



ACTIEPLAN HBO

MEI 2011
JASPER VAN DIJK,
SP-TWEEDE KAMERLID

SP.★

INLEIDING

De kwaliteit van het HBO staat onder druk. Het vertrouwen in diploma's is geschaad. Uit het recente onderzoek van de Inspectie blijkt dat 40 procent van de onderzochte studenten een diploma kreeg dat HBO-onwaardig is. Bij 8 van de 15 onderzochte opleidingen werden ernstige tekortkomingen geconstateerd. Hogescholen hielden zich de afgelopen decennia meer bezig met schaalvergroting, omstreden onderwijshervormingen en het afleveren van studenten dan met de onderwijskwaliteit. Aangejaagd door concurrentie, ontstond een wildgroei aan opleidingen. Steeds meer aandacht ging naar de werving van studenten, via glossy folders en kostbare PR-activiteiten. Bestuurders kregen alle ruimte om geld aan zaken te besteden die niets met onderwijs te maken hebben. Door de nadruk op competenties werd vorm belangrijker dan inhoud. Kennisoverdracht verdween naar de achtergrond, docenten verloren de zeggenschap over hun vak.

De problemen in het HBO spitsen zich toe op vier onderwerpen: gebrek aan goed onderwijs, gebrek aan toezicht, schaalvergroting en perverse financiering. Om het vertrouwen te herstellen, doet de SP tien voorstellen in dit Actieplan voor het HBO. Dat is in overeenstemming met het feit dat de politiek de grondwettelijke taak heeft om zorg te dragen voor het onderwijs. Bovendien heeft de samenleving recht op een onderwijsstelsel waaruit betrouwbare diploma's voortkomen.

GESCHIEDENIS

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw werd het onderwijs vergaand op afstand gezet. Hogescholen kregen veel autonomie. Schaalvergroting werd actief aangemoedigd. Door fusies nam het aantal hogescholen af van circa 500 tot 50 instellingen. Niet zelden heeft een hogeschool meer dan 25.000 studenten met een College van Bestuur dat nauwelijks contact heeft met de werkvloer. De financiering werd vrijgegeven via de zogenaamde lumpsumfinanciering, waarbij bestuurders van de instellingen één budget ontvangen dat vrij besteedbaar is. Regels rond het aantal lessen of de bevoegdheid van docenten werden losgelaten. Hierdoor ontstond veel ruimte om te bezuinigen op intensief vakonderwijs door bevoegde docenten. De nadruk kwam te liggen op zelfstandig leren; klassikale lessen verdwenen naar de achtergrond.

Een groot deel van het budget – volgens sommige berekeningen meer dan 50 procent – gaat niet naar onderwijszaken, maar naar overhead en bureaucratie. Uit onderzoek blijkt dat nog slechts de helft van het personeel van hogescholen werkzaam is als docent. Bestuurders zijn vrij om het budget te besteden en kunnen nauwelijks ter verantwoording worden geroepen. Veel geld gaat naar irrelevante zaken zoals vastgoedprojecten, buitenlandse reizen of een kostbaar bestuurskantoor. Controle over de uitgaven gebeurt uitsluitend achteraf, waarbij accountants vooral kijken naar de rechtmatigheid van de uitgaven, niet naar de doelmatigheid.

AUTONOMIE

De toegenomen macht of autonomie van bestuurders werd bekend onder een nieuwe bestuursfilosofie, genaamd *governance*. Kerngedachte is dat de politiek op afstand staat en dat er maximale ruimte is voor bestuurders om beleid zelf in te vullen. Het toezicht op de kwaliteit werd met name een interne aangelegenheid. Formeel is er nog wel sprake van een tegenmacht in de vorm van medezeggenschap. Maar door de enorme omvang van de instellingen (de Hogeschool van Amsterdam heeft 45.000 studenten) is dit veelal een wassen neus. Leden van een Medezeggenschapsraad – meestal personeelsleden die dit naast hun gewone werk doen – zijn niet altijd opgewassen tegen goed geïnformeerde bestuursleden die hen confronteren met jaarcijfers, budgetten en statistieken over de te behalen doelen. Bovendien is de inspraak vaak gereduceerd tot een vrijblijvend adviesrecht in plaats van een instemmingsrecht.

De macht van bestuurders is inmiddels zo groot geworden, dat de politiek niet meer kan ingrijpen, zelfs niet als sprake is van bestuurlijk wanbeleid. Het bestuur van een hogeschool bestaat uit een College van Bestuur, benoemd door een Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht benoemt zichzelf en bepaalt ook de salarissen van bestuurders die buiten de CAO zijn geplaatst. Indien een bestuur aantoonbaar faalt (bijvoorbeeld door financieel wanbeleid), kan de regering niet ingrijpen. Dit werd pijnlijk duidelijk na de onthulling van de diplomafraude op Hogeschool InHolland vorig jaar. Binnen de politiek was er veel steun voor het wegsturen van het bestuur, maar dit gebeurde pas nadat de druk vanuit de media zo groot werd dat het bestuur zelf besloot om op te stappen.

Ook de HBO-raad past goed binnen de filosofie van de zelfregulering (*governance*). De HBO-raad is de koepel van hogescholen en functioneert als werkgever in de CAO-onderhandelingen. Zodoende kan de minister in veel gevallen verwijzen naar de HBO-raad, terwijl dit orgaan in het geheel niet democratisch wordt gecontroleerd. En dat terwijl ieder jaar circa 2,5 miljard euro aan belastinggeld naar het HBO wordt overgemaakt.

FINANCIERING

Terwijl het aantal studenten groeide, bleef de financiering achter. In de jaren zeventig gaf Nederland nog 7 procent van het nationaal inkomen uit aan onderwijs, vanaf de jaren negentig daalde dit naar 5 procent. Door bezuinigingen werden opleidingen grootschaliger terwijl het aantal docenten afnam.

De financiering van het HBO werd gebaseerd op het aantal studenten en het aantal diploma's. Dit vormt – in combinatie met een gebrekkig toezicht op het eindniveau – een fatale combinatie: hogescholen konden eenvoudig diploma's uitreiken om meer financiering binnen te krijgen. De Europese afspraak om de helft van de bevolking hoger op te leiden, maakte dat bewindslieden dit toejuichten in plaats van kritisch te beoordelen. Om meer studenten te lokken, werd ook het aantal opleidingen met aansprekende namen sterk uitgebreid (bijvoorbeeld de opleiding Media en Entertainment Management van Hogeschool InHolland). Inmiddels bestaan er meer dan 1200 verschillende HBO-opleidingen.

TOEZICHT

Het toezicht op de kwaliteit van HBO-opleidingen is georganiseerd via de NVAO, de Nederlands- Vlaamse Accreditatie Organisatie. Dit orgaan beoordeelt zelfgemaakte rapportages van het opleidingsmanagement van de instelling. Daarnaast zijn er visitatiecommissies die met studenten spreken in ruil voor een financiële vergoeding. Goedgekeurde opleidingen worden vervolgens zes jaar met rust gelaten. Het systeem is daarmee weinig kritisch en veelal gebaseerd op een papieren werkelijkheid. Ook de onafhankelijkheid van de visitatiecommissies staat ter discussie, omdat deze bij bestaande opleidingen door de instelling zelf worden samengesteld. Het systeem is ook kostbaar: uit onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de totale kosten voor een accreditatieproces rond de 100.000 euro per opleiding bedragen.

Tegelijkertijd is de onderwijsinspectie – geheel in lijn met de *governance*-gedachte – op een zijspoor gezet. In het hoger onderwijs treedt de Inspectie alleen nog op bij evidente misstanden (het blussen van brandjes); er is geen structureel toezicht meer. Relevante criteria, zoals het aantal lessen of de verhouding tussen het aantal docenten en studenten, worden ook niet meegenomen in de beoordeling.

Door het gebrek aan toezicht kreeg het management van de opleidingen – aangemoedigd door de groei van het aantal studenten – alle ruimte om te sjoemelen met het eindniveau van de opleiding. Er werden alternatieve afstudeertrajecten ontwikkeld voor langstudeerders. Twijfelachtige scripties werden op een later tijdstip alsnog goedgekeurd en er kwamen vrijstellingen voor verplichte vakken. Docenten die niet wilden voldoen aan vooraf gestelde 'targets' ("80 procent van de studenten moet binnen vier jaar afstuderen"), kregen te maken met intimidatie vanuit het management. Dit verklaart de schokkende conclusie van de Inspectie: 40 procent van de onderzochte studenten kreeg een diploma dat HBO-onwaardig is.

ACTIEPLAN

Om de problemen in het HBO te verhelpen, is een Actieplan nodig. Hieronder staan tien voorstellen die de SP inbrengt. De kern beslaat vier onderwerpen: meer kwaliteit, beter toezicht, schaalverkleining en een deugdelijke financiering.

ACTIEPLAN HBO

1. LANDELIJKE EXAMENS

Er mag geen enkele twijfel bestaan over de kwaliteit van het HBO-diploma. Daartoe worden er landelijke examens ingevoerd. De helft van het curriculum kan centraal getoetst worden, aangezien vrijwel alle opleidingen landelijk vastgestelde opleidingsprofielen hebben. In plaats van op competenties wordt de nadruk gelegd op de toetsing van vak kennis. Onderdelen die niet landelijk getoetst kunnen worden (werkstukken, scripties), worden mede door een onafhankelijk examinator beoordeeld. Alternatieve afstudeertrajecten worden stopgezet; iedere student volgt een volwaardige opleiding.

2. DEUGDELIJKE FINANCIERING

Perverse prikkels in de financiering van het HBO worden beëindigd. De outputfinanciering (extra budget voor het afgeven van een diploma) is een belangrijke oorzaak van de diploma fraude. Hogescholen worden net als het voortgezet onderwijs betaald op basis van het aantal studenten en ze worden streng gecontroleerd op kwaliteit en eindniveau.

Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, zijn meer investeringen in het onderwijs nodig. De groei van het aantal studenten vergt immers een evenredige groei van het onderwijsbudget. Helaas investeert het huidige kabinet geen extra geld in onderwijs. Wat de SP betreft, moet de komende jaren ten minste 1 miljard extra in onderwijs worden geïnvesteerd. Dat geld moet met name ingezet worden voor docenten en begeleiding.

3. ONAFHANKELIJK TOEZICHT

In plaats van zelfregulering komt de nadruk op onafhankelijk toezicht. Door de invoering van landelijke examens kan het kostbare en bureaucratische systeem van accreditaties (de NVAO) worden opgeheven. Daarmee komt een eind aan de zogenaamde zelfrapportages waarbij de slager zijn eigen vlees keurt. De Inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van de opleiding door middel van periodieke bezoeken aan de opleidingen (vergelijkbaar met het voortgezet onderwijs). Het eindniveau (scripties e.d.) van studenten wordt steekproefsgewijs beoordeeld. De Inspectie kijkt ook naar de verhouding tussen het aantal studenten en docenten en het aantal lessen.

4. POLITIEK VERANTWOORDELIJK

De autonomie van bestuurders wordt aan banden gelegd, de regering is verantwoordelijk voor het onderwijs. Als bestuurders van hogescholen falen vanwege wanbestuur, kan de regering het College van Bestuur en de Raad van Toezicht vervangen. Bestuurders verdienen niet meer dan een minister en vallen onder de CAO van het onderwijspersoneel. Declaraties worden openbaar gemaakt. De taken van de HBO-Raad worden overgeheveld naar het ministerie van onderwijs, waarmee dit orgaan de facto overbodig wordt.

5. SCHAALVERKLEINING

De menselijke maat wordt de norm in het onderwijs. Uit onderzoek van Berenschot blijkt dat er geen schaalvoordelen meer optreden bij organisaties groter dan 300 personeelsleden. Kleinere hogescholen hebben zelfs minder personeel werkzaam in de overhead. In kleine, overzichtelijke scholen, vormen docenten, studenten en directie een samenhangend geheel waarin met toewijding wordt gewerkt aan goed onderwijs. Hierdoor kan ook het aantal managers flink worden teruggebracht. Om dit te bereiken, wordt een plan gemaakt om hogescholen kleinschaliger te maken. Grote hogescholen worden door middel van een 'kleinschaligheidsprikkel' financieel beloond als zij zich opsplitsen in kleinere scholen. Hogeschool InHolland (nu 35.000 studenten) kan worden opgesplitst in tien kleine hogescholen.

6. MAXIMUM AAN BUREAUCRATIE

Het budget van hogescholen moet zoveel mogelijk aan onderwijs worden besteed en zo min mogelijk aan overhead en bureaucratie. Een maximumpercentage van het budget gaat naar overhead. Om te voorkomen dat geld voor docenten 'weglekt', wordt het budget voor personeel gescheiden van het budget voor materieel.

Voor een juiste berekening van de centrale overhead is het benchmarkonderzoek HBO van bureau Berenschot bruikbaar. Voor een juiste berekening van de inzet van middelen in het primaire proces kan het model van de heren Bouwens (Universiteit Tilburg) en Bruins (Hogeschool Windesheim) worden gehanteerd.

7. INTENSIEF ONDERWIJS

Het onderwijs op hogescholen is intensief en wordt gegeven door bevoegde en uitstekend opgeleide docenten. Studenten worden niet meer veelvuldig aan hun lot overgelaten en krijgen voldoende inspraakmogelijkheden over de kwaliteit van hun opleiding. De verhouding tussen het aantal studenten en docenten wordt een graadmeter van de kwaliteit, evenals het aantal lessen. Er is voldoende aandacht voor vakken.

8. INSpraak DOCENTEN

Docenten krijgen volwaardige inspraak over de vakinhoud en de didactiek van een opleiding. Onderwijsvernieuwingen zoals het competentiegericht onderwijs mogen niet verplicht worden opgelegd. De medezeggenschap van docenten (en studenten) is niet vrijblijvend maar volwaardig. Managers spelen een ondergeschikte rol en staan zelf ook minimaal één dagdeel per week voor de klas.

9. MINDER OPLEIDINGEN, BEROEPSONDERWIJS CENTRAAL

De wildgroei aan opleidingen wordt gestopt. Het aantal HBO-opleidingen (nu meer dan 1200) wordt teruggebracht tot een hanteerbare omvang. Verwante opleidingen worden samengevoegd. Nieuwe opleidingen worden streng getoetst door middel van een keurmerk dat door de regering wordt afgegeven.

Het HBO dient studenten allereerst een hoogwaardige beroepsopleiding te bieden. Andere zaken – zoals lectoraten (HBO-hoogleraren), onderzoekstaken en masteropleidingen – worden stopgezet of tot een minimum beperkt. Hogescholen mogen geen gelden voor onderzoek onttrekken aan het onderwijsbudget. Ook de werving van studenten in het buitenland om meer financiering binnen te krijgen, wordt beëindigd.

10. MELDPUNT VOOR KLOKKENLUIDERS

Intimidatie van docenten door het management wordt aangepakt. Om te voorkomen dat docenten zwijgen over misstanden, komt er een onafhankelijk Meldpunt voor klokkenluiders.



SP-Tweede Kamerfractie
Postbus 20018
2500 EA Den Haag
T (070) 318 30 44
www.sp.nl