Andersson Elffers Felix

Rapport aan ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ervaren regeldruk rond kwaliteitszorg in het hoger onderwijs

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Andersson Elffers Felix

Datum
19 juni 2019

Opdrachtgever
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Contact
Jolien van der Vegt, j.vandervegt@aef.nl
Michiel Ehrismann, m.ehrismann@aef.nl
Danique van der Burg, d.vanderburg@aef.nl

Referentie
GO123

Inhoud

1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Onderzoeksvragen 4
1.3 Onderzoeksaanpak 5
1.4 Leeswijzer 6

2 Context van het onderzoek 7
2.1 Stelsel van kwaliteitszorg 7
2.1.1 Externe kwaliteitszorg 7
2.1.2 Interne kwaliteitszorg 9
2.1.3 Recente veranderingen in het stelsel 10
2.2 Definitie regeldruk 11

3 Hoe wordt regeldruk ervaren? 13
3.1 Algemeen beeld van regeldruk 13
3.2 Reden van belasting 14
3.3 Samengevat 17

4 Waar komt regeldruk vandaan? 18
4.1 Bronnen van regeldruk 18
4.1.1 Formele eisen 18
4.1.2 Instellingseisen 21
4.2 Bepalende mechanismen in regeldruk (bredere oorzaken) 23
4.2.1 Cumulatie van lasten 24
4.2.2 Een ruim beoordelingskader met zwaar belang 24
4.2.3 Onvoldoende (zelf)vertrouwen bij hogeronderwijsinstellingen 25
4.2.4 Onvoorspelbaarheid van panels 26
4.2.5 Continue aanpassingen in het stelsel voor kwaliteitszorg 26

5 Hoe verminderen we regeldruk? 28
5.1 Goede voorbeelden uit het hoger onderwijs uitgelicht 28
5.2 Ervaringen uit andere sectoren 29
5.2.1 Ouderenzorg 29
5.2.2 Woningcorporaties 30
5.2.3 Sportinnovatie 31

6 Conclusies 32
6.1 Belastende regels, activiteiten en processen 32
6.2 Oorsprong van ervaren regeldruk 33
6.3 Vijf mechanismen meest belastend in kwaliteitszorg 34
6.4 Hoe regeldruk op te lossen? 35

7 Aanbevelingen 36
7.1 Voorkom cumulatie van lasten: houd je aan je eigen rol 36
7.2 Benut *peer review* als vanzelfsprekend kwaliteitsinstrument in het hoger onderwijs 36
7.3 Visiteer ontwikkelingsgericht en met aandacht voor reflectie 37
7.4 Organiseer meer training aan panels voor een uniformere werkwijze 37
7.5 Hanteer het principe van verdiend vertrouwen door het hele stelsel 38

Bijlage I: Longlist regels en activiteiten 39

Bijlage II: Verantwoording enquête 40

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland streeft naar hoger onderwijs van topkwaliteit. Dit is van groot belang voor onze samenleving, onze economie en voor de ontwikkeling van studenten zelf. Om de kwaliteit te borgen, kennen de Nederlandse hogescholen en universiteiten een stelsel van kwaliteitszorg. Dit wordt uitgevoerd binnen de onderwijsinstellingen zelf, maar ook via externe accreditatie.

Kwaliteitszorg brengt regels, processen en (administratieve) activiteiten met zich mee. Deze worden uitgevoerd door professionals zoals docenten. Voor hen is kwaliteitszorg een lust en een last tegelijk. Enerzijds hechten ze veel belang aan de kwaliteit van hun onderwijs. Anderzijds ervaren ze *regeldruk* als de regels, processen en activiteiten beknellend worden.

Enige regeldruk is onvermijdelijk. Kwaliteitszorg kost nu eenmaal tijd en brengt ook administratieve activiteiten met zich mee. Echter, te veel (administratieve) regeldruk gaat ten koste van de tijd en energie die aan onderwijs zelf besteed kan worden. Bovendien kan regeldruk werkstress bij professionals veroorzaken. Dit vraagt om een goede balans.

Begin 2018 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) sectorakkoorden gesloten met universiteiten en hogescholen. In de akkoorden is afgesproken om de balans tussen kwaliteitsborging enerzijds en de (ervaren) regeldruk anderzijds te verkennen. OCW heeft daarop adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een onderzoek naar ervaren regeldruk rondom kwaliteitszorg in het hoger onderwijs uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die het ministerie van OCW heeft gesteld aan AEF zijn als volgt:

Hoofdvraag:
Welke regels, activiteiten en processen ten behoeve van kwaliteitszorg ervaren onderwijsprofessionals in het hoger onderwijs als het meest belastend?

Deelvragen:
1. Welke van deze regels, processen en activiteiten zijn te herleiden tot externe voorschriften voor kwaliteitszorg of zijn hiervan een uitwerking of nadere invulling?
a. Door wie is deze regel, activiteit of proces voorgeschreven?
b. Door wie is de uitwerking of nadere invulling voorgeschreven?

c. En wat is het motief om meer te doen dan wettelijk is vereist?
2. Welke van deze regels, processen en activiteiten zijn niet te herleiden tot externe voorschriften voor kwaliteitszorg?
a. Door wie is deze regel, activiteit of proces voorgeschreven?
b. Welk doel wordt nagestreefd met deze regel, activiteit of proces?
3. Wat maakt dat deze regels, activiteiten of processen als belastend worden ervaren?
4. Wat zijn mogelijkheden om de tien meest belastende regels, activiteiten of processen t.b.v. kwaliteitszorg aan te pakken?
a. Op welke punten kunnen instellingen hierbij van elkaar leren?
b. Wat kan het hoger onderwijs hierbij leren van andere publieke sectoren?

Scope van het onderzoek

In dit onderzoek staat *ervaren* regeldruk centraal. Dit betekent dat regeldruk wordt beschouwd als gepercipieerd verschijnsel, niet als objectief gegeven. Het onderzoek richt zich op kwaliteitszorg in hogeronderwijsinstellingen die geaccrediteerd onderwijs aanbieden. Kwaliteitszorg wordt daarbij gedefinieerd als regels en processen die kwaliteit waarborgen binnen opleidingen. Onderwijsprofessionals zijn in principe alle medewerkers van hogeronderwijsinstellingen; docenten, maar ook bijvoorbeeld kwaliteitszorgmedewerkers.

Buiten scope is:
- Regeldruk vanuit een andere oorsprong dan kwaliteitszorg voor onderwijs, zoals bijvoorbeeld regels over financiën, privacy of kwaliteitszorg voor onderzoek.
- Exacte tijdsbesteding door regeldruk. Dit onderzoek gaat na wáár medewerkers tijd aan besteden als oorzaak van ervaren regeldruk, maar kwantificering ervan is geen doel.
- Onderzoek naar specifieke oplossingen of beleidswijzigingen. De aanbevelingen die we doen zijn gebaseerd op *good practices* uit het hoger onderwijs en andere sectoren.

Dit onderzoek is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers van het ministerie, de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), de Vereniging van Nederlandse Universiteiten (VSNU) en de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb).

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in drie fasen onderverdeeld, elk met een verschillende aanpak en methoden.

Fase 1: Brede inventarisatie

In de eerste fase is geïnventariseerd welke regels en processen rondom kwaliteitszorg regeldruk kunnen veroorzaken. Zo ontstond een groslijst van regels, opgenomen in bijlage I.

Semigestructureerde interviews
Er zijn 25 semigestructureerde interviews gehouden met medewerkers van instellingen en andere organisaties die betrokken zijn bij kwaliteitszorg. Er is gekozen voor een groep met gevarieerde functies, omdat medewerkers afhankelijk van hun functie te maken krijgen met verschillende onderdelen van het kwaliteitszorgproces. In deze interviews is verkend welke regels en processen rond kwaliteitszorg de geïnterviewden als belastend ervaren.

Documentanalyse
Gedurende deze fase is ook een documentanalyse verricht op basis van wettelijke kaders en diverse documenten zoals zelfevaluaties, (intern) kwaliteitszorgbeleid, richtlijnen en andere externe voorschriften. Doel was de oorsprong van regels in de groslijst in beeld te brengen.

Fase 2: Verdieping en duiding
Tijdens de tweede fase van het onderzoek is onderzocht welke regels en processen als meest belastend worden ervaren, en waar deze regeldruk vandaan komt. Hiervoor zijn werksessies en een enquête gehouden.

Werksessies
Er zijn zes werksessies gehouden met groepen van medewerkers in het hoger onderwijs. Aan de werksessies hebben 43 mensen deelgenomen van 29 verschillende instellingen. Deze sessies hebben plaatsgevonden in Amsterdam (Universiteit van Amsterdam), Leiderdorp (Leidse Onderwijsinstellingen), Arnhem (Hogeschool Arnhem Nijmegen), Den Bosch (Fontys Hogeschool), Zwolle (Hogeschool Windesheim) en Utrecht. Wij danken bij deze de genoemde instellingen voor hun gastvrijheid. Tijdens de werksessies is van de regels uit de groslijst besproken door wie en met welk doel de regels zijn opgesteld, of deze regels te herleiden zijn tot externe voorschriften en in hoeverre de invulling van regels verschilt tussen instellingen.

Enquête
Tegelijkertijd is er een online enquête uitgezet onder alle medewerkers van Nederlandse hogeronderwijsinstellingen. De enquête is door 777 medewerkers uit de sector ingevuld. Een mooi resultaat, waar we alle respondenten en betrokkenen (die de enquête hebben verspreid) voor willen bedanken. Tegelijkertijd realiseren we dat dit slechts een heel klein deel is van het aantal onderwijsprofessionals. Bijlage II geeft een nader overzicht van de samenstelling van deze groep. In de enquête werd onder andere gevraagd welke regels als het meest belastend werden ervaren en waarom.

Fase 3: Vertaling naar oplossingen
In de laatste fase van het onderzoek is beschouwd wat goede voorbeelden en mogelijke oplossingen zijn voor regeldruk in het hoger onderwijs.

Slotbijeenkomst
Een belangrijk onderdeel van de laatste fase was de slotbijeenkomst waarvoor koepels, OCW, NVAO en onderwijsprofessionals waren uitgenodigd. Daarin werden goede voorbeelden uit het hoger onderwijs en andere sectoren gedeeld en werden oplossingsrichtingen verkend.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport leest u over de volgende onderwerpen:
- **Hoofdstuk 2** beschrijft het stelsel waarbinnen kwaliteitszorg plaatsvindt, en schetst een aantal recente ontwikkelingen.
- **Hoofdstuk 3** presenteert welke regeldruk medewerkers in het hoger onderwijs ervaren, op basis van enquêteresultaten.
- **Hoofdstuk 4** schetst de oorsprong van deze ervaren lasten, op basis van een analyse van de regels, partijen en mechanismen die tot regeldruk kunnen leiden.
- **Hoofdstuk 5** verkent welke oplossingsrichtingen er zijn om ervaren regeldruk zoveel mogelijk te beperken.
- **Hoofdstuk 6** geeft antwoord op de hoofdvraag in de conclusies.
- **Hoofdstuk 7** bevat enkele aanbevelingen voor het verminderen van regeldruk.

Dit rapport heeft twee bijlagen. Bijlage I bevat de groslijst van regels, activiteiten en processen rond kwaliteitszorg. Bijlage II geeft een overzicht van (kenmerken van) de respondenten van de enquête.

2 Context van het onderzoek

In dit hoofdstuk leest u wat de context van dit onderzoek is. Hoe is de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs ingericht, zowel intern als extern en wat zijn recente ontwikkelingen op dat vlak? Ook definiëren we regeldruk. Wat is het onderscheid tussen feitelijke en ervaren regeldruk? En waarom wordt iets als belastend ervaren?

2.1 Stelsel van kwaliteitszorg

In Nederland wordt de kwaliteitszorg voor opleidingen in het hoger onderwijs bepaald door de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), de kaders van de NVAO en Europese richtlijnen (ESG)[1]. Daarbij speelt een onderscheid tussen interne en externe kwaliteitszorg.

Aan externe kwaliteitszorg werken externe deskundigen. Hierbij zijn landelijke eisen (vanuit de NVAO) kaderstellend. Opleidingen die voldoen aan de eisen worden geaccrediteerd en krijgen daarmee recht op het uitgeven van erkende diploma's en (bij bekostigde instellingen[2]) overheidsbekostiging. Bij interne kwaliteitszorg stelt de instelling zelf kaders, doelen en procedures. Hieronder bespreken we beide vormen. Overigens is het onderscheid tussen interne en externe kwaliteitszorg niet zwartwit. Beide vormen lopen in de praktijk in elkaar over en de interne kwaliteitszorg is vaak een afgeleide van de externe kwaliteitszorg.

2.1.1 Externe kwaliteitszorg

Externe kwaliteitszorg kent grofweg twee onderdelen: *opleidingsaccreditatie* en de *Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK)*. Bij een opleidingsaccreditatie wordt gekeken naar de kwaliteitszorg binnen een opleiding en bij de ITK naar de kwaliteitszorg van een instelling als geheel. Een ITK is optioneel, maar als een instelling bij een ITK positief is beoordeeld, hoeven opleidingen van die instelling aan minder eisen te voldoen bij opleidingsaccreditaties.

Actoren

Bij externe kwaliteitszorg spelen verschillende actoren een rol. De belangrijkste zijn:

- **Opleiding**: De opleiding doorloopt het accreditatieproces. Dat vraagt inzet van docenten en opleidingsdirecteur van die opleiding, soms ondersteund door andere medewerkers.
- **Panel**: Het panel beoordeelt de opleiding en bestaat uit onafhankelijke *peers* met relevante kennis over het vakgebied, een voorzitter en een secretaris die de rapportage

[1] Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area

[2] Private instellingen (zoals de NCOI of de LOI) ontvangen geen overheidsgelden.

schrijft en fungeert als procesbewaker. De secretaris moet daartoe zijn aangewezen (geregistreerd) door de NVAO.
- **Evaluatiebureau**: Veel secretarissen zijn aangesloten bij een evaluatiebureau. Dit is geen verplichting. Sinds kort mogen de voorzitters niet meer door evaluatiebureaus worden geleverd.[3] In sommige gevallen leveren evaluatiebureaus ook ondersteuning aan opleidingen en instellingen bij accreditatietrajecten. Ook dat is niet verplicht.
- **Cluster**: Een groep van vergelijkbare opleidingen verspreid over het land. Accreditaties
- vinden vaak plaats in deze clusters. Opleidingen moeten binnen het cluster afspraken maken over welke opleiding wanneer wordt bezocht door het panel.
- **NVAO**: De Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie stelt het beoordelingskader op. De NVAO is daarnaast verantwoordelijk voor het trainen van secretarissen en het opstellen van richtlijnen voor (training van) voorzitters. Ook accordeert de NVAO de panelsamenstelling voor accreditaties. Tot slot beoordeelt de NVAO aan de hand van het (door het panel opgeleverde) visitatierapport of een opleiding wordt geaccrediteerd.

Proces

Het proces van opleidingsaccreditatie verloopt als volgt:

- **Aanvraag:** De opleiding dient een verzoek tot accreditatie in bij de NVAO. Binnen het cluster bepaalt de opleiding wanneer de visitatie plaatsvindt. Accreditaties dienen eens in de zes jaar te worden uitgevoerd.
- **Samenstelling panel:** Panels moeten worden goedgekeurd door de NVAO, in de praktijk vaak op voordracht van een evaluatiebureau. Een cluster van (vergelijkbare) opleidingen wordt beoordeeld door (deels) hetzelfde panel om een uniforme beoordeling te bevorderen. De samenstelling van een panel kent dan een ‘dakpan’-constructie.
- **Zelfevaluatie:** Een belangrijke stap in de voorbereiding op accreditatie is het schrijven van een zelfevaluatie door de opleiding. Daarin staan de sterke en zwakke punten van de opleiding.
- **Voorbereiding door panel:** Op basis van deze zelfevaluatie bestudeert het panel in hoeverre de opleiding aan de eisen voldoet. Het panel kan eventueel extra documenten aanvragen om beter inzicht te krijgen in de opleiding.
- **Visitatie:** Op basis van de aangeleverde documentatie vindt de visitatie plaats. Het panel bezoekt dan een dag lang de opleiding. De opleiding geeft het programma voor de visitatie vorm, samen met de secretaris van het panel.[4]
- **Oordeel:** Aan de hand van de documenten en de visitatie geeft het panel een oordeel over de opleiding. Dit oordeel gaat in op de standaarden in het NVAO-kader[5], zie hieronder. De secretaris werkt dit uit in een rapport.
- **Toets NVAO:** De NVAO gaat na of het rapport aan de eisen voldoet en geeft, indien dit het geval is, op basis hiervan haar eindoordeel.

Het ITK-proces kent enkele verschillen met het proces voor opleidingsaccreditatie. Het belangrijkste verschil zijn de inhoudelijke standaarden waarmee instellingen en opleidingen worden beoordeeld. Ook vindt de ITK niet plaats in clusters; er wordt voor elke ITK een apart panel samengesteld door de NVAO.[6] Het volledige panel wordt door de NVAO getraind.

[3] NVAO (2018) *Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland*. Link

[4] Wel moet er een moment zijn waarop panelleden met studenten van de opleiding kunnen spreken, en moet er na (of aan het eind van) de visitatie een ontwikkelgesprek plaatsvinden. Tijdens het ontwikkelgesprek bespreekt het panel met het opleidingsbestuur mogelijke verbeteringen die kunnen worden doorgevoerd.

[5] Vier standaarden in het beperkte kader, elf in het uitgebreide kader.

[6] Voor een Toets Nieuwe Opleiding wordt het panel ook door de NVAO samengesteld.

Standaarden

De inhoudelijke standaarden zijn een belangrijk element in het accreditatieproces. De volledige standaarden – zoals beschreven in het kader – zijn te vinden in het NVAO-kader.

Hieronder zijn de vier standaarden voor een opleidingsaccreditatie in het beperkte kader weergegeven, zoals deze door de NVAO op hoofdlijnen worden beschreven:

Standaard 1: Beoogde leerresultaten
De beoogde leerresultaten passen bij het niveau en de oriëntatie van de opleiding en zijn afgestemd op de verwachtingen van het beroepenveld en het vakgebied en op internationale eisen.

Standaard 2: Onderwijsleeromgeving
Het programma, de onderwijsleeromgeving en de kwaliteit van het docententeam maken het voor de instromende studenten mogelijk de beoogde leerresultaten te realiseren.

Standaard 3: Toetsing
De opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing.

Standaard 4: Gerealiseerde leerresultaten
De opleiding toont aan dat de beoogde leerresultaten zijn gerealiseerd.

In het uitgebreide kader zijn elf standaarden beschreven. De voornaamste verschillen met het beperkte kader zijn de instellingsbrede processen en voorzieningen – die bij opleidingen die met het beperkte kader worden beoordeeld al bij de ITK zijn behandeld. Ook kent een ITK andere standaarden. Daar wordt getoetst op ‘visie en beleid’, ‘uitvoering’, ‘evaluatie en monitoring’ en ‘ontwikkeling’.

2.1.2 Interne kwaliteitszorg

Interne kwaliteitszorg bestaat uit de activiteiten en processen die een instelling of opleiding zelf organiseert om de kwaliteit van onderwijs te waarborgen, controleren en verbeteren. Dit kan verschillende activiteiten omvatten, zoals het organiseren van cursusevaluaties, het opstellen van opleidingsjaarverslagen en het organiseren van zogeheten mid-term reviews.

Instellingen kunnen zelf bepalen hoe zij hun interne kwaliteitszorg vormgeven. Dit betekent in de praktijk dat er grote variatie is tussen instellingen, faculteiten en opleidingen in de manier waarop zij hun interne kwaliteitszorg inrichten. Zo zijn er bij sommige instellingen richtlijnen op centraal niveau over hoe toetsing moet worden georganiseerd, waar dit bij andere instellingen aan de faculteit (of de opleiding) wordt gelaten. En waar bij sommige instellingen cursusevaluaties optioneel of vormvrij zijn, worden hier bij andere instellingen centrale vereisten aan gesteld. Het is daarom lastig om een volledige en eenduidige beschrijving te geven van de interne kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.

Externe en interne kwaliteitszorg leiden samen tot een kwaliteitszorgcyclus. We hebben ervoor gekozen een ‘prototype’ instelling als uitgangspunt te nemen voor de activiteiten en regels rond interne kwaliteitszorg in de figuur hieronder. De volgende figuur schetst de kwaliteitszorgcyclus voor een periode van zes jaar[7].

[7] Per instelling kan de interne kwaliteitszorg verschillen. De figuur gaat uit van de meest voorkomende processen en regels. Zo is de ITK niet verplicht voor instellingen: dit deel van de cyclus is dus niet op elke instelling van toepassing.

Figuur 1 – Activiteiten in de interne en externe kwaliteitszorgcyclus

2.1.3 Recente veranderingen in het stelsel

Het hierboven beschreven stelsel van interne en externe kwaliteitszorg heeft de afgelopen jaren enkele veranderingen doorgemaakt.

Wet- en regelgeving continu in beweging

Hier volgt een kort overzicht van de – voor dit onderzoek – meest relevante veranderingen in de WHW en het NVAO-kader.[8]

- **2011:** Het stelsel veranderde door de *Wet aanpassing accreditatie*. Daarmee werd de ITK geïntroduceerd, werden gedifferentieerde eindoordelen (onvoldoende, voldoende, goed en excellent) ingevoerd en kwam er een mogelijkheid tot een herstelperiode voor opleidingen die in eerste instantie als onvoldoende waren beoordeeld.
- **2014:** De *Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs* verplichtte visiteren in visitatiegroepen (clusters) voor het hoger onderwijs. Er volgt een nieuw NVAO-kader, waarin toetsing als aparte standaard is opgenomen.
- **2016:** Het NVAO-kader werd bijgewerkt. Zo zijn ontwikkelgesprekken ingevoerd, kreeg zelfevaluatie een vrijere vorm en kregen instellingen meer ruimte om het programma voor visitatiedagen zelf samen te stellen.
- **2018:** De pilot 'Instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie' start. Bij dit experiment beoordeelt de NVAO alleen nog standaarden 1 en 4. De overige standaarden worden door de instelling zelf beoordeeld.
- **2019:** De *Wet accreditatie op maat* treedt in werking. Doel van de wet is om de ervaren lasten in de accreditatieprocedure te verminderen, onder andere door docenten meer vrijheid en vertrouwen te geven en studenten beter bij het proces te betrekken. Hierop wordt in december 2018 het NVAO-kader aangepast. De gedifferentieerde eindoordelen worden afgeschaft.

[8] Onderwijsinspectie (2018) *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs*. Link

Samengevat kan worden gezegd dat het stelsel continu in beweging is geweest met drie wetswijzigingen en diverse aanpassingen in het NVAO-kader binnen een periode van acht jaar.

Andere bepalende ontwikkelingen

Naast wijzigingen in de wet en het NVAO-kader, speelden er diverse ontwikkelingen in het veld die aanleiding zijn geweest voor aanpassingen in de interne en/of externe kwaliteitszorg. Zo verscheen in reactie op de diplomafraude bij Hogeschool Inholland het rapport *Vreemde ogen dwingen*.[9] Daarin werd onder andere het advies gegeven om binnen het hbo meer instellingsoverstijgend te toetsen en externen te betrekken bij het controleren van de kwaliteit van toetsing. Hoewel dit niet (allemaal) is verankerd in wet- en regelgeving, is het werken met bijvoorbeeld twee beoordelaars bij eindwerken staande praktijk geworden. In verkennende interviews werd opgemerkt dat zowel de gebeurtenissen bij Inholland als het daaropvolgende rapport bij hogescholen heeft geleid tot meer voorzichtigheid. In 2014 werden veel opleidingen in de geesteswetenschappen als onvoldoende beoordeeld bij accreditatie. Ook deze gebeurtenissen hebben volgens respondenten in interviews en werksessies geleid tot veel onzekerheid en voorzichtigheid.

2.2 Definitie regeldruk

Onderzoek van het WODC laat zien dat er geen eenduidige, breedgedragen definitie is van het begrip 'regeldruk'.[10] Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen twee soorten regeldruk:[11]

- **Feitelijke regeldruk.** Feitelijke regeldruk bestaat uit de kosten die gemaakt worden door een organisatie om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving.
- **Ervaren regeldruk.** Ervaren regeldruk bestaat uit de lasten (of: druk, irritatie) die mensen binnen een organisatie ervaren ten gevolge van (veronderstelde) wet- en regelgeving. In dit onderzoek staat de ervaren regeldruk centraal.

Het verband tussen feitelijke en ervaren regeldruk is niet eenvoudig. Sommige regels kosten feitelijk veel tijd maar veroorzaken weinig ervaren regeldruk, en vice versa. Dit is relevant met oog op mogelijke oplossingen voor ervaren regeldruk. Het terugdringen van regeldruk vraagt niet noodzakelijkerwijs om het verminderen van de tijdsinvestering, als de ervaren last elders vandaan komt.

Bepalende factoren van ervaren regeldruk

Ervaren regeldruk kan worden veroorzaakt door verschillende factoren. In dit onderzoek worden vijf mogelijke factoren onderscheiden:

- **Tijd**: De hoeveelheid tijd die een bepaald proces of een bepaalde regel kost voor een professional om uit te voeren.
- **Onduidelijkheid**: De mate waarin onduidelijk is hoe aan de regel moet worden voldaan (of hoe het proces moet worden uitgevoerd).
- **Nuttelоosheid**: Het gebrek aan gepercipieerd nut van de regel of het proces: hoe zinvol het wordt bevonden.

[9] Bruijn et al. (2012) *Vreemde ogen dwingen*. Link
[10] Van Gestel & Hertogh (2006) *Wat is regeldruk?*. Link
[11] Dit onderscheid komt voort uit: Donker van Heel et al. (2004) *Regeldruk voor OCW instellingen totaal*. Link

- **Gebrek aan ondersteuning**: De mate waarin professionals gebrek aan ondersteuning voelen. Ondersteuning kan bijvoorbeeld van ICT of collega's komen.
- **Beperking in professioneel handelen**: In hoeverre een activiteit leidt tot regeldruk omdat het in de weg komt te staan van het primaire proces.

Deze vijfdeling is gebaseerd op onderzoek van Van Kuijk en collega's[12], waarin *tijd*, *beperking in professioneel handelen* en *onduidelijkheid* naar voren komen als oorzaken van regeldruk, aangevuld met g*ebrek aan ondersteuning* en *beperking in professioneel handelen* uit andere delen van de literatuur.[13] De ervaren regeldruk is daarmee het resultaat van deze factoren samen, waarbij iedere factor een grotere of kleinere rol kan vervullen. Dat is relevant om de effectiviteit van oplossingen te vergroten. Immers, regeldruk verminderen, veroorzaakt door een enorme tijdsinvestering vraagt iets anders dan bij gebrek aan ondersteuning.

[12] Van Kuijk et al (2008) *Beleving van regeldruk in het onderwijs*. Link
[13] Zie Dorbeck-Jung & Oude Vrielink-van Heffen (2007) *Open normen en regeldruk: een bruikbaar wetgevingsconcept?* Link en Donker van Heel et al. (2004) *Regeldruk voor OCW instellingen totaal*. Link

3 Hoe wordt regeldruk ervaren?

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de deelvragen welke regels als meest belastend worden ervaren en waarom dat het geval is. We baseren ons op de enquête die is ingevuld door 777 medewerkers van verschillende hogeronderwijsinstellingen, aangevuld met informatie uit werksessies en interviews.

3.1 Algemeen beeld van regeldruk

De resultaten van de enquête[14] bieden inzicht in de ordening van verschillende regels en laten zien op welke vlakken de meeste regeldruk wordt ervaren. Allereerst is in kaart gebracht wat in algemene zin (zonder onderscheid te maken in de respondentengroep) wordt ervaren als meest belastend. Vervolgens is onderzocht of er noemenswaardige verschillen zijn in ervaren regeldruk binnen de groep respondenten op basis van diverse kenmerken.

Regeldruk rond visitatie en toetsing

In het algemeen kan worden gesteld dat de regels die het vaakst gekozen zijn als belastend, vooral betrekking hebben op de voorbereiding van opleidingsaccreditaties en het verzorgen van toetsing. Denk aan het schrijven van de zelfevaluatie ter voorbereiding op de visitatie en het opleveren van toetsmodellen. Regels en processen die te maken hebben met andersoortige interne kwaliteitszorg en (het voorbereiden van) ITK's werden beduidend minder vaak gekozen door respondenten als (meest) belastend.

Voorzichtigheid is echter geboden bij het interpreteren van deze resultaten. Er zit veel variëteit in de groep respondenten en er zijn relatief weinig respondenten betrokken bij een ITK ten opzichte van het aantal mensen dat betrokken is bij een opleidingsaccreditatie.

Geen noemenswaardig verschil tussen instellingen

In de enquête zijn eveneens vragen gesteld over de instelling waar respondenten werken, om eventuele verschillen tussen instellingen zichtbaar te kunnen maken. Uit die analyse blijkt dat de omvang van de instelling (meer of minder dan vier opleidingen), bekostigd of onbekostigd en wo of hbo, geen wezenlijk verschil maken in wat respondenten belastende regels vinden.

Ook hier is het aantal deelnemers van kleine instellingen en onbekostigde instellingen te laag om er scherpe conclusies aan te verbinden. Dit beeld wordt echter wel onderstreept in de werksessies en interviews. Wat betreft het onderscheid tussen hbo en wo geeft het aantal respondenten in de enquête voldoende basis om te constateren dat er geen noemenswaardige verschillen in belastende regels zijn tussen hogescholen en universiteiten.

[14] Om een breed beeld te krijgen zijn zo veel mogelijk instellingen gevraagd de enquête onder hun medewerkers te verspreiden. In de enquête zijn regels en activiteiten opgenomen die tijdens de verkennende interviews naar voren kwamen (bijlage 1). In bijlage 2 is een overzicht van de kenmerken van respondenten opgenomen.

Daarnaast is gekeken naar de verschillen in de functies van respondenten in relatie tot wat ze het meest belastend ervaren. Het grootste verschil bleek zichtbaar bij de groep docenten (ongeveer de helft van de respondenten), en mensen met andere functies.

Docenten ervaren regeldruk anders

Voor docenten blijken vooral regels en processen die gerelateerd zijn aan onderwijstaken als belastend te worden ervaren. De meest gekozen belastende regels door docenten zijn:

- Het organiseren van nakijkwerk
- Het opleveren van toetsmodellen
- Het beoordelen van eindwerken met twee beoordelaars
- Het opstellen van course manuals
- Het opstellen van een opleidingszelfevaluatie (ter voorbereiding op een accreditatie).

Wanneer gekeken wordt naar de meest belastende regels voor medewerkers met andere functies dan docent ziet de lijst met meest gekozen regels er anders uit. Medewerkers met andere functies zijn in dit geval alle respondenten die geen docent zijn. De functies die daarbij horen variëren van kwaliteitszorgmedewerker tot opleidingsdirecteur. Voor deze groep blijken regels en processen met betrekking tot opleidingsaccreditatie het meest belastend.

De meest gekozen regels en processen voor deze medewerkers zijn:

- Het opstellen van een opleidingszelfevaluatie (ter voorbereiding op een accreditatie)
- Het samenstellen van dossiers ter voorbereiding op een accreditatie
- Het opstellen van documenten speciaal voor accreditatie
- Het samenstellen van een accreditatiepanel (samen met andere instellingen)
- Het aanleveren van extra opgevraagde documenten voor een opleidingsvisitatie

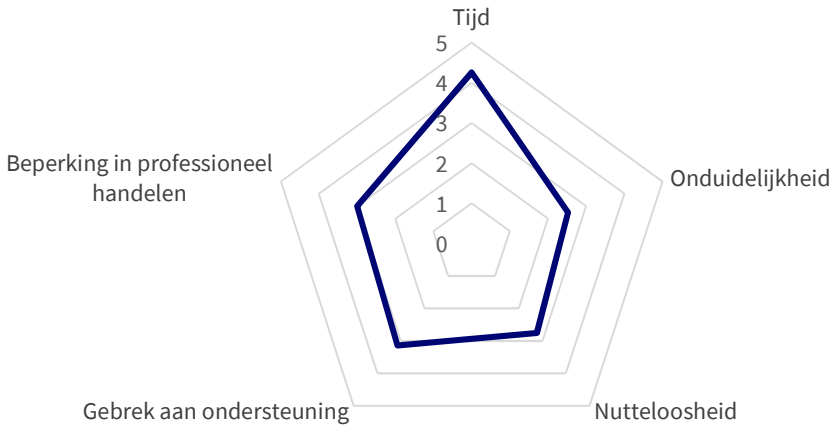
Aangezien een redelijk deel van deze medewerkers zich bezig houdt met de voorbereiding op accreditaties, is dit rijtje wellicht niet verrassend. In gesprekken hierover werd vaak benoemd dat de regeldruk bij het samenstellen van panels is toegenomen door de invoering van groepsgewijs visiteren (in clusters). Zeker in grotere clusters vraagt het veel inzet om tot een goede samenstelling met dakpanconstructie (overlappende panelleden), te komen.

Hoewel in de enquête geen vragen zijn opgenomen met betrekking tot het accreditatiestelsel in het algemeen zijn hierover veel opmerkingen gemaakt. Een deel van de respondenten geeft aan dat het huidige systeem gebaseerd is op wantrouwen en controle. In aanvulling daarop wordt ook door een deel van de docenten aangegeven dat zij vinden dat het systeem geen ruimte toelaat voor autonomie van de docent en het in de weg zit van het eigenaarschap van het gegeven onderwijs. Daarnaast worden opleidingen beoordeeld op prestaties uit het verleden en is er volgens respondenten te weinig aandacht voor verbetering en ontwikkeling.

3.2 Reden van belasting

Zoals eerder benoemd onderscheiden we een vijftal factoren die regeldruk kan veroorzaken: tijdsinvestering, nut, onduidelijkheid, gebrek aan ondersteuning en beperking in het professioneel handelen. Respondenten is gevraagd voor elk van de meest belastende regels die zij hebben gekozen aan te geven in hoeverre deze factoren een rol speelden.

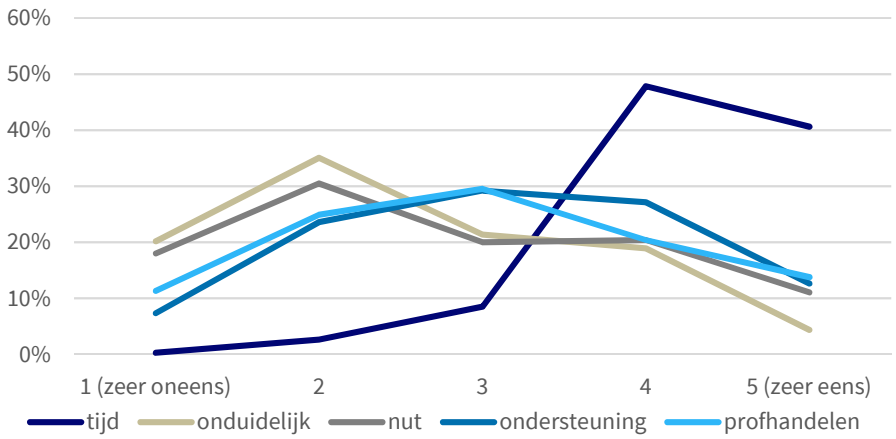
Figuur 2 geeft de gemiddelde score weer op de verschillende dimensies die in de enquête bevraagd zijn, over alle belastende regels die in de enquête zijn genoemd. Deelnemers is gevraagd om elke dimensie te scoren van zeer oneens tot zeer eens. Deze scores zijn vertaald naar een score van 0 voor ‘zeer oneens’ en een score van 5 voor ‘zeer eens’.



Figuur 2 – Gemiddelde score van belastende regels

Over het algemeen lijken tijdsbesteding en het gebrek aan ondersteuning de belangrijkste oorzaken te zijn voor ervaren regeldruk met betrekking tot regels die te maken hebben met kwaliteitszorg. Deze twee dimensies scoren beiden gemiddeld 3 of hoger. Duidelijkheid, nut en beperking van het professioneel handelen scoren gemiddeld aanzienlijk lager dan de twee voorgenoemde oorzaken.

Naast de gemiddelde score voor elk van de bevraagde oorzaken voor ervaren regeldruk is het ook interessant om te kijken naar de variatie in scores. Onderstaand figuur geeft weer hoe de gemiddelde scores per oorzaak verdeeld zijn. In deze grafiek zijn opnieuw alle regels die deelnemers hebben gekozen meegenomen.

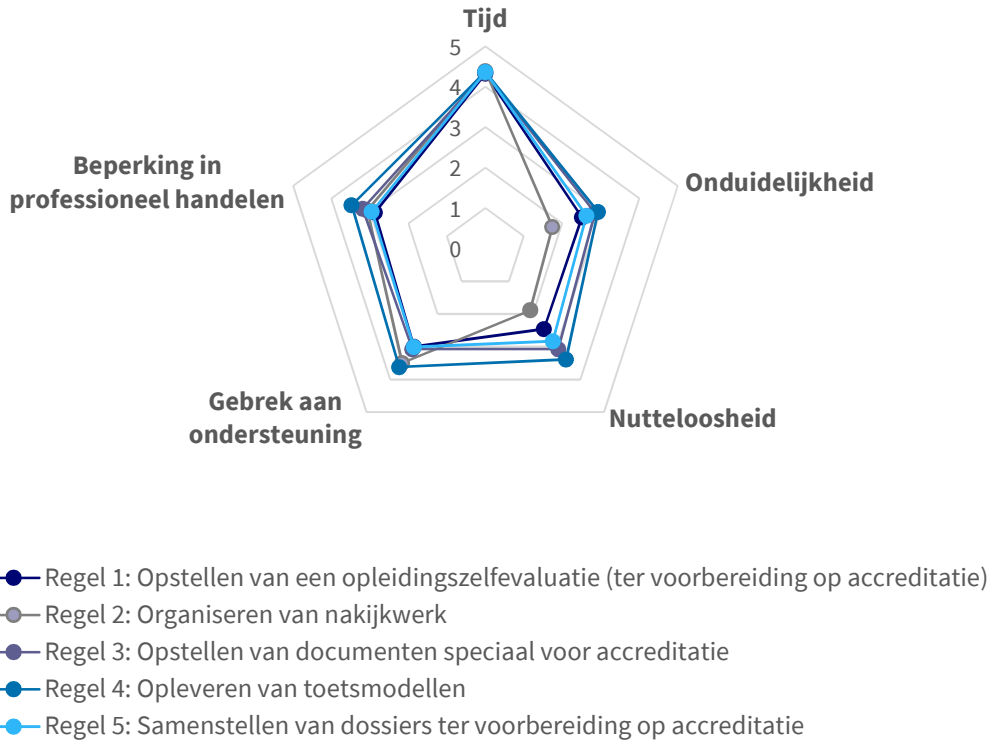


Figuur 3 – Variatie in score op verschillende oorzaken van ervaren regeldruk

De meest opvallende oorzaak is ook hier de factor tijd. In de grafiek is te zien dat in meer dan 90% van de gevallen ‘eens’ of ‘zeer eens’ werd aangegeven op de stelling dat een regel te veel tijd kost. Bij de andere vier oorzaken is de spreiding iets groter, maar ook daarbij zijn twee interessante patronen zichtbaar. Voor de oorzaken ‘gebrek aan ondersteuning’ en ‘beperking in het professioneel handelen’ is te zien dat de zowel ‘oneens’ (2) als ‘eens’ (4) in ongeveer 20- tot 30% van de gevallen werd gekozen. Over deze oorzaken ontstaat dus geen eenduidig beeld uit de enquêteresultaten.

Voor de oorzaken ‘onduidelijkheid’ en ‘nut van een activiteit’ is een ander patroon zichtbaar. Hierbij wordt juist in meer dan 50% van de gevallen ‘zeer oneens’ en ‘oneens’ aangegeven. Deze twee factoren lijken dus niet de voornaamste oorzaken van ervaren regeldruk te zijn.

Wanneer alleen de meest genoemde regels in de analyse worden meegenomen wordt een vergelijkbaar beeld zichtbaar. In figuur 4 is de score van de vijf meest genoemde regels in de enquête voor elk van bovenstaande factoren weergegeven. Opnieuw scoren de aspecten tijd en het gebrek aan ondersteuning hoog. Belemmering in het professioneel handelen en onduidelijkheid van de regel scoren aanzienlijk lager en lijken niet de belangrijkste reden te zijn dat regels en processen als belastend worden ervaren. Op de laatste dimensie die bevraagd is, het nut van een regel of proces, lopen de scores per regel meer uiteen.



Figuur 4 – Redenen voor ervaren regeldruk

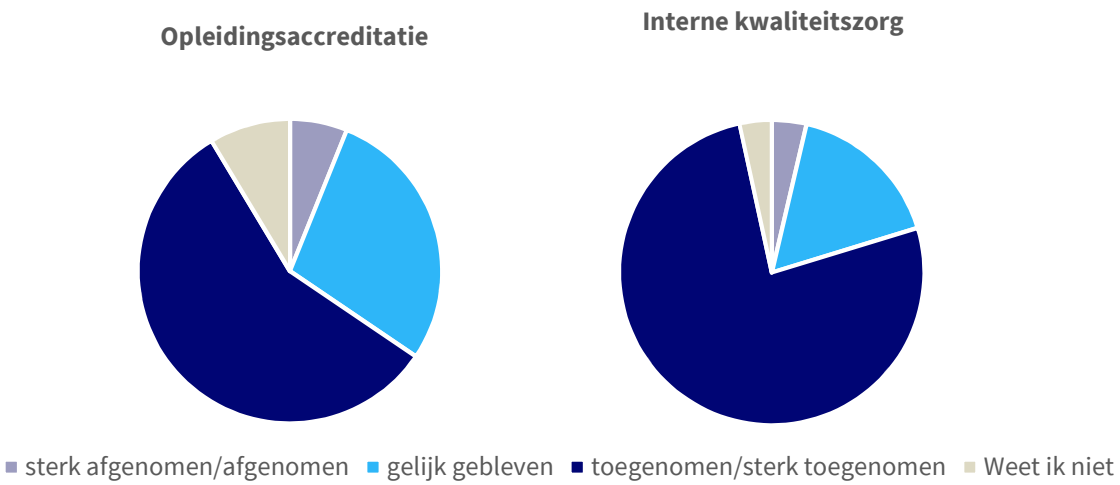
Tijdens de werksessies die in de verschillende regio’s zijn gehouden kwam een vergelijkbaar beeld naar voren. Deelnemers gaven aan dat zij het *belang en nut* van regels en processen die in het werk zijn gesteld om de kwaliteit te monitoren en bewaken vaak wel inzien, maar dat *de manier waarop* dit georganiseerd belastend is. Bij sommige instellingen zorgt hun werkwijze ervoor dat deze regels enorm tijdrovend zijn en ten koste gaan van de tijd die medewerkers kunnen besteden aan het primaire proces.

Ontwikkeling van ervaren regeldruk

Figuur 5 geeft weer hoe deelnemers aan de enquête de ontwikkeling van regeldruk in de afgelopen jaren hebben ervaren. In het linker taartdiagram zijn alleen respondenten meegenomen die hebben aangegeven betrokken te zijn (geweest) bij een opleidingsaccreditatie. Omdat het aantal respondenten dat betrokken was bij een ITK een stuk lager ligt, is ervoor gekozen om dat buiten beschouwing te laten.

Voor zowel opleidingsaccreditaties (extern) als interne kwaliteitszorg, geeft de meerderheid aan het idee te hebben dat de regeldruk in de afgelopen jaren is toegenomen of sterk is toegenomen. Hoewel in interviews is gesuggereerd dat het hbo 'onder een vergrootglas' ligt sinds de gebeurtenissen bij Inholland, komt uit de enquêteresultaten niet naar voren dat de ervaren regeldruk in het hbo meer is toegenomen dan in het wo. Van de docenten op hogescholen vindt 70,6% dat de regeldruk rondom interne kwaliteitszorg de afgelopen jaren (sterk) is toegenomen; van de docenten op universiteiten is dit 83,3%. Uit de enquête en interviews komt geen directe oorzaak van het verschil tussen wo en hbo naar voren. Mogelijk valt het verschil te verklaren door de recente aandacht voor werkdruk in het wo door de verschillende acties die zijn gehouden door de beweging 'wo in actie'.

Opvallend is dat docenten over het algemeen vaker dan medewerkers in andere functies aangegeven hebben dat zij het idee hebben dat de regeldruk rondom zowel interne als externe kwaliteitszorg is toegenomen in de afgelopen jaren. Medewerkers in andere functies geven vaker aan dat de regeldruk gelijk gebleven is in de afgelopen jaren.



Figuur 5 – De ontwikkelingen van ervaren regeldruk bij opleidingsaccreditatie en interne kwaliteitszorg

3.3 Samengevat

Individuele regels op zichzelf niet de oorzaak van regeldruk

Op basis van bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat enkele regels meer dan andere regels als belastend worden ervaren. Welke regels of activiteiten dat precies zijn hangt er vanaf wie je het vraagt. Docenten geven vaker aan activiteiten rondom toetsing belastend te vinden. Voor onderwijsprofessionals (anders dan docenten, bijvoorbeeld kwaliteitszorg-medewerkers) is de voorbereiding op een visitatie juist meer belastend. Bovendien bestaan er wezenlijke verschillen tussen instellingen in de wijze waarop het toetsbeleid of bijvoorbeeld de voorbereiding op een visitatie wordt vormgegeven. Daarom is niet goed aan te geven welke individuele regels nu daadwerkelijk de 'grootste' veroorzakers van regeldruk zijn.

In de werksessies en interviews werd beaamd dat de oorzaak van regeldruk vaak niet toe te schrijven is aan een specifieke regel of enkele regels. Het geheel van regels en processen rondom kwaliteitszorg zorgt voor een hoge regeldruk. In het volgende hoofdstuk kijken we daarom naar de oorsprong van deze regels: waar komen ze vandaan, door wie en waarom worden ze (op deze manier) ingesteld?

4 Waar komt regeldruk vandaan?

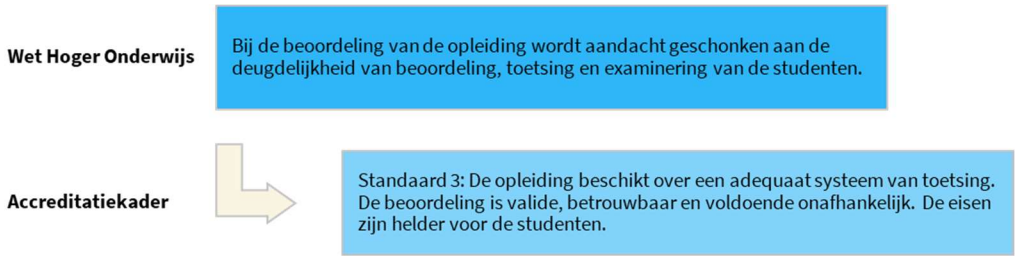
Het vorige hoofdstuk beschreef welke lasten medewerkers ervaren en waarom. De belangrijkste factor bleek hoeveel tijd ze aan (administratieve) activiteiten besteden. In dit hoofdstuk leest u waar deze lasten vandaan komen. Het geeft daarmee een antwoord op de deelvragen door wie of wat een regel is voorgeschreven en met welk motief.

4.1 Bronnen van regeldruk

Regeldruk rond (administratieve) activiteiten kan zijn oorsprong vinden in verschillende elementen. We verkennen eerst de formele eisen die wet- en regelgeving opleggen en daarna de eisen die instellingen zichzelf opleggen. Hierbij speelt niet alleen de inhoud van de regels, maar ook hoe verschillende partijen hun rol invullen.

4.1.1 Formele eisen

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn de twee belangrijkste bronnen van formele eisen de Wet op het Hoger Onderwijs (WHW) en het accreditatiekader van de NVAO. Het accreditatiekader is bedoeld om de eisen vanuit de wet nader uit te werken. Figuur 6 geeft dit schematisch weer, met als voorbeeld die eisen die wet en kader stellen aan toetsing.[15]



Figuur 6. Vertaling van WHW naar NVAO-kader

Een ruim wettelijk kader

Uit een analyse van de inhoudelijke eisen die de wet en het kader stellen, blijkt dat de eisen in de wet aan interne kwaliteitszorg ruim geformuleerd zijn. De wet stelt dat regelmatige kwaliteitszorg een voorwaarde is voor bekostiging en raadverlening. De Raad van Toezicht, medezeggenschap van studenten en medezeggenschap van medewerkers hebben een wettelijke taak rond kwaliteitszorg. Hoe kwaliteitszorg er inhoudelijk uit moet zien, wordt echter niet op detailniveau uitgewerkt door de wet.

[15] WHW, art. 5.23.3

Er zijn slechts twee eisen, en die zijn ruim geformuleerd:

- De kwaliteitszorg geschiedt mede aan de hand van het oordeel van studenten
- De kwaliteitszorg wordt mede uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen. In de praktijk wordt hieraan voldaan door accreditatie, waar per definitie onafhankelijke deskundigen bij betrokken zijn.

Over opleidingsaccreditatie en de ITK (Instellingstoets Kwaliteitszorg) in het bijzonder is de wet iets specifieker. Er gaan verschillende artikelen over accreditatie, maar die stellen vooral vormeisen. Vormeisen bespreken bijvoorbeeld hoe een aanvraag moet worden ingediend. Uit dit onderzoek blijkt dat dergelijke vormeisen nauwelijks regeldruk met zich meebrengen. Een uitzondering zijn vormeisen aan de samenstelling van de visitatiecommissie.

De inhoudelijke eisen aan accreditatie zijn beperkt tot een lijst van zeven kwaliteitsaspecten waar opleidingen op beoordeeld worden. Deze zijn ruim geformuleerd; 'de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma' is bijvoorbeeld één van de zeven aspecten. De wet laat het over aan het accreditatiekader om nader uit te werken waarop en hoe deze aspecten precies worden beoordeeld.

Ook accreditatiekader ruim geformuleerd

Uit onze analyse blijkt dat het accreditatiekader de wet inderdaad verder uitwerkt, maar daarbij niet in details treedt. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 wordt de kern van het kader gevormd door tien ofwel vier standaarden. Aanvullend op deze standaarden zijn er vormeisen aan het proces van accreditatie.

De standaarden worden niet verder inhoudelijk uitgewerkt; het kader licht kort toe hoe de standaarden geïnterpreteerd moeten worden, maar gaat niet in detail. Bijvoorbeeld: Het kader stelt in standaard 1 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 opleidingsvisie 'breed gedragen' is.

Het kader moet vrijheid bieden

De NVAO heeft aangegeven dat deze ruime manier van kaderstelling bewust is: het geeft instellingen de vrijheid om hun eigen opleidingsvisie op te stellen, zonder al te veel regels over hoe die eruit moet zien. Daarmee wordt ook beoogd te voorkomen dat opleidingen die inhoudelijk sterk van elkaar verschillen, in eenzelfde keurslijf worden geduwd dat hen allemaal net niet past.

Een deel van het accreditatiekader kent bepalingen die erop gericht zijn om lasten juist te beperken. Zo staat in het kader vermeld dat accreditatiepanels terughoudendheid betrachten bij het opvragen van extra informatie, en geen informatie mogen opvragen anders dan wat er al beschikbaar is bij de opleiding. Ook is er een maximum aantal bladzijden gesteld aan de zelfevaluatie. In de praktijk leiden dit soort bepalingen echter niet altijd tot minder ervaren regeldruk; het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

Zowel de wet als het accreditatiekader behandelen alle instellingen in principe gelijk. Er zijn geen verschillen in formele eisen tussen hogescholen en universiteiten, onbekostigde en bekostigde instellingen of grote en kleine instellingen. In het geval van onbekostigde instellingen veroorzaakt dit soms verwarring; zo is er daar geen sprake van opleidings-commissies, terwijl accreditatiepanels hier wel van uitgaan.

Weinig directe lastendruk vanuit de wet en het kader

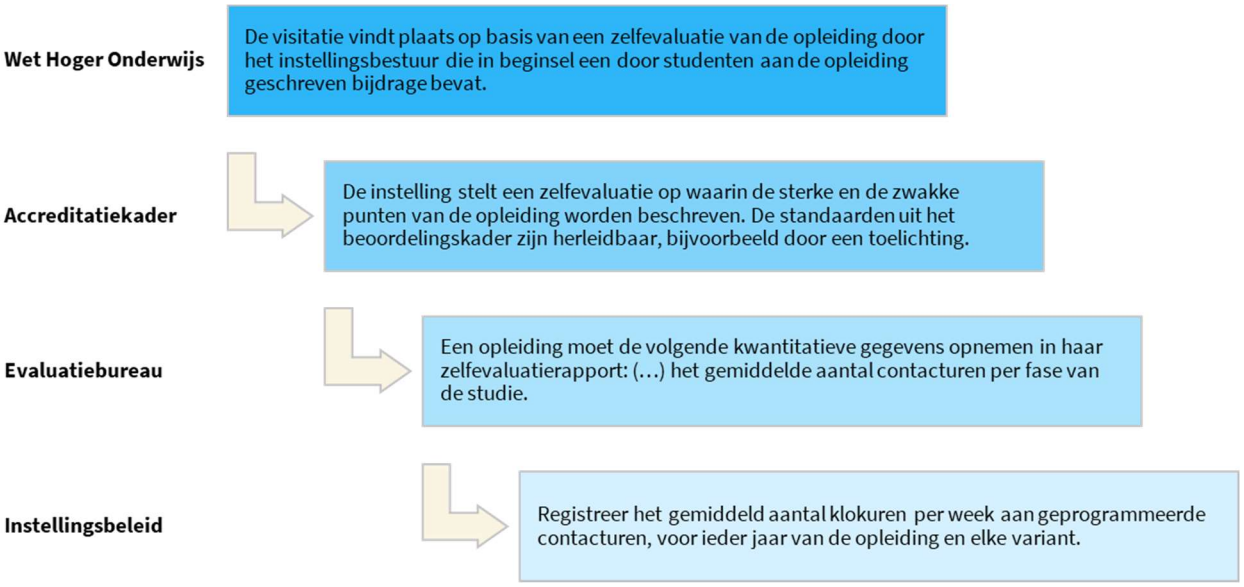
Samengevat laat deskresearch zien dat de wet en het accreditatiekader samen niet veel specifieke regels stellen waaraan kwaliteitszorg moet voldoen. Dit beeld komt ook naar voren in interviews en werksessies met medewerkers. Daarin zijn niet veel specifieke regels uit het kader of de wet genoemd die direct tot regeldruk leiden. Geïnterviewden verwezen meer naar het kwaliteitszorgstelsel als geheel en de combinatie van regels, dan naar specifieke bepalingen.

Een indirect effect op de regeldruk

Hoewel de *directe* regeldruk vanuit formele regels beperkt is, kunnen de wet en het kader wel een *indirect* effect hebben. Bijvoorbeeld: de wet stelt zelf weinig specifieke regels aan accreditatie, maar stelt wel dat accreditatie moet plaatsvinden. Daardoor creëert de wet een situatie waar regeldruk kan ontstaan op lagere niveaus. In het geval van accreditatie wordt het eerstvolgende niveau gevormd door panels, met secretarissen vanuit evaluatiebureaus.

In theorie is het niet aan panels of evaluatiebureaus om zelf criteria te formuleren waarop het panel zijn oordeel baseert. Zij dienen de wet en het kader te volgen. Echter, in de praktijk gebeurt dit wel en operationaliseren (en concretiseren) panels de (ruim geformuleerde) eisen uit de wet en het kader om tot een oordeel te komen. Ook stellen sommige evaluatiebureaus richtlijnen op waarin zij bepaalde eisen voor hun secretarissen en/of de opleidingen die zij ondersteunen, concretiseren. In sommige gevallen wordt dit zelfs door opleidingen gevraagd als 'houvast' voor de accreditatie.

Figuur 7 schetst hoe dit proces kan verlopen voor eisen die aan zelfevaluaties worden gesteld.



Figuur 7

Vertaling van wettelijke eisen levert extra druk op

In dit voorbeeld operationaliseert het evaluatiebureau de NVAO-eisen aan zelfevaluaties en standaard 2 door te vragen dat instellingen rapporteren over het gemiddelde aantal contacturen. Als instellingen daaraan willen voldoen, moet een medewerker deze contacturen registeren. Het woord 'contacturen' komt echter in de wet en het kader niet voor. Hierdoor worden evaluatiebureaus en panels in de praktijk soms een kaderstellende partij, terwijl zij in theorie alleen uitvoerend zijn.

Panels een bepalende rol in de vertaling

De ruime formulering van eisen in de wet en het kader heeft voordelen. In veel andere sectoren is accreditatie of certificering alleen *procesmatig* (bijvoorbeeld: 'er moet een visie zijn'). In het hoger onderwijs beoordelen panels ook *inhoudelijk* of iets voldoende is (bijvoorbeeld: 'de visie moet hoogwaardig onderwijs goed borgen'). Dat is alleen mogelijk omdat panels en hun secretarissen de eisen vanuit het kader zelf inhoudelijk operationaliseren, specifiek voor hun vakgebied.[16] In interviews werd de ruimte voor panels op zichzelf weinig ter discussie gesteld, wel de manier waarop deze wordt ingevuld.

De manier van werken heeft echter ook nadelen. In werksessies zijn situaties benoemd waar de ruimte voor panels om zelf het NVAO-kader te operationaliseren leidt tot regeldruk:

- Sommige panels vragen teveel informatie van instellingen. Het opleveren van dergelijke informatie kost tijd.
- Sommige panels eisen een te hoge kwaliteit van documenten zoals jaarverslagen of visies, waardoor er onevenredig veel tijd aan dergelijke documenten wordt besteed.
- Sommige panels focussen zich op enkele (detail)aspecten van een opleiding. Instellingen proberen dit te ondervangen door op elk denkbaar deelaspect diepgaande informatie te verzamelen.

Afhankelijkheden in het stelsel in de weg

De wet en het kader bieden weinig aanknopingspunten om dit tegen te gaan. Bovendien is het voor opleidingen erg moeilijk om in discussie te gaan met (of informatieverstrekking te weigeren aan) het panel dat hen beoordeelt. De afhankelijkheidsrelatie tussen instellingen en panels, maar ook met de (secretarissen vanuit) evaluatiebureaus maakt dit ingewikkeld. Tegelijkertijd ziet de NVAO weinig van het functioneren van panels, hun secretarissen en evaluatiebureaus om hierop bij te sturen.

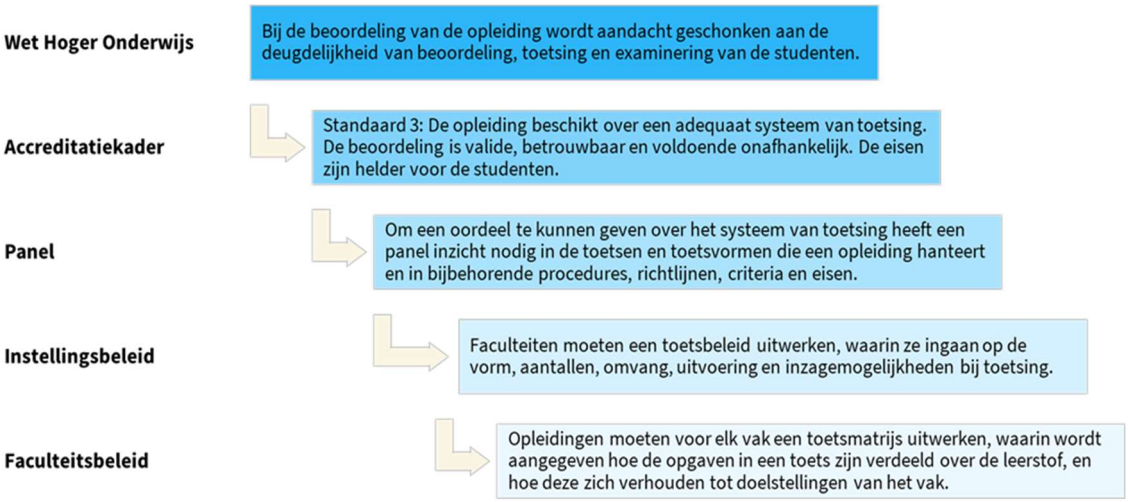
Instructie over de intentie van het kader cruciaal

Het is daarom vooral aan de NVAO om de voorzitters en secretarissen goed te trainen en aan hen om op hun beurt de panelleden juist te instrueren. Uit werksessies komt soms naar voren dat dit hen vaak lukt, maar soms ook niet. In Nederland zijn er zo'n 150 secretarissen actief (overigens zijn er ruim 250 geregistreerd) en hun aanpak verschilt onderling. De NVAO traint secretarissen en voorzitters, en panelleden via een 'train de trainer' aanpak. Echter, de NVAO geeft aan dat de beschikbare capaciteit en tijd voor de training en instructie onvoldoende is om secretarissen goed de bedoeling achter het beoordelingskader mee te geven en daarmee een uniformere (wijze van) beoordeling te bereiken en bovenstaande onwenselijke situaties tegen te gaan. Paragraaf 4.2 hier verder op in.

4.1.2 Instellingseisen

Eisen aan medewerkers uit het hoger onderwijs komen niet alleen voort uit formele kaders. Ook instellingen maken beleid voor kwaliteitszorg en stellen regels op. Deels als vertaling van de formele kaders, deels als eigen invulling. Dit gebeurt vaak op meerdere niveaus, zoals op instellingsniveau, op faculteitsniveau en/of op opleidingsniveau.
De volgende figuur geeft dit schematisch weer, met als voorbeeld een deel van de eisen die op instellings- en faculteitsniveau aan toetsing worden gesteld. In werksessies is nagegaan hoe en waarom dergelijke regels tot stand komen.

[16] De opleidingen verschillen te veel van elkaar om inhoudelijke eisen in het NVAO-kader zelf te operationaliseren. Dat kunnen de panels (en hun secretarissen) beter zelf per studie doen. Bijvoorbeeld: als de studies Duits en Frans evenveel contacturen hebben, kan het panel voor Duits dit voldoende vinden, en het panel voor Frans hetzelfde aantal onvoldoende – elk op basis van hun eigen expertise in hun eigen vakgebied.



Figuur 8

Instellingseisen ten dele afgeleid van het kader

Sommige regels en beleid van instellingen zijn een rechtstreekse vertaling van de wet of het accreditatiekader. Andere regels zijn op eigen initiatief opgesteld, bijvoorbeeld omdat de instelling zelf ergens (extra) belang hecht.

De meeste regels vallen tussen één van deze uitersten in: ze zijn geen rechtstreekse vertaling van het accreditatiekader, maar zijn wel (deels) opgesteld om de accreditatie te kunnen doorlopen. De bovenstaande figuur geeft een voorbeeld van deze laatste categorie. De woorden ‘toetsbeleid’ en ‘toetsmatrijs’ komen niet voor in de wet of het accreditatiekader. Toch blijkt uit interviews en werksessies dat dergelijke documenten in bijna alle instellingen worden opgesteld.[17]

Dat is deels omdat instellingen het belangrijk vinden dat hun opleidingen gestructureerd, gedocumenteerd en uniform toetsen opstellen. En deels omdat er in de accreditatie wordt nagegaan of toetsing goed verloopt. Een logische manier om dat aan te tonen, is door een toetsbeleid op te stellen. Veel panels verwachten dat ook (de volgende sectie gaat hier verder op in). Hoewel de formele kaders het dus niet letterlijk eisen, geven medewerkers op alle niveaus aan dat ze zich *in feite* verplicht voelen om dit soort documenten te schrijven.

Dit speelt niet alleen bij toetsing, maar ook bij allerlei andere (deels) administratieve activiteiten zoals course manuals, ontwikkelbeleid, reglementen, jaarverslagen, evaluaties. Het geldt ook voor uitvoeringseisen, zoals het aantal surveilleerders bij toetsen en de regel om eindwerken door twee beoordelaars te beoordelen. Welke eisen ze precies stellen aan deze activiteiten, verschilt per instelling.

Instellingseisen in de praktijk zeer verschillend

Er is geen goed landelijk beeld te geven welke eisen instellingen precies zelf opstellen. Daarvoor zijn verschillende redenen te geven:

- De vorm die regels kunnen hebben verschilt te veel voor algemene uitspraken.
- Het aantal onderwerpen en domeinen waar regels betrekking op hebben is te groot.

[17] Soms gebeurt dit onder een andere naam; bijvoorbeeld ‘toetsplan’, ‘toetsprogramma’, ‘toetskwaliteit’, ‘toetsdossier’ of ‘toetsarchivering’.

- De plek in de organisatie waar regels worden opgesteld varieert te veel.[18]

In het algemeen is alleen te zeggen dat alle instellingen (nadere) regels opleggen en daarmee meer eisen stellen dan sec de kaders van de wet en het accreditatiekader – al is een belangrijk deel in feite een operationalisering van deze formele kaders.

Verder komt er uit de analyse vooral veel variatie tussen instellingen naar voren. De regels die zij opstellen voor kwaliteitszorg verschillen niet alleen in vorm, maar ook in inhoud. Sommige regels kosten veel tijd of perken de handelingsvrijheid van professionals sterk in. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 kunnen ze daarmee veel ervaren regeldruk veroorzaken. Andere regels zijn juist veel vrijer.

Een aantal voorbeelden hiervan:

- Sommige instellingen stellen op instellingsniveau gedetailleerde eisen aan alle toetsen, tot aan regels over hoeveel antwoordmogelijkheden een multiple choicevraag moet bevatten. Andere instellingen laten dit soort keuzes aan docenten zelf.
- Sommige instellingen stellen het verplicht dat opleidingen een proefvisitatie uitvoeren met alle betrokkenen (ook externen). Soms zelfs proef-proefvisitaties. Een formeel verslag is dan verplicht. Andere instellingen laten hun opleidingen hierin helemaal vrij.
- Sommige instellingen verplichten al hun opleidingen om alle zelfevaluaties te laten vaststellen door het College van Bestuur. Bij andere instellingen kunnen deze worden vastgesteld door een hoogleraar van de opleiding zelf.
- Sommige instellingen stellen veel eisen aan de Onderwijs- en Examen Reglementen van opleidingen, maar bieden geen hulp bij het schrijven ervan. Andere instellingen bieden handige invultemplates voor een OER. Hoe hun opleidingen die invullen, staat hen vrij.
- Enkele instellingen kiezen er bewust voor om niet (meer) mee te doen aan ITK's, omdat ze inschatten dat dit per saldo tijd bespaart. Andere instellingen doen juist wel mee; het kost ondersteunende medewerkers meer tijd, maar ontlast juist docenten.
- Sommige instellingen werken archieven eenmalig bij om te voldoen aan accreditatie. Andere instellingen zien het bijhouden van archieven als deel van hun interne kwaliteitzorgcyclus en houden deze continu bij.

4.2 Bepalende mechanismen in regeldruk (bredere oorzaken)

Zoals hiervoor blijkt is de regeldruk zoals die wordt ervaren in het hoger onderwijs niet zozeer toe te wijzen aan specifieke organisaties of actoren in het stelsel. De inrichting van het stelsel in combinatie met de wijze waarop actoren hun rol invullen, blijkt echter wel bepalend.

In dit onderzoek is een vijftal van deze 'mechanismen' naar voren gekomen, die van invloed zijn op de ervaren regeldruk, en deels in elkaars verlengde liggen:

- een cumulatie van lasten door samenspel van actoren
- een ruim beoordelingskader met een zwaar belang
- onvoldoende (zelf)vertrouwen bij instellingen
- onvoorspelbaarheid van panels
- continue aanpassingen in het stelsel voor kwaliteitszorg.

[18] De organisatiestructuur van universiteiten en hogescholen verschilt per instelling. Sommige instellingen kennen een niveau van 'faculteiten' anderen niet. Sommige instellingen kennen aparte stafafdelingen kwaliteitszorg, andere niet.

4.2.1 Cumulatie van lasten

Allereerst is de ervaren regeldruk voor een groot deel het resultaat van het samenspel van de vele partijen die betrokken zijn in het stelsel van kwaliteitszorg. Zij zorgen er (ieder voor zich) voor dat een regel steeds (verder) vertaald wordt naar een ander 'niveau' waarbij lasten kunnen worden toegevoegd, zoals in de voorgaande paragraaf is gevisualiseerd.

Actoren op de stoel van een ander

Deze vorm van cumulatie is deels begrijpelijk: de abstracte en ruime formulering van regelgeving moet worden geoperationaliseerd en zo vertaald worden naar de praktijk. Soms gaan partijen daarmee echter op de stoel van een ander zitten en voegen – onnodig – extra lasten toe in het kwaliteitszorgproces. Deze vertaalslag kan in de praktijk leiden tot activiteiten die niet noodzakelijk zijn volgens de regelgeving.

4.2.2 Een ruim beoordelingskader met zwaar belang

In de afgelopen jaren is het beoordelingskader meermaals aangepast om de ruimte te vergroten die instellingen hebben om hun eigen kwaliteit te borgen. Met name in het kader van september 2016 zijn relevante wijzigingen doorgevoerd die moeten leiden tot het 'beoordelen op basis van vertrouwen in de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs'. Ook de zinsnede dat 'bestaande documenten kunnen volstaan om de kwaliteit, kennis en kunde aan te tonen van hen die het onderwijs vormgeven' dient ertoe instellingen hun eigen kwaliteitszorg in te laten richten.

Ruimte levert nog geen gevoel van vrijheid op

Het ministerie en de NVAO hebben met verschillende wijzigingen in wet- en regelgeving getracht hogeronderwijsinstellingen meer vrijheid te bieden en de administratieve regeldruk te verminderen. De ruimte die het kader zou moeten scheppen geeft instellingen echter niet direct het gevoel van (meer) vrijheid en vermindering van regeldruk. Dit wordt onderschreven door de resultaten uit de enquête.

Uit gesprekken en werksessies blijkt echt dat dit niet zozeer te maken heeft met de inhoud van het kader (en hoe voorschrijvend dit is), maar juist met het belang dat er wordt gehecht aan de functie van het kader: een beoordeling met heldere uitkomst, wel of geen accreditatie voor het verlenen van graden. Eens per zes jaar wordt iedere opleiding hierop beoordeeld en 'afgerekend'.

Beoordeling weegt zwaar voor instellingen

Ook de NVAO erkent dit: 'Tegelijkertijd dient het stelsel voldoende robuust te zijn om de kwaliteit van opleidingen en instellingen te waarborgen, verbetering te kunnen afdwingen en de geboden kwaliteit zichtbaar te maken voor studenten, werkgevers en de samenleving.' Dit belang weegt zwaar voor de 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. Een minder ruim kader evenmin.

De NVAO merkt in haar beoordelingskader overigens wel op dat 'de open opzet en uitwerking het kwaliteitszorgstelsel flexibeler [maken] en leiden tot minder administratieve lasten. Het kader gaat uit van vertrouwen én van zelfvertrouwen.' De laatste zin is een cruciale toevoeging. Om de ruimte te durven benutten moet je óók stevig in je schoenen staan. Dit lijkt nog niet overal de praktijk te zijn.

Meer aandacht voor ontwikkeling nog geen succes

Het ontwikkelgesprek is ingevoerd om de opleiding ruimte te geven met een panel te kunnen reflecteren op hun ontwikkelpunten. Uit interviews en werksessies bleek echter dat in de

huidige vorm vaak niet als zinvol wordt gezien. Betrokkenen geven aan dat het gesprek te beperkt is (een half uur), dit te dicht op de beoordeling in de visitatie zit om tot echte reflectie over te gaan (dit moment is niet verplicht, maar wordt om financiële en praktische redenen vaak zo gekozen) en er teveel druk op ligt om een open gesprek te voeren (het verslag wordt gepubliceerd).

4.2.3 Onvoldoende (zelf)vertrouwen bij hogeronderwijsinstellingen

Het overgrote deel van de respondenten herkent het beeld van een gemiddelde visitatie: een dag waarop de opleiding alles uit de kast trekt na 1,5 jaar intensieve voorbereiding en waarop het panel (in de woorden van een panellid) 'het hele circus voorbij ziet komen'. De druk ligt hoog bij een visitatie en veel opleidingen kiezen ervoor niets aan het toeval over te laten. Dat hangt sterk samen met het hierboven beschreven belang dat wordt gehecht aan een accreditatie.

Vanzelfsprekend zijn hierop uitzonderingen; de inspectie concludeerde al eerder dat opleidingen die de kwaliteitszorg zelf goed hebben ingericht ook minder lasten ervaren rond het accreditatieproces. Ze hoeven niet alles uit de kast te trekken, maar vertrouwen op hun eigen oordeel van de kwaliteit van de opleiding. Daarbij is de rol van het management binnen een instelling cruciaal. Van College van Bestuur (CvB) tot opleidingsdirecteur.

Bepalende rol management voor het vertrouwen

Zij zijn degenen die bepalend kunnen zijn in de kwaliteitscultuur bij een opleiding, faculteit en breed binnen de instelling en voor het zelfvertrouwen. In sommige gevallen – zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven - hebben ze een rol in het dichttimmeren van de interne kwaliteitszorg, in andere gevallen juist in het beperken van het aantal 'extra' opgeleverde documenten voor een visitatie. In positieve zin kunnen ze dus de ervaren regeldruk verminderen door opleidingen te stimuleren een eigen oordeel te vormen over de kwaliteit en hoe dit verbeterd kan worden. En daarop te vertrouwen op het moment van accreditatie.

Wat niet helpt op dit punt, is dat de doorlooptijd van (opleidings-)directeuren vaak minder is dan zes jaar. Met andere woorden: er zijn maar weinig leidinggevenden en bestuurders die de kwaliteitszorgcyclus met de zes-jaarlijkse accreditatie volledig hebben doorlopen en kunnen voortbouwen op hun eerdere ervaringen. In plaats daarvan zullen ze het wiel opnieuw moeten uitvinden en dit bemoeilijkt het voor een manager goed in te schatten hoeveel 'risico' een opleiding kan nemen in het borgen van hun kwaliteit door dit op eigen wijze in te vullen.

Peer review te weinig in de cultuur van het hoger onderwijs

De *peer review* van een visitatie is echter ook een 'zwaar' moment omdat maar daarbuiten maar weinig *peer review* plaatsvindt in het hoger onderwijs. Bij elkaar een kijkje nemen en anderen vragen om te reflecteren op eigen ontwikkeling zit onvoldoende in de cultuur. Daardoor is men geneigd de visitatie te zien als uitzonderlijk 'examen' in plaats van een vorm van (meer gebruikelijke) *peer review*. De voorbereiding van een visitatie wordt nauwgezet voorgeschreven of er wordt nóg meer gewicht aan gehangen door ook het eigen bestuur akkoord te laten gaan met deze voorbereiding (b.v. de zelfevaluatie).

Een andere factor die bijdraagt aan deze onzekerheid is dat slechte ervaringen met accreditatie sneller rondgaan dan goede ervaringen. Wanneer zulke negatieve ervaringen de ronde doen kunnen opleidingen hierop reageren door het zekere voor het onzekere te nemen – om zo de situatie waarover ze hebben gehoord te voorkomen. Tevens ervaren instellingen onvoldoende vertrouwen van andere instituties in (de kwaliteit van) het hoger onderwijs – wat ook bijdraagt aan onzekerheid.

Dit heeft tot gevolg dat de interne kwaliteitszorg volgens respondenten veelal is ingericht op basis van de externe kwaliteitszorg en voorschriften vanuit het NVAO-kader. In plaats van dat een instelling de wijze van kwaliteitsborging eigenstandig bepaalt. Overigens hoeft dit niet te betekenen dat de kwaliteitsborging dan niet goed is. Wel blijkt uit diverse gesprekken dat opleidingen die hun kwaliteit zelf regelmatig tegen het licht houden en werken aan verbetering ook minder regeldruk ervaren en meer vertrouwen in de eigen kwaliteit hebben.

4.2.4 Onvoorspelbaarheid van panels

Wat over het algemeen niet bijdraagt aan het zelfvertrouwen van instellingen is een zekere mate van onvoorspelbaarheid in het gedrag van panels en in hun beoordeling. Hoewel de samenstelling van panels grotendeels door de instelling of opleiding zelf kan worden bepaald, is het niet goed te voorspellen hoe dat uitpakt, blijkt uit gesprekken.

Verschillende voorbeelden kwamen voorbij in de werksessies en interviews over panels die nog kort voorafgaand aan de visitatie een groot aantal extra documenten opvroegen, en over panelleden die tijdens de dag niet voorbij hun stokpaardjes kwamen en alsmaar doorgingen op een specifiek onderwerp. Hoewel het eerste voorbeeld duidelijker verband houdt met de regeldruk dan het tweede, draagt de onvoorspelbaarheid van een panel in algemene zin hier wel aan bij. Met name in combinatie met de hierboven genoemde mechanismen, zoals onvoldoende vertrouwen.

Veel panelleden, weinig uniforme voorbereiding

Redenen voor deze onvoorspelbaarheid lopen uiteen. Allereerst wordt de grote groep panelleden niet getraind en (zeer) beperkt geïnstrueerd. Veel panelleden zijn slechts voor enkele visitaties en alleen in hun cluster actief, waardoor de groep panelleden doorlopend sterk wisselt. Vaak hangt het af van de secretaris van het panel of en in welke mate de leden worden getraind. Op hun beurt hebben de secretarissen dus een belangrijke taak in het bewaken dat een panel ‘in z’n rol’ blijft. Niet alle secretarissen bieden voldoende tegenwicht aan panelleden die een eigen koers willen varen, hoorden we regelmatig.

Bovendien heeft de NVAO zeer weinig zicht op wat de visitatiepanels doen en hoe ze hun taak uitvoeren. De NVAO heeft evenmin veel zicht op wat de secretarissen doen om hun rol goed te vervullen. Concreet ziet de NVAO alleen het product van de secretaris: het rapport. In hoeverre de secretarissen en panels hun andere rollen vervullen in de beoordeling en tijdens de visitatie van een instelling of opleiding is maar zeer beperkt zichtbaar voor de NVAO[19].

4.2.5 Continue aanpassingen in het stelsel voor kwaliteitszorg

Over het algemeen worden de recente ontwikkelingen in het stelsel voor kwaliteitszorg gezien als positief: een (steeds iets) ruimer geformuleerd accreditatiekader, met vrijheid voor eigen invulling en eigenaarschap bij docenten, en meer aandacht voor ontwikkeling en verbetering.

Aanpassingen vragen tijd

De keerzijde van wijzigingen in wet- en regelgeving is dat de betrokkenen, van panelleden tot docenten, genoodzaakt zijn om zich regelmatig te verdiepen in de nieuwe regels wet- en regelgeving en daar hun werk(wijzen) mogelijk eventueel op aan te passen. Denk bijvoorbeeld aan de versterking van de rol van de examencommissies in het hoger onderwijs die voortvloeit uit de wet. In dit geval wordt de volledige ‘trap’ bewandeld waarin de regel vertaald wordt naar een andere partij en waar cumulatie van lasten kan ontstaan. Dit heeft tijd nodig voordat het praktijk is.

[19] Hoewel de NVAO het proces zelf niet kan waarnemen, wordt in het rapport wel de werkwijze van het panel beschreven.

Aanpassingen beperken het zelfvertrouwen

Er is een periode van aanpassing en gewenning voordat een nieuwe regel daadwerkelijk een nieuwe werkwijze en lopende praktijk is geworden. Betrokkenen moeten ervaring opbouwen en vertrouwen krijgen dat ze op de juiste wijze uitvoering (kunnen) geven aan de nieuwe regel. Dat is lastig als het gaat om de externe kwaliteitszorg die een frequentie kent van zes jaar. In de praktijk wordt in een zes-jaarlijkse cyclus van accreditatie zowel de wet- als regelgeving (NVAO-kader) in meer of mindere mate gewijzigd. De omstandigheden waaronder een opleiding of instelling een visitatieproces ingaat, zullen dus nagenoeg altijd gewijzigd zijn ten opzichte van de voorgaande keer. Dit zorgt ervoor dat men – ongeacht de precieze wijzigingen – het proces als meer belastend kan ervaren. Er is immers nog geen (goede) ervaring voorhanden met het nieuwe kader/regelgeving, waar men op kan bouwen.

Complexe overgangssituaties leveren lasten op

Daarnaast kan de overgangsperiode naar een nieuwe wet of kader, in de praktijk ook nog ingewikkelde situaties, onzekerheid en extra regeldruk opleveren. Denk aan de beoordeling van een opleiding die was aangevraagd tijdens een ‘oud’ kader, terwijl ondertussen een nieuw kader is geïntroduceerd. Het kan dan zijn dat binnen de instelling het nieuwe kader vertaald wordt en de opleiding dat gevraagd wordt te implementeren, maar ook het ‘oude kader’ nog als handleiding gebruikt voor de voorbereiding op de visitatie.

5 Hoe verminderen we regeldruk?

In dit hoofdstuk leest u over aanknopingspunten voor het verminderen van regeldruk. Welke goede voorbeelden zijn we in het onderzoek tegengekomen waardoor onderwijsprofessionals minder regeldruk ervaren? En wat kunnen we leren van *good practices* van kwaliteitszorg in andere sectoren?

5.1 Goede voorbeelden uit het hoger onderwijs uitgelicht

In deze paragraaf delen we verschillende goede voorbeelden (*good practices*) van instellingen die regeldruk beperken. Deze zijn naar voren zijn gekomen in werksessies en interviews en dienen als inspiratie. Belangrijk is de context waarin het plaatsvindt, omdat deze mede bepalend is voor het succes van een aanpak of maatregel; eenzelfde aanpak werkt niet voor elke instelling hetzelfde. Desondanks lijkt er een aantal gemene delers te benoemen in de goede voorbeelden van universiteiten en hogescholen.

Kritische houding van instellingen tegenover eigen regels

Tijdens een van de werksessies kwam het voorbeeld naar voren van een instelling die een werkgroep heeft opgericht waar medewerkers terecht kunnen voor klachten rondom administratieve lasten. Het doel van deze werkgroep is tweeledig: overbodige regels opsporen en aanpakken, en begrip creëren voor regels die niet kunnen worden geschrapt of vereenvoudigd. Een van de deelnemers gaf aan dat wanneer medewerkers begrijpen wat het nut of belang van bepaalde regels is, de mate waarin deze regel als belastend wordt ervaren afneemt. Dit sluit aan bij de oorzaken van regeldruk zoals benoemd in paragraaf 3.2.

Eigen visie op kwaliteit

Hoewel het verleidelijk is de interne kwaliteitszorg vooral op te hangen aan externe kwaliteitseisen, illustreren goede voorbeelden uit gesprekken dat een eigenstandig ontwikkelde visie op kwaliteit en borging een betere basis vormt. De docenten die een gedragen visie op de kwaliteit van het onderwijs in hun opleiding hebben, ervaren de activiteiten die daarmee samenhangen, waaronder de accreditatie, minder als belastend.

Ook kwaliteitszorgmedewerkers die binnen hun instelling dergelijke opleidingen hebben, beamen dat de docenten daar doorlopend bezig zijn met de kwaliteit van hun onderwijs. Daarmee besteden ze wellicht zelfs meer tijd dan gemiddeld hieraan, maar ervaren ze borging van de kwaliteit vaker als een vanzelfsprekende en zinvolle tijdsbesteding, niet als een last. Dit vraagt overigens wel dat een opleiding daarvoor de ruimte krijgt én het vertrouwen vanuit het management/bestuur dat zij in hun eigen onderwijsvisie worden gesteund.

Dempende rol van kwaliteitszorgmedewerkers

De meeste instellingen hebben een centraal georganiseerde (staf)afdeling die zich bezighoudt met kwaliteitszorg. Vaak helpen deze afdelingen opleidingen bij het doorlopen van de opleidingsaccreditatie. Enerzijds doen zij dit door beleid uit te werken, gebaseerd op de kaders van de NVAO en de instellingen. Anderzijds ondersteunen zij opleidingen tijdens het accreditatieproces, en met kwaliteitsbeleid in het algemeen.

Hierin liggen kansen om regeldruk te voorkomen en te verminderen. Tijdens interviews en werksessies zijn voorbeelden voorbij gekomen waarbij kwaliteitszorgmedewerkers actief een 'dempende rol' vervulden, met goede resultaten. In het maken van de vertaalslag van wet- en regelgeving naar beleid kunnen deze medewerkers waken voor het toevoegen van extra of overbodige regels. Zij kunnen het beleid zo inrichten dat administratieve lasten relatief beperkt blijven. Ook kunnen medewerkers van deze afdelingen lasten verminderen door opleidingen te wijzen op processen en activiteiten die niet noodzakelijk zijn. Deze afdelingen kunnen zo een dempende rol vervullen, met enerzijds de expertise en ervaring om te bepalen wat wel en niet nuttig en/of noodzakelijk is en anderzijds de wil om dit ook naar opleidingen te communiceren.

Standvastigheid ten opzichte van panels tijdens visitaties

In werksessies en de enquête is meermaals aangegeven dat een deel van de regeldruk ontstaat als panelleden te veel (administratieve) informatie vragen of te hoge eisen stellen. Door als opleiding goed in de gaten te houden wat de reikwijdte van de beoordeling is en panels erop aan te spreken wanneer zij teveel vragen stellen of documenten opvragen die hier niet op aansluiten, kan regeldruk rondom opleidingsaccreditaties verminderd worden.

Voorbeelden hiervan zijn opleidingen van instellingen die een ITK succesvol hebben doorlopen. Zij hoeven aan minder eisen te voldoen. Het komt soms voor dat panels hier niet goed van op de hoogte zijn en toch teveel informatie vragen. Hoewel er een afhankelijkheid is tussen opleiding en panel, is het zinvol hierop standvastig te zijn als opleiding en een panel hierop te wijzen. Op dit punt werd ook een aantal keer het 'tussentijdse gesprek' tijdens een visitatie genoemd. Het panel reflecteert dan halverwege de dag (met en zonder de opleiding) kort op hun eigen functioneren, om te voorkomen dat bijvoorbeeld een stokpaardje van een van de leden teveel aandacht krijgt.

5.2 Ervaringen uit andere sectoren

De vorige paragrafen beschreven wat partijen op stelselniveau en op instellingsniveau kunnen doen om ervaren regeldruk te beperken. In deze paragraaf leest u wat ze daarbij kunnen leren van drie andere sectoren: ouderenzorg, woningcorporaties en sportinnovatie.

5.2.1 Ouderenzorg

In 2016 is het programma 'radicale vernieuwing verpleeghuiszorg' gestart. Een van de thema's binnen dit programma is het terugdringen van knellende regels. De kwaliteitseisen in wet- en regelgeving zijn net als voor het hoger onderwijs ruim geformuleerd voor verpleeghuiszorg. Verpleeghuizen zijn vrij om hun kwaliteitszorg zelf vorm te geven. Dit had tot gevolg dat er allerlei regels zijn ontstaan die nauwelijks meer te maken hebben met de richtlijnen die de overheid heeft gesteld en ook niet duidelijk bijdragen aan een betere kwaliteit van de zorg of de bewaking van kwaliteit.

Om administratieve lasten terug te dringen worden landelijke bijeenkomsten georganiseerd voor medewerkers van zorginstellingen die aan de slag zijn met het terugdringen van de administratieve lasten. Daarnaast wordt nauw samengewerkt met de inspectie (in dit geval de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd). Omdat er zo weinig regels zijn, is het belangrijk dat wanneer een verpleeghuis een belangrijke regel die veel lasten oplevert wil afschaffen, zij de inspectie kan vragen of dit nog binnen de grenzen van wat de inspectie goed acht valt.

Goed contact vermindert onzekerheid
De les die getrokken kan worden uit bovenstaand voorbeeld is de manier waarop de zorginstellingen en de inspectie samenwerken in het verminderen van regeldruk. Door goed te overleggen bij de afschaffing van bepaalde regels wordt het 'risico' dat deze keuze bij een bezoek van de inspectie zal leiden tot een slechte beoordeling kleiner. Hierdoor worden zorginstellingen aangemoedigd om dingen uit te proberen en op zoek te gaan naar manieren om kwaliteit op een efficiënte manier te borgen, zodat medewerkers zich zo veel mogelijk bezig kunnen houden met het primaire proces: tijd besteden met ouderen.

5.2.2 Woningcorporaties

Het accreditatiestelsel van woningcorporaties is zo ingericht dat eigenlijk een dubbele accreditatie plaatsvindt. Visitatiebureaus die visitaties bij woningcorporaties uitvoeren, worden zelf ook geaccrediteerd.

De Stichting Visitatie Woningcorporaties (SVWN) houdt toezicht en accrediteert deze visitatiebureaus met een strikt accreditatiestelsel. Er worden strenge eisen gesteld aan de bureaus om onafhankelijkheid en kwaliteit te waarborgen. De SVWN is een onafhankelijke instantie die bekleed is met 'openbaar gezag' en wordt aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan.[20] De SVWN bepaalt de methodiek die accreditatiebureaus moeten gebruiken bij de visitaties van woningcorporaties.

De SVWN beoordeelt rapporten van visitaties die accreditatiebureaus indienen en vraagt eventueel om opmerkingen te verwerken zodat het rapport voldoet aan de door de SVWN gestelde eisen. De SVWN registreert op welke vlakken bureaus in gebreken zijn gebleven bij het uitvoeren van de accreditaties. De accreditatiebevoegdheid wordt ingetrokken wanneer dezelfde problemen zich meerdere malen voordoen.

Om de kennis van visitatoren op peil te houden organiseert de SVWN thematische bijeenkomsten waar accreditatiebureaus voor uitgenodigd worden. Op deze manier faciliteert de SVWN kennisdeling en ziet het orgaan toe op de ontwikkeling en het onderhouden van kennis van de accreditatiebureaus.

Training van visitatoren
Het bovenstaande voorbeeld kan ter inspiratie dienen voor de manier waarop visiterende panels en bureaus getraind worden. Binnen de onderwijssector is het scheppen van meer kaders niet direct een aan te bevelen maatregel, maar het is zeker van belang dat visiterende partijen begrijpen wat de NVAO met het kader beoogt te toetsen en met die kennis de kwaliteit van opleidingen beoordelen. Het organiseren van themadagen kan een goede manier zijn om secretarissen, voorzitters en panelleden kennis te laten opdoen van het systeem en de bedoeling van het kader.

[20] SVWN (2015) *Toelichting op het accreditatiereglement*. Link

5.2.3 Sportinnovatie

Nederland heeft een aantal centra voor sportinnovatie. Deze sportcentra kennen een systeem voor accreditatie. Centra die voldoen aan de eisen, kunnen aanspraak maken op subsidie en financieringsregelingen. Het systeem dat gehanteerd wordt, is in grote lijnen vergelijkbaar met het systeem dat binnen het hoger onderwijs bestaat. Er wordt bij accreditatie gebruikgemaakt van een toetsingskader waarbij sportcentra op verschillende onderdelen getoetst worden.

Het verschil met de onderwijssector zit voornamelijk in de manier waarop ontwikkeling en verbetering door de accreditatie gestimuleerd wordt. Het toetsingskader kan gezien worden als de minimale voorwaarde waar elk centrum aan moet voldoen om geaccrediteerd te worden. Zodra duidelijk is dat aan die voorwaarden wordt voldaan, komt de nadruk te liggen op verbetering en ontwikkeling. Van elk centrum wordt openbaar gemaakt op welke vlakken zij goed scoren, zodat centra die juist op die vlakken willen verbeteren van hen kunnen leren.

Als onderdeel van de visitatiecyclus schrijft *elk* centrum verplicht een verbeterplan; óók instellingen die goed beoordeeld zijn. Binnen een kwartaal na de visitatie moet een sportcentrum dit plan aanleveren. De commissie moedigt samenwerking met andere centra aan voor het schrijven van een verbeterplan. In het verbeterplan moet minimaal worden opgenomen welke onderdelen verbeterd zullen worden, wat de doelstellingen zijn en hoe deze behaald zullen worden, welke middelen hiermee gemoeid zijn, hoe de borging georganiseerd is en wanneer welk onderdeel is afgerond.

Het verbeterplan wordt gepresenteerd op locatie bij een ander centrum. Daarmee worden verschillende doelen bereikt:

- Borging van de groei door middel van diepgaande kennis van elkaars ontwikkelambities.
- Uitwisseling van best practices zorgt voor betrokkenheid en maatwerk.
- Er ontstaat een noodzaak tot investering in elkaars ontwikkeling. Individuele verbindingen en investering maken het netwerk robuuster.

Een jaar na de presentatie van het verbeterplan wordt dit getoetst. Toetsing wordt gedaan door een collega-sportcentrum, eventueel met behulp van een lid uit het beoordelingsteam. Het doel van deze vorm van toetsing is tweeledig. Het is een manier om tussentijds, ruim voordat de nieuwe accreditatie plaatsvindt, te toetsen of een centrum op de goede weg is. Daarnaast biedt het de mogelijkheid voor het collega-centrum om een kijkje in de keuken bij een ander centrum te krijgen. Op deze manier profiteren beide partijen van de toetsing.

Meer nadruk op ontwikkeling
De manier waarop ontwikkeling wordt gestimuleerd binnen de sportinnovatiesector kan een voorbeeld zijn voor het hoger onderwijs. Door ontwikkeling middels een verplicht verbeterrapport centraal te stellen in de accreditatie wordt de nadruk op controle verschoven naar ontwikkeling. Dit is daarnaast een goede manier om toe te werken naar een systeem van vertrouwen en kennisuitwisseling tussen instellingen te stimuleren.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvraag van het onderzoek. Dat doen we aan de hand van de resultaten uit de documentenanalyse, enquête, interviews, werksessies en slotbijeenkomst, zoals beschreven in de vorige hoofdstukken. De hoofdvraag luidt:

Welke regels, activiteiten en processen ten behoeve van kwaliteitszorg ervaren onderwijsprofessionals in het hoger onderwijs als het meest belastend?

6.1 Belastende regels, activiteiten en processen

Regeldruk; een urgent thema

Medewerkers in het hoger onderwijs ervaren veel regeldruk. Zo geeft 66% van de docenten in de enquête aan dat regeldruk in de afgelopen jaren (sterk) is toegenomen. In interviews en werksessies hebben docenten en andere medewerkers in het hoger onderwijs benadrukt dat belastende regels hen hoog zitten. Dat heeft overigens niet (altijd) alleen met regels rondom kwaliteitszorg te maken, maar ook daarbuiten. Dat veel regels rondom kwaliteitszorg nuttig zijn trekken de meeste mensen niet in twijfel, maar de tijd die het kost maakt het belastend.

Belastende regels en activiteiten verschillen per functie

In de enquête is gevraagd wat de meest belastende regels en activiteiten zijn voor onderwijsprofessionals. Daar komt een divers beeld uit naar voren, afgezet tegen de functies van de respondenten. Docenten geven aan dat ze de meeste regeldruk ervaren bij:

- het organiseren van nakijkwerk
- het opleveren van toetsmodellen
- het beoordelen van eindwerken met twee beoordelaars.

Medewerkers met een andere functie (o.a. kwaliteitszorgmedewerkers) ervaren de meeste regeldruk bij:

- het opstellen van een opleidingszelfevaluatie (ter voorbereiding op een accreditatie)
- het samenstellen van dossiers ter voorbereiding op een accreditatie
- het opstellen van documenten speciaal voor accreditatie.

Geen verschillen op andere structuurkenmerken

Het onderzoek geeft daarentegen geen aanleiding om aan te nemen dat de meest belastende regels anders zijn voor universiteiten dan voor hogescholen. Ditzelfde geldt voor bekostigde of onbekostigde instellingen, en voor grote of kleine instellingen.
Dat dit verschil wel zichtbaar is in functiegroepen, heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met het feit dat docenten logischerwijs te maken met andere regels dan professionals in andere functies, zoals kwaliteitszorgmedewerkers.

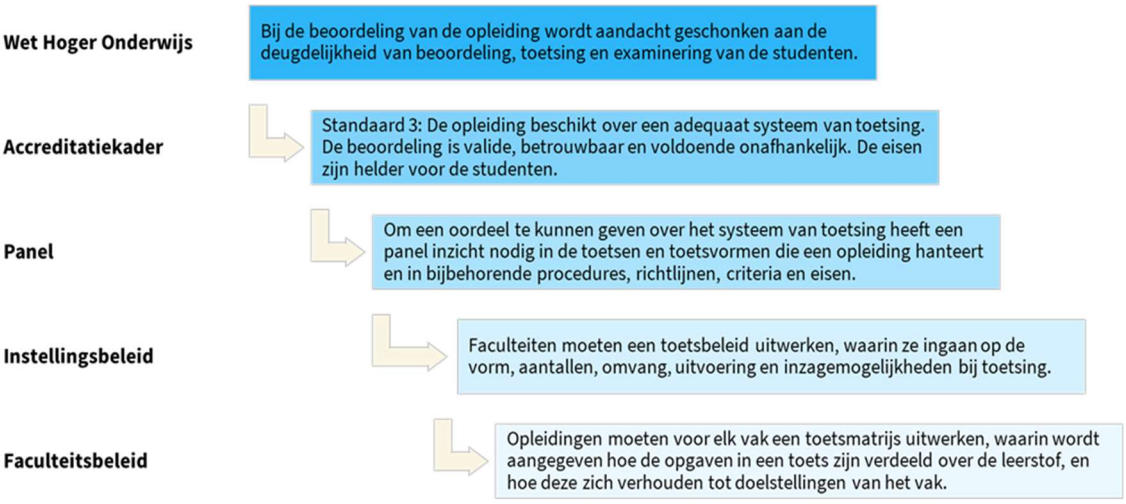
Specifieke regels op zichzelf niet de oorzaak van regeldruk

Hoewel de bovenstaande regels en activiteiten leiden tot regeldruk, lijken deze regels op zichzelf niet de primaire oorzaak van regeldruk. De precieze uitwerking van regels, het beleid dat daaraan ten grondslag ligt en de partijen die daarbij betrokken zijn, verschillen namelijk per instelling, faculteit en vaak ook nog per opleiding. Daarmee is regeldruk dus niet goed toe te wijzen aan enkele specifieke regels. De rode draad tussen de bovenstaande activiteiten is eerder een samenloop van veel regels tegelijkertijd. Daardoor kosten ze veel tijd en zijn ze belastend.

6.2 Oorsprong van ervaren regeldruk

Waar komen deze regels vandaan?

De regels die docenten en andere medewerkers ervaren als belastend kennen geen eenduidige oorsprong. Vaak is het een combinatie van regels die op verschillende niveaus worden gemaakt en vertaald op basis van een ander niveau. De figuur geeft dit schematisch weer:



Figuur 9: Ontstaan van regels; voorbeeld van eisen aan toetsing

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is allereerst bepalend voor de eisen aan kwaliteit(szorg) in het hoger onderwijs. Het accreditatiekader van de NVAO is daar een uitwerking van. Panels, hun secretarissen (vaak verbonden aan evaluatiebureaus) en instellingen (op verschillende niveaus in de organisatie) vertalen deze eisen verder ‘naar de praktijk’. In elke stap in het proces worden de regels concreter en daarmee soms ook meer belastend.

Veel ruimte in wet- en regelgeving

Een analyse van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) laat zien dat de wet op zichzelf vrij ruim geformuleerd is als het gaat om eisen aan kwaliteitszorg. Ook het accreditatiekader van de NVAO stelt weinig specifieke eisen. Hoewel de *directe* regeldruk door formele regels daarmee beperkt is, hebben de wet en het kader door de nodige vertaling van regels naar de praktijk logischerwijs wel een *indirect* effect op de regeldruk.

Verschillende uitwerking bij instellingen

Instellingen hebben vrij veel ruimte om zelf te bepalen hoe ze kwaliteitszorg inrichten. Hoewel de 'interne kwaliteitszorg' vaak sterk is ingegeven door externe kwaliteitszorgeisen, bestaat er veel variatie in het hoger onderwijs. Om te beginnen in intern beleid en regels voor kwaliteitszorg. Van instellingen die bijvoorbeeld die de vorm en inhoud van cursusevaluaties voor al hun opleidingen hebben vastgelegd, tot instellingen die daar geen regels voor hebben.

Daarnaast variëren instellingen in wie de kwaliteitszorg operationaliseert en (beleids)regels vaststelt. In sommige gevallen gebeurt dit op centraal niveau, in andere juist op facultair- of opleidingsniveau, of een combinatie van beide. Ook spelen partijen als examencommissies, niet overal eenzelfde rol. Deze variatie is op zichzelf niet onwenselijk - de ene instelling is de andere niet, dus kwaliteitszorg vraagt maatwerk. Hierdoor ontstaat wel variatie in ervaren regeldruk omdat op de ene plek 'zwaardere' regels worden gesteld dan op de andere.

Ook bij panels variatie in werkwijze

Accreditatiepanels en secretarissen (vaak werkzaam vanuit evaluatiebureaus) interpreteren het kader van de NVAO en hun rol in de beoordeling daarbij verschillend. Zo kan een panel (onnodig) lasten toevoegen aan het stelsel van kwaliteitszorg. Bijvoorbeeld door vlak voor een visitatie alle afgenomen toetsen bij een opleiding op te vragen, waar een ander panel volstaat met de informatie over toetsing in de zelfevaluatie. Panels en bureaus kunnen wat dat betreft dus veel leren van elkaars *good practices*.

Regeldruk niet toe te wijzen aan één actor

Hoewel het kader dus ruim is geformuleerd, operationaliseren instellingen en panels in de praktijk de kwaliteitseisen en daarmee voegt iedere partij iets toe. Samengevat is het ontstaan van regels dus niet toe te schrijven aan één partij. Regeldruk ontstaat trapsgewijs, maar heeft uiteindelijk impact op de docenten en andere medewerkers die dit ervaren.

6.3 Vijf mechanismen meest belastend in kwaliteitszorg

Regeldruk komt dus niet zozeer voort uit één specifieke regel en is evenmin toe te wijzen aan één specifieke organisatie of actor. De inrichting van het stelsel in combinatie met de wijze waarop actoren hun rol invullen, blijkt echter wel bepalend. Uit dit onderzoek zijn vijf van dit soort 'bepalende mechanismen' naar voren gekomen die ervaren regeldruk veroorzaken:

- **Een cumulatie van lasten door samenspel van actoren.** Zoals in figuur 9 weergegeven, leidt de trapsgewijze vertaling van regels ertoe dat door meerdere partijen lasten worden toegevoegd. Deels is dat begrijpelijk: de ruime formulering van regelgeving moet worden geoperationaliseerd naar de praktijk. Deels gaan partijen daarmee op de stoel van een ander zitten en voegen – onnodig – extra lasten toe in het kwaliteitszorgproces.
- **Een ruim beoordelingskader met een zwaar belang.** De recente wijzigingen in de wet en het NVAO-kader waarmee eisen steeds ruimer zijn geformuleerd, zijn ervoor bedoeld instellingen meer vrijheid te bieden en de regeldruk te beperken. Dit wordt echter niet zo ervaren. Uit de werksessies blijkt dat dit te maken heeft met het grote belang van de accreditatie en het kader. De beoordeling bepaalt of je wel of geen graden kunt (blijven) verlenen. Vanwege dit belang nemen instellingen liever geen risico, ongeacht de ruimte die ze krijgen. Dat kan leiden tot onnodig zware regels, activiteiten en processen.
- **Onvoldoende (zelf)vertrouwen bij instellingen.** Veel instellingen en opleidingen trekken bij een accreditatie alles uit de kast. Een intensieve en lange voorbereiding, een zelfstudie met extra bijlagen en een heel circus dat aan het panel voorbij trekt tijdens de visitatie. Dit is niet *alleen* aan het zware belang van accreditatie te wijten. Het laat ook zien dat deze instellingen of opleidingen onvoldoende op de eigen visie en kwaliteit

durven vertrouwen. En dat *peer review* (ook door collega's) nog onvoldoende thuis is in de kwaliteitscultuur van het hoger onderwijs, waardoor dit een uitzondering vormt in plaats van een 'logisch' onderdeel van de kwaliteitsborging. Het bestuur en management speelt ook een cruciale rol in het vertrouwen binnen de eigen instelling.

- **Onvoorspelbaarheid van panels.** Instellingen kunnen vaak moeilijk inschatten waar panels zich tijdens de accreditatie op gaan richten. Dit leidt uit voorzorg tot veel extra werk in zowel de voorbereiding op accreditatie als in de reguliere interne kwaliteitszorg. Evaluatiebureaus en de NVAO slagen er nog niet in om deze onvoorspelbaarheid weg te nemen. Het grote aantal (steeds wisselende) panelleden en de beperkte training en instructie die zij krijgen, maakt dat extra lastig.
- **Continue aanpassingen in het stelsel voor kwaliteitszorg**. De eisen vanuit de wet en het NVAO-kader aan interne en externe kwaliteitszorg zijn de afgelopen jaren meermaals veranderd. Dergelijke aanpassingen kosten tijd en dragen niet bij aan het zelfvertrouwen van instellingen (*good practices* raken verouderd). Het levert soms ook lastige overgangssituaties op, die een bron van regeldruk vormen.

6.4 Hoe regeldruk op te lossen?

Hoewel deze vijf mechanismen in algemene zin regeldruk veroorzaken, identificeerden we in dit onderzoek ook een aantal goede voorbeelden op dit punt. Zowel in de kwaliteitszorg van het hoger onderwijs als van andere sectoren: de ouderenzorg, sportinnovatiecentra en woningcorporaties. Deze *good practices* bieden aangrijpingspunten om de ervaren regeldruk te verminderen.

Goede voorbeelden in het hoger onderwijs

De instellingen die (naar eigen zeggen) minder regeldruk ervaren en/of goede ervaringen hebben met interne en externe kwaliteitszorg lijken een aantal zaken gemeen te hebben. Allereerst hebben ze een eigen visie op kwaliteit en de borging daarvan ontwikkeld. De laatste is niet puur ingegeven door externe eisen, maar een resultaat van continue aandacht voor kwaliteit bij de opleiding. Een visitatie is voor hen niet iets 'unieks' maar een logische stap in een doorlopende kwaliteitscyclus. Deze instellingen zijn kritisch op de 'eigen' regels die regeldruk veroorzaken en kwaliteitszorgmedewerkers zorgen ervoor dat opleidingen niet onnodige (o.b.v. externe eisen) voorbereiding op hun accreditatie treffen.

Goede voorbeelden uit andere sectoren

Uit de wijze waarop kwaliteitszorg in de ouderenzorg is geregeld, leren we dat het contact tussen de Inspectie en verpleeghuizen heel behulpzaam is. De zorginstellingen krijgen ruimte om kwaliteitszorg zelf in te vullen, dat vraagt dus net als in het hoger onderwijs een eigen visie op kwaliteit en de borging. Als ze daarin veranderingen aanbrengen, kunnen ze de Inspectie raadplegen om te toetsen of dat past binnen het accreditatiekader.

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.

7 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek blijkt dat regeldruk een samenspel is van bredere mechanismen in het stelsel in combinatie met het gedrag van verschillende actoren (paragraaf 4.2). Vermindering van regeldruk kan dan ook alleen worden bereikt als iedere partij in het stelsel daaraan meewerkt. Hieronder leest u onze vijf aanbevelingen om ervaren regeldruk te beperken en wie daarin welke rol heeft.

7.1 Voorkom cumulatie van lasten: houd je aan je eigen rol

Een cumulatie van lasten kan nooit helemaal worden uitgesloten, aangezien er enige vertaling van de tekst in de wet naar de praktijk nodig blijft. Wel het dit worden beperkt als alle partijen zich strikter aan hun eigen rol houden, daar transparant over zijn en niet 'op elkaars stoel' gaan zitten. Dit geldt met name voor instellingen, evaluatiebureaus en panels.

- Allereerst moeten **leidinggevenden** (van opleidingen, faculteiten of centraal) kritisch zijn op de 'eigen' regels en beleid. In dit onderzoek bleek dat sommige instellingen zeer gedetailleerd regels opstellen. Daarbij zitten ook onnodig tijdrovende regels, bijvoorbeeld rond examinering en toetsing. Het vraagt lef om bepaalde regels te schrappen. In het verlengde daarvan kunnen **docenten** actiever aangeven welke regels en activiteiten hen te veel tijd kosten (organiseer 'tegendruk').
- **Kwaliteitszorgmedewerkers** van instellingen kunnen in de voorbereiding op een accreditatie een cruciale rol vervullen door onnodige inzet en regeldruk te temperen.
- In aanvulling hierop kunnen **evaluatiebureaus** nog duidelijker uitdragen wat instellingen *niet* hoeven te doen. Zij moeten in ieder geval zeer terughoudend zijn met het operationaliseren het NVAO-kader naar de praktijk, zoals het opstellen van 'richtlijnen' voor opleidingen ter voorbereiding op de visitatie.
- Meer communicatie door **OCW en de NVAO** over de bedoeling van het kader en de ruimte en vrijheid die instellingen of opleidingen daarin hebben, kan ervoor zorgen dat de noodzaak om het kader te operationaliseren minder wordt.
- Daarnaast zou **de NVAO** regelmatiger in gesprek kunnen gaan met evaluatiebureaus en instellingen over hun interpretatie van het kader. En openstaan voor een dialoog over de interne kwaliteitszorg van instellingen en de vraag in hoeverre dat aansluit op de externe eisen, zoals in de ouderzorg, te lezen in paragraaf 5.1.

7.2 Benut *peer review* als vanzelfsprekend kwaliteitsinstrument in het hoger onderwijs

Hoewel kwaliteitszorg en accreditatie al lange tijd present zijn in het hoger onderwijs, is *peer review* nog verre van een vanzelfsprekendheid. Weinig docenten nemen 'een kijkje bij elkaar

in de keuken' (collegezaal) om hun onderwijs eens tegen het licht te houden. Ook de mogelijkheden in het hoger onderwijs om (digitaal) onderwijsmateriaal te delen en gezamenlijk te verbeteren, worden door docenten nog beperkt benut.

Een visitatie door *onafhankelijke peers* wordt al snel gezien als een 'examen' met een groot belang. Door peer review als vanzelfsprekend (intern) kwaliteitsinstrument te benutten, zal de visitatie geen uitzonderlijke situatie meer zijn. Voor studenten geldt immers ook, hoe meer je jezelf toetst met andere studenten, hoe minder spannend het is.

- **Bestuurders en leidinggevenden** van hogeronderwijsinstellingen kunnen de kwaliteitscultuur binnen hun instelling positief beïnvloeden. Onder meer door *peer review* in het onderwijs introduceren en/of bevorderen als relevante activiteit in het leer- en ontwikkelproces van docenten.
- Het is aan **docenten** om juist meer uit te wisselen en te reflecteren met collega docenten op de kwaliteit van het eigen onderwijs. Dit vraagt van sommige docenten wellicht zelfs een andere kijk op hun vakopvatting. *Peer review* is daar een logisch onderdeel van.

7.3 Visiteer ontwikkelingsgericht en met aandacht voor reflectie

In aansluiting op de kwaliteitscultuur bij instellingen, past meer aandacht voor reflectie en ontwikkeling tijdens de visitatie. Indien een panel – naast de beoordeling – daaraan een goede bijdrage kan leveren, vergroot dat hun meerwaarde als *onafhankelijke peers*. Het is dan wel relevant om deze twee onderdelen te scheiden en helder te zijn over wanneer er waarover gesproken wordt. Immers, de beoordeling en reflectie/advisering over verbetering van een opleiding of instelling zijn twee verschillende taken die lastig te verenigen zijn. Binnen de sportsector zijn hier goede voorbeelden van, zie paragraaf 5.3.

- De **NVAO** kan panels meegeven meer ontwikkelingsgericht te visiteren door de beoordeling indien mogelijk naar voren te halen in de visitatie. Bijvoorbeeld door de aangeleverde documenten meer te gebruiken voor beoordeling en deze aan het begin van de visitatie te bespreken. Dit werd eerder al voorgesteld door de QANU.[21]
- Daarmee biedt het **panel** meer helderheid (nog ongeacht het oordeel) aan de opleiding in kwestie, zodat deze beter weet wat te verwachten de rest van de dag. Indien de documenten en het eerste gesprek al voldoende comfort bieden aan een panel om positief te oordelen, kan meer tijd worden benut voor reflectie en een ontwikkelingsgericht gesprek.
- Dit vraagt van **secretarissen en evaluatiebureaus** ook een andere werkwijze in de voorbereiding op de visitatie.

7.4 Organiseer meer training aan panels voor een uniformere werkwijze

Veel ervaren regeldruk hangt direct of indirect samen met accreditatie. Daarom hebben accreditatiepanels een belangrijke rol. Het grote aantal (wisselende) panelleden maakt een goede en uniforme werkwijze ingewikkeld. De onvoorspelbaarheid van panels is echter ongunstig voor het vertrouwen van instellingen en opleidingen, en voor de wijze waarop de accreditatie wordt uitgevoerd. Door de panels meer houvast en een heldere opdracht mee te

[21] S. Looijenga, Minder lastendruk, meer vertrouwen, in HO Management (mei 2018)

geven over de bedoeling van het beoordelingskader en hun rol, kan de uniforme werkwijze worden verbeterd.[22]

- De **NVAO** zou uniformiteit van werken moeten bevorderen door meer en betere training en instructies te organiseren voor panelleden en in het bijzonder voorzitters en secretarissen. Dit roept capaciteitsvragen op, gezien het grote aantal (wisselende) panelleden. Digitale middelen kunnen daarvoor ook beter benut worden. De training van voorzitters en panelleden moet worden geïntensiveerd en minder vrijblijvend. Ook themadagen waarin ervaringen worden uitgewisseld, zoals in de sector van woningcorporaties, zie paragraaf 5.3, zijn daarin behulpzaam.
- Het is uiteindelijk aan **voorzitters en secretarissen** om te voorkomen dat eisen verschillend worden geïnterpreteerd of leden zich focussen op stokpaardjes. **Voorzitters** hebben een belangrijke rol om 'het gesprek' tussen panel en opleiding in goede banen te leiden en ervoor te zorgen dat het panel zich aan de eigen rol houdt.
- Tot slot kunnen de **evaluatiebureaus** onderling (meer) afspraken maken over een uniformere werkwijze, over interpretaties van eisen en een sterke(re) rol van hun secretarissen als procesbewaker in de panels.

7.5 Hanteer het principe van verdiend vertrouwen door het hele stelsel

Verdiend vertrouwen is een al langer gebezigde term. Op papier krijgt het een (steeds) prominentere plaats, maar in de praktijk lijkt dat nog niet het geval. Het gebrek aan zelfvertrouwen bij en in instellingen lijkt hardnekkig. Door verdiend vertrouwen in het hele stelsel écht als uitgangspunt te nemen, komt er meer rust en draagt dit bij aan het vertrouwen van en in instellingen.

- Partijen op stelselniveau, **het ministerie van OCW, de NVAO en de Inspectie** kunnen sterker uitdragen en belijden dat accreditatie daadwerkelijk plaatsvindt op basis van verdiend vertrouwen. Daarbij zouden **OCW en de NVAO** ernaar moeten streven het aantal aanpassingen in wet- en regelgeving te beperken. Zo ontstaat er tijd voor het veld om processen gaandeweg efficiënter te maken, *good practices* te ontwikkelen en die met elkaar te delen. Ook kunnen ze ontdekken wat de regels in de praktijk precies voor hen betekenen (en dus ook: wat wel en niet nodig is om aan de regelgeving te voldoen).
- Dit vraagt van **de Tweede Kamer** om geen 'incidentpolitiek' te voeren, maar op basis van verdiend vertrouwen het debat aan te gaan over wat er in het stelsel als geheel nodig is voor verbetering.
- **Instellingen** kunnen van elkaar leren hoe ze dit verdiend vertrouwen ook intern hanteren. In het hoger onderwijs met goede, gemotiveerde professionals is er veel mogelijk om de regeldruk te verminderen. Stimuleer eigenaarschap in combinatie met een sterke kwaliteitscultuur.

[22] Het vergroten van de betrouwbaarheid van de oordelen van panels, en de transparantie over de manier van oordelen zijn ook benoemd als verbeterpunten in *De staat van het onderwijs* (2019). Link

Bijlage I: Longlist regels en activiteiten

Onderwijs
- Opstellen van course manuals
- Opstellen van OER
- Samenstellen van een examencommissie
- Opleveren van toetsmodellen
- Organiseren van nakijkwerk
- Verwerken van klachten over toetsvragen
- Beoordelen van eindwerken met twee beoordelaars

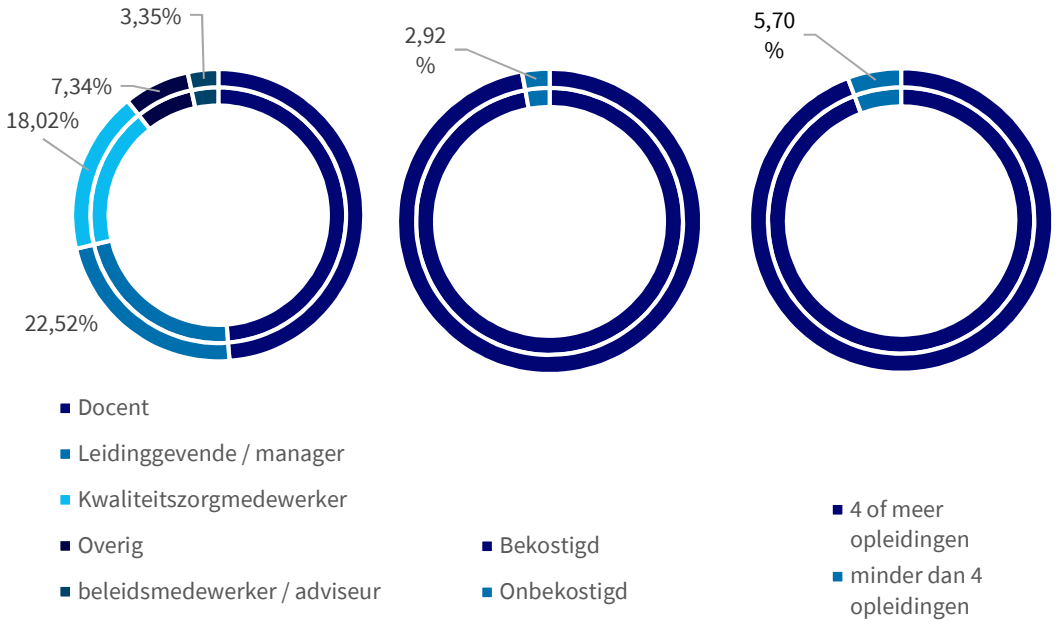
Accreditatie
- Opstellen van een opleidingszelfevaluatie (ter voorbereiding op accreditatie)
- Opstellen van documenten speciaal voor accreditatie
- Samenstellen van dossiers ter voorbereiding op accreditatie
- Organiseren en bijwonen van proefvisitatiedagen
- Samenstelling van accreditatiepanel (in samenwerking met andere instellingen)
- Organiseren en bijwonen van een ontwikkelgesprek
- Organiseren en bijwonen van een studentenspreekuur op een visitatiedag
- Opstellen van verbeterverslagen naar aanleiding van accreditatie

Instellingstoets kwaliteitszorg
- Opstellen van een instellingszelfevaluatie (ter voorbereiding op een ITK)
- Opstellen van documenten speciaal voor een ITK
- Samenstellen van dossiers ter voorbereiding op een ITK

Aansturing en verantwoording
- Opstellen van een opleidingsjaarverslag
- Opstellen van een instellingsjaarverslag
- Opstellen en onderhouden van een opleidingsvisie
- Opstellen en onderhouden van kwaliteitsbeleid
- Opstellen en onderhouden van ontwikkelbeleid
- Aanleveren van documentatie voor mid-term reviews
- Opstellen van mid-term reviews
- Organiseren en verwerken van cursusevaluaties
- Organiseren en verwerken van alumnimonitors (o.a. NSE en HBO-monitor)

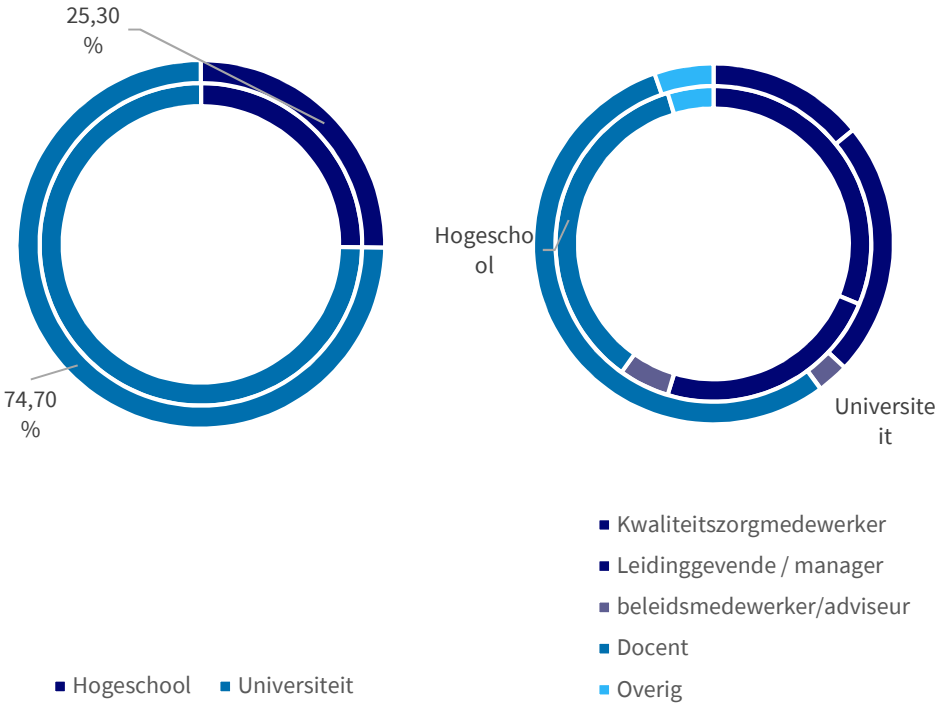
Bijlage II: Verantwoording enquête

In onderstaande grafieken wordt een overzicht gegeven van de kenmerken van respondenten die de enquête hebben ingevuld. Van links naar rechts wordt de verhouding tussen verschillende functies van deelnemers aangegeven, de verhouding van bekostigde en onbekostigde instellingen en de verhouding grote en kleine instellingen. Voor de het onderscheid grote en kleine instellingen is de definitie die de NVAO hanteert gevolgd. In deze definitie worden instellingen met minder dan 4 opleidingen als kleine instelling beschouwd.



Figuur 10 - Verhouding deelnemers enquête naar functie, soort instelling, grootte instelling

In figuur 11 wordt de verhouding hogeschool en universiteit van het totaal aantal deelnemers aan de enquête weergegeven. Ongeveer driekwart van de vragenlijsten is ingevuld door medewerkers van een universiteit. De medewerkers van hogescholen zijn dus behoorlijk ondervertegenwoordigd. Ook wanneer gekeken wordt naar de functie van de deelnemers die de enquête hebben ingevuld zien we verschillen tussen hogeschool en universiteit. De binnenste cirkel in figuur 11 geeft de verdeling voor medewerkers van hogescholen weer, de buitenste die van universiteiten. Van de deelnemers die op een universiteit werken is ongeveer de helft docent, dat aantal ligt wat lager onder de deelnemers van hogescholen.



Figuur 11 – Verhouding hogeschool en universiteit

Overige kenmerken

Met betrekking tot de kenmerken van de onderwijsinstellingen waar de deelnemers de enquête werkzaam zijn moeten een paar kanttekeningen gemaakt worden. Graag hadden we in deze rapportage ook het onderscheid tussen bekostigde en onbekostigde instellingen en grote en kleine instellingen gemaakt. In de enquête zijn de onbekostigde en kleine instelling echter onvoldoende vertegenwoordigd om er op basis van de enquêteresultaten uitspraken over te kunnen doen. Uitspraken over deze onderwijsinstellingen zijn dan ook gebaseerd op informatie die tijdens interviews en werksessies is opgehaald.