

Fiche 1: Aanbeveling inzake Europese samenwerking in kwaliteitszorg

Titel:

Proposal for a Recommendation of the Council and of the European Parliament on further European cooperation in quality assurance in higher education

Datum Raadsdocument: 14 oktober 2004

Nr Raadsdocument: 13495/04

Nr. Commissiedocument: COM(2004) 642 final

Eerstverantwoordelijk ministerie: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap i.o.m. BZ, VWS, EZ, FIN, BZK

Behandelingstraject in Brussel: Onderwijscomité, Onderwijs, Jeugd en Cultuur Raad.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Met dit voorstel bouwt de Commissie voort op de aanbeveling betreffende Europese samenwerking ter waarborging van de kwaliteit in het hoger onderwijs van 24 september 1998. De Commissie formuleert de volgende vijf aanbevelingen:

- Interne kwaliteitszorg mechanismen: alle hoger onderwijsinstellingen worden verplicht om actief stringente kwaliteitszorg mechanismen te introduceren, dan wel te ontwikkelen;
- Gemeenschappelijke standaarden, procedures en richtlijnen voor kwaliteitsbeoordelingen: organisaties voor kwaliteitszorg of accreditatie moeten zich onafhankelijk opstellen in hun beoordelingen. Daarbij moeten de kenmerken van kwaliteitszorg, zoals neergelegd in een aanbeveling van de Raad over dit onderwerp (september 1998) toegepast worden, daarbij gebruik makend van gemeenschappelijke standaarden, procedures en richtlijnen voor kwaliteitsbeoordelingen;
- Europees register van organisaties voor kwaliteitszorg en accreditatie: organisaties voor kwaliteitszorg moeten aangespoord worden om in samenwerking met vertegenwoordigende organisaties uit het hoger onderwijs een 'Europees register van organisaties voor kwaliteitszorg en accreditatie' op te zetten en voorwaarden voor registratie vast te leggen;
- Autonomie in keuze van organisatie: hoger onderwijsinstellingen krijgen de mogelijkheid om uit de organisaties voor kwaliteitszorg of accreditatie in het register zelf een organisatie te kiezen die aan hun behoeften en profiel voldoet;
- Acceptatie van beoordelingen: de kwaliteitsbeoordelingen van alle organisaties die in het Europese register zijn opgenomen moeten als uitgangspunt genomen worden voor besluiten over de goedkeuring en financiering van het hoger onderwijs (incl. toekenningsvoorwaarden voor beurzen en studieleningen). M.a.w. acceptatie van niet-nationaal gebonden accreditatieoordelen.

Met deze aanbeveling wil de Commissie de samenwerking op het gebied van de kwaliteitszorg, zoals die nu binnen Europa in het kader van het Bologna proces gestalte krijgt, een krachtige impuls geven door het beginsel van wederzijdse aanvaarding toe te passen op oordelen over de kwaliteit van opleidingen. Kwaliteitszorg is als een belangrijk thema geïdentificeerd voor de ministeriële conferentie in het Bologna proces in mei 2005 (Bergen). De onderhavige aanbeveling zal hierbij aan de orde komen.

Rechtsbasis van het voorstel: Art. 149 en 150 EG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: co-decisie.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: twijfelachtig. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs is een verantwoordelijkheid van de lidstaten, en op dit niveau wordt deze verantwoordelijkheid ook vormgegeven. Maar om de internationale samenwerking te bevorderen is samenwerking tussen landen en de betrokken kwaliteitszorginstanties om te komen tot gemeenschappelijke uitgangspunten

essentieel. Ook al bestaat deze tendens tot samenwerking, door de concrete invulling (m.n. de laatste twee bullets, zie hierboven) en de dwingende formulering van de aanbeveling, staat deze op gespannen voet met de subsidiariteit.

Proportionaliteit: positief. Gekozen is voor een aanbeveling. Dat is een niet-bindend middel. Daarmee gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk.

Consequenties voor de EU-begroting:

De aanbeveling geeft hierover geen duidelijkheid. Er zal dan ook door Nederland bij de Commissie nagevraagd worden of er financiële consequenties voor de EU-begroting zijn.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De aanbeveling geeft hierover geen duidelijkheid. Er zal dan ook door Nederland bij de Commissie nagevraagd worden of er, en zo ja welke financiële gevolgen uit het voorstel kunnen voortvloeien voor de nationale begroting.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): Consequenties voor nationale regelgeving is afhankelijk van de resultaten van de besluitvorming. Indien de eerste drie voorgestelde aanbevelingen worden overgenomen, dan behoeft de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) niet gewijzigd te worden. Voor de laatste twee aanbevelingen dient de WHW wel aangepast te worden.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: N.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland hecht zeer aan de kwaliteit van het onderwijs en de opleidingen. Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs is de – onafhankelijke – Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) opgezet. Deze toetst de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs aan de hand van externe beoordelingen (accreditatie).

Studenten kunnen in Nederland alleen aanspraak maken op studiefinanciering indien zij verbonden zijn aan een geaccrediteerde instelling. Ook voor publieke financiering van onderwijsinstellingen is accreditatie een voorwaarde. Tevens is accreditatie van een opleiding in Nederland een noodzakelijke voorwaarde voor de graadverlening.

Binnen Europa wordt deze kwaliteitsborging op verschillende manieren vorm gegeven. Bovendien zijn er verschillen in maatstaven (als er maatstaven zijn) en zijn er andere gevolgen. Het gaat te ver om deze oordelen - die op verschillende wijze tot stand komen, en van geheel verschillende aard kunnen zijn (zowel inhoudelijk en qua bekostiging) - wederzijds te laten aanvaarden. Enerzijds vanwege de grote verschillen, anderzijds ook omdat bijvoorbeeld de Nederlandse overheid dan geen kwaliteitswaarborg kan geven terwijl dit wel vereist is.

Hierbij is het onderscheid tussen kwaliteitsZORG en kwaliteitsBORG van belang. In sommige situaties is sprake van kwaliteitszorg. Voor goede kwaliteit onderwijs is daarbij essentieel dat de kwaliteitszorg gepaard gaat met een eindoordeel over de kwaliteit van de kwaliteitszorg: stijgt deze boven de minimum normen uit, of is de kwaliteitszorg in overeenstemming met aanvaarde referentiepunten. Dat eindoordeel is de kwaliteitsborg.

Ten aanzien van de aanbeveling

De eerste drie aanbevelingen passen uitstekend bij voortgang van de invoering van kwaliteitszorg in het zijn algemeenheid en accreditatie in Europa. Nederland zal de Commissie echter vragen meer duidelijkheid te geven over de definitie van de in de aanbeveling voorgestelde accreditatie, meer

specifiek: de definitie van accreditatie en of het accreditatie betreft van onderwijsinstelling en/of accreditatie van de opleiding en van de rechtsgevolgen die aan de voorgestelde accreditatie zijn verbonden (incl. financiële consequenties). Bovendien is onduidelijk of er alleen sprake is van academische erkenning (erkenning van het diploma, bijv. voor een vervolgonderwijs), of dat er ook ruimte geboden wordt aan professionele erkenning (erkenning van een diploma voor toegang tot een bepaald beroep, zoals bijv. bij medische of juridische beroepen het geval is). Naast accreditatie van opleidingen dienen nieuwe onderwijsinstellingen die geaccrediteerd hoger onderwijs willen aanbieden een aanwijzingsprocedure te doorlopen om erkend te worden als aangewezen instelling.

Nederland is voorstander van invoering van kwaliteitszorg en accreditatie in Europa en zet zich dan ook sterk in voor een solide interne kwaliteitszorg bij instellingen ter bevordering van de kwaliteit van opleidingen, analoog aan de onafhankelijke positie van de NVAO bij de beoordeling van de opleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs.

Voor wat betreft het in de aanbeveling voorgestelde register is nog onduidelijk hoe zich dit verhoudt met een soortgelijk register dat wordt opgesteld door de ENQA (het Europees Netwerk van kwaliteitszorg organisaties). De Commissie zal op dit punt om verduidelijking gevraagd worden.

Voor wat betreft de beoordeling van de interne kwaliteitszorg hebben instellingen in Nederland nu al de mogelijkheid om een Visiterende Beoordelende Instantie (VBI) te kiezen die aansluit bij het eigen gekozen profiel. Buitenlandse visitatie organisaties in Nederland zijn ook mogelijk. Om te voorkomen dat instellingen voor verrassingen komen te staan heeft de NVAO een lijst gepubliceerd van kwaliteitszorgorganisaties die tevens het NVAO-format voor kwaliteitsbeoordeling volgen. Indien de instellingen de betreffende kwaliteitszorgorganisaties uit deze lijst gebruiken, dan kan die externe beoordeling zonder meer worden gebruikt voor beoordeling door de NVAO.

Nederland maakt bezwaar tegen de laatste twee aanbevelingen over autonomie en acceptatie (zie hierboven).

- T.a.v. autonomie in keuze van organisatie: Het gaat te ver om instellingen volledige vrijheid te geven om een instantie te kiezen die de externe kwaliteitszorg waarborgt. Er zijn veel kwaliteitszorgorganisaties met sterk uiteenlopende verschillen ten aanzien van inhoud, niveau en te volgen procedures. Het gevaar hierbij is dat instellingen zouden kunnen kiezen wat het makkelijkst is: bijvoorbeeld een organisatie die weliswaar eenvoudige procedures kent, maar waarbij de inhoud en het niveau, dus de kwaliteit van het onderwijs, op de tweede plaats komt.
- T.a.v. acceptatie van beoordelingen: Nederland is voor afstemming op het gebied van kwaliteitszorg om zodoende zoveel mogelijk dezelfde, of vergelijkbare, maatstaven te hanteren. Nederland is echter tegen de wijze waarop de Commissie in deze aanbeveling voorstelt dit te gaan doen. De Commissie stelt volgens Nederland een te abrupte overgang voor. Op dit moment zijn er al afstemmingsprocessen gaande tussen kwaliteitszorg organisaties en/of accreditatieorganisaties die vergelijkbaar zijn of dat willen worden (zie hieronder). Dat proces is nog niet afgerond. Er wordt daarbij naar een situatie toegewerkt zoals de Commissie die thans voorstelt, maar met een meer realistisch tijdsplan.

Lopende afstemmingsprocessen:

In dit kader zijn de werkzaamheden van het European Consortium of Accreditation in Higher Education (ECA) vermeldenswaardig. Dit consortium bestaat uit de NVAO met vergelijkbare accreditatieorganisaties. De samenwerking is erop gericht accreditatiekaders te vergelijken en op termijn elkaars besluiten te kunnen erkennen. De wijze waarop het consortium dit tot stand wil brengen (bottom-up) is tegenovergesteld aan de wijze die de Commissie voorstelt (top-down). De bottom-up benadering biedt de gelegenheid vertrouwen op te bouwen. Dat is nodig om tot wederzijdse erkenning van elkaars besluiten te komen. Verder is men in het kader van het Bolognaproces bezig om een zogenaamd 'overarching framework for higher education' te ontwikkelen om de variatie in niveaus in opleidingen vergelijkbaar te maken. Bedoeling is dat de ministers op de conferentie in

Bergen in mei 2005 het kader voor hoger onderwijs vaststellen. De resultaten van dit proces moeten eerst duidelijk zijn. E.e.a. wordt afgestemd met het kader dat voor het (beroeps)onderwijs wordt ontwikkeld door de EU.

Financiering

Nederland dient bij de Commissie na te gaan of er ten aanzien van deze aanbeveling eventuele financiële consequenties zijn te verwachten, zowel op Europees als op nationaal niveau. Indien er EU-begrotingsconsequenties zouden zijn dan is het Kabinetsstandpunt betreffende de Financiële Perspectieven leidend. Voor wat betreft nationale financiële consequenties zal Nederland een financieel voorbehoud vragen totdat er meer duidelijkheid door de Commissie hierover wordt gegeven.