

Publieke Werken

EEN SYSTEMISCHE ANALYSE VAN DE BORGING VAN HET
EINDNIVEAU IN HET HOGER ONDERWIJS IN DE PERIODE 1985-
2019

Timen Sijens
S2785781

Masterscriptie Geschiedenis Vandaag
Begeleider: Dr. R. G. P. Peters

Tweede beoordelaar: Dr. S. de Hoop
Rijksuniversiteit Groningen

25 augustus 2021
29784 woorden

Titel naar het boek van Thomas Rosenboom *Publieke Werken* uit
1998.

Voorwoord

Voor u ligt een scriptie die geschreven is binnen de master 'Geschiedenis Vandaag' aan de Rijksuniversiteit Groningen. In een turbulent coronajaar komt voor mij het einde van deze interessante master in zicht. Tijdens deze master is mijn interesse gewekt voor de ontwikkeling en evaluatie van overheidsbeleid. Ik heb dan ook mijn best gedaan om een scriptieonderwerp te vinden op dit terrein. Ik was erg blij toen ik na veel inspanningen de mogelijkheid kreeg om in overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de borging van het eindniveau van het hoger onderwijs. Na een half jaar ploeteren door talloze rapporten, verslagen en plannen is mijn interesse alleen maar groter geworden. Bovendien is er voor mij een totaal andere kant van het hoger onderwijs zichtbaar geworden die je als student niet ziet. Dit andere perspectief is mede zichtbaar geworden door de interviews die ik heb gehouden met medewerkers van de Rijksuniversiteit Groningen. Ik wil deze medewerkers allemaal hartelijk bedanken voor hun tijd, energie en hun vertrouwen in mij om al die persoonlijke verhalen (online) te vertellen.

Ik wil ook mijn contactpersoon bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bedanken, zonder wie ik een aantal essentiële documenten niet had kunnen inzien. Ik hoop dat ik aan zijn inspanningen recht heb gedaan. Maar bovenal wil ik mijn begeleider dr. R. Peters bedanken. Ik ben hem zeer erkentelijk voor zijn uitgebreide inhoudelijke en theoretische commentaren en voor de tijd die hij voor mij heeft vrijgemaakt.

Timen Sijens

Groningen, 24 augustus 2020

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Probleemveld	5
1.2 Opdracht en hoofdvraag	9
1.3 Theoretisch kader	10
1.4 Operationalisering	13
1.5 Structuur	15
2. Van vertrouwen naar regelgeving en wantrouwen	16
2.1 Historische context 1985-1994	16
2.2 De stelselwijziging	19
2.3 Het spanningsveld	21
2.4 Is er sprake van het archetype <i>Shifting the burden</i> ?	25
2.5 Conclusie	27
3. Afschudden van de ideologische veren	29
3.1 Historische context 1994-2002	29
3.2 Een koerswijziging?	31
3.3 Nog meer druk op het systeem	33
3.4 Een slager die zijn eigen vlees keurt: een blinde vlek?	35
3.5 Conclusie	37
4. De Inholland fraude: onbedoeld gevolg of genegeerde informatie?	39
4.1 Historische context 2002-2010	39
4.2 Verregaande veranderingen in het systeem	40
4.3 Rendementen omhoog en een gat in de kwaliteitsbewaking	43
4.4 Het elastiek breekt	45
4.5 Conclusie	48
5. Geboden oplossingen en een kentering in het beleid?	50
5.1 Historische context 2010-2019	50
5.2 Symptomatische of fundamentele oplossingen?	51
5.3 Trendbreuk of oude wijn in nieuwe zakken?	56
5.4 Houdbaar voor de toekomst?	61
5.5 Conclusie	63
6. Casus Groningen	65
6.1 Invoering outputbesteding 1993 en de focus op studeerbaarheid	66
6.2 Invoering van het Bachelor-Masterstelsel met eindtermen en leerdoelen	68

6.3 Professionalisering examencommissie	71
6.4 NVAO, ontstaan, verscherping en verruiming	74
6.5 Opleidingscommissie	77
6.6 Erkennen en waarderen	78
6.7 Conclusie	80
7. Conclusie & aanbevelingen	82
7.1 Conclusie	82
7.2 Aanbevelingen	86
Bronnen en literatuur	87
Bronnen	87
Literatuur	90

1. Inleiding

1.1 Probleemveld

Op 6 april 2021 springt een groep actievoerders van onder andere studenten, docenten en de voorzitter van de Vereniging van Universiteiten (VSNU) Pieter Duisenberg in de Hofvijver om aandacht te vragen voor het hoger onderwijs. Meerdere kranten schrijven over de protestactie met de symboliek dat het water aan de lippen van het hoger onderwijs staat.¹ De actie komt niet als donderslag bij heldere hemel, want de staat van het hoger onderwijs is al langer een heet hangijzer en komt geregeld in het nieuws. Zo schrijft Ingrid Robeyns, hoogleraar aan de Universiteit Utrecht, en actief in de beweging die opkomt voor het wetenschappelijk onderwijs, WOinActie, in een opiniestuk in de Volkskrant op 31 maart 2021 dat de werkdruk ongezond hoog is. Op de website van WOinActie staat er het volgende over: “een beweging die opkomt voor de belangen van het universitair onderwijs en de verwevenheid met wetenschappelijk onderzoek, dat door forse, langdurige bezuinigingen en een snelle toename van het aantal studenten onder grote druk staat.”²

De snelle toename van studenten in het hoger onderwijs kwam met name in de jaren zeventig op gang. Van ongeveer 120.000 voltijdstudenten in 1965 naar 280.000 voltijdstudenten in 1980.³ Tot begin jaren zeventig vormde dit geen probleem. Er was sprake van economische groei en daarom konden de overheidsuitgaven aan het hoger onderwijs ook meegroeien.⁴ Bovendien werd het hoger onderwijs, zeker tijdens het kabinet Den Uyl (1973-1977), gezien als de motor naar een gelijkwaardige samenleving en werd er gestreefd naar een spreiding van kennis (en macht).⁵ Maar tijdens deze kabinetsperiode steeg de inflatie en verslechterde de economische situatie, wat werd geprobeerd te verhelpen door extra economische stimuleringen. Echter, deze stimuleringen verergerden de situatie juist en daarom werd er vanaf 1975 een andere weg gekozen: begrotingsdiscipline.⁶ Ook dit had niet het beoogde effect en na tweede oliecrisis in 1979 verergerde de situatie verder en kreeg Nederland begin jaren '80 te maken met een recessie, waarin sprake was van hoge werkloosheid, oplopende

¹ “Water staat aan de lippen: universiteiten gaan nat,” *De Telegraaf*, 6 april 2021, <https://www.telegraaf.nl/nieuws/2088363055/water-staat-aan-de-lippen-universiteiten-gaan-nat>; “Met het water aan de lippen,” *NRC*, 6 april 2021, <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/06/met-het-water-aan-de-lippen-a4038645>.

² “Over WOinactie,” WOinActie, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://woinactie.blogspot.com/p/over-wo-in-actie.html>.

³ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1988 (HOOP)* (Zoetermeer: Staatsdrukkerij, 1988), 52.

⁴ A. M. B. Lips, *Autonomie in kwaliteit* (Delft: Eburon, 1996), 57.

⁵ Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid, *Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* (Den Haag: Staatsuitgeverij, 1976), 11; Friso Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam: Boom, 2009), 264.

⁶ Lips, *Autonomie in kwaliteit*, 59; Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw*, 272.

overheidsschuld en een slechte staat van de economie.⁷ Het Kabinet-Lubbers-I (1982-1986) had als één van de belangrijkste doelstellingen om de rijksfinanciën weer op orde te krijgen. Het kabinet wilde dit onder andere bewerkstelligen door middel van verregaande maatregelen met betrekking tot beperking van de rol van de overheid in de samenleving. Het Kabinet-Lubbers-I bezuinigde hiertoe op de overheidsfinanciën en wilde de private sector een grotere rol toekennen.⁸ Deze noodzaak tot bezuinigen en de omslag van groeiende overheidsuitgaven naar juist het terugdringen hiervan, werd sterk beïnvloed door ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.⁹

In de Verenigde Staten werd in deze periode onder leiding van de Republikeinse president Ronald Reagan van 1981 tot 1989 een begin gemaakt met het terugdringen van de rol van de overheid in de maatschappij. Door het verminderen van de belastingdruk was er minder geld beschikbaar voor overheidsinstanties. Zij werden daarom gedwongen om efficiënter en doelmatiger te opereren.¹⁰ Naast Reagan voerde de toenmalige premier van het Verenigd Koninkrijk, Margaret Thatcher, in haar regeringsperiode van 1979-2000 eenzelfde soort politiek. Beiden worden ook gezien als uitdragers van de neoliberale politiek, die gestoeld is op de neoklassieke economische theorie. Hierin staat centraal dat de overheid geen 'ordeningsrol' heeft boven 'de markt', maar slechts de taak heeft om ondernemingen de mogelijkheid te geven zich te ontplooien op de vrije markt. Met andere woorden: de overheid moet de markten organiseren en faciliteren met zo min mogelijk inmenging en op basis van een teruggetrokken rol.¹¹

De verregaande maatregelen met betrekking tot de rol van de overheid in de samenleving beïnvloedden ook de hoger onderwijssector. Met de nota Hoger Onderwijs: Autonomie en kwaliteit (HOAK) in 1985 kondigde het kabinet Lubbers-I een stelselwijziging in het hoger onderwijs aan. Volgens hoogleraar Anna Lips, die haar proefschrift *Autonomie in kwaliteit* uit 1996 onder andere over de HOAK schrijft, wilde de overheid in 1985 een nieuwe 'sturingsvisie' invoeren: 'sturen op afstand'.¹² Geheel in lijn met de nieuwe visie op de terugtrekkende rol van de overheid. In de nota stond dat het doel was om de hoger onderwijsinstellingen meer autonomie te geven en dat deze verhoging van de autonomie

⁷ Bart Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking* (Amsterdam: Amsterdam University press, 2012), 15.

⁸ Noot: "Daarbij moet ook bedacht worden dat langs de weg van verdere heroverweging, toepassing van de profijtgedachte en privatisering van overheidsdiensten de komende jaren nieuwe perspectieven gevonden kunnen worden voor een ontmanteling van de tijdbom onder de collectieve uitgaven." Tweede Kamer, 'Kabinetsformatie 1982', Brief van de kabinetsformateur, Kamerstuk 17 555, nr. 7, Vergaderjaar 1982-1983, 32-33.

⁹ Lips, *Autonomie in kwaliteit*, 59.

¹⁰ Marjolein Quené, *Voorbij de management-maatschappij: De invloed van management op werk, democratie en vrijheid* (Rotterdam: Lemniscaat, 2018), 143.

¹¹ Quené, *Voorbij de management-maatschappij*, 134, 136-137.

¹² Lips, *Autonomie in kwaliteit*, 100-101.

ook zou leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs.¹³ Deze redenering werd verder niet onderbouwd. Wat verder opvalt is dat in de nota het woord bezuiniging geen enkele keer voor komt. Want volgens Chris Lorenz, hoogleraar filosofie van de Geschiedenis en schrijver van *Van het universitaire front geen nieuws* (1993), en meerdere artikelen over het hoger onderwijs in Nederland, is dit namelijk het startschot van 'zuivere bezuinigingspolitiek, waar geen enkel inhoudelijk idee achter te ontdekken is'.¹⁴ De HOAK-nota was ook het startschot van een reeks documenten die sturing moesten geven aan het hoger onderwijs: de Hoger Onderwijs en Onderzoek plannen (HOOP's).

In de HOAK-nota werden twee belangrijke wijzigingen aangekondigd: één voor bekostiging en één voor kwaliteitsbewaking. Het nieuwe bekostigingsmodel bestond eruit dat instellingen niet langer per ingeschreven student financiering (open-einde regeling) kregen, maar voor de formele studieduur, plus een bonus als binnen die studieduur het diploma behaald zou worden.¹⁵ Dit werd door Lorenz de 'rendementsfinanciering' genoemd.¹⁶ In de HOAK stond dat de nieuwe bekostiging, die overigens feitelijk pas in 1993 werd ingevoerd, er op is gericht om de kwaliteit en doelmatigheid te bevorderen.¹⁷ Lorenz schrijft dat juist de prikkel om studenten snel te laten afstuderen de boventoon zou kunnen krijgen op universiteiten, wat de kwaliteit zou doen dalen.¹⁸ Hij noemt deze verandering 'de stille machtsgreep' van het ministerie op het hoger onderwijs, in contrast met het officiële beleid van een terugtrekkende overheid.¹⁹

Voor de tweede wijziging, de invoering van kwaliteitsbewaking, heeft Lorenz in zijn boek uit 1993 minder aandacht. In de nota staat dat één van de redenen voor de stelselwijziging het ontbreken van 'doeltreffende bewaking' was.²⁰ Vóór 1985 had de overheid 'aan de voorkant' directe controle op individuele opleidingen: door middel van het academisch statuut zag zij toe op de indeling in studierichtingen aan instellingen. Dit wettelijk voorschrift uit 1877 gaat op gedetailleerde wijze in op de eisen die verbonden zijn aan het behalen van een academische titel.²¹ Met de invoering van kwaliteitsbewaking veranderde dit in verantwoording achteraf. De kwaliteitsbewaking moest bovendien in eerste plaats een taak van de instellingen zelf zijn. Zij zouden de kwaliteit van de taakuitvoering door de kwaliteitsbewaking zelf kunnen toetsen en er rekenschap voor kunnen

¹³ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota aangeboden door minister Deetmans en minister Braks, Kamerstuk 19 253, nr. 2, Vergaderjaar 1985-1986, 10.

¹⁴ Lips, *Autonomie in kwaliteit*, 43.

¹⁵ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 21.

¹⁶ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 35.

¹⁷ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 21.

¹⁸ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 35.

¹⁹ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 30.

²⁰ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 6, 16.

²¹ "Academisch statuut," Navigator, geraadpleegd op 10 augustus 2021, <https://www.navigator.nl/document/id7c6675e79d22cfd87cf7ed2d20fa9f2e?ctx=e2d55166c261865f407a34bb54ac4e47&navigationDate=08-01-1993>; Lips, *Autonomie in kwaliteit*, 72.

afleggen.²² Deze wijziging paste volledig in de trend van doelmatige besteding van overheidsuitgaven en het op afstand zetten van de instellingen, die ook expliciet als doelstellingen in de HOAK werden gesteld.²³ Lips herhaalt dit maar gaat minder in op de gevolgen.²⁴ Dr. F.A. van Vught, hoogleraar en auteur van meerdere artikelen over het hoger onderwijs, daarentegen betoogt in *Plan- en marktcoördinatie in het hoger onderwijs* in 1988, dat de kwaliteitsbewaking samen met de outputfinanciering juist het tegenovergestelde effect had van wat er in de nota werd beoogd: de activiteiten van de instellingen werden juist nauwkeuriger en daarmee ook strenger beoordeeld, waarmee de autonomie afhankelijk werd van de geleverde prestaties en daarmee van de outputfinanciering.²⁵ In een artikel uit 2012: *If You're so smart, why are you under surveillance? Universities, neoliberalism, and New Public Management* schrijft Lorenz hetzelfde, met als extra hypothese dat de veranderingen in het hoger onderwijs te wijten zijn aan het politieke denken dat vanuit de VS is overgewaaid: het New Public Management (NPM), een term die pas in 1991 is bedacht door Christopher Hood. Lorenz definieert NPM als neoliberaal marktdenken dat de publieke sector als een dienstensector, of private sector wil herindelen.²⁶ Door dit gedachtegoed zijn de instellingen volgens Lorenz sinds de jaren '80 in feite steeds meer onder controle komen te staan van de overheid. Nogal paradoxaal, gezien de wens van het ministerie en de doelstelling in de stelselwijziging om instellingen meer autonomie toe te kennen.²⁷

Het is begrijpelijk dat Lorenz in 2012 zijn betoog voor een gedeelte herhaalt. Twee jaar eerder in 2010 kwam het hoger onderwijs met een flinke schok in het nieuws. Studenten zouden onterecht hun diploma hebben gekregen op de Hogeschool Inholland. Eén van de aannemelijke redenen dat de fraude namelijk kon plaatsvinden, was een interne belangenverstrengeling tussen enerzijds het juiste eindniveau van de student en anderzijds de financiële prikkels die instellingen hadden bij de 'output' van iedere afgestudeerde student.²⁸ Voor die financiële prikkel en de gevolgen daarvan had Lorenz in 1993 al gewaarschuwd. In de HOAK was de kwaliteitsbewaking aangekondigd als middel om de kwaliteit van de taakuitvoering van instellingen te toetsen.²⁹ Ten tijde van de Inholland fraude in 2010

²² 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 19.

²³ Lips, *Autonomie in kwaliteit*, 5; E. de Weert en P.J.M. Weusthof, "Kwaliteit centraal gestuurd: het kwaliteitsbewakingssysteem gezien vanuit een driedimensionaal perspectief," in *Laissez faire in het hoger onderwijs?*, ed. R.J. Bijleveld en R.J.G.M. Florax (Culemborg: Uitgeverij Lemma, 1988), 161; 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 11.

²⁴ Lips, *Autonomie in kwaliteit*, 5.

²⁵ F.A. van Vught, "Plan- en marktcoördinatie in het hoger onderwijs," in *Laissez faire in het hoger onderwijs?*, ed. R.J. Bijleveld en R.J.G.M. Florax (Culemborg: Uitgeverij Lemma, 1988), 47.

²⁶ Chris Lorenz, "If You're So Smart, Why Are You Under Surveillance? Universities, Neoliberalism, And New Public Management," *Critical Inquiry* 38, nr. 3 (2012): 4.

²⁷ Lorenz, "If You're So Smart, Why Are You Under Surveillance?," 1.

²⁸ P.J.J. Zoontjens en H.J.M. van Berkel, *Tussen toets en bestuur: de positie van de examencommissie in het hoger onderwijs* (Den Haag: Boom Juridisch, 2020), 127.

²⁹ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 19.

was de kwaliteitsbewaking niet afgeschaft, sterker nog: volgens voormalig docent aan de RUG Eelco Runia in zijn boek *Genade zesjes over de moderne universiteit* uit 2019 en Lorenz in een artikel uit 2014, was sinds 1985 de bewaking en controle alleen maar toegenomen.³⁰ Het had in de tussentijd alleen wel een andere naam gekregen: kwaliteitsborging. ‘Borgen’ betekent maatregelen treffen zodat iets zeker in orde is en in orde blijft.³¹ Hoe kon de Inholland fraude dan toch gebeuren, terwijl volgens de genoemde auteurs de borging sinds 1985 juist was geïntensiveerd?

1.2 Opdracht en hoofdvraag

In overleg met het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) maak ik een historische analyse van de ontwikkeling ten aanzien van de borging van het eindniveau van opleidingen in het hoger onderwijs. Het ministerie is geïnteresseerd in de ontwikkeling van de borging en welke maatregelen hieromtrent positieve of negatieve effecten hebben gehad op het eindniveau. Vanwege het ontbreken van kwantitatieve data en de beperkte omvang van een masterscriptie ligt dit onderzoeksdoel buiten het bereik van deze scriptie. Mijn contactpersoon gaf aan dat het ministerie graag wil leren van een historische reconstructie van het kwaliteitsborgingsbeleid. Dit onderzoek wil een eerste stap zetten door een reconstructie en analyse te maken van de ontwikkeling van kwaliteitsborging van het eindniveau in het hoger onderwijs. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe is de borging van het eindniveau van opleidingen in het hoger onderwijs ontwikkeld van 1985 tot 2019?

Het startpunt van dit onderzoek is 1985 omdat in dit jaar de stelselwijziging werd aangekondigd in de HOAK. Bovendien wordt de stelselwijziging in de historiografie ook gezien als het startpunt van de grote veranderingen in hoger onderwijs, waaronder het begin van de kwaliteitsbewaking. Vervolgens is voor 2019 als eindpunt gekozen omdat in dat jaar de meest recente Strategische Agenda van OCW is uitgekomen. De Strategische Agenda is de opvolger van de Hoger Onderwijs en Onderzoek Plannen (HOOP) die sinds de stelselwijziging op regelmatige basis, eerst iedere twee jaar en vanaf 1996 iedere vier jaar, uitkomen om sturing te geven aan de sector.

³⁰ Eelco Runia, *Genade Zesjes: Over de moderne universiteit* (Amsterdam: Athenaeum, 2019), 20; Chris Lorenz, “Fixing the facts: The rise of New public Management, the metrification of “Quality” and the fall of the academic professions,” *Moving the social* nr. 52 (2014), 22.

³¹ “Borgen,” Van Dale, geraadpleegd op 10 juni 2021, <https://www.encyclo.nl/begrip/borgen>.

1.3 Theoretisch kader

Dit onderzoek benadert het ministerie als 'lerende organisatie'. Aangezien het ministerie zelf heeft aangegeven te willen leren van deze scriptie is dat ook gerechtvaardigd. Het concept lerende organisatie houdt in dat een organisatie alleen kan overleven als ze zichzelf voortdurend kan aanpassen aan een veranderende omgeving.³² Dit concept speelt een centrale rol in de systeemtheorie van Peter Senge in *The fifth discipline: the art and practice of the Learning organisation*. Senge heeft zijn systeemtheorie ontwikkeld om organisaties te laten leren met behulp van vijf 'disciplines': persoonlijk meesterschap, gedeelde visie, teamleren, en de twee belangrijkste in dit onderzoek, mentale modellen en systeemdenken.³³ Mentale modellen zijn generalisaties, vooronderstellingen, waarnemingen en aannames die van invloed zijn op hoe de organisatie de wereld ziet.³⁴ Hieruit kunnen 'onbedoelde gevolgen' of zelfs 'blinde vlekken' volgen. Blinde vlekken zijn zaken die de organisatie, ook wel de eerste orde waarnemer genoemd, zelf niet kan zien.³⁵ Systeemdenken is het waarnemen van verschillende processen als één geheel in plaats van afzonderlijke onderdelen. Dit staat aan de basis van de vier andere disciplines.³⁶ Eén van de doelen die Senge in zijn boek beschrijft is mensen door systeemdenken in staat te stellen structuren te herkennen die ons onbewust gevangen houden. Een aantal van die structuren komt vaker voor; die noemt hij de 'archetypes'. Met behulp van systeemdenken kunnen deze archetypes herkend en doorbroken worden.³⁷ Een voorbeeld is het archetype '*shifting the burden*'. In plaats van het oplossen van een fundamenteel probleem focust een organisatie zich op symptomatische oplossingen. Deze oplossingen verhelpen het probleem niet en door het verstrijken van de tijd verergert het probleem zelfs, waardoor meer symptomatische oplossingen nodig zijn. Negatieve neveneffecten zijn het gevolg.³⁸

Aanvullend op de theorie van Senge wordt er in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van de organisatietheorie van de organisatiesocioloog Stefan Kühl. Hier is voor gekozen omdat Kühl in *Organisation: A system's approach* nog extra accenten legt op een aantal interessante zaken voor dit onderzoek. Meer dan Senge hecht Kühl veel waarde aan communicatie, de rol van medewerkers en hoe organisaties omgaan met complexiteit.³⁹

³² R.G.P. Peters, *Leergeschiedenis en Organisaties*, syllabus college 1 2021, 11. Intern verkregen in het kader van het vak.

³³ Senge, *The Fifth Discipline*, 7.

³⁴ Idem, 8.

³⁵ David Seidl en Hannah Mormann, "Niklas Luhmann as Organization Theorist," in *The Oxford Handbook of Sociology, Social Theory, and Organization Studies: Contemporary Currents*, bewerkt door Paul Adler et al., (Oxford: Oxford University Press, 2018), 3.

³⁶ Senge, *The Fifth Discipline*, 6-7.

³⁷ Idem, 95.

³⁸ Idem, 103-112.

³⁹ Stefan Kühl, *Organizations: A System's Approach* (London en New York: Routledge, 2013), 174-177.

Op basis van de systeemtheorie van de lerende organisatie is de 'Groningse methode' ontwikkeld in het kader van het vak 'Leergeschiedenis en Organisaties' van de master Geschiedenis. Het doel van dit vak is het maken van een leergeschiedenis. Een leergeschiedenis is het verhaal van een organisatie, verteld door de mensen die erin werken. In de Groningse methode is het concept van de lerende organisatie verder uitgewerkt vanuit een historisch perspectief. De kerngedachte is dat organisaties alleen kunnen leren als zij reflecteren op hun verleden. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de onderzoeker, aangezien de organisatie als eerste orde waarnemer niet in staat is om dit zelf te doen. De externe onderzoeker, de onafhankelijke tweede orde waarnemer, kan blinde vlekken, mentale modellen en onbedoelde gevolgen opsporen. Dit doet hij of zij door grondig bronnenonderzoek en door interviews te houden met medewerkers van de organisatie. Doordat collega's verhalen met elkaar delen, ontstaan er binnen een organisatie verhalen die op elkaar lijken. Daarom is het niet nodig om iedereen binnen organisatie te interviewen.⁴⁰ Uiteraard is het wel van belang om een representatief aantal interviewees met duidelijke criteria te kiezen die van toepassing zijn op het onderzoek. De anonimiteit van de interviewees wordt bij een leergeschiedenis gegarandeerd. Het gaat er niet om *wie* iets zegt maar om *wat* er gezegd wordt.

Hoe worden dan blinde vlekken en onbedoelde gevolgen in de documenten en de interviews met medewerkers ontdekt? Volgens de Groningse methode worden de documenten en verhalen ontleed met behulp van 'de inferentieladder'. Hierbij staat centraal dat ieder mens voortdurend uit waarnemingen conclusies trekt op basis van 'overtuigingen' en mentale modellen. Oftewel: achter iedere conclusie, maatregel of verhaal schuilt een mentaal model dat invloed heeft op de denk- en werkwijze van de organisatie.⁴¹

Senge noemt ook nog twee filosofen die van belang zijn, namelijk Chris Argyris en Donald Schön. Zij benadrukken het verschil tussen *espoused theory* en *theory-in-use*. De kerngedachte is dat er een verschil zit tussen dat wat we denken en zeggen te doen (*espoused theory*) en wat we daadwerkelijk doen en uitdragen (*theory-in-use*).⁴² Donald Schön gebruikt daarnaast ook nog het concept *generative metaphor*. Dit is een speciaal soort metafoor die de complexe werkelijkheid ordent tot een behapbaar probleem.⁴³

Uit de historiografie komt naar voren dat NPM invloed zou hebben gehad op het hoger onderwijs. Wat is NPM? Jan-Erik Lane, politicoloog en econoom, schrijft in het standaardwerk *New*

⁴⁰ Karin Thier, *Storytelling in Organizations: Narrative Approach to Change, Brand, Project and Knowledge Management* (Berlijn: Springer-Verlag, 2017), 7.

⁴¹ R.G.P. Peters, *Leergeschiedenis en Organisaties*, syllabus college 2 2021, 6.

⁴² Senge, *The Fifth Discipline*, 176-177.

⁴³ R.G.P. Peters, *Leergeschiedenis en Organisaties*, syllabus college 3 2021, 10.

Public Management: An Introduction (2000), dat NPM een kritiek is op de publieke sector; die zou log zijn en daarom vooral niet te groot moeten zijn. Het antwoord hierop is dan ook de kern van NPM-managementdenken: efficiëntie. Volgens Lane draait NPM om het zo efficiënt mogelijk organiseren van de publieke sector.⁴⁴ Hoe wordt dat gedaan? In het standaardwerk *Understanding and Managing Public Organizations* (2021) schrijft hoogleraar openbaar bestuur Hal Rainey dat NPM een stroming is waarin centraal staat dat de publieke sector meer als private sector moet worden bestuurd.⁴⁵ Dit kan per land verschillen, omdat het afhangt van de gangbare hervormingen in de private sector.⁴⁶ Eenzelfde definitie hanteert de hoogleraar internationaal openbaar bestuur Stephen Osborn in *The new public governance: critical perspectives and futures directions* (2010): NPM is de implementatie van management theorieën van de private sector in de publieke sector, met de aanname dat dit zou leiden tot een efficiëntere en effectievere publieke sector.⁴⁷ Dit onderzoek maakt gebruik van de laatste definitie, omdat het handvatten geeft om verbinding te leggen tussen management theorieën in de private sector en ontwikkelingen in de publieke sector over een langere periode.

Naast de hierboven genoemde theorieën verdienen een belangrijke actor en een begrip nog een korte uitleg. Allereerst de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie “beoordeelt en bevordert de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs. Verder ziet de Inspectie toe op de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit en op de naleving van wettelijke voorschriften door instellingen in het hoger onderwijs. Bij ernstige incidenten kunnen we een onderzoek instellen bij een instelling.”⁴⁸ De Inspectie brengt al sinds de Tweede Wereldoorlog ieder jaar een verslag uit over het onderwijs in Nederland.

In het onderzoek staat de historische ontwikkeling van de kwaliteitsborging van het eindniveau van de opleidingen centraal. Wat houdt dit in? Borgen betekent maatregelen treffen zodat iets zeker in orde is en in orde blijft.⁴⁹ Kwaliteitsborging is in te delen in twee onderdelen: interne en externe borging. In het geval van interne borging is het de instelling zelf die kwaliteit borgt. Externe borging is een externe evaluatie door een andere organisatie dan de instelling zelf die controleert of de kwaliteit en kwaliteitsborging voldoen aan de maatstaven.⁵⁰

⁴⁴ Jan-Erik Lane, *New Public Management* (London: Routledge, 2000), 14.

⁴⁵ Hal Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations* (Newark: John Wiley & Sons, 2021), 63.

⁴⁶ Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, 425-427.

⁴⁷ Stephen Osborn, *The new public governance: Critical perspectives and futures directions* (London: Routledge, 2010), 2.

⁴⁸ “Hoe werkt ons toezicht op hoger onderwijs?,” Onderwijsinspectie, geraadpleegd op 21 april 2021, <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/hoger-onderwijs/toezicht-hoger-onderwijs>.

⁴⁹ “Borgen,” Van Dale, geraadpleegd op 10 juni 2021, https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/borgen#.YR_aUIgzZPY.

⁵⁰ ‘Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit’, Nota, 1985-1986, 102.

Dit onderzoek is gericht op de historische ontwikkeling van de borging van het eindniveau van opleidingen. Daarmee is het geen onderzoek naar de kwaliteit van het hoger onderwijs an sich.

1.4 Operationalisering

Op basis van het theoretisch kader maakt dit onderzoek een reconstructie van de ontwikkeling van de borging in het hoger onderwijs in de periode 1985-2019. Om dit te bewerkstelligen zijn er drie deelvragen geformuleerd die met behulp van de theorieën dit onderzoek in staat stellen de hoofdvraag te beantwoorden: *Hoe is de borging van het eindniveau van opleidingen in het hoger onderwijs ontwikkeld van 1985 tot 2019?*

In het hoger onderwijs onderscheid ik vier *stakeholders* als het om kwaliteitsborging gaat: het ministerie van OCW, de Inspectie, de instellingen en de critici met hun commentaren. De eerste twee deelvragen richten zich op de twee eerst genoemde organisaties, waarbij het commentaar van de critici wordt meegenomen. Het onderzoek beschouwt de Inspectie als een onafhankelijke organisatie aangezien zij door middel van rapporten het ministerie onafhankelijk advies moet geven over het hoger onderwijs. Door middel van systematische analyse van de primaire bronnen van beide organisaties kan de ontwikkeling van de borging van het eindniveau gereconstrueerd worden. Deze primaire bronnen zijn: de Hoger Onderwijs en Onderzoek Plannen (HOOP's), en hun opvolger de Strategische agenda's (SA's) van OCW en de onderwijsverslagen van de Inspectie. In 1990, 1994, 1996 en 2000 richt de analyse zich op de 'ontwerp-HOOP's', waarin de beleidsvoornemens uitgebreider dan in de definitieve HOOP's van die jaren aan bod komen.⁵¹ Met behulp van de theorieën van Senge, Kühl en de inferentieladder van de Groningse school onderzoekt deze scriptie welke aannames, onbedoelde gevolgen en blinde vlekken achter het beleid schuilgaan. Dit leidt tot een antwoord op de eerste deelvraag: *Welke mentale modellen, onbedoelde gevolgen en blinde vlekken zitten er in het beleid van het ministerie, en in de adviezen en analyses van de Inspectie wat betreft de borging van het eindniveau in het hoger onderwijs in de periode 1985-2019?*

De tweede deelvraag richt zich op dezelfde bronnen maar met een iets andere inslag. Uit de historiografie komt naar voren dat het beleid omtrent het hoger onderwijs beïnvloed is door NPM. Maar er is geen lange termijn onderzoek gedaan in de primaire bronnen van het ministerie en de Inspectie naar taalgebruik dat duidt op NPM-denken. Dit is dan ook een gat in de historiografie dat dit onderzoek probeert te vullen. Door middel van het systematisch analyseren van het taalgebruik en de mentale modellen van zowel het ministerie als de Inspectie kan onderzocht worden of er sprake is van

⁵¹ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoeks Plan: HOOP 1990* (Den Haag: Staatsdrukkerij, 1990), 3.

beïnvloeding van het hoger onderwijs door het NPM. De tweede deelvraag luidt: *In hoeverre zijn het taalgebruik en de mentale modellen van het ministerie en de Inspectie voor wat betreft de ontwikkeling van de borging van het eindniveau in het hoger onderwijs in de periode 1985-2019 gebaseerd op New Public Management?*

De derde deelvraag richt zich op de derde *stakeholder* in het hoger onderwijs: de instellingen. In dit onderzoek is er naast de landelijke primaire bronnen ook gekozen voor een analyse van een casus: de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Dit onderzoek behandelt één casus omdat het vanwege de beperkte omvang van de masterscriptie niet mogelijk is om meerdere instellingen te onderzoeken. Het onderzoeken van een casus is belangrijk omdat dit een goede inkijk geeft in hoe het landelijk beleid is vertaald op instellingsniveau en facultair niveau. Een 'vertaalslag' is een omschakeling, of het omzetten van het één in het ander.⁵² Iedere universiteit reageert natuurlijk anders op informatie uit de omgeving. Een organisatie moet het beleid toepassen op de eigen situatie en dus aanpassen aan de eigen omstandigheden. Maar problemen die bij de RUG en specifiek de Letteren faculteit spelen, spelen naar alle waarschijnlijkheid ook op andere instellingen. De Rijksuniversiteit Groningen is, als één van de oudste en als klassieke universiteit, zeker geen vreemde eend in de bijt in vergelijking tot andere universiteiten. Bovendien is de Faculteit der Letteren een grote faculteit, waar veel verschillende opleidingen onder vallen.⁵³ Daarmee is het een representatieve casus en is het mogelijk dat uitspraken die voor de RUG en/of de Faculteit der Letteren gelden ook voor andere universiteiten of Faculteiten der Letteren gelden.

Het onderzoek van deze casus is bedoeld om uitspraken te kunnen doen over hoe het beleid van het ministerie is vertaald. Het berust op een scala van bronnen. Allereerst zijn de openbare jaarverslagen van de RUG in de periode 1985-2019 geanalyseerd. Ten tweede heb ik na het tekenen van een geheimhoudingsverklaring archiefonderzoek gedaan in zowel het archief van de RUG als in het archief van de Faculteit der Letteren. Vervolgens zijn op basis van deze bronnen en met behulp van de systeemtheorie van Senge, de theorie van de leergeschiedenis en de Groningse methode semigestructureerde interviews gehouden met elf medewerkers van de universiteit die zijn gekozen op basis van duidelijke en evenwichtige criteria om de representativiteit van het onderzoek te waarborgen. De criteria zijn gebaseerd op de belangrijkste lagen en functionarissen binnen de organisatie die te maken hebben met borging: van docenten, hoogleraren, examencommissieleden, kwaliteitszorgmedewerkers tot medewerkers met bestuurlijke functies, van wie sommigen met meerdere rollen. Een ander belangrijk criterium was de periode waarin zij actief waren als medewerker

⁵² "Vertaalslag," Van Dale, geraadpleegd op 24 maart 2021, <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/vertaalslag>.

⁵³ "Faculteit der Letteren," Rijksuniversiteit Groningen, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://www.rug.nl/let/>.

aan de RUG. Daarom zijn er zowel gepensioneerden als medewerkers die er nog geen decennium werken geïnterviewd. De systematische analyse van de uitkomsten van deze interviews en van bovengenoemde bronnen, afgezet tegen de resultaten van de voorgaande deelvragen beantwoordt de derde en laatste deelvraag: *Hoe is het beleid van het ministerie in de periode 1985-2019 vertaald bij de faculteit der Letteren aan de Rijksuniversiteit Groningen?* Door de beantwoording van deze deelvraag ontstaat een completer beeld van de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de periode van 1985-2019. Hierdoor kan de hoofdvraag beantwoord worden en kunnen eventuele aanbevelingen aan het ministerie gedaan worden. Het is tenslotte nog belangrijk om expliciet te vermelden dat de casus niet is uitgewerkt als een leergeschiedenis. De citaten van de interviewees zijn opgenomen in de lopende tekst om de leesbaarheid van het onderzoek als geheel te waarborgen.

1.5 Structuur

Dit onderzoek bestaat uit vijf hoofdstukken waarin de drie deelvragen aan bod komen. In de eerste vier hoofdstukken komt de analyse van de eerste en de tweede deelvraag aan bod. Het vijfde hoofdstuk beslaat de analyse van de casus van de RUG en daarmee de derde deelvraag.

De eerste vier hoofdstukken zijn chronologisch ingedeeld. Deze indeling is gebaseerd op de politieke context, om twee redenen. Allereerst zijn de primaire documenten van het ministerie van OCW uitgebracht in een politiek-economische context die invloed heeft gehad op het beleid dat in de documenten uiteen is gezet. Ten tweede wordt er voorafgaand aan de analyse een paragraaf gewijd aan de historische context die zowel de politieke, de economische als de situatie van het onderwijs behelst. Deze indeling heeft een logische volgorde door de regeringsperiodes van de laatste vier premiers te volgen. De hoofdstukken zijn als volgt ingedeeld: In hoofdstuk één worden de drie kabinetten van Lubbers vanaf 1985 tot 1994 behandeld. In het tweede hoofdstuk komt de regeerperiode van Kok I en II aan bod: 1994-2002. De derde periode is de regeerperiode van Balkenende: 2002-2010. Het vierde hoofdstuk beslaat de kabinetten onder Rutte tot het eind van de onderzoeksperiode: 2010-2019. De hoofdstukken eindigen met een conclusie.

Het vijfde hoofdstuk staat in het teken van de casus en de derde deelvraag. Dit hoofdstuk behandelt op chronologische wijze verschillen en overeenkomsten tussen het beleid zoals gepresenteerd in de landelijke documenten en hoe het is vertaald op de werkvloer in de faculteit der Letteren van de RUG. Na dit hoofdstuk volgt de eindconclusie.

2. Van vertrouwen naar regelgeving en wantrouwen

2.1 Historische context 1985-1994

Dit hoofdstuk behandelt de periode van 1985 tot 1994. Eerst komt de historische context aan bod. In de daaropvolgende paragrafen volgt een analyse van de HOAK en de HOOP's van het ministerie en de jaarlijkse verslagen van de Inspectie in deze periode.

Nederland raakte in de jaren 80, zoals eerder besproken, in zwaar vaarwater. Er was sprake van een slechte economische situatie, Nederland zat in een recessie. In deze periode kwam Lubbers-I (1982-1986) aan de macht. Dit kabinet stelde zichzelf als belangrijkste taak het probleem van een groeiend begrotingstekort van de Rijksoverheid op te lossen. De oplossing werd gezocht in privatisering, deregulering en het op afstand zetten van de overheid ten opzichte van instanties en instellingen gelieerd aan de overheid.⁵⁴ Ook het onderwijs kreeg hiermee te maken en kwam onder druk. In deze context kwam, onder minister Deetman (CDA), de HOAK in 1985 uit waarin de stelselwijziging van het hoger onderwijs werd aangekondigd.

Dit beleid werd door Lubbers-II (1986-1989) voortgezet. Er was namelijk nog steeds sprake van een begrotingstekort.⁵⁵ Het beleid van Lubbers, afstoten van staatsbedrijven en de overheid op afstand zetten, was gebaseerd op een brede politieke consensus.⁵⁶ Het werd zelfs een doel op zich: "dat alle diensten welke niet noodzakelijk door de overheid behoeven te worden uitgevoerd in beginsel voor privatisering in aanmerking komen."⁵⁷ Dit kwam mede door het geloof dat de markt efficiënter was dan de publieke sector.⁵⁸ De markt werd gezien als potentiële oplossing voor de slechte financiële staat van de overheid. Wat betreft het onderwijsbeleid werd in de regeringsverklaring duidelijk dat er verdergaande deregulering nodig was: "Die deregulering en de vergroting van de autonomie van scholen en instellingen vormen een kernpunt bij de versterking van de kwaliteit van het onderwijs."⁵⁹ Deze instellingen zouden ook "meer bevoegdheden krijgen voor een eigen beleid en er zal meer nadruk worden gelegd op verantwoording achteraf van de geleverde kwaliteit van onderwijs en

⁵⁴ Jac Bosmans en Alexander van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam: Boom, 2011), 168; Walter Kickert, *Public Management Reforms in The Netherlands: Social reconstruction of reform ideas and underlying frames of reference* (Delft: Eburon, 2000), 80.

⁵⁵ Wielenga, *Nederland in de Twintigste eeuw*, 290.

⁵⁶ Tweede Kamer, 'Ontwerp-regeerakkoord 1986', Brief van de informateur J. de Koning, Kamerstuk 19 555, nr. 3, Vergaderjaar 1985-1986, 34; Bosmans, *Parlementaire geschiedenis van Nederland*, 175.

⁵⁷ Tweede Kamer, 'Ontwerp-regeerakkoord 1986', 1985-1986, 34.

⁵⁸ Kickert, *Public Management Reforms in The Netherlands*, 93.

⁵⁹ Tweede Kamer, 'Regeringsverklaring', Ingekomen stukken, 30 juli 1986, 11.

onderzoek.”⁶⁰ Dit laatste kwam mede in opgang door managementconcepten die in Nederland populair werden, zoals *Total quality management*, waar met name kwaliteitscontrole een erg belangrijke rol kreeg toegedicht.⁶¹ Daarnaast werden ook concepten als klantgerichtheid en decentralisatie belangrijk.⁶²

Ook in het hoger onderwijs raakte kwaliteitscontrole in zwang. In deze kabinetsperiode werd dan ook begonnen met externe kwaliteitscontrole, externe kwaliteitsbewaking genoemd, van het onderwijs door middel van het visitatiestelsel. In 1987 vond een proef plaats met visitatiecommissies die zouden dienen als de externe controleur. Deze visitatiecommissies richtten zich met name op de door de instellingen geprepareerde rapporten en zouden vervolgens suggesties doen tot kwaliteitsverbeteringen.⁶³ De kwaliteitszorg was primair de bevoegdheid van de instellingen, met richtlijnen van de overheid.

In de regeringsverklaring van 1986 staat dat het onderwijs aan de ene kant onmisbaar is maar aan de andere kant ook erg duur: “De kosten van het stelsel van hoger onderwijs zullen worden beperkt door voortgaande taakverdeling en concentratie van voorzieningen en door het stimuleren van de verwerving van eigen inkomsten.”⁶⁴ Daarom wordt er ook hard bezuinigd op onderwijs en moet de broekriem nog strakker worden aangetrokken.⁶⁵

Onder Lubbers III (1989-1993) trok de economie weer licht aan. Hoewel de PvdA de VVD in het kabinet verving werd er doorgegaan met het op afstand zetten van allerlei overheidsinstanties. Deze voortzetting van het beleid werd met name beargumenteerd met managementconcepten als verbetering van de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie.⁶⁶ Er werd zelfs begonnen met ‘de grote efficiëntie operatie’, waarin de kerntaken van ieder ministerie moesten worden geformuleerd. Vervolgens zouden alle taken die hier buiten vielen ter discussie komen om wel of niet op afstand te zetten.⁶⁷ Dit paste in het managementdenken toentertijd, waarin organisaties zich moesten richten op hun ‘kerncompetenties’.⁶⁸ Dat principe moest ervoor zorgen dat over de gehele linie bezuinigingen gerealiseerd konden worden. De verwachting was namelijk dat deze instanties en instellingen efficiënter zouden gaan opereren met als bijkomstigheid dat door ‘onafhankelijkheid, deskundigheid

⁶⁰ Tweede Kamer, ‘Regeringsverklaring’, Ingekomen stukken, 30 juli 1986, 12.

⁶¹ Luchien Karsten, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid* (Assen: van Gorcum, 1998), 40.

⁶² Karsten, *Managementconcepten in beweging*, 41.

⁶³ Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, *Gids voor de externe kwaliteitszorg* (Utrecht: VSNU, 1988), Preambule, 11.

⁶⁴ Tweede Kamer, ‘Regeringsverklaring’, Ingekomen stukken, 30 juli 1986, 12.

⁶⁵ Bosmans, *Parlementaire Geschiedenis Van Nederland*, 175.

⁶⁶ Kickert, *Public Management Reforms in The Netherlands*, 94.

⁶⁷ Idem, 103.

⁶⁸ Karsten, *Managementconcepten in beweging*, 46.

en nabijheid bij de klant' deze verzelfstandigde organisaties voor hogere kwaliteit van dienstverlening zouden zorgen. Het valt op dat de gewijzigde samenstelling van de regeringspartijen onder Lubbers-III niet heeft geleid tot een verandering van het eerder onder Lubbers in de jaren '80 ingezette beleid. In het derde kabinet Lubbers werd de politiek van bezuinigingen en van maatregelen gericht op efficiëntieverhoging voortgezet.⁶⁹

Wat betreft het onderwijs is dezelfde trend waarneembaar. In de regeringsverklaring van het derde kabinet Lubbers met PvdA-onderwijsminister Ritzen wordt expliciet gesteld: "Ondoelmatige leerwegen dienen in het belang van individu en samenleving te worden vermeden. Dit zal worden bezien in het licht van een optimale verdeling van overheidsmiddelen voor onderwijs over de levensstijd van individuen."⁷⁰ In *Parlementaire geschiedenis van Nederland* wordt geschreven dat er geen eer te behalen valt met de portefeuille onderwijs.⁷¹ In de regeringsverklaring van Lubbers-III staat dat er geen bezuinigingen nodig zijn, maar dat de onderwijsuitgaven wel een 'betere beheersing' moeten krijgen.⁷²

Deze betere beheersing van de onderwijsuitgaven kreeg vorm door middel van het outputfinancieringsmodel dat in 1993 wettelijk werd ingevoerd.⁷³ Met het nieuwe model werden universiteiten niet langer bekostigd per ingeschreven student, maar waren de output en doorstromingsnelheid (rendement) van de studenten ook van belang. Er werd een vast bedrag toegekend en daarnaast was er financiering op basis van prestaties die weer werden onderverdeeld in twee verschillende indicatoren. Allereerst 'de formele studieduur' van studenten, die werd vastgesteld op vier jaar, hoewel er tegelijkertijd werd geconstateerd dat de gemiddelde studieduur 5,5 jaar was.⁷⁴ Ten tweede werd een instelling bekostigd door het afleveren van afgestudeerden. In de literatuur van die tijd worden hierover al kritische geluiden geuit. Door te focussen op rendement zou er sprake zijn van 'diploma-inflatie' en de kwaliteit van het onderwijs zou hierdoor niet meer op het onderwijs zelf gefocust zijn maar op het 'proces', oftewel de kwaliteit van de output, die kwantitatief wordt gedefinieerd.⁷⁵ Hierdoor werd een systeem gecreëerd dat zich zou laten leiden door 'targets', op

⁶⁹ Kickert, *Public Management Reforms in The Netherlands*, 71, 97.

⁷⁰ Tweede Kamer, 'Regeringsverklaring', 27 november 1989, 14.

⁷¹ Bosmans, *Parlementaire Geschiedenis Van Nederland*, 185.

⁷² Tweede Kamer, 'Regeringsverklaring', 27 november 1989, 14.

⁷³ Hans Vossensteyn, Harry de Boer en Ben Jongbloed, *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlands hoger onderwijs: Rapport voor de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs* (Twente: CHEPS, 2017), 5.

⁷⁴ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1990* (Den Haag: SDU drukkerij, 1990), 34-35.

⁷⁵ Lips, *Autonomie in kwaliteit*, 255; Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 22, 26.

bijvoorbeeld het gebied van rendement en output. Met als gevolg dat de kwaliteit kon dalen omdat docenten de normen lieten zakken of makkelijker tentamens zouden nakijken.⁷⁶

2.2 De stelselwijziging

Het grootste probleem in de regeerperiode van de kabinetten Lubbers was het begrotingstekort. Over de hele linie moest worden bezuinigd, dus ook in het onderwijs. Tegelijkertijd was er in het onderwijs sprake van snelle toename van het aantal studenten, wat hogere kosten met zich meebracht. Wat betekende dit voor het hoger onderwijs?

Onder dit gesternte zag in 1985 de HOAK het licht. In deze nota werd een stelselwijziging aangekondigd. In het document wordt een generatieve metafoor geschetst met twee belangrijke problemen. Het eerste probleem dat de HOAK-nota benoemt is dat de overheid zich te veel met het onderwijs op 'kleine eenheden' bemoeit in plaats van globale bemoeienis op grote lijnen. Mede hierdoor komt de eigen verantwoordelijkheid van instellingen niet tot zijn recht, wat de kwaliteit van het hoger onderwijs in de weg zou zitten.⁷⁷ Het tweede probleem is het ontbreken van een doelmatig kwaliteitsbewakingssysteem. Heel opvallend is dat de economische situatie, eventuele bezuinigingen of stijgende studentenaantallen niet worden genoemd. Sterker nog, er wordt expliciet gesteld dat de stelselwijziging niet ten doel heeft te bezuinigen of extra middelen te realiseren voor het hoger onderwijs, terwijl al is geconstateerd dat Lubbers-I wel degelijk een inkrimping van het budget voor ogen had.⁷⁸

Door het gebruiken van deze generatieve metafoor zijn de oplossingen helder: allereerst moet de stelselwijziging de kwaliteit van het hoger onderwijs verbeteren door de instellingen meer autonomie te geven. Hoe autonomie en kwaliteit zich met elkaar verhouden en wat het causale verband is, wordt niet genoemd. In de HOAK-nota zijn ook een aantal adviezen en kritische kanttekeningen opgenomen. Eén daarvan is het advies van de Onderwijsraad, een orgaan dat al 100 jaar advies geeft aan de regering. In dit advies wordt gesteld dat het verband tussen de termen autonomie en kwaliteit veel te gemakkelijk is gelegd en niet wordt beargumenteerd.⁷⁹ De raad stelt dat niet de beslissingsvrijheid van instellingen maar de kwaliteit van docenten voor de kwaliteit van

⁷⁶ Carel Smith, "(Neo)liberalisme, geïnstitutionaliseerd wantrouwen en onderzoekssubsidies," *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 1, (2013) 3.

⁷⁷ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 6.

⁷⁸ Idem, 20.

⁷⁹ Idem, 89.

onderwijs zorgt. In de HOAK-nota komt de kritiek van de Onderwijsraad ook weliswaar de orde, maar het ministerie komt tot een andere conclusie.⁸⁰

De andere oplossing voor het probleem is een doeltreffend kwaliteitsbewakingssysteem om te kunnen controleren hoe de instellingen gebruik maken van de eigen verantwoordelijkheid.⁸¹ Hoe gaat dit vorm krijgen? Er wordt een onderscheid gemaakt tussen interne en externe kwaliteitsbewaking. De interne kwaliteitsbewaking is de taak van de instellingen zelf en is volgens de HOAK de belangrijkste. Deze moet vorm krijgen met zogeheten ‘performance indicators’; welke dat zijn wordt niet genoemd.⁸² Lips schrijft dat het ministerie overtuigd was van het belang van prestatie-indicatoren.⁸³ Prestatie-indicatoren of ‘key performance indicators’ (KPI’s) zoals ze in het bedrijfsleven worden genoemd, passen in het NPM-denken. Verantwoording afleggen en monitoren is essentieel in NPM-denken omdat alleen dan, als dit goed gedaan kan worden, er gelet kan worden op de doelmatigheid van de uitgaven.⁸⁴ Het past in het beeld van de modelmanager die Quené schetst: door KPI’s kan de manager laten zien *in control* te zijn. Het is de taak van de manager om vervolgens te sturen op de KPI’s.⁸⁵

Als aanvulling op de interne kwaliteitsbewaking door de instellingen gaat de overheid zelf een rol spelen in de externe kwaliteitsbewaking. Dit moet gebeuren door zogeheten visitatiecommissies. Volgens Van Dale betekent visiteren: iets aan den lijve onderzoeken.⁸⁶ In de HOAK staat dat de visitaties periodiek zowel instellingen als specifieke delen van het onderwijsaanbod kunnen evalueren, verdere uitwerking ontbreekt in de HOAK. Wel zullen de evaluatierapporten openbaar gemaakt worden.⁸⁷ De preambule van de *gids voor de externe kwaliteitszorg* van 1988 verduidelijkt de rol van visitatiecommissies. Zij gaan zich met name richten op de door de instellingen geprepareerde rapporten en gaan vervolgens suggesties doen tot kwaliteitsverbeteringen.⁸⁸ Deze geprepareerde rapporten komen tot stand op basis van prestatie-indicatoren. Er zijn ook kritische geluiden. Volgens E. de Weert en P.J.M. Weusthof in *Kwaliteit centraal gestuurd: het kwaliteitsbewakingssysteem bezien vanuit een driedimensionaal perspectief* in 1988, hecht de overheid te veel belang aan output, oftewel

⁸⁰ ‘Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit’, Nota, 1985-1986, 10.

⁸¹ Idem, 4-5.

⁸² Idem, 36.

⁸³ Lips, *Autonomie in kwaliteit*, 107.

⁸⁴ Quené, *Voorbij de managementmaatschappij*, 20.

⁸⁵ Idem, 34.

⁸⁶ “Visiteren,” Van Dale, geraadpleegd op 10 augustus 2021, <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/visiteren#.YRYum4gzZPY>.

⁸⁷ ‘Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit’, Nota, 1985-1986, 37-38.

⁸⁸ Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, *Gids voor de externe kwaliteitszorg* (Utrecht: VSNU, 1988), Preambule, 11.

rendementen, door middel van de prestatie-indicatoren.⁸⁹ Door de visitaties wordt de beoogde vrijheid van de HOAK juist beperkt. Zij stellen dat instellingen zich daardoor niet zullen richten op kwaliteitsbevordering maar op de prikkels en wensen van de overheid.⁹⁰ Carel Smith, docent rechtsgeschiedenis aan de Universiteit Leiden noemt dit het startpunt van een 'audit cultuur', waarin niet langer de professional wordt vertrouwd maar juist sprake is van wantrouwen en regelgeving.⁹¹ Geconcludeerd kan worden dat, passend in het NPM-denken, de Rijksoverheid op afstand is gaan staan voor wat betreft de kwaliteitszorg maar controle houdt op de doelmatigheid.

Zoals eerder gezegd is het opvallend dat de economische situatie in de HOAK niet wordt genoemd en er expliciet wordt gesteld dat de stelselwijziging niet ten doel heeft te bezuinigen, terwijl Lubbers-I wel degelijk een inkrimping van het budget voor ogen had.⁹² De stijgende studentenaantallen worden ook niet genoemd in de HOAK. Wel wordt in de HOAK gesteld dat er 'rendementsverhoging' moet komen in het hoger onderwijs: instellingen moeten er voor zorgen dat studenten sneller afstuderen.⁹³ Eén van de prikkels die hier voor moet zorgen is het nieuwe bekostigingsmodel: het outputfinancieringsmodel.⁹⁴ Dit model beoogt de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs te bevorderen.⁹⁵ Er wordt echter in de HOAK geen aandacht besteed aan het spanningsveld tussen kwaliteit en doelmatigheid, oftewel tussen kwaliteit en rendement en de rol die een financiële prikkel hier in speelt. In het HOOP uit 1988 komt dit spanningsveld meer aan de orde. Hoe zit dat spanningsveld eruit?

2.3 Het spanningsveld

Hierboven is geschetst dat het hoger onderwijs meerdere doelen nastreeft. Kühl schrijft dat het vanuit de organisatietheorie niet vreemd is dat organisaties meerdere doelen nastreven. Deze doelen zijn volgens Kühl vaak tegenstrijdig, zo ook in het hoger onderwijs.⁹⁶ Enerzijds is het doel om een kwalitatief hoogwaardig systeem te bereiken en anderzijds moeten de rendementen worden bevorderd.⁹⁷ Tegelijkertijd is er sprake van een krimpend financieel budget.⁹⁸ Hier zit een overduidelijk spanningsveld dat in het hoger onderwijsbeleid in deze jaren steeds meer zichtbaar wordt. In de

⁸⁹ De Weert en Weusthof, "Kwaliteit centraal gestuurd," 165.

⁹⁰ Idem, 165.

⁹¹ Smith, *(Neo)liberalisme, geïnstitutionaliseerd wantrouwen en onderzoekssubsidies*, 4.

⁹² Bosmans en Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland*, 168.

⁹³ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 47.

⁹⁴ Idem, 47.

⁹⁵ Idem, 21.

⁹⁶ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 53.

⁹⁷ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 8-9.

⁹⁸ Wielenga, *Nederland in de Twintigste eeuw*, 290.

HOOP's uit 1988 en 1990 is op dit punt een interessante ontwikkeling waar te nemen. In het HOOP van 1988 wordt de nadruk op verhoging van de rendementen in het hoger onderwijs nadrukkelijker benoemd dan in de HOAK van 1985. Als het gaat om kwalitatieve en kwantitatieve verbeteringen die nodig zijn ligt de nadruk op rendement. Het outputbekostigingsmodel wordt genoemd als prikkel om dit te realiseren.⁹⁹ Er wordt wel een kanttekening bij geplaatst: eenzijdige concentratie op rendementsverhoging kan leiden tot vermindering van kwaliteit van afgestudeerden.¹⁰⁰ Als oplossing voor dit probleem moet een actie tot rendementsverhoging samengaan met 'nauwlettende kwaliteitsbewaking'.¹⁰¹ Het HOOP van 1988 maakt het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit in één enkele zin oplosbaar. De aanname die hieronder schuilgaat is dat vermindering van kwaliteit door de financiële prikkel kan worden tegengegaan door middel van kwaliteitsbewaking. Dit duidt op een mentaal model van de maakbaarheid van het hoger onderwijs. Er wordt geen woord aan vuil gemaakt dat dit bij een gelijkblijvend of krimpend budget twee tegenstrijdige doelen zijn: waarborging kwaliteit en verhoging van rendementen.

Interessant is ook dat diezelfde redenatie, en dus ook een deel van het bestaansrecht van kwaliteitsbewaking, niet wordt herhaald in het ontwerp-HOOP van 1990, ook niet in latere HOOP's. Tegelijkertijd ligt de nadruk in het ontwerp-HOOP uit 1990 wel op rendementen: "het maatschappelijk belang [is] om snel afstuderen te bevorderen."¹⁰² En het is een beleidsdoelstelling "om de rendementen in het hoger onderwijs zo hoog mogelijk te krijgen."¹⁰³ Bovendien moet het aantal studenten ook omhoog.¹⁰⁴ Anders dan in het HOOP van 1988 worden bij deze prikkels om de rendementen te verhogen geen concrete maatregelen genoemd die tegenwicht moeten bieden. Wel wordt in het ontwerp-HOOP van 1990 expliciet vermeld dat de Adviesraad Hoger Onderwijs (ARHO) aandacht vraagt voor de snelle toename van studenten en vermindering van kwaliteit. In het ontwerp-HOOP worden hier echter geen concrete maatregelen aan gekoppeld.¹⁰⁵

Naar mijn mening is het nogal tegenstrijdig dat de roep om rendementen en verhoging van de toestroom van studenten zo nadrukkelijk worden genoemd, terwijl er geen directe consequenties voor de kwaliteitsbewaking aan worden verbonden. Kühl schrijft dat organisaties soms bepaalde doelen niet uitdragen omdat ze daarmee de legitimiteit van hun organisatie in gevaar brengen, bijvoorbeeld

⁹⁹ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoeks plan 1988: HOOP* (Den Haag: Staatsdrukkerij, 1988), 84.

¹⁰⁰ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoeks plan 1988*, 84.

¹⁰¹ Idem, 1988, 84.

¹⁰² Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoeks plan 1990*, 35.

¹⁰³ Idem, 31.

¹⁰⁴ Idem, 29.

¹⁰⁵ Idem, 28.

omdat ze indruisen tegen andere doelen van de organisatie.¹⁰⁶ In het geval van het ministerie kan een verklaring hiervoor zijn dat de nadruk op rendementen wordt gelegd vanwege de bezuinigingsmaatregelen die rijksbreed moeten worden uitgevoerd en men hier niet van wil afwijken. In de HOAK en de HOOP's van 1988/1990 wordt het woord bezuiniging niet eens genoemd. Lorenz beschouwt de wijzigingen die zijn ingevoerd met de HOAK echter wel als feitelijke bezuinigingsmaatregelen.¹⁰⁷

Ondertussen is er wel aandacht voor kwaliteitsbewaking, wat vanaf 1988 ook afwisselend kwaliteitszorg wordt genoemd. Het verschil tussen beide termen is dat kwaliteitsbewaking erop duidt dat er toezicht moet worden gehouden op iets, in dit geval het onderwijs.¹⁰⁸ Terwijl kwaliteitszorg meer duidt op een noodzaak om ergens aandacht aan te geven.¹⁰⁹ In het HOOP van 1988 wordt benadrukt dat dit niet hetzelfde is als kwaliteitsverbetering. Daarom wordt er van de instellingen verwacht dat ze na de controle zelf tot actie overgaan bij vastgestelde gebreken op het gebied van kwaliteit.¹¹⁰ Er wordt veel nadruk gelegd op meten: "in de toekomstige besturingsconceptie wordt het belang van de zorg voor de kwaliteit van de geleverde prestaties sterk benadrukt."¹¹¹ Hier komen de eerdergenoemde prestatie-indicatoren bij kijken. Deze moeten een rol spelen in de kwaliteitsbewaking als monitoring.¹¹² In deze periode is nationaal en internationaal een grote beweging richting het controleren van de kwaliteit.¹¹³ In 1987 is er zelfs een conferentie gehouden met vertegenwoordigers van het ministerie, de Inspectie, hogescholen en universiteiten over het onderwerp prestatie-indicatoren.¹¹⁴ Interessant is het feit dat in het boek *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid* beschreven staat, dat eind jaren '80 ook werd benadrukt dat deze beweging richting deregulering en kwaliteitscontrole alleen succesvol kan verlopen als het betrokken personeel de adem niet wordt ontnomen.¹¹⁵ Dit maakt één punt heel duidelijk, namelijk dat in de HOOP's tot nu toe de docenten, uiteindelijk degene die hoofverantwoordelijk zijn voor het overbrengen van het proces dat onderwijs heet, niet zijn meegenomen in de beleidswijzigingen op het gebied van rendement en

¹⁰⁶ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 116-117.

¹⁰⁷ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 43.

¹⁰⁸ "Bewaken," Van Dale, geraadpleegd op 10 augustus 2021, <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/bewaken#.YRqULYgzZPY>.

¹⁰⁹ "Zorg," Van Dale, geraadpleegd 10 augustus 2021, <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/ZORG#.YPUa0mgzZPZ>.

¹¹⁰ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoeks plan 1988*, 144.

¹¹¹ Idem, 144.

¹¹² Idem, 143.

¹¹³ Karsten, *Managementconcepten in beweging*, 40-41.

¹¹⁴ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoeks plan 1988*, 143.

¹¹⁵ Karsten, *Managementconcepten in beweging*, 44.

verantwoording afleggen. De docenten worden in de HOOP's niet genoemd. Is hier sprake van een blinde vlek?

Hoe reageert de Inspectie op deze ontwikkelingen? Vanaf 1990 krijgen borging en kwaliteitsbewaking in tegenstelling tot de eerdere rapporten wel een belangrijkere plaats in de verslagen van de Inspectie. In het onderwijsverslag van 1991 staat dat er 'een sterke toename van de aandacht voor de kwaliteit en doelmatigheid' is in het onderwijs. De onderwerpen die dan concreet worden genoemd zijn: deelname, verblijfsduur, rendement, begeleiding en aansluitingsproblematiek.¹¹⁶ Deze onderwerpen laten zien dat rendement en doorstroom onder de noemer kwaliteit worden gebracht door de Inspectie. Interessant is dat de Inspectie in duidelijkere taal dan het ministerie in de HOOP's over rendement en kosten schrijft. De onderwerpen die worden genoemd passen in het NPM-denken. Deelname, verblijfsduur en rendement zijn namelijk meetbaar. In het verslag van de Inspectie hebben deze indicatoren 'de volle aandacht' en wordt er bijvoorbeeld geschreven dat de lange studieduur van studenten voor 'nodeloos hoge kosten' zorgt.¹¹⁷

De nadruk op de rol van rendement blijft groot bij de Inspectie en krijgt extra aandacht onder een nieuwe noemer: studeerbaarheid. Dit wordt later in het onderwijsverslag van 1994 gedefinieerd als: 'de afwezigheid van voor de student belemmerende factoren'.¹¹⁸ In het onderwijsverslag van 1992 wordt kwaliteitszorg behandeld na studeerbaarheid, terwijl wordt gesteld dat studeerbaarheid onderdeel zou vormen van kwaliteitszorg. Als vervolgens het hoofdstuk kwaliteitszorg aan de orde is, ligt opnieuw de nadruk op studeerbaarheid.¹¹⁹ Dit is interessant aangezien kwaliteitsbewaking en -zorg tegenhangers van de rendementsprikkels hadden moeten zijn en nu onder één noemer worden gebracht. Critici zoals Lorenz noemen studeerbaarheid meteen al een poging om doorstroming te verbeteren en daarmee rendementen te verhogen en tegelijk kosten te besparen.¹²⁰ Studeerbaarheid krijgt in het ontwerp-HOOP van 1994 een vervolg.

Wat opvallend is, is dat de Inspectie, in tegenstelling tot het ministerie in de HOOP's, niet te tevreden is over de huidige kwaliteitsbewaking. Zij constateert in de eerste plaats dat de instellingen er niet in zijn geslaagd adequaat vorm te geven aan de verplichting om te rapporteren over de consequenties die aan de bevindingen van de visitatiecommissies worden verbonden.¹²¹ Ten tweede stelt de Inspectie vast dat de conclusies in de openbare rapporten van de visitatiecommissies zijn afgezwakt. Dit betekent dat één van de doelen van de borging en de kwaliteitsbewaking, de publieke

¹¹⁶ Inspectie van het onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 1991* (Den Haag: Sdu uitgeverij, 1992), 172.

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 1994* (Den Haag: Sdu uitgeverij, 1995), 161.

¹¹⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 1992* (Den Haag: Sdu uitgeverij, 1993), 189.

¹²⁰ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 30.

¹²¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 1992*, 280-281.

verantwoording, niet wordt nageleefd volgens de Inspectie.¹²² Vanuit de organisatietheorie van Kühl is het niet vreemd dat instellingen interne conflicten of negatieve zaken niet aan de buitenwereld willen tonen. Organisaties proberen altijd een bepaald beeld uit te stralen naar de buitenwereld en creëren daarom ‘façades’.¹²³ Openbaar gemaakte rapporten met pittige conclusies zijn inzichtelijk voor iedereen en passen daarmee niet in het gewenste imago van de instelling. Dit lijkt een blinde vlek van beleidsmakers te zijn.

2.4 Is er sprake van het archetype *Shifting the burden*?

In 1994 wordt het volgende ontwerp-HOOP uitgebracht, de laatste onder kabinet Lubbers-III. Sinds een jaar is het nieuwe bekostigingsmodel definitief ingevoerd. Interessant is dat in dit ontwerp-HOOP wordt vermeld dat in een onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) in opdracht van de regering aan de orde komt dat eenzijdige focus op diplomarendement ‘op gespannen voet’ staat met de doelstelling van de kwaliteit van het hoger onderwijs.¹²⁴ Naast de officiële rapporten worden ook door critici, zoals Chris Lorenz, de negatieve gevolgen van het outputbekostigingsmodel aangekaart. Dat model zou leiden tot rendementsdenken en daarmee een druk op docenten leggen om aan ‘onderwijsmaximalisatie’ te doen. Iedere onvoldoende is er dan één te veel. Tegelijkertijd zou het op afstand zetten van het hoger onderwijs samen met de outputbekostiging geen verdere autonomie aan de instellingen geven maar paradoxaal genoeg juist een stille machtsgreep van het ministerie op het functioneren van de instellingen betekenen.¹²⁵ Ondanks de kritische geluiden werd er toch gekozen voor het nieuwe bekostigingsmodel.

Ook in deze ontwerp-HOOP van 1994 wordt niet vermeld dat de outputfinanciering met ‘nauwlettende kwaliteitsbewaking’ samen moet gaan, zoals dat in het HOOP van 1988 het geval was. Het ontwerp-HOOP schenkt wel aandacht aan de interne en externe kwaliteitszorg en -bewaking, maar er is duidelijk een andere insteek te signaleren in vergelijking met de Inspectie. Waar de Inspectie schrijft dat de externe kwaliteitsbewaking niet voldoet, staat in het ontwerp-HOOP dat zij een belangrijke aanjaagfunctie heeft voor de interne kwaliteitszorg van instellingen.¹²⁶ Er wordt wel melding gemaakt dat de Inspectie kritische kanttekeningen heeft geplaatst, maar de concrete

¹²² Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 1992*, 280-281.

¹²³ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 140-141.

¹²⁴ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1994* (Den Haag: SDU drukkerij, 1994), 177.

¹²⁵ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 30; De Weert en Weusthof, “Kwaliteit centraal gestuurd,” 164-165.

¹²⁶ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1994*, 107.

problemen die de Inspectie in haar rapporten noemde, worden niet genoemd.¹²⁷ Hoe kan dit? Een uitleg kan zijn dat het ministerie meer gelooft in de maakbaarheid van het hoger onderwijs. Het ministerie neemt waar dat er een eenzijdige focus kan komen op rendement, maar uit geen directe zorgen over de bewaking en zorg voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Al met al kiest het ministerie er dus voor de gekozen weg te vervolgen. Naar mijn mening laat dit voorbeeld zien dat de oplossing voor het probleem van het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit wordt gezien vanuit NPM-denken: te veel uitgaven die beter gecontroleerd en doelmatiger moeten worden gedaan. Om dit te bewerkstelligen komt er meer controle. De maakbaarheid van het hoger onderwijs staat voor het ministerie voorop. Zij veronderstelt dat de docenten, ondanks de geluiden van critici, gewoon normaal kwalitatief onderwijs zullen blijven geven. Dit is een overduidelijke aanname, aangezien de docenten niet aan het woord komen in de HOOP's, terwijl er wel degelijk op het gevaar van problemen is gewezen.¹²⁸

En inderdaad, het nieuwe bekostigingsmodel, de prikkel tot meer rendement, heeft grote gevolgen voor de instellingen. Zij moeten nu zelf door de deregulering hun budget op orde krijgen en houden. Door de outputfinanciering krijgen zij bekostiging voor de formele studieduur. Tegelijkertijd is er een discrepantie tussen de reële studieduur en de formele studieduur, want studenten studeren in de praktijk over het algemeen langer.¹²⁹ De instellingen worden geprikkeld om de reële studieduur zo dicht mogelijk tegen de formele studieduur aan te krijgen. Hier wordt, in navolging van het rapport van de Inspectie uit 1992, nu ook in het ontwerp-HOOP dezelfde oplossing voor geboden: studeerbaarheid. Dit wordt door critici een manier genoemd om de doorstroom te versnellen, wat goed past als symptomatische oplossing.¹³⁰ Senge schrijft dat niet-systemische oplossingen kunnen leiden tot nieuwe problemen. Oftewel: de oplossing voor het probleem van gisteren veroorzaakt een nieuw probleem vandaag. Dit staat aan de basis van het archetype *shifting the burden*.¹³¹ In de studeerbaarheid komt ook het NPM-denken naar voren: "de studeerbaarheid van het hoger onderwijs is niet uitsluitend een aangelegenheid van de instellingen, maar ook van studenten en de overheid."¹³² Het wordt wettelijk vastgelegd dat studenten mee moeten gaan beslissen over de studeerbaarheid van opleidingen. Dit past in het NPM-denken omdat in deze periode, met bijvoorbeeld TQM, één van de centrale begrippen is dat de klant bepaalt wat de kwaliteit is.¹³³ Veelzeggend is dat al in de HOAK

¹²⁷ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1994*, 108.

¹²⁸ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 89; Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 30; De Weert en Weusthof, "Kwaliteit centraal gestuurd," 164-165.

¹²⁹ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoeks plan 1988*, 58-59.

¹³⁰ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 30; Runia, *Genade zesjes*, 138-140.

¹³¹ Senge, *The Fifth Discipline*, 57, 103.

¹³² Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1994*, 104.

¹³³ Karsten, *Managementconcepten in beweging*, 41.

studenten ‘afnemers’ van ‘producten’ worden genoemd.¹³⁴ Maar dreigt deze symptomatische benadering niet onderdeel van het probleem te worden in plaats van de oplossing zoals de theorie van Senge voorspelt?¹³⁵

Waar in het ontwerp-HOOP erg positief werd geschreven over de wijzigingen sinds 1985 is de Inspectie minder positief. Zo schrijft zij in het rapport van 1994 dat er twijfels zijn omtrent “de efficiëntie van het stelsel, twijfels over de rendementen en de tot diploma-inflatie leidende massaliteit.”¹³⁶ Tegelijkertijd wordt er wel nadruk gelegd op studeerbaarheid, oftewel doorstroom.¹³⁷ De Inspectie ziet ondanks de twijfels geen reden om niet door te gaan op de ingeslagen weg. In tegendeel zelfs, de bestaande externe en interne kwaliteitsbewaking moet worden geïntensiveerd. Zo schrijft zij zelfs dat het niet zeker is of het systeem van interne en externe kwaliteitsbewaking wel werkt, omdat er een rooskleurig beeld kan ontstaan doordat de externe bewaking vooral is gestoeld op de zelfevaluatie van de instellingen. Daarom zouden de rapporten van interne kwaliteitsbewaking aan strenge en objectieve eisen moeten voldoen. Welke eisen dit dan zijn wordt hier niet geëxpliciteerd.¹³⁸

Er wordt dus niet getwijfeld aan de ingezette route, alleen de stappen die tot nu toe zijn genomen gaan nog niet ver genoeg. De Inspectie lijkt de zelfevaluatie van de instellingen niet te vertrouwen en wil hier dus meer controle hebben door middel van objectieve eisen. Dit is een volgende stap in een verdere controle op de efficiëntie van de uitgaven. Het past in het patroon van ‘de modelmanager’ zoals Quené het beschrijft.¹³⁹ De Inspectie wil grotere controle en eigenlijk een lange arm in het hoger onderwijs.

2.5 Conclusie

De regeringsperiode van de kabinetten Lubbers stond in het teken van bezuinigingen. Het is daarom opmerkelijk dat de financiële problematiek in de HOAK, de HOOP’s of de rapporten van de Inspectie niet expliciet aan de orde komt maar dat de nadruk komt te liggen op de verhoging van de rendementen en kwaliteit. De invoering van het outputbekostigingsmodel zet de combinatie van deze doelstellingen onder spanning. De oplossing om dit spanningsveld te onderdrukken is nauwlettende kwaliteitsbewaking. Dit lijkt vanuit de theorie van Senge een eerste teken van het archetype *shifting*

¹³⁴ ‘Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit’, Nota, 1985-1986, 36.

¹³⁵ Senge, *The Fifth Discipline*, 103.

¹³⁶ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 1994*, 157.

¹³⁷ Idem, 161.

¹³⁸ Idem, 191.

¹³⁹ Quené, *Voorbij de managementmaatschappij*, 20-21.

the burden. Hierin staat centraal dat niet het fundamentele probleem, in dit geval het spanningsveld, wordt aangepakt, maar dat een niet-systemische of symptomatische oplossing wordt gekozen, in dit geval kwaliteitsbewaking. Senge stelt dat symptomatische oplossingen het probleem uiteindelijk alleen maar erger maken en bovendien zullen zorgen voor schadelijke neveneffecten.¹⁴⁰ Door het niet oplossen van het fundamentele probleem is er sprake van een vicieuze cirkel waarin de ene keer de ene kant van het spanningsveld wordt benadrukt en de andere keer de andere kant.

De mentale modellen van het ministerie en de Inspectie verschillen van elkaar in de periode 1985-1994. Het ministerie lijkt vooral te geloven in de maakbaarheid van het onderwijs. Zo wordt er in de HOAK en de HOOP's geen spanningsveld of probleem gesignaleerd tussen aan de ene kant de stijgende studentenaantallen en een vermindering van de onderwijsuitgaven en tegelijkertijd een verhoging van de kwaliteit. Bovendien is er in de HOOP's vooral sprake van positief taalgebruik dat gebaseerd lijkt te zijn op NPM, waarin veel waarde wordt gehecht aan prestatie-indicatoren en het op afstand zetten van de overheid. Tegelijkertijd moet er door de instellingen wel rekenschap worden afgelegd om te controleren of er sprake is van doelmatige besteding van overheidsgeld.

De Inspectie hanteert een veel dwingender en directer taalgebruik dan het ministerie voor wat betreft de rendementen en de kwaliteitsbewaking. Zij hamert op verhoging van rendementen en verscherping van de kwaliteitsbewaking zonder dat het einddoel duidelijk is. Zij lijkt de rol van de strenge juf aan te nemen, een mentaal model. De Inspectie is ook erg beïnvloed door het NPM-denken. Zo moet de externe kwaliteitsbewaking met objectievere eisen plaatsvinden. Zij kiest uitdrukkelijk voor controle met objectieve indicatoren, vanuit de aanname dat zonder volledige objectiviteit de kwaliteitsbewaking niet zal slagen.

¹⁴⁰ Senge, *The Fifth Discipline*, 109.

3. Afschudden van de ideologische veren

3.1 Historische context 1994-2002

Dit hoofdstuk staat de periode van 1994-2002 centraal. In 1994 werd de PvdA'er Wim Kok premier. In het voorgaande kabinet, Lubbers-III, was hij minister van financiën. Zijn kabinetten worden 'paars' genoemd vanwege de samenwerking tussen PvdA (rood) en VVD (blauw). Deze partijen regeerden samen met D66 van 1994 tot 2002.¹⁴¹ Wat betreft het beleid veranderde er weinig ten opzichte van de drie kabinetten onder Lubbers.¹⁴² Ook de paarse kabinetten waren kritisch over het functioneren van de publieke sector.¹⁴³ Door het gebrek aan marktwerking zou de publieke sector log zijn. De paarse regeringen probeerden marktwerking te stimuleren en er vond verdere liberalisering van de markt plaats. Op sociaaleconomisch beleid zorgden de paarse kabinetten voor continuïteit en de speerpunten waren opnieuw het terugdringen van het financieringstekort en het verlagen van de staatsschuld.¹⁴⁴ Er was een brede consensus over het terugdringen van de rol van de overheid net als over de financiële politiek.¹⁴⁵ Gezien de sociaaldemocratische ideologie van de PvdA is dit bij eerste oogopslag opvallend maar Kok sprak over het "afschudden van de ideologische veren."¹⁴⁶

In de regeringsverklaring staat dat wat betreft het hoger onderwijs: "een groeiend financieel beslag maakt heroverweging van stelsels nodig."¹⁴⁷ Daarnaast wordt benadrukt dat de gemiddelde studieduur gereduceerd moet worden, als bezuinigingsmaatregel. Dit is volgens de regeringsverklaring een 'onvermijdelijke bijdrage' van het hoger onderwijs aan de algehele bezuinigingen. Tegelijkertijd wordt er benadrukt dat er wel veel meer studenten bijkomen. Oftewel: er moeten betere rendementen komen, terwijl er ook wordt bezuinigd.¹⁴⁸

Het kabinet met onderwijsminister Ritzen kiest voor het invoeren van maatregelen omtrent studeerbaarheid. Het gaat om 'het wegnemen van belemmeringen van de student'.¹⁴⁹ In 1996 mondt dit uit in 'het studeerbaarheidsfonds', wat gezien kan worden als financiële borgingsmethode.

¹⁴¹ Wielenga, *Nederland in de Twintigste eeuw*, 295.

¹⁴² Kickert, *Public Management Reforms in The Netherlands*, 72.

¹⁴³ Karsten, *Managementconcepten in beweging*, 45.

¹⁴⁴ Bosmans, *Parlementaire Geschiedenis Van Nederland*, 201, 203.

¹⁴⁵ Wielenga, *Nederland in de Twintigste eeuw* 296-297.

¹⁴⁶ "Het afschudden van ideologische veren is voor een politieke partij ook een bevrijdende ervaring PvdA moet van Kok naar het politieke midden" *Volkskrant*, geraadpleegd op 10 augustus 2021, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/het-afschudden-van-ideologische-veren-is-voor-een-politieke-partij-ook-een-bevrijdende-ervaring-pvda-moet-van-kok-naar-het-politieke-midden~b8d213a6/>.

¹⁴⁷ Tweede Kamer, 'Regeringsverklaring', *Handelingen*, 31 augustus 1994, 7.

¹⁴⁸ Tweede kamer, 'Regeringsverklaring', *Handelingen*, 31 augustus 1994, 7.

¹⁴⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 1994*, 161.

Universiteiten maken kans op geld uit het fonds door een kwaliteitsplan te maken: “het kwaliteitsplan vormt het kader voor concrete verbeteringsactiviteiten van instellingen die in aanmerking komen voor aanvullende financiering.”¹⁵⁰ Universiteiten moeten specifiek aangeven wat zij gaan verbeteren anders is er geen aanvullende financiering. Chris Lorenz schrijft dat naast alle bezuinigingen dit de enige maatregel was waar extra financiering voor kwam, en hij noemt het typerend dat dit naar efficiënter en sneller studeren is gegaan in plaats van naar docenten.¹⁵¹

In het tweede paarse kabinet (1998-2002) komt, met Hermans (VVD) als onderwijsminister, naast continuering van het ingezette beleid ook meer aandacht voor de meetbaarheid van prestaties.¹⁵² Zo moet er gewerkt worden aan een ‘doelmatiger werkende overheid’.¹⁵³ In de regeringsverklaring staat dat er stappen gezet moeten worden om minder jongeren het onderwijs te laten verlaten zonder diploma. Daarnaast is het de taak van onderwijsinstellingen om goed onderwijs te verzorgen, maar moet de overheid hierop toezien en ingrijpen waar nodig.¹⁵⁴ In het coalitieakkoord staat: “er wordt verder gegaan met autonomievergroting en deregulering...De instellingen van hoger onderwijs zullen zich zowel tegenover studenten als tegenover de overheid moeten verantwoorden over de besteding van de middelen en de bereikte resultaten.”¹⁵⁵ Hier komt ook het belang van de meetbaarheid van prestaties duidelijk terug. In de maatschappij kwam hier langzamerhand kritiek op: ‘over kwaliteit van het onderwijs, het oprukken van managers’.¹⁵⁶ In 1999 tekent minister Hermans samen met 28 andere Europese ministers de Bolognaverklaring. Deze verklaring was het startpunt van de modernisering en uniformering van het hoger onderwijs in Europa.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1996* (Den Haag: SDU drukkerij, 1996), 40.

¹⁵¹ Chris Lorenz “Is dit beleid of is erover nagedacht? Van het universitaire front geen nieuws: vijf jaar later,” *De Gids* 161 (1998), nr. 4, 284.

¹⁵² Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, 56.

¹⁵³ Tweede Kamer, ‘Regeringsverklaring’, Handelingen, 25 augustus 1998, 5.

¹⁵⁴ Tweede Kamer, ‘Regeringsverklaring’, Handelingen, 25 augustus 1998, 10.

¹⁵⁵ Tweede Kamer, ‘Kabinetsformatie 1998’, Brief van de formateur Wim Kok, Kamerstuk 26 024 nr. 10, Vergaderjaar 1997-1998, 65.

¹⁵⁶ Remieg Earts et al., *Het land van kleine gebaren* (Nijmegen: Sun, 2004), 345.

¹⁵⁷ Rob Wagenaar, “REFORM! TUNING the Modernisation Process of Higher Education in Europe A Blueprint for Student-Centred Learning” (Dissertatie: Rijksuniversiteit Groningen, 2019), 15.

3.2 Een koerswijziging?

In 1996 wordt het eerste ontwerp-HOOP uitgebracht onder Kok-I, opnieuw onder verantwoordelijkheid van onderwijsminister Ritzen, en worden de paarse plannen toegelicht. Vanuit de organisatietheorie proberen organisaties altijd de juiste middelen te kiezen om hun doelen na te streven. Oftewel: de middelen zijn op de doelen afgesteld.¹⁵⁸ In dit ontwerp-HOOP staan in dit opzicht twee interessante nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van de vorige documenten van het ministerie. Er wordt voor het eerst gesteld dat de rijksbijdrage zal afnemen en daarmee dus de financiering. Om dit in goede banen te leiden moet het aantal studenten inkrimpen.¹⁵⁹ Waar tot 1996 de toegankelijkheid buiten de discussie bleef, lijkt dit nu ook een middel te kunnen worden om het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit op te lossen. Er wordt in het ontwerp-HOOP alleen geen concrete maatregel aan verbonden, maar het lijkt wel een grote koerswijziging.

De andere interessante ontwikkeling betreft de studeerbaarheid, waar wél een concrete maatregel aan wordt verbonden. In dit ontwerp-HOOP krijgt het thema studeerbaarheid, oftewel het proberen weg te nemen van belemmerende factoren voor de student, een grote rol. In het document wordt besproken dat iedere instelling vanaf 1997 een kwaliteitsplan moet maken. Dit moet bij de instellingen leiden tot “geconcentreerde aandacht binnen de instellingen voor die elementen die vanuit het oogpunt van kwaliteit verbetering behoeven”.¹⁶⁰ Tevens vormt het kwaliteitsplan het kader voor concrete verbeteringsactiviteiten van instellingen die in aanmerking komen voor aanvullende financiering vanuit het zogenoemde studeerbaarheidsfonds.¹⁶¹ Hiermee krijgt studeerbaarheid handen en voeten. Dit is nog een prikkel voor universiteiten om te focussen op het thema studeerbaarheid. Dit is interessant omdat studeerbaarheid vooral betrekking heeft op doorstroom en rendement. Tegelijkertijd wordt de link met kwaliteit gemaakt, is doorstroom dus kwaliteit in de ogen van het ministerie? Uiteindelijk wordt instellingen dus met financiën duidelijk gemaakt dat ze hier op moeten focussen. Volgens toenmalig voorzitter van het studeerbaarheidsfonds, Wijnand Wijnen, leidde dit vervolgens niet tot een daadwerkelijke verhoging van de kwaliteit maar constateerde hij teleurgesteld dat het vooral een verhoging van de bureaucratie tot gevolg had.¹⁶² Volgens Runia leidde het tot kwaliteitsmanagement in plaats van kwaliteitsbevordering.¹⁶³ Geheel in lijn met hoe Quené over de modelmanager schrijft, zorgde het volgens Runia voor managers die *in control* willen zijn over

¹⁵⁸ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 52.

¹⁵⁹ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1996*, 48.

¹⁶⁰ Idem, 40.

¹⁶¹ Idem, 40.

¹⁶² “Wijnen schudt zijn hoofd,” *Delta journalistic platform TU Delft*, 7 september 1995, <https://www.delta.tudelft.nl/article/wijnen-schudt-zijn-hoofd>.

¹⁶³ Runia, *Genade zesjes*, 140-141.

de kwaliteit van het hoger onderwijs, wat past binnen het TQM.¹⁶⁴ Hiermee lag een focus op rendement en doorstroom op de loer vanwege de andere financiële prikkel, de outputbekostiging. Al met al duidelijke prikkels met een focus op doorstroom en rendement. Het lijkt een volgende stap in een zelfversterkend proces. Door de grotere focus op rendement moet de kwaliteit weer extra worden bewaakt. Hier heeft de Inspectie een antwoord op.

In het rapport van de Inspectie van 1996 wordt voor het eerst 'borging' genoemd en gedefinieerd: een instelling moet de kwaliteit 'beheersen' door monitoring en evaluatie. Dit dient vervolgens te resulteren in bijstelling en verbetering van kwaliteit.¹⁶⁵ Eén van de middelen die deze monitoring en evaluatie mogelijk moet maken zijn de 'eindtermen': 'leerstof moet afgeleid zijn van deze eindtermen' en het niveau van het onderwijs moet zichtbaar zijn door de formulering van doelstellingen en eindtermen waaraan de afgestudeerden zullen moeten voldoen.¹⁶⁶ Het begrip eindtermen wordt hier voor het eerst genoemd en wordt essentieel in de kwaliteitscontrole. Opvallend is dat de Inspectie al in haar verslag van 1999 klaagt over het toepassen van de eindtermen. Deze zouden onvoldoende leidend zijn en dit zou afbreuk doen aan het eindniveau van de opleidingen. Toch zijn er geen aanwijzingen dat afgestudeerden geen academische titel zouden verdienen.¹⁶⁷ Deze ontwikkeling in de rapporten van de Inspectie is interessant: er wordt snel geconcludeerd dat het onvoldoende werkt. De Inspectie wil wel steeds meer grip krijgen op het hoger onderwijs, en dringt aan op monitoring en evaluatie: duidelijke managementbegrippen. Zij hanteert al sinds het begin van de stelselwijziging managementtaal die veel weg heeft van NPM-denken. Door het gebruik van deze generatieve metafoor zullen de oplossingen ook in hetzelfde frame blijven. Tegelijkertijd gaat de Inspectie niet zo ver dat studenten geen diploma zouden verdienen door het onvoldoende leidend zijn van eindtermen. Naar mijn mening des te meer bewijs dat het gaat om controle en monitoring.

In het rapport van 1999 gaat de Inspectie opnieuw in op de interne borging van instellingen. Zo moet het eindniveau nu geborgd worden door middel van een tweede beoordelaar van scripties. Hier is volgens de Inspectie te weinig aandacht voor. Tegelijkertijd schrijft de Inspectie dat er te weinig rendement is in het hoger onderwijs.¹⁶⁸ In hetzelfde rapport van 1999 gaat de Inspectie voor het eerst in op de rol van de examencommissie. De rol van deze commissie was in 1993 bij wet vastgelegd. Zij had als belangrijkste taak het vaststellen van regels met betrekking tot een goede gang van zaken omtrent examens en fraude.¹⁶⁹ In 1999 concludeert de Inspectie dat examencommissies hun taak vooral bij het formeel vastleggen van de examenuitslagen zagen. De Inspectie schrijft voorstander te

¹⁶⁴ Runia, *Genade zesjes*, 143-144; Quené, *Voorbij de managementmaatschappij*, 34.

¹⁶⁵ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag van het jaar 1996* (Den Haag: Sdu uitgeverij, 1997), 173.

¹⁶⁶ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag van het jaar 1996*, 140, 173.

¹⁶⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag van het jaar 1999* (Den Haag: Sdu uitgeverij, 2000), 184.

¹⁶⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag van het jaar 1999*, 206.

¹⁶⁹ Zoontjens, *Tussen toets en bestuur*, 13-14.

zijn van een examencommissie die mede tot taak heeft om te beoordelen of de toetsing van de opleiding adequaat is. “Daarbij valt te denken aan zaken als betrouwbaarheid van de beoordeling, validiteit van tentamens, onafhankelijke beoordeling van afstudeerwerkstukken en beoordelingscriteria.”¹⁷⁰ Pas in een wetswijziging ‘versterking besturing’ (2010) wordt expliciet vastgelegd dat de examencommissie het gezaghebbende orgaan is dat de kwaliteit van examens en daarmee het eindniveau van studenten borgt.¹⁷¹

Terugblikkend op deze periode blijkt de Inspectie voortdurend te wijzen op tekortkomingen in het stelsel. Vanuit theoretisch oogpunt is dit opmerkelijk. Senge schrijft dat voor een gedeelde visie van een organisatie negatieve visies erg gelimiteerd zijn en dat juist een positief toekomstbeeld goed kan werken.¹⁷² Een reden voor het op deze manier opereren van organisaties is volgens de theorie van Senge dat door ‘bedreigingen’ aan te stippen je mensen voor de korte termijn kan motiveren.¹⁷³ Alleen in het geval van de Inspectie lijkt het structureel te zijn.

3.3 Nog meer druk op het systeem

Het ontwerp-HOOP van 2000 wordt uitgebracht tijdens Paars-II, onder een nieuwe minister van Onderwijs: de VVD’er Hermans. In het ontwerp-HOOP wordt een nieuwe term voor universiteiten gebezigd: ‘maatschappelijke ondernemingen’.¹⁷⁴ Universiteiten moeten met elkaar concurreren als ondernemingen, door onder andere hun ‘visie’ duidelijk over te brengen op eventuele studenten. Door betere ‘profilering’ kan een instelling meer studenten aantrekken, wat door de outputbekostiging erg aantrekkelijk is geworden. Al met al past dit in een beeld waarin universiteiten meer moeten fungeren zoals ondernemingen in de private sector, waar concurrentie belangrijk is. Quené schrijft dat de termen concurreren, ondernemingen en visie passen in het beeld van het NPM-denken van de overheid. Door de instellingen sinds 1985 op afstand te zetten, kan de overheid door marktwerking laten bepalen welke instelling haar diensten het meest efficiënt aanbiedt: namelijk de meeste studenten laten afstuderen binnen de beoogde tijd.¹⁷⁵ Het neveneffect dat Quené noemt bij het op deze manier uitbesteden van taken, is dat marktpartijen zich laten leiden door het rendement van de overheid, in dit geval dus efficiëntie. Dit belang prevaleert boven andere belangen.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag van het jaar 1999*, 206.

¹⁷¹ Inspectie van het Onderwijs, *Boekhouder of wakend oog: verslag van onderzoek bij examencommissies hoger onderwijs over garantie niveau* (Utrecht, 2009), 14.

¹⁷² Senge, *The Fifth Discipline*, 209.

¹⁷³ Idem, 209.

¹⁷⁴ Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, *ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000* (Den Haag: SDU drukkerij, 2000), 46.

¹⁷⁵ Quené, *Voorbij de managementmaatschappij*, 144.

¹⁷⁶ Idem, 157.

In dit ontwerp-HOOP staat verder centraal dat er niet alleen ruimte moet zijn voor meer en ‘nieuwe groepen studerende’, maar dat ook de doorstroom moet worden bevorderd.¹⁷⁷ Het ministerie laat hiermee de koers die in 1996 was ingeslagen los. Het ontwerp-HOOP van 2000 legt weer de nadruk op het actief stimuleren van de toestroom van studenten, zoals dat ook het beleid vóór het ontwerp-HOOP van 1996 was.¹⁷⁸ Tegelijkertijd moet de doorstroom, het rendement, sneller en beter. De toegankelijkheid van het onderwijs is opnieuw geen deel van de oplossing. In het ontwerp-HOOP wordt niet gesproken over de financiële situatie of dat er extra geld beschikbaar moet komen. Dit duidt op een geloof in de maakbaarheid van het hoger onderwijs. Er worden geen kanttekeningen bij geplaatst wat dit voor het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit betekent. Naar mijn mening is dit een opvallende ontwikkeling die ook niet beargumenteerd wordt. Het lijkt voor het ministerie vanzelfsprekend te zijn dat het hoger onderwijs in staat zal zijn dit alles waar te maken. In hetzelfde ontwerp-HOOP staat dat het stelsel ‘stevig en transparant moet zijn’. Hier wordt het taalgebruik van de Inspectie overgenomen, zoals dat al een aantal jaren wordt gebezigd. De instellingen voldoen nog niet aan de eisen van transparantie en de bewaking is niet goed genoeg. Er is geen sprake van een ‘tegenframe’. Het ministerie gaat mee in het discours van de Inspectie.

Wat is dan de oplossing om tot het transparante en stevige stelsel te komen? Kühl schrijft dat organisaties zich extern laten beoordelen om een certificaat te krijgen om een zo goed mogelijk beeld aan de buitenwereld te tonen.¹⁷⁹ Het ontwerp-HOOP schetst eenzelfde middel: een internationaal stelsel van kwaliteitszorg. Het doel hiervan is om te kunnen voldoen aan een internationaal minimumniveau.¹⁸⁰ Het begrip ‘accreditatie’ wordt voor het eerst in een ontwerp-HOOP genoemd: “het beeld dat daarbij voor ogen staat is dat externe kwaliteitsbeoordeling leidt tot het verlenen van een formeel kwaliteitslabel in de vorm van accreditatie van opleiding.”¹⁸¹ In het ontwerp-HOOP wordt ook antwoord gegeven op de vraag, wie die opleidingen dan moet ‘accrediteren’: een onafhankelijke organisatie die het draagvlak voor het systeem kan verbeteren.¹⁸²

Dit is een volgende stap in de versterking van de bewaking van kwaliteit vanwege het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit. Aan de voorkant waren al consequenties voor het budget als instellingen niet voldeden aan bepaalde eisen (lees rendement): ze kregen minder financiering. Dit zorgt voor een prikkel tot rendementsdenken. Daarom is er nu ook een grens nodig aan de achterkant: als kwaliteit niet volstaat zijn er ook consequenties. Dit past heel duidelijk in het

¹⁷⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan*, 11.

¹⁷⁸ Idem, 25.

¹⁷⁹ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 138, 151.

¹⁸⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan*, 86.

¹⁸¹ Idem, 89.

¹⁸² Idem, 89.

TQM: kwaliteitsbeheersing en -controle.¹⁸³ Alleen ‘producten’ die voldoen aan kwaliteitseisen mogen het daglicht zien. Tegelijkertijd is het ook een voorbeeld van wat Senge het probleem van niet-systemische oplossingen noemt in het archetype *shifting the burden*. Door constant de symptomen van de vorige oplossing te bestrijden komt men in een zelfversterkend proces terecht, zonder daadwerkelijk het fundamentele probleem aan te pakken: het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit. Bovendien komt het spanningsveld steeds verder onder druk te staan.¹⁸⁴

3.4 Een slager die zijn eigen vlees keurt: een blinde vlek?

De Inspectie beschrijft in haar rapporten van 2000, 2001 en 2002 het hoger onderwijs vanuit een ander perspectief dan hoe het ministerie in het ontwerp-HOOP uit 2000 er naar kijkt. Waar in dit ontwerp-HOOP vooral positieve geluiden naar voren komen, ontbreken die vrijwel in de rapporten van de Inspectie. Zij legt de nadruk op tekortkomingen wat betreft de interne borging, de externe borging en de rendementen.

Opvallend is dat op het gebied van interne borging door de Inspectie geen verbanden worden gelegd vanuit een systemisch perspectief. Kühl schrijft dat organisaties met *decision premises* werken. *Decision premises* zijn structurele randvoorwaarden die het resultaat zijn van eerdere beslissingen.¹⁸⁵ Deze zijn in een aantal categorieën in te delen. Eén daarvan zijn de medewerkers. Die *decision premise* wordt volgens Kühl door organisaties vaak vergeten. Door bepaalde mensen op bepaalde posities te zetten kiest de organisatie al voor een bepaalde uitgangspositie waar beslissingen uit voortkomen. Daarmee zijn sommige beslissingen logischer dan andere.¹⁸⁶ In 2000 schrijft de Inspectie dat de positie van de examencommissie verdere versteviging nodig heeft.¹⁸⁷ In het rapport van 2002 concludeert de Inspectie dat de commissies nauwelijks beleid formuleren over de toetsing en in het bijzonder over de kwaliteitsborging van de toetsen: “dit punt verdient een hoge plaats op de agenda bij de totstandbrenging van het nationale accreditatieorgaan.”¹⁸⁸ In hetzelfde rapport wordt door de Inspectie geconstateerd dat een hoog percentage van de leden van de examencommissies geen docerende taak vervult, maar in het management zit. In het verslag staat dat de staatssecretaris de ruime interpretatie van ‘verzorgen van onderwijs’ toestaat en dat managers in de examencommissies

¹⁸³ Karsten, *Managementconcepten in beweging*, 40.

¹⁸⁴ Senge, *The Fifth Discipline*, 108.

¹⁸⁵ David Seidl en Hannah Mormann, “Niklas Luhmann as Organization Theorist,” in *The Oxford Handbook of Sociology, Social Theory, and Organization Studies: Contemporary Currents*, bewerkt door Paul Adler et al., (Oxford: Oxford University Press, 2018), 16.

¹⁸⁶ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 107-108.

¹⁸⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2000* (Utrecht: Drukkerij Jan Evers, 2000), 232.

¹⁸⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2002* (Utrecht: SDU, 2003), 86.

mogen plaatsnemen. Dit wordt pas na de Inholland fraudeaffaire aangepast.¹⁸⁹ Voor het ministerie en de Inspectie lijkt het feit dat werknemers een rol spelen als decision premise een blinde vlek te zijn. De Inspectie signaleert wel tekortkomingen, maar legt geen verband tussen de aanwezigheid van managers met financiële belangen en het gebrek aan borging van toetsing en kwaliteitsborging door de examencommissie.

Toch is dit een vreemde constatering, aangezien in het HOOP van 1988 al werd geconstateerd dat de nadruk op rendementen moet samengaan met nauwlettende kwaliteitsbewaking. Maar vervolgens moeten de medewerkers die toezien op het belang van rendementen ook het belang van borging inzien. Dit lijkt een 'recipe for disaster' en het inbakken van de slager die zijn eigen vlees keurt. Dit kan ook verklaren waarom er volgens de Inspectie een grotere nadruk nodig is op regels en procedures, die de examencommissie onafhankelijker maken. Senge maakt in zijn systeemtheorie duidelijk dat uiteindelijk de verandering niet zozeer in de regels en procedures zit, maar in de mensen. Werknemers moeten leidend zijn.¹⁹⁰ Al met al kan deze blinde vlek de reden zijn dat de Inspectie veel waarde hecht aan de komst van een orgaan dat als '*outside expert*' controleert of examencommissies onafhankelijk opereren.

Naast kritiek op de interne borging uit de Inspectie ook kritiek op de externe borging. In 2000 schrijft zij opnieuw dat de jaarverslagen van de universiteiten niet voldeden aan hun taak van publieke verantwoording.¹⁹¹ Oftewel: de eerder beschreven blinde vlek is nog steeds niet zichtbaar geworden. In hetzelfde rapport is de Inspectie ook kritisch op de visitatiecommissies, omdat ze 'een cruciaal aspect van het hoger onderwijs, te weten de kwaliteit van toetsing en examens', weinig diepgaand zouden behandelen, waardoor er geen krachtige impuls was om kwaliteit op een hoger niveau te tillen.¹⁹² Dit laatste werd ook door de Rekenkamer ondersteund, die datzelfde jaar het visitatiestelsel geëvalueerd had. Verder was de Rekenkamer over het algemeen positief over het stelsel.¹⁹³ Toch blijft de Inspectie hameren op het stelsel. Een mogelijke uitleg is dat zij vasthoudend aan haar mentale model van de strenge schooljuf meer objectieve en verdergaande controle wil hebben. Er is onvoldoende vertrouwen bij de Inspectie in de huidige kwaliteitsborging. Dit blijkt ook uit het rapport van 2002.

In het onderwijsverslag van 2002 wordt voor het eerst het Nederlandse Accreditatie Orgaan (NAO) genoemd, de voorloper van de NVAO, die bij de Wet van 6 juni 2002 tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van

¹⁸⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2002*, 255.

¹⁹⁰ Senge, *The Fifth Discipline*, 191-194, 262-264.

¹⁹¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2000*, 217.

¹⁹² Idem, 242.

¹⁹³ Idem, 241.

accreditatie in het hoger onderwijs een wettelijke basis krijgt. “De NAO zal de accreditaties verlenen op grond van onderzoek door visiterende en validerende instellingen die de kwaliteit van de opleiding in kaart brengen.”¹⁹⁴ Het is op het gebied van borging naar mijn mening een tegenstrijdig rapport. Aan de ene kant wordt er geschreven dat “de outputfinanciering in ons universitaire bestel de belangrijkste externe factor is die de rendementsverbetering in de weg staat: studenten wegsturen kost geld.” “Toetsing is geen apart beoordelingscriterium voor de NAO, terwijl hier allerlei problemen zijn, scripties en tentamens die voldoende krijgen worden te licht bevonden.” Aan de andere kant is alsnog het rendement te laag, ‘doorstroom en rendementen krijgt onvoldoende’.¹⁹⁵

Zoals eerder benoemd is hier duidelijk sprake van kiezen voor deeloplossingen voor problemen die volgen uit oplossingen voor eerdere problemen, oftewel er wordt gefocust op de symptomen van een onderliggend probleem: het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit. Dit onderliggende probleem wordt niet (meer) hardop uitgesproken.

3.5 Conclusie

Ook in de periode 1994-2002 bleef de nadruk op de beheersing van overheidsuitgaven liggen. Het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit werd veel zichtbaarder in vergelijking met de periode 1985-1994. Tegelijkertijd werd het spanningsveld niet bij naam genoemd door het ministerie of de Inspectie. De nadruk lag op het nemen van maatregelen om aan de ene kant het rendement te verhogen en aan de andere kant de kwaliteit te borgen, zowel intern als extern. Zo stond in 1996 studeerbaarheid centraal. In de literatuur wordt dit geduid als een poging om de rendementen in het hoger onderwijs te verhogen.¹⁹⁶ De koppeling aan een kwaliteitsplan van instellingen past binnen de managementtheorie TQM. De focus ligt op efficiëntie.

Voor wat betreft borging stapelden de maatregelen zich op. Opvallend is dat de Inspectie de gehele periode blijft hameren op aanscherping van kwaliteitsbewaking, met name op het gebied van monitoring en evaluatie. Het mentale model van de Inspectie, in haar rol van strenge juf, is sterk gebaseerd op het NPM-denken. De gekozen oplossingen voldeden niet aan de verwachtingen binnen het mentale model en werden dus aangescherpt. Dat gold ook voor de externe borging, waar gekozen werd voor een formeel kwaliteitslabel van een onafhankelijke organisatie. Hier komt duidelijk naar voren dat het mentale model van de Inspectie erg overeenkomt met de modelmanager van Quené. Niet de dienst zelf en haar medewerkers staan centraal, maar de controle van de dienst, en de controle

¹⁹⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2002*, 236.

¹⁹⁵ Idem, 249.

¹⁹⁶ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 30; Runia, *Genade zesjes*, 138-140.

van die controle.¹⁹⁷ Het ministerie heeft geen 'tegenframe' en gaat mee in het discours van de Inspectie. Er is sprake van een vicieuze cirkel van meer controle, nadruk op meer rendement, meer controle enzovoorts. Dit duidt op de aanwezigheid van het archetype *shifting the burden*. Er mist bovendien een lange termijn visie op het gebied van de rendementen. Een duidelijk doel ontbreekt en het is nooit genoeg.

Bij de Inspectie is er een blinde vlek geconstateerd: de *decision premise* van medewerkers van organisaties. In de rapporten van de Inspectie werd geconcludeerd dat de examencommissie nauwelijks beleid formuleerde over de toetsing en kwaliteitsborging van toetsing. De link tussen enerzijds managers die lid zijn van de examencommissie en anderzijds de staat van de interne borging wordt niet gelegd. De managers mogen lid blijven van de commissie.

¹⁹⁷ Quené, *Voorbij de managementmaatschappij*, 77-80, 93.

4. De Inholland fraude: onbedoeld gevolg of genegeerde informatie?

4.1 Historische context 2002-2010

In 2002 viel het tweede paarse kabinet van Kok. Het was een politiek roerige tijd. Pim Fortuyn, lijsttrekker van de Lijst Pim Fortuyn (LPF), zorgde voor een politieke aardverschuiving. Als nieuwkomer in de politiek kwam hij met de boodschap dat hij ‘de puinhopen van acht jaar paars’ wilde opruimen. Kok en zijn kabinetten zouden er een puinhoop van hebben gemaakt en de publieke sector was in slechte staat, mede door marktwerkings- en privatiseringsbeleid.¹⁹⁸ Volgens Fortuyn was te veel geld uitgegeven aan managers en niet aan de werkvloer. Hij noemde onder andere de zorg en het onderwijs.¹⁹⁹ Fortuyn werd vlak voor de verkiezingen vermoord, toch trad de LPF toe tot het kabinet Balkenende-I (2002-2003) samen met het CDA en de VVD. Interessant is dat volgens de regeringsverklaring van Balkenende-I het roer om zou moeten, maar dat hetzelfde taalgebruik als onder Lubbers en Kok werd gebezigd. Minder regels, minder bureaucratie en geen overheid die alles tot in de kleinste details wilde regelen.²⁰⁰ Oftewel: volgens Balkenende-I was het beleid van de voorgaande kabinetten niet succesvol geweest en moest het nog verder doorgevoerd worden. Het kabinet wilde in de publieke dienstverlening ruimte voor een ‘ondernemende aanpak’. De overheid moest slagvaardiger en efficiënter worden.²⁰¹

In het ‘strategisch akkoord’ tussen de partijen werd het hoger onderwijs slechts één keer genoemd: “De invoering van het Bachelor/Mastersysteem in het hoger onderwijs wordt doorgezet.”²⁰² Dit was het resultaat van het Europese Bolognaproces waarin werd gestreefd naar twee dingen: een meer uniform hoger onderwijsstelsel in Europa en de vergroting van de mobiliteit van studenten.²⁰³ Tegelijkertijd werd er in Nederland een accreditatieorgaan ingevoerd: de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Dit orgaan ging vanaf 2003 zowel in Nederland als in Vlaanderen de opleidingen in het hoger onderwijs accrediteren.²⁰⁴

Balkenende-I viel binnen 100 dagen en werd opgevolgd door Balkenende-II (2003-2006). De LPF werd ingewisseld voor D66 en alle CDA- en VVD-ministers bleven op hun post zitten, onder wie

¹⁹⁸ Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw*, 300-301; Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, 61.

¹⁹⁹ Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, 61.

²⁰⁰ Tweede Kamer, ‘Regeringsverklaring’, Handelingen, 26 juli 2002, 3.

²⁰¹ Tweede Kamer, ‘Regeringsverklaring’, Handelingen, 26 juli 2002, 2.

²⁰² Tweede Kamer, ‘Strategisch akkoord’, Brief van de informateur, Kamerstuk 28 375, nr. 5, Vergaderjaar 2001-2002, 15.

²⁰³ Dymph van den Boom, BaMa Cum Laude geslaagd in *10 jaar bachelor masterstructuur* (ASVA studentenunie, 2012), 9; Wagenaar, “REFORM!,” 78.

²⁰⁴ Zoontjens, *Tussen toets en bestuur*, 118.

Van der Hoeven (CDA), de minister van Onderwijs. Het kabinet kreeg te maken met een oplopend financieringstekort door slechte economische omstandigheden. Om dit te beteugelen werden er opnieuw bezuinigingen doorgevoerd.²⁰⁵ Op het onderwijs werd niet bezuinigd maar in het hoofdlijnenakkoord 'meedoen, meer werken en minder regels' stond dat er wel 'efficiencywinsten' konden worden geboekt door het verminderen van bureaucratie en de 'overhead'.²⁰⁶ In 2006 viel het kabinet Balkenende-II nadat D66 uit de regering was gestapt. De overgebleven partijen, CDA en VVD, vormden een tijdelijk minderheidskabinet (Balkenende-III) dat nieuwe verkiezingen uitschreef.

Na de verkiezingen die door het CDA werden gewonnen trad het kabinet Balkenende-IV (2007-2010) aan. Het werd gevormd door het CDA, de PvdA en de ChristenUnie, met Plasterk (PvdA) als onderwijsminister. Door de kredietcrisis moest er opnieuw flink bezuinigd worden. In het coalitieakkoord van Balkenende-IV stond dat de uitval van studenten zonder diploma flink moest worden aangepakt. Ook moest er meer vertrouwen zijn in de professional en moesten er minder regels en toezicht zijn: "[Scholen] leggen over resultaten verantwoording af aan ouders, studenten en minister. Als de kwaliteit tekortschiet moet de minister snel en effectief kunnen ingrijpen. Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht."²⁰⁷ In deze periode werden de kritische geluiden over marktwerking en privatisering opnieuw luider. Met name de kredietcrisis zorgde voor meer twijfels over de wenselijkheid van marktwerking.²⁰⁸ In 2010 kwam de hoger onderwijssector in het nieuws door de Inholland affaire.

4.2 Verregaande veranderingen in het systeem

Wat betekende de insteek van de kabinetten Balkenende voor het hoger onderwijs? Het zogenoemde Bologna proces leidde tot twee grote veranderingen in het hoger onderwijs. De eerste verandering was het tot stand komen van een uniform hoger onderwijsstelsel in Europa. Hoe werd die uniforme omgeving gerealiseerd? Allereerst door de invoering van de graad Bachelor Master: in 29 Europese landen konden vanaf dat moment dezelfde academische titels behaald worden. Dit werd mede mogelijk gemaakt doordat de voor een graad benodigde studiepunten, de ECTS, in al die landen evenveel waard waren. Daarnaast werd afgesproken dat per ECTS een werklast van 28 uur gold.²⁰⁹ De ECTS die vanaf nu gekoppeld waren aan leerdoelen en eindtermen gaven studeerbaarheid handen en

²⁰⁵ Wielinga, *Nederland in de twintigste eeuw*, 304.

²⁰⁶ 'Hoofdlijnenakkoord', Brief van de informateur, Kamerstuk 28 637, nr. 19, Vergaderjaar 2002-2003, 8.

²⁰⁷ 'Hoofdlijnenakkoord', Brief van de informateur, Kamerstuk 28 637, nr. 19, Vergaderjaar 2002-2003, 14.

²⁰⁸ Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, 74.

²⁰⁹ Wagenaar, "REFORM!," 78-79.

voeten. Ieder vak kreeg een aantal ECTS en iedere ECTS stond voor 28 uur werk. Deze ontwikkeling past in de modelmanager die Quené schetst. Standaardisering maakt controle makkelijker.²¹⁰ Chris Lorenz schrijft dat de outputindicatoren nog beter meetbaar werden. Hij noemt het een economische definitie van onderwijskwaliteit waardoor docenten niet langer hun eigen professionele kwaliteitscriteria konden en hoefden te hanteren.²¹¹

De tweede grote verandering in het hoger onderwijs was het invoeren van een accreditatieorgaan: de NVAO. De invoering van de NVAO werd in 2002 bij wetswijziging geregeld in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW).²¹² In artikel 5 van deze wet is opgenomen dat er een accreditatieorgaan is in het hoger onderwijs (lid 1), de NVAO, en dat deze belast is met activiteiten in het kader van het accrediteren van opleidingen in het hoger onderwijs (lid 2).²¹³ In de wet is onder andere opgenomen dat bij het verlenen van een accreditatie gekeken moet worden naar 'de opbrengsten van het onderwijs': "deze omvatten in ieder geval voldoende maatschappelijke relevantie van de bereikte eindkwalificaties van afgestudeerden van de opleiding en voldoende rendement van de opleiding in relatie tot de beargumenteerde streefcijfers."²¹⁴ De wetgever beoogde een organisatie in het leven te roepen die op onafhankelijke wijze de kwaliteit van het hoger onderwijs moest bevorderen.²¹⁵ Tussen Nederland en Vlaanderen werd hierover een verdrag gesloten in 2003.²¹⁶

De NVAO geeft een keurmerk. Zonder een keurmerk wordt een opleiding niet bekostigd, worden de diploma's niet wettelijk erkend en hebben de studenten geen recht op studiefinanciering.²¹⁷ Hoe wordt een dergelijk keurmerk uitgegeven? Dit gebeurt op eenzelfde manier als voor 2002, namelijk met behulp van visitatiecommissies. Het verschil is nu dat de NVAO hiervoor verantwoordelijk is. Het visiteren wordt uitbesteed aan 'visiterende en beoordelende instanties' (vbi's). De NVAO is wel verantwoordelijk voor de kaders waarin deze instanties moeten beoordelen. Nederland is het enige land met een dergelijke tussenlaag. Dit levert volgens Theo Douma, in *Accreditatie, oud en nieuw*, (2009) problemen op, zoals instellingen die klagen over extra kosten.

²¹⁰ Quené, *Voorbij de managementmaatschappij*, 97.

²¹¹ Chris Lorenz, "De universiteit als bedrijf. Luchtfietsen voor gevorderden," *De Republikein* (2013): 35-36.

²¹² Zoontjens, *Tussen toets en bestuur*, 118.

²¹³ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, *Wet van 6 juni 2002 tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs* (Jaargang 2002, 302), 4.

²¹⁴ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, *Wet van 6 juni 2002 tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs*, 4.

²¹⁵ Zoontjens, *Tussen toets en bestuur*, 118.

²¹⁶ Noot: Het verdrag draagt als naam: Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs. "Wettenbank," Overheid, geraadpleegd op 24 augustus 2021, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001698/2014-04-01>.

²¹⁷ Zoontjens, *Tussen toets en bestuur*, 118.

Bovendien zouden interpretatieverschillen en uiteenlopende beoordelingen onvermijdelijk zijn en zou dit tot hoge administratieve lasten leiden.²¹⁸

In de vorige hoofdstukken is al geconcludeerd dat de Inspectie constant ontevreden was over de kwaliteitsborging. Naar de theorie van Senge lijkt er sprake te zijn van het binnenhalen van een *outside expert*. Senge schrijft dat een organisatie er voor kan kiezen om experts van buiten te halen of zelf experts te trainen. Maar experts van buiten halen is een korte termijn oplossing die uiteindelijk leren in de weg staat, omdat hierdoor afhankelijkheid ontstaat. Senge schrijft dat er voor moet worden gekozen om eigen medewerkers in staat te stellen dit te doen.²¹⁹ Toch kreeg het hoger onderwijs een extra bewaker voor de kwaliteitsborging. In de literatuur wordt flink wat kritiek op het accreditatiestelsel geuit. Zo zouden docenten zich 'vervreemd voelen' van het onderwijsproces, is er sprake van bureaucratische rompslomp en is het systeem erg gericht op borging en niet zozeer op de inhoud.²²⁰

De Inspectie daarentegen zag de invoering van het Bachelor-Masterstelsel als een reden tot uitbreiding van de borging. Zo wordt in het onderwijsverslag van de Inspectie uit 2000 de noodzaak van meer borging beargumenteerd met een verwijzing naar de invoering ervan. In het rapport wordt beargumenteerd dat flexibelere leerroutes tot gevolg hebben dat studenten steeds minder vaak de volledige opleiding onder toezicht van dezelfde docenten of zelfs dezelfde instelling volgen, waardoor vergelijkbare kwaliteitsniveaus nodig zijn.²²¹ Bovendien werd met het Bachelor-Masterstelsel door middel van ECTS het onderwijs meer meetbaar. De ECTS werden gekoppeld aan bepaalde eindtermen en leerdoelen van een vak, die voortvloeiden uit de eindtermen en leerdoelen van een studieprogramma. Het idee hierachter is dat een studieprogramma een duidelijke cumulatieve lijn kan vormen, waarin een student meetbare progressie kan maken door het programma heen. Daarnaast kan een werkgever ook achterhalen wat een student zoal geleerd heeft door te kijken naar de leerdoelen en weten studenten beter wat van hen wordt verwacht tijdens de studie en wat de concrete vaardigheden zijn die zij moeten beheersen aan het eind van de studie.²²²

Niet iedereen was gelukkig met deze verandering. In de literatuur wordt er op gewezen dat de leerdoelen en eindtermen lang niet altijd aansluiten bij wat er daadwerkelijk geleerd wordt. Verder wordt ook aangegeven dat moeilijk meetbaar is te maken wat wordt geleerd.²²³ Daarnaast zijn er schrijvers die de stelselwijziging als bezuinigingsmaatregel van de overheid zien. Zo wordt beschreven

²¹⁸ Theo Douma, *Accreditatie, oud en nieuw: Kwaliteitszorg hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen* (Den Haag: Sdu uitgevers, 2009), 20-21.

²¹⁹ Senge, *The Fifth Discipline*, 110.

²²⁰ Douma, *Accreditatie, oud en nieuw*, 16.

²²¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2000*, 232.

²²² Idem, 234.

²²³ Wagenaar, "REFORM!," 305.

dat men in het buitenland vaker het model van 3 jaar Bachelor + 2 jaar Master hanteerde en dat Nederland de competitie met andere kenniseconomieën aanging met een meestal 3+1-jarige universitaire Bachelor en Master. Hier zou in het buitenland met gefronste wenkbrauwen naar worden gekeken. Deze invulling van het stelsel werd niet gezien als kwaliteitsslag maar als bezuiniging op inhoud en kwaliteit.²²⁴ Al met al veranderde met het Bachelor-Masterstelsel de borging ingrijpend.

4.3 Rendementen omhoog en een gat in de kwaliteitsbewaking

In 2004 werd het volgende HOOP uitgebracht. Kühl schrijft dat organisaties door middel van *window dressing* een bepaald beeld naar de buitenwereld proberen te tonen met als doel een goede indruk te maken op de omgeving. Het beeld hoeft dan niet altijd te kloppen en is deel van de façade van de organisatie. Hij schrijft dat *window dressing* een significant effect heeft op het voortbestaan van organisaties.²²⁵ In het HOOP is er naar mijn mening sprake van *window dressing*. Zo staat er geschreven dat er ‘minder eenzijdige door output gedomineerde prikkels’ moeten zijn.²²⁶ Vervolgens ligt in het document de nadruk op vergroting van de instroom en een verbetering van het rendement, met tegelijkertijd een inkrimping van de Rijksbijdrage per student. Zo moet de instroom verder omhoog door bijvoorbeeld de toestroom uit HAVO te verhogen.²²⁷

Het ministerie liet zich niet uit over de eventuele gevolgen van een grotere toestroom voor de basiskwaliteit van het onderwijs. Bovendien moesten werkenden en werkzoekenden gestimuleerd worden deel te nemen aan het hoger onderwijs om zo het aantal hoger opgeleiden te vergroten. Dit werd ‘maximale participatie’ genoemd.²²⁸ Het doel werd ook geëxpliciteerd: het was nodig om het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking te vergroten.²²⁹ Critici zoals Lorenz schrijven juist dat de maximale participatie het gevolg was van de economisering van het hoger onderwijs.²³⁰ Het was financieel aantrekkelijk voor instellingen om zo veel mogelijk studenten aan te trekken vanwege de outputbekostiging. Tegelijkertijd stond in het HOOP dat door bezuinigingen de middelen per student weer lager zouden zijn.²³¹

²²⁴ Peter Kwikkers, “Heeft de BaMa een titel?” In *10 jaar bachelor masterstructuur*, ed. Lonneke van der Holst (Amsterdam: ASVA studentenunie, 2012), 28.

²²⁵ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 89.

²²⁶ Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoeks Plan 2004* (Den Haag: Sdu uitgever, 2004), 71.

²²⁷ Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoeks Plan 2004*, 22.

²²⁸ Idem, 36.

²²⁹ Idem, 71.

²³⁰ Lorenz, “De universiteit als bedrijf,” 34.

²³¹ Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoeks Plan 2004*, 22, 36.

Naast de toestroom moest ook het rendement omhoog: 'het beleid kent diverse incentives om [rendement] te verbeteren, zoals outputbekostiging, prestatiebeurs en studeerbaarheid. Toch lijkt het reëel om de instellingen te vragen hier extra inspanning te leveren.'²³² Oftewel: instellingen moeten minder geprikkeld worden maar worden toch gevraagd extra inspanning te leveren op rendementen. De combinatie van meer studenten met soms een minder goede opleiding, betere rendementen en een lagere rijksbijdrage per student zou logischerwijs voor moeilijkheden zorgen voor wat betreft de ondergrens van opleidingen en de basiskwaliteit, waar de NVAO voor waakt. Hier wordt niet op ingegaan. Al met al lijkt de stelling dat er minder eenzijdige door output gedomineerde prikkels moeten zijn *window dressing*, aangezien de rest van de inhoud van het HOOP hier juist meer nadruk op legt.

Een veelzeggende ontwikkeling is dat in het document de definitie van studeerbaarheid verandert van 'het wegnemen van de belemmeringen' naar 'de instelling moet zorgen voor studeerbare opleidingen en studenten uitdagen om het einddiploma te halen'.²³³ De studenten moeten nu dus ook uitgedaagd worden. Naar mijn mening lijkt er sprake te zijn van een verdere verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het afstuderen van studenten richting de instellingen.

De docent is net zoals in de vorige HOOP's afwezig, terwijl de daling van de rijksbijdrage en een stijging van studentenaantallen, ook met een lagere vooropleiding, er voor zal zorgen dat de taak van de docent overduidelijk lastiger wordt. Hier zit opnieuw het mentale model van de maakbaarheid van het hoger onderwijs achter. Het wordt als vanzelfsprekend voorgesteld, zonder oog voor eventuele negatieve neveneffecten: meer rendement, meer studenten met minder geld, zonder enige consequentie voor de kwaliteit. Wel wordt er voor het eerst geschreven over de vermindering van de administratieve lasten op universiteiten.²³⁴

In tegenstelling tot de positiviteit van de HOOP's is de Inspectie op veel punten kritischer. Dat blijkt vooral uit het kritische en specifieke taalgebruik dat past binnen het mentale model van de strenge juf. In het onderwijsverslag van de Inspectie van 2005/2006 wordt benoemd dat de accreditatie van de NVAO de belangrijkste graadmeter van kwaliteit is. Deze is gericht op de 'aantoonbare basiskwaliteit'.²³⁵ Dit is een volgende stap in het lange proces van kwaliteitsborging sinds 1985. Tegelijkertijd schrijft de Inspectie dat de NVAO maar weinig doet om te onderzoeken of het eindniveau van de student overeenkomt met de nagestreefde kwalificaties.²³⁶ Oftewel: nog steeds voldoet de belangrijkste graadmeter niet aan de wensen van de Inspectie. De Inspectie is anders dan het ministerie in de HOOP's sinds 1991 nooit tevreden geweest over de externe borging en de

²³² Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoeks Plan 2004*, 71.

²³³ Idem, 38.

²³⁴ Idem, 45.

²³⁵ Inspectie van het Onderwijs, *Het onderwijsverslag van 2005/2006* (Utrecht: OBT, 2007), 190.

²³⁶ Inspectie van het Onderwijs, *Het onderwijsverslag van 2005/2006*, 192.

kwaliteitsbewaking. Senge schrijft dat een gedeelde visie essentieel is voor een organisatie.²³⁷ Met een gedeelde visie kan naar een bepaald doel toegewerkt worden. De Inspectie lijkt echter, volgens de theorie van Senge, gebruik te maken van een 'negatieve visie' waarin centraal staat dat iets nog niet bereikt is en door middel van een 'angstbeeld' mensen wordt geprobeerd te *rallyen* om bepaalde veranderingen door te voeren. Senge stelt dat een positieve visie, in tegenstelling tot een negatieve visie, voor een lange termijn kan werken en een bron van leren is.²³⁸

Net zoals in eerdere rapporten is de Inspectie weer ontevreden over de examencommissies en hun rol in de interne borging. De standpunten uit de rapporten van 2002, 2003 en 2004 worden herhaald. In het rapport van 2005/2006 wordt expliciet gesteld dat het grootste punt van zorg "de objectiviteit en gelijke hantering van beoordelingscriteria [is]. Er is grote behoefte aan formalisering van procedures en richtlijnen."²³⁹ Deze visie op de taakstelling van de examencommissies wordt in het verslag van 2006/2007 herhaald.²⁴⁰ De Inspectie focust naar mijn mening vooral op het belang van formalisering van procedures en richtlijnen, de objectiviteit en gelijke criteria en besteedt geen aandacht aan de bemensing van de examencommissies. Er is sprake van een blinde vlek bij de Inspectie dat een gat in de kwaliteitsbewaking veroorzaakt. Vanuit de organisatie-theorie van Kühl wordt nog steeds de *decision premise* die er is door bepaalde medewerkers op bepaalde functies te hebben over het hoofd gezien. Hier wordt ook een belangrijke aanname van de Inspectie duidelijk: objectiviteit van criteria is noodzakelijk om kwaliteit te borgen. Dit kan ook verklaren waarom prestatie-indicatoren, zoals rendement en studieduur zo belangrijk zijn geworden, ze zijn namelijk meetbaar. Dit is geheel in lijn met NPM, de modelmanager van Quené en wat Lorenz de economische definitie van kwaliteit noemt.²⁴¹

4.4 Het elastiek breekt

Onder Balkenende-IV werd voor het eerst een Strategische Agenda (SA) uitgebracht als vervanging voor het HOOP. In het document werd de naamsverandering niet beargumenteerd maar het impliceert een verandering. 'Strategisch' is een woord dat centraal staat in de 'Deming cirkel', ook wel de *plan do check act cyclus* (PDCA-cyclus). In dit managementconcept staat *planning & control* centraal. Deze

²³⁷ Senge, *The Fifth Discipline*, 9.

²³⁸ Idem, 209.

²³⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Het onderwijsverslag van 2005/2006*, 141.

²⁴⁰ Inspectie van het Onderwijs, *Het onderwijsverslag van 2007/2008* (Utrecht: Den Haag media groep, 2009), 137.

²⁴¹ Quené, *Voorbij de managementmaatschappij*, 34; Lorenz, "De universiteit als bedrijf," 35-36.

methode moet er voor zorgen dat prestatiemeting en prestatieverbetering continu onder de aandacht is. De eerste stap is dus *plan*. Dit moet op basis van een 'strategisch plan'.²⁴²

Een interessante ontwikkeling is dat in deze SA de hoofddoelstellingen 'participatie (van studenten) en een groter rendement' niet samengaan met nauwlettende kwaliteitsbewaking zoals in het HOOP van 1988.²⁴³ De SA ging uit van het tegenovergestelde: juist een roep om meer vertrouwen en minder kwaliteitsbewaking. Dit moest onder de noemer van 'toezicht op maat': "minder extern toezicht waar dat kan, dit wordt 'verdiend vertrouwen' genoemd, en meer toezicht waar dat moet."²⁴⁴ Voor het ontwerp van het accreditatiesysteem nieuwe stijl na 2010 moest dit ook één van de uitgangspunten zijn. Dit moest zorgen voor zo 'minimaal mogelijke' bureaucratische lasten. Dit lijkt een reactie te zijn op een 'gevoel' dat in de SA naar voren komt, dat de kwaliteit onder druk staat door de massale instroom van studenten, waar in een brief van studentenorganisaties op is gewezen.²⁴⁵ In de SA staat overigens dat de NVAO zelf heeft geconcludeerd dat de basiskwaliteit niet in het geding is. Dit zijn natuurlijk wel twee verschillende dingen.²⁴⁶ Dit is ook een interessante ontwikkeling, want juist de facetten die druk hebben gezet op het systeem: meer studenten en hogere rendementen moeten nog meer worden bevorderd. Er wordt een symptomatische oplossing bedacht voor voorgaande symptomatische oplossingen die weer problemen hebben veroorzaakt. Dit past binnen één van Senge's archetypen die een lerende organisatie in de wegstaat: *shifting the burden*. Er wordt nu niet voor gekozen om het onderliggende probleem aan te pakken: het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit. Beide moeten beter. Er wordt echter gekozen voor een symptomatische oplossing die de last van de kwaliteitsbewaking moet verlagen, die juist het gevolg was van de nadruk op rendementen. Maar, was juist niet de kwaliteitsbewaking nodig om het spanningsveld te onderdrukken?

De roep om meer vertrouwen gaat samen met een andere constatering in de SA over de externe borging en de NVAO: "de huidige maatschappelijke onrust over de kwaliteit van sommige opleidingen is niet altijd terug te vinden in de uitkomsten van de accreditaties. Dit komt omdat er geen ruimte voor nuance is: een opleiding is wel of niet geaccrediteerd. Het huidige systeem richt zich vooral op accountability: het de maat nemen."²⁴⁷ Het ministerie wilde tegelijkertijd ook onderzoeken of een deel van de bekostiging kon worden gerelateerd aan de 'bewezen kwaliteit'. Al met al naar mijn mening vreemde constatering. Aan de ene kant moet er nu meer vertrouwen komen in de opleidingen waar

²⁴² "Deming Cirkel," House of control, geraadpleegd op 8 augustus 2021, <https://www.house-of-control.nl/alias-5/deming-cirkel.html>.

²⁴³ Tweede Kamer, Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met de strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid - Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid, Kamerstuk 31 288, nr 1. Vergaderjaar 2007-2008, 33.

²⁴⁴ Tweede Kamer, Brief met de Strategische Agenda 2008, 2007-2008, 39.

²⁴⁵ Idem, 16.

²⁴⁶ Idem, 16.

²⁴⁷ Idem, 84.

is geconstateerd dat de kwaliteit bewezen is, terwijl ook wordt gesteld dat de accreditaties dit niet altijd goed kunnen constateren. Vervolgens wordt ook het idee geopperd om bekostiging te koppelen aan 'bewezen kwaliteit'. Maar is dat nou niet precies het idee van accrediteren?

Wat betreft de interne borging wordt de examencommissie slechts één keer genoemd, namelijk dat zij extra bevoegdheden krijgt om richtlijnen voor toetsing te maken, maar er wordt niet ingegaan op de zorgen van de Inspectie.²⁴⁸

De Inspectie is harder en duidelijker over de kwaliteitsborging dan het ministerie in de SA. Zo stelde de Inspectie in het rapport van 2008/2009 dat het niet zichtbaar was of 'de intensivering van kwaliteitszorg ook tot meer kwaliteit leidde'.²⁴⁹ Dat het niet zichtbaar is, is aan de ene kant niet verwonderlijk aangezien zij voorafgaand aan de stelselwijziging geen duidelijk beeld heeft geschetst hoe de kwaliteit was, bijvoorbeeld met een nulmeting. Aan de andere kant is het schokkend, omdat er legio aan middelen om de kwaliteit te verbeteren of op peil te houden is bijgekomen, en er zelfs een onafhankelijk accreditatieorgaan in het leven geroepen is. Wat ook opvallend is, is dat de Inspectie concludeert dat in de rapporten kritische opmerkingen vermeden worden. Dit is dezelfde conclusie als in de jaren '90 over het oude visitatiestelsel. Beoordelaars geven sporadisch onvoldoendes en zijn spaarzaam met de score 'excellent'.²⁵⁰

In de SA en het jaarverslag van de Inspectie uit 2008/2009 wordt nauwelijks aandacht besteed aan de examencommissie. Dit is anders in het rapport van 2009/2010. Hier wordt duidelijk dat de positie van examencommissies is versterkt. Door de wijziging in de WHW borgt de examencommissie wettelijk de kwaliteit van tentamens en examens en het gerealiseerde niveau aan het eind van de opleiding.²⁵¹ Tegelijkertijd concludeert de Inspectie overigens wel dat de examencommissies nog onvoldoende in staat zijn garant te staan voor de kwaliteit.²⁵² Aan wie dat te wijten valt laat de Inspectie zich niet over uit. Er lijkt nog steeds sprake te zijn van een blinde vlek.

Vlak na de verkiezingen in 2010 werd de Hogeschool Inholland beticht van fraude. Dit kan gezien worden als het breken van het elastiek van het spanningsveld. Zoals besproken in de inleiding was er sprake van studenten die ten onrechte hun diploma kregen. De eindtermen die een student diende te behalen werden niet gehaald. Eén van de aannemelijke redenen dat de fraude kon plaatsvinden was een interne belangenverstrengeling tussen enerzijds het juiste eindniveau van de student en anderzijds de financiële stimulans die instellingen hadden bij de output, een afgestudeerde

²⁴⁸ Tweede Kamer, Brief met de Strategische Agenda 2008, 2007-2008, 37.

²⁴⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2008/2009* (Utrecht: Roto Smeets Grafiservices, 2010), 150.

²⁵⁰ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2008/2009*, 150.

²⁵¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag van het jaar 2009/2010* (Utrecht: Ten Brink, 2011), 155.

²⁵² Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag van het jaar 2009/2010*, 160.

student.²⁵³ De Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool Inholland concludeert uiteindelijk: “financiële motieven [hebben] overduidelijk een rol gespeeld bij de ontwikkeling en uitvoering van het rendementsbeleid binnen Inholland en dat is gegeven de systematiek van de rijksbekostiging ook logisch.”²⁵⁴ De commissie had ‘alle begrip’ voor het rendementsbeleid van de hogeschool, mede gelet op de bekostigingssystematiek ingevoerd door het Rijk.²⁵⁵ De commissie concludeerde over het overheidsbeleid dat de doelstellingen met betrekking tot grotere participatie, en vermindering van de uitval op gespannen voet staan met de kwaliteit van afgestudeerden.²⁵⁶

4.5 Conclusie

Ook tijdens de kabinetten Balkende werd het onderwijsbeleid sterk beïnvloed door het NPM-denken. De nadruk lag op efficiëntie. Het ministerie en de Inspectie hadden dezelfde rollen als in de voorgaande periodes. Het ministerie was met name positief en zag geen gevaren, terwijl de Inspectie constant hamerde op verbeteringen en aanscherpingen. Hun mentale modellen bleven ongewijzigd. Het hoger onderwijs veranderde in de periode 2002-2010 sterk. Met het Bachelor-Masterstelsel en de ECTS nam de meetbaarheid van het onderwijs toe en kreeg studeerbaarheid handen en voeten. Tegelijkertijd werd de NVAO ingevoerd, die de basiskwaliteit moest controleren. Ondanks deze extra vormen van kwaliteitsborging bleef de Inspectie nog steeds ontevreden en stelde zelf in het rapport van 2008/2009 dat het onduidelijk was of de intensivering van de borging wel tot een verbetering van de kwaliteit had geleid.

Ondanks alle maatregelen omtrent kwaliteitsborging sinds de stelselwijziging in 1985 kon toch de Inholland fraude plaatsvinden. Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt dat, net zoals in de vorige periodes, het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit steeds verder onder druk is komen te staan. De groei van studentenaantallen werd actief gestimuleerd, tegelijkertijd moesten de rendementen omhoog, terwijl het budget per student daalde. Het middel om dit spanningsveld te beheersen, de borging, werd verder aangescherpt, met zelfs een onafhankelijk accreditatieorgaan. Deze kwaliteitsbewaking is duidelijk geen fundamentele of systemische oplossing gebleken, maar slechts een symptomatische oplossing voor het spanningsveld. Senge schrijft dat symptomatische oplossingen het probleem uiteindelijk alleen maar verergeren en slechts tijdelijk

²⁵³ Zoontjens, *Tussen toets en bestuur*, 127.

²⁵⁴ Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool InHolland (Commissie Leers), *Veel ruimte, weinig rekenschap: Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainment Management van InHolland te Haarlem* (2010), 2.

²⁵⁵ Commissie Leers, *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 73.

²⁵⁶ Idem, 79.

kunnen onderdrukken. Van een blinde vlek of een onbedoeld gevolg kan geen sprake zijn geweest, gezien de vele waarschuwingen voor de effecten van een eenzijdige focus op rendement van zowel overheidsinstanties, zoals het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, en critici zoals Chris Lorenz. Eerder moet er gesproken worden van het bewust negeren van informatie.²⁵⁷ Een aanname die hieraan ten grondslag ligt is het mentale model van de maakbaarheid van het hoger onderwijs. De professionaliteit van de sector zou er wel voor zorgen dat de financiële prikkels niet de bovenhand zouden krijgen. Zowel de Inspectie als het ministerie hebben, op het HOOP van 1998 na, geen aandacht geschonken aan het potentiële gevaar van eenzijdige financiële prikkels.

Ook is de *decision premise* van medewerkers onderschat en bleven managers lid van examencommissies. De focus lag op regels en procedures. In het outputbekostigingsmodel zat het spanningsveld door de financiële prikkels ingebakken. Dit lijkt de moeder van alle problemen te zijn. De belangrijkste vraag die rijst is, hoe het ministerie en de Inspectie hier vervolgens op reageren. Kiezen ze voor een fundamentele oplossing of verdere symptomatische oplossingen?

²⁵⁷ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1994*, 177.

5. Geboden oplossingen en een kentering in het beleid?

5.1 Historische context 2010-2019

Op 14 oktober 2010 trad het minderheidskabinet Rutte-I van de VVD en het CDA aan. Dit minderheidskabinet, onder leiding van de eerste naoorlogse liberale premier Mark Rutte, werd in de Tweede Kamer gedoogd door de PVV. Het kabinet trad aan in financieel zware tijden en daarom stond het saneren van de overheidsuitgaven bovenaan de lijst van taken. Zo staat er in de regeringsverklaring dat, als het kabinet één ambitie heeft, dan is het om het land sterker uit de crisis te laten komen.²⁵⁸

Wat betreft het onderwijs is te lezen dat de ambitie is om in de top 5 van kenniseconomieën te staan. Om dat te realiseren moeten 'over de hele linie kwaliteit en de prestaties in het onderwijs omhoog' en 'opbrengsten van gerichte bezuinigingen komen rechtstreeks ten goede aan de kwaliteit van het onderwijs'. Het onderwijs moet beter en de regeldruk moet omlaag.²⁵⁹ In het coalitieakkoord staat dat de 'overhead' moet verminderen.²⁶⁰ Ook wordt er juist bezuinigd op de bestuurlijke laag en moet er minder 'stapeling van instituties' plaatsvinden.²⁶¹ 'De prestaties in het onderwijs gaan omhoog', wordt alvast als een feit gepresenteerd in het coalitieakkoord.

Er werd geen aandacht geschonken aan de recente problemen in het hoger onderwijs, zoals bij de Inholland fraude naar boven waren gekomen. Dit is opvallend, omdat nog geen jaar later de examencommissie een sterkere wettelijke basis kreeg en de kaders van de NVAO juist verscherpt werden. In de wet 'versterking besturing' (2010) kreeg de examencommissie wettelijk de eindverantwoordelijkheid voor de borging en het kwaliteitsbeleid rond examens en tentamens.²⁶² In de toelichting bij de wet werd opgenomen dat "het niet aan te bevelen (is) dat personen met een managementfunctie, die verantwoordelijk zijn voor de financiële toestand van de instelling, zitting hebben in de examencommissie."²⁶³ In 2013 kwam dit definitief in de wet.²⁶⁴

In 2012 viel Rutte-I, nadat de PVV geen nieuwe bezuinigingsronde had willen steunen. Na nieuwe verkiezingen en één van de snelste kabinetsformaties in de geschiedenis werd Rutte-II gevormd door de VVD en de PvdA. Jet Bussemaker van de PvdA werd onderwijsminister. Net zoals bij

²⁵⁸ Tweede Kamer, 'Regeringsverklaring', Handelingen, 26 oktober 2010, 1.

²⁵⁹ Tweede Kamer 'Regeringsverklaring', Handelingen, 26 oktober 2010, 1.

²⁶⁰ VVD & CDA, *Vrijheid en verantwoordelijkheid: Regeerakkoord VVD-CDA* (2010), 31.

²⁶¹ VVD & CDA, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, 31.

²⁶² Zoontjes, *Tussen toets en bestuur*, 47.

²⁶³ Idem, 49.

²⁶⁴ Idem, 50.

het voorgaande kabinet was het belangrijkste doel de overheidsfinanciën op orde te brengen.²⁶⁵ In de regeringsverklaring werd duidelijk dat op het onderwijs per saldo niet werd bezuinigd, maar dat er door het invoeren van het sociale leenstelsel geld vrij moest worden gemaakt voor 'investeringen in de kwaliteit van docenten'.²⁶⁶ Daarnaast moesten werknemers in het onderwijs genoeg ruimte krijgen om hun "vakmanschap volledig te kunnen inzetten voor de samenleving. Dat betekende minder verantwoording en controle."²⁶⁷

Op 15 maart 2017 werd Rutte-III geïnstalleerd. Dit kabinet van de VVD, D66, het CDA en de ChristenUnie was het eerste kabinet onder Rutte dat niet volledig in het teken van bezuinigingen stond. Volgens de regeringsverklaring ging het economisch goed met Nederland. Wat het onderwijs betrof stond er: "het moet niet gaan om het stelsel, maar om de doelstellingen en de uitkomst."²⁶⁸ In het coalitieakkoord stond dat vrijgekomen middelen gekoppeld werden aan kwaliteitsafspraken met instellingen die hier zelf doelstellingen en indicatoren voor gingen opstellen. Deze doelen dienden wel te passen binnen de doelen van de Strategische Agenda. Na afloop wilde het ministerie van OCW controleren of ze waren nagekomen, en als dat niet het geval was, werd er gekort op toekomstige middelen.²⁶⁹

5.2 Symptomatische of fundamentele oplossingen?

In het regeerakkoord van Rutte-I werd geen aandacht besteed aan Inholland. Komt dit wel terug in de Strategische Agenda 'kwaliteit in verscheidenheid' van 2011? In deze SA heeft kwaliteitsborging een apart kopje: 'kwaliteitsborging centraal'. Een verklaring hiervoor wordt in de inleiding gegeven: "Er is twijfel gerezen over de diploma kwaliteit."²⁷⁰ Een understatement, aangezien met de Inholland fraudeaffaire duidelijk is geworden dat niet alleen twijfel is gerezen, maar dat er daadwerkelijk diploma's waren uitgegeven die niet voldeden aan de vereiste basiskwaliteit. Expliciet wordt vermeld dat "de interne en externe borgingsmechanismen niet toereikend zijn om de problemen tijdig te detecteren en aan te pakken...Het systeem heeft dus niet gewerkt zoals het zou moeten."²⁷¹ Een uitgebreidere analyse wordt niet gegeven.

²⁶⁵ VVD & PvdA, *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PvdA* (2012), 1.

²⁶⁶ Tweede Kamer, 'Regeringsverklaring', Handelingen, 13 november 2012, 3.

²⁶⁷ Tweede Kamer, 'Regeringsverklaring', Handelingen, 13 november 2012, 3.

²⁶⁸ Tweede Kamer, 'Regeringsverklaring', Handelingen, 1 november 2017, 5.

²⁶⁹ VVD, CDA, D66, ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021* (2017), 12.

²⁷⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Kwaliteit in verscheidenheid: Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap* (Den Haag: Huisdrukkerij SER, 2011), 7.

²⁷¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Kwaliteit in verscheidenheid: Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap*, 26.

Hoe moet het vertrouwen terug gewonnen worden? In de SA worden twee maatregelen aangekondigd: versterking van het externe toezicht door de NVAO en wijzigingen in de examencommissie. Het accreditatiestelsel wordt aangepast onder de noemer 'versterking toezicht' wat, in tegenstelling tot de SA van 2008, over de hele linie geldt en niet, zoals destijds gesuggereerd, enkel waar geen vertrouwen was.²⁷² De versterking van het externe toezicht behelst twee veranderingen met als doel 'het versterken van het totale toezichtinstrumentarium'.²⁷³ Voorheen vormden het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering één beoordelingscriterium van de NVAO. Vanaf 2011 worden het er twee met als doel om de twijfels omtrent de waarde van diploma's weg te nemen.²⁷⁴ Zo staat er in de Strategische Agenda van 2011: "Gelet op het zwaarwegende belang van elk van beide onderwerpen ga ik tussen deze twee aspecten een duidelijke scheiding aanbrengen."²⁷⁵ Hierdoor moeten beide aspecten voldoende beoordeeld worden wil een opleiding geaccrediteerd worden. De tweede verandering is dat de visitatiecommissie sinds 2011 zelf een selectie van de afstudeerwerken maakt. Deze selectie moet een aanzienlijke hoeveelheid 'zesjes' bevatten.²⁷⁶ Het is duidelijk dat deze veranderingen in regels en procedures laten zien dat het ministerie kiest voor een voortzetting van het systeem.

De tweede maatregel betreft de bemensing van de examencommissies. In de SA wordt de wens kenbaar gemaakt wettelijk te regelen dat managers met een financiële verantwoordelijkheid niet in de examencommissie kunnen plaatsnemen.²⁷⁷ Nadere uitleg wordt niet gegeven, maar het is duidelijk dat het ministerie na de Inholland fraude de *decision premise* van werknemers heeft ontdekt, en daar ook consequenties aan verbindt.

Al met al wordt duidelijk dat in de SA de focus blijft gericht op symptomen van het probleem: het onvoldoende functioneren van de borging. En niet op het onderliggende probleem: het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit. Dit is opnieuw een aanwijzing dat er sprake is van het archetype van Senge: *shifting the burden*. Het versterken van het toezichtinstrumentarium, voor zowel interne als externe borging, doet niets met het spanningsveld maar kan het alleen beheersen. Sterker nog, het spanningsveld wordt ook in deze SA verder opgevoerd. Zo wordt er in de SA gesteld dat 'de lat omhoog' moet.²⁷⁸ Nominaal studeren wordt de regel in plaats van de uitzondering, stelt het ministerie.²⁷⁹ Oftewel: de rendementen moeten verder omhoog.

²⁷² Tweede Kamer, Brief met de Strategische Agenda 2008, 2007-2008, 39.

²⁷³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Kwaliteit in verscheidenheid*, 26.

²⁷⁴ Idem, 26.

²⁷⁵ Idem, 36.

²⁷⁶ Idem, 26.

²⁷⁷ Idem, 27.

²⁷⁸ Idem, 7.

²⁷⁹ Idem, 29.

Een andere interessante ontwikkeling is dat de instellingen wordt gevraagd 'scherpere profielen' te creëren en zich te richten op de sterke punten van de instelling.²⁸⁰ Dit past geheel in het NPM-denken en het managementconcept van 'kerncompetenties'. Instellingen moeten, net zoals bedrijven, hun kerncompetenties benoemen en uitvoeren: datgene waarin zij zich onderscheiden ten opzichte van de concurrenten en zich focussen op hoe zij dat in 'winst' kunnen omzetten.²⁸¹

Wat is de reactie van de Inspectie op de Inholland fraudeaffaire? Allereerst is er in de verslagen van de Inspectie in jaren na de fraude geen verandering te bespeuren wat betreft de roep om meer rendement. Integendeel, in het onderwijsverslag van 2011/2012 valt het hoofdstuk borging nu samen met financiën. De Inspectie schrijft dat 'de relatief lage rendementen' het belangrijkste knelpunt zijn. Dit is opmerkelijk, aangezien de Inholland fraudeaffaire om het rendement en de output van afgestudeerden draaide. Toch stuurt de Inspectie aan op het verhogen van de rendementen.²⁸² Zo wordt het diplomarendement in het onderwijsverslag van 2012/2013 als 'bijzonder laag' aangemerkt.²⁸³ De Inspectie beschrijft de druk op het hoger onderwijs om betere prestaties te leveren als volgt: "Dit komt tot uiting in zowel toenemende niveaueisen als het streven om de uitval te verminderen en studiesucces te verhogen. Als gevolg daarvan staat de toegankelijkheid onder druk. Het is voor instellingen een uitdaging de ogenschijnlijk moeilijk verenigbare doelen van kwaliteit, studiesucces en toegang voor een brede instroom tegelijkertijd te realiseren."²⁸⁴ Hetzelfde is te lezen in het verslag van 2013/2014.²⁸⁵ Het is voor het eerst dat de Inspectie hardop spreekt over de (on)verenigbaarheid van de gestelde doelen. Zij neemt niet duidelijk stelling maar legt het probleem bij de instellingen neer. Het is vanuit de organisatietheorie van Kühl logisch dat organisaties verschillende doelen nastreven. Het is ook in het belang van de organisatie om te doen alsof de doelen niet in conflict met elkaar staan om zo de omgeving tevreden te houden.²⁸⁶

De Inspectie meldt in het rapport 2014/2015 dat meer bachelorstudenten hun diploma in vier jaar halen, namelijk een percentage van 67,2 procent, maar een uitleg voor de stijging wordt niet gegeven.²⁸⁷ Nog steeds is er ruimte voor verbetering van het rendement volgens de Inspectie.²⁸⁸

²⁸⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Kwaliteit in verscheidenheid*, 9.

²⁸¹ Karsten, *Managementconcepten in beweging*, 47.

²⁸² Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag over het jaar 2011/2012* (Utrecht: DamenVanDeventer, 2013), 147.

²⁸³ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag over het jaar 2012/2013* (Utrecht: DamenVanDeventer, 2014), 187.

²⁸⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2012/2013*, 188.

²⁸⁵ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag over het jaar 2013/2014* (Utrecht: Xerox/OBT, 2015), 183.

²⁸⁶ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 53-55.

²⁸⁷ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag over het jaar 2014/2015* (Utrecht: Xerox/OBT, 2016), 177.

²⁸⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2014/2015*, 178.

Wat betreft de externe borging is in de verslagen van de Inspectie in de periode 2010-2015 een positieve trend te ontdekken. Wel blijft de Inspectie in het eerste verslag na de Inholland fraude nog erg kritisch. Zij schrijft merkwaardig genoeg in het verslag van 2010/2011 dat de NVAO 95% van de opleidingen heeft goedgekeurd, maar dat er wel 'serieuze kwaliteitsproblemen zijn'.²⁸⁹ Zo waren er in het verleden accreditaties verleend, terwijl deze onvoldoende garant stonden voor een goede kwaliteit van de opleidingen in de jaren daarna.²⁹⁰ Al met al nogal tegenstrijdig en hiermee concludeert de Inspectie, net zoals het ministerie in de SA, dat de accreditatie niet goed heeft gefunctioneerd. In het rapport van 2011/2012 schrijft de Inspectie dat nog steeds 33 procent van het aantal jaarverslagen van universiteiten niet voldoet aan de eisen van verantwoording omtrent kwaliteitszorg.²⁹¹ Al sinds het begin van de kwaliteitsbewaking heeft de Inspectie geen grip op de publieke verantwoording van de instellingen. Maar, zoals al eerder geconcludeerd is, is het vanuit de organisatietheorie van Kühl juist logisch. Organisaties proberen altijd een bepaald beeld uit te stralen naar de buitenwereld en creëren daarom façades. Hier past kritische zelfreflectie met allerlei tekortkomingen niet goed in. Dit lijkt al sinds 1992 een blinde vlek van de Inspectie te zijn.²⁹²

De Inspectie schrijft ook over de aanscherping van de externe borging. Voorheen werd de accreditatie na een onvoldoende meteen geschrapt. Na de aanscherping wordt het gemakkelijker om bij visitaties onvoldoendes te geven, door een herstelperiode van twee jaar.²⁹³ Hierdoor wordt de accreditatie niet meteen ontnomen en krijgt de opleiding tijd om zich te verbeteren. In 2012/2013 en 2013/2014 is de Inspectie positief over de 'scherpere beoordelingen' van de NVAO. Zij schrijft dat er vaker hersteltrajecten worden gegeven, en spreekt van een verbetering in de kwaliteitsborging.²⁹⁴ Met name het nieuwe kader van toetsing is een belangrijke stap voorwaarts volgens de Inspectie.²⁹⁵ Toch is er nog verdere versterking nodig.

Ten aanzien van de interne borging is eenzelfde trend te signaleren als bij de externe borging: de Inspectie is positief over de aanvullende maatregelen. De Inspectie schrijft in 2012/2013 dat de kwaliteitsborging langzaam verbetert.²⁹⁶ Zo zijn de eisen van kwaliteit en borging toegenomen en wordt er meer waarde gehecht aan eindwerkstukken, en noemt zij dat de NVAO spreekt van 'toegenomen kwaliteitsbewustzijn' in instellingen.²⁹⁷ De Inspectie constateert in het rapport van 2013/2014 dat er sinds 2008 een grote verbetering is geweest. De examencommissies richten zich

²⁸⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2010/2011*, 147.

²⁹⁰ Idem, 148.

²⁹¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2011/2012*, 158.

²⁹² Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 140-141.

²⁹³ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het 2011/2012*, 158.

²⁹⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2013/2014*, 183-184.

²⁹⁵ Idem, 188.

²⁹⁶ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2012/2013*, 188.

²⁹⁷ Idem, 187.

meer dan voorheen op het borgen van kwaliteit en staan vaker garant dan voorheen voor de waarde van het diploma. Daar is de Inspectie zeer tevreden mee.²⁹⁸ Dit komt volgens de Inspectie ook door de onafhankelijke positie van de examencommissies.²⁹⁹ In 2014/2015 onderstreept de Inspectie dit, met als aanvulling dat de commissies onafhankelijker en deskundiger zijn geworden.³⁰⁰ Het garant staan voor het diploma werd mede mogelijk doordat er meer aandacht is voor toetsing in het hoger onderwijs. Er zijn meer professionaliseringstrajecten voor docenten, gezamenlijke toetsen, toetsmatrijzen en toetsprogramma's. Maar er worden desondanks toch nog twee aandachtspunten genoemd. Allereerst wordt aangedrongen op een "koppeling van personeels- en kwaliteitsbeleid en de verdere professionalisering van docenten en management."³⁰¹ En de Inspectie pleit voor meer onderzoek naar kwaliteit van toetsing en toetsdeskundigheid van docenten.³⁰²

Maar de Inspectie waarschuwt ook voor hoge werkdruk voor docenten. Zij schrijft in een extra rapport uit 2013, *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs*, dat de politiek een verlaging van de administratieve last met het nieuwe stelsel beoogde, zoals in de SA van 2008 ook naar voren kwam. Maar in de praktijk ervaart vrijwel geen enkele instelling dit, eerder het tegenovergestelde.³⁰³ In een rapport van de Inspectie van 2018 wordt dit nogmaals herhaald.³⁰⁴ Hier valt het laatste puzzelstukje van het archetype *shifting the burden* op zijn plek. Senge schrijft dat de symptomatische oplossingen naast nieuwe problemen ook vaak negatieve neveneffecten hebben.³⁰⁵ In het geval van het hoger onderwijs is dat de werkdruk van docenten. Door het alsmear versterkte toezicht zijn er extra administratieve taken voor de docenten bijgekomen. Het is opmerkelijk dat de Inspectie nu pas met deze waarschuwing komt. Immers, het is vooral de Inspectie zelf geweest die sinds 1985 heeft aangedrongen op verhoging van de rendementen én op verbetering en verscherping van de borging van het eindniveau. De Inspectie heeft constant de voorkeur gegeven aan symptomatische oplossingen die de spanning tussen rendement en kwaliteit alsmear verder onder druk hebben gezet. Voor de Inspectie was het nooit genoeg. Krijgt de verhoogde werkdruk ook aandacht in de SA van 2015?

²⁹⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2013/2014*, 187.

²⁹⁹ Idem, 187.

³⁰⁰ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2014/2015*, 175.

³⁰¹ Idem, 175.

³⁰² Idem, 175.

³⁰³ De Inspectie van het Onderwijs, *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs* (Utrecht, 2013), 55.

³⁰⁴ De Inspectie van het Onderwijs, *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs* (Utrecht, 2018), 79.

³⁰⁵ Senge, *The Fifth Discipline*, 112.

5.3 Trendbreuk of oude wijn in nieuwe zakken?

De Strategische Agenda van 2015 heeft opnieuw een naam: 'De waarde(n) van weten'. Deze titel heeft meerdere betekenissen. Volgens Van Dale betekent waarde 'richtinggevend principe', maar ook 'betekenis in het economisch verkeer'.³⁰⁶ Erg verschillend van elkaar. De eerste betekenis lijkt te duiden op het belang van scholing en leren in het hoger onderwijs. Bij de andere betekenis is het verband met NPM snel gelegd vanwege het belang van objectieve waarden en indicatoren. In het voorwoord wordt een tegenstelling gepresenteerd: "Hoger onderwijs mag nooit een groothandel worden die in zo kort mogelijke tijd zoveel mogelijk studenten aflevert aan de arbeidsmarkt. Tegelijk mag het ook geen supermarkt worden, waar studenten als individu rondlopen, vrijblijvend een opleiding kunnen consumeren of samenstellen naar eigen behoefte en bij het afrekenen in plaats van de kassabon een diploma meekrijgen."³⁰⁷ Alleen al het benoemen van deze tegenstelling in het voorwoord laat zien dat het een relevante is. Het laat ook meteen zien dat studenten voornamelijk als consumenten worden gezien en dat de kosten van het hoger onderwijs niet uit het oog mogen worden verloren. In dit opzicht is er dus niets veranderd sinds 1985 en ademt het nog steeds NPM-denken uit.

In deze SA van 2015 staat dat de basiskwaliteit hoog is, maar dat er ook een grens is bereikt, mede vanwege de 'massale opleidingen' waar 'onderwijs onpersoonlijker wordt'.³⁰⁸ En heel opmerkelijk: "we dreigen uit het oog te verliezen waar onderwijs om draait: het cultiveren van een academische en professionele gemeenschap waarin talent floreert."³⁰⁹ Een reden waarom dit dreigt te gebeuren wordt niet gegeven. Het is ook de eerste keer dat het ministerie dit benoemt. In 1993, 21 jaar eerder, waarschuwde Chris Lorenz hier al voor. In zijn boek, *Van het universitaire front geen nieuws*, schrijft hij dat de 'bedrijfsfilosofie' waarin studenten als klanten worden gezien en onderwijs als output product gedefinieerd wordt, haaks staat op de universiteit als intellectuele en culturele vrijplaats.³¹⁰ In de vorige SA uit 2011 werd nog gesteld dat nominaal afstuderen de norm moest worden. Dat duidt meer op de bedrijfsfilosofie die Lorenz beschrijft. Vanuit dit perspectief is het niet vreemd dat in 21 jaar tijd het een en ander uit het zicht is geraakt. Vooral als de onderliggende bekostiging nog steeds gedomineerd wordt door output georiënteerde prikkels. Maar de SA lijkt dit enigszins taalkundig te willen verbloemen. Zo wordt het percentage dat de studie positief afrondt in de SA 'studiesucces' genoemd en niet langer rendement.³¹¹ Senge verwijst in zijn boek ook naar de

³⁰⁶ "Waarde," Van Dale, geraadpleegd op 17 augustus 2021, <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/waarden#.YRuuRYgzZPZ>.

³⁰⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *De waarde(n) van weten: Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025* (Den Haag, 2015), 2.

³⁰⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *De waarde(n) van weten*, 10.

³⁰⁹ Idem, 10.

³¹⁰ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 49.

³¹¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *De waarde(n) van weten*, 10.

discrepancie tussen *espoused theory* en *theory-in-use* van de filosoof Chris Argyris. Hierin staat centraal dat er een verschil kan zijn tussen dat wat je zegt en misschien ook gelooft wat je doet (*espoused theory*) en wat je daadwerkelijk doet (*theory-in-use*).³¹² Voor wat betreft de verandering in benaming van rendement wordt geen enkele reden gegeven. Al met al lijkt studiesucces dus hetzelfde te zijn als rendement.

Er staat ook een tegenstrijdigheid in de SA. Er wordt gesteld dat “hogescholen en universiteiten niet én nog meer studenten onderwijs kunnen bieden én meer kwaliteit kunnen leveren met de beschikbare middelen, mede omdat het onderzoeksbudget en de middelen voor praktijkgericht onderzoek niet gelijkmatig zijn meegestegen met de studentenaantallen.”³¹³ Net zoals in 1996 eenmalig het geval was, wordt nu in een document van het ministerie geconcludeerd dat er een grens is bereikt. Bovendien wordt voor het eerst expliciet geschreven dat de combinatie van meer studenten en tegelijkertijd een betere kwaliteit botst. Toch moet de kwaliteit omhoog, en dit moet mede gebeuren door een beter evenwicht tussen interne en externe verantwoording: ‘interne governance’ moet versterkt worden terwijl extern toezicht moet worden afgeslankt.³¹⁴ Dit houdt volgens de SA in dat er betere ‘interne checks and balances’ ontstaan. Het lijkt bijna een herhaling van de stelling in 1988, dat output prikkels moeten samengaan met nauwlettende kwaliteitsbewaking. Volgens de SA is er “vooral op formele voorwaarden in de vorm van wet- en regelgeving ingezet, wat leidde tot uitgebreide regelgeving. Dit creëerde goede randvoorwaarden maar geen zekerheid volgens het ministerie.”³¹⁵ Dit is opmerkelijk aangezien in de rapporten van de Inspectie juist de nadruk werd gelegd op regels die voor goede borging zouden zorgen. Bovendien werd in de SA van 2011 juist nog gesteld dat allerlei regels en processen verscherpt moesten worden. Vanuit de theorie van Senge lijkt er niets te veranderen. Er wordt alleen gesleuteld aan de niet-systemische oplossingen die eerder zijn bedacht voor de symptomatische oplossingen voor eerdere problemen.³¹⁶ Het past nog steeds in het archetype *shifting the burden*. Er is sprake van oude wijn in nieuwe zakken.

Borging staat niet centraal zoals in de vorige SA: een eigen paragraaf ontbreekt. De SA stelt dat in de regelgeving omtrent het accreditatiestelsel meer ruimte moet komen. Waar het in 2011 nog ging om een verscherping van de kaders, lijkt het nu toch om een verruiming te gaan. Docenten krijgen meer ruimte om ‘eigenaarschap’ over de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg op te pakken.³¹⁷ Maar als het verder over eigenaarschap gaat worden vooral instellingen genoemd en niet de docenten. Er wordt niet duidelijk hoe docenten dit dan kunnen oppakken. In de SA wordt wel vermeld dat er moet

³¹² Senge, *The Fifth Discipline*, 176.

³¹³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *De waarde(n) van weten*, 10.

³¹⁴ Idem, 18.

³¹⁵ Idem, 19.

³¹⁶ Senge, *The Fifth Discipline*, 110-112.

³¹⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *De waarde(n) van weten*, 79.

worden gezocht, waar regeldruk verminderd kan worden.³¹⁸ Dit krijgt in 2017 uiteindelijk vorm met ‘accreditatie op maat’.³¹⁹ Bij deze maatregel staat het verminderen van de lastendruk centraal. De werkdruk van docenten wordt gezien als een probleem voor de kwaliteit van het onderwijs en de borging. Het doel is om de docent weer meer eigenaarschap te geven over het hele proces en dit minder te laten ervaren als een last.³²⁰ Een ander voorstel is dat de visitaties een ‘voorspelbaarder karakter’ moeten krijgen, door professionalisering van secretarissen van de visitatiecommissies.³²¹ Ook wordt er van de instellingen gevraagd meer waardering te geven voor onderwijs.³²² Wat opvalt is dat in de vorige SA de examencommissie nog een belangrijke plek innam, maar dat deze nu geen enkele keer wordt genoemd. Wel is er aandacht voor de opleidingscommissie. Die moet vanuit haar ‘expertiserol’ adviseren over de kwaliteit van opleidingen.³²³ Al met al is er in de SA van 2015 een trendbreuk te signaleren. In de SA wordt niet gesteld dat bepaalde systemen niet functioneerden, maar de negatieve neveneffecten krijgen in tegenstelling tot voorheen wel aandacht. Zo wordt er expliciet geschreven dat de werkdruk verlaagd moet worden. Maar net zoals in de vorige documenten van het ministerie, wordt er weinig aandacht besteed aan het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit, alhoewel wordt erkend dat het bestaat.

Hoe reageert de Inspectie op deze ontwikkelingen? Is er eenzelfde trend te signaleren als in de Strategische Agenda van 2015? Waar in de SA het begrip rendement helemaal niet meer voor kwam, is het wel terug te vinden in de rapporten van de Inspectie: diplomarendement. Het diplomarendement neemt een ware sprong in de periode 2015-2019, maar volgens de Inspectie is het nooit genoeg. Ze constateert in 2015/2016 dat 70% van de studenten een diploma heeft na vier jaar studeren.³²⁴ Dit betekent een stijging, van onder de 50% van het cohort studenten in 2003-2004 naar 72% van het cohort van 2012-2013. In 2017/2018 daalt het studiesucces slechts met 1 procent maar de Inspectie noemt dit meteen een ‘blijvend aandachtspunt’.³²⁵ In het rapport van 2018/2019 wordt voor het eerst expliciet rendement niet gelijkgesteld aan kwaliteit: “Een hoog rendement kan duiden

³¹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *De waarde(n) van weten*, 122.

³¹⁹ ‘Memorie van toelichting’, Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat), Kamerstuk 34 735 nr. 3, Vergaderjaar 2016-2017, 22.

³²⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Verkenning kwaliteitsborging en lasten hoger onderwijs* (2019), 4-5.

³²¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Verkenning kwaliteitsborging en lasten hoger onderwijs*, 4-5.

³²² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *De waarde(n) van weten*, 39.

³²³ Idem, 19.

³²⁴ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag over het jaar 2015/2016* (Utrecht: Xerox/OBT, 2017), 193.

³²⁵ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag over het jaar 2017/2018* (Utrecht: Xerox/OBT, 2019), 179, 188.

op goede, maar ook op matige kwaliteit.”³²⁶ Al met al een logische maar ook een merkwaardig late conclusie van de Inspectie. Sinds de jaren ‘90 moesten de rendementen omhoog en zeker de afgelopen jaren werd er constant op gehamerd.

Als het in de rapporten van de Inspectie in de periode 2015-2019 over interne borging gaat wordt er vooral over ‘kwaliteitscultuur’ geschreven. In het onderwijsverslag van 2015/2016 wordt voor het eerst een grote rol aan de opleidingscommissies toegekend, net zoals in de SA van 2015. Deze moeten vanaf 2017 een centrale taak krijgen in het bevorderen en waarborgen van de kwaliteit van de opleiding. De Inspectie vindt dat er een schepje bovenop de kwaliteitscultuur moet en daarom moet de opleidingscommissie geprofessionaliseerd worden.³²⁷ Kwaliteitscultuur komt ook in het rapport van 2018/2019 terug. Volgens de Inspectie moet er meer aandacht komen voor sociale veiligheid, omdat dit ten goede komt aan de kwaliteitscultuur.³²⁸ Zij constateert dat er bij alle opleidingen die zijn beoordeeld sprake is van hoge werkdruk onder werknemers.³²⁹ Volgens Kühl kan een cultuur per definitie niet opgelegd worden aan medewerkers in de organisatie: die ontstaat vanzelf. Het extra benadrukken dat er een schepje bovenop een bepaalde cultuur moet heeft juist het tegengestelde effect, omdat medewerkers gaan twijfelen aan de oprechtheid.³³⁰

Vervolgens wordt nog een aantal aanbevelingen genoemd: zo moeten de cursusdoelen strikter en directer worden geformuleerd, moet de examencommissie actiever en steekproefsgewijs de kwaliteit van de beoordeling van scripties monitoren, en moeten gebruikte termen helderder gedefinieerd en gerelateerd worden aan beoordelingscriteria.³³¹ Daarnaast constateert de Inspectie dat de ‘interne checks and balances’ niet altijd op orde zijn.³³²

Naast rendementen en interne borging schrijft de Inspectie ook over de externe borging in de periode 2015-2019. Er zitten interessante ontwikkelingen in. In 2016/2017 wordt, in tegenstelling tot de SA van 2015, opgeroepen tot een aanscherping van de externe kwaliteitsborging door het accreditatiestelsel te versterken.³³³ Er zijn twijfels over de betrouwbaarheid tussen de verschillen ‘goed’ en ‘excellent’ die door de NVAO worden gegeven. Welke suggestie geeft de Inspectie vervolgens? De Inspectie wil de evaluatiebureaus verplichten de NVAO meer inzicht te bieden in hun werkzaamheden en dringt aan op het vastleggen van ‘basisspelregels’.³³⁴ De basisspelregels bestaan

³²⁶ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag over het jaar 2018/2019* (Utrecht: Xerox, 2020), 182.

³²⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2015/2016*, 185.

³²⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2018/2019*, 195.

³²⁹ Idem, 197

³³⁰ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 130.

³³¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2018/2019*, 198.

³³² Idem, 201

³³³ Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag over het jaar 2016/2017* (Utrecht: Xerox/OBT, 2018), 177.

³³⁴ Idem, 177.

uit de aantallen eindwerken die worden beoordeeld en de verschillende gesprekspartners op de instellingen. De Inspectie stelt dat de onafhankelijkheid van de visitaties onder druk staat door marktwerking bij evaluatiebureaus. Deze kunnen aan de ene kant deelnemen in de visitatie en aan de andere kant worden zij voor advieswerk ingehuurd door de instellingen. Dit kan leiden tot de ‘schijn van belangenverstrengeling’ volgens de Inspectie en daarmee het draagvlak ondermijnen.³³⁵ Bovendien mag de NVAO meer eigen analyses gaan maken over het hele systeem. Met andere woorden de controle op de visitaties neemt toe.³³⁶

Een bekende uitspraak van de Romeinse dichter Juvenalis is: *sed quis custodiet ipsos custodes?* Oftewel: maar wie bewaakt de bewakers?³³⁷ In de ontwikkeling van het hoger onderwijs lijkt sprake te zijn van een zelfversterkend effect, waar Senge over schrijft. Door het binnenhalen van de *outside expert* is de hoger onderwijssector afhankelijk geworden van de NVAO en de visitatiebureaus. Maar nu begint de Inspectie ook te twijfelen aan de werkwijze van deze bureaus. Dus kiest de Inspectie er voor om deze bureaus verder te gaan controleren. Een vicieuze cirkel van controle en monitoring.

In het rapport van de Inspectie van 2017/2018 komt een aanname naar voren die een mogelijke verklaring geeft, waarom er veel belang wordt gehecht aan een *outside expert*. Zo schrijft zij dat het ‘lerend vermogen’ van instellingen beter kan: “De NVAO en de instellingen maken te weinig analyses van de resultaten van beoordelingen. Daardoor kunnen instellingen minder leren en missen de overheid en de NVAO informatie die gebruikt kan worden om het stelsel verder te ontwikkelen.”³³⁸ De aanname is dat er *outside experts* nodig zijn die analyses maken om het lerende vermogen te versterken. Maar volgens de theorie van Senge moeten juist werknemers binnen de organisaties in staat gesteld worden de analyses zelf te maken.³³⁹ Lerend vermogen wordt opvallend genoeg niet in verband gebracht met interne processen.

In het rapport van 2018/2019 maakt de Inspectie een interessante opmerking. Zij vindt het opmerkelijk dat studiesucces en rendement geen onderdeel vormen van de beoordeling van de NVAO, aangezien dit zorgpunten zijn, terwijl in hetzelfde rapport wordt gesteld dat na vijf jaar 83% van de studenten zijn of haar bachelor heeft gehaald. De Inspectie begrijpt de vrees voor de ‘vele negatieve neveneffecten’ van een te sterke focus hierop, maar toch moet het worden meegenomen.³⁴⁰ Opnieuw wordt dus rendement gezien als kwaliteit. De bewaker van de basiskwaliteit van het hoger onderwijs moet nu meer nadruk leggen op rendementen, terwijl één van de redenen van de bestaansrechten

³³⁵ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2016/2017*, 184.

³³⁶ Idem, 184.

³³⁷ “Latijnse spreuken, spreekwoorden en uitdrukkingen,” Historiek, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://historiek.net/latijnse-spreekwoorden-en-uitdrukkingen/72314/>.

³³⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2017/2018*, 191.

³³⁹ Senge, *The Fifth Discipline*, 106.

³⁴⁰ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2018/2019*, 197.

voor kwaliteitsbewaking juist lag in het tegenwicht bieden aan de prikkels tot hogere rendementen. Waar de Inspectie voorheen leek te opereren vanuit het mentale model van strenge schooljuf lijkt zij dit nu te verwisselen voor Rupsje Nooitgenoeg.

5.4 Houdbaar voor de toekomst?

De meest recente SA is in 2019 uitgebracht, opnieuw met een naam, namelijk 'Houdbaar voor de toekomst'.³⁴¹ In de SA wordt meteen een aantal 'knelpunten' aangegeven. Eén daarvan is dat 'het grote aandeel student gebonden bekostiging geleid heeft tot een sterke prikkel om zoveel mogelijk studenten binnen te halen'.³⁴² Bovendien moet er meer worden samengewerkt tussen de instellingen om 'onnodige concurrentie' tegen te gaan volgens deze SA. Deze concurrentie zou volgens oudere HOOP's en SA's juist positieve effecten hebben gehad, bijvoorbeeld op kwaliteit.³⁴³ Dit moet nu dus worden teruggedraaid.³⁴⁴ In deze SA staat dat de concurrentie mede een rol zou hebben gespeeld in de toegenomen werkdruk van docenten, die op veel universiteiten erg hoog is geworden.³⁴⁵ Gezien de analyse van de periode van 1985 tot deze SA is dit inderdaad aannemelijk. Het bekostigingsmodel maakte het immers aantrekkelijk om zo veel mogelijk studenten binnen te halen. Dit leidde vervolgens tot een concurrentiestrijd tussen universiteiten, door het ministerie in 2000 zelf nog 'maatschappelijke ondernemingen' genoemd.³⁴⁶ Gecombineerd met het feit dat studenten hun studie niet in de daarvoor bekostigde tijd haalden, zorgde dit voor meer werkdruk. Onder het mom van 'erkennen en waarderen' wordt nu aan universiteiten gevraagd om meer belang te gaan hechten aan onderwijs ten opzichte van onderzoek.³⁴⁷ Om de concurrentie te verminderen moet de onderwijsbekostiging stabiel worden en minder student gebonden.³⁴⁸ Hier lijkt sprake te zijn van een kentering: wat voorheen door NPM-denken als effectief en doelmatig werd beschouwd, wordt nu als een slechte prikkel aangemerkt. Oftewel: het lijkt op een trendbreuk met NPM-denken. Bovendien wordt hier een negatief neveneffect gesignaleerd door het ministerie: werkdruk. Een kenmerkend gevolg van het kiezen voor symptomatische oplossingen en het patroon van *shifting the burden*, volgens de theorie van Senge.³⁴⁹

³⁴¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek: Houdbaar voor de toekomst* (Den Haag, 2019), 11.

³⁴² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Houdbaar voor de toekomst*, 7.

³⁴³ Idem, 36.

³⁴⁴ Idem, 7.

³⁴⁵ Idem, 34.

³⁴⁶ Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*, 46.

³⁴⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Houdbaar voor de toekomst*, 8.

³⁴⁸ Idem, 7.

³⁴⁹ Senge, *The Fifth Discipline*, 106-108.

In de SA staat dat het aantal studenten sinds 2000 in het wetenschappelijk onderwijs met 77% is gestegen. Ondanks deze toegenomen studentenaantallen is de kwaliteit hoog, volgens de SA. Zo heeft de NVAO in 2018 positief geoordeeld over 96% van de opleidingen en is 84% van de studenten (zeer) tevreden. De NVAO oordeelt overigens over het basisoniveau, maar dat wordt hier niet als kanttekening bijgeplaatst.³⁵⁰ Er wordt niet benoemd, zoals in 2015, dat er een grens is bereikt. De daling van de rijksbijdrage per student met 25% in de periode 2000-2017 komt evenmin aan de orde.³⁵¹ En misschien wel interessanter, de tevredenheid van docenten wordt hier niet genoemd of ergens anders in de SA. In de literatuur geeft Runia een enquête op de RUG als voorbeeld van onderzoek naar tevredenheid onder docenten. In deze enquête bleek dat docenten gemiddeld gezien zware onvoldoendes gaven op het onderwerp werkdruk.³⁵²

Waar selectie aan de poort nog een goede optie was in de vorige SA wordt nu een ander standpunt ingenomen. Die selectie wordt als onwenselijk beschouwd in de SA vanwege de consequenties voor de toegankelijkheid.³⁵³ Dit is een rode lijn sinds 1985, de toegankelijkheid moet gewaarborgd blijven.

Ook in deze SA heeft borging geen eigen paragraaf. Maar volgens de SA is het onderwijs goed geborgd. Wel heeft het accreditatiestelsel iets meer flexibiliteit nodig. Er moet namelijk sprake zijn van een betere 'balans tussen kwaliteitsborging en ervaren lasten'.³⁵⁴ Zo wordt er gesproken over een mogelijke 'instellingsaccreditatie', waarin de NVAO niet een opleiding maar de gehele instelling accrediteert en daarmee op verdere afstand komt, hetgeen voor minder regeldruk en meer flexibiliteit kan zorgen.³⁵⁵ In een extra rapport van de Inspectie uit 2019 wordt dit een kans maar ook een valkuil genoemd. Allereerst kan het voor meer eigenaarschap zorgen en daardoor de 'kwaliteitscultuur' vergroten. Ten tweede kan het ook regeldruk terugdringen en vertrouwen in de professionaliteit van de docent doen ontstaan. Maar door de grotere afstand van de overheid tot de opleidingen kunnen echter tekortkomingen pas later worden gesignaleerd. Bovendien kan dit volgens de Inspectie ook als 'top down' maatregel worden ervaren.³⁵⁶ Zij aarzelt tussen kans en valkuil en blijft enigszins wantrouwend, passend in haar mentale model van strenge juf.

In SA wordt geschreven dat er ruimte moet zijn voor de verhalen achter de cijfers, aangezien niet alles te vangen is in indicatoren. Het ministerie moet in gesprekken met instellingen hier ook

³⁵⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Houdbaar voor de toekomst*, 19.

³⁵¹ "Kwaliteit onderwijs en onderzoek onder druk door dalende rijksbijdrage per student," VSNU, geraadpleegd op 17 augustus 2021, <https://vsnu.nl/dalende-rijksbijdrage.html>.

³⁵² Runia, *Genade zesjes*, 51.

³⁵³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Houdbaar voor de toekomst*, 51.

³⁵⁴ Idem, 77.

³⁵⁵ Idem, 60.

³⁵⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Verkenning kwaliteitsborging en lasten hoger onderwijs*, 8.

ruimte voor bieden.³⁵⁷ Dit is een interessante trendbreuk, aangezien tot dan toe objectieve indicatoren en prestatie-indicatoren boven enige twijfel verheven waren. Dat past bij de modelmanager die Quené schetst: indicatoren stellen managers in staat om *in control* te zijn. Maar hier wordt nu van af gestapt.³⁵⁸ Opnieuw wordt er enige afstand genomen van het NPM-denken. Senge schrijft dat systeemdenkers waarde hechten aan een kleine gefocuste maatregel die veel impact kan hebben, omdat die als een hefboom kan werken. Vanuit dit perspectief kan de stap richting de focus op verhalen achter de cijfers misschien een dergelijke hefboom zijn.³⁵⁹

5.5 Conclusie

De eerste twee kabinetten Rutte stonden in het teken van de beheersing van de overheidsfinanciën, geheel in lijn met de politiek sinds de jaren tachtig. In deze periode veranderen de mentale modellen van het ministerie en de Inspectie niet. Eén van de belangrijkste onderwerpen die speelde was hoe de beleidsmakers zouden reageren op de Inholland fraude: gingen zij kiezen fundamentele of symptomatische oplossingen? In de nasleep van de Inholland fraude werd in de SA van 2011 duidelijk dat gekozen werd voor symptomatische oplossingen: verscherping van de kaders van de NVAO en professionalisering van de examencommissies. Een systemische oplossing voor het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit liet men links liggen. Het ministerie leek te geloven in een voortzetting van het beleid dat was gericht op aanscherping van de borging van het eindniveau en betere controle van de kwaliteit. Dit duidt op invloed van het NPM. Tegelijkertijd hamerde de Inspectie constant op de verhoging van de rendementen in het hoger onderwijs, geheel in lijn met de voorgaande periodes en passend in het NPM-denken.

In het derde kabinet Rutte is er door een verbetering van de economische situatie iets meer financiële ruimte, en belangrijker, is er sprake van een verandering in het mentale model van het ministerie. In de SA's van 2015 en 2019 is er aandacht voor een negatief neveneffect van de symptomatische oplossingen van het ministerie: de verhoging van de werkdruk. Bovendien moet de door het beleid ontstane concurrentie tussen instellingen worden tegengegaan. Het mentale model van de maakbaarheid van het hoger onderwijs lijkt af te brokkelen. Het lijkt niet langer mogelijk om én meer studenten op te leiden én betere rendementen te krijgen terwijl het budget beperkt is. Tegelijkertijd valt op dat de rol van het NPM-denken in de SA's afneemt. Typisch NPM taalgebruik, zoals concurrentie tussen universiteiten als maatschappelijke ondernemingen en de focus op

³⁵⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Houdbaar voor de toekomst*, 97.

³⁵⁸ Quené, *Voorbij de managementmaatschappij*, 34.

³⁵⁹ Senge, *The Fifth Discipline*, 64.

prestatie-indicatoren verdwijnt. Dit maakt plaats voor het benadrukken van het belang van samenwerking en aandacht voor verhalen achter de cijfers. Met behulp van accreditatie op maat wordt er gekeken naar het verminderen van de administratieve lasten als gevolg van het toezicht van de NVAO. Maar ook hier wordt opnieuw gekozen voor een symptomatische oplossing voor het vorige probleem in plaats van het fundamentele probleem. Het archetype van Senge, *shifting the burden*, en de gevolgen hiervan zijn nog steeds niet ontdekt en daarmee een blinde vlek bij het ministerie en de Inspectie. De theorie van Senge is hier heel duidelijk over: als het onderliggende probleem niet wordt aangepakt zal het door het verstrijken van de tijd alleen maar erger worden.³⁶⁰

In tegenstelling tot het ministerie is deze kentering bij de Inspectie niet zichtbaar. Zo concludeerde zij in 2019 zelfs dat het opvallend was dat de NVAO de rendementen niet in haar kaders had staan. Weliswaar begreep de Inspectie de vrees voor neveneffecten maar vond het toch erg belangrijk dat dit door de NVAO meegenomen werd. Efficiëntie en controle zijn tot en met 2019 voor de Inspectie zeer belangrijk. Zij houdt vast aan het NPM-denken. Het mentale model van de Inspectie blijft nog steeds hetzelfde en lijkt zelfs te veranderen van een strenge schooljuffrouw naar 'Rupsje Nooitgenoeg'.

³⁶⁰ Senge, *The Fifth Discipline*, 106-108.

6. Casus Groningen

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag: *Hoe is het beleid van het ministerie in de periode 1985-2019 vertaald bij de faculteit der Letteren aan de Rijksuniversiteit Groningen?* Om deze vraag te beantwoorden heb ik eerst archief onderzoek gedaan, onder de voorwaarde van geheimhouding, in zowel het archief van de RUG als het archief van de Faculteit der Letteren. Bovendien maakt dit hoofdstuk gebruik van de openbare jaarverslagen van de RUG. Op basis van deze informatie en een systematische analyse van de landelijke documenten die in de hoofdstukken hiervoor is behandeld, heb ik interviews gehouden met 10 medewerkers van de Faculteit der Letteren en een kwaliteitszorgmedewerker van de RUG. Op basis hiervan geeft dit hoofdstuk antwoord op de bovenstaande vraag.

De analyse betreft een aantal belangrijke maatregelen en onderwerpen omtrent de borging van het eindniveau. Dit gebeurt thematisch en op een zo chronologisch mogelijke wijze. Door de beantwoording van de laatste deelvraag kunnen er uitspraken gedaan worden over de overeenkomsten en verschillen tussen hoe het ministerie de doelen van de maatregelen omtrent borging presenteerde, wat de daadwerkelijke effecten er van zijn geweest, en hoe die door de medewerkers zijn ervaren. De analyse focust zich op drie punten. Allereerst komen eventuele blinde vlekken en onbedoelde gevolgen aan bod. Ten tweede volgt een analyse van de doeltreffendheid van het beleid. Het onderzoek hanteert de definitie die de Rijksoverheid gebruikt: “de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.”³⁶¹ Ten derde komt de uitvoerbaarheid van het beleid van het ministerie aan de orde.

Deze analyse beperkt zich tot de RUG. De Rijksuniversiteit Groningen is een instelling met een rijke historie. De universiteit is in 1614 opgericht en is de oudste nog bestaande universiteit in het noorden van Nederland.³⁶² De Faculteit der Letteren van de RUG is een grote faculteit met ruim 5000 studenten en 700 medewerkers.³⁶³ Er zijn natuurlijk verschillen tussen de RUG en andere instellingen in het hoger onderwijs. Maar er zijn ongetwijfeld ook veel overeenkomsten tussen de resultaten van dit onderzoek en de situatie op andere instellingen, aangezien alle universiteiten te maken kregen met dezelfde maatregelen. De eerste paragraaf behandelt de outputfinanciering en studeerbaarheid. In de

³⁶¹ “Het meten van doeltreffendheid,” Rijksoverheid, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>.

³⁶² “Profiel,” Rijksuniversiteit Groningen, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://www.rug.nl/about-ug/profile/>.

³⁶³ “Faculteit der Letteren,” Rijksuniversiteit Groningen, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://www.rug.nl/let/>.

tweede paragraaf komen de invoering van het Bachelor-Masterstelsel en de leerdoelen en eindtermen aan de orde. Vervolgens komt de professionalisering van de examencommissie aan bod. De daaropvolgende paragraaf betreft de NVAO. Het onderzoek kiest deze volgorde, omdat de focus in deze paragraaf ligt op de verscherping van de kaders na de Inholland fraude en op de periode er na. Ten slotte komen nog de opleidingscommissie en het onderwerp erkennen en waarderen aan bod. Deze opzet bevordert hopelijk de leesbaarheid.

6.1 Invoering outputbekostiging 1993 en de focus op studeerbaarheid

Wat betekende de invoering van het outputfinancieringsstelsel voor de werkvloer van de Faculteit der Letteren? In de HOAK van 1985 werd gesteld dat de nieuwe bekostigingssystematiek erop was gericht de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs te bevorderen.³⁶⁴ Het ministerie werd meerdere malen gewaarschuwd voor eventuele negatieve gevolgen. Zo stelde het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven in het ontwerp-HOOP van 1994, dat de eenzijdige focus op diplomarendement op gespannen voet stond met de kwaliteit.³⁶⁵ Ook Lorenz waarschuwde voor de effecten van de invoering van de outputbekostiging.³⁶⁶ Uit de jaarverslagen van de RUG blijkt dat de rector in 1993, het jaar van de invoering van de outputfinanciering, ook waarschuwde voor de nadruk op de financiële prikkel met de outputbekostiging.³⁶⁷ De rector herhaalde dit in 1998, omdat naast outputbekostiging de focus ook kwam te liggen op studeerbaarheid, de doorstroom van studenten. Hij stelde expliciet dat de kwaliteitsnormen ongemerkt zouden worden bijgesteld, terwijl het bevorderen juist het doel was.³⁶⁸

Kan hier sprake zijn van *espoused theory* en *theory-in-use*? In de vorige hoofdstukken is al geconcludeerd dat de politieke realiteit er één was van bezuinigingen, ook al werd er in de HOAK van 1985 expliciet gesteld dat dit geen beweegreden was.³⁶⁹ Was het niet toch gewoon een keiharde bezuinigingsmaatregel, met als doel de rendementen omhoog te schroeven, zoals Lorenz stelt in 1993?³⁷⁰

Uit de interviews kwam naar voren dat de docenten door het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit om twee redenen in een lastig parket kwamen te zitten. Allereerst vertelt het overgrote

³⁶⁴ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 21.

³⁶⁵ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1994*, 177.

³⁶⁶ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 30, 43.

³⁶⁷ Rijksuniversiteit Groningen, *Jaarverslag 1993* (Groningen, 1994), 19.

³⁶⁸ Rijksuniversiteit Groningen, *Jaarverslag 1998* (Groningen, 1999), 4.

³⁶⁹ 'Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit', Nota, 1985-1986, 20.

³⁷⁰ Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*, 30.

deel van de geïnterviewde docenten dat er sprake is van (informele) druk op docenten vanwege rendementsdenken: “Er is altijd de druk van het bestuur dat wil dat je mensen laat doorstromen.”³⁷¹ Met als gevolg kwaliteitsverlaging, wat de één erger vindt dan de ander: “Ik behandel twee onderwerpen minder, sommige docenten vinden dat al een gruwel om dat te moeten doen. Dit moet elke afgestudeerde historicus, taalkundige of archeoloog wel weten, dan moet je eigenlijk zeggen ‘dat moet eigenlijk ook wel’ maar dat kan niet, dus dan moeten er twee af.”³⁷² In het ontwerp-HOOP van 1994 werd al gesproken over de conclusie van de IOO dat de financiële prikkel kon zorgen voor de uitholling van de normen en waarden. De praktijk laat zien dat de waarschuwing terecht was en ten onrechte opzij is geschoven.³⁷³

De andere reden is het wel bekende ‘stuwmeer’. Studenten die een vak niet halen moeten het jaar daarop opnieuw het vak volgen, maar instellingen krijgen hiervoor geen vergoeding.³⁷⁴ Dit betekent dat moeilijke vakken, met bijvoorbeeld rendementscijfers van 40%, het jaar daarop 60% extra studenten krijgen, zonder additionele bekostiging.³⁷⁵ Naast het gegeven dat docenten vertellen dat er dan ‘achter de schermen aan je wordt getrokken’, als er sprake is van slechte rendementscijfers, zorgt dit ook voor kwaliteitsverlaging.³⁷⁶ De docent moet namelijk in een dergelijk geval in dezelfde tijd veel meer studenten begeleiden. Meer studenten in de werkgroepen betekent dat docenten minder tijd hebben per student. De docent moet dan kiezen tussen het inleveren van eigen vrije tijd of tijd voor onderzoek opgeven om zo dezelfde standaard te kunnen blijven hanteren. Dit leidt tot veel frustratie onder medewerkers die het kwaliteitsniveau van hun onderwijs op peil willen houden en het idee hebben hier geen waardering voor te krijgen.³⁷⁷ Of sterker nog, doordat hun tijd voor onderzoek lijdt onder de werkdruk, voldoen zij niet aan de eisen die sommige leidinggevenden, de leerstoelhouders, op dit gebied stellen. Volgens een hoogleraar kan dit op sommige afdelingen een afrekening tot gevolg hebben: “Wat ben je voor een oen dat je dat niet hebt kunnen doen. Ga jij volgend jaar maar een extra cursus Vaardigheden draaien, dan probeer ik het wel met een andere collega.”³⁷⁸ Dergelijke ervaringen van de docenten staan haaks op wat het ministerie in de HOAK en de HOOP’s voor ogen had: de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien is deze discrepantie nooit aan de orde gekomen in de HOOP’s of rapporten van de Inspectie.

³⁷¹ Interview 5; noot: Runia schrijft hetzelfde in zijn boek *Genade zesjes*, 73.

³⁷² Interview 6.

³⁷³ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1994*, 178.

³⁷⁴ Interview 3.

³⁷⁵ Interview 3.

³⁷⁶ Interview 7.

³⁷⁷ Interview 3.

³⁷⁸ Interview 4.

Een aantal interviewees, zowel docenten als medewerkers met bestuurlijke functies, geeft een belangrijke reden waarom de kwaliteit niet over de hele linie daalt en dit maar gedeeltelijk zo is: “De ethiek [van] een docent liet gewoon niet toe dat ze de normen gingen bijstellen.”³⁷⁹ Wat houdt die ethiek in? In de gesprekken komt naar voren dat de docenten harder en meer zijn gaan werken. In de nationale documenten is vrijwel geen aandacht voor werkdrukverhoging, zeker niet ten tijde van de invoering van de outputbekostiging en de focus op studeerbaarheid in de jaren ‘90. Het onbedoelde gevolg van werkdrukverhoging had grote consequenties: “Op een gegeven moment denk je, stik er maar in. Letterlijk dat je van mensen weet dat die vijf dagen per week tot 12 uur s ‘nachts werken om voldoende feedback te geven, terwijl je van anderen weet die dat die dit absoluut nooit zullen doen. Op een gegeven moment raken mensen daarvan overspannen en krijgen ze een burn-out.”³⁸⁰ Waar bij de invoering werd uitgegaan van een kwaliteitsimpuls lijkt het tegenovergestelde te zijn gebeurd.

Vanuit de systeemtheorie van Senge lijkt er sprake te zijn geweest van *espoused theory* en *theory-in-use*. Uit de ervaringen van de docenten blijkt dat de beoogde doelstelling van kwaliteitsverbetering zeker niet is gehaald. Het is veel eerder een bezuinigingsmaatregel geweest die steunde op mentaal model van het vertrouwen in de maakbaarheid van het hoger onderwijs. Voor de docenten is dit erg cru gezien hun *untold story* in de HOOP’s. De waarschuwingen van de critici kloppen achteraf gezien. De werkvloer bevestigt dit. In een recent interview met het NRC vertelt Ritzen, onderwijsminister ten tijde van Lubbers-III (1989-1994) en Kok-I (1994-1998), dat bijna iedere onderwijsminister moest bezuinigen.³⁸¹

6.2 Invoering van het Bachelor-Masterstelsel met eindtermen en leerdoelen

In 2002 werd het Bachelor-Masterstelsel ingevoerd met grote gevolgen voor het hoger onderwijs. Met het nieuwe stelsel kregen eindtermen en leerdoelen handen en voeten met de ECTS. Ieder studiepunt staat sindsdien gelijk aan 28 uur.³⁸² Het doel was om een duidelijke cumulatieve lijn in studieprogramma’s vast te leggen.³⁸³ Hoe is dit vertaald op de RUG? Blijkens het jaarverslag van de RUG uit 2000 komt in de rede van de rector naar voren, dat hij van mening is dat de RUG zich door

³⁷⁹ Interview 6.

³⁸⁰ Interview 3.

³⁸¹ Mirjam Remie en Patricia Veldhuis, “Ik kreeg meteen boze mails van studenten: jullie zijn toch een club voor ons?,” *NRC*, 6 augustus 2021, <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/08/06/ik-kreeg-meteen-boze-mails-van-studenten-jullie-zijn-toch-een-club-voor-ons-a4053650>.

³⁸² Wagenaar, “REFORM!,” 78-79.

³⁸³ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2000*, 234.

middel van toetsbare eindtermen internationaal beter kan bewijzen.³⁸⁴ Uit het jaarverslag van de RUG uit 2002 blijkt dat het Bachelor-Masterstelsel op instellingsniveau, maar vooral bij Letteren, is aangegrepen om nieuwe eindtermen en leerdoelen op te stellen per studieprogramma. Vervolgens moeten deze navolging krijgen per vak.³⁸⁵ In het jaarverslag van 2005 wordt gesteld dat er bij Letteren vanaf dan gewerkt moet worden met nieuwe generieke studiehandleidingen. In deze nieuwe studiehandleidingen moeten de eindtermen en leerdoelen duidelijker geëxpliciteerd worden op het niveau van individuele vakken.³⁸⁶

Met de invoering van toetsbare eindtermen en leerdoelen van opleidingen, die zich vervolgens laten vertalen naar vakken, ontstaat er een sterke focus op één soort *decision premise*: programma's.³⁸⁷ Volgens Kühl zijn binnen deze *decision premise* twee subsoorten te ontdekken: doelprogramma's en voorwaardelijke programma's. Bij doelprogramma's staat centraal wat moet worden bereikt. De werknemer is vrij om te kiezen welke middelen hij/zij nodig heeft om dit te bereiken.³⁸⁸ In voorwaardelijke programma's staat daarentegen centraal welke middelen er gebruikt moeten worden. Hierin zijn procedures en regels veel belangrijker: het programma bepaalt niet alleen wat, maar ook hoe het moet gebeuren.³⁸⁹

Wat zijn de effecten van het Bachelor-Masterstelsel op de werkvloer? Allereerst zien de interviewees een pluspunt voor studenten. Het is sinds de invoering makkelijker om op uitwisseling te gaan, wat ook één van de doelen was van een uniform hoger onderwijsstelsel in Europa.³⁹⁰ Voor wat betreft de eindtermen en leerdoelen zijn er gemengde gevoelens: "Het is natuurlijk wel goed dat je je realiseert waar je mee bezig bent en waar je studenten naartoe wil brengen. Maar als je gaat lezen is het wel heel veel blabla."³⁹¹ Bovendien hebben eindtermen en leerdoelen volgens interviewees maar een beperkte waarde.³⁹² Een onbedoeld gevolg waar de interviewees eensgezind over zijn is de verhoging van de werkdruk als gevolg van het steeds verder toetsbaar en meetbaar willen maken van de eindtermen en leerdoelen: "ben ik al de zomervakantie bezig om die hele bureaucratische exercitie goed te doen...maar in de praktijk verandert er geen minuut van hoe ik college geef."³⁹³ Het is

³⁸⁴ Rijksuniversiteit Groningen, *Jaarverslag 2000* (Groningen, 2001), 4.

³⁸⁵ Rijksuniversiteit Groningen, *Jaarverslag 2002* (Groningen, 2003), 33.

³⁸⁶ Rijksuniversiteit Groningen, *Jaarverslag 2005* (Groningen, 2006), 44.

³⁸⁷ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 102-103.

³⁸⁸ Idem, 104.

³⁸⁹ Idem, 103.

³⁹⁰ Interview 4.

³⁹¹ Interview 1.

³⁹² Interview 1, 2, 3, 4, 10.

³⁹³ Interview 1.

opvallend dat in geen enkel document van het ministerie of de Inspectie is terug te vinden, dat er moet worden gelet op de verhoging van de werkdruk ten gevolge van de invoering van het stelsel.

Andere docenten spraken ook van een beperking in hun werkveld: “Het is eigenlijk een soort harnas waar het in gegoten wordt.”³⁹⁴ Hier komt het mentale model naar voren van ‘de academicus’ die wil worden gezien als de autonome professional op zijn vakgebied en die zich ingeperkt voelt door allerlei handelingen die hij verplicht wordt te doen. Hier wreekt zich de focus op voorwaardelijke programma’s die slecht passen bij het mentale model van de academicus. Een kwaliteitszorgmedewerker duidde dit door te zeggen dat de academicus in een steeds meer schizofrene wereld terecht komt. De twee werkvelden van academici, het onderwijs en het onderzoek, verschillen steeds meer van elkaar door maatregelen omtrent de borging van het eindniveau, zoals uitgebreide eindtermen en leerdoelen. In het laatste werkveld is de academicus immers gewend met peer reviews te werken in plaats van uitgebreide regels en procedures. De docenten vragen zich dan ook vanuit hun mentale model af, wat de toegevoegde waarde van al die kwaliteitscontrole voor het onderwijs is.³⁹⁵

Volgens Senge’s systeemtheorie is het belangrijk dat alle actoren enthousiast en gecommitteerd zijn om tot een bepaald doel te komen. Senge schrijft dat een belangrijk middel om hiertoe te komen is medewerkers te vragen zich te committeren aan dit doel.³⁹⁶ In de gesprekken met docenten en ook medewerkers is naar voren gekomen dat veel docenten twijfelen aan de waarde van eindtermen en leerdoelen. In de HOOP’s en de verslagen van de Inspectie is tot en met de invoering van het Bachelor-Masterstelsel geen sprake van een visie vanuit de docent. Daardoor kunnen er vraagtekens geplaatst worden of docenten wel zijn gevraagd zich te committeren aan de leerdoelen en eindtermen. Dit laat zien dat er geen gedeelde visie is. Sterker nog, het mentale model van de academicus staat haaks op bijvoorbeeld het mentale model van de Inspectie, die juist steeds meer controle wil hebben. Docenten herkennen dit: “Die drift om alles maar heel exact te willen vastleggen, is dat mensen ook denken dat het onderwijs ook goed is als alles volgens het boekje gaat.”³⁹⁷ De interviewees betwijfelen of het onderwijs beter is geworden. Een belangrijke vraag is of het ministerie zich wel voldoende heeft gerealiseerd hoe het mentale model van de academicus in elkaar zit.

Toch stipt een aantal interviewees ook een positieve kant aan van de extra handelingen die verricht moeten worden. Het dwingt een groep docenten, die zo min mogelijk aandacht aan het onderwijs wil geven, er tijd en moeite in te stoppen. “Het dwong mensen om na te denken: dit zijn de

³⁹⁴ Interview 3.

³⁹⁵ Interview 11.

³⁹⁶ Senge, *The Fifth Discipline*, 206.

³⁹⁷ Interview 1.

eindtermen, dit is wat ik wil doen in college, en dit is hoe ik aftoets of mensen het daadwerkelijk hebben begrepen.”³⁹⁸ Dus docenten die zich vooral focussen op het doen van onderzoek worden als het ware gedwongen ook aan hun onderwijsactiviteiten aandacht te besteden.³⁹⁹ Dat is vanuit het oogpunt van de verhoging van de kwaliteit van het eindniveau een positieve ontwikkeling. Het is opvallend dat dit effect niet als beoogd doel is terug te vinden in de nationale documenten. Bovendien kan er getwijfeld worden aan de doeltreffendheid van deze maatregel, als dit wel het beoogde doel was geweest, aangezien alle docenten te maken hebben gekregen met verhoogde werkdruk. Hier wringt zich ook een precair punt in de academische wereld: de verhouding tussen onderwijs en onderzoek en met name de waardering voor beide facetten. Dit krijgt bij de paragraaf ‘erkennen en waarderen’ meer aandacht.

6.3 Professionalisering examencommissie

Al in het jaar 2000 schreef de Inspectie dat de positie van de examencommissie verstevigd moest worden.⁴⁰⁰ In de jaren daarna bleef de Inspectie hierop aandringen, maar lijkt zij niet te worden gehoord. Tegelijkertijd constateerde de Inspectie onder andere in 2002 en 2008 dat er veel managers in de examencommissies zaten en niet zozeer docenten. Hier verbond zij geen conclusies aan.⁴⁰¹ Na de Inholland fraude in 2010 komt er een nog grotere focus op de examencommissie. Dit resulteert in de wetswijziging versterking besturing in 2010 waarmee de examencommissie wettelijk de eindverantwoordelijkheid voor de borging en het kwaliteitsbeleid rond de examens en tentamens krijgt.⁴⁰² De jaarverslagen van de RUG uit 2010, 2011 en 2012 besteden overigens geen aandacht aan dit onderwerp. In 2013 wordt er wettelijk vastgelegd dat er geen managers meer in de examencommissies mogen plaatsnemen, met als doel betere onafhankelijke kwaliteitsborging zodat er geen belangenverstrengeling kon plaatsvinden.⁴⁰³ In het jaarverslag uit 2013 is er voor het eerst aandacht voor de versterking van de examencommissies, nadat de visitatiecommissies die aanbeveling hadden gedaan. De wetswijzigingen lijken niet de reden.⁴⁰⁴

³⁹⁸ Interview 7.

³⁹⁹ Interview 4.

⁴⁰⁰ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2000*, 232.

⁴⁰¹ Idem, 86; Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2002*, 255; Inspectie van het Onderwijs, *Boekhouder of wakend oog*, 14.

⁴⁰² ‘Memorie van toelichting’, Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing), Kamerstuk 31 821 nr. 3, Vergaderjaar 2008-2009, 1; artikel 7.12b lid 1 sub a WHW

⁴⁰³ Zoontjes, *Tussen toets en bestuur*, 50.

⁴⁰⁴ Rijksuniversiteit Groningen, *Jaarverslag 2013* (Groningen, 2014), 27.

Kühl schrijft dat er binnen organisaties altijd *conflicting perspectives* zijn. Dit houdt in dat er groepen binnen een organisatie zijn die verschillende en tegenstrijdige visies hebben op bepaalde ontwikkelingen. Dit heeft volgens Kühl vaak te maken met de verschillende posities en daarmee de belangen binnen organisaties.⁴⁰⁵ Vanuit de organisatietheorie van Kühl is het opvallend dat de Inspectie niet eerder conclusies heeft verbonden aan het feit dat vooral managers in de examencommissies zaten in plaats van docenten. Managers met bijvoorbeeld financiële verantwoordelijkheden hebben andere belangen dan de belangen die gediend moeten worden in de examencommissie. Ook in de Letteren faculteit van de RUG was dit het geval. Zo vertelt een geïnterviewde dat het voor kwam dat leden van het Faculteitsbestuur ook in de examencommissies zaten.⁴⁰⁶ Het Faculteitsbestuur van Letteren heeft formeel de volgende verantwoordelijkheden: “Het Faculteitsbestuur is belast met de integrale verantwoordelijkheid voor het bestuur en beheer van de faculteit en met het toezicht op de kwaliteit van (de uitvoering van) het onderwijs en het onderzoek. Het Faculteitsbestuur stelt de begrotingen vast en verdeelt de beschikbare formatie.”⁴⁰⁷ Een geïnterviewde docent vertelde dat het Faculteitsbestuur tegenstribbelde toen de examencommissie onafhankelijk moest worden na de Inholland fraude: “Het was ook opvallend dat het faculteitsbestuur zich daar actief tegen heeft verzet...die wilde voorkomen dat daar kritische mensen in kwamen.”⁴⁰⁸ Dit kan eventueel verklaren waarom de examencommissies pas ruim tien jaar na de eerste oproep van de Inspectie zijn verstevigd en onafhankelijker zijn geworden. Dit botste met het belang van de Faculteitsbestuur. Vanuit de organisatietheorie van Kühl is dit niet vreemd, aangezien het Faculteitsbestuur veel meer belangen heeft dan alleen kwaliteitsborging. Zo komt uit een interview naar voren dat: “Vooral bij een faculteit of afdeling spelen de financiële prikkels.”⁴⁰⁹ Een kritische examencommissie kan voor extra werk zorgen bij docenten en vertraging bij studenten veroorzaken, wat invloed heeft op de financiën. In 2012 kregen de examencommissies in de Letteren Faculteit een onafhankelijker positie. Een groot deel van de interviewees, zowel docenten als medewerkers met bestuurlijke functies, is het eens over de positieve effecten: het eindniveau kan sindsdien beter worden geborgd.⁴¹⁰ Maar dit gebeurde pas na de visitatie van de NVAO in 2012, niet na de wetswijziging in 2010, volgens een geïnterviewde hoogleraar.⁴¹¹ Dit duidt er op dat er hiervoor binnen de faculteit geen

⁴⁰⁵ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 145-146.

⁴⁰⁶ Interview 2.

⁴⁰⁷ “Organisatie,” Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://www.rug.nl/let/onze-faculteit/organisatie/>.

⁴⁰⁸ Interview 5.

⁴⁰⁹ Interview 5.

⁴¹⁰ Interview 2, 4, 5.

⁴¹¹ Interview 4.

gevoel van urgentie was. Blijkbaar zorgde de Inholland fraude binnen de faculteit niet voor een *wake-up call*.

Sinds 1 januari 2019 heeft de faculteit één centrale examencommissie die de zes examencommissies die er voorheen waren vervangt.⁴¹² De oude examencommissies zijn gelijktijdig met de verandering van de centrale examencommissie ingesteld als ‘expertiseteams’. Deze hebben als taak de “examencommissie van advies [te] dienen over onderwerpen die betrekking hebben op toetskwaliteit en studentverzoeken van de verschillende opleidingen in de Faculteit.”⁴¹³

Ondanks de verstevigde positie van de examencommissie is er nog steeds sprake van een belangenverstrengeling. Waar het ministerie de examencommissie zag als het mechanisme om de kwaliteit te borgen, is deze hier tot op het heden niet altijd toe in staat. Zo komt het voor dat docenten niet de benodigde documenten opsturen, waardoor de examencommissie niet in staat is om sommige vakken te borgen. Een lid van de examencommissie van Letteren geeft aan dat de examencommissie al jaren een melding maakt dat de toetsdossiers (waar de benodigde documenten in zitten) onvolledig zijn, wat er voor zorgt dat de examencommissie onmogelijk alle vakken kan borgen. “We kunnen wel besluiten nemen maar we hebben geen macht om ze af te dwingen, dat staat niet in ons takenpakket. We zijn afhankelijk van de *goodwill* van het Faculteitsbestuur om op een gegeven moment naar iemand toe te stappen...Het Faculteitsbestuur [doet] daadwerkelijk wel moeite om te zorgen dat docenten wel alles aanleveren. Die moeite bestaat uit een simpele email, dat is het nadeel, dat is de manier waarop het gaat. Continu een melding dat toetsdossiers moeilijk volledig zijn te krijgen. Dat is natuurlijk ontzettend treurig.”⁴¹⁴ Aangezien het doel was om een onafhankelijk orgaan te creëren, is het op zijn minst onverstandig om borging te laten afhangen van de *goodwill* van het Faculteitsbestuur, dat ook een financieel belang heeft. Daarmee komt ook de uitvoerbaarheid van het beleid in gevaar, omdat de eindexamencommissie geen ‘zwaarmacht’ heeft.⁴¹⁵

Bovendien heeft de huidige versterking van de examencommissie een onbedoeld gevolg: frictie op de werkvloer. De eerste associatie met interne borging van zowel docenten, examencommissieleden als van een medewerker met bestuurlijke functies, is bureaucratisering en administratieve rompslomp.⁴¹⁶ Hier wordt de examencommissie vaak mee in verband gebracht.⁴¹⁷ Zij wordt als de boosdoener gezien. Dit heeft tot gevolg dat de commissie niet erg populair is. Zo vertelt onder andere een examencommissielid dat de commissie op ‘de afdeling’ bekend staat als ‘de

⁴¹² Rijksuniversiteit Groningen, “Faculteit der Letteren.”

⁴¹³ “Examencommissie Faculteit der Letteren,” Rijksuniversiteit Groningen, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://www.rug.nl/let/studeren-bij-ons/board-of-examiners-faculty-of-arts>.

⁴¹⁴ Interview 7.

⁴¹⁵ Interview 7.

⁴¹⁶ Interview 1, 3, 4, 6, 7.

⁴¹⁷ Interview 8, 9.

Gestapo': "Je maakt geen vrienden als lid van de examencommissie, dat is wel duidelijk, het is geen werk dat je te lang moet doen."⁴¹⁸ Er is een gevoel onder de docenten, net zoals bij de eindtermen en de leerdoelen, dat zij niet erkend worden in hun professionaliteit die wettelijk geborgd is.⁴¹⁹ Bovendien zien ze het als de zoveelste extra taak die ze moeten doen.

Al met al is het daarom maar de vraag hoe doeltreffend het beleid van de versterking van de examencommissie is geweest. Staat het beleid niet te haaks op het mentale model van de academicus? De versterking van de examencommissies heeft geleid tot gevoelens van weerstand en onvrede, met name om twee redenen. Allereerst omdat de docenten zich beperkt voelen in hun professionele ruimte. Ten tweede omdat de versterking van de examencommissies ook heeft gezorgd voor meer administratieve lasten en dus werkdruk. Bovendien is er nog steeds sprake van afhankelijkheid van het Faculteitsbestuur. De versterking van de examencommissie lijkt een monocausale oplossing: er was sprake van een belangenverstengeling bij Inholland, dus moet de examencommissie onafhankelijker worden. Maar het onderliggende probleem is niet verholpen, de examencommissie is nog steeds niet volledig onafhankelijk. Dit zorgt tot op het heden voor frictie op de werkvloer.

6.4 NVAO, ontstaan, verscherping en verruiming

Een zeer belangrijke maatregel op het terrein van de externe borging waar het hoger onderwijs mee te maken kreeg, is de totstandkoming van het accreditatieorgaan de NVAO in 2003. Op de website van de NVAO staat dat de organisatie de bewaker is van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen en op onafhankelijke en deskundige wijze het onderwijs borgt en bevordert.⁴²⁰ Het visiteren van opleidingen is in Nederland uitbesteed aan 'visiterende en beoordelende instanties'. De NVAO is verantwoordelijk voor de kaders waarin deze instanties opleidingen en instellingen moeten beoordelen.⁴²¹ Als gevolg van de Inholland fraude werden deze kaders in 2011 verscherpt. Er is al in de vorige hoofdstukken geconstateerd dat er flink wat kritiek op het stelsel werd geuit. Het zorgde voor bureaucratische rompslomp.⁴²² Om de lastendruk te verminderen werd in 2017 accreditatie op maat

⁴¹⁸ Interview 7.

⁴¹⁹ "Artikelen 7. 19 a jo 7.22 in Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek," Wetten overheid, geraadpleegd op 13 augustus 2021, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2018-09-19>.

⁴²⁰ "Over ons," Nederlands Vlaams Accreditatieorgaan, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://www.nvao.net/nl/over-ons>.

⁴²¹ Zoontjens, *Tussen toets en bestuur*, 118.

⁴²² Douma, *Accreditatie, oud en nieuw*, 16.

ingevoerd.⁴²³ Meer vertrouwen in de docent was in 2017 het devies en hierdoor zouden docenten weer 'eigenaar' van het proces worden.⁴²⁴

In de organisatietheorie van Kühl is een belangrijke rol weggelegd voor 'lidmaatschap'. Organisaties kunnen bepaalde voorwaarden stellen aan het lidmaatschap. Door te dreigen met het beëindigen hiervan kan een organisatie bepaalde gedragsveranderingen afdwingen.⁴²⁵ Het accreditatiestelsel kan worden gezien als een dergelijk middel. De NVAO neemt de beslissing of een opleiding wel of niet geaccrediteerd wordt. Als een opleiding niet geaccrediteerd wordt, wordt zij niet bekostigd, worden de diploma's niet wettelijk erkend en hebben de studenten geen recht op studiefinanciering.⁴²⁶ Een belangrijke kanttekening die Kühl schetst, is dat de leden moeten weten aan welke verwachtingen zij moeten voldoen om het lidmaatschap te behouden.⁴²⁷

De verwachtingen voor wat betreft de externe borging zijn door de jaren heen veranderd in de rapporten van de Inspectie en in de Strategische Agenda's. De meest in het oog springende verandering vond plaats na de Inholland fraude in 2011, toen onder andere werd vastgelegd dat visitatiecommissies een flinke hoeveelheid afstudeerwerken met 'zesjes' moesten controleren.⁴²⁸ De Inspectie schreef in 2013/2014 tevreden te zijn over de verscherpte kaders waardoor meer opleidingen een hersteltraject kregen.⁴²⁹ Zo ook twee opleidingen aan de Faculteit der Letteren van de RUG. In de interviews komen twee posities naar voren, die door een interviewee de rekkelijken en de preciezen zijn genoemd.⁴³⁰ Allereerst spreken de rekkelijken over een 'inquisitie' en een 'doorgeschoten visitatiecommissie' in 2012.⁴³¹ Dit duidt op een verrassing: de visitaties waren veel strenger dan verwacht. Het duidt ook op een niet afdoende gestructureerde communicatie tussen het ministerie, de instellingen en de docenten over de verwachtingen om te voldoen aan de accreditatie. Deze verrassing was er niet alleen bij de Faculteit der Letteren in Groningen. In 2013 kwam de grote stijging van het aantal opleidingen dat in een hersteltraject terechtkwam in het nieuws.⁴³² Tegelijkertijd is er een groep, de preciezen, die hier wel degelijk een positieve ontwikkeling zag. Deze groep is van mening dat een scherpe visitatie voor verbetering van het eindniveau kan zorgen. Door de blik van buitenaf

⁴²³ 'Memorie van toelichting', accreditatie op maat, 2016-2017, 22.

⁴²⁴ 'Memorie van toelichting', accreditatie op maat, 2016-2017, 1.

⁴²⁵ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 24-25.

⁴²⁶ Zoontjens, *Tussen toets en bestuur*, 118.

⁴²⁷ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 26.

⁴²⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Kwaliteit in verscheidenheid*, 27.

⁴²⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het 2013/2014*, 183.

⁴³⁰ Interview 7.

⁴³¹ Interview 1, 6, 7.

⁴³² "Veel meer opleidingen krijgen onvoldoende," NOS, geraadpleegd op 16 augustus 2021, <https://nos.nl/artikel/563748-veel-meer-opleidingen-krijgen-onvoldoende>

kunnen er zaken geconstateerd worden, die, als ze vervolgens worden opgepakt, wel degelijk voor een verbetering van het onderwijs zorgen.⁴³³

Die verbetering, oftewel lerend vermogen, moest volgens de Inspectie in het rapport van 2017/2018 steviger ter hand worden genomen. Zo dienden de NVAO en instellingen meer analyses te maken van de resultaten van beoordelingen. In dit onderzoek is al geconstateerd dat hier een aanname onder schuilgaat: er is een *outside expert* nodig om lerend vermogen te versterken. Senge betoogt juist het tegenovergestelde, organisaties moeten werknemers zelf in staat stellen deze analyses te maken.⁴³⁴ Maar in de interviews is een belangrijkere blinde vlek van het ministerie en de Inspectie naar voren gekomen. De verschillen in het optreden van de diverse visitatiecommissies belemmeren het lerende vermogen van de instellingen, dat de Inspectie juist zo graag wil versterken: “De visitatie heeft wel een positief effect gehad maar nog niet voldoende...en dat is ook wel een beetje de schuld van de visitatie zelf, want de tweede visitatie was heel soft. Dit was een beetje een flauwe kul visitatie.”⁴³⁵ Niet alleen de kaders maar ook de wisseling in de bezetting van de visiterende instanties hebben hier aandeel in. In hetzelfde jaar kan er binnen de faculteit bij de ene opleiding sprake van een ‘theekransje’ zijn, terwijl bij de andere sprake is van een scherpe bevraging.⁴³⁶ Dit zorgt voor onzekerheid, en voor ‘paniekvoetbal’ voorafgaand aan de visitatie: “Een jaar voor de visitatie begint de paniek natuurlijk, dan is iedereen alles weer scherp aan het zetten. En als de commissie dan met een positief advies weg is, dan is alles vier jaar weer rustig. Dat is het systeem dat je hiermee in stand houdt.”⁴³⁷

Een examencommissielid merkt ook op wat een ander gevolg van het huidige systeem is: “Een visitatiecommissie wordt dan grappig genoeg ook gezien als politieagent, terwijl het niet meer is dan een blik van buiten naar je opleiding, om te kijken of die de student in staat stelt om de eindkwalificatie en leerdoelen te halen.”⁴³⁸ Opnieuw struikelt het huidige beleid over het mentale model van de academicus. Al met al kunnen er dus vraagtekens gezet worden bij de huidige werking van het accreditatiestelsel in vergelijking met wat de eigenlijke bedoeling was. Examencommissieleden van Letteren zien in hetzelfde jaar totaal verschillende visitaties langskomen en docenten ervaren het als ontzettend spannend. In geen van de documenten van de Inspectie of het ministerie is terug te vinden dat het doel was om de NVAO als politieagent te laten opereren, laat staan eentje die bij dezelfde vergrijpen de ene keer wel en de andere keer geen bekeuring geeft. Er lijkt geen sprake te zijn van een gedeelde visie bij de verschillende visitaties. De doeltreffendheid van het beleid is door de constante

⁴³³ Interview 5, 8.

⁴³⁴ Senge, *The Fifth Discipline*, 106.

⁴³⁵ Interview 3.

⁴³⁶ Interview 7, 8, 9.

⁴³⁷ Interview 7.

⁴³⁸ Interview 7.

schommelingen van verwachtingen binnen een faculteit erg kwetsbaar. Het is ook opvallend dat op de website van de NVAO staat dat zij met meerdere *stakeholders* van gedachten wisselt en samenwerkt met overheden, hogescholen, universiteiten en vertegenwoordigers van studentenorganisaties.⁴³⁹ Opnieuw mist hier de docent. Dat kan verklaren waarom de geluiden die in de interviews naar voren kwamen niet bij de NVAO terechtkomen.

6.5 Opleidingscommissie

In de Strategische Agenda van 2015 staat de wens om de interne ‘checks and balances’ te verbeteren om zo de kwaliteitscultuur te verhogen. Ook de Inspectie spreekt in het verslag van 2015/2016 over een schepje bovenop de kwaliteitscultuur. Eén van de middelen om dit op gang te brengen is de professionalisering van de opleidingscommissie. Een opleidingscommissie adviseert de opleiding over onderwijsgerelateerde zaken. De commissie moet voor de helft uit personeelsleden en voor de helft uit studenten bestaan.⁴⁴⁰ Met de wet versterking bestuurskracht die in 2017 van kracht is geworden hebben de opleidingscommissies een centralere taak gekregen in het ‘bevorderen en waarborgen van de kwaliteit van de opleiding’ volgens de Inspectie.⁴⁴¹ Volgens de memorie van toelichting is de wijziging bedoeld om de medezeggenschap van personeel en studenten in universiteiten te bevorderen.⁴⁴² De RUG leek dit serieus te nemen. In het jaarverslag van de RUG uit 2017 staat dat de leden van de opleidingscommissie een eerste training hebben gekregen, dat er een handboek is gemaakt en dat de juridische afdeling van de RUG langs de faculteiten is gegaan om uitleg te geven.⁴⁴³

Volgens de organisatietheorie van Kühl is het niet mogelijk om een cultuur op te leggen aan medewerkers. Het extra benadrukken van het realiseren van de beoogde cultuur heeft zelfs het tegenovergestelde effect, medewerkers gaan twijfelen aan de oprechtheid van de bedoelingen.⁴⁴⁴

In Faculteit der Letteren lijkt dit het geval te zijn met de kwaliteitscultuur en de interne ‘checks and balances’. Zo vertelt een docent en lid van de opleidingscommissie dat zij niet serieus worden genomen: “Laat ik het zo zeggen, alle signalen vanuit de opleidingscommissie de afgelopen jaren, daar werd eigenlijk stelselmatig niet op gereageerd. Dat is eigenlijk een van de dingen die binnen Letteren

⁴³⁹ NVAO, “Over ons.”

⁴⁴⁰ “Opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs,” Inspectie van het Onderwijs, geraadpleegd op 22 augustus 2021, <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/hoger-onderwijs/opleidingscommissie-in-het-bekostigd-hoger-onderwijs>.

⁴⁴¹ Inspectie van het Onderwijs, “Opleidingscommissies.”

⁴⁴² ‘Memorie van toelichting’, Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen Kamerstuk 34 251 nr. 3, Vergaderjaar 2014-2015, 2, 29.

⁴⁴³ Rijksuniversiteit Groningen, *Jaarverslag 2017* (Groningen, 2018), 40.

⁴⁴⁴ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 130.

een probleem is. Er wordt eigenlijk alleen geluisterd naar hoogleraren en niet naar de rest.”⁴⁴⁵ Deze docent is niet de enige die dit aankaart: “De opleidingscommissie zegt we gaan het zo doen, maar dan zegt een groep mensen, nee dat doe ik niet. Of althans ze doen het gewoon niet.”⁴⁴⁶ Dit laat zien dat het institutionaliseren van de kwaliteitscultuur zoals het ministerie en de Inspectie voor ogen hebben erg moeilijk is, maar vanuit de organisatietheorie van Kühl logisch. In het geval van de Faculteit der Letteren heeft het twee belangrijke redenen. Allereerst is het voor een deel van de medewerkers de zoveelste maatregel die voor meer administratieve lasten gaat zorgen en inbreuk maakt op de autonomie van de docent. De andere reden heeft te maken met een groep medewerkers die in de documenten van het ministerie en de Inspectie niet aan bod is gekomen: de hoogleraren. Een geïnterviewde hoogleraar en een kwaliteitszorgmedewerker vertelden dat er een netwerk is van met name hoogleraren die borging en de kwaliteitscultuur frustreren.⁴⁴⁷ Een andere docent vertelt: “dat netwerk kan er voor zorgen dat daar waar onderwijscommissies een redelijk door iedereen onderschreven standpunt innemen dat het standpunt niet wordt uitgevoerd omdat het belang van iets of iemand wordt geschonden.”⁴⁴⁸ Het Faculteitsbestuur lijkt hier niet tegen op te treden. Zonder concrete maatregelen die het lidmaatschap raken of beëindigen is een ‘cultuurverandering’ of gedragsverandering niet gemakkelijk van boven door te voeren. Kühl is daar helder over.⁴⁴⁹

6.6 Erkennen en waarderen

In de Strategische Agenda van 2019 wordt vermeld dat aan instellingen is gevraagd meer belang te hechten aan onderwijs ten opzichte van onderzoek. Dit gebeurt in het kader van het onderwerp erkennen en waarderen. In de SA wordt ook gesteld dat de instellingen hierin al een ‘veelbelovende stap’ hebben gezet.⁴⁵⁰ Is dat zo? Erkennen en waarderen wordt in de jaarverslagen van de RUG voor het eerst genoemd in het verslag van 2019. Hier wordt vervolgens bij vermeld dat medewerkers worden gestimuleerd het beste uit zichzelf te halen. Opvallend is dat in de alinea waarin erkennen en waarderen wordt genoemd (één keer in totaal), geen enkele keer het woord onderwijs genoemd wordt.⁴⁵¹ Hetzelfde geldt voor het jaarverslag van 2020, waar erkennen en waarderen ditmaal drie

⁴⁴⁵ Interview 5.

⁴⁴⁶ Interview 3.

⁴⁴⁷ Interview 4, 9.

⁴⁴⁸ Interview 3.

⁴⁴⁹ Kühl, *Organizations: A System's Approach*, 24-25.

⁴⁵⁰ Ministerie van Onderwijs, *Houdbaar voor de toekomst*, 8.

⁴⁵¹ Rijksuniversiteit Groningen, *Jaarverslag 2019* (Groningen, 2020), 44.

keer is genoemd.⁴⁵² Aangezien de nadruk op het erkennen en waarderen van het onderwijs moest liggen is dit een interessante en onverwachte vertaling van landelijk naar instellingsniveau.

In de interviews kwam naar voren dat de Faculteit der Letteren een tegengestelde richting opgaat dan landelijk wordt gevraagd. Zo vertellen meerdere interviewees dat er onlangs door het Faculteitsbestuur is medegedeeld dat Letteren een 'onderzoeksfaculteit' moet worden en dat daarmee meer nadruk op onderzoek zal komen.⁴⁵³ Alle interviewees die zich hierover hebben uitgelaten ervaren dit als een slechte koers: "Is dat in het belang van de student? Het klinkt goed, maar het slaat nergens op."⁴⁵⁴ Docenten worden in de Faculteit der Letteren geacht 60% van hun tijd met onderwijs bezig te zijn en 40% met onderzoek.⁴⁵⁵ Volgens de helft van de geïnterviewde medewerkers is een docent veel meer tijd kwijt aan het onderwijs.⁴⁵⁶ Runia wijst daar ook op in zijn boek *Genade zesjes*.⁴⁵⁷ De balans tussen onderzoek en onderwijs en de waardering voor beide facetten was voor deze interviewees een heikel punt. Zij vertelden dat er een groep medewerkers is die zo min mogelijk tijd aan het onderwijs wil besteden en zo veel mogelijk van hun eigen onderzoek in het onderwijs probeert te stoppen. Dit is lang niet altijd in het belang van de student, volgens een aantal interviewees.⁴⁵⁸ Vervolgens wordt juist deze groep, die meer tijd aan onderzoek kan besteden, 'op het schild gehesen': "Daar wreekt zich iets. Iets wat faliekant mis is met het huidige universitaire systeem, wat tamelijk ver is ontwikkeld hier in Groningen."⁴⁵⁹ Dit wordt door meerdere interviewees een 'perverse prikkel' genoemd.⁴⁶⁰

Deze prikkel wordt volgens de docenten in stand gehouden doordat bijvoorbeeld leerstoelhouders een groot belang hechten aan onderzoek. Dit komt ook terug in de functioneringsgesprekken. Deze gaan volgens alle interviewees nooit over borging, maar met name over het onderzoek. Dit lijkt een blinde vlek te zijn bij het ministerie en de Inspectie. Als medewerkers in hun functioneringsgesprekken met name worden afgerekend op onderzoek, dan is het ook logischer dat zij hier meer waarde aan hechten dan aan kwaliteitscultuur en borging. Volgens een hoogleraar zorgt dit voor grote problemen: "De afgelopen paar jaar zijn verschillende collega's overspannen geweest omdat zij van hun leidinggevendenden een hoeveelheid eisen en verwachtingen opgelegd kregen ten aanzien van onderzoeksoutput, waar zij, kijkend naar onderwijsbelasting, niet aan konden

⁴⁵² Rijksuniversiteit Groningen, *Jaarverslag 2020* (Groningen, 2021), 12, 17, 52.

⁴⁵³ Interview 4, 5, 6.

⁴⁵⁴ Interview 6.

⁴⁵⁵ Interview 4.

⁴⁵⁶ Interview 1, 3, 4, 5, 6, 9.

⁴⁵⁷ Runia, *Genade zesjes*, 51.

⁴⁵⁸ Interview 4, 3, 6.

⁴⁵⁹ Interview 4.

⁴⁶⁰ Interview 4, 5, 6.

voldoen.”⁴⁶¹ De beoogde kwaliteitscultuur is moeilijk te institutionaliseren als de werkdruk zo hoog ligt. Een kwaliteitszorgmedewerker vertelde het volgende: “De beweging van erkennen en waarderen is wel heel duidelijk gaande, maar zolang er ook veel druk staat op het systeem...zijn het hele mooie ambities, maar om het door te voeren is gigantisch complex.”⁴⁶² Het ministerie lijkt zich te weinig bewust van de gevolgen van de werkdruk voor de kwaliteitscultuur en de borging en de rol die de nadruk op het onderzoek daarbij speelt. Hier lijkt weer sprake van de *untold story* van docenten.

6.7 Conclusie

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag: *hoe is het beleid van het ministerie in de periode 1985-2019 vertaald bij de faculteit der Letteren aan de Rijksuniversiteit Groningen?* In de analyse komt een belangrijk punt naar voren, dat voor de gehele periode van het onderzoek geldt: de docenten zijn slechts minimaal betrokken geweest bij het invoeren van maatregelen omtrent borging, terwijl die maatregelen veel invloed hebben gehad op hun werkveld. Het mentale model van de academicus, waarbij autonomie en professionaliteit centraal staan, staat haaks op de mentale modellen van het ministerie en de Inspectie. Die modellen gaan uit van maakbaarheid en controle. Hierdoor is er bij veel docenten weerstand ontstaan. Het ministerie en de Inspectie hebben zich onvoldoende gerealiseerd hoe het mentale model van de academicus in elkaar zit. Dit is een blinde vlek. Er is bovendien geen sprake van een gedeelde visie doordat de mentale modellen zo van elkaar verschillen. Veel van de maatregelen hebben onbedoelde gevolgen gehad op de werkvloer. Het ontbreken van een gedeelde visie en het uit het oog verliezen van de docent lijken hiervoor de belangrijkste redenen.

Bij geen enkele maatregel is er sprake van consensus over de doeltreffendheid en de uitvoerbaarheid van de maatregelen. De medewerkers beschouwen de beoogde doelen van de maatregelen, zoals de betere borging van het eindniveau door de versterking van de examencommissie, op zich als positief. Maar vanwege de extra administratieve lasten zijn de medewerkers uiteindelijk vaak negatief over de maatregelen. Hierdoor komt zowel de doeltreffendheid als de uitvoerbaarheid in gevaar, bijvoorbeeld wanneer toetsdossiers niet worden ingeleverd waardoor de vakken niet kunnen worden geborgd.

Met de effecten van de outputfinanciering ligt het anders. Niet de bevordering van kwaliteit was het daadwerkelijke doel, maar de doelmatige besteding van overheidsgeld door een verhoging van de rendementen. Ten tijde van de invoering in 1993 was er brede politieke consensus over de

⁴⁶¹ Interview 4.

⁴⁶² Interview 11.

noodzaak van bezuinigingen. Dit geldt ook voor de jaren daarna. Er is naar mijn mening dan ook duidelijk sprake van *espoused theory* en *theory-in-use*.

Dit hoofdstuk bevestigt de conclusie van de vorige hoofdstukken: er is in het hoger onderwijs sprake van het archetype *shifting the burden*. De invoering van de outputbekostiging heeft in de instellingen gezorgd voor een spanningsveld tussen rendement en kwaliteit. Dat is het fundamentele probleem. De maatregelen, zoals de leerdoelen en eindtermen, de versteviging van de examencommissie en de verscherping van de kaders van de NVAO zijn symptomatische oplossingen en hebben allemaal een verhoging van de werkdruk voor de medewerkers als onbedoeld gevolg. Bovendien is de perverse prikkel die het gevolg is van de druk op rendementsverhoging een reële bedreiging voor het kwaliteitsniveau. Tot op de dag van vandaag ervaren docenten druk om de rendementen te verhogen.

Door de hoge werkdruk en de grote verschillen in de mentale modellen is de institutionalisering van de kwaliteitscultuur tot nog toe niet geslaagd en is het maar de vraag of het met de huidige aanpak wel gaat lukken. Om dit wel te laten slagen is het cruciaal dat het mentale model van de academicus wordt begrepen. De meest verrassende constatering uit de gehele analyse is toch de *untold story* van de docenten.

7. Conclusie & aanbevelingen

7.1 Conclusie

Dit onderzoek betreft een historiografische reconstructie van de borging van het eindniveau van opleidingen in het hoger onderwijs. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe is de borging van het eindniveau van opleidingen in het hoger onderwijs ontwikkeld van 1985 tot 2019?* Die vraag wordt beantwoord met behulp van de antwoorden op drie deelvragen. Tenslotte volgt een aantal aanbevelingen aan het ministerie van OCW.

De eerste deelvraag van dit onderzoek is: *Welke mentale modellen, onbedoelde gevolgen en blinde vlekken zitten er in het beleid van het ministerie, en in de adviezen en analyses van de Inspectie wat betreft de borging van het eindniveau in het hoger onderwijs in de periode 1985-2019?*

Om te beginnen met het ministerie. Uit de analyse van de periode 1985-2019 blijkt dat het ministerie van OCW tot 2015 in zijn beleid opereerde vanuit een mentaal model waarin de maakbaarheid centraal stond. OCW zag voor de implementatie van het beleid vrijwel geen beren op de weg. Het liet waarschuwingen van verschillende kanten, zoals bijvoorbeeld ten tijde van de invoering van de outputbekostiging in 1993, links liggen. Ondanks stijgende studentenaantallen en een drastisch afgenomen rijksbijdrage per student bleef OCW zich focussen op een verhoging van de rendementen. OCW poogde het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit dat hierdoor ontstond te beheersen met een reeks maatregelen die de kwaliteit van het eindniveau moesten borgen. De Strategische Agenda van 2015 signaleerde voor het eerst dat er ook grenzen aan de maakbaarheid van het hoger onderwijs waren. Die wijziging in opstelling kan verklaard worden vanuit een extra laag in het mentale model, namelijk het ontbreken van invloed op de politieke realiteit. In bijna de gehele periode bestond een brede politieke consensus voor wat betreft de beheersing van de overheidsuitgaven en de noodzaak tot bezuinigingen. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs stond bovendien, behalve op het ontwerp-HOOP 1996 na, niet ter discussie. De financieel economische situatie was vanaf 2015 gunstiger. Deze verandering in de politieke context kan een reden zijn voor het zichtbaar worden van de extra laag in het mentale model in 2015. Er ontstond nu immers meer financiële armslag, waardoor er kennelijk ook meer mentale ruimte ontstond. Een uiting daarvan is dat in de SA's van 2015 en 2019 het ministerie, naast de grenzen aan de maakbaarheid van het hoger onderwijs, ook de hoge werkdruk van docenten noemde. Maar de eventuele extra laag in het mentale model verklaart niet waarom het ministerie niet waarschuwde voor de neveneffecten, waarschuwingen links liet liggen en docenten vergat in de HOOP's en de SA's. Vooral dat laatste, zo blijkt uit het onderzoek, is een duidelijke blinde vlek van het ministerie.

Dan de Inspectie. De hierboven vastgestelde nuancering in het beleidsdenken van het ministerie is in het mentale model van de Inspectie niet zichtbaar. In tegendeel, de Inspectie is zelfs de aanjager geweest van allerlei aanscherpende maatregelen, reden om de insteek en rol van de Inspectie te typeren als de strenge schooljuffrouw. Bovendien is haar opstelling vanaf 2015 tegengesteld geweest aan die van OCW. Waar het ministerie vanaf 2015 toezicht en controle wilde versoepelen, was de Inspectie huiverig voor minder scherp toezicht. Daarbovenop waren de rendementscijfers gedurende de hele onderzoeksperiode een constant aandachtspunt voor de Inspectie. In de laatste jaren lijkt het mentale model van de Inspectie zelfs door te groeien als een Rupsje Nooitgenoeg: zij drong er in 2019 namelijk op aan dat de NVAO, de externe beoordelaar en bewaker van het hoger onderwijs, de rendementen expliciet meenam in haar kaders, ondanks de ook bij de Inspectie bekende schadelijke neveneffecten. In dit opzicht is de rol van de Inspectie sinds 1985 opmerkelijk. Er was vooral aandacht voor de processen en prestatie-indicatoren en weinig aandacht voor de docent.

Het onderzoek constateert twee blinde vlekken bij de Inspectie. De eerste heeft betrekking op het feit dat de Inspectie er al sinds de jaren '90 op hamert dat de openbare jaarverslagen van de instellingen niet voldoen aan hun functie om verantwoording af te leggen. Vanuit de organisatietheorie van Kühl is het echter logisch dat organisaties met hun jaarverslagen een façade proberen op te bouwen, waarin weinig ruimte is voor eventuele interne verdeeldheid of imperfecties. Veel liever benadrukken organisaties daarom hun pluspunten. Het ontgaan van het bestaan van die façade is dus een blinde vlek bij de Inspectie.

De tweede blinde vlek heeft ook te maken met de organisatietheorie van Kühl, namelijk de *decision premise* van medewerkers. Het plaatsen van bepaalde medewerkers op bepaalde posities maakt sommige beslissingen logischer dan andere. Deze blinde vlek werd pas zichtbaar na de Inholland fraude. Het plaatsnemen van managers met financiële belangen in examencommissies leidde tot belangenverstrengeling. De Inspectie heeft dit gevaar niet onderkend.

De Inholland fraude leek aanvankelijk hét belangrijkste onbedoelde gevolg in dit onderzoek. Maar de analyse in de voorgaande hoofdstukken maakt duidelijk dat hier eerder sprake was van genegeerde informatie dan van een blinde vlek. De fraudeaffaire laat zien dat het elastiek van het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit brak. De invoering van het outputfinancieringsstelsel in 1993 zorgde voor een financiële prikkel om studenten zo snel mogelijk te laten afstuderen. Deze prikkel lijkt de primaire oorzaak van de Inholland fraude te zijn. Hiervoor was gewaarschuwd en is niets mee gedaan. De Inholland fraude kon plaatsvinden, ondanks alle maatregelen ter borging van de kwaliteit van het eindniveau die bedoeld waren om de spanning tussen rendement en kwaliteit te beheersen. Het missen van het belang van de *decision premise* van medewerkers zorgde voor een gat in de

kwaliteitsbewaking. Het ministerie en de Inspectie beschouwden dit gat als de belangrijkste oorzaak terwijl het slechts de aanleiding voor fraude vormde. Vervolgens zijn de oplossingen vooral symptomatisch van aard geweest en is er niks gedaan aan het spanningsveld als zodanig. Na de fraudeaffaire is het elastiek als ware opnieuw aan elkaar geknoopt, de fraude was een incident dat gerepareerd moest worden. Daardoor staat het elastiek tot op de dag van vandaag onder spanning en kan het zo weer breken. Zoals Senge schrijft, liggen oorzaak en gevolg in de tijd vaak ver weg van elkaar. In dit geval lijkt de outputbesteding de moeder van alle problemen.

De tweede deelvraag van dit onderzoek is: *In hoeverre zijn het taalgebruik en de mentale modellen van het ministerie en de Inspectie voor wat betreft de ontwikkeling van de borging van het eindniveau in het hoger onderwijs in de periode 1985-2019 gebaseerd op New Public Management?* Voor wat betreft het ministerie van OCW is de conclusie dat het NPM-denken tot en met 2015 sterk verweven was in het taalgebruik en het mentale model van het ministerie. Het mentale model van de maakbaarheid ging samen met meer controle en doelmatigere besteding van overheidsuitgaven. Het hoger onderwijs is lange tijd benaderd alsof het tot de private sector behoorde. Typisch marktdenken, waarin universiteiten als ondernemingen werden beschouwd, concurrentie werd aangemoedigd en waarin studenten als consumenten werden betiteld was in de beleidsdocumenten veel terug te vinden. Bovendien waren de maatregelen, zoals de eindtermen en leerdoelen, invoering van ECTS, maar ook het instellen van een accreditatieorgaan erg gericht op controle en het meetbaar maken van het onderwijs. Het taalgebruik is geïnspireerd door managementconcepten zoals *total quality management* en kerncompetenties. Maar vanaf 2015 is er een lichte kentering zichtbaar. Zo werden typische NPM maatregelen, zoals het bevorderen van de concurrentie tussen instellingen, teruggedraaid. In 2019 werd geschreven dat de verhalen achter de cijfers naar voren moesten komen.

Het NPM heeft ook een grote rol gespeeld in de rapporten van de Inspectie. Het mentale model van de Inspectie heeft overeenkomsten met de modelmanager die Quené, in haar boek *Voorbij de managementmaatschappij*, beschrijft. Er is een constante nadruk op prestatie-indicatoren, controle en rendementsverhoging, kortom efficiëntie. Deze objectieve indicatoren geven de Inspectie de mogelijkheid om *in control* te zijn. Een focus op processen en regels door de Inspectie maakt de rol voor medewerkers erg klein. Dit verklaart ook waarom de Inspectie een blinde vlek heeft voor de *decision premise* van medewerkers. Bovendien heeft de Inspectie bij dit taalgebruik een voortrekkersrol gespeeld. De Inspectie is al die tijd veel dwingender op het gebied van de prestatie-indicatoren en de rendementen geweest dan OCW. Dit is een interessante constatering. Lorenz schreef al in 1994 dat het ministerie met het outputbestedingsstelsel een stille machtsgreep op de sector deed. Hij laat de rol van de Inspectie buiten beschouwing, maar de analyse in dit onderzoek laat zien

dat de Inspectie daarin een grote rol heeft gespeeld. Een belangrijke vraag voor verder onderzoek zou dan ook kunnen zijn, in hoeverre de Inspectie op de stoel van de beleidsmaker is gaan zitten.

In het vijfde hoofdstuk stond de derde en laatste deelvraag centraal: *Hoe is het beleid van het ministerie in de periode 1985-2019 vertaald bij de faculteit der Letteren aan de Rijksuniversiteit Groningen?* De belangrijkste constatering van de analyse van de vertaling van de maatregelen op de werkvloer, is dat er sprake was van het ontbreken van een gedeelde visie tussen het ministerie, de Inspectie en de medewerkers van instellingen. De reden hiervoor ligt in het feit dat de mentale modellen van het ministerie en de Inspectie haaks op die van de academicus staan. Veel van de maatregelen zijn gebaseerd op het mentale model van de landelijke actoren, waar maakbaarheid en controle een grotere rol speelden. De interviewees hadden begrip voor veel van de doelen van de maatregelen. Maar doordat vrijwel alle maatregelen een verhoging van de werkdruk tot gevolg hadden, inbreuk op hun academische autonomie betekenden of frictie op de werkvloer veroorzaakten, is er veel weerstand ontstaan. De constatering van de verhoging van de werkdruk op facultair niveau is een empirische bevestiging van de analyse van de andere hoofdstukken: er is sprake van het archetype *shifting the burden*.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe is de borging van het eindniveau van opleidingen in het hoger onderwijs ontwikkeld van 1985 tot 2019?* De belangrijkste analyse in dit onderzoek is dat er sprake is van het archetype *shifting the burden*. In de onderzoeksperiode is het fundamentele probleem, het spanningsveld tussen rendement en kwaliteit, niet aangepakt. In vrijwel de gehele onderzoeksperiode is sprake van een brede politieke consensus op het gebied van de beheersing van de uitgaven. De invoering van het outputfinancieringsstelsel was wat dit betreft een 'logische' stap. In de documenten valt ook een rode lijn wat betreft de toegankelijkheid van het onderwijs op. Meer studenten en minder geld en hogere rendementen: in dit spanningsveld lijkt de kwaliteit het enige ventiel dat de druk op het systeem kan verlagen. Er zijn tal van maatregelen genomen ter borging van de kwaliteit van het eindniveau om het spanningsveld beheersbaar te houden. Dit zijn oplossingen ter bestrijding van de symptomen, de prikkels om de rendementen te verhogen. Volgens de theorie van Senge verergert het fundamentele probleem door het verstrijken van de tijd en nemen de symptomen in hevigheid toe. Dit zorgt er vervolgens voor dat er steeds méér symptoomoplossingen nodig zijn. Dit blijkt ook duidelijk in dit onderzoek: de maatregelen werden voortdurend aangescherpt. Deze symptoomoplossingen hebben vervolgens negatieve neveneffecten, in het geval van het hoger onderwijs met name een verhoging van de werkdruk van de docenten. Vanaf 2003 trad de NVAO aan als externe bewaker. Dat past in de theorie van Senge, die schrijft dat naarmate de tijd verstrijkt het systeem zichzelf ook niet meer kan reguleren en dat er *outside expert* nodig is.

Het is moeilijk maar niet onmogelijk om uit het archetype te breken, schrijft Senge. Dit onderzoek is een eerste stap door aan te tonen dat er te veel gefocust is op de symptomen en niet zozeer op het fundamentele probleem. De volgende stap is om te onderzoeken welke stappen ondernomen kunnen worden om het fundamentele probleem te verzachten en de symptomatische oplossingen te verminderen. Senge schrijft dat het ontwikkelen van een lange termijn visie door middel van een gedeelde visie de beste manier is om dit te doen.⁴⁶³ Dat is ook nodig om als een lerende organisatie te kunnen functioneren.

Daarmee komen we misschien wel bij het meest opvallende punt van dit onderzoek: de *untold story* van de docent. Het is opmerkelijk en onthutsend dat het ministerie in 2019, 34 jaar na de stelselwijziging, tot de conclusie komt dat in de documenten die sturing moeten geven aan de hoger onderwijssector ook het verhaal van de docenten achter de cijfers ruimte moet krijgen. De Onderwijsraad schreef dit al in haar advies, dat bij de HOAK in 1985 was toegevoegd: uiteindelijk zorgt de docent voor de kwaliteit van het onderwijs.

7.2 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbeveling die uit de analyse van dit onderzoek naar voren komt is: ga in gesprek met de docenten. De eerste stap is al gezet door ruimte te bieden voor de verhalen achter de cijfers. Door de gesprekken met de docenten kan het mentale model van de academicus worden begrepen én serieus genomen worden. Dit is van essentieel belang, omdat een gedeelde visie noodzakelijk is om uit het archetype *shifting the burden* te breken.

Een tweede aanbeveling is van toepassing op de outputbekostiging. Er moet ruimte komen voor een discussie over de rendementsprikkel, die op gespannen voet staat met de kwaliteit van het hoger onderwijs. De discussie omtrent de financiering van het hoger onderwijs gaat echter vrijwel nooit over de outputbekostiging. Zolang dit stelsel niet ter discussie staat wordt het fundamentele probleem niet verholpen en zullen de problemen dus in hevigheid toenemen. Extra geld voor het hoger onderwijs, zonder dat het fundamentele probleem wordt aangepakt, is symptoombestrijding, en zal niet helpen.

⁴⁶³ Senge, *The Fifth Discipline*, 109.

Bronnen en literatuur

Bronnen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

‘Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit’. Nota aangeboden door minister Deetmans en minister Braks. Kamerstuk 19 253. nr. 2. Vergaderjaar 1985-1986.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1988*. Den Haag: Staatsdrukkerij, 1988.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1990*. Den Haag: SDU drukkerij, 1990.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1994*. Den Haag: SDU drukkerij, 1994.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1996*. Den Haag: SDU drukkerij, 1996.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*. Den Haag: SDU drukkerij, 2000.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004* Den Haag: SDU drukkerij, 2004.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Strategische Agenda voor het hoger onderwijs*. Den Haag, 2008.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Kwaliteit in verscheidenheid: Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap*. Den Haag: Huisdrukkerij SER, 2011.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *De waarde(n) van weten: Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*. Den Haag, 2015.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Strategische Agenda hoger onderwijs en onderzoek: Houdbaar voor de toekomst*. Den Haag, 2019.

Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 1991*. Den Haag: SDU drukkerij, 1992.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 1992*. Den Haag: SDU drukkerij, 1993.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 1994*. Den Haag: SDU drukkerij, 1995.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 1996*. Den Haag: SDU drukkerij, 1997.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 1999*. Den Haag: SDU drukkerij, 2000.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 2000*. Utrecht: Drukkerij Jan Evers, 2000.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 2002*. Utrecht: SDU drukkerij, 2003.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 2005/2006*. Utrecht: OBT, 2007.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 2007/2008*. Utrecht: Den Haag media groep, 2009.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 2008/2009*. Utrecht: Roto Smeets GrafiServices, 2010.

Inspectie van het Onderwijs. *Onderwijs verslag over het jaar 2009/2010*. Utrecht: Ten Brink, 2011.

Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het Onderwijs: Onderwijs verslag over het jaar 2011/2012*. Utrecht: DamenVanDeventer, 2013.

Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het Onderwijs: Onderwijs verslag over het jaar 2012/2013*. Utrecht: DamenVanDeventer, 2014.

Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het Onderwijs: Onderwijs verslag over het jaar 2013/2014*. Utrecht: Xerox/OBT, 2015.

Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het Onderwijs: Onderwijs verslag over het jaar 2014/2015*. Utrecht: Xerox/OBT, 2016.

Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het Onderwijs: Onderwijs verslag over het jaar 2015/2016*. Utrecht: Xerox/OBT, 2017.

Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het Onderwijs: Onderwijs verslag over het jaar 2016/2017*. Utrecht: Xerox/OBT, 2018.

Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het Onderwijs: Onderwijs verslag over het jaar 2017/2018*. Utrecht: Xerox/OBT, 2019.

Inspectie van het Onderwijs. *De staat van het Onderwijs: Onderwijs verslag over het jaar 2018/2019*. Utrecht: Xerox, 2020.

Andere rapporten van de Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs. *Boekhouder of wakend oog: Verslag van onderzoek bij examencommissies hoger onderwijs over garantie niveau*. Utrecht, 2009.

Inspectie van het Onderwijs. *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs 2013*. Utrecht, 2013.

Inspectie van het Onderwijs. *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs 2013*. Utrecht, 2018.

Jaarverslagen Rijksuniversiteit Groningen

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 1993*. Groningen, 1994.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 1998*. Groningen, 1999.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2000*. Groningen, 2000.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2002*. Groningen, 2003.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2005*. Groningen, 2006.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2010*. Groningen, 2011.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2011*. Groningen, 2012.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2012*. Groningen, 2013.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2013*. Groningen, 2014.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2017*. Groningen, 2018.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2019*. Groningen, 2020.

Rijksuniversiteit Groningen. *Jaarverslag 2020*. Groningen, 2021.

Regeringsverklaringen

Tweede Kamer. 'Regeringsverklaring'. Handelingen. 30 juli 1986.

Tweede Kamer. 'Regeringsverklaring'. Handelingen. 27 november 1989.

Tweede Kamer. 'Regeringsverklaring'. Handelingen. 31 augustus 1994.

Tweede Kamer. 'Regeringsverklaring'. Handelingen. 31 augustus 1994.

Tweede Kamer. 'Regeringsverklaring'. Handelingen. 31 augustus 1994.

Tweede Kamer. 'Regeringsverklaring'. Handelingen. 26 juli 2002.

Tweede Kamer. 'Regeringsverklaring'. Handelingen. 26 oktober 2010.

Tweede Kamer. 'Regeringsverklaring'. Handelingen. 13 november 2012.

Tweede Kamer. 'Regeringsverklaring'. Handelingen. 1 november 2017.

Regeerakkoorden en coalitieakkoorden

Tweede Kamer. 'Ontwerp-regeerakkoord 1986'. Brief van de informateur. Kamerstuk 19 555. nr. 3. Vergaderjaar 1985-1986.

Tweede Kamer. 'Strategisch akkoord'. Brief van de informateur. Kamerstuk 28 375. nr. 5. Vergaderjaar 2001-2002.

VVD & CDA. *Vrijheid en verantwoordelijkheid: Regeerakkoord VVD-CDA*. 2010.

VVD, CDA, D66, ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*. 2017.

Anders

Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool InHolland (Commissie Leers). *Veel ruimte, weinig rekenschap: Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainment Management van InHolland te Haarlem*. 2010.

‘Memorie van toelichting’. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing). Kamerstuk 31 821. nr. 3. Vergaderjaar 2008-2009.

‘Memorie van toelichting’. Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen. Kamerstuk 34 251 nr. 3. Vergaderjaar 2014-2015.

‘Memorie van toelichting’. Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat). Kamerstuk 34 735. nr. 3. Vergaderjaar 2016-2017.

Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid. *Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1976.

Literatuur

Bosmans, Jac en Alexander van Kessel. *Parlementaire geschiedenis van Nederland*. Amsterdam: Boom, 2011.

De Weert, E. en P.J.M. Weusthof. “Kwaliteit centraal gestuurd: het kwaliteitsbewakingssysteem bezien vanuit een driedimensionaal perspectief.” in *Laissez faire in het hoger onderwijs?*, ed. R.J. Bijleveld en R.J.G.M. Florax, 154-183. Culemborg: Uitgeverij Lemma, 1988.

Douma, Theo. *Accreditatie, oud en nieuw: kwaliteitszorg hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen*. Den Haag: Sdu uitgevers, 2009.

Earts, Remieg et al.. *Het land van kleine gebaren*. Nijmegen: Sun, 2004.

Karsten, Luchien. *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid*. Assen: van Gorcum, 1998.

Kickert, Walter. *Public Management Reforms in The Netherlands: Social reconstruction of reform ideas and underlying frames of reference*. Delft: Eburon, 2000.

Kühl, Stefan. *Organizations: A System's Approach*. London and New York: Routledge, 2013.

Kwikkers, Peter. “Heeft de BaMa een titel?.” *10 jaar bachelor masterstructuur*, ed. Lonneke van der Holst. Amsterdam: ASVA studentenunie, 2012.

Lange, Jan-Erik. *New Public Management*. Routledge: New York, 2000.

Lips, A.M.B. *Autonomie In Kwaliteit*. Delft: Eburon, 1996.

Lorenz, Chris. “De universiteit als bedrijf. Luchtfietsen voor gevorderden.” *De republikein* nr. 1 (2013): 33-37.

Lorenz, Chris. “Fixing the facts: The rise of New Public Management, the Metrification of “quality” and the fall of the academic profession.” *Moving the social* nr. 52 (2014): 5-26.

Lorenz, Chris. “Is dit beleid of is erover nagedacht? Van het universitaire front geen nieuws: vijf jaar later.” *De Gids* 161 nr. 4 (1998): 281-291.

Lorenz, Chris. "If You're So Smart, Why Are You Under Surveillance? Universities, Neoliberalism, And New Public Management." *Critical Inquiry* 38, nr. 3 (2012): 599-629.

Osborne, Stephen. *The new public governance: Critical perspectives and futures directions*. London: Routledge, 2010.

Peters, R.G.P. *Leergeschiedenis en Organisaties*, syllabus 2021. Intern verkregen in het kader van het vak.

Rainey, Hal. *Understanding and Managing Public Organizations*. Newark: John Wiley & Sons, 2021.

Runia, Eelco. *Genade Zesjes: Over de moderne universiteit*. Amsterdam: Athenaeum, 2019.

Seidl, David en Mormann, Hannah. "Niklas Luhmann as Organization Theorist." In *The Oxford Handbook of Sociology, Social Theory, and Organization Studies: Contemporary Currents*, ed. Paul Adler et al., (Oxford: Oxford University Press, 2018), 1-35.

Senge, Peter. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. London: Random House Business, 2006.

Smith, Carel. "(Neo)liberalisme, geïnstitutionaliseerd wantrouwen en onderzoekssubsidies", *Netherlands Journal of Legal Philosophy*." nr. 1 (2013): 3-7.

Stellinga, Bart. *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: Amsterdam University press, 2012.

Quené, Marjolein. *Voorbij de management-maatschappij: De invloed van management op werk, democratie en vrijheid*. Rotterdam: Lemniscaat, 2018.

Thier, Karin. *Storytelling in Organizations: Narrative Approach to Change, Brand, Project and Knowledge Management*. Berlijn: Springer-Verlag, 2017

Van Vucht, F.A. "Plan- en marktcoördinatie in het hoger onderwijs." in *Laissez faire in het hoger onderwijs?*, ed. R.J. Bijleveld en R.J.G.M. Florax, 16-58. Culemborg: Uitgeverij Lemma, 1988.

Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten. *Gids voor de externe kwaliteitszorg*. Utrecht: VSNU, 1988.

Vossensteyn, Hans, Harry de Boer en Ben Jongbloed. *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlands hoger onderwijs: Rapport voor de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs*. Twente: CHEPS, 2017.

Wagenaar, Rob. "REFORM! TUNING the Modernisation Process of Higher Education in Europe A Blueprint for Student-Centred Learning." Dissertatie: Rijksuniversiteit Groningen, 2019.

Wielenga, Friso. *Nederland in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Boom, 2009.

Zoontjens, P.J.J. en H.J.M. van Berkel. *Tussen toets en bestuur: de positie van de examencommissie in het hoger onderwijs*. Den Haag: Boom Juridisch, 2020.