



Kwaliteitsafspraken: geen rooie rotcent mag verloren gaan

Een merkbare verbetering van het onderwijs

Volgend collegejaar beschikt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) over de eerste middelen die vrijkomen door de afschaffing van de basisbeurs voor studenten. Deze middelen zijn bedoeld voor een kwaliteitsimpuls aan het hoger onderwijs en moeten aan alle studenten ten goede komen. In het hoger onderwijs loont het op dit moment onvoldoende om te investeren in de kwaliteit van het onderwijs. Of het nu gaat om hun financiering of om hun (internationale) reputatie, instellingen worden alleen beloond voor het behalen van resultaten in het onderzoek. Wij zijn van mening dat nieuwe kwaliteitsafspraken instellingen moet stimuleren en helpen prioriteren zodat een merkbare kwaliteitsverbetering in onderwijs teweeg wordt gebracht. Bij het maken van afspraken over de besteding van middelen staan de studenten en docenten centraal: zij ervaren het onderwijs direct en kunnen dan ook het beste aangeven waar de concrete verbeterpunten liggen.

Experiment prestatieafspraken niet herhalen

Het experiment prestatieafspraken heeft een grote weerslag gehad op zowel studenten, docenten als instellingen. Deze afspraken werden in 2012 onder hoge tijdsdruk vastgesteld, wat het lastig maakte om draagvlak te vinden binnen hogescholen en universiteiten voor de opgestelde ambities. Wel is het debat over kwaliteitsverbeteringen binnen het hoger onderwijs hierna explicieter op de agenda komen te staan. De middelen die zullen vrijkomen door de invoering van het leenstelsel moeten leiden tot gerichte investeringen die de primaire processen binnen het onderwijs ten goede komen. Prestatieafspraken in de huidige vorm zijn hiervoor niet het juiste middel.

Laat studenten en docenten besluiten

Om een cultuur te creëren waar constant wordt gewerkt aan het verbeteren van het onderwijs zouden studenten, docenten en bestuurders de ruimte moeten hebben om zich samen te buigen over ambities en resultaten van hogescholen en universiteiten bij de aanwending van de besteding van de middelen uit het studievoorschot. Het is belangrijk daarover op meerdere momenten dit gesprek te voeren en dat de medezeggenschap instemmingsrecht op besteding van de middelen heeft.

In de gesprekken met het onderwijsveld zijn we tot de conclusie gekomen dat een harde financiële afrekening aan het einde van een bepaalde periode juist tot een risicomijdende en pessimistische

cultuur leidt op instellingen: meer docenten worden met flexcontracten ingezet en het is kostbaar voor instellingen om dergelijke risico's op te vangen.

In dit voorstel laten wij zien dat niet alleen hoge kwaliteit van onderzoek of de populariteit onder studenten, maar ook hoge kwaliteit van onderwijs moet lonen. Wat die kwaliteit behelst is iets dat vooral studenten en docenten op de universiteit of hogeschool kunnen definiëren. *Deze afspraken zijn daarom niet eenzijdig opgelegde eisen tussen instellingen en de overheid, maar afspraken tussen studenten, docenten en bestuurders over de besteding van de middelen die voortkomen uit de invoering van het leenstelsel.*

Over welk geld hebben we het eigenlijk?

De kwaliteitsafspraken gaan alleen betrekking hebben op het geld dat gaat vrij komen dankzij de invoering van het leenstelsel. Dat geld is dus direct afkomstig van een bezuiniging op studenten zelf, en daarom is het van het grootste belang dat de middelen ook goed terecht komen, dat wil zeggen in een merkbare en verantwoordbare verbetering van de onderwijskwaliteit. De belangrijkste functie van de kwaliteitsafspraken is daarmee om te garanderen dat de onderwijskwaliteit de investeringen krijgt die al zo lang zijn uitgesteld. Daarbij zij aangemerkt dat het contraproductief zou zijn om een verantwoordingsstelsel op te tuigen dat tot meer intransparantie en bureaucratie leidt.

Het is onacceptabel als geld dat vrijkomt door invoering van het leenstelsel primair wordt besteed aan onderzoek en/of valorisatie. Eerder is de afspraak gemaakt door de Minister van OCW dat alle middelen direct naar onderwijskwaliteit zouden gaan en wij zullen de Minister en de formerende partijen daaraan houden. Investeren in primair onderzoek en valorisatie is prima, maar daarvoor zijn de basisbeursmiddelen niet bestemd. De bestemming van de studievoorschotmiddelen staat verder uitgewerkt in de gemeenschappelijke agenda die is opgesteld door VSNU, VH, LSVb en ISO in december 2016.

De verbetering is verantwoordbaar doordat kwantitatieve en kwalitatieve ambities, en de mate waarin deze zijn bewerkstelligd zijn, inzichtelijk worden gemaakt. Op basis van deze informatie kunnen de interne en externe toezichthouders lokale besluiten maken over welke weg richting kwaliteit op de instelling ingeslagen moet worden

Voor een decentrale aanpak

De grootste en meest ingrijpende misvatting van de prestatieafspraken was het idee dat men op landelijk niveau, zonder betrokkenheid van studenten en docenten, een *one size fits all* model kon opdringen aan alle Nederlandse hogescholen en universiteiten. Een dergelijke aanpak doet geen recht aan de specifieke situatie van de verschillende *opleidingen, faculteiten en instellingen*, en smooert studenteninspraak in de kiem. *Daarnaast heerste het idee dat men kwaliteit kan kwantificeren op landelijk niveau, terwijl kwaliteitsverbetering begint bij de directe betrokkenen van het onderwijs: studenten en docenten.*

Afspraken moeten de uitdrukking van een wederkerige en gelijkwaardige relatie zijn. Nieuwe kwaliteitsafspraken moeten in de eerste plaats recht doen aan het idee dat de directe betrokkenen – in de eerste plaats studenten en docenten – goed in staat zijn zelf ideeën aan te dragen met betrekking tot de vormgeving en verbetering van hun onderwijs. Met andere woorden: een decentrale aanpak is vereist.

Momenteel hebben studenten maar zeer beperkte invloed op hun onderwijs en hun instelling. Studenten worden nu vaak nog te weinig gevraagd, behalve door de Nationale Studenten Enquête. Voor de medezeggenschapsraden, welke wél veelal actief betrokken zijn, geldt dat ze mogen adviseren maar niet echt kunnen bijsturen. Kwaliteitsafspraken moeten de basis zijn van een nieuw soort samenwerking tussen studenten, docenten, bestuurders en *waar gewenst* derde partijen. Er moet niet een soort onderwijspolder worden geïnstitutionaliseerd, maar de basis van nieuw beleid moet wel zijn dat besluitvorming *bottom-up* gaat. Dat wil zeggen: studenten en docenten leveren plannen en ideeën aan voor het instellingsbestuur. Centrale raden hebben instemmingsrecht op het proces waarop studenten en docenten (o.a. decentrale raden) worden betrokken bij de totstandkoming van de ambities. Dat besluit in samenspraak waar de instelling op gaat in zetten: bijvoorbeeld meer contacturen, meer diversiteit, betere doorstroom, of meer student-ondernemingen.

De instelling betreft daar waar nodig of gewenst het afnemend werkveld (“externe stakeholders”) bij, om tot een goede afstemming te komen tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Daarbij worden deze externe stakeholders ook uitgenodigd zich actief op te stellen richting de instelling, door op basis van de afspraken mensen of middelen ter beschikking te stellen. De afstemming tussen deze verschillende soorten betrokkenen moet leiden tot heldere en transparante afspraken over de richting die de instelling wil inslaan met betrekking tot de onderwijskwaliteit. De afspraken zijn inzichtelijk voor alle betrokkenen, hierbij houden de interne stakeholders altijd het primaat.

Een ander soort verantwoording

De afspraken die gemaakt worden door de directe betrokkenen vormen de basis van de kwaliteitsverbetering van de instelling. Daarmee wordt zeker gesteld dat het geld uit het leenstelsel echt naar het onderwijs gaat. Dat de afspraken daadwerkelijk worden nageleefd is daarmee echter nog niet gegarandeerd. De crux in dezen is dat een zekere autonomie van de instellingen het onderwijsbeleid ten goede komt, maar dat bij gebrek aan een extern drukmiddel studenten met lege handen achterblijven als de afspraken niet worden nagekomen. De politieke dimensie daarvan is de kwestie van verantwoording over de *besteding van het geld dat afkomstig is uit het afschaffen van de basisbeurs*. Kan gegarandeerd worden aan de student dat zijn of haar basisbeursgeld echt naar onderwijs gaat?

De prestatieafspraken waren het antwoord van Rutte-I op deze vraag, maar zijn, om verscheidene, hierboven aangehaalde redenen een problematisch middel. Dat neemt niet weg dat de eis om transparantie en verantwoording in de besteding van de middelen legitiem is. Een systeem dat geheel zonder perverse prikkels is, is moeilijk voorstelbaar. Maar het doel moet zijn: heldere afspraken, effectieve besteding, maximale transparantie, en minimale bureaucratie.

Kwaliteitsafspraken met steun binnen de instelling zijn het begin. Vervolgens moet er *een* instantie zijn die erop toeziet dat het geld uit het leenstelsel volgens afspraak besteed wordt. Deze instantie zou het ministerie van OCW *kunnen zijn*, als de uitvoerder van democratisch tot stand gekomen regeringsbeleid. De lange arm van OCW, de Inspectie van Onderwijs, is daarbij de meest voor de hand liggende uitvoerder van het vereiste type verantwoording. Zij controleert ieder jaar of de instelling het extra geld daadwerkelijk geïnvesteerd heeft in onderwijs, en niet in bijvoorbeeld onderzoek of gebouwen. Door een kleine stelselwijziging kan het worden mogelijk gemaakt dat de instelling een informatieplicht krijgt om te rapporteren over de gemaakte afspraken en de vorderingen en bestedingen die de instelling jaarlijks hieromtrent maakt. Hierdoor wordt het voor de Inspectie mogelijk gemaakt om dergelijke informatie te verkrijgen en een stelselanalyse te maken. Omdat er elk jaar geld bijkomt, kan de Inspectie deze controle dus jaarlijks uitvoeren. Als blijkt dat de instelling in gebreke blijft – de afspraken niet nakomt – geeft de Inspectie een negatief advies af aan het Ministerie. Het Ministerie besluit al dan niet om de instelling een waarschuwing te geven. Deze waarschuwing stelt de medezeggenschap ook in de gelegenheid zijn CvB op de vingers te tikken en eventueel de begroting niet in te stemmen. Als er alsnog geen verbetering optreedt krijgt de instelling het volgende jaar niet het geld uit het leenstelsel. Als er wel verbetering optreedt gebeurt dit uiteraard wel. Als de instelling zich daarna herstelt krijgt ze gewoon weer dat deel van het geld dat haar toekomt. *Het geld wordt dus niet besteed aan andere doeleinden, maar kan tijdelijk bevroren worden.*

Daarmee wordt er noch met een hard ex-post afrekenmodel noch met een *critical friend* gewerkt, maar behoudt de instelling haar recht op autonomie besluitvorming waarbij studenten en docenten een belangrijke stem hebben. De controlerende taak beperkt zich tot een doorlopende controle van de besteding van onderwijsgeld. Om die controle kracht, de medezeggenschap en Raad van Toezicht, kracht bij te zetten wordt er gewerkt met een gele kaart/rode kaart systeem. De Inspectie van het Onderwijs verzamelt de informatie van de verschillende instellingen op stelselniveau en geeft een advies af aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Eerst een volgt een advies tot waarschuwing en kans op verbetering. Dan kan een tijdelijke straf volgen als de verbetering uitblijft. In één keer een rode kaart is onmogelijk.

Versterking van de medezeggenschap is cruciaal

Om de fouten en misstanden van de prestatieafspraken te voorkomen terwijl tegelijkertijd wordt zeker gesteld dat onderwijsgeld echt naar onderwijs gaat, moet er een combinatie komen van een decentrale aanpak enerzijds en transparante controle anderzijds. Die controle is er uitsluitend op gericht te waarborgen dat instellingen zich aan de afspraken houden en fungeert als stok achter de deur ingeval de instelling in gebreke blijft. Zo is de politiek verzekerd van doelmatige besteding van belastinggeld, en zijn studenten beter in staat bestuurders ter verantwoording te roepen. Voor dit laatste is het echter cruciaal dat de medezeggenschap wordt versterkt; de medezeggenschapsmonitor toont aan dat de overlegcultuur op veel instellingen als positief ervaren wordt, maar dat er toch ook nog veel knelpunten zich aandienen die een vruchtbare samenwerking met het College van Bestuur bemoeilijken.

De decentraal te maken afspraken moeten een correcte weergave zijn van wat de instelling, in het bijzonder de studenten, graag zien gebeuren op onderwijsgebied. Daarvoor is het onontbeerlijk dat studenten de middelen hebben om zich op autonome wijze een mening te vormen over het te voeren

beleid, om bestuurders goed duidelijk te maken wat de studenten willen. In veel gevallen zijn meer uren, meer ondersteuning en een betere vergoeding voor de werkzaamheden van de medezeggenschap zijn de eerste voorwaarde voor succesvolle, decentrale besluitvorming.