



Ferdinand Mertens

Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (Hoak) nota 25 jaar

Reden tot tevredenheid?

1 Aanleiding

Verleden jaar was er nogal wat aandacht voor het feit dat 25 jaar geleden de beleidsnota Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (afgekort tot HOAK-Nota) verscheen. Het historisch besef is in de regel niet zo groot, dus dat deze nota ‘gevierd’ werd duidt toch op het bijzondere van dit beleidsstuk: het was een mijlpaal in de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van het Hoger Onderwijs. En in datzelfde vorige jaar verscheen het rapport van de Commissie-Veerman over toekomstbestendig hoger onderwijs. Dat roept niet alleen de vraag op of we de HOAK-nota nu ‘voorbij’ zijn, maar vooral ook wat we in die 25 jaar daadwerkelijk opgeschoten zijn. En waarin ligt dan de kracht van een mogelijk nieuwe mijlpaal in de vorm van het rapport Veerman.

In de HOAK nota werd een principiële andere beleidslijn voor de relatie overheid instellingen hoger onderwijs verwoord dan tot dan toe gebruikelijk was. Instellingen voor Hoger Onderwijs – hbo en wo – zouden een veel grotere verantwoordelijkheid krijgen voor de inrichting van hun organisatie en in het bijzonder het onderwijs. De overheid zou op een ‘hoger aggregatieniveau’ haar interventies bepalen. Daar stond tegenover dat de instellingen zelf hun kwaliteit expliciet zouden gaan bewaken en daarover in openbaarheid rapporteren. Op dit punt stelde de nota een dubbelbesluit voor: of de instellingen regelen dat zelf of de minister laat het doen door een eigen daartoe ingestelde inspectie voor het hoger onderwijs.

De nota stelde dus decentralisatie voor en beoogde daarmee een grotere variëteit in het Hoger Onderwijsaanbod tot stand te brengen. Tevens vroeg de nota een grotere actieve medeverantwoordelijkheid van de instellingen voor het HO-beleid. De Nota was ook bedoeld om de overheid te disciplineren: ze stelde voor dat er één keer in de twee jaar een overheidsplandocument (HOP – later HOOP) zou verschijnen en dat er tussendoor geen interventies meer zouden plaatsvinden.

De Nota werd, behoudens door de Onderwijsraad, alom goed ontvangen. Ze vond haar vertaling in een nieuwe wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) die in 1993 van kracht kon worden en die door de minister Ritzen door de Tweede Kamer geloodst werd. Zoals gezegd, HOAK-beleid werd goed ontvangen, later zou het model staan voor geheel OeW en in die jaren waren Nederlanders die naar het buitenland gingen er 'trots' op. Is toch niet enige scepsis op zijn plaats bij iets wat door 'iedereen' goed gevonden werd? We kunnen nu terugblikken en nagaan wat het HOAK-beleid gebracht heeft. Met de kennis van nu ...

Nu na 25 jaar kan ook de vraag gesteld worden of het wel zo'n goede nota was: was de lijn die er in verwoord werd juist en voldoende volledig uitgewerkt om een ontwikkeling van het HO-systeem door de jaren heen bestendig te sturen?

De Nota is beknopt een relatief gemakkelijk te lezen. De Nota heeft een meta karakter: ze gaat niet over inhouden en toekomst voor het hoger onderwijs maar hoe het hoger onderwijs bestuurd wordt. De Nota meent dat de vraag naar de effectiviteit van de besturing op twee dimensies beoordeeld moet worden: wordt de kwaliteit voldoende bevorderd? Is er voldoende mogelijkheid tot zinvolle vernieuwing? Dus kwaliteit en adaptatie aan nieuwe omstandigheden vormen de ijkpunten voor de besturing. Verondersteld wordt dat de huidige wijze van besturing op die twee punten niet voldoet. Veel argumenten worden daar niet voor geleverd ("Naar het oordeel van velen ...", pag. 9); het lijkt self-evident. De Nota zegt dat het tot nu toe goed gegaan is maar dat dit geen waarborg is voor de toekomst. Dus is het tijd om te veranderen. Toenemende variëteit en vernieuwingsbehoefte zouden hier om vragen (pag. 10). Het belangrijkste punt van aandacht hierbij wordt de mogelijkheid om te komen tot nieuwe studierichtingen. De Nota vindt dat daarvoor de bevoegdheid dient te liggen bij de instellingen en dat de instrumenten die de wetten nu kennen en waarbij de (eind)verantwoordelijkheid hiervoor bij de minister ligt dienen te veranderen. Voor de universiteiten betekende dit de afschaffing van het zgn. Bijzondere Deel van het Academisch Statuut; voor het HBO zou zo'n statuut worden voorbereid maar dat hoeft dus niet meer. De overheid treedt hier dus duidelijk terug en de instellingen hebben het voortouw. De overheid verdwijnt niet van het toneel maar kiest het aangrijpingspunt op een hoger niveau dan de studierichting: de zgn. sector die bij dezen geïntroduceerd wordt. De Nota stelt een sectorindeling voor. De planningsvrijheid van de instellingen wordt dus begrensd tot de sector; een instelling mag niet zelf een 'sector' instellen en de studierichtingen die voorgesteld worden behoren te passen binnen de sectoren die de instelling kent.

Verder is in de Nota van belang dat een aantal aspecten over hbo en wo geharmoniseerd worden, zoals de inrichting van het onderwijs, examenregelingen, inschrijfrech-

ten en de planning en bekostiging. Bovendien suggereert de Nota dat de verdere ontwikkeling stap voor stap ter hand genomen wordt en dat de voorgestelde planning via een HOP (Hoger Onderwijs Plan) hiervoor het vehikel is.

De Nota zegt te streven naar een zelfregulerend hoger onderwijs; geen sturing meer van de inrichting van het onderwijs via de overheid maar instellingen die in directe interactie met de omgeving hun onderwijskoers bepalen.

Bij hernieuwde lezing van de Nota vallen een paar zaken op:

- De nota kent weinig empirie: wanneer er over 'problemen' gesproken wordt, dan worden die niet verder gepreciseerd laat staan van gegevens voorzien. Er vindt ook geen reflectie plaats op de heftige interventietijd (STC, SKG, TVC) die aan de Nota, onder de verantwoordelijkheid van dezelfde minister, heeft plaatsgevonden.
- De Nota kent geen vergelijkend perspectief. Ervaringen uit andere landen spelen geen enkele rol. Internationale (Europese) interacties worden niet behandeld. Het stuk is door en door nationaal!
- De Nota formuleert problemen nogal eens in termen van een reeds voorziene oplossing. ("Er wordt op een te laag niveau gestuurd, dus gaan we voorstellen op een hoger niveau sturen".)
- De Nota kent geen duidelijke omschrijving van welke 'eindstand' gewenst is of welk doel bereikt zou moeten worden. Er wordt gestreefd naar variëteit maar nergens staat wat de 'bandbreedten' van die variëteit zouden moeten zijn. Ook wordt niet onderzocht of de incentives wel in de richting van variëteit zullen werken daar waar eenheid en uniformiteit toch overwegend als een groot goed gezien worden – zeker politiek.
- De Nota behandelt slechts een beperkt aantal aspecten van de 'sturingsgrootheden' van een Hoger Onderwijs- en onderzoekstelsel.
- De Nota 'verstaat' zichzelf ook niet expliciet in de termen van een ontwikkelingsproces naar een nieuwe situatie.
- De OU, een instelling die ontstaan is doordat de bestaande instellingen onvoldoende variëteit konden leveren, wordt gehandhaafd en gaat onder hetzelfde regiem vallen.
- De Nota is ideologisch van aard. Als we kijken naar de voorstellen dan valt op dat ze vrijwel geheel passen in de WRR-planningsvisie en zeker aansluit bij het CDA gedachtegoed over 'autonomie'.

Niet lang na de HOAK Nota kwam er een wat meer gefundeerde discussie op gang. Zo publiceerde (1987) een groep hoogleraren samen met McKinsey een pamflet bij het Nederlands Gesprekscentrum onder de titel "De Ondernemende Universiteit". Onder

de hoogleraren bevonden zich de latere ministers Hirsch Ballin en Ritzen. Alexander Rinnooy Kan was een van de drijvende krachten vanuit zijn hoedanigheid als rector van de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Deze groep pleitte voor grotere autonomie maar noemde geheel andere grootheden dan die de minister Deetman in zijn HOAK Nota had voorzien. De groep wilde vrijheid om collegegeld te kunnen heffen, de mogelijkheid om aan de toegang te selecteren en de mogelijkheid om te kunnen lenen op de kapitaalmarkt. Behalve dat laatste is van deze voorstellen niets gerealiseerd. In dezelfde tijd (1987) hield Prof. Frans van Vught aan de Technische Hogeschool Twente zijn oratie waarin hij pleitte voor volledige marktsturing in het Hoger Onderwijs: niks meer plannen, markt!

De HOAK-Nota was 'aan de tijd'. Alle betrokkenen waren ervan overtuigd dat er een andere verhouding tussen overheid en instellingen moest gaan ontstaan. De Nota zelf hoefde daarvoor geen overtuigende argumentatie meer op tafel te leggen. De maatschappelijke context, de theoretische noties over 'besturing' en de recente ervaringen met het optreden van de overheid gaven voldoende aanleiding om tot een andere wijze van werken over te gaan. De HOAK-benadering was een no-regret optie.

De Nota heeft het Hoger Onderwijs wel op een heel globale wijze van een 'sturingsfilosofie' voorzien maar door de vaagheid waarmee deze gepresenteerd is heeft ze ook geleid tot veel verwarring en verschil in verwachtingen. Een begrip als 'autonomie' is een 'groot' begrip, elke inperking erop kan gezien worden als een schending van het begrip. In de 'hoofden' heeft de HOAK zich goed vastgezet, maar helaas kunnen zowel de overheid als de instellingen de Nota in hun eigen voordeel interpreteren. Van een maatschappelijke consensus over de rol van de instellingen, de reikwijdte van hun bevoegdheden en die van de overheid is helaas geen sprake. De HOAK-Nota heeft die consensus niet tot stand kunnen brengen – daar was ze te beperkt in scope voor.

Kwaliteit wordt ingevoerd als een belangrijke grootheid: onvoldoende wordt geproblematiseerd hoe kwaliteit op gespannen voet komt te staan met de gewenste variëteit in het hoger onderwijs en de autonome invulling van het onderwijsproces door de instellingen. De praktijk heeft geleerd dat 'kwaliteit' zijn eigen dynamiek krijgt en in de regel leidt tot procedurele ordening en tot formattering door een bewakende actor (nu de NVAO).

De kwaliteit van het Hoger onderwijs – generiek gesproken – lijkt niet slecht. Toch weten we over de feitelijk gerealiseerde kwaliteit op dit ogenblik niet meer dan ten tijde van het verschijnen van de HOAK-Nota. De accreditatie, die in de plaats van de

toch wat meer dynamische visitatie gekomen is, leidt tot weinig betekenisvolle berichten over kwaliteit, al helemaal niet voor de buitenwereld. De rankings die hier en daar gepubliceerd worden zijn allemaal 'omstreden'.

Toen niet lang na de invoering/bekendmaking van het gedachtegoed van de HOAK-Nota het HBO er rap mee aan de haal ging, leidde dit binnen enkele jaren tot een terugbeweging en moest het HBO weer worden 'aangeharkt' naar 'bekende patronen en velden'. De recente advisering door de zgn. Commissie Veerman roept om meer variëteit in het HO. Dat wilde de HOAK-Nota ook al en dit is kennelijk niet gelukt met de instrumenten die de HOAK-Nota aanbood. Variëteit met onderscheidende werking op de arbeidsmarkt is in het huidige HO niet aanwezig.

De Nota is in haar scope wel zeer beperkt wanneer het om een besturingsfilosofie gaat. Voor de universiteiten valt op dat het onderzoek geheel buiten de nota valt. Maar ook het hele vraagstuk van de financiering (overheid, deelnemers, anderen), de rechten (op deelname tegen welke condities), de bestuurlijke verhoudingen ('governance') worden aangestipt maar niet in hun interactie behandeld. Door deze onvolledigheid heeft de HOAK Nota geen stevig fundament kunnen leggen in de verhouding tussen overheid en instellingen en al helemaal niet kunnen beschermen tegen de benadering waarbij de budgettaire randvoorwaarden voortdurend bepalend zijn voor inhoudelijke vormen van aansturing en interveniëren. Wanneer de parameters eenmaal goed gedefinieerd zijn, dan zijn bezuinigingen direct te herleiden tot die parameters waarvan sommige in kwantiteit kunnen variëren. Maar in principe zou moeten gelden: minder geld, minder studenten.

Het dynamiseren van onderzoekbudgetten, bijvoorbeeld door vergroting van het aandeel van de 2^{de} geldstroom, is ook na 25 jaar niet geregeld. Het is wel aanhoudend een punt van discussie.

De in de HOAK voorgestelde planningsbenadering, en de daarmee geïmpliceerde disciplinerende van de overheid in een tweejarige plancyclus, is een vroege dood gestorven. Een HOP heeft in de vorm van een Hoger Onderwijs- en Onderzoekplan maar kort bestaan. Ministers vinden het meer passend om zelf te bepalen wanneer ze wat willen zeggen en voelen zich door zo'n systematiek 'geremd' in hun mogelijkheden. Instellingen moeten dit maar over zich heen laten komen.

2 Van HOAK naar Veerman

Ondanks het feit dat de HOAK-Nota duidelijk in 'de tijd' te plaatsen is, is ze onvoldoende in staat gebleken de drager te zijn van een principiële andere verhouding tussen overheid en Hoger Onderwijs, uitgedrukt in duurzame parameters en verantwoordelijkheden. De verhouding tussen instellingen en respectieve ministers is er een van aanhoudende wispelturigheid, onbegrip en irritatie. Bezuinigingen encadreren nu reeds dertig jaar het 'beleidsdenken' over het Hoger Onderwijs. Dat is maatschappelijk ongewenst en op termijn fnuikend voor het Nederlandse Hoger Onderwijssysteem.

Toen JanKarel Gevers in 1982 aantrad als voorzitter van de HBO Raad gaf hij een interview aan het HBO Journaal. Op de voorpagina stond het citaat dat de kern van zijn denken weergaf: het Nederlandse Hoger Onderwijs is een grote grijze brij ... (of woorden van gelijke strekking). De Commissie-Veerman die in 2010 een 'milestone' rapport over het HO afleverde, concludeert iets soortgelijks. Maar we zijn wel 25 jaar verder! De juiste parameters hebben we dus nog niet te pakken ...

Ferdinand Mertens

Ferdinand Mertens (1946) was ten tijde van de HOAK-Nota Directeur Beleidsinstrumentatie Hoger Onderwijs op het Ministerie van OeW en vanuit die hoedanigheid nauw betrokken bij het HOAK-proces. Momenteel heeft hij geen betrokkenheid bij het Hoger Onderwijsbeleid maar volgt de ontwikkeling wel. Hij is hoogleraar aan de TU Delft en lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.