

## Accreditatie nieuwe stijl: verdiend vertrouwen?

*De Vlaamse regering heeft moeite met het Nederlandse voornemen om de kwaliteitsbeheersing van de opleidingen in het hoger onderwijs grotendeels aan de universiteiten en hogescholen zelf over te laten, bericht Maarten Goethals in het studentenweekblad Veto (18/2/2008).<sup>1</sup> Volgens de plannen van minister Plasterk (11/2/2008) zet elke instelling een eigen systeem van interne kwaliteitszorg op, waarbij ook het interne toezicht en de verantwoording gewaarborgd moeten zijn.<sup>2</sup> De instelling laat dat systeem certificeren door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Bij die gelegenheid worden tevens de instellingsbrede voorzieningen beoordeeld en geaccrediteerd. Op basis van het aldus **verdiende vertrouwen** krijgen de faculteiten en het College van Bestuur het recht en de plicht de interne kwaliteitszorg in eigen beheer uit te voeren. Wel moet elke opleiding zich eenmaal in de zes jaar laten visiteren door een extern panel van deskundigen om de vakinhoudelijke kwaliteit te beoordelen. Na marginale controle van die beoordeling, verleent de NVAO haar kwaliteitskeurmerk aan de opleiding.*

*De Vlamingen hebben vooral bezwaar tegen het feit dat de **interlokale benchmarking** op die manier verloren dreigt te gaan: de kwaliteit van een opleiding wordt niet meer vergeleken met die van zusteropleidingen. Tot nog toe plegen onafhankelijke visitatiecommissies een groot aantal verwante opleidingen in den lande te bezoeken; hun beoordelingen vormen een belangrijke informatiebron voor de Keuzegids Hoger Onderwijs.<sup>3</sup>*

Plasterks plannen lijken geïnspireerd op de ISO-certificering in het bedrijfsleven. Daar ligt immers eveneens de nadruk op de kwaliteit van het systeem van interne kwaliteitszorg. Het verschil is echter dat onderwijsinstellingen door de belastingbetaler gefinancierd worden en veel minder aan de tucht van de markt onderhevig zijn. Ook kennen vele sectoren van het bedrijfsleven krachtige externe toezichtorganen, zoals de Voedsel- en Warenautoriteit en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. De toezichthoudende taak van de Onderwijsinspectie gaat veel minder ver; in het hoger onderwijs beperkt zij zich tot de rechtmatigheid en de doelmatige besteding van de publieke middelen.

Wat het onderwijs betreft, doet het adagium van de Commissie Dijsselbloen tegenwoordig opgeld: de onderwijsinstellingen gaan over 'het hoe' (de onderwijsvoorzieningen) en de overheid regelt en bewaakt 'het wat' (de kwaliteit van de gediplomeerden). In het hoger onderwijs ligt die taakverdeling moeilijker, omdat de overheid niet de expertise in huis heeft om 'het wat' te regelen en bewaken. Vandaar het voorstel van minister Plasterk dat er externe panels van binnen- en buitenlandse deskundigen worden gevormd om bij elke opleiding te controleren of de eindtermen en de gediplomeerden van voldoende kwaliteit zijn.

In een recent NRC-artikel zetten twee bestuursleden van Beter Onderwijs Nederland (Bergen & Verbrugge) echter vraagtekens bij de uitgangspunten van 'het hoe en het wat'.<sup>4</sup> Hun stelling is: 'de overheid moet de regie over het onderwijs hernemen om de impasse te doorbreken.' Met name ook in het MBO en HBO is er volgens hen alle reden om krachtig extern toezicht uit te oefenen op de deugdelijkheid van het onderwijs, niet alleen op 'het wat' maar ook op 'het hoe'.

In een recent persbericht laat de Landelijke Studentenvakbond eveneens kritische geluiden horen. De LSvB hekelt het huidige beleid van universiteiten gericht op rendementsverhoging en kostenbeheersing.<sup>5</sup> Er worden allerlei barrières voor vertraagde studenten opgeworpen. De LSvB noemt het Bindend Studieadvies, beperkende regelingen voor de overgang van het ene naar het andere cursusjaar, P-in-2 en Harde Knip bij de overgang van bachelor- naar masteropleiding. Ook kunnen in dit verband de toelatingsselectie bij of vlak na de poort (zoals de reken- en taaltoets) en de beperking van de herkansingsmogelijkheden worden genoemd. Wat al die maatregelen gemeen hebben is dat op de dienstverlening aan studenten beknibbeld wordt.

Dat doet de vraag rijzen wat men eigenlijk moet verstaan onder de kwaliteit van een opleiding: gaat het alleen om de kwaliteit van de gediplomeerden of ook om de kwaliteit van de diensten die aan studenten geleverd worden? Minister Plasterk laat de beheersing van de laatstbedoelde kwaliteit aan de instellingen over en wil het externe toezicht van de 'panels' vooral op de kwaliteit van de gediplomeerden richten. Ook bouwt hij te weinig garanties in om te voorkomen dat faculteiten de eindtermen van hun opleidingen zo hoog stellen dat ze voor de gemiddelde student niet in de officiële cursusduur bereikbaar zijn.

Minister Plasterk wenst dat de externe toezichthouders (de panels) zich op de productkwaliteit concentreren en hij wil de proceskwaliteit aan de instellingen overlaten. Maar dan vergeet hij dat die proceskwaliteit tegelijkertijd als productkwaliteit behoort te worden beschouwd. Onderwijsinstellingen zijn dienstverlenende maatschappelijke ondernemingen: hun primaire product bestaat uit de diensten die zij aan studenten verlenen. De kwaliteit van die diensten moet beheerst en bewaakt worden. Die taak mag

men niet zonder meer aan de onderwijsinstellingen overlaten, want zij zijn te zeer geconcentreerd met de beheersing van de *kosten* van de dienstverlening. Ze doen hun uiterste best de kosten en moeite te reduceren die zij zich moeten getroosten om een gediplomeerde af te leveren. Verdient vertrouwen? Wat de omvang en kwaliteit van hun dienstverlening betreft, verdienen de onderwijsinstellingen gepast wantrouwen. Het is dan ook geen goed idee hun lichtvaardig *op grond van verdient vertrouwen* de vrije hand te laten in de beheersing van de kwaliteit van hun diensten aan studenten.

In zijn Strategische Agenda bepleit minister Plasterk dat de dienstverlening aan studenten drastisch wordt verbeterd. Hij wil met de instellingen afspraken maken over betere toegankelijkheid van het hoger onderwijs en over het terugdringen van studievertraging en dropout.<sup>6</sup> Daarbij vertrouwt hij te zeer op hun vermogen en bereidheid tot zelfregulering. Hij ziet over het hoofd dat onderwijsinstellingen er geen belang bij hebben hun dienstverlening aan studenten te verbeteren en dat krachtig extern toezicht noodzakelijk is om de instellingen daartoe te bewegen. Het is niet zonder reden dat de studentenorganisatie ISO haar hoop vestigt op een krachtige Hoger Onderwijs Autoriteit als kwaliteitswaakhond voor het hoger onderwijs.<sup>7</sup>

Is dit het pleidooi van kleinburgerlijke angsthazen? Nee, kijk bijvoorbeeld naar een andere sector waarin dienstverlenende maatschappelijke ondernemingen opereren: de gezondheidszorg. Minister Hogervorst stuurde in 2006 een nota naar de Tweede Kamer, onder de titel *Verdien(d) vertrouwen: toezichtvisie curatieve zorgstelsel*.<sup>8</sup> Ik laat de minister hieronder (deels letterlijk en deels geparafraseerd) aan het woord. Hij begint zijn nota met een beginselverklaring:

Dat de overheid meer verantwoordelijkheid bij de aanbieders (en bij de verzekeraars) legt, betekent niet dat de overheid zich minder verantwoordelijk voelt voor het zorgstelsel. Het tegendeel is het geval. De overheid staat, ook in deze visie op toezicht, voor het borgen van de publieke belangen: kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Deze zaken zijn zo belangrijk dat ik na wil kunnen gaan of het goed gaat. Sterk en onafhankelijk toezicht is daarvoor noodzakelijk. Toezicht vormt zo een van de instrumenten om mijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen nemen en verantwoording af te leggen aan het parlement over het gevoerde beleid. Toezicht vergroot ook de mogelijkheid van de burger om keuzes te maken. Ten slotte draagt toezicht ook bij aan het vertrouwen van de burger in de (kwaliteit van) zorg.

*[Ja, kan men tegenwerpen, maar hij heeft het over weerloze patiënten, die niet voor hun eigen belangen kunnen opkomen. Dat is echter slechts een gradueel verschil. Ook al zijn studenten door de bank genomen misschien mondiger, ze vormen een vlottende bevolking van de onderwijsinstelling en staan in een afhankelijkheidsrelatie tot hun docenten en examinatoren. Ten gevolge daarvan hebben ze slechts beperkte mogelijkheden om bij de onderwijsinstelling voor hun belangen op te komen. Bovendien ontbreekt het hun aan inzicht in de eisen die zij aan de kwaliteit van het onderwijs mogen stellen: is de onderwijskwaliteit onder de maat of zijn de problemen aan eigen 'ongeschiktheid' te wijten?]*

Enerzijds onderschrijft de minister het belang van *overheidstoezicht op afstand*, waarbij meer ruimte is voor de professionals en de cliënten zelf om het belang van goede zorg te verdedigen; het systeem van gereguleerde marktwerking bevat daarvoor een aantal *checks and balances*. Maar anderzijds blijft overheidstoezicht volgens het kabinet nodig om publieke belangen te borgen. Bij uitvoering van publieke taken of besteding van publieke middelen dient altijd een vorm van verticaal toezicht te bestaan, ook ten behoeve van de verantwoording van de minister aan het parlement.

Partijen dragen elk eigen verantwoordelijkheid, vervolgt de minister. De overheid biedt daartoe ruimte aan partijen, maar heeft anderzijds tot taak sterk en onafhankelijk toezicht te organiseren. Het gaat in de gezondheidszorg om zwaarwegende belangen en daarom kan ik het vertrouwen op realisatie van de publieke belangen niet als een 'blanco cheque' afgeven. Toezichthouders blijven een belangrijke rol houden in het nieuwe zorgstelsel. Een toezichthouder is tot op zekere hoogte te vergelijken met een scheidsrechter die het speelveld en spelers in de gaten houdt en toeziet of het 'spel' fair gespeeld wordt.

*[Wat zou de VVD-minister bedoelen met 'publieke belangen'? Denkt hij daarbij uitsluitend aan de belangen van de werkgevers die het ziekteverzuim van hun werknemers willen bestrijden? Nee natuurlijk niet, hij denkt daarbij óók aan de belangen van de burger-als-patiënt! Evenzo mag men het publieke belang van goed hoger onderwijs niet reduceren tot het leveren van gediplomeerde werkkraft aan de samenleving: het gaat ook om de belangen van de burger-als-student!]*

Het toezicht op de zorgaanbieders betreft onder meer de kwaliteit van de zorg (verantwoorde zorg, klachtmogelijkheid voor cliënten) en het mededingingsbeleid (beoordelen fusies, verbod van misbruik van economische marktmacht, handhaving kartelverbod). De Nederlandse Zorgautoriteit ziet toe op het goed functioneren van de zorgmarkten.

Het is van groot belang dat het toezicht zodanig is opgezet dat de toezichthouders hun taken onafhankelijk en professioneel kunnen verrichten. Ze maken gebruik van een gelaagd en gefaseerd model, afgestemd op de risico's die in het spel zijn. Daarbij zullen ze ook signalen oppikken via bijvoorbeeld een

eigen meldpunt of consumentenorganisaties, om snel te kunnen weten of en waar iets speelt. Naast de risicogebaseerde aanpak vormen deze signalen mede de basis voor de beslissing of nader onderzoek of ingrijpen nodig is.

Toezicht staat ten dienste van de bescherming van publieke belangen waarbij de nadruk zoveel mogelijk ligt op het behaalde effect (outcome). Bij kwaliteitstoezicht ligt het accent op het resultaat voor de patiënt. [*Getransponeerd naar het onderwijs gaat het dus om de effectiviteit van de diensten geleverd aan de student, zodat deze doelmatig kan studeren en waardevolle studieresultaten kan behalen.*]

De eindoordelen van toezichthouders dienen in principe openbaar te zijn. Dergelijke transparantie is niet alleen voor de zorgaanbieder, maar ook voor andere geïnteresseerden zoals potentiële afnemers of gebruikers van belang.

De burger vertrouwt erop dat het toezicht op publieke belangen adequaat is. Toezicht leidt zonnodig tot snel overheidsingrijpen. Toezichthouders dienen dan ook over 'tanden' te beschikken voor een 'lik-opstuk'-beleid. Bijvoorbeeld dat de toezichthouder voor bepaalde overtredingen een bestuurlijke boete kan opleggen en bestuursdwang kan toepassen om naleving van normen af te dwingen.

Maar het toezicht moet niet in georganiseerd wantrouwen ontaarden. Dat betekent niet een blindelings vertrouwen dat het allemaal wel goed komt. Het betekent dat overheidstoezicht werkt op basis van risicoanalyses en reden heeft om meer op afstand te blijven als een zorgaanbieder aantoonbaar zijn zaken goed op orde te hebben. De sector kan vertrouwen verdienen door transparantie over bestuursstructuur, ordelijke bedrijfsvoering, klanttevredenheidsonderzoeken en brede publieke verantwoording zoals via het Jaar-document Maatschappelijke Verantwoording. Ook kunnen zorgaanbieders hun zorgprocessen laten accrediten of certificeren. Aan de andere kant is meer toezicht en het opleggen van passende maatregelen op zijn plaats als een zorgaanbieder het vertrouwen beschaamt.

De eigen verantwoordelijkheid van zorgaanbieders wordt onder meer tot uitdrukking gebracht in de medezeggenschap van de cliëntenraad, een goede en transparante bedrijfsvoering, een behoorlijk intern toezicht (Raad van Toezicht), handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving, periodieke interne en externe verantwoording, accreditering of certificering. *Verdiend vertrouwen* berust vooral ook op kwaliteitsbeheersing, -bewaking en -verantwoording en klachtenregeling door de zorgaanbieders.

Tot zover de minister van Volksgezondheid anno 2006. Ik ben uitgebreid ingegaan op zijn denkbeelden over de rol van het externe toezicht op de gezondheidszorg. Daarmee bedoel ik niet dat het onderwijs een zelfde toezichtsregiem vereist. In de moderne Westerse beschaving wordt *ziekte en dood* als de grootste vijand beschouwd, terwijl *onwetendheid* veeleer als een salonfähige maîtresse wordt gekoesterd. Ik heb slechts willen aantonen dat de *belangen van patiënten* via krachtig overheidstoezicht verdedigd worden en dat het dus helemaal niet vanzelf spreekt dat minister Plasterk de verdediging van de *belangen van studenten*, in de eveneens met belastinggeld gefinancierde onderwijssector, grotendeels aan de markt wil overlaten.

Niet alleen de studenten zelf, maar ook de onderwijsprofessionals hebben behoefte aan een onafhankelijk toezichtsregiem dat hun een steun in de rug geeft om voor de belangen van de student op te komen. Zo'n onafhankelijk toezichtsregiem is een essentieel element in de *checks and balances* die nodig zijn om de onderwijsinstellingen – en de overheid als financier! – op het rechte pad te houden.

Wes Holleman  
weblog onderwijs 29-2-2008  
www.onderwijsethiek.nl

---

<sup>1</sup> [http://www.veto.be/veto/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1683](http://www.veto.be/veto/index.php?option=com_content&task=view&id=1683)

<sup>2</sup> *Focus op kwaliteit: Vernieuwing van accreditatie in het hoger onderwijs*. OCW-notitie 11/2/2008. URL: <http://www.minocw.nl/documenten/4788a.pdf> (tezamen met /4788, /4788b en /4788c).

<sup>3</sup> <http://www.keuzegids.org/>

<sup>4</sup> <http://www.beteronderwijsnederland.nl/files/NRC-20080223-02015004.pdf>;  
<http://www.beteronderwijsnederland.nl/files/NRC-20080223-02016006.pdf>  
(NRC-Handelsblad 23/2/2008).

<sup>5</sup> *Wapenwedloop tussen universiteiten?* URL: <http://www.lsvb.nl/actueel/persbericht/606> (24/2/2008).

<sup>6</sup> <http://www.onderwijsethiek.nl/?p=217>

<sup>7</sup> *HOA-debat voortgezet* (13/6/2007). URL: <http://www.scienceguide.nl/article.asp?articleid=103446>

<sup>8</sup> <http://www.minvws.nl/kamerstukken/mc/2006/verdiend-vertrouwen-toezichtvisie-curatieve-zorgstelsel.asp>;  
[http://www.minvws.nl/images/mc-2658038b\\_tcm19-113028.pdf](http://www.minvws.nl/images/mc-2658038b_tcm19-113028.pdf) (10/2/2006).