

Deregulering verstikt het onderwijs

De WHOO en de gevolgen voor het HBO

Dit betoog is geschreven op persoonlijke titel vanuit mijn rol als HBO-docent.

Het hieronder beschreven beeld is gebaseerd op gesprekken met collega's. De meerderheid van deze collega's toont grote inzet en neemt verantwoordelijkheid vaak buiten hun formele takenpakket.

Onderstaand verhaal zou bij u de vraag kunnen oproepen: wat doet deze persoon nog in het onderwijs? Mijn antwoord zal zijn: lesgeven is over het algemeen nog leuk. Er is nog ruimte om met aandacht talent te helpen ontplooiën. Bovendien zijn onderwijsinstellingen nog zo onvolmaakt dat er veel te verbeteren en bij te dragen valt.

Alleen: een instelling dient wel de randvoorwaarden in de gaten te houden om genoeg ruimte voor kwalitatief goed onderwijs te behouden. Dit in het belang van een inspirerend werkklimaat voor docenten en - belangrijker – op niveau opgeleide studenten.

Er blijkt een tendens ingezet van doorslaande bureaucrativering. Het takenpakket van een docent wordt steeds meer gefragmenteerd, het aantal contactmomenten met studenten minder, klassen groter en de voorbereidingstijd voor het curriculum minder. Verder komen er steeds meer administratieve controles en procedures bij, denk aan: cijferinvoer, accreditatieformulieren, aanvraagformulieren voor centrale diensten, functiewaarderingen et cetera. Steeds meer tijd gaat naar studenten met leerachterstanden en steeds minder naar studenten met talenten.

Dit stuk gaat na wat de effecten van de Wet Hoger Onderwijs en Onderzoek (verder: WHOO) kunnen zijn op deze bureaucrativering. Concreet: wat zijn de effecten van de WHOO op de aandacht voor talentontwikkeling bij studenten en het werkklimaat van docenten binnen een grootschalige HBO instelling.

Leidt de nieuwe wet hoger onderwijs (WHOO) tot een vermindering van deze druk? Dit wetsvoorstel hangt als een zwaard van Damocles boven het hoger onderwijs.

Bij de totstandkoming van het voorstel voor de nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO) is op zichzelf een goede analyse van problemen gemaakt. Zo is er bij de voorbereiding een aantal sessies van het ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschappen geweest met het werkveld, voordat de wet richting de ministerraad en daarna Kamer zou gaan¹. De sessies hadden tot doel de betrokkenen te horen, te zien of het wetsvoorstel haalbaar was en eventueel het nog aan te passen. De betrokkenheid van deze auteur bij deze sessies vormde een reden om de gevolgen van deze wet nader te bestuderen – ook al, omdat een HBO-docent direct de gevolgen van deze nieuwe wet zal gaan merken.

De huidige situatie in het HBO

uitgaven per student

De studentenpopulatie binnen het HBO blijft groeien: van ongeveer 230.000 voltijdstudenten in 1995² tot 280.000 in 2003³. Logischerwijs gaat er meer geld naar onderwijs: voor het HBO van 1,2 miljard Euro in 1995 tot 1,7 miljard in 2003. De uitgaven per student groeiden van ongeveer 5.000 Euro per HBO student per jaar naar 6.000 Euro per jaar. Dat is lineair gerekend een toename van 125 Euro per jaar.

Dit zou betekenen dat in 2006 de uitgaven per student 6.375 Euro bedragen.

werkelijke uitgaven per student⁴

Echter, de uitgaven per student staan onder druk waardoor er feitelijk minder geld bij de student terecht komt. Een eerste inschatting⁵ vertelt mij dat 70% van het onderwijsbudget binnen de onderwijsinstelling direct bij de opleidingen terecht komt. 30% komt terecht bij centrale stafdiensten zoals ICT, onderwijsondersteuning en personeelszaken. Van het bedrag van 6.375 Euro per jaar per student, gaat dus gemiddeld ongeveer 4.465 Euro naar de opleidingen.

Vervolgens is de vraag hoeveel van dit laatste bedrag binnen de opleidingen direct bij het onderwijs terecht komt. Binnen de opleidingen is er namelijk ook sprake van indirecte uitgaven. Voorbeelden hiervan zijn; studenten helpdesks, roostering en administratieve ondersteuning. Een tweede inschatting⁶ leert dat een opleiding gemiddeld maximaal 60% van de uitgaven per student direct aan onderwijs uitgeeft. Dat is afgerond 2.680 Euro.

¹ De wet is overigens nog steeds niet aangeboden aan de Tweede Kamer.

² Er zijn geen eerdere cijfers via het programma Statline van het CBS bekend.

³ Naar: CBS StatLine, 2006

⁴ De interpretatie van de interne financiële informatie blijkt zeer lastig omdat uit de rapportage lastig te destilleren is wat precies onder *directe en indirecte* onderwijskosten valt. De tendens is dat de management optiek de indirecte kosten oormerkt als direct. Zo oormerkt het schoolmanagement de functie van een opleidingsmanager als directe kosten, terwijl dit volgens de theoretisch, financiële benadering eigenlijk indirecte kosten zijn. Directe kosten dragen bij aan het bijbrengen van competenties aan studenten. Een opleidingsmanager heeft geen directe bijdrage in dit proces.

⁵ Schatting gemaakt o.b.v. gesprekken met leden van de hogeschool- en afdelingsraad.

⁶ Zie vorige noot

Anders geformuleerd: het ministerie denkt meer geld aan onderwijs uit te geven, maar van het budget komt effectief maar 42% direct bij onderwijsactiviteiten terecht. Maar ook dit bedrag staat onder druk. Een aantal factoren zet de kwaliteit danwel de kwantiteit onder druk.

doorslaande rationalisering

In het kader van schaalvergroting zijn vanaf 1995 grote HBO-instellingen ontstaan. Bedoeling van deze vergrotingen was het creëren van efficiency. Zo waren er in de regio Den Haag bijvoorbeeld meerdere PABO's die ieder hun eigen afdeling personeelszaken hadden, hun eigen communicatieplan hadden en docenten die dezelfde vakken doceerden. Samenvoeging van gelijksoortige opleidingen in een regio zou tot kostenbesparingen leiden.

Dit lijkt in eerste instantie zijn vruchten te hebben afgeworpen doordat bijvoorbeeld een heel aantal kleine PABO opleidingen is opgegaan in een aantal grotere PABO's. Zo is ook een aantal HEAO's samengevoegd. Deze samengevoegde opleidingen kunnen bijvoorbeeld profiteren van één centraal communicatiebeleid en een doelmatiger inzet van docenten⁷.

Via de centralisatie van stafdiensten slaat de schaalvergroting echter vaak door. De efficiencyvoordelen voor de stafafdelingen wegen dan niet op tegen de nadelen voor de primaire onderwijsactiviteiten, zoals de grotere afstand en complexiteit.

Voorbeelden van stafdiensten zijn ICT (die ook audiovisuele middelen beheren), personeelszaken, onderwijs- en studentenzaken en communicatie. In het kader van het bereiken van schaalvoordelen zijn deze taken bij de opleidingen weggehaald en centraal in de HBO-instelling geplaatst.

Gevolg is bijvoorbeeld dat opleidingen minder invloed hebben op de voorlichting aan mogelijke nieuwe studenten. Dit omdat communicatie-uitingen in lijn moeten zijn met het hogeschoolbrede beleid⁸. Indien de communicatieafdeling actief wil meewerken met een opleiding kost de samenwerking bovendien extra tijd, omdat ze centraal georganiseerd is en daardoor minder betrokken bij een specifieke opleiding.

Ander voorbeeld: wat als de audiovisuele middelen het tijdens de les begeven? Dan moet de docent centraal een *service call*⁹ laten aanmaken en afwachten of en wanneer hij wordt geholpen. Gevolg is dat je studenten kwijt raakt, terwijl je met een vertrouwd eigen 'manneltje' ad hoc het probleem had kunnen oplossen.

Dit zijn twee voorbeelden die laten zien, dat centralisatie niet per definitie leidt tot efficiency. Er zijn nog meer voorbeelden zoals: het vinden van genoeg en geschikte lokalen, de afstemming van gedragsregels inzake de Onderwijs- en Examenregeling of de onderwijskundige advisering. Dit laatste blijft vaak beperkt tot de constatering van wat je als opleiding beter kunt doen, in plaats van concreet bruikbare hulp bijvoorbeeld bij het organiseren van competentiegericht onderwijs¹⁰. Je krijgt als opleiding 'every kind of aid except help'.

Deze verdergaande schaalvergroting heeft een aantal effecten op de 2.680 Euro uitgaven per student.

- Ten eerste betekent verdergaande centralisatie dat het bedrag kleiner wordt omdat centrale afdelingen groeien en dus meer geld kosten.
- Ten tweede is een docent meer tijd kwijt aan het verkrijgen van de juiste dienstverlening.
- Ten derde zal het afbreukrisico groter zijn bij de levering van diensten doordat de kwaliteit lager is (als ze al wordt geleverd).

Een concreet voorbeeld is de centralisatie van vakinhoud, bijvoorbeeld ten aanzien van 'communicatievaardigheden'. De docent krijgt hiervoor minder uren, omdat de ontwikkeling van dit vak centraal gebeurt. Niet ondenkbaar is dat er gedurende de cursus onduidelijkheden opkomen. De kans is dan groot dat je als docent niet op tijd antwoord hebt op je vragen.

Het uit elkaar trekken van ontwikkel- en lestaken kan bij docenten ook tot vervreemding leiden. Dit resulteert in minder plezier bij zowel ontwikkelaars als uitvoerders, wat kwaliteitsvermindering tot gevolg kan hebben. Dit tijds- en kwaliteitsverlies is groter dan de kwantitatieve schaalvoordelen. Binnen een grote onderwijsinstelling vindt een verdere bureaucratisering plaats, met een verminderde effectiviteit, lange communicatielijnen, wachttijden en rationalisatie van taken.

⁷ Deze lijn zou m.i. nog verder kunnen worden doorgezet door bijvoorbeeld een aantal management opleidingen samen te voegen.

⁸ De nieuwe communicatiestrategie binnen de betreffende instelling geeft overigens iets meer ruimte om je als individuele opleiding te profileren (bijeenkomst 28 april 2006). Naar mijn idee hadden opleidingen in de samenstelling meer invloed mogen hebben op hun identiteit beter tot uiting te laten komen. Ook had mijn inziens de opleiding meer ruimte moeten hebben voor individuele uitingen en ideeën. Tenslotte had de instelling in plaats van een extern bureau gebruik kunnen maken van aanwezige kennis en ervaring van communicatie- en marketingdocenten.

⁹ Letterlijk: een roep om dienstverlening, meestal in tegenspraak met de concrete ervaring.

¹⁰ Let wel: de stafafdelingen willen wel meewerken maar de centrale structuur kan hen hierin hinderen.

Centralisering van beleid, interne controle

Vanuit de top van de onderwijsinstelling is er behoefte om een beeld te krijgen van wat er gebeurt in deze grote organisatie, vanuit de gedachte de organisatie beter te kunnen besturen. Dit leidt tot een toename van de vraag aan opleidingen naar allerlei gegevens, liefst getallen, over in- en uitstroomrendementen, budgetten etc. om het primaire proces te kunnen controleren. Deze gegevensvergaring kost tijd, en gaat ten koste van het budget dat direct beschikbaar is voor het onderwijs.

Naast controle van activiteiten van het primaire proces lijkt bij de top de veronderstelling te bestaan dat zij het beleid in deze grote organisatie centraal en uniform dienen te formuleren. Denk hierbij aan het bachelorbeleid, het communicatiebeleid of de vijf docentcompetenties waaraan iedere docent binnen de instelling zich moet schikken..

Doordat de top het strategisch beleid centraal formuleert is er van meet af aan weinig draagvlak; uitvoerende docenten herkennen zich niet en voelen zich niet gekend. Samen met onduidelijkheid in communicatie kan bij docenten grote verwarring ontstaan waar zij in onderwijsactiviteiten hun nadruk op moeten leggen: de talentontwikkeling of juist een zo breed mogelijke instroom en een goed rendement? Gaan we vraaggestuurd werken of niet? Wat gebeurt er met de ideeën en initiatieven die docenten zelf hebben ten aanzien van goed onderwijs? Wat blijft er over van het idee van zelfsturende professionals¹¹? Internationalisering is mooi, maar welke middelen maken we hiervoor vrij en hoe gaan we dat doen?

Recapitulerend: het centrale beleid legt een groeiende druk op het beschikbare budget voor het onderwijs aan de student. Er gaat veel geld en energie verloren aan projecten en onderwijsexperimenten door onduidelijkheid in strategie en het feitelijk niet vrijmaken van middelen voor extra beleid. Zo blijft er steeds minder over van de 2.680 Euro per student.

externe bureaucratische druk, externe controle

Vanuit het ministerie bestaat de behoefte om te controleren hoe de onderwijsinstellingen het belastinggeld besteden en welke onderwijskwaliteit zij leveren. Ook dit leidt tot druk op het beschikbare budget per student.

Zo is het accreditatiesysteem ontwikkeld. Dit is in feite niet meer dan een lange controlelijst waarmee een commissie van wijze mensen opleidingen op allerlei aspecten gaat controleren op vooral de effectiviteit van het onderwijs¹². Voor opleidingen betekent dit echter, dat zij eens in de zes jaar gedurende een accreditatietraject docenten moet vrijmaken om hieraan mee te werken. Dit gebeurt zonder hiervoor extra geld of tijd hiervoor vrij te maken. U raadt het al - ten koste van het directe onderwijsbudget.

Dan is er het bekostigingssysteem gehanteerd door het ministerie van onderwijs, dat het onderwijsbudget in zijn greep houdt. Dit systeem rekent het hoger onderwijs vooral af op basis van de verhouding tussen het aantal afgestudeerde studenten van een bepaald aanvangsjaar dat binnen vier jaar is afgestudeerd. Indien teveel studenten afvallen of te lang doen over de studie kort het ministerie de instelling. Dit systeem biedt weinig mogelijkheden om extra budget per student binnen halen zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit en kwantiteit van het bestaande onderwijsprogramma.

Zo leert de praktijk dat opleidingen zich vooral richten op het binnenhalen van zoveel mogelijk studenten; hoe meer afgestudeerden, des te hoger het *totale* budget dat je hebt als opleidingsmanager. Opleidingen doen vervolgens allerlei concessies aan de kwaliteit om deze studenten over de eindstreep te trekken. Een manier om studenten binnen te houden is dat opleidingen de struikelvakken uit het curriculum halen en compensatie geven voor de aanwezigheid van studenten. Dit om de doorstroming en het afstudeerrendement te verhogen. Zo lokt het systeem matig gedrag uit bij de student en, belangrijker, ondermijnt het de motivatie van de docent. Excellente studenten raken bovendien gedemotiveerd omdat in dit systeem de aandacht voornamelijk uitgaat naar goede rendementscijfers in plaats van naar talentontwikkeling.

¹¹ Vanuit de organisatie-theorie van Mintzberg is controle door de top als sturingsmechanisme in strijd met het karakter van de professionele organisatie die een HBO instelling wil of zou moeten zijn. Deze controlemechanismen horen thuis in een machine bureaucratie en niet in een professionele bureaucratie.

In een professionele bureaucratie dient het management qua sturing vooral te vertrouwen op de docenten (professionals). Een grote taak voor het management is weggelegd in het faciliteren van haar professionals. Bijvoorbeeld door bibliotheekfaciliteiten, ICT, personeelszaken, communicatie en AVM voorzieningen dicht bij de opleiding te organiseren. In een grootschalige HBO instelling heeft het management extra toegevoegde waarde door te faciliteren in het delen van kennis en ervaringen tussen opleidingen, niet zozeer het controleren van opleidingen.

Nadeel van de professionele bureaucratie er teveel overgelaten wordt aan de individuele docent. In aanvulling op verbetering van de kwaliteit van het primaire proces zouden de docenten in overleg met elkaar en vooral met de externe omgeving -zoals het werkveld en niet alleen studenten- moeten soebatten over de kwaliteits- en kwantiteitsdoelen. Hoe een opleiding deze doelen haalt is in principe hun eigen verantwoordelijkheid en niet van de organisatie-top.

¹² Bovendien staat de onafhankelijkheid van dit accreditatie systeem ter discussie. De onderwijsinstelling betaalt namelijk de accreditatieorganisatie om deze uit te voeren. Ook worden de resultaten niet actief bekend gemaakt wat ertoe leidt dat ze effectief binnen de muren van de onderwijsinstelling blijven. Dit maakt het systeem een slap aftreksel van het origineel zoals het in de USA bestaat waar de resultaten actief publiekelijk bekend worden gemaakt.

Het systeem biedt HBO-opleidingen de mogelijkheid om toch meer geld per student beschikbaar te krijgen. Voor betere studenten, meestal VWO-studenten, bieden opleidingen een driejarig programma terwijl deze studenten vier jaar bekostiging krijgen. In het meest positieve geval vult een opleiding hiermee het budget aan voor de directe onderwijskosten per student en vermindert hiermee enigszins de druk. In feite is deze constructie echter een noodgreep want uiteindelijk is het een sigaar uit eigen doos. Opleidingen maken hiermee eigenlijk een impliciete keus voor rendement boven talentontwikkeling. Bovendien leert een recente peiling¹³ dat de rendementen teruglopen, en wel vooral door het teruglopen van de instroom van VWO studenten naar het HBO. De enige mogelijkheid om de toenemende druk op het budget per student tegen te gaan droogt hiermee op.

overige externe omgevingsfactoren

Daarnaast is er nog een aantal factoren, dat drukt op het onderwijsbudget per student.

- Het HBO heeft te maken met een bredere en steeds minder goed voorbereide studenteninstroom¹⁴. Denk aan plannen ter vergroting van de instroom van studenten zonder vooropleiding of HAVO studenten met een vakkenpakket dat niet aansluit op de gekozen opleiding¹⁵. Dit heeft twee effecten:
 - Projecten (binnen en buiten de opleiding) om deze stroom binnen te krijgen en te laten doorstromen gaan ten koste van het directe onderwijsbudget. Een concreet voorbeeld is het opzetten van cursussen om wiskunde-deficiënties weg te werken.
 - Binnen het overgebleven budget moeten docenten leren omgaan met een meer heterogene groep zonder dat er significante middelen voor vrijkomen.
- Docenten zijn steeds minder georganiseerd in vakbonden. Gevolg is dat onderwijsinstellingen als werkgever kans zien om de inspraakorganen steeds meer aan banden te leggen. Dit betekent dat docenten minder inspraak en daardoor invloed krijgen over hoe zij studenten competenties kunnen bijbrengen¹⁶. Ook krijgen docenten minder invloed over hoe een onderwijsinstelling het budget gaat verdelen, met als waarschijnlijke uitkomst een vermindering van de uitgaven direct gerelateerd aan het onderwijs.
- In navolging wellicht van de trend van a-socialisering en verharding waarbij mensen zich steeds meer beroepen op rechten, richt ook de positie van de student zich steeds meer rechten (en niet op plichten). Wil een opleiding van een student af omdat het gedrag (afgezien van studieresultaten) niet volstaat, dan ligt de bewijslast bij de opleiding. De opleiding moet dan voorvallen gaan administreren, bewijzen verzamelen en hierover overleg plegen. Dat kost veel tijd en drukt op het budget. Indien een opleiding dit niet doet – wat meestal gebeurt – blijft deze student met zijn of haar hinderlijke gedrag het leerproces van andere studenten ondermijnen. Bovendien zal deze student extra begeleiding nodig hebben ten koste van de aandacht voor meer welwillende studenten.
- Dan is er nog de financiering van de studie door de student, die de aandacht afleidt van de studie. Studiefinanciering was ooit bedoeld om studenten goedkoop geld te laten lenen of zelfs financieel te ondersteunen, zodanig dat een student hiermee genoeg geld had om naast zijn studie niet erbij te hoeven werken. Over de jaren is deze gedachte verwaterd en het budget ontoereikend geworden. Het is een noodzaak voor de meeste studenten om thuis te blijven wonen en ernaast te werken (op die paar studenten na die ouders met genoeg geld hebben). Dit leidt zodanig af dat opleidingen al een dag vrijroosteren zodat studenten kunnen werken. Neveneffect is dat studenten in hun oude leefomgeving blijven wonen en nog minder bewust een keuze maken voor hun studie. De bijverdiensten zijn soms zodanig dat studenten er allerlei ander hobby's op nahouden, zoals uitgaan, sporten, vakantieviëren. Ze maken dan geen duidelijke keus voor hun studie¹⁷.

De opleiding moet vervolgens weer extra geld van het budget inzetten om studenten bij de les te krijgen of te boeien. Erger is dat de beperkte financiering bepaalde talenten weerhoudt te gaan studeren. Dit zijn misschien juist studenten die met minder moeite door hun studie komen en slagen in het werkveld.

¹³ intern mailbericht, F. Mooijman.

¹⁴ intern mailbericht, F. Mooijman.

¹⁵ Dit is ingegeven vanuit het Lissabon akkoord. Dit heeft als doel van Europa een kennis-economie te maken. Nederland heeft zich als afgeleide hiervan ten doel gesteld om in 2010 50% van de jongen vanaf 18 jaar deel te laten nemen aan het hoger onderwijs. Volgens mij blijft het vaststaan dat een student in ieder geval een minimaal analytisch vermogen (een IQ van minimaal 110) moet hebben om te kunnen meekomen op HBO niveau. Dit zou een voorwaardelijke eis bij toelating kunnen zijn naast bijvoorbeeld een bepaald doorzettingsvermogen of discipline waarvan wetenschappelijk is bewezen dat het de kans op succes vergroot. Daarnaast kan een opleiding natuurlijk altijd een instap assessment op EVC's. Indien te laks met de analytische vermogens wordt omgesprongen devalueert het HBO niveau en loopt het begrip Kenniseconomie mijns inziens het gevaar een leeg begrip en vooral zinloos doel te worden.

¹⁶ Het is verder een feit dat docenten slecht vertegenwoordigd zijn in vakbonden. Hierdoor zijn ze slecht in staat een vuist te maken naar ontwikkelingen als individuele prestatiebeloning en de nieuwe functieordening. Dit zijn ontwikkelingen die de samenwerking tussen en vooral de motivatie van docenten negatief kan beïnvloeden.

¹⁷ Volgens mij zijn er mogelijkheden op ICT gebied waardoor studenten zich tussentijds uit kunnen schrijven om geld te verdienen zonder studietijd te verliezen. Voordeel hiervan is dat als ze zich in de periodes dat ze zich wel inschrijven kunnen concentreren op het onderwijs.

Samenvattend: het budget per student dat een instelling direct aan onderwijs uit geeft, is hooguit 60% van het door het ministerie beschikbaar gestelde budget. Bovendien staat dit onder druk: doorslaande schaalvergroting, onnodige centralisatie, externe bureaucratie vanuit het ministerie en omgevingsfactoren als de heterogenere instroom, het gebrek aan organisatiegraad van docenten, toenemende rechten van studenten en de rammelende studiefinanciering. Het is niet gek dat het docentschap binnen het onderwijs bekend staat als een beroep met een hoge werkdruk!

Er zijn een aantal tekenen, dat dit beeld bevestigt. Instellingen en/of opleidingen lijken verder te zoeken naar mogelijkheden om kosten te besparen op de direct onderwijsgerelateerde uitgaven.

- Docenten moeten steeds meer breed inzetbaar zijn, terwijl voor de noodzakelijke scholing in vergelijking met vroeger minder geld beschikbaar wordt gemaakt.
- Het nieuwe functiehuis rationaliseert de onderwijstaken van docenten naar ontwikkelings- en lesgevende taken met het oog op verdere efficiëntieslagen.
- Het nieuwe functiehuis schaalt beginnende docenten veel lager in dan tot op heden het geval was.

betekenis

Desondanks is er nog steeds een grote betrokkenheid van docenten in het onderwijs. De vraag is hoe lang kunnen en willen zij deze ontwikkelingen laten voortduren?¹⁸

Wat betekenen deze ontwikkelingen concreet? Dat de docent-student ratio boven de 1 op 25 ligt, dat er per periode per vak gemiddeld maximaal 8 contacturen zijn, dat er nauwelijks tijd is om onderdelen van het curriculum op elkaar af te stemmen, dat overleg over studenten minimaal is en dat 50% van de studenten minder dan de helft van hun beschikbare uren aan de studie besteed.

Het lijkt precies het juiste moment voor een nieuwe onderwijswet, die verlossing kan bieden

De hoofdlijnen van de nieuwe WHOO

aanleiding

Het ministerie van Onderwijs is bezig de wetgeving rond het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs te veranderen. Dit komt samen een nieuwe wet hoger onderwijs en onderzoek (WHOO). Naar het idee van het ministerie zijn er te veel regels waarmee ze het onderwijs aan moeten sturen en controleren (denk hierbij aan het bovengenoemd accreditatiestelsel en bekostigingssysteem). De bestaande wet -de wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)- bevat vierhonderd artikelen waardoor deze naar het schijnt zo log is dat ze haast onwerkbaar is geworden¹⁹. Het hindert vernieuwing binnen het hoger onderwijs.

Het teveel aan regelgeving geldt niet alleen voor de WHW maar ook voor andere wetten van andere ministeries.

Vandaar dat de regering Balkenende via het ministerie van Justitie een project in gang heeft gezet om het aantal regels en wetten te verminderen en te harmoniseren. Dit met als bedoeling te komen tot heldere en effectievere wetgeving. Dit is waarschijnlijk gelijk een middel dat een kans biedt de overheid een wat meer terughoudende rol te geven. Hierdoor kunnen ze de kosten van de overheidsuitgaven reduceren. Doel is onder andere dat er één integrale onderwijswet komt²⁰.

Via de WHOO heeft het ministerie de bedoeling de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren door het aantal regels te verminderen. Door vermindering van de regels hopen ze dat de *Begeistering*²¹ weer terug in het onderwijs komt.

In een interne discussienotitie geeft het ministerie aan dat de docent hierin een essentiële rol speelt. Ook erkent het ministerie het probleem van de interne machtsstructuren die binnen onderwijsinstellingen aanwezig zijn²². Hieruit zou je

¹⁸ Toch zijn docenten niet geheel vrij van verantwoordelijkheid ten aanzien van deze ontwikkelingen:

- Ten eerste is de eerder genoemde geringe organisatiegraad van docenten hieraan debet. Dit komt voort uit het solitaire karakter en structuur van het vroegere docentschap. Dit verklaart ook gedeeltelijk waarom docenten over het algemeen niet zo kritisch handelen (maar waarschijnlijk wel denken) ten opzichte van hun leiding.
- Ten tweede is de – in de aanhef van dit betoog – genoemde verantwoordelijke en betrokken aard van docenten debet. De betrokkenheid van docenten heeft als valkuil dat ze de neiging hebben om als buffer te werken bij tekortkomingen in de organisatie. Ondanks dat je eigenlijk geen tijd krijgt om een les goed voor te bereiden offer je toch je eigen weekend op om de studenten maar niet teleur te stellen. Hierdoor zijn we tot op heden nog in staat geweest een groot deel van de gevolgen van het beleid op te vangen.

¹⁹ Uit een interne notitie van OC&W: "De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid meent dat de relaties tussen overheid, instellingen, professionals en burgers teveel worden gedomineerd door wederzijds wantrouwen. In de aansturing komt dit tot uiting in een cultuur waarin de nadruk wordt gelegd op prestatie-indicatoren, afrekenen en toezicht. Dit kan in de praktijk leiden tot een cultuur waarbij vooral meetbare resultaten er nog toe doen, risico's en vernieuwing worden vermeden en de professional op de werkvloer vooral uitvoerder van een interne controlebureaucratie is geworden."

²⁰ Brief van de minister van onderwijs aan de Tweede Kamer, d.d. 7 november 2005: "verdere harmonisatie van de onderwijswetgeving". Hiermee wil de minister alle onderwijswetten samensmeden tot één overkoepelende wet, die o.a. de doorstroming van studenten van lagere naar hogere vormen van onderwijs wil bevorderen.

²¹ Volgens mij is er een Nederlandse vertaling van dit woord dat de betekenis goed weergeeft, namelijk: bezieling.

²² Interne discussienotitie: "de professional en de wet", ministerie OCenW, augustus 2005. Deze is gebaseerd op de Memorie van Toelichting bij de Wet Hoger Onderwijs en Onderzoek, ambtelijk concept 17 augustus 2005.

Hierin staat onder andere: "In de gesprekken die de directie hoger onderwijs tot nu toe voor de *verkenning begeistering* met (vooral HBO)-docenten heeft gehouden komt in ieder geval naar voren dat veel docenten de toename van de interne bureaucratie en

kunnen afleiden dat de WHOO dus als doel heeft de docent meer ruimte te geven zijn. Nu gaan we bestuderen wat er in het voorstel voor de WHOO staat.

“In de aanloop naar deze wetgevingsnotitie heeft tenslotte intensief overleg plaatsgevonden met VSNU, HBO-raad, Paepo, ISO, LSVB, VNO-NCW en MKB-NL en daarnaast andere betrokkenen.²³” Wat opvalt is dat dit stuk docenten als vakgroep niet expliciet noemt als deelnemer aan dit gesprek. Hierdoor heb ik mijn vraagtekens bij de rol die docenten als belangrijke actor in deze wetgevingsnotitie hebben gehad.

inhoud

De “memorie van toelichting (MvT) op de WHOO” en het beleidsstuk “naar een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek” bevatten teksten die een HBO-docent hoopvol stemmen, zoals: “vermindering van regeldruk”, “zorgplicht van instellingen voor docenten”, “plichten voor studenten”, “meer ruimte in het primaire proces”, “een leven lang leren”, “horizontale kwaliteitsborging”, “onafhankelijker Raad van Toezicht” en “betere controle”. Toch krijgt de lezer het gevoel, dat deze goede bedoelingen in een overvloed aan woorden verdrinken. Of anders gezegd: het ministerie erkent problemen en geeft aan waar oplossingen liggen, maar maakt ze niet concreet.

Het beleidsstuk “naar een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek”²⁴ geeft de speerpunten van het beleid achter de WHOO.

1. *De vragers naar onderwijs hebben een goede uitgangspositie nodig. Een instelling moet haar onderwijsaanbod waarmaken. Een instelling mag van de student serieuze commitment verwachten.*

De instelling moet duidelijk en tijdig informatie verschaffen over de inhoud en wanneer en hoe er getentamineerd wordt. Ook worden de procedures voor studenten om in beroep te gaan tegen beslissingen verhelderd en versoepeld. Over wat het *commitment* van studenten inhoudt en hoe dit te beïnvloeden, doen de documenten verder geen uitspraak.

2. *Het hoger onderwijs moet bijdragen aan een kennissamenleving.*

Dit lijkt logisch. Dit doel heeft een sterke samenhang met de kwantitatieve Lissabon doelstellingen: in 2010 moet de helft van de studerende jongeren in Nederland boven de 18 jaar deel nemen aan minimaal een HBO- opleiding.

3. *De nieuwe wet moet instellingen ruimte geven om hun taken te vervullen. Primaire processen van onderwijs en onderzoek moeten centraal staan. Belemmeringen en inflexibiliteit in wet- en regelgeving moeten zoveel mogelijk worden weggenomen. Instellingen krijgen het vertrouwen van de overheid om vanuit hun eigen positie, profiel, strategie een bijdrage aan de publieke taak te leveren. De overheid voert daar mede aan de hand van prestatieafspraken met instellingen een bestuurlijke dialoog over.*

Hier krijgen instellingen de opdracht om onderwijs te verzorgen. Voor HBO instellingen betekent het dat -ze net als universiteiten- meer aan onderzoek gaan doen. Het is mooi dat het primaire proces centraal staat, maar de stukken geven geen verdere handreikingen. Feitelijk geeft de wet aan de instellingen, dat wil zeggen het management van een instelling, het mandaat de onderwijs- en onderzoekstaken naar eigen inzicht in te vullen²⁵.

De belemmeringen en inflexibiliteit hebben vooral betrekking op de doorstroom en instroom van studenten, met als achterliggende motief het bereiken van de doelen uit het Lissabon akkoord. Het schijnt dat er te weinig instroom vanuit het voortgezet onderwijs naar het hoger onderwijs is. Daarom helpt deze wet de route vanuit het MBO waar genoeg mogelijkheden lijken in termen van aantallen studenten. In dat kader past ook het voorstel om de mogelijkheden om studieleningen af te sluiten te versoepelen.

schaalgrootte, het van bovenaf opleggen van onderwijsvernieuwingen en de wijze waarop de kwaliteit wordt gemeten als belemmerend zien voor hun élan of bezieling in het onderwijs.

Publicisten als Geert Mak en Dorien Pessers en filosofen en cultuurcritici als Ad Verbrugge, Gabriël van den Brink en Anton Zijderveld stellen de zaak nog scherper en menen dat er sprake is van een *managerscultuur* – niet alleen in de publieke sector, maar ook daarbuiten – waarbij een kaste van managers de touwtjes in handen heeft en elkaar de bal toespeelt. Essentie van hun kritiek is dat de professional die vooral gedreven wordt door liefde voor de inhoud van het vak vervreemd raakt van de – steeds grotere organisatie - waarin managers zonder verstand van de vakinhoud vernieuwingen opleggen die vooral op processen en efficiency sturen en verliezen hun arbeidsvreugde (zie bijv.: Beroepszeer; *waarom Nederland niet goed werkt*). Stellingnames die overigens door anderen weer worden tegengesproken, waarbij wordt gewezen op de relatief hoge werktevredenheid van docenten (zie bijv. Warna Oosterbaan, NRC, in de bespreking van het bovenstaande boek).

Uitgangspunt is wel dat die bewegingsruimte ook in het primaire proces van onderwijs (en onderzoek) vergroot wordt, omdat daar het maatwerk en de kwaliteit moeten worden geboden die nodig zijn. Door horizontalisering en het kwaliteitstoezicht wordt gegarandeerd dat de (toenemende) macht van besturen gecontroleerd en gecorrigeerd worden. Een organisatie die slecht voor haar professionals zorgt ziet dit tot uiting komen in slechte kwaliteitsscores en wordt door studenten, bedrijfsleven of Raad van Toezicht gecorrigeerd.”

²³ ‘Naar een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek’, OC&W, pagina 4.

²⁴ Pagina 40

²⁵ Om die verantwoordelijkheid enigszins te controleren moeten de raden van toezicht onafhankelijker worden dan binnen de WHW het geval is. Dit lijkt een logische en goede maatregel. Bekijk de maatregel nader dan blijkt dat de wet de besturen zelf de verantwoordelijkheid geeft om deze controle te regelen. Deze verstrengeling van belangen leidt mijns inziens tot een schijnafhankelijkheid. Zo had de wet ook kunnen kiezen voor een (relatief) onafhankelijke toezichthouder die boven de instellingen de gang van zaken controleert.

Wat verder vragen oproept, is de bestuurlijke dialoog die het ministerie wil houden met instellingen. Gaat de overheid als eindverantwoordelijke ook inhoudelijk een dialoog aan, of blijft het bij kwantitatieve prestatieafspraken?

4. *De overheid blijft verantwoordelijk voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs.* De wet geeft weinig duidelijkheid wat ze concreet bedoelt met deze drie criteria. De overheid is opdrachtgever en de instelling neemt de rol van aannemer aan. Naar analogie met de ervaringen met aannemers: dit levert vooral discussies op als de criteria of afspraken niet duidelijk zijn.
5. *Accreditatie zal op instellingsniveau plaatsvinden. De betekenis van universiteiten en hogescholen schuilt niet alleen in het leveren van hoger opgeleiden, maar ook in het functioneren als kennisinstelling waar onderwijs, onderzoek, innovatie en maatschappelijke dienstverlening nauw met elkaar verweven zijn.*
Het signaal is goed, het instrument van accreditatie is vrij kostbaar en log. Maar het betekent ook dat goed presterende opleidingen binnen een instelling kunnen worden benadeeld bij deze nieuwe vorm van accreditatie. Dit kan ook betekenen dat naast de opleidingen ook het bestuur of management onderdeel kan zijn van een accreditatie. Hierover geven de stukken geen duidelijkheid.

Naast accreditatie als kwaliteitsinstrument bleek dat de staatssecretaris²⁶ zeer gecharmeerd was van oordelen uit de pers zoals de Elseviers deze jaarlijks uitbrengt.
6. *Het programmatisch verschil tussen HBO en WO zal scherp blijven gehandhaafd.*
Uit punt 3 valt te concluderen dat HBO's met de onderzoeksfunctie juist dichter tegen universiteiten aanschurken. Het verschil tussen hogescholen en universiteit is dat de universiteit ook onderzoekers opleidt. Sommige hogescholen noemen zichzelf 'university (of professional education)'. Universiteiten en Hogescholen kunnen samenwerken. Hieruit kan je afleiden dat vanuit HBO's toch ook bewegingen ontstaan om zichzelf te willen associëren of zelfs te willen profileren als universiteit. Dit programmatisch verschil lijkt dus met name een papieren verschil te zijn.
7. *Doel is de administratieve regeldruk en lasten met 25% te verminderen.*
Hoe en waar de regeldruk verminderd wordt leggen de stukken nergens uit. Voorlopige hypothese: het gaat met name gaat om de regeldruk van het ministerie naar instellingen – en niet die binnen de instellingen .

Te verwachten effecten

In welke mate zorgt deze wetgeving er voor dat de druk op het onderwijsbudget gaat afnemen?

De WHOO maakt ook een analyse van de situatie van het onderwijs. Hierin erkent zij dat er binnen instellingen een managementcultuur heerst. Met de slogan 'zorgplicht' lijkt zij naast de positie van de student, de positie van de professional te willen verbeteren. Men zou kunnen denken, dat het ministerie het budget per student dat direct met onderwijsactiviteiten te maken heeft, wil vergroten. Dit zou kunnen gebeuren ten koste van de indirecte uitgaven of door de totale uitgaven te verhogen. Dit lijkt positief. Echter, wie de WHOO op basis van de speerpunten interpreteert, krijgt een heel andere indruk.

positieve gevolgen

- Accreditatie gaat op instellingsniveau plaatsvinden (speerpunt 5). De verwachting is dat dit goedkoper is dan accreditatietrajecten per instelling. Hierdoor kan de druk op de directe onderwijsuitgaven per student verminderen.
- Het laatste punt (speerpunt 7) geeft naar mijn idee de belangrijkste motivatie van het ministerie achter de WHOO weer; het komt erop neer dat het ministerie van onderwijs vooral de regeldruk voor zichzelf wil verminderen. Deze externe vermindering van druk zou de druk op het budget per student moeten doen afnemen. Zoals we zullen zien leidt het juist tot vermeerdering van deze druk.

negatieve gevolgen

- Als voornaamste punt (speerpunt 1) geeft ze aan de positie van de student te willen verbeteren. De rechtspositie van de student is in de huidige situatie al sterk. Via procedures vergemakkelijkt de wet enerzijds de rechtspositie van de student. Hoe de wet zorgt voor een beter *commitment* van studenten blijft anderzijds onduidelijk. De nieuwe situatie zal de *Begeistering* van studenten aanwakkeren om via deze procedures door hun studie te komen, in plaats van via noeste arbeid. Dit zal het moreel van docenten en , belangrijker, goede medestudenten ondermijnen. Ook zullen deze procedures ten koste gaan van de beschikbare directe onderwijsmiddelen per student. Instellingen zullen immers juristen gaan aannemen of inhuren om zich in te dekken tegen juridische procedures.
- De wet legt een deel van de verantwoordelijkheid voor de bijdrage aan een kennissamenleving bij het management van instellingen (speerpunt 2). Besturen zullen dit willen controleren en meten. Bovendien steunt het ministerie ze hierin, omdat zij zich eindverantwoordelijk stelt voor de doelmatigheid (speerpunt 4). Gevolg is dat er meer

²⁶ Gesprek over de WHOO, 23 augustus 2005.

controles komen en een toenemende centralisatie van beleid. Deze inspanningen worden bekostigd uit schaarse middelen, de aandacht van de docent voor de opleiding verminderen en dus leiden tot een lagere kwaliteit.

- Het ministerie geeft de instellingen ruimte om haar taken te vervullen (speerpunt 4). Hiermee geeft zij feitelijk de managers van een instelling de verantwoordelijkheid voor kwaliteit, doorstroming en succes van het onderwijs. Dit leidt alleen tot een vermindering van regeldruk in het voordeel van het ministerie. Zij hoeven instellingen minder uitgebreid te controleren.

Het ministerie houdt daarbij te weinig rekening met de door henzelf geconstateerde managerscultuur binnen instellingen, de bureaucrativering en centralisering. Als het management meer verantwoordelijkheid krijgt binnen deze cultuur zal de behoefte aan controle leiden tot nog meer centralisering en verdergaande regels. De overhead zal groeien ten koste van het geld dat beschikbaar is per student voor onderwijsgerelateerde activiteiten²⁷.

Het valt te betwijfelen of de regeldruk voor het ministerie vermindert zolang ze geen heldere afspraken formuleert met instellingen (speerpunt 4). Het terugkomen op vage afspraken zou wel eens meer tijd kunnen kosten dan verwacht. Dit kan als gevolg hebben voor een instelling dat er onduidelijkheid is over doelstellingen en verwachtingen van het ministerie. De instelling kan onnodig kosten maken ten behoeve van belangrijk geachte doelen. Dit kan ten koste gaan van het onderwijsbudget per student.

Op het HBO zal onderzoek ten koste gaan van onderwijs. Wat het budget voor het onderwijs negatief beïnvloedt. Hetzelfde mechanisme is van toepassing op reparatietrajecten die instellingen inzetten om tekortkomingen van (het gebrek aan) vooropleiding recht te zetten.

- Speerpunt 6, het handhaven van het verschil tussen HBO en WO, zal hetzelfde effect hebben als speerpunt 4. Juist bij hogescholen lijkt de behoefte te bestaan de richting op te willen gaan van een universiteit. Een voorbeeld is de naamgeving van sommige HBO instellingen en het omarmen van de onderzoeksfunctie. Deze activiteiten drukken op de onderwijsfunctie.

gevolgen voor eerder geschetste problemen

- Aan het kwaliteitsgebrek van de studenteninstroom doet de wet niets - althans niet bij de bron. De wet lijkt de reparatietrajecten juist naar de instellingen te willen trekken. Dit ook weer ten koste van het beperkte budget.
- Aan de inspraak van docenten verandert de wet niets hoewel dit in een professionele organisatie wat een onderwijsinstelling volgens het ministerie zou moten zijn, gewenst zou zijn.
- De maatregelen ten aanzien van de positie van de student zijn tegengesteld aan hetgeen docenten zouden willen. Zie hiervoor ook punt 1.
- Via het voorstel om renteloze leningen te verstrekken lijkt het ministerie de daad bij het woord te willen voegen wat betreft speerpunt 4. Dit kan tot gevolg hebben dat opleidingen minder moeite hebben om studenten bij de les te houden omdat zij zich hierdoor makkelijker kunnen focussen op de studie.

conclusie

Wat kun je nu inhoudelijk en beleidsmatig concluderen als je de gevolgen van de WHOO bestudeert op de huidige situatie binnen het hoger onderwijs?

inhoudelijk

De wet en bijkomende maatregelen hebben op vrijwel alle aspecten van de geschetste situatie effect. Maar per saldo lijkt de WHOO de aandacht voor de student -uitgedrukt als budget direct beschikbaar per student voor onderwijsactiviteiten- negatief te beïnvloeden.

Het is lovenswaardig dat het ministerie de problemen binnen het HBO erkent. Vervolgens lijkt zij in de stukken hier logische gevolgen aan te verbinden. Als je deze nader bestudeert blijken deze acties echter eigenlijk tegengesteld te zijn aan hetgeen zij suggereren.

Zo verandert de wet niets aan de geconstateerde benarde positie van de docent (of professional) terwijl de bewoordingen dat wel suggereren. Sterkste aanwijzing hiervoor lijkt het feit dat docenten bij het opstellen van de richtlijn voor de wetgeving geen (serieuze) partij zijn geweest. Verder verandert de wet weinig aan de medezeggenschap voor de professional, terwijl dit juist één van de belangrijkste kenmerken is van een organisatie die deze professionals serieus neemt.

De wet lijkt alle poorten naar en in het hoger onderwijs open te willen zetten om met man en macht de kwantitatieve doelstellingen van het Lissabon akkoord te halen. Aanwijzingen hiervoor zijn, dat de wet de al bestaande sterke juridische positie van de student verder versterkt en dat instellingen reparatiecursussen moeten gaan aanbieden die gaten moeten dichten veroorzaakt door vooropleidingen.

²⁷ Een neveneffect van het succesvol willen zijn is dat instellingen gaan inzetten op populaire opleidingen. Gevolg kan zijn dat impopulaire opleidingen als techniek minder aandacht krijgen. Het gevolg van het succesvol willen zijn (om genoeg studenten binnen te willen halen en houden) kan m.i. leiden tot ondermijning van het eind niveau.

De wet geeft deze verantwoordelijkheid feitelijk aan het management van een onderwijsinstelling. Dit is raar omdat het ministerie erkent dat er binnen instellingen meestal sprake is van een managerscultuur. Een managerscultuur die bureaucratie en centrale top-down benaderingen van beleidsvorming in de hand werken. Een omgeving juist waarin het management de professional juist niet durft te vertrouwen²⁸.

Het ministerie lijkt enigszins verblind te zijn door de dwang om de administratieve lastenverzwaring voor/binnen het ministerie met 25% te verlagen. Dit heeft als paradoxaal gevolg dat het leidt tot een hogere interne lastendruk op het onderwijs.

Er zijn nu in tweede instantie wel voorstellen in de maak die iets proberen te veranderen aan de managerscultuur. Zo dienen de beloningen van bestuurders openbaar te zijn, mag een instelling niet meer dan 20% overhead hebben en is er een voorstel om in de instellingsaccreditatie een management audit op te nemen²⁹.

beleidsmatig

De beleidsstukken lijken onoplettende docenten die onder hoge werkdruk staan met een kluitje in het riet te sturen ten behoeve van financiële korte termijn doelen. Het beleidsspel lijkt handig te zijn gespeeld. Ten eerste lijken docenten buitenspel te zijn gezet. Vervolgens lijken ze met valse beloften en een overload aan informatie het bos in gestuurd. Tenslotte zijn ze aan het eind van het proces, voor de vorm betrokken om hen in slaap te sussen en eventueel weerstand weg te nemen. Dat lijkt een goed gespeeld beleidsspel.

Echter, het onderwijs is geen spel. Onderwijs is het fundament van onze samenleving. Een fundering waar je niet ongestoord de wapening uit kan halen. Een betonnen fundering zonder wapening ziet er misschien sterk uit, maar als je hier een samenleving op gaat bouwen is de kans groot dat hij in elkaar stort.

Het mooie is dat er wel geld is. Instellingen en opleidingen moeten het alleen beter verantwoord direct aan onderwijs besteden. Innovaties zoals competentiegericht onderwijs vallen dan vanzelf op hun plaats.

²⁸ Sting zong het mooi: "if you love someone, set them free ... free, free, set them free"

²⁹ Wat meet een accreditatie eigenlijk: het vermogen van docenten om onderwijs vorm te geven of het vermogen van het management om dit te faciliteren?