke impuls kunnen krijgen door kwaliteitsverhoging van het hbo, bij voorbeeld door de inrichting van een post-initieel opleidingstraject in het hbo, aan te duiden als het professional masterniveau. De Raad baseert dit laatste voorstel tevens op internationale ontwikkelingen, zoals de Bologna Verklaring, waarbij voor het hoger onderwijs, wat Nederland betreft inclusief het hbo, twee cycli worden onderscheiden. Bovendien ziet hij daarin ook een mogelijk alternatief voor het buiten het reguliere bestel ontstane weinig inzichtelijke samenstel van postinitiële opleidingen.

Wat verder de opbouw van het stelsel betreft stelt de Raad ten aanzien van het wo een undergraduate fase voor van drie jaar op bachelorniveau en een graduate fase op masterniveau, waarvan de duur varieert van één tot drie jaar, afhankelijk van de huidige opleidingsduur. De daaraan te verbinden titels (bachelor respectievelijk master of science/arts) zouden wettelijk moeten worden beschermd. Dit geldt in samenhang met het hierboven genoemde voorstel ook voor de titels die aan de desbetreffende vierjarige respectievelijk éénjarige hbo-opleidingen (professional bachelor respectievelijk master) zouden moeten worden verbonden.

De wettelijk beschermde titels kunnen volgens de Raad alleen verbonden worden aan opleidingen die een accreditering hebben verkregen bij het accrediteringsorgaan dat zijns inziens een belangrijke rol moet gaan spelen in het kwaliteitszorgsysteem. Hierop gaat hij hierna in.

De Raad is, in lijn met het desbetreffende voorstel in het HOOP en gelet op de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van een stelsel waarin een scherp onderscheid tussen hbo en wo wordt gehandhaafd respectievelijk aangebracht, voorstander van een accrediteringsstelsel. Het in verband daarmee in te stellen accrediteringsorgaan, dat ten opzichte van zowel de overheid als de instellingen onafhankelijk is, moet opereren in het verlengde van het bestaande visitatiestelsel. De Raad ziet voor een dergelijk orgaan de volgende taken. In de eerste plaats stelt het orgaan de kwalificaties vast voor de oriëntatie en het niveau waaraan opleidingen in het hoger onderwijs moeten voldoen willen zij als opleiding in het hbo respectievelijk wo worden benoemd.

In de tweede plaats verleent het orgaan, anders dan visitatiecommissies, door accreditering een erkenning of een bepaalde status aan de desbetreffende opleiding, in het HOOP aangeduid als een formeel kwaliteitslabel. Aan deze accreditering zijn rechten en plichten verbonden.

Naar de mening van de Raad heeft het accrediteringsorgaan tot taak om met een zekere regelmaat, hij denkt daarbij een periode van vijf à zeven jaar, alle bestaande opleidingen alsmede voorstellen voor nieuwe opleidingen in het wo en hbo te beoordelen. Het gaat daarbij om de vraag of al dan niet wordt voldaan aan een aantal minimum-kwaliteitscondities, waarbij een oriëntatie op internationaal bestaande kwaliteitsniveaus wenselijk is.

De Raad hecht eraan nadrukkelijk op te merken dat hem een model voor ogen staat dat zo weinig mogelijk leidt tot extra verplichtingen voor de instellingen. Hij stelt zich de procedure in hoofdlijnen als volgt voor.

De eerste beoordeling door het accrediteringsorgaan van nieuwe opleidingen (aangeduid als ex ante-beoordeling) leidt bij een positieve conclusie tot een voorwaardelijke accreditering. Dit resulteert echter niet in bekostiging; dit vraagstuk is aan de orde in het verlengde van de volgende beoordelingsronde (ex post-beoordeling). Verwacht mag worden dat instellingen daardoor niet lichtvaardig tot het starten van nieuwe opleidingen zullen overgaan. Ter bescherming van de student stelt de Raad echter wel voor dat voorwaardelijke accreditering na marginale toetsing door de minister leidt tot een besluit zijnerzijds tot aanwijzing.

Beoordelingen ex post betreffen alle bestaande opleidingen, inclusief de voorwaardelijk geaccrediteerde opleidingen die ex ante beoordeeld zijn. Een ex post-beoordeling leidt in het algemeen tot

voortzetting dan wel ontneming van de accreditering. In het laatste geval is, aangezien accreditering een absolute voorwaarde is voor aanwijzing of bekostiging, intrekking van de van toepassing zijnde status het gevolg. Daar tegenover staat dat voortzetting van accreditering niet automatisch tot bekostiging leidt. De vraag of een opleiding door de overheid zal (blijven) worden bekostigd staat los van de accrediteringsbeslissing. Uitsluitend de minister heeft de bevoegdheid hierover een besluit te nemen. De Raad acht het aan te bevelen dat de minister bij het nemen van een dergelijk besluit overwegingen van macro-doelmatigheid, zoals thans bedoeld in de WHW, een rol laat spelen.

De Raad acht het beslist noodzakelijk dat het accrediteringsorgaan ten behoeve van de beoordelingen beschikt over een heldere en openbare kwalificatiestructuur. De kwalificaties dienen sectoraal (wo en hbo) en niveauspecifiek (bachelors en masters) te zijn. Het orgaan gebruikt zo veel mogelijk de informatie die wordt gegenereerd door de visitaties.

Afrondend merkt de Raad op dat in zijn visie de invoering van een vouchersysteem, wat het HOOP betreft in het hbo, niet los kan worden gezien van de invoering van een accrediteringssysteem. Het is immers noodzakelijk inzicht te hebben in de oriëntatie, het niveau en de kwaliteit van een opleiding alvorens een verantwoorde besteding van in vouchers tot uitdrukking gebrachte overheidsmiddelen mogelijk is. De Raad vindt daarom dat vouchers alleen besteed moeten kunnen worden bij geaccrediteerde opleidingen en dat een experiment met vouchers pas zou moeten worden uitgevoerd wanneer nadere duidelijkheid over de organisatie van de accreditering is verkregen.