

Bijdrage János Betkó aan rondetafelgesprek accreditatie 3.0, voor vaste Kamercommissie onderwijs – 3 september 2015

Geachte leden van de vaste Kamercommissie onderwijs,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging voor de hoorzitting over accreditatie. Hieronder zet ik mijn indrukken uiteen over de brief van de minister en het rapport van de stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0.

De bijlage bevat een kort stukje over mezelf, zodat u weet op basis waarvan mijn indrukken tot stand zijn gekomen, en links naar enkele artikelen die ik over accreditatie heb geschreven.

De waarde van het huidige stelsel

Zowel in de brief van de minister als het advies van de stuurgroep mis ik wat waardering voor het huidige stelsel, terwijl uit evaluaties blijkt dat vrijwel alle partijen heel tevreden zijn met het stelsel en de resultaten daarvan. Ik heb het idee dat enkele ontwikkelingen niet volledig op waarde worden geschat.

Rond 2011 is zowel een herstelperiode ingevoerd, als een duidelijke norm gekomen voor wanneer onvoldoende eindwerkstukken leiden tot een onvoldoende eindoordeel. Voor de invoering van een herstelperiode was een onvoldoende eindoordeel automatisch einde opleiding. En voor 2011 was er geen richtlijn over wat een panel moest doen als een of meer eindwerkstukken niet aan de maat waren. Het gebeurde dus ook nooit dat een visitatiepanel een bestaande, bekostigde opleiding afkeurde. De invoering van de herstelperiode en de duidelijke norm, leidden (voor het eerst in Nederland) er toe dat panels opleidingen daadwerkelijk gingen afkeuren. Ongeveer 7 a 8%, volgens de laatste bij mij bekende cijfers.

Dat is natuurlijk heel vervelend voor die opleidingen en hun medewerkers, maar heel goed voor het onderwijs. De signalering dat een opleiding niet goed genoeg is, zorgt er voor dat het daarna beter wordt. Ook op het gebied van het gerealiseerde eindniveau zie ik echt verschil de afgelopen vijf jaar. Studenten in het hbo leerden te vaak 'trucjes', iets doen dat wel beroepsmatig moeilijk was, maar zonder dat ze leerden nadenken over: waarom doe ik wat ik nu doe, is het probleem dat ik aan het oplossen ben wel het echte probleem, is mijn oplossing de beste oplossing? Dat gaat nu veel beter, het onderwijs vraagt analytischer en reflectiever denken, is beter geworden. Dat is direct gevolg van het huidige stelsel.

Overigens is het huidige stelsel vrij mild. Er is een aantal mechanismen dat er voor zorgt dat in geval van twijfel een panel vrijwel altijd het voordeel van de twijfel zal geven. Indien gewenst kan ik dit nog verder mondeling toelichten.

Nieuwe voorstellen, vanuit verkeerde doelstellingen

Tegen deze achtergrond ben ik verbaasd over veel voorgestelde wijzigingen, zowel vanuit de stuurgroep als vanuit de minister. Als iets duidelijk is geworden afgelopen jaren, is het hoe belangrijk opleidingsaccreditaties zijn, hoe goed ons stelsel is, en hoeveel dat bijdraagt aan de kwaliteit. Dingen die nu goed werken dreigen te worden afgeschaft, twijfelachtige dingen worden ingevoerd, en met de pilot instellingsaccreditatie wordt gezaagd aan de poten van het stelsel.

Het gaat al mis bij de doelstellingen van de stuurgroep. Twee daarvan zijn bevreemdend, namelijk de aandacht die er is voor de "ervaren last", en de nadruk op "verdiend vertrouwen".

De werkelijke lasten lijken mij relevanter dan de 'ervaren' last. De werkelijke last valt best mee. En als sprake is van 'last', komt een groot deel daarvan voort uit slecht management. Dan blijken één of twee jaar voor de visitatie zaken niet op orde, en moet snel nieuw beleid worden geschreven, vakken worden ge-updatet, slapende commissies worden wakker gemaakt, et cetera. Opleidingen kiezen er soms voor om allerlei niet ter zake doende informatie aan te leveren, in de hoop dat dit een positief effect heeft op het resultaat. Studenten en docenten moeten oefenen tijdens een 'proefvisitatie'. In plaats van dat de docenten

en studenten zelf aan het werk worden gezet met de kritische reflectie (waarvan toch het doel is dat men kritisch op de eigen opleiding reflecteert), wordt soms een dure onderwijskundige ingevlogen om dit document te schrijven, wat er toe leidt dat docenten zich er niet in herkennen en een panel zich door een weinig kritisch, reflectief document vol onderwijskundig jargon heen moet bijten. Vaak worden dit soort lasten door het management gebracht aan het docententeam als 'dat moet voor de accreditatie'. Dat gebeurt ook nog wel eens met onpopulair beleid dat verkocht moet worden aan een docententeam. Een gemiddelde docent gelooft dat, want heeft de kennis over accreditatieregels niet, noch de tijd om zich er in te verdiepen.

Voor een visitatie worden geen rare dingen gevraagd. Een beschrijving van vakken en het opleidingsprogramma, de eindkwalificaties, notulen van commissies zoals de opleidingscommissie, beoordeelde studentproducten, cv's van docenten: de opleiding zou deze allemaal in de (digitale) kast moeten hebben staan, visitatie of niet.

Een groot probleem van uitgaan van "ervaren last" is dat betrokken docenten meestal geen goed beeld hebben van werkelijke last. Vanuit instellingsbesturen en hun vertegenwoordigers (die voorstander zijn van instellingsaccreditatie) wordt de last nogal eens overdreven. Wanneer 'ervaren last' reden wordt tot lastenverlichting, voorspel ik uit die hoek, ongeacht hoe het nieuwe stelsel er uit ziet, wederom geklaag in de toekomst over hoe zwaar en duur het allemaal wel niet is.

Ook een grote nadruk op (verdiend) vertrouwen is één van de doelstellingen. In 2007 eiste met name de VSNU vertrouwen (en 'dus' instellingsaccreditatie), bij gesprekken over hoe het huidige stelsel er uit zou gaan moeten zien. Aanleiding was dat er 'nog nooit een bekostigde opleiding was afgekeurd' en dus vertrouwen was verdiend. Inmiddels, met de betere controles sinds 2011 (zie hierboven), weten we beter. Ruim honderd opleidingen zijn de afgelopen jaren afgekeurd. Achteraf is het heel duidelijk: vertrouwen geven was volstrekt onverdiend geweest. Ons hoger onderwijs verdient op heel veel fronten wél vertrouwen, maar juist niet op het punt waar het gaat om het correct in kunnen schatten van het eigen niveau en wat er eventueel mis mee is. Omstandigheden waarin een opleiding afglijdt onder het gewenste niveau, zijn niet omstandigheden waarbij een opleiding zichzelf aan de haren uit het moeras kan trekken of vaak zelfs maar kan signaleren dat ze afgedegen zijn. Dat we het bij accreditatie 3.0 weer hebben over (verdiend) vertrouwen is in het licht van deze geschiedenis heel raar.

Matige doelstellingen leiden tot matige voorstellen

Ik ben niet enthousiast over de concrete voorstellen uit de brief van de minister, die soms gedaan worden op basis van onjuiste aannames. Een aantal zaken zal ik puntsgewijs behandelen.

- Het afschaffen van de bestuurlijke afspraken tussen NVAO en instellingen. Dit is juist ingevoerd als mogelijkheid tot maatwerk bij het vorige accreditatiestelsel, om de NVAO de ruimte te geven bij te sturen zonder gelijk de hele accreditatie van een opleiding in twijfel te trekken. In mijn ervaring is de NVAO hier zuiver en op goede wijze mee omgegaan (graag licht ik dat mondeling toe). Het is zonde om dit middel af te schaffen.
- Het inzetten van panelleden van de eigen instelling. Dit is onverstandig. De positie van zo een panellid binnen de commissie wordt, indien er discussie ontstaat over wel of niet voldoende niveau, zwak, iemand heeft automatisch de schijn tegen. Binnen de eigen instelling kan de positie van iemand nog moeilijker liggen, wanneer hij een collega-opleiding van de eigen instelling kritisch beoordeelt. Dit past niet bij een onafhankelijk panel.
- De brief van de minister geeft aan dat verbeterpunten herkenbaar moeten zijn voor docenten. In mijn ervaring is dat vrijwel altijd al het geval, en geen aanleiding tot wijzigingen.
- De minister geeft aan dat gezegd is tijdens de HO-tour dat het huidige accreditatiestelsel creativiteit en experimenten in de weg staat. Ik vermoed dat het eerder het geval dat het management geen experimenten durft aan te gaan uit angst voor een negatieve beoordeling. Mijn ervaring is dat panels wel degelijk de ruimte geven aan experimenten en de uitgangspunten van

de opleiding waar mogelijk als uitgangspunt van de beoordeling nemen. Panels die ik heb begeleid hebben experimenterende opleidingen goedgekeurd (en geprezen).

- Er wordt meerdere malen gerefereerd aan het inperken van het aantal pagina's van de kritische reflectie of het inperken van de aan te leveren informatie, als 'beperking van de accreditatielast'. Dit is een wel zeer ambtelijke manier van lastenreductie. Een volledige opleiding beschrijven kost nu eenmaal een bepaald aantal pagina's, als je het met minder moet doen kost dat meer tijd voor zowel de opleiding als het panel. Als te weinig materiaal is aangeleverd, kost het het panel alleen maar meer moeite om zijn werk goed te doen. Het gevraagde materiaal is nu al vrij beperkt. Panels moeten extra materiaal op kunnen vragen, bij een audit moet je kunnen doorgraven als je iets belangrijks tegenkomt. Geen panel vraagt stukken voor de lol op, de tijd voor een audit is al beperkt (zeker als je bedenkt dat panelleden óók veel eindwerkstukken moeten lezen en op waarde moeten schatten).
- Het is raar om aanbevelingen niet naar de NVAO te sturen. De NVAO gaat daar heel netjes mee om, ik heb nooit meegemaakt dat de NVAO een oordeel in twijfel trok vanwege kritische aanbevelingen. Bovendien staat de aanleiding voor de aanbevelingen ook in het rapport.
- De brief van de minister merkt op dat 'naast aandacht voor verantwoording nadrukkelijk ruimte moet zijn voor een gesprek over verbetering'. Dat is al het geval.
- Er worden enkele cosmetische wijzigingen voorgesteld. Zo moet de 'herstelperiode' worden omgedoopt tot 'accreditatie onder voorwaarden' en verloopt een accreditatie niet meer, maar wordt deze automatisch verlengd, tenzij uit een visitatie blijkt dat dit niet kan. In de praktijk verandert er niets. Het is een zwakgebod dat opleidingen die kritisch beoordeeld worden zich druk maken over 'de toon': die tijd en energie kan beter besteed worden aan het verbeteren van het onderwijs.
- De brief van de minister stelt dat instellingen het gevoel hebben niet altijd te weten waarop ze precies beoordeeld worden. In mijn ervaring komt dat alleen voor bij een onvoldoende oordeel, als procedurele klacht tegen een (negatief) oordeel. Het NVAO-kader is heel duidelijk.

Wat betreft het experiment instellingsaccreditatie: dit lijkt mij zeer onverstandig, om een aantal redenen. Vanwege de zeer grote waarde die de huidige systematiek van opleidingsvisitaties heeft bewezen, sinds 2011. Omdat de Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK) heeft bewezen dat ook instellingen waarvan de kwaliteitszorg voldoende of goed is, toch onvoldoende opleidingen kennen. Zelfs meer dan instellingen die de ITK niet gedaan of gehaald hebben! Het grote aantal onvoldoende opleidingen bewijst dat instellingen zelf niet weten welke opleidingen onder de maat zijn, of niet in staat zijn tijdig bij te sturen.

Maar ik vind het ook onverstandig vanwege de huidige bestuursstructuur / -cultuur in Nederland. Er zijn veel goede, competente, hardwerkende bestuurders en managers. Maar er zijn óók grote ego's, die het te veel gaat om reputatie en prestige. Die bij een kritisch rapport over hun opleiding in de huidige situatie boos bellen naar het visitatiebureau of de NVAO. Maar wat gebeurt er straks, met kritische bevindingen? Worden die openbaar? Kiest iedere instelling straks echt voor echt kritische, onafhankelijke panels?

Wat betreft het 'betrekken van studenten bij dit experiment', waar de brief van de minister over rept: dit is marginaal. Het is goed dat instemming van de medezeggenschap nodig is voor dit experiment, maar dit is een éénmalige aangelegenheid, en gaat niet over betrokkenheid bij het experiment zelf. Dat studenten een hoofdstuk mogen schrijven voor de kritische reflectie is goed, maar is geen grote betrokkenheid. Bovendien is het sterk de vraag hoeveel vrijheid studenten hier daadwerkelijk voor gaan krijgen.

Eigenaarschap van docenten

Hier wordt in de brief van de minister veel belang aan gehecht. Ik onderschrijf volledig het belang hiervan. Echter, ik snap niet zo goed waarom er bij het accreditatiestelsel zo veel nadruk op ligt, terwijl in de het wetsvoorstel over versterking bestuurskracht, waarbij het echt gaat over eigenaarschap (bestuur en (mede)zeggenschap) nagenoeg niets gedaan wordt om het eigenaarschap van docenten te vergroten.

Daar kan geregeld worden dat docenten (en overigens ook: studenten) meer te zeggen krijgen over hun onderwijs. Door het versterken van de positie van de opleidingscommissies, en door het geven van meer bevoegdheden aan docenten op alle lagen waar besluiten worden genomen. Als het eigenaarschap van docenten versterkt moet worden, is daar de plek om dat te doen, niet bij de externe kwaliteitsborging.

Het is heel goed dat voorgesteld wordt om standaard de opleidingsbeoordelingen te bespreken in de opleidingscommissies. Dat dit bij wet afgedwongen moet worden, laat echter ook zien hoe droef het gesteld is met de opleidingscommissies: instellingen moeten blijkbaar gedwongen worden om de externe beoordeling te bespreken met het belangrijkste interne kwaliteitszorg-orgaan binnen die opleiding!

Conclusie

Zoals u gemerkt heeft ben ik niet onverdeeld positief over 'accreditatie 3.0'. Veel voorstellen houden een versoepeling in van de regels, die niet op zijn plaats is (zoals het inzetten van panelleden van een eigen instelling, of het afschaffen van de bestuurlijke afspraken, en het experiment met instellingsaccreditatie). Anderen zijn al staande praktijk (ruimte voor verbetering naast verantwoording, ruimte voor experiment), of zijn onnodig (cosmetische wijzigingen).

Dat neemt niet weg dat er ook goede voorstellen gedaan worden, zoals het geven van een duidelijker stem aan studenten in een eigen hoofdstuk van de kritische reflectie, en het beter betrekken van een opleidingscommissie. Daarnaast zou ik nog enkele suggesties willen doen hoe het stelsel beter kan.

Hoewel ik de 'accreditatielast' op zich geen probleem vindt, is er wel veel overlap aan toezicht in het hoger onderwijs: Raden van Toezicht, medezeggenschap, instellingsaudit, opleidingsaccreditatie, Onderwijsinspectie, prestatieafspraken. Dit kan veel slanker, waarbij ik zou kijken naar overbodigheid van Raden van Toezicht, de instellingstoets kwaliteitszorg en de prestatieafspraken.

Een minder radicale verbetersuggestie is het afschaffen van de vierpuntsschaal bij beoordelingen (onvoldoende, voldoende, goed en excellent). Deze leidt tot oneigenlijk gebruik van het accreditatiestelsel. Ze worden gebruikt bij de prestatieafspraken, wat leidt tot opleidingen die zich defensief en gesloten opstellen (want het gaat om geld), wat ten koste gaat van de verbeterfunctie. Ze komen ook terug in managementcontracten tussen bestuur en facultair management en tussen facultair en opleidingsmanagement, met alle perverse prikkels van dien. Daarnaast is het sterk de vraag in hoeverre oordelen boven 'voldoende / onvoldoende' echt vergelijkbaar zijn, en of verschillende panels tot dezelfde oordelen komen. Omdat de betrouwbaarheid niet gegarandeerd is, kun je het beter niet doen, en er zeker niet veel van af laten hangen (ook qua financiering of mogen selecteren).

Er zijn best verbeteringen mogelijk in het huidige stelsel, en die moeten vooral ook worden doorgevoerd. Maar als hoofdboodschap zou ik toch mee willen geven dat als iets heel goed werkt en niet kapot is, het niet verstandig is om het rigoureuus te repareren.

Bijlage 1 – over János Betkó

Tussen 2009 en 2015 was ik werkzaam voor evaluatiebureau Netherlands Quality Agency, als auditor en adviseur. Bij opleidingsvisitaties heb ik als panelsecretaris meer dan 60 opleidingen helpen beoordelen: bachelors, masters en AD's, bekostigd en onbekostigd, voornamelijk hbo maar ook enkele opleidingen in het wo. Ook heb ik instellingen geadviseerd over kwaliteitszorg, op opleidings- facultair en centraal niveau.

Daarvoor was ik tussen 2007 en 2009 bestuurslid bij de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), in de periode dat het huidige accreditatiestelsel ontwikkeld werd. Vanuit die functie was ik daarbij beleidsmatig betrokken.

Daarnaast heb ik veel geschreven over hoger onderwijs, artikelen over accreditatie en onderwijskwaliteit, maar ook meegeschreven aan een boek over de WHW. Ik spreek dus uit de (visitatie)praktijk, maar ben ook qua beleid en wetgeving goed bekend met de materie.

Ik ben sinds kort niet meer werkzaam in het hoger onderwijs, en heb (dus) heb geen directe belangen bij hoe een nieuw stelsel er uitziet. Wel het blijvende belang dat ik goed onderwijs heel belangrijk vind.

Bijlage 2 – meer lezen?

Ik heb geprobeerd zo beknopt mogelijk te zijn, omdat ik snap dat u druk bent. Mocht u interesse hebben, dan verwijs ik u echter graag naar enkele artikelen die ik geschreven heb over dit onderwerp.

- Artikel over de onwenselijkheid van het gebruik van accreditatieoordelen bij de prestatieafspraken: <http://www.scienceguide.nl/201201/perverse-prikkels-retoriek-of-realiteit.aspx>
- Analyse van de relatie tussen onvoldoendes bij opleidingsbeoordelingen en het halen van de instellingstoets kwaliteitszorg: <http://www.scienceguide.nl/201411/toets.-kwaliteit-en-borging.aspx?rss=1>
- Reeks artikelen over accreditatie, naar aanleiding van de brief van de minister, inclusief historische terugblik: <http://sargasso.nl/dossiers/onderwijskwaliteit/> (bij het schrijven van dit stuk was de reeks nog niet afgerond).