

(Zelf)vertrouwen als basis voor kwaliteitszorg

Een onderzoek naar ervaren regeldruk

Regeldruk en onderwijs(kwaliteit). Een combinatie van woorden waarover de afgelopen jaren veel is gezegd en geschreven. En de regeldruk lijkt maar niet af te nemen. Hoe kunnen we de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs borgen zonder dat dit de regeldruk die docenten en ondersteunend personeel ervaren, enorm doet toenemen?

Door **Jolien van der Vegt**



Jolien van der Vegt is adviseur bij Andersson Elf-fers Felix (AEF) en deed in opdracht van het ministerie van OCW onderzoek naar regeldruk rondom kwaliteitszorg. Het onderzoeksrapport is toegankelijk via www.aef.nl/regeldruk. Reacties zijn welkom op j.vandervegt@aef.nl

Medewerkers in het hoger onderwijs ervaren veel regeldruk. Zo geeft 66% van de docenten aan dat regeldruk rondom kwaliteitszorg in de afgelopen jaren (sterk) is toegenomen.¹ Dat regels voor kwaliteitszorg nuttig zijn trekken de meeste mensen niet in twijfel. Ze hechten belang aan de kwaliteit van hun onderwijs. Maar kwaliteitszorg kost nu eenmaal tijd en brengt administratieve activiteiten met zich mee. Dit maakt het belastend en kan bovendien werkstress veroorzaken. Tegelijkertijd streeft Nederland naar hoger onderwijs van topkwaliteit. Dit vraagt om een goede balans.

Het ministerie van OCW vroeg AEF te onderzoeken *welke regels, activiteiten en processen ten behoeve van kwaliteitszorg² onderwijsprofessionals in het hoger onderwijs als het meest belastend ervaren*. Met behulp van een online enquête, ruim 25 interviews en diverse regionale werksessies met hogescholen en universiteiten onderzochten we niet alleen welke regels dit betreft, maar ook waar deze regels vandaan komen, waarom ze belastend zijn en hoe de regeldruk kan worden teruggedrongen. En waarom slaagt de ene instelling of opleiding daar beter in dan de andere?

Piek bij toetsing en visitaties

Uit de enquête komt een divers beeld naar voren van belastende regels, activiteiten en processen rond interne en externe kwaliteitszorg. Op het eerste gezicht kan geconcludeerd dat enkele regels meer dan andere regels als belastend worden ervaren. Welke regels of activiteiten dat precies zijn hangt ervan af wie je het vraagt.

Docenten ervaren vooral regeldruk rondom toetsing. Denk aan het organiseren van nakijkwerk, bijvoorbeeld met twee beoordelaars en het opleveren van toetsmodellen. Voor andere onderwijsprofessionals (met name kwaliteitszorgmedewerkers, opleidingsmanagers) is juist de voorbereiding op een visitatie het meest belastend. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het schrijven van een zelfevaluatie, het samenstellen van panels (in clusterverband) of het samenstellen van dossiers ter voorbereiding op een visitatie.

Verschillende regels op de werkvloer

Desondanks is het niet goed mogelijk specifieke regels aan te wijzen die door alle betrokkenen als meest belastend worden ervaren. Er bestaan namelijk grote verschillen in hoe instellingen hun toetsbeleid of de voorbereiding op een visitatie vormgeven (zie kader).

Grote verschillen tussen hogeronderwijsinstellingen

Toetsing:

Sommige instellingen stellen op centraal niveau gedetailleerde eisen aan alle toetsen, bv. over hoeveel antwoordmogelijkheden een multiple choice-vraag moet bevatten. Andere instellingen laten dit soort keuzes aan docenten zelf.

Visitaties:

Een deel van de instellingen maakt gebruik van proefvisitaties en/of midterm reviews. In enkele gevallen zelfs proef-proefvisitaties. De externe peers worden al dan niet goedgekeurd door het CvB. Ook een formeel verslag is soms verplicht.

Instellingen kennen veel of juist weinig voorschrijvende regels, wel of niet direct voortkomend uit het NVAO beoordelingskader. En bij de ene instelling zijn de meeste regels voorgeschreven op centraal niveau, bij een ander juist meer op facultair of opleidingsniveau. Al deze variaties kunnen de ervaren regeldruk in de praktijk beïnvloeden. De vraag is dan waar deze regels precies vandaan komen.

‘Het moet van de NVAO.’

Vraag je waar de regels op de werkvloer vandaan komen, wordt er vaak gewezen naar de NVAO of OCW. Reden om de wettelijke oorsprong van kwaliteitszorg eens onder de loop te nemen. Zowel interne als externe kwaliteitszorg is vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). De wet schrijft voor op welke aspecten een opleiding beoordeeld wordt voor het verkrijgen van accreditatie, de externe kwaliteitszorg. De vormgeving en effectiviteit van de interne kwaliteitszorg gericht op de systematische verbetering van de opleiding, is een van deze aspecten.

De NVAO heeft alle vereisten uit de wet vertaald naar standaarden in haar kader en beschrijft *wat* er verstaan wordt onder de aspecten uit de WHW. Niet zozeer *hoe* instellingen of opleidingen dit moeten vormgeven. Bijvoorbeeld: Het kader stelt dat een instelling over een breed gedragen opleidingsvisie moet beschikken. Het geeft geen ‘checklist’ van punten waar een opleidingsvisie uit moet bestaan, en stelt ook geen norm voor wanneer een visie ‘breed gedragen’ is. Zowel de WHW als het NVAO kader schrijven dus op hoofdlijnen voor hoe instellingen hun kwaliteit moeten borgen. Hoe kan het dan dat deze ‘ruime kaders’ toch geen gevoel van vrijheid opleveren voor instellingen?

Bepalende factoren voor regeldruk

In ons onderzoek identificeerden we vijf mechanismen die bepalend zijn in het ontstaan van lastendruk. Wellicht geen verrassende uitkomsten, wel belangrijk voor het oplossen ervan.

1. De eerste betreft een **cumulatie van lasten**. Hoewel de wet en NVAO ruime kaders stellen, veroorzaken de wet- en regelgeving wel indirecte regeldruk. Deels is dit begrijpelijk: de ruime formulering van regelgeving moet worden geoperationaliseerd naar de praktijk. Maar deels gaan partijen daarmee op de stoel van een ander zitten en voegen – onnodig – extra lasten toe. Er ontstaat cumulatie van regeldruk, geïllustreerd in onderstaand figuur. Regeldruk komt dus niet zozeer voort uit één specifieke regel en is evenmin toe te wijzen aan één specifieke organisatie of actor.
2. De ruimte die het NVAO-kader zou moeten bieden geeft instellingen spijtig genoeg niet het gevoel van (meer) vrijheid en vermindering van regeldruk. Dat heeft om te beginnen niet zozeer te maken met de inhoud van het kader (en hoe voorschrijvend dit is). Het **belang van het kader weegt erg zwaar** voor instellingen, mede door het karakter van de beoordeling en het gewicht van de uitkomst. Meer ‘vrijheid’ in de regels zal dus niet zonder meer leiden tot een groter gevoel van ruimte voor instellingen als het doel en de zwaarte van de uitkomst onveranderd blijven. Een minder ruim kader waarschijnlijk evenmin.

Instellingen durven soms nog onvoldoende te vertrouwen op de eigen visie en kwaliteit.

3. Daarnaast durven instellingen soms nog **onvoldoende te vertrouwen op de eigen visie en kwaliteit**. Ze trachten vooral zo goed mogelijk aan te sluiten bij de externe eisen aan kwaliteitszorg (en daarbij het zekere voor het onzekere te nemen), soms zelfs gevoed met ‘richtlijnen’ van evaluatiebureaus. Vanzelfsprekend zijn hierop uitzonderingen; de inspectie concludeerde al eerder dat opleidingen die de kwaliteitszorg zelf goed hebben ingericht minder lasten ervaren in de accreditatie.
4. Een derde factor is de **onvoorspelbaarheid van visitatiepanels**. Als instellingen moeilijk kunnen inschatten waar panels zich tijdens de accreditatie op gaan richten, leidt dat (uit voorzorg) tot veel extra werk in de visitatie. Het grote aantal (steeds wisselende) panelleden en de relatief beperkte training en instructie die zij krijgen, compliceert een uniforme werkwijze en beoordeling. De NVAO heeft weinig zicht op de hoe panels hun rol uitvoeren en niet alle secretarissen (vaak werkzaam vanuit evaluatiebureaus) zijn in staat tegenwicht te bieden aan panelleden met bijvoorbeeld ‘stokpaardjes’.

5. Een laatste factor die niet bevorderlijk is voor bovenstaande, betreft de **regelmatige wijzigingen in de wet en het beoordelingskader**. Het beperkt de tijd voor instellingen om vertrouwen op te bouwen met specifieke regelgeving in verhouding tot hun eigen kwaliteitszorg. Ook kan het de verschillende interpretaties van het kader door panels, en daarmee hun onvoorspelbaarheid vergroten.

Inspiratie uit andere sectoren

De visitatoren die **woningcorporaties** accrediteren worden op hun beurt ook weer geaccrediteerd en getraind, onder meer via themadagen. Op die **manier weten visitatoren beter wat de intentie van de accreditatie is en kunnen ze onderling ervaringen uitwisselen**. Dit bevordert de uniformiteit van de beoordeling.

Sportinnovatiecentra worden recent geaccrediteerd op een wijze die vergelijkbaar is met het hoger onderwijs. Centraal staat de ontwikkeling van de centra, die verplicht zijn een verbeterplan te schrijven, voorafgaand aan de visitatie. Daarbij **wordt samenwerking met andere sportinnovatiecentra gestimuleerd**, zodat op de verbeterpunten ervaringen kunnen worden uitgewisseld en dit in feite al een eerste vorm van peer review is.

Hoe nu verder: Verdiend vertrouwen als uitgangspunt

Afgelopen jaar was 96% van de oordelen van de NVAO positief, vergelijkbaar met het jaar ervoor. De basis-kwaliteit is dus op orde. Ook minister Van Engelenhoven benadrukt dat 'alles erop wijst dat het hoger onderwijs een sector is die gewend is om kwaliteit te leveren'.³ Zonder dat gegeven als vanzelfsprekend te beschouwen, kan met deze uitgangspositie meer tijd en energie besteed worden aan het *stimuleren* van kwaliteitsverbetering in plaats van puur het *beoordelen* ervan. Als een teken van verdiend vertrouwen. Door verdiend vertrouwen in het hele stelsel écht als uitgangspunt te nemen, kan cumulatie van lasten

worden voorkomen en de ervaren regeldruk worden teruggedrongen. Dit vereist dat alle betrokken partijen, OCW, NVAO, Tweede Kamer, Inspectie, evaluatiebureaus, panels en instellingen zelf, dit principe volgen, uitdragen en in de praktijk brengen.

OCW: biedt de basis voor vertrouwen

Vertrouwen komt te voet, en gaat te paard. Het helpt daarom als OCW (en in het verlengde de NVAO) de regelmatige aanpassingen in wet- en regelgeving beperkt. Zo ontstaat er tijd voor het veld om processen zich eigen te maken, *good practices* te ontwikkelen en die met elkaar te delen. Dat vraagt van de Tweede Kamer om geen 'incidentpolitiek' te voeren, maar op basis van vertrouwen het debat aan te gaan over wat er in het stelsel als geheel nodig is voor kwaliteitsverbetering.

NVAO: investeer extra in panels

Panels hebben een sleutelrol in hoe het beoordelingskader wordt uitgedragen én toegepast. Door hen meer houvast en een heldere opdracht mee te geven over de bedoeling van het beoordelingskader en hun rol, kan de uniforme werkwijze worden verbeterd. De NVAO werkt momenteel aan het uitbreiden en verbetering van training voor panels. Dat is hard nodig en zou bovendien minder vrijblijvend moeten zijn. Daarnaast kan de NVAO regelmatig in gesprek gaan met evaluatiebureaus en instellingen over hun interpretatie van het kader en over de ruimte voor invulling van de interne kwaliteitszorg, en een sterke(re) rol van hun secretarissen als procesbewaker in de panels.

Panels: visiteer meer ontwikkelingsgericht

In lijn met het principe van verdiend vertrouwen kunnen panels meer aandacht besteden aan de ontwikkeling van de opleiding. Als een panel – naast de beoordeling – kwaliteitsverbetering kan stimuleren, vergroot dat haar meerwaarde als onafhankelijke peer. Het ontwikkelgesprek dat om die reden is ingevoerd, komt nog onvoldoende uit de verf. QANU stelde al voor meer ontwikkelingsgericht te visiteren door de zelfevaluatie beter te benutten voor de beoordeling en dat aan het begin van de dag te bespreken. Het panel biedt zo sneller duidelijkheid (nog ongeacht het oordeel) en de opleiding weet beter wat te verwachten de rest van de dag. Indien de documenten en het eerste gesprek al voldoende comfort bieden om positief te oordelen, resteert meer tijd voor reflectie en ontstaat een opener gesprek. Het is relevant deze rollen te scheiden, zoals de wet ook vraagt⁴.

Door verdiend vertrouwen in het hele stelsel écht als uitgangspunt te nemen, kan de ervaren regeldruk worden teruggedrongen



Instellingen: toon meer zelfvertrouwen

Een visitatie door een panel zou geen examen hoeven zijn, waarbij een instelling alles uit de kast trekt. Als er sprake is van een sterke kwaliteitscultuur, kan de zelfevaluatie in plaats van een uitgebreide verantwoording juist een formulering van vragen bevatten waaraan de opleiding werkt en op reflecteert. Het is aan bestuurders en leidinggevendenden daar binnen hun instelling daar ruimte voor te bieden, in het bijzonder voor analyse, reflectie en peer review van docenten. Dat klinkt wellicht vanzelfsprekend, maar helaas nemen nog maar weinig docenten een kijkje bij elkaar in de keuken om hun onderwijs tegen het licht te houden. Hoe vaker dat gebeurt, hoe minder spannend een visitatie is.

Daarnaast is het belangrijk kritisch te zijn op de 'eigen' centrale regels en de vraag of die voldoende vertrouwen stelt in de kwaliteitsborging door opleidingen zelf. Ook kunnen kwaliteitszorgmedewerkers een dempende werking hebben in de voorbereiding op een accreditatie door onnodige inzet en regeldruk te temperen. In aanvulling moeten evaluatiebureaus duidelijker uitdragen wat instellingen *niet* hoeven te doen.

Tot slot

De slotvraag is hoe het stelsel nog meer dan nu haar vertrouwen in de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs kan laten doorklinken. Uit ons onderzoek

blijkt dat er vele regels, redenen én partijen zijn die gezamenlijk zorgen voor (cumulatie van) regeldruk. Ook heeft onze analyse duidelijk gemaakt dat aanpassingen in het stelsel alleen, of het schrappen van specifieke regels, weinig oplevert in termen van lastendrukvermindering. De sleutel zit in het principe van verdiend vertrouwen en meer zelfvertrouwen bij alle betrokken partijen. Of zoals de minister het verwoordt in haar Kamerbrief, 'ruimte en zelfvertrouwen om de grenzen op te zoeken, fouten te maken en deze te herstellen. Ruimte voor de professionele autonomie van docenten.' Met de aanbevelingen hierboven kan ieder in de eigen rol bijdragen aan vermindering van regeldruk. En als alle partijen in de kwaliteitszorgketen hier tegelijkertijd aan werken, wordt er een wezenlijk verschil gemaakt in de ervaren regeldruk zonder dat we aan kwaliteit hoeven in te boeten. Waar wachten we nog op?

Noten

- 1 Op basis van onze enquête resultaten, 770 respondenten in het hoger onderwijs
- 2 Kwaliteitszorg is hier breed gedefinieerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen interne en externe kwaliteitszorg
- 3 Kamerbrief Verkenning kwaliteitsborging en lasten hoger onderwijs, 5 juli 2019
- 4 art. 5.14, eerste lid WHW

De gezondheidsscheck van het hoger onderwijs wijst uit dat de basiskwaliteit op orde is.