

Corruptiedebat in het hoger onderwijs

Over de rol van New Public Management bij
het diplomaschandaal op de Hogeschool
InHolland, 2010

6/29/2018

Student: Floris van Berckel Smit

Studentnummer: 2544314

Begeleider: dr. Ronald Kroeze

Tweede lezer: dr. Ab Flipse

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van de Geschiedenis Master Politiek & Soevereiniteit. De relatie tussen New Public Management en corruptiedebatten in het geval van het diplomaschandaal bij de Hogeschool InHolland in 2010 staat centraal in dit onderzoek. Mijn bestuurskundige en geschiedkundige achtergrond inspireerde mij dit onderwerp te bestuderen. Anders dan sociaalwetenschappelijk onderzoek naar corruptie, legt geschiedkundig onderzoek sterk de nadruk op de specifieke historische context. Ik beschouw deze contextuele benadering als een belangrijke bijdrage aan het onderzoek naar integriteit, corruptie en waardenconflicten. Daar tegenover staat dat bestuurskundige, bedrijfskundige en andere sociaalwetenschappelijke studies nauwelijks worden benut in historisch onderzoek. Door bestuurskundige, bedrijfskundige en managementstudies te combineren met een historische benadering hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan het onderzoek. Daarnaast is mijns inziens ook het openbaar bestuur gebaat bij een historische invalshoek, ten behoeve van het begrijpen en oplossen van de problemen van nu.

Hierbij wil ik graag mijn begeleider dr. Ronald Kroeze bedanken voor zijn soms kritische vragen, uitstekende adviezen, suggesties en verdere begeleiding. Daarnaast dank ik graag dhr. Gerd Leers en Henno van Horssen voor hun snelle reacties, tijd en input. Ten slotte wil ik mijn dank uitspreken voor prof. dr. Karel Davids, dr. John Exalto, Luna Gomis en mijn ouders voor hun feedback en meedenken.

Inhoud

Voorwoord	0
1. Inleiding	4
1.1 Historiografie	6
1.2 Benadering en probleemstelling: InHolland als corruptieschandaal.....	9
1.3 Bronnen en methodologie	11
2. New Public Management en het hoger onderwijs	13
2.1 De historiografie van New Public Management	13
2.2 New Public Management in het hoger onderwijs	19
3. Corruptierisico's en New Public Management	24
3.1 Corruptiedebatten over bedrijfsmatigheid in de publieke sector	24
3.2 Corruptierisico's als gevolg van New Public Management	25
3.3 New Public Management als corruptie-beperkend	27
3.4 Historiografisch debat	27
4. Corruptie en diplomafraude in het hoger onderwijs	29
4.1 Oorzaken voor corruptie in het hoger onderwijs.....	29
4.2 Corruptie als effect van de beleidscontext	32
5. De berichtgeving in aanloop naar het rapport-Leers.....	34
6. Bestuurlijke waardenperspectieven in het onderzoek van de Commissie-Leers	38
6.1 De begrotingssystematiek	39
6.2 Rendementsbeleid	40
6.3 Het alternatieve afstudeertraject.....	42
6.4 Bestuurlijke waarden in de boordeling, conclusies en aanbevelingen van de Commissie-Leers.....	44
6.5 Tegenstrijdigheid?.....	47
6.6 De waardenstelsels van InHolland en de Commissie-Leers	47

7. Het diplomaschandaal in de mediaberichtgeving	51
7.1 Het rapport-Leers: reacties in de berichtgeving	51
7.2 De tussenrapportage van de Onderwijsinspectie.....	54
7.3 Van casus naar context: InHolland als incident?	57
7.4 Reacties op het Inspectierapport	57
7.5 Bestuurlijke waarden in de berichtgeving.....	60
8. Besluit	64
8.1 New Public Management en corruptierisico's	64
8.2 Het diplomaschandaal: een conflict van waarden.....	65
8.3 Discussie: een contextuele benadering en toekomstig onderzoek	67
Geraadpleegde bronnen en literatuur	70
Literatuur:.....	70
Bronnen:	75

1. Inleiding

Op 10 juli 2010 besteedde *De Volkskrant* aandacht aan misstanden bij de opleiding Media en Entertainment Management (MEM) bij de Hogeschool InHolland in Haarlem. 151 langstuderende studenten kregen tussen 1 maart 2008 en 10 mei 2010 ongeoorloofd een diploma.¹ Naar aanleiding van deze signalen werd in opdracht van het College van Bestuur van InHolland een onderzoekscommissie ingesteld onder leiding van oud-politicus Gerd Leers. De specifieke aard van het schandaal ontvouwde zich met het publiceren van het onderzoeksrapport van de Commissie Leers op 23 september 2010.² Vijfde, zesde en zevendejaars MEM-studenten werd door InHolland een alternatief afstudeertraject met diplomagarantie aangeboden, vanuit de overweging van InHolland dat het financieel ongunstig was veel studenten zonder diploma te laten vertrekken. Immers, voor vijfdejaars studenten ontving InHolland nog maar vijfentwintig procent financiering van de overheid, voor zesde en zevendejaars ontving InHolland geen financiering en als studenten langer dan tien jaar studeren moet InHolland een deel van de financiering aan de overheid terugbetalen.³

Het oneigenlijk toekennen van diploma's is geen nieuw fenomeen en tevens geen Nederlands fenomeen. Wereldwijd komt het in de recente geschiedenis stelselmatig voor.⁴ In 1986 werd bijvoorbeeld door het Amerikaanse congres vastgesteld dat er op dat moment in de VS meer dan 500.000 werkzaam waren die op frauduleuze wijze hun diploma hadden gekregen.⁵ Daar staat tegenover dat de specifieke context waarin de diplomafraude bij InHolland plaatsvond en het aansluitende debat over de onregelmatigheden nieuw was voor Nederland. Het diplomaschandaal bij InHolland was de eerste diplomafraude die tot ophef leidde in de publieke ruimte. De bedrijfsmatige bestuursvorm van InHolland lijkt van invloed te zijn geweest en werd uitgelicht in de berichtgeving over het schandaal. In de media werden belangrijke eigenschappen

¹ Ianthe Sahadat, 'InHolland reikte ongeoorloofd diploma's uit', *De Volkskrant* (10 juli 2010).

G. B. M. Leers, C. J. N. Versteden, W. M. E. Teune, M. T. A. B. Laemers en H. van Horssen, *Veel ruimte, weinig rekenschap. Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainment Management van InHolland te Haarlem* (Den Haag 2010) 2.

² Ibidem.

³ Ibidem, 41-42.

⁴ Tracey Bretag e.a., *Handbook of Academic Integrity* (Singapore 2016) 357-359.

⁵ Allen Ezell en John Bear, *Degree Mills: The Billion-dollar Industry That Has Sold Over A Million Fake Diplomas* (New York 2005).

van New Public Management (NPM) expliciet verbonden aan het diplomaschandaal.⁶ Er werd bijvoorbeeld gesproken over het maken van rendementsafspraken tussen het management van de MEM-opleiding en de docenten.⁷ De affaire werd beschouwd als een corruptieschandaal en kreeg in de media het nadrukkelijke etiket ‘diplomafraude’.⁸

De specifieke Nederlandse context is van belang om dit corruptieschandaal te begrijpen. In Nederland opereren onderwijsinstellingen buitengewoon zelfstandig. In de jaren tachtig werd in het politieke debat gepleit voor meer eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen. Onderwijsinstellingen mochten steeds meer zelf het organisatiebeleid inrichten als gevolg van een veranderende opvatting over de rol van de overheid (i.e. een terugtrekkende overheid die meer zelfregulering stimuleerde).⁹ Doelmatigheidsambities, oftewel efficiëntie, waren in beleidsadviezen toonaangevend, zoals in die van de Onderwijsraad in 2009.¹⁰ De Commissie-Leers concludeerde dat InHolland een fraudegevoelige situatie had gecreëerd omdat het management een ‘laissez faire’ sfeer toestond. Dit gebeurde onder andere om het rendementsbeleid dat InHolland (en andere instellingen voor hoger onderwijs) voerde te kunnen blijven verwezenlijken. Een interessant gegeven is dat de Commissie begrip toonde voor het rendementsbeleid, maar hoofdzakelijk het pad er naartoe bekritiseerde.¹¹ Er is dus begrip voor rendementsbeleid wat past binnen de dominante beleidsvisie die sinds de jaren tachtig was ontstaan.

Het incident bij InHolland staat in schril contrast met de internationale integriteitsreputatie van Nederland. In internationaal onderzoek wordt Nederland structureel geschaard onder de tien minst corrupte landen ter wereld.¹² Aan de andere kant hebben historici die onderzoek doen naar corruptie gesteld dat in de recente geschiedenis van Nederland met enige regelmaat corruptieschandalen plaatsvinden en dat sinds het begin van deze eeuw van een intensivering van (debatten over) anti-corruptiemaatregelen sprake is, vooral na de

⁶ De eigenschappen van NPM worden in deze inleiding bondig besproken maar komen in hoofdstuk twee uitvoerig aan bod.

⁷ ‘Personeel hogeschool voelt zich ongewenst onder druk gezet’, *Algemeen Dagblad* (28 januari 2011).

⁸ Bart Funnekotter, ‘Alsof iedereen hier zijn diploma cadeau krijgt. Inholland wacht nog op oordeel Onderwijsinspectie’, *NRC Handelsblad* (19 april 2011).

⁹ Pieter Hetteman, ‘Ontwikkeling van autonomie in het Nederlandse onderwijs’, in: Pieter Hettema en Leo Lensen, *Van wie is het onderwijs. De veranderende rol van leraar, manager en minister* (Amsterdam 2007) 16-20. Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (Den Haag 1985) 17.

¹⁰ Onderwijsraad, *Naar doelmatiger onderwijs* (Den Haag 2009).

¹¹ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 76, passim.

¹² https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (geraadpleegd 19 juni 2018).

bouwfraudeaffaire.¹³ Een ander kenmerk is, zoals dat in de historiografie is vastgesteld, dat corruptieschandalen in Nederland zich vaak ontplooiën in de vorm van een moreel debat en beduidend minder vaak in de vorm van een juridische corruptieveroordeling.¹⁴

Veranderende maatschappelijke opvattingen over goed bestuur en een daaropvolgende veranderde maatschappelijke maatstaf zijn een belangrijke oorzaak van corruptiedebatten.¹⁵ Bestuurskundige Gjalte de Graaf stelt in zijn oratie in 2015 dat waarden zoals waarheid, collegialiteit, kwaliteit, professionaliteit, rechtvaardigheid en efficiëntie in het hoger onderwijs een belangrijke rol spelen. Deze waarden kunnen in botsing met elkaar komen. Neem bijvoorbeeld professionaliteit en rechtvaardigheid. Docenten in het hoger onderwijs blijken soms bereid een zes toe te kennen aan een student vanwege medelijden of bijzondere omstandigheden, terwijl dit vanuit professioneel oogpunt niet had mogen gebeuren.¹⁶ Ook rechtmatigheid en efficiëntie contrasteren op sommige vlakken. Het kan bijvoorbeeld efficiënt zijn een student versneld een diploma toe te kennen, maar dat kan tegelijkertijd onrechtmatig zijn omdat de student in dit versnelde traject niet conform de geldende diplomavereisten afstudeert en daarmee niet hetzelfde niveau bereikt als collega-studenten.¹⁷

1.1 Historiografie

De historiografie wijst op de problemen die de opmars van NPM heeft veroorzaakt en suggereert een relatie tussen NPM en corruptierisico's, soms meer expliciet soms meer impliciet.¹⁸ Hoe zit dat? De afgelopen decennia werden waarden zoals efficiëntie en rendement in het hoger onderwijs steeds belangrijker, een gevolg van de opkomst van NPM in de jaren tachtig in het openbaar bestuur.¹⁹ NPM is geen coherente theorie maar een set van ideeën en principes hoe een

¹³ Ronald Kroeze, André Vitória en G. Geltner, *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era* (Oxford 2018) passim.

Leo Huberts en Alain Hoekstra, *Integrity management in the public sector. The Dutch approach* (Den Haag 2016) 11.

¹⁴ Mark Bovens, 'De integriteit van de bedrijfsmatige overheid' in: Mark Bovens en Anton Hemerijck, *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen* (Amsterdam 1996) 152.

¹⁵ Michael Johnston, *Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited* (Hamilton 2004) 17.

¹⁶ Gjalte de Graaf, *Conflicterende waarden in academia* (Amsterdam 2015) 13.

¹⁷ Ibidem, 8.

¹⁸ H. G. Frederickson, *The Spirit of Public Administration* (San Francisco 1997).

¹⁹ De Graaf, *Conflicterende waarden in academia*.

David Baneke, 'Sterrenkunde na Oort. De veranderende bestuurscultuur in wetenschap en universiteit in de jaren zeventig en tachtig', *Low Countries Historical Review* 129(1) (2014) 46.

organisatie te besturen en organiseren die afkomstig zijn uit het bedrijfsleven, zoals historici en bestuurskundigen die zich met (new public) management bezighouden hebben vastgesteld. In de kern behelst NPM een set bedrijfsmatige waarden en methoden die vanaf de jaren tachtig worden geïntegreerd in het openbaar bestuur.²⁰ NPM wordt beschouwd als het model dat op gespannen voet staat met het traditionele Weberiaanse bureaucratische model en dat mogelijk gedeeltelijk of geheel heeft vervangen.²¹ Klassieke Weberiaanse bestuurlijke waarden zijn dan rechtmatigheid, deskundigheid en onafhankelijkheid. Deze komen onder druk te staan als NPM-waarden dominant worden, zoals efficiëntie, dienstbaarheid en winstgevendheid.²² In zowel media-, historische en bestuurskundige publicaties wordt gewezen op de mogelijkheden tot onverantwoord gedrag door NPM omdat NPM-waarden niet zouden passen bij de (semi)publieke sector. Corruptieverwijten, geadresseerd aan publieke bestuurders, zijn in verband gebracht met de opmars van NPM.²³

NPM is ook gepaard gegaan met een grote fragmentatie van publieke organisaties. Het wordt complexer vast te stellen wie aansprakelijk is voor het uitvoeren van bepaalde publieke taken. Dit veroorzaakt een afname van verantwoording wat kan leiden tot spanningen tussen de overheid en uitvoerende organisaties, zoals bestuurskundige Per Laegreid stelt.²⁴ Ook wordt NPM in het bijzonder beschouwd als gevoelig voor conflicten tussen individuele belangen van ambtenaren en publieke belangen en daarmee een toename van het nemen van risico's.²⁵ Het behalen van outputdoelen en niet de zorgvuldigheid van het proces voeren bij NPM de

²⁰ Emile Kolthoff, *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity* (Amsterdam 2007) 1, 51.

²¹ Janine O'Flynn, 'From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications', *The Australian Journal of Public Administration* 66(3) (2007) 353-354.

²² J. H. J. van den Heuvel, L. W. J. C. Huberts en S. Verbek, *Het morele gezicht van de overheid. Waarden, normen en beleid* (Utrecht 2002) 154-155.

²³ Ronald Kroeze, 'Bestuurders in de semipublieke sector en verwijten van "Hollandse corruptie"' in: Govert Buis en Jan Hoogland, *Ontzuidde bezieling. Transformatie van burgers en maatschappelijke organisaties* (Den Haag 2016) 38.

²⁴ Ronald Timmerman en Peter Plug, 'Relatiebeheer tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties' in: Mark Bovens en Thomas Schillemans, *Handboek publieke verantwoording* (Den Haag 2009) 103-104.

Per Laegreid, 'Accountability and New Public Management' in: Mark Bovens, Robert E. Goodin and Thomas Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford 2014).

²⁵ O'Flynn, 'From New Public Management to Public Value', 357.

boventoon.²⁶ Al deze kenmerken die aan NPM zijn toegedicht, komen nadrukkelijk terug in debatten over corruptie vanaf het einde van de twintigste eeuw.²⁷

Naar de relatie tussen NPM en corruptieschandalen, in het bijzonder in Nederland, is nog geen grondig historisch onderzoek gedaan. Historisch onderzoek naar de invloed van management in de politiek is ook zeer beperkt.²⁸ Ook worden onderzoeksresultaten uit de bedrijfskunde, bestuurskunde en andere managementstudies nauwelijks geïncorporeerd in het historisch onderzoek, zoals kennis over management en conflicterende waarden als voedingsbodem voor politiek-bestuurlijke conflicten.²⁹ Weliswaar verscheen in 2014 een werk van historicus Sjoerd Keulen waarin de opkomst van management in de Nederlandse beleidsgeschiedenis in de jaren tachtig en negentig wordt beschreven, maar Keulen richt zich amper op de relatie tussen NPM en corruptie(debatten) en besteedt geen aandacht aan het hoger onderwijs.³⁰ Juist door de inzichten uit deze andere disciplines te betrekken in het onderzoek en de politieke managementcultuur op de agenda van de historicus te zetten, kunnen veranderingen in de Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur sinds de jaren tachtig beter worden gedeut.³¹ Dit onderzoek beoogt hier een bijdrage aan te leveren door in te zoomen op de gevolgen van NPM in de hoger onderwijssector aan de hand van de casus InHolland. Tegenwoordig wordt vaak de term ‘neoliberalisme’ gebruikt om het bedrijfsmatig organiseren van de (semi)publieke sector te duiden. Belangrijk om in beschouwing te nemen, is dat NPM dus nog steeds een rol speelt in het openbaar bestuur.

²⁶ Sandra van Tiel en Frans L. Leeuw, ‘The Performance Paradox in the Public Sector’, *Public Performance & Management Review* 25(3) (2002) 267.

²⁷ Mark Bovens, ‘The Integrity of the Managerial State’, *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4(3) (1996) 128.

²⁸ Ronald Kroeze en Sjoerd Keulen, ‘Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben’, *Low Countries Historical Review* 127(2) (2012).

S.J. Keulen, *Monumenten van beleid: De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum 2014).

Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008).

Chris Lorenz, ‘If You’re So Smart, Why Are You under Surveillance? Universities, Neoliberalism, and New Public Management’ *Critical Inquiry* 28(3) 599-629.

²⁹ Kroeze en Keulen, ‘Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben’, 99.

³⁰ Keulen, *Monumenten van beleid*, 179-290, 243, 289.

³¹ Kroeze en Keulen, ‘Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben’, 97-99.

1.2 Benadering en probleemstelling: InHolland als corruptieschandaal

Kennis van de begrippen ‘corruptie’ en ‘schandaal’ zijn van belang in deze scriptie. Corruptie gaat over het afwijken van de maatschappelijke norm en is vaak een moreel begrip. Het functioneren van bestuurders, politici en het politiek stelsel als geheel is gerelateerd aan corruptie.³² Volgens politicoloog Michael Johnston heeft corruptie een politieke dimensie omdat corruptie verband houdt met machtsmisbruik, publieke verantwoording en in het oog van de maatschappij onacceptabele pogingen de politieke macht te beïnvloeden. Corruptie heeft ook een normatieve dimensie omdat door de term corruptie te gebruiken, gesuggereerd wordt dat buiten de maatschappelijke maatstaf is gehandeld.³³ Het begrip corruptie wordt in deze scriptie gedefinieerd als het overtreden van de maatschappelijke maatstaf (i.e. algemeen geldende regels) vanwege het nastreven van een eigen (deel)belang. Corruptie kan vaak pas onderzocht worden als het in het openbaar tot een conflict leidt: een schandaal. In tegenstelling tot een gewoon politiek debat veroorzaakt een schandaal meer publieke verontwaardiging. Vaak laat de mate van verontwaardiging over een corruptieschandaal onvrede zien dat zich over een langere periode heeft ontwikkeld.³⁴

Corruptieschandalen of debatten over integriteitsschendingen vertellen ons veel over bredere veranderingen. De casus InHolland vertelt meer over het karakter van een politiek-bestuurlijke context waarin NPM-waarden belangrijker zijn geworden maar ook botsen met andere (oudere) waarden. Historicus Ronald Kroeze stelt dat een corruptiedebat helpt te formuleren wat in een bepaalde (historische) context onder goed bestuur wordt verstaan.³⁵ Een historische benadering accentueert het belang van de sociaal-politieke context bij het vormen van anti-corruptiebeleid.³⁶

Jens Ivo Engels, tevens historicus, betoogt dat anti-corruptie het resultaat is van bepaalde historische ontwikkelingen. Anti-corruptiemaatregelen zijn machtsinstrumenten en beoordelen politiek gedrag.³⁷ Bovendien, in de contemporaine geschiedenis zien we dat in het geval waarbij

³² D.B.R. Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940* (Amsterdam 2013) 7.

³³ Johnston, *Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited*, 1.

³⁴ Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*. 8.

³⁵ Ronald Kroeze, ‘Corruptie in de Nederlandse politieke geschiedenis. De functie van debatten over omkoping, belangenverstrengeling en systeemfalen’ in: C. van Baalen, *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2014: het geld regeert* (Amsterdam 2014) 82.

³⁶ Kroeze, Vitória en Geltner, ‘Introduction: Debating Corruption and Anticorruption in History’, 15-17.

³⁷ Engels, ‘From Early Modern to Modern Times’, 168.

meer anti-corruptiemaatregelen worden geëffectueerd, er ook meer media-aandacht wordt gegenereerd. Het beschrijven van corruptie en vervolgens het implementeren van nieuw anti-corruptiebeleid zorgt voor een toenemende kans op corruptie omdat meer maatregelen resulteren in meer mogelijkheden deze maatregelen te overtreden. Dus ook als gevolg van meer anti-corruptiemaatregelen kan corruptie meer zichtbaar worden, wat weer leidt tot schandalen en nieuw debat, aldus Engels.³⁸ Dat maakt het stelselmatig ontwerpen van anti-corruptiemaatregelen met het idee corruptie uit te dammen dubbelzinnig.

Ook vanuit de bestuurskundige hoek is er aandacht voor een contextuele benadering. De Graaf onderschrijft het belang van een contextuele benadering van corruptie omdat verschillende contexten om verschillende beleidsmaatregelen vragen. Hij stelt dat er nog maar weinig gevalstudies van recente casus zijn gedaan en benadrukt het belang van casuïstisch onderzoek.³⁹ In dit onderzoek zal op grond van het voorgaande vanuit een contextuele focus naar de casuïstiek worden gekeken, dat wil zeggen, een corruptieschandaal wordt niet als iets universeels en tijdonafhankelijk beschouwd, maar als het gevolg van veranderingen en problemen die in een bepaalde context spelen.

De casus InHolland zelf is nog niet geschiedkundig onderzocht, nadrukkelijk gericht op context en verandering. Er bestaan ook andere vergelijkbare casus, bijvoorbeeld de onregelmatigheden bij onderwijsinstelling Amarantis in 2012.⁴⁰ In deze studie is echter gekozen voor InHolland vanwege het grootschalige publieke debat over het schandaal, dat plaatsvond naar aanleiding van de publicatie in *De Volkskrant*. Ten tweede omdat de casus zich afspeelde kort na landelijke politieke aandacht voor rendementsbeleid.⁴¹ De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: In hoeverre is de opkomst van NPM een verklaring voor het ontstaan van debatten over corruptie in het hoger onderwijs, specifiek getoetst aan de casus diplomaafraude bij InHolland in 2010?

De scriptie is opgedeeld in een theoretisch deel, een empirisch hoofdstuk en eindigt met de conclusie. Het eerste deel is historiografisch. Het besteedt aandacht aan drie deelvragen. Ten

³⁸ Jens Ivo Engels, 'From Early Modern to Modern Times', in: Ronald Kroeze, André Vitória en G. Geltner, *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern era* (Oxford 2018) 168.

³⁹ Gjalte de Graaf, 'Causes of Corruption: Towards a contextual Theory of Corruption', *Public Administration Quarterly* 31(1/2) (2007) 39, 76.

⁴⁰ M. J. van Rijn, M. F. A. de Wit en H. van Moorsel, *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis* (Den Haag 2012).

⁴¹ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 31.

eerste de vraag op welke manier NPM in de historiografie kan worden geduid en welke relatie tussen het hoger onderwijs en NPM in de historiografie wordt beschreven. Ten tweede de vraag wat de relatie is tussen NPM en corruptie(risico's) in de historiografie. En ten derde de vraag welke oorzaken de literatuur noemt voor diplomafraude en integriteitsschendingen in het hoger onderwijs. Het tweede deel van de scriptie betreft een gevalstudie van het diplomaschandaal bij InHolland. Het beantwoordt drie deelvragen. Allereerst de vraag welke bestuurlijke waarden een rol spelen in het onderzoeksrapport van de Commissie-Leers. Daarnaast de vraag welke bestuurlijke waarden een rol spelen bij de Commissie. Ten slotte de vraag welke opvattingen we terugzien in de mediaberichtgeving over het diplomaschandaal bij InHolland. Deze laatste deelvraag is opgedeeld in twee hoofdstukken over respectievelijk de berichtgeving voor de publicatie van het rapport-Leers en de berichtgeving daarna. Daarmee blijft de structuur van de scriptie chronologisch. Het media-onderzoek zal zich hoofdzakelijk baseren op *De Volkskrant* en de *NRC* omdat zij respectievelijk de mistanden aan de kaak stelden en uitvoerig berichtten over het diplomaschandaal. Het *oral history*-onderzoek bestaat uit twee interviews met oud-commissievoorzitter Gerd Leers en oud-commissielid Henno van Horssen. In de conclusie zal de hoofdvraag ten slotte worden beantwoord.

1.3 Bronnen en methodologie

Corruptieschandalen zijn in wezen conflicten tussen waardensystemen en concurrerende idealen van goed bestuur. Dus hoe het eigenlijk zou moeten gaan maar niet is gegaan. Wanneer het over corruptieschandalen gaat, wordt daarom geappelleerd aan debatten tussen actoren met verschillende (tegenstrijdige) visies op goed bestuur.⁴² De bronnen in dit onderzoek betreffen een neerslag van de opvattingen van de verschillende betrokken actoren. Het bronnencorpus bestaat uit het onderzoeksrapport van de Commissie-Leers, twee interviews met als doel onduidelijkheden in het rapport te verhelderen en krantenartikelen uit de database LexisNexis. Het onderzoek van de Commissie-Leers betrof een opdrachtonderzoek uitgezet door het College van Bestuur van InHolland. Het rapport werd door de Commissie geschreven in samenwerking met het adviesbureau Berenschot. In haar onderzoek baseerde de Commissie zich op

⁴² Ronald Kroeze, André Vitória en G. Geltner, 'Introduction: Debating Corruption and Anticorruption in History', in: Ronald Kroeze, André Vitória en G. Geltner, *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern era* (Oxford 2018) 5-6.

documentenanalyse, dossieronderzoek en interviews met betrokkenen bij InHolland. Na de analyse van het rapport zijn twee resonantiegesprekken gevoerd met oud-voorzitter Gerd Leers en oud-commissielid Henno van Horssen. De oud-Commissieleden hebben onderling contact gehad en gaven aan dat Leers en Van Horssen namens de Commissie konden spreken.

Het archief van LexisNexis bestaat uit regionale, nationale en internationale kranten. In de periode 2010-2011 bevatte de database onder andere de *NRC*, *Het Parool*, *De Volkskrant* en *De Telegraaf*. Er is in twee tijdvakken naar relevante mediapublicaties gezocht. Ten eerste het tijdvak juli 2010 – december 2010 toen het onderzoek van de Commissie-Leers werd gepubliceerd en besproken. Ten tweede het tijdvak april 2011 – mei 2011 toen het onderzoeksrapport van de Onderwijsinspectie werd gepubliceerd en besproken. Omwille van het genereren van zoveel mogelijk relevante artikelen is een trefwoordencombinatie⁴³ ontwikkeld op basis van de analyse van het rapport-Leers. Vervolgens is gebruik gemaakt van de relevantiesortering van LexisNexis. Dit brengt de limitatie mee dat niet alle berichtgeving is geëxploreerd omdat het aantal treffers te hoog was. De relevantiesortering van LexisNexis wordt bepaald door het aantal trefwoorden, het aantal verschillende trefwoorden die in de tekst staan, de positie van de trefwoorden (trefwoorden in het begin zijn belangrijker dan aan het einde van een artikel) en de trefwoorden in vergelijking met de indexering van het artikel. Per tijdvak zijn steeds de eerste honderd relevante artikelen meegenomen. Deze artikelen zijn vervolgens gescreend op relevantie voor de analyse van bestuurlijke waarden.

⁴³ (Diplomafraude OR diplomaschandaal OR diploma OR onregelmatigheden OR corruptie OR alternatief afstudeertraject) AND (InHolland OR hogeschool InHolland OR hogeschool OR InHolland Haarlem OR MEM OR Media en Entertainment Management OR Leers OR Commissie Leers OR rapport-Leers OR hoger onderwijs)

2. New Public Management en het hoger onderwijs

NPM is een veel besproken onderwerp in de literatuur. Dit hoofdstuk bespreekt, naast historisch onderzoek, bestuurskundige, politicologische en politiek-filosofische literatuur. De volgende vraag staat centraal: Op welke manier wordt NPM in de historiografie geduid en welke relatie tussen hoger onderwijs en NPM wordt beschreven? Het hoofdstuk is in de kern diachronisch gestructureerd met het oog op veranderende opvattingen in de literatuur. De historische ontwikkeling van NPM zal eerst worden behandeld. Hierbij wordt respectievelijk aandacht besteed aan de oorsprong van NPM, de bestuurlijke waarden die bij NPM horen en de implicaties van het introduceren van deze nieuwe bestuurlijke waarden. Ten slotte zal de relatie tussen NPM en het hoger onderwijs worden besproken.

2.1 De historiografie van New Public Management

Wanneer in de literatuur aan NPM wordt gerefereerd, wordt nagenoeg altijd aan Christopher Hood geappelleerd. Hood is in de jaren negentig één van de eersten die in zijn onderzoek aandacht besteedt aan NPM. Hood laat de NPM-stroming in de jaren tachtig beginnen. Hij verdeelt NPM in zeven kernelementen. NPM zou zich kenmerken door 1) veel macht aan managers toe te kennen, 2) een grote prestatiegerichtheid na te streven, 3) nadruk te leggen op output, 4) kleine organisatie-eenheden, 5) competitie, 6) bedrijfsmatig denken en 7) budgetdiscipline.⁴⁴ De term NPM introduceerde Hood om de paradigmaverandering in het openbaar bestuur op een generieke manier te duiden. NPM is volgens hem niet te reduceren tot één specifieke gebeurtenis, maar kan worden beschouwd als de historische ontwikkeling waarin het openbaar bestuur langzamerhand steeds bedrijfsmatiger werd georganiseerd. NPM is in dit licht een overkoepelende term voor een set theoretische principes en een concrete vorm van bestuur.⁴⁵ Maar naar welke specifieke theoretische principes en praktijken wordt in de historiografie verwezen? En wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de auteurs die NPM hebben geduid?

⁴⁴ Christopher Hood, 'A Public Management For All Seasons?', *Public Administration* 69 (1991) 4-5.

⁴⁵ Christopher Hood, 'The "New Public Management" In The 1980s: Variations on a Theme', *Accounting Organizations and Society* 20(2/3) (1995) 94.

Andrew Dunsire stelt dat de ontwikkeling waarbij NPM meer invloed krijgt in de jaren tachtig in eerste instantie nadrukkelijk in de praktijk plaatsvond.⁴⁶ De Verenigde Staten (VS) en het Verenigd Koninkrijk (VK) kunnen worden beschouwd als de grondleggers van de NPM-ontwikkeling. Vervolgens begonnen Nieuw-Zeeland en Australië eveneens NPM en vergelijkbare bestuursvormen te implementeren. Het succes in deze landen inspireerde voorts de hervormingsagenda's in andere landen.⁴⁷ Dit suggereert dat NPM initieel een bestuurlijke praktijk is. Dunsire impliceert hier tevens dat NPM oorspronkelijk een Westers fenomeen is.

In de historiografie zijn verschillende (Westerse) landen onder de loep genomen, bijvoorbeeld het VK. Alan Doig en John Wilson refereren aan het *Nolan Committee* om de bestuurlijke verandering gerelateerd aan NPM in het VK te duiden. het *Nolan Committee* is een adviesorgaan voor de Britse overheid. De commissie stelde in 1995 vast dat er een verandering van publieke waarden plaatsvond en waarschuwde voor de mogelijke risico's ervan. Managementwaarden die doorgaans alleen in de private sector prevaleerden, begonnen een steeds dominantere rol te spelen in de publieke sector.⁴⁸ Hiermee werd gerefereerd aan de opkomst van NPM. Doig en Wilson stellen dat deze verandering gelegitimeerd werd door de veronderstelling dat publieke verantwoording beheersbaarder zou worden, verspilling bij (semi)publieke organisaties tegen zou worden gegaan en procedurele beperkingen zouden worden verminderd. Zij integreren deze verandering in het kader van NPM, waarbij het volgens Doig en Wilson in het VK in de jaren negentig concreet gaat om het privatiseren van publieke diensten, meer marktonderzoek door de overheid en het stimuleren van een sterkere aanbestedingsconcurrentie. Doig en Wilson zien in deze ontwikkeling twee toonaangevende NPM-componenten terug, namelijk een structuurverandering (waaronder meer onderlinge concurrentie) en een managementverandering (waaronder meer hands-on management).⁴⁹

Er wordt in de historiografie ook aandacht besteed aan de politiek-bestuurlijke verandering in Nederland omtrent de jaren tachtig en negentig. Volgens Ronald Kroeze en Sjoerd Keulen introduceerden de kabinetten-Lubbers (1982-1994) een nieuwe nuchtere en zakelijke consensusstijl. Premier Lubbers werd beschouwd als 'manager in de politiek'. Lubbers

⁴⁶ Andrew Dunsire, 'Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint' *Public Administration* 73 (1995) 21.

⁴⁷ Gernod Gruening, 'Origin and theoretical basis of New Public Management' *International Public Management Journal* 4 (2001) 2.

⁴⁸ Alan Doig and John Wilson, 'What Price New Public Management?' *The Political Quarterly Publishing* 69(3) (1998) 267.

⁴⁹ Doig and Wilson, 'What Price New Public Management?', 269.

kon internationaal op veel respect rekenen, mede omdat ook in landen als België, Denemarken, Duitsland, het VK en de VS ‘managers’ aan de macht kwamen die elkaars zogenaamde *best practices* overnamen. Kroeze en Keulen wijzen erop dat nieuwe managementconcepten en inzichten die in het bedrijfsleven waren ontwikkeld werden gebruikt om de overheid te veranderen, vaak met behulp van (oud)consultants. Er werd in deze periode zelfs van de “BV Nederland” gesproken door de staatssecretaris van Verkeer Neelie Smit (VVD). Kroeze en Keulen stellen dat NPM in die periode een politiek-cultuur fenomeen werd in Nederland. Populaire managementliteratuur werd bijvoorbeeld in het Nederlands vertaald. De bestseller *Reinventing government* van David Osborne en Ted Gaebler (1992) waarin werd gepleit voor meer bedrijfsmatigheid in de publieke sector had bijvoorbeeld enorme impact.⁵⁰ Osborne en Gaebler raadden ambtenaren aan ondernemend te denken en de overheid te beperken tot de kerntaken.⁵¹ Gaebler werd door Minister van Binnenlandse Zaken Ed van Thijn (PvdA) voor een symposium met tweehonderd ambtenaren naar Nederland gehaald. Ook gingen veel parlementariërs tijdens het zomerreces op stage bij Nederlandse bedrijven, om van managers te leren. Daarnaast wijzen zij erop dat veel bestuurders aanvankelijk wel uit het bedrijfsleven kwamen. Zo namen in het kabinet-Lubbers I veel mensen uit het bedrijfsleven zitting, maar het aantal politici dat afkomstig was uit het bedrijfsleven na dit kabinet nam af.⁵² Er ontstond daardoor een type bestuurder, vaak zonder echte ervaring in het bedrijfsleven, die overheidsorganisaties gingen leren hoe ze de nieuwste managementprincipes konden implementeren.⁵³ Het gevolg hiervan was dat een bestuurlijke mengvorm ontstond: van oudere (Weberiaanse) waarden en nieuwere (NPM-)waarden.

NPM heeft ook een intellectuele, theoretische oorsprong. Hood suggereert dat NPM zijn intellectuele oorsprong kent in de zogenoemde *public choice doctrines* die opkwamen in de jaren vijftig en in managementdoctrines uit de jaren tachtig.⁵⁴ Andere auteurs onderschrijven dit standpunt.⁵⁵ De eerste intellectuele oorsprong, *public choice theory*, is academisch van aard. De

⁵⁰ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York 1992).

⁵¹ Keulen, *Monumenten van beleid*, 238-239.

⁵² Kroeze en Keulen, ‘Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben’, 102-105.

⁵³ S.J. Keulen en R. Kroeze, ‘De universiteit is er voor onderwijs en onderzoek, niet voor de winst’, *Socialisme en Democratie* 69(7-8) (2012) 19.

⁵⁴ Hood, ‘A Public Management For All Seasons?’ 5-6.

⁵⁵ Rita Mae Kelly, ‘An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management’ *Public Administration Review* 58(3) (1998) 202.

tweede intellectuele oorsprong is praktisch van aard, naar voorbeeld van managementprincipes uit het bedrijfsleven. Peter Aucoin betoogt dat *public choice theory* het primaat legt bij de kerntaken van de overheid in tegenstelling tot een grootschalige bureaucratie. Deze theoretische benadering veronderstelt dat ambtenaren in het nastreven van hun belangen soms afwijken van de belangen van de gekozen politicus. Deze politicus zou slechts minimale capaciteit hebben om ambtenaren bij te sturen wat resulteert in een afnemende politieke macht. In de literatuur over de *public choice theory* wordt gepleit voor een verandering waarbij de politicus weer meer macht krijgt over budget en beleid.⁵⁶

De tweede theoretische oorsprong van NPM baseert zich op managementdoctrines. Het idee dat moderne complexe organisaties hun doelen beter kunnen verwezenlijken door middel van slimme managementstructuren, die bureaucratisering in organisaties doen terugdringen, staat centraal. Door deze nieuwe structuren te implementeren zouden organisatie-resources efficiënter gebruikt kunnen worden, meer productiviteit worden gegenereerd waardoor meer diensten kunnen worden geproduceerd en zou door dichterbij de missie van de organisatie te staan meer effectiviteit (toenemende doeltreffendheid) worden gecreëerd.⁵⁷ De weerspiegeling van NPM-eigenschappen in deze twee doctrines is evident. Denk aan een scherpe focus op efficiëntie en de grote nadruk op productiviteit (oftewel meer output). In de historiografie bestaat echter debat over de vraag of deze twee doctrines daadwerkelijk de kernfundamenten zijn van NPM of dat er nog andere fundamentele doctrines ten grondslag aan NPM liggen.

Volgens Gernod Gruening is NPM's oorsprong duiden door middel van *public choice doctrines* en managementdoctrines een conventionele maar ook gedateerde benadering.⁵⁸ Gruening nuanceert de conventionele veronderstelling door drie hypothesen te presenteren. De eerste hypothese stelt dat NPM's intellectuele oorsprong niet louter gebaseerd is op de formule van *public choice doctrines* gecombineerd met managementdoctrines. Gruening incorporeert *management theory, classical public administration, neoclassical public administration, policy analysis, principal-agent theory, property-rights theory, the neo-Austrian school, transaction-cost economics* en *new public administration* in de formule. De bestuurders die NPM

⁵⁶ Peter Aucoin, 'Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums' *Governance: an International Journal of Policy and Administration* 3 (1990) 116-117.

⁵⁷ Ibidem, 117-118.

⁵⁸ Gruening publiceerde zijn artikel in 2001. Er wordt hierna niet meer uitgebreid stilgestaan bij de oorsprong van NPM.

onderschreven en implementeerden lieten zich beïnvloeden door een of meer van deze theorieën, bijvoorbeeld doordat wetenschappers ze geprioriteerd aanbevolen, aldus Gruening. Hypothese twee en drie veronderstellen respectievelijk dat deze theorieën *an sich* niet nieuw zijn, maar dat de combinatie van theorieën en de daaropvolgende hervormingen wel degelijk nieuw waren in het openbaar bestuur.⁵⁹

Luidt NPM nu een nieuw paradigma in of niet en zo ja wat was dan het oude paradigma? In de literatuur is sprake van consensus over dit vraagstuk. Er wordt verondersteld dat NPM inderdaad een paradigmaverandering teweeg heeft gebracht. Volgens John Kamensky zouden de klassieke bestuurlijke waarden zoals hiërarchische controle, specialisatie en heldere regels zijn vervangen door NPM-waarden. Hij constateert dat deze verandering in een grote variëteit aan landen plaats had.⁶⁰ Jesper Rosenberg Hansen en Ewan Ferlie stellen eveneens vast dat de veranderingen die NPM teweegbracht in verschillende landen op verschillende manieren plaatsvond. Zij voegen daar aan toe dat de aan NPM gerelateerde veranderingen ook per sector verschilden.⁶¹ Janine O’Flynn onderschrijft de waardenverandering eveneens. Volgens O’Flynn vond een omwenteling plaats van het klassieke Weberiaanse bureaucratische model naar een bedrijfsmatig bestuurlijk model.⁶² In het Weberiaanse model werd bureaucratie als de meest rationele en efficiënte manier van organiseren beschouwd wat haaks staat op een belangrijk NPM-kenmerk, namelijk het uitbesteden van overheidstaken.⁶³ Het openbaar bestuur moet in het Weberiaanse model handelen naar een heldere set regels en procedures. Dit staat in contrast met besturen op grond van persoonlijke voorkeur, bijvoorbeeld in het verband van hands-on management.⁶⁴ Het Weberiaanse bestuursmodel kenmerkt zich door waarden waarvan rechtmatigheid, deskundigheid, onafhankelijkheid en gehoorzaamheid toonaangevend zijn. Waarden zoals doelmatigheid (of efficiëntie), dienstbaarheid, openheid, aanvaardbaarheid en profijtelijkheid zijn meer verwant aan NPM.⁶⁵

⁵⁹ Gruening, ‘Origin and theoretical basis of New Public Management’, 17-19.

⁶⁰ John M. Kamensky, ‘Role of the “reinventing government” movement in federal management reform’ *Public Administration Review* 56 (1996) 250-251.

⁶¹ Jesper Rosenberg Hansen en Ewan Ferlie, ‘Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations’, *Public Management Review* 18(1) (2016) 2-3.

⁶² O’Flynn, ‘From New Public Management to Public Value’, 354.

⁶³ Jos C.N. Raadschelders, *Handbook of Administrative History* (New Brunswick 1998) 112.

Jouke de Vries en Marcel van Dam, ‘Politiek-bestuurlijk management’, in: Jouke de Vries en Marcel van Dam, *Een blik achter de gouden muur. Politiek-bestuurlijk management* (Alphen aan den Rijn 1998) 16.

⁶⁴ Sam Whimster, *The Essential Weber. A Reader* (London 2004) 247.

⁶⁵ Van den Heuvel, Huberts en Verbek, *Het morele gezicht van de overheid*, 154-155.

Een belangrijk kenmerk van NPM om in ogenschouw te nemen, is dus de set bedrijfsmatige waarden die het met zich mee brengt. In de historiografie wordt nadrukkelijk stilgestaan bij de conflictueuze implicaties van deze bedrijfsmatige waarden voor klassieke bestuurlijke waarden. Volgens Jan-Erik Lane brengt marktgeoriënteerd besturen voor- en nadelen met zich mee. Drie prominente voordelen zijn volgens hem het strikter meten van output en outcome, een groter bewustzijn van kosten en meer competitie bij het produceren van overheidsdiensten. Belangrijke nadelen die Lane noemt zijn een zekere onverschilligheid ten opzichte van bepaalde klassiek Weberiaanse waarden omdat ze ontastbaar en onmeetbaar zouden zijn. Denk hierbij aan waarden zoals gelijke behandeling, transparantie, rechtmatigheid en voorspelbaarheid. Bovendien zou NPM volgens Lane opportunistisch gedrag veroorzaken.⁶⁶ In dit licht kan gesteld worden dat de klassieke Weberiaanse bestuurswaarden door NPM onder druk komen te staan.

Zeger van der Wal, Gjalt de Graaf en Karin Lasthuizen borduren hierop voort en suggereren dat NPM-waarden uit de publieke en de private sector met elkaar heeft verweven. Daarnaast stellen ze dat een te grote nadruk op bedrijfsmatige waarden ten koste gaat van belangrijke waarden die noodzakelijk zijn voor de publieke sector.⁶⁷ Een dergelijk verwijt wordt gefundeerd door het feit dat in de beleidsdocumentatie NPM-terminologie de boventoon gaat voeren. NPM drukt dominant zijn stempel op de waardensystemen van publieke organisaties. Er bestaat consensus in de historiografie over de veronderstelling dat NPM-waarden een robuust conflict veroorzaken met klassieke bestuurlijke waarden.⁶⁸ Proceswaarden van NPM conflicteren met de klassieke bestuurlijke waarden, bijvoorbeeld efficiëntie komt in conflict met rechtmatigheid.⁶⁹ Naast proceswaarden zijn ook outputwaarden van prominent belang bij NPM, aldus Van den Heuvel, Huberts en Verberk. Het openbaar bestuur moet volgens de NPM-filosofie immers worden beoordeeld op zijn prestaties.⁷⁰ Kortom, de opmars van NPM heeft een conflict van waarden opgeleverd, op meerdere manieren, tussen Weberiaans en bedrijfsmatige

⁶⁶ Jan-Erik Lane, 'Will Public Management Drive Out Public Administration?', *Asian Journal of Public Administration* 16(2) (1994) 147-149.

⁶⁷ Zeger van der Wal, Gjalt de Graaf and Karin Lasthuizen, 'What's Valued most? Similarities and Differences Between the Organizational Values of the Public and Private Sector', *Public Administration* 86(2) (2008) 465-466.

⁶⁸ John C. Tait, *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics* (CCMD 2000) 30.

⁶⁹ Gjalt de Graaf, Leo Huberts en Remco Smulders, 'Coping With Public Value Conflicts', *Administration & Society* 48(9) (2016) 1107.

⁷⁰ Van den Heuvel, Huberts en Verberk, *Het morele gezicht van de overheid*, 11.

waarden en tussen output en proceswaarden.

Het is echter niet zo dat NPM de rechtstatelijke beginselen heeft getorpedeerd, maar in de Nederlandse context kan geconcludeerd worden dat door de NPM-waarden, de ambtenaar niet meer kan terugvallen op de klassieke ambtelijke codes. De beginselen van rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, onbevooroordeeldheid, onpartijdigheid, loyaliteit, rechtvaardigheid, voorspelbaarheid, hiërarchie en discipline zijn door de opmars van NPM sterk gerelativeerd. De bedrijfsmatige waarden zakelijkheid, concurrentie, competitie, outputmeting, risicogedrag, contractmanagement, belang van de eigen organisatie, flexibiliteit, employability, doeltreffendheid, efficiëntie en innovatie gaan de concurrentie aan met het klassieke Weberiaanse waardensysteem.⁷¹

Al met al kan worden gesteld dat NPM in eerste instantie een bestuurlijke praktijk is. Nieuwe proces- en outputwaarden geïnspireerd door het bedrijfsleven begonnen vanaf de jaren tachtig een prominente rol te spelen in het openbaar bestuur. NPM's theoretische oorsprong ligt in managementdoctrines en een combinatie van academische theorieën. Deze nieuwe combinatie van principes bracht een nieuw paradigma tot stand. Het gevolg was dat de klassieke Weberiaanse bestuurlijke waarden onder druk kwamen te staan. NPM torpedeert deze waarden niet, maar relativeert ze en maakt ze onderhevig aan een bundeling van bedrijfsmatige waarden. De verschuiving en de mengvorm die zo ontstaat, is een voedingsbodem voor waardenconflicten. Dit wordt in de historiografie beschouwd als de grote implicatie van NPM in het openbaar bestuur.

2.2 New Public Management in het hoger onderwijs

NPM inspireerde hervormingen in het openbaar bestuur en tevens in het hoger onderwijs, bestaande uit het hoger beroepsonderwijs (hbo), het wetenschappelijk onderwijs (wo) en de open universiteiten (ou). Sommige auteurs verbinden NPM expliciet aan veranderingen in het hoger onderwijs.⁷² Vaker worden bepaalde ontwikkelingen in het hoger onderwijs in het kader van NPM-denken impliciet beschreven. De context waarin het hoger onderwijs in Nederland werd georganiseerd, veranderde aan het einde van twintigste eeuw. Rendement begon bijvoorbeeld

⁷¹ Van den Heuvel, Huberts en Verbek, *Het morele gezicht van de overheid*, 57.

⁷² Lorenz, 'If You're So Smart, Why Are You under Surveillance?', 599-629.

een steeds prominentere rol te spelen. Met budgettaire middelen zoveel mogelijk rendement genereren werd de nieuwe doel-middel logica. Maar hoe wordt de nieuwe, dominante positie van deze logica verklaard? En welk effect had dit op het hoger onderwijs?

Deze vragen kunnen worden beantwoord door in te zoomen op de bredere politieke context. De periode voor NPM's intreden was die van de verzorgingsstaat. Langzamerhand werd deze manier van organiseren echter onbetaalbaar. De keynesiaanse aanpak ging failliet, de democratisering mislukte en in 1973 en 1979 vonden de oliecrises plaats. Het gevolg was dat financieel-economische argumenten alsmaar belangrijker werden in het politieke debat. Deze nieuwe argumentatie verankerde in het beleid van de kabinetten-Lubbers (1982-1994). Lubbers formuleerde een antwoord voor de problematiek van de verzorgingsstaat. Het kwam er ruwweg op neer dat Lubbers de (semi)publieke sector bedrijfsmatig ging organiseren.⁷³ Beleid werd steeds meer ontworpen op grond van harde financiële becijfering. Ook werden overheidstaken allengs meer commensurabel (vergelijkbaar met elkaar). Naarmate financiële gegevens de maatstaf werden, begon het openbaar bestuur financiële redenering meer als realiteit te beschouwen. Volgens Chris Lorenz werd deze financiële manier van redeneren ook dominant in het hoger onderwijs. Hij stelt dat NPM in het hoger onderwijs bijdroeg aan een toenemende vraag naar meetbaarheid, een grote nadruk op kwantitatieve output, en een miskennis van de verschillen tussen de publieke en de private sector.⁷⁴ Frank Ankersmit suggereert dat door voornamelijk de kosten van het hoger onderwijs in ogenschouw te nemen, de focus op wat onderwijs eigenlijk is, welke doelen ermee worden gediend en waar het verschil ligt tussen goed en slecht onderwijs, versluiert. In plaats van deze bestanddelen te belichten, legde NPM het accent op de financiële logica, het discours van de markt en de omarming van marktcriteria.⁷⁵

De NPM-filosofie vertaalde zich in concrete beleidsveranderingen. Er kan worden gesteld dat de eerste belangrijke bestuurlijke verandering met betrekking tot aan NPM gerelateerde beleidsvormen plaatsvond in 1985, met het verschijnen van de beleidsnota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (HOAK) onder kabinet-Lubbers I. De nota richt zich op het bestuursstructuur bij het hbo, het wo en de open universiteiten (ou).⁷⁶ In de nota wordt de

⁷³ Kroeze en Keulen, 'Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben', 102.

⁷⁴ Lorenz, 'If You're So Smart, Why Are You under Surveillance?', 613-614.

⁷⁵ Frank Anker en Leo Klinkers, 'Inleiding', in: Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008) 9-12.

⁷⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*, 5.

veranderende opvatting over de rol van de overheid (een kleinere, minder interveniërende overheid) expliciet genoemd. De intentie van het beleid is de beperkingen die de overheid aan hoger onderwijsinstellingen oplegt door middel van deregulering terugbrengen tot het strikt noodzakelijke. De HOAK stelt een zelfregulering-systeem voor het hoger onderwijs. Instellingen zijn zelfverantwoordelijk voor de kwaliteit van hun onderwijs.⁷⁷ De overheid wilde met het introduceren van de HOAK meer afstand nemen tot de regulering van hoger onderwijsinstellingen.⁷⁸ Dit nieuwe bestuursinstrumentarium van de HOAK-nota werd niet wettelijk verankerd. Het bestuurlijke model moest binnen de bestaande wettelijke kaders worden gerealiseerd.⁷⁹ Duidelijk is dat de HOAK veel individuele vrijheid voor hoger onderwijsinstellingen teweegbracht.

David Baneke duidt de marktgerichte organisatievorm die in deze periode tot stand kwam expliciet als NPM. Het nieuwe, bedrijfsmatige managementmodel werd in de jaren negentig verder verankert door middel van de wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB, 1997).⁸⁰ De HOAK-filosofie speelde een belangrijke rol bij het doorvoeren van de MUB. Jo Ritzen (PvdA) - minister van Onderwijs en Wetenschappen (OW), daarna minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) in Kabinet-Lubbers III en vervolgens minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) in Kabinet-Kok I (Paars I) - organiseerde in 1990 een reeks besloten conferenties waar werd gedebatteerd over de universitaire bestuursorganisatie. Later zou de minister wederom aandacht besteden aan mogelijke hervormingen in de universitaire bestuursorganisatie, onder andere in een beleidsnotitie (1992).⁸¹ Uiteindelijk mondde deze wilsvorming in 1997 uit in de MUB.

Het doel van deze nieuwe wet was de kwaliteit van de primaire organisatieprocessen te verhogen, de bestuurskracht te versterken en meer zelfstandigheid te creëren. Om deze doelstellingen te realiseren werd in het nieuwe wettelijk kader de mogelijkheid geboden voor integraal management op alle niveaus, een sterkere positie voor de uitvoerende bestuursorganen (en een zwakkere positie voor de raden), meer keuzemogelijkheden en eigen inzicht voor

⁷⁷ Ibidem, 17.

⁷⁸ Harry de Boer and Leo Goedegebuure, "modern" governance and codes of conduct in Dutch higher education' *Higher Education Research & Development* 26(1) 47-48.

⁷⁹ Harry Fokke de Boer, *Institutionele verandering in professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet 'Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie' (MUB)* (Enschede 2003) 51.

⁸⁰ Baneke, 'Sterrenkunde na Oort', 30, 34.

⁸¹ De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie*, 53-54.

universiteiten, een nieuw bestuursorgaan ‘de raad van toezicht’ en ontnemen van de wettelijke grondslag van universitaire vakgroepen.⁸² De MUB zorgde ervoor dat het universitaire bestuur werd geprofessionaliseerd. Dat betekende dat het bestuur werd overgedragen aan professionele bestuurders, oftewel managers. Het wetenschappelijk personeel verloor invloed met het introduceren van de MUB. De rector magnificus was in veel gevallen de enige hoogleraar in het hoogste bestuursorgaan van de universiteit.⁸³ Daarnaast werden universiteiten gestimuleerd om samenwerkingsverbanden met bedrijven en andere organisaties op te zetten, actief studenten te werven en om profijt te halen uit onderzoeksresultaten.⁸⁴ De memorie van toelichting van de wetwijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) die gepaard ging met het intreden van de MUB, toont dat deze bovenstaande kenmerken sterk analoog zijn aan de bestuursorganisatie van het hbo.⁸⁵

Inmiddels is de MUB meerdere keren geëvalueerd, onder andere door de universiteiten en door de Beleidsonderzoek & -Advies Groep. Deze evaluatieonderzoeken concluderen dat het invoeren van integraal management met name op de hogere bestuursniveaus goed heeft uitgepakt. Echter, op het laagste niveau van vakgroepen, secties, afdelingen etc. creëerde de MUB veel onzekerheden en onduidelijkheid. Daarnaast zouden verantwoordingsrelaties onder de MUB ondoorzichtig zijn. Daar tegenover staat dat onder de MUB de bestuurlijke verantwoordelijkheden werden gecentreerd bij een kleiner aantal bestuurders en het daarmee helderder werd wie eindverantwoordelijk was voor bestuur en beheer. Dit gaat echter over de hogere bestuursniveaus en niet over de organisatiebrede verantwoordingsrelaties. Ook zou onder het regime van de MUB het slecht gesteld zijn met de medezeggenschap op universiteiten. De intentie van de MUB was sowieso dat de formele invloed van de raden beperkt zou worden, maar in de praktijk blijkt ook dat de raden vaak niet serieus worden genomen.⁸⁶ Deze punten schetsen een beeld van een bestuursorganisatie die niet geheel feilloos in elkaar steekt. Anders gezegd, er bestaat bewustzijn van de issues die gepaard gaan met de MUB.

⁸² De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie*, 56-57.

⁸³ Keulen en Kroeze, ‘De universiteit is er voor onderwijs en onderzoek, niet voor de winst’, 19.

⁸⁴ Baneke, ‘Sterrenkunde na Oort’, 34.

⁸⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie)* (Den Haag 1996) 17-18.

⁸⁶ De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie*, 62-64, 178.

Het naar voorbeeld van NPM organiseren van het hoger onderwijs is ook op dit moment onder de aandacht. De maagdenhuis bezetting in 2015 bij de Universiteit van Amsterdam stelde het rendementsbeleid op de universiteit aan de kaak. Ook het recente ontslag van historicus Eelco Runia bij de Rijksuniversiteit Groningen wakkerde het debat over het zogenaamde rendementsdenken op de universiteiten aan. Op 10 april 2018 organiseerde *NRC Handelsblad* een bijeenkomst waar bestuurders, politici en studenten met elkaar debatteerden over de huidige stand van zaken op de Nederlandse Universiteiten. De vorige alinea's plaatsen dit huidige debat in historisch perspectief. Met het intreden van de HOAK en met name de MUB werd het marktgericht organiseren van het hoger onderwijs realiteit.

3. Corruptierisico's en New Public Management

In de historiografie wordt NPM in verband gebracht met de komst van nieuwe risico's op corruptie en nieuwe schandalen en debatten over corruptie. Er zouden volgens sommigen corruptierisico's ontstaan door (semi)publieke organisaties op een bedrijfsmatige manier te besturen. Anderen stellen juist dat NPM corruptie indamt of dit in ieder geval zou moeten doen. Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag: wat is de relatie tussen NPM en corruptie(risico's) als we kijken naar de historiografie?

3.1 Corruptiedebatten over bedrijfsmatigheid in de publieke sector

Tegen het einde van de twintigste eeuw wordt NPM regelmatig in verband gebracht met corruptiedebatten. Volgens Mark Bovens gaat het om een vorm van corruptiedebatten met een nieuw signatuur. Deze debatten gaan over zakengeschenken, zakenreizen en andere extraatjes; de verkoop van gemeentelijke kampeerterreinen aan ambtenaren; de commerciële exploitatie van het Amsterdamse politieopleidingscentrum; het aanbesteden van gemeentelijke catering; bonussen en salarisverhogingen voor top ambtenaren; bestuurders van publieke organisaties die contracten afsloten met bedrijven waarbij ze persoonlijk betrokken waren. Ook moet worden gedacht aan een casus zoals de reeks schandalen in Limburg begin jaren negentig, waarbij tientallen bestuurders nauwe banden onderhielden met regionale aannemers en wegenbouwers. De casus houden volgens Bovens verband met de nieuwe ontwikkelingen in de publieke sector: privatisering, uitbestedingen van publieke taken, publiek-private samenwerkingsverbanden en de introductie van managementmodellen. Als zodanig vallen deze ontwikkelingen onder NPM.⁸⁷ Kortom, de praktijk weerspiegelt een historische verandering van de focus van corruptiedebatten (over het algemeen debatten over het misbruiken van de publieke functie voor privaat gewin) aan het einde van de twintigste eeuw. Debatten over het bedrijfsmatig organiseren van de overheid begonnen hun stempel te drukken op corruptiedebatten. Hoe kunnen deze debatten verder worden gekarakteriseerd?

Tijdens veel van deze schandalen stond de vraag centraal welke rol marktgericht beleid zou mogen spelen in de publieke sector. Concreet: welke rol mogen marktwaarden spelen in de

⁸⁷ Bovens, 'The Integrity of the Managerial State', 128.

(semi)publieke sector? Mogen (semi)publieke organisaties winst maken? En mogen ambtenaren bijverdienen door hun professionele vaardigheden op de markt aan te bieden? Het zijn vragen over publieke en bestuurlijke waarden en normen. Doordat de opmars van NPM-waarden in het openbaar bestuur nu begon op te vallen, ontstond er debat over de veranderende opvattingen over goed bestuur.⁸⁸ Na nieuwe schandaaltjes en debatten erover, kwam er ook meer aandacht voor de relatie tussen NPM en bestuurlijke integriteit.⁸⁹ De voornoemde vragen richten zich nadrukkelijk niet op de juridische dimensie van het debat, maar des te meer op de morele dimensie, een duidelijk kenmerk van een corruptiedebat.

3.2 Corruptierisico's als gevolg van New Public Management

Rondom de eeuwwisseling komen studies naar de relatie tussen NPM en corruptie van de grond. De historiografie over dit onderwerp kenmerkt zich door een debat over de vraag of het introduceren van een bedrijfsmatig bestuursmodel in de publieke sector leidt tot meer integriteitsschendingen. Hierbij nemen sommige auteurs het standpunt in dat NPM in zijn algemeenheid de kans op corruptie zal vergroten omdat de interactie tussen de publieke en de private sector zal toenemen.⁹⁰ Anderen stellen dat er geen empirisch bewijs is en dat de opkomst van bedrijfsmatige waarden in het openbaar bestuur niet automatisch tot meer corruptie heeft geleid.⁹¹ Daar tegenover staat dat NPM wel om nieuwe besluitvormingsrichtlijnen zou vragen die ambtenaren moeten helpen bij het maken van integere beslissingen.⁹² Oftewel, de historiografie duidt op de mogelijke implicaties die NPM kan hebben voor risico's op corruptie(schandalen).

Er zijn in de historiografie ook stelligere standpunten te onderscheiden. O'Flynn impliceert dat het ondermijnen van de klassieke bestuurlijke waarden door NPM de kans op corruptie vergroot. Volgens O'Flynn gaat NPM gepaard met een toename van competitie tussen organisaties vanwege beperkte middelen. Daarnaast veroorzaakt NPM conflicten tussen individuele voorkeuren en het publieke belang. Ten derde creëert NPM een erosie van

⁸⁸ Bovens, 'The Integrity of the Managerial State', 129.

⁸⁹ Van den Heuvel e.a., *Het morele gezicht van de overheid*, 158-159.

⁹⁰ Frederickson, *The Spirit of Public Administration*.

⁹¹ A. Lawton, 'Social Enterprise and the Public Services Manager', in: L. W. J. C. Huberts and J. H. J. van den Heuvel, *Integrity at the Public-Private Interface* (Maastricht 1999) 69.

⁹² S. Cohen and W. B. Eimicke, *The Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government* (San Francisco 2002) 233-235.

verantwoording (i.e. het wordt onder NPM minder helder welke actor verantwoordelijk kan worden gesteld) door fragmentatie en een toename van risicovol gedrag, aldus O'Flynn.⁹³

Ook Sandra van Thiel en Frans L. Leeuw zien de kans op corruptie toenemen door NPM. Ze stellen dat NPM leidt tot een zogenaamde prestatie-paradox vanwege de grote nadruk op meetbaarheid. Van Thiel en Leeuw halen een Amerikaans voorbeeld aan, waarbij het introduceren van bepaalde prestatiestandaards in het onderwijs leidde tot frauduleus gedrag bij de docenten. Er werd in dit geval een bepaalde (meetbare) standaard vastgesteld voor de lesstof die de Amerikaanse leerlingen moesten beheersen. Het gevolg was dat de leraren de leerlingen gingen helpen om dit doel te halen, en wel op frauduleuze wijze, door exact (in enge zin) te doseren wat leerlingen moesten weten voor het proefwerk. Het curriculum werd zo ingericht dat er met name aandacht werd besteed aan wat leerlingen precies zouden krijgen tijdens het proefwerk. De docenten beschouwden dit niet als fraude, maar als het aanbieden van extra hulp aan hun leerlingen. De oorzaak voor dit geval was simpel. De scores die leerlingen halen bepalen in de VS het budget voor een school, de salarissen van de leraren en de positie van het schoolhoofd. De paradox is dat het meetbaar maken van (school)prestaties, de uiteindelijke prestaties verminderen omdat de stof van het proefwerk letterlijk werd verteld. Dit causale verband zou ook gelden voor NPM in algemene zin, aldus Van Thiel en Leeuw.⁹⁴

Eén van de grootste criticasters van de opmars van NPM, juist omdat het de kans op corruptie vergroot, is George Frederickson. Frederickson constateert dat NPM gepaard gaat met een toename van transacties tussen overheden en uitvoerende partijen, het zogenaamde aanbesteden. Dit verbindt hij vervolgens met de theoretische veronderstelling dat de meeste corruptievormen - zoals omkoping, fraude en het misbruiken van de ambtelijke prestige - zich voordoen als er een transactie plaatsvindt tussen de ambtenaar die publiek geld te besteden heeft en de uitvoerende actor die juist geld, gunsten of invloed zoekt. De link tussen NPM en corruptie is volgens Frederickson daarom snel gelegd.⁹⁵

⁹³ O'Flynn, 'From New Public Management to Public Value', 357, 360.

⁹⁴ Sandra van Thiel en Frans L. Leeuw, 'Productivity in Review. The Performance Paradox in the Public Sector' *Public Performance & Management Review* 25(3) (2002) 273-274.

⁹⁵ H. George Frederickson, 'Public Ethics and the New Managerialism: An axiomatic Theory', in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere, *Ethics in Public Management* (New York 2005) 166, 180.

3.3 New Public Management als corruptie-beperkend

Naast deze kritiek op NPM worden ook de corruptie beperkende mogelijkheden van het bestuursmodel genoemd in de historiografie. Een belangrijk voorbeeld is de toename van transparantie die NPM zou genereren. Peter deLeon stelt dat omdat het eindresultaat in tegenstelling tot het proces centraal staat bij NPM, de voorkeuren van de opdrachtgevende actor inzichtelijker zijn voor de uitvoerende actor. Doordat de uitvoerende actor doelgerichter werkt kan hij ook meer accurate informatie doorgeven over hoe het gaat met het verwezenlijken van de doelstellingen. Dit resulteert in meer transparantie. Door deze transparantie zou bijvoorbeeld het nastreven van eigenbelang beperkt worden omdat dit meteen aan het licht zou komen. Het gevolg hiervan is dat de kans op deze vorm van corruptie wordt verkleind.⁹⁶

Ook Emile Kolthoff ziet een relatie tussen NPM en integriteit en tegen verwachting in een positieve relatie. Kolthoff onderzocht vier NPM-aspecten waarvan hij op grond van de literatuur verwachtte dat ze een relatie onderhielden met publieke integriteitkwessies, namelijk *downsizing* en ondernemerschap, decentralisering, prestatiemeting en het gebruiken van de planning- en controlecyclus. Hij vond geen verband voor een relatie tussen de aspecten decentralisering, prestatiemeting en het gebruiken van de planning- en controlecyclus, en integriteitschendingen. Kolthoff stelt dat deze aspecten integriteit zouden kunnen verbeteren. Wel kunnen volgens Kolthoff *downsizing* en ondernemerschap de kans op integriteitschendingen vergroten.⁹⁷

3.4 Historiografisch debat

De historiografie schets een beeld van debat tussen auteurs die stellen dat NPM gepaard gaat met corruptierisico's en auteurs die stellen dat NPM helpt met het indammen van corruptie. Er is uitdrukkelijk geen consensus. In de praktijk bestaat dit spanningsveld eveneens. Sommige bestuurders rechtvaardigen hun bedrijfsmatige handelingen met het argument dat deze conform de maatstaf van een zakelijke en ondernemende wijze van besturen zijn. Anderen zien dit juist

⁹⁶ Peter DeLeon, Peter, 'Cowboys and the New Public Management: Political Corruption as Harbinger' in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere, *Ethics in Public Management* (New York 2005) 208.

⁹⁷ Kolthoff, *Ethics and New Public Management*, 70, 111-113.

als oorzaak van (corruptie)problemen.⁹⁸ Meer (empirisch) onderzoek zal uiteindelijk een completer beeld van de relatie tussen NPM en corruptie moeten vormen.

⁹⁸ Kroeze, 'Bestuurders in de semipublieke sector en verwijten van "Hollandse corruptie"', 38.

4. Corruptie en diplomafraude in het hoger onderwijs

Rond de eeuwwisseling krijgt het thema corruptie in het hoger onderwijs meer aandacht. Voor die tijd was er nauwelijks belangstelling voor het onderwerp.⁹⁹ Toch is corruptie in het hoger onderwijs zichtbaar. Het sjoemelen met onderzoeksresultaten, het plagiëren bij het schrijven van een paper of het frauderen met diploma's kreeg in Nederland meer dan eens media-aandacht.¹⁰⁰ Frauderen met diploma's komt stelselmatig voor in de contemporaine geschiedenis.¹⁰¹ De casus InHolland is hiervan een concreet voorbeeld. Maar hoe kan corruptie in het hoger onderwijs worden verklaard? Welke oorzaken noemt de literatuur voor corruptie en diplomafraude in het hoger onderwijs in relatie tot NPM? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk.

4.1 Oorzaken voor corruptie in het hoger onderwijs

Bestuurs- en organisatiewetenschapper Arat Osipian definieert corruptie in het hoger onderwijs als het misbruiken van autoriteit voor persoonlijk en materieel gewin.¹⁰² Binnen deze definitie past een breed scala van corruptievormen. Max Eckstein, onderwijswetenschapper, identificeert de volgende vormen: frauderen bij tentamens, plagiëren bij het schrijven van papers, frauderen met onderzoeksuitkomsten, diplomafraude en beleidsmatige integriteitschendingen, bijvoorbeeld een specifieke populatie studenten aantrekken voor meer financiering. De daders van deze frauduleuze handelingen beperken zich niet alleen tot studenten en docenten, maar kunnen ook administratieve medewerkers of andere professionals zijn, aldus Eckstein.¹⁰³ Onderwijs- en organisatiewetenschapper Stephen Heyneman voegt hier corruptie in het kader van

⁹⁹ Wes Holleman, *Onderwijsethiek. Een literatuurstudie over professioneel handelen van docenten in het hoger onderwijs* (Utrecht 2006) 9.

Ararat L. Osipian, 'Corruption in Higher Education: does it differ across the nations and why?' *Research in Comparative and International Education* 3(4) (2008) 345.

Kees Schuyt, *Tussen fout en fraude. Integriteit en oneerlijk gedrag in wetenschappelijk onderzoek* (Leiden 2014) 77-72.

¹⁰⁰ Leonoor Wagenaar, 'Zo onbenullig, om een diploma', *Het Parool* (6 augustus 1994).

'Universiteit Amsterdam schorst twintig studenten', *Brabants Dagblad* (5 april 1997).

Hilda Bouma, 'Geen college, geen tentamens, wel 'n diploma', *Het Financieele Dagblad* (21 juli 2005).

¹⁰¹ Bretag e.a., *Handbook of Academic Integrity*, 357-359.

¹⁰² Osipian, 'Corruption in Higher Education: does it differ across the nations and why?', 346.

¹⁰³ Max A. Eckstein, *Combating academic fraud. Towards a culture of integrity* (Parijs 2003) 25-34.

functieaanstellingen, accreditatie en het verkrijgen van educatieve middelen (zoals boeken) aan toe.¹⁰⁴ Hoe kunnen dergelijke frauduleuze praktijken worden verklaard?

Wanneer het over corruptie in het hoger onderwijs gaat, kunnen verschillende daders worden geïdentificeerd. Volgens Eckstein frauderen studenten doorgaans vanwege zorgen om hun prestaties. Ze twijfelen bijvoorbeeld over hun capaciteiten die nodig zijn voor het volbrengen van een bepaalde taak (zoals het schrijven van een paper) en zijn bang voor de gevolgen van het niet behalen van bepaalde resultaten (bijvoorbeeld een zwakkere positie op de arbeidsmarkt). Zo bezien gaat frauderen bij studenten over competitie en ambitie. Eckstein stelt dat ambitie en competitie eveneens het frauderen door docenten en andere professionals verklaren. Dit geldt ook voor onderwijsinstellingen onderling. Meer toegespitst op diploma fraude kan gesteld worden dat de beloning de primaire motivatie is. De drang om te presteren is immers groot in het hoger onderwijs. Wanneer dergelijke prestaties behaald worden, hangen ze vaak samen met status, macht en invloed.¹⁰⁵ Kortom, de fundamentele oorzaken bij verschillende actoren voor frauduleuze handelingen hebben volgens Eckstein een relatief eenduidige aard, namelijk competitie en ambitie.

Het beeld dat uit de inzichten van Eckstein naar voren komt, is dat NPM impliciet verband houdt met de twee fundamentele oorzaken corruptie in het hoger onderwijs. Immers, bij NPM wordt een sterke nadruk gelegd op competitie als kernelement. Grote nadruk op competitie gaat voorts gepaard met het onder druk zetten van klassieke bureaucratische waarden. Daarnaast gaat ambitie samen met prestatiegerichtheid. Prestatiegerichtheid wordt in de literatuur beschouwd als een van de corruptie vergrotende elementen van NPM. Denk aan de prestatieparadox waarbij strikte nadruk op de meetbaarheid van prestaties, corruptierisico's genereert.

Belangrijk om in beschouwing te nemen, is dat naast individuele motivatie ook het systeem (in andere woorden beleid) een oorzaak van corruptie kan zijn. Een illustratief voorbeeld vond omstreeks 2001 plaats in Israël. In dit geval fraudeerden ambtenaren met hun diploma's omdat zij dan, conform het beleid, automatisch een hoger salaris kregen.¹⁰⁶ Socioloog en jurist Kees Schuyt¹⁰⁷, tussen 2006 en 2014 werkzaam bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke

¹⁰⁴ Stephen P. Heyneman, 'Education and corruption' *International Journal of Educational Development* 24 (2004) 639-643.

¹⁰⁵ Eckstein, *Combating academic fraud. Towards a culture of integrity*, 43-45.

¹⁰⁶ Ibidem, 48-49.

¹⁰⁷ De opvattingen die Schuyt uitdraagt in zijn studie naar integriteit en oneerlijk gedrag in de wetenschap zijn persoonlijk en vertegenwoordigen niet de standpunten van het LOWI.

Integriteit (LOWI), noemt specifiek als verklaringen voor wetenschapsfraude te geringe supervisie door organisatorische afstand, gebrekkige controle in het sociale systeem als geheel en het negeren van eerdere frauduleuze signalen.¹⁰⁸ Daarnaast spelen ook politieke, sociale en culturele elementen een rol bij fraude in het hoger onderwijs. In een democratie waar de publieke opinie een belangrijke, invloedrijke rol speelt, kan fraude gestimuleerd worden. Studenten kunnen bijvoorbeeld protesteren tegen een in hun onderwijsinstelling geldende code of richtlijn. Sommigen zullen dit als fraude beschouwen, anderen als politiek statement.¹⁰⁹

Het voornoemde verklaart corruptie op individueel en beleidsniveau, maar het is belangrijk te realiseren dat beleidsmatige corruptie in het hoger onderwijs vaak niet los staat van individuele corruptie, en andersom, individuele corruptie vaak niet los staat van beleidsmatige corruptie. Zogenaemde individuele kenmerken en systeemkenmerken (de beleidscontext) staan vaak in verband met elkaar, aldus Schuyt.¹¹⁰ Het beleid kan bijdragen aan een context waarin individuele corruptie toe kan nemen. Denk bijvoorbeeld aan gebrekkige sociale controle (systeemkenmerk) wat het frauderen met een paper (individueel kenmerk) mogelijk maakt.

Een ander onderscheid dat wordt gemaakt in de historiografie, is het verschil tussen interne (met betrekking tot de instelling) en externe (buiten de instelling gelegen) factoren die de kans op corruptie kunnen versterken. Jacques Hallak, onderwijswetenschapper, noemt als interne factoren het ontbreken van heldere normen en regulering (op managementniveau), het ontbreken van professionele normen, ondoorzichtige procedures, monopolistische en discretionaire macht bij bestuurders, laag salaris en weinig andere stimulans, slechte managementcapaciteit en ineffectief informatieverkeer met het publiek (waardoor sociale controle wordt belemmerd). Al deze oorzaken ontwikkelen zich vaak in een specifieke context. Denk bijvoorbeeld aan decentralisering waardoor sommige normen en procedures ondoorzichtig worden. Ook monopolistische en discretionaire bestuur kan tot stand komen in een gedecentraliseerde context. Er wordt in zo'n context immers meer aan eigen inzicht overgelaten. Een ander voorbeeld is privatisering wat gepaard kan gaan met lagere salarissen en een verminderde kwaliteitscontrole.¹¹¹

¹⁰⁸ Schuyt, *Tussen fout en fraude. Integriteit en oneerlijk gedrag in wetenschappelijk onderzoek*, 77-78.

¹⁰⁹ Eckstein, *Combating academic fraud. Towards a culture of integrity*, 48-49.

¹¹⁰ Schuyt, *Tussen fout en fraude. Integriteit en oneerlijk gedrag in wetenschappelijk onderzoek*, 77-78.

¹¹¹ Jacques Hallak and Muriel Poisson, *Corrupt schools, corrupt universities: What can be done?* (Parijs 2007) 64-67.

Naast interne factoren zijn ook externe factoren belangrijke oorzaken van corruptie in het hoger onderwijs. Een aantal belangrijke factoren zijn volgens Hallak het ontbreken van de politieke wil om corruptie aan te pakken, veel concurrentie op de arbeidsmarkt (dit maakt het behalen van bepaalde kwalificaties belangrijker) en het veelvuldig wisselen van financieringsstromen (een nieuwe geldstroom betekent vaak een nieuw krachtenveld van belangen).¹¹² Bij dit laatste punt moet ook gedacht worden aan de interactie tussen het hoger onderwijs en de private sector, bedrijven die onderzoek of onderwijs financieren. Melissa Anderson geeft aan dat deze interactie tussen hoger onderwijsinstellingen en de private sector gepaard gaat met corruptierisico's.¹¹³

4.2 Corruptie als effect van de beleidscontext

Als deze interne, externe, beleidsmatige en individuele oorzaken in de historiografie worden gecombineerd, dan wordt een relatief helder causaal verband zichtbaar. In het hoger onderwijs kan corruptie door studenten, docenten, andere professionals of bestuurders worden verklaard door ambitie en competitie. Systeemkenmerken (de beleidscontext) kunnen een omgeving creëren waarin de mogelijkheid op individuele vormen van corruptie toeneemt. Het ontbreken van heldere normen en regulering, gebrekkige sociale- en kwaliteitscontrole, en monopolistisch en discretionair bestuur zijn duidelijke voorbeelden van ogenschijnlijk problematische systeemkenmerken die de kans op individuele corruptie in een hoger onderwijsinstelling kunnen vergroten. Ten slotte bepaalt de bestuurlijke context hoe het beleid en dus de systeemkenmerken worden ingekleurd. In een gedecentraliseerde bestuurlijke context zullen onderwijsinstellingen meer eigen invulling geven aan het beleid, wat bijvoorbeeld kan leiden tot ondoorzichtige normen en procedures binnen de organisatie gepaard met een toename van corruptierisico's.

Al met al blijkt dat de historiografie over corruptie in het hoger onderwijs beperkt is. Genoemde oorzaken voor corruptie in het hoger onderwijs zijn individuele foutieve handelingen en de beleidscontext (systeemkenmerken). In de historiografie wordt een heldere causale relatie geschetst tussen de bestuurlijke context, het beleid op hoger onderwijsinstellingen en

¹¹² Ibidem, 67-69.

¹¹³ Melissa S. Anderson, 'The Complex Relations between Academy and Industry: Views from the Literature' *The Journal of Higher Education* 72(2) (2001) 227, 241.

mogelijkheden voor corruptie. Ambitie en competitie worden als oorzaken voor corruptie genoemd en houden direct verband met de opmars van NPM.

5. De berichtgeving in aanloop naar het rapport-Leers

Het publieke debat in de berichtgeving - voorafgaand aan de publicatie van het rapport-Leers - toont het toenmalige dominante ideaal van goed bestuur. Daarmee was het diplomaschandaal meer dan slechts een incident. Het debat schetst een opvatting over hoe het hoger onderwijs zou moeten functioneren. De vraag welke opvattingen we terug zien in de berichtgeving in de aanloop naar het rapport-Leers staat centraal in dit hoofdstuk.

Op 10 juli 2010 berichtte *De Volkskrant* over de reacties van studenten op de onregelmatigheden bij InHolland. Een anonieme oud-student gaf aan dat hij kreeg te horen dat hij een docent (Theo) kon bellen die hem aan een diploma kon helpen. Hij kon diezelfde dag langskomen en kreeg van de docent te horen dat hij hbo-waardig zou zijn. Vervolgens stuurde hij zijn eerder afgekeurde scriptie op zonder deze aan te passen. Twee weken later kreeg de oud-student zijn diploma. De afstudeerroute raakte in opspraak doordat reguliere studenten er bekend mee raakten en vonden dat zij ongelijk behandeld werden. Het alternatieve afstudeertraject werd in de berichtgeving aangeduid als de ‘Theo-route’, refererend aan de verantwoordelijke docent. Volgens *De Volkskrant* initieerde InHolland het alternatieve afstudeertraject omdat in het geval dat studenten niet afstudeerden, de hogeschool al snel tienduizend euro of meer kon mislopen.¹¹⁴

In de *NRC* werd op 12 juli 2010 vanuit de politiek en InHolland gereageerd op de onregelmatigheden. Toenmalige bestuursvoorzitter Geert Dales (oud VVD-gemeenteraadslid voor Amsterdam) van InHolland gaf aan verrast te zijn door het bericht. Hij kreeg van zijn medewerkers te horen dat er niet was gesjoemeld met normen. Dales beloofde echter in het geval dat het tegendeel waar bleek, harde maatregelen te nemen. Voorts vroeg D66 Kamerlid Boris van der Ham staatsecretaris van OCW Van Bijsterveldt (CDA) welke rol de Inspectie van het Onderwijs had gespeeld en of er maatregelen genomen moesten worden.¹¹⁵ Naar aanleiding van de commotie werd Gerd Leers door InHolland gevraagd een onafhankelijk onderzoek te starten. Hij mocht zelf de Commissie samenstellen. De resultaten van de Commissie zouden ook naar het ministerie van OCW worden gerapporteerd.¹¹⁶

¹¹⁴ Ianthe Sahadat, ‘Slechte scriptie, toch je bul’, *De Volkskrant* (10 juli 2010).

¹¹⁵ ‘Commissie onderzoekt fraude met diploma’s bij InHolland’, *NRC Handelsblad* (12 juli 2010).

¹¹⁶ Robin Gerrits, ‘Leers onderzoekt diploma’s InHolland’, *De Volkskrant* (12 juli 2010).

Het diplomaschandaal genereerde berichtgeving met betrekking tot het financieringssysteem van het hoger onderwijs. Bob Bouhuijs, historicus, politicoloog en hogeschooldocent, stelde op 15 juli 2010 in *De Volkskrant* dat een van de desastreuze pijlers van het NPM-beleid, dat hij het ‘neoliberale’ beleid noemde, de zogenoemde outputfinanciering was. Volgens Bouhuijs zou er een bedrijfsmatig paradigma in het hoger onderwijs gelden waardoor onderwijsinstellingen gestimuleerd werden zoveel mogelijk afgestudeerden af te leveren. Het financieringssysteem zou een negatieve impact hebben op de toetsing van afstudeerders omdat het niet in het belang van opleidingen is hoge eisen te stellen aan studenten, gezien dit zal leiden tot meer uitval, minder gediplomeerden en dus een afnemende geldstroom, aldus Bouhuis. Hij beschouwde het Nederlandse financieringssysteem dat output stimuleerde als het structurele probleem in het hoger onderwijs, omdat dit het waarborgen van kwaliteit van afstudeerders onder druk had gezet.¹¹⁷ Zo ontwikkelde in de aanloop van het instellen van de Commissie-Leers op 20 juli 2010 stevige kritiek op het financieringssysteem in het hoger onderwijs.

De kritiek op de outputfinanciering werd door verschillende studenten onderschreven. Op 22 juli 2010 verklaarde een student journalistiek aan de Hogeschool Utrecht in de *NRC* bijvoorbeeld dat hij na zeven jaar voor het krijgen van zijn diploma een vervangende opdracht mocht doen die bestond uit het schrijven van een korte recensie over een film. De betrokken docent had aangegeven “eens even [te] kijken wat we kunnen doen om jou zo snel mogelijk aan een papiertje te helpen.” Hij kreeg direct een voldoende voor de recensie. In plaats van de vierentachtig uur die voor het vak stond, besteedde de student slechts tweeënhalf uur aan de opdracht.¹¹⁸

Op 27 juli 2010 publiceerde columniste Elsbeth Etty in de *NRC* over het diplomaschandaal. Volgens Etty “[drukken] Langstudeerders en schoolverlaters [...] het budget dat door de overheid wordt afgestemd op het aantal uitgereikte diploma's.” Ze stelde dat niet fraude, maar cynisme het probleem was bij InHolland omdat ter wille van de financiering werd gepoogd aan de eisen van studeerbaarheid te voldoen (i.e. het studietraject eenvoudiger maken om meer output te genereren). Fraude zou geen normloos gedrag zijn, maar juist conform de heersende norm plaats hebben gevonden. In de ogen van Etty was dat conform de normen van de

¹¹⁷ Bob Bouhuis, ‘Streng hogeschool of universiteit is dief van eigen portemonnee’, *De Volkskrant* (15 juli 2010).

¹¹⁸ Bart Funnekotter en Thessa Lageman, ‘Kwantumkorting op je bul. Hogescholen willen snel af van eeuwige studenten’, *NRC.next* (22 juli 2010).

markt.¹¹⁹ Oftewel, het is geen corruptie – de afwijking van de norm of regel – maar een gevolg van een koers en context.

Ook vanuit de werkgeverskant werd gereageerd op de onregelmatigheden bij InHolland. Volgens de woordvoester van MKB-Nederland moesten onderwijsinstellingen die diploma's cadeau doen aan trage of slechte studenten daarop worden afgerekend. Daarnaast vond VNO-NCW dat haar leden erop moesten kunnen vertrouwen dat examens op een adequate manier worden afgenomen. In het geval dit niet gebeurde zou dat een vertrouwensbreuk veroorzaken, aldus de woordvoerder van VNO-NCW. Mochten scholen zich er gemakkelijk vanaf maken om het percentage afgestudeerden op te krikken, dan stelde de werkgeversorganisaties de Inspectie van het Onderwijs verantwoordelijk.¹²⁰

Voorbeelden van studenten die ontevreden zijn over het niveau van het hoger onderwijs bleven binnenstromen in de berichtgeving. Op 4 september 2010 berichtte *Dagblad van het Noorden* over een inventarisatie van de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) van circa tweehonderd klachten. De klachten gingen bijvoorbeeld over oefententamens waar het gros van de vragen terugkwam in het officiële tentamen, tentamenvragen van tevoren mee naar huis geven en diploma's weggeven als studenten te lang over hun studie doen.¹²¹

Experts binnen de hoger onderwijssector reageerden op deze klachten. Zo stelde Sander Breur (LSVb) dat er een beeld heerste dat er iets mis was in het hoger onderwijs, maar dat de basiskwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs goed was. Ook Robert Wagenaar van de Rijksuniversiteit Groningen gaf aan dat de basiskwaliteit was gewaarborgd. De Nederlandse normen zouden internationaal gezien hoog liggen. Karl Dittrich van de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) ging in op de bekostigingssystematiek. Volgens Dittrich had elke bekostigingssystematiek zijn valkuilen en moest deze daarom om de zoveel jaar worden herzien. Ter illustratie: in het geval je hoger onderwijsinstellingen geld geeft op basis van het aantal studenten, dan beconcurreren instellingen elkaar met marketingtrucs om zoveel mogelijk studenten te trekken.¹²²

¹¹⁹ Elsbeth Etty, 'De dadels van Dales zijn groter dan ze zijn', *NRC Handelsblad* (27 juli 2010).

¹²⁰ 'Sjoemelende school moet op zwarte lijst. Werkgever wil diploma altijd kunnen vertrouwen. InHolland gaf diploma's bijna cadeau', *De Telegraaf* (19 juli 2010).

¹²¹ Ester van der Meer en Bas van der Sluis, 'Experts: Ons onderwijs is niet verrot', *Dagblad van het Noorden* (4 september 2010).

¹²² Ibidem.

Er werd in de berichtgeving ingegaan op mogelijke remedies voor een stuwmeer van studenten en diplomafraude om dit stuwmeer weg te werken. InHolland topman Dales pleitte voor selectie aan de poort in het hbo. Volgens Rob Keetlaer, bestuurslid van de LSVb, impliceerde Dales uitspraak dat er nooit diplomafraude was ontstaan als InHolland studenten had mogen weigeren. Keetlaer constateerde echter dat de LSVb geen klachten binnen kreeg over een te hoog niveau bij InHolland, maar wel klachten waaruit bleek dat studenten hun opleiding aan InHolland niet uitdagend vonden. Daarnaast zou uit verschillende onderzoeken (waaronder een onderzoek van InHolland) blijken dat het niet mogelijk was om de beste studenten aan de poort te selecteren.¹²³

Uit de berichtgeving blijkt dat in de periode voorafgaand aan de publicatie van het rapport-Leers politieke reacties beperkt waren. Vanuit het studentenperspectief werd inhoudelijker gereageerd. De LSVb constateerde dat er te soepel met de kwaliteit van het onderwijs was omgegaan vanwege het willen stimuleren van de efficiëntie. Ook een student journalistiek gaf aan dat er bij zijn opleiding (tevens InHolland) efficiëntie boven kwaliteit verheven was. Het eenvoudiger maken van een studietraject (in andere woorden efficiënter) met als doel meer output te bewerkstelligen werd door columnist Etty eveneens bekritiseerd. Historicus, politicoloog en hogeschooldocent Bouhuijs stelde dat de outputfinanciering in het hoger onderwijs botste met de kwaliteit. De implicatie van onderwijskwaliteit die onder druk stond, was dat een partij als VNO-NCW waarschuwde dat twijfelachtige kwaliteit tot een vertrouwensbreuk zou kunnen leiden. De NVAO zag voorts in een regelmatige herziening van de bekostigingssystematiek in het hoger onderwijs een manier om perverse financiële prikkels te voorkomen. Zo bezien schetst de berichtgeving een beeld waarin actoren zich kritisch opstellen ten aanzien van de ambitie door middel van het verbeteren van de efficiëntie de output te vergroten, omdat dit ten koste ging van de kwaliteit van het onderwijs.

¹²³ Rob Keetlaer, 'Zonder studenten ook geen fraude', *De Volkskrant* (18 september 2010).

6. Bestuurlijke waardenperspectieven in het onderzoek van de Commissie-Leers

Op 23 september 2010 publiceerde de onderzoekscommissie onder leiding van CDA-politicus Gerd Leers (hierna aangeduid met Commissie) het rapport *Veel ruimte, weinig rekenschap*. De Commissie werd ingesteld op initiatief van het College van Bestuur van InHolland, naar aanleiding van de publieke commotie omtrent de publicatie van *De Volkskrant* over het diplomaschandaal.¹²⁴ Bij het samenstellen van de Commissie was voor Leers een belangrijk criterium het dekken van de verschillende kanten van de problematiek.¹²⁵ De Commissie bestond uit vijf leden. Cees Verstedden keek met name vanuit het onderwijsrecht naar de onregelmatigheden bij InHolland. Elly Teune vanuit een bestuurlijke invalshoek. Daarnaast dekte Miek Laemers de onderwijskundige kant en vertegenwoordigde Henno van Horssen het studentenperspectief.¹²⁶ De Commissie werd inhoudelijk, secretariaeel en logistiek bijgestaan door adviesbureau Berenschot onder leiding van Diederik Kok.¹²⁷

In haar rapportage beschreef, verklaarde en beoordeelde de Commissie de onregelmatigheden om vervolgens tot een reeks aanbevelingen te komen. Het onderzoek schetst een beeld over wat er misging en hoe het in de optiek van de Commissie beter kon. Oftewel, de beoordeling van de Commissie gaf een (historische) analyse van hoe het erbij InHolland aan toeging en welke waarden daarbij dominant waren, tevens verwoordde de Commissie een ideaal van goed bestuur in de vorm van een set bestuurlijke waarden die eigenlijk gevolgd hadden moeten worden door InHolland.

Dit hoofdstuk identificeert deze twee sets bestuurlijke waarden: dus de waarden die daadwerkelijk een rol speelden bij InHolland en de waarden die volgens de Commissie leidend hadden moeten zijn. De centrale vraag luidt: welke waarden waren dominant bij InHolland volgens de Commissie en aan welke set bestuurlijke waarden toetste de Commissie-Leers InHolland eigenlijk? Het onderzoeksrapport besteedt respectievelijk aandacht aan de bekostiging

¹²⁴ Sahadat, 'InHolland reikte ongeoorloofd diploma's uit'.

¹²⁵ Interview Gerd Leers, door Floris van Berckel Smit, Brunssum, 7 juni 2018.

¹²⁶ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 7.

Interview Henno van Horssen, door Floris van Berckel Smit, Amsterdam-Myanmar, 8 juni 2018.

¹²⁷ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 7.

van het hbo (in het bijzonder InHolland), het zogenaamde rendementsbeleid, het (alternatieve) afstudeertraject, en formuleert beoordelingen, conclusies en aanbevelingen.¹²⁸ De analyse is in die volgorde gestructureerd.

6.1 De begrotingssystematiek

Het Rijksbudget voor hogescholen bestond in 2010 uit 2 miljard euro. Dit bedrag werd op grond van vier criteria verdeeld onder de hogescholen. Ten eerste was het aantal ingeschreven studenten van invloed op de Rijksbijdrage. Meer studenten op een hogeschool betekende meer budget en omgekeerd betekende minder studenten, minder budget. Daarnaast speelde het aantal studenten dat jaarlijks afstudeerde een rol bij het verkrijgen van budget. Meer afstudeerders betekende meer budget. Ten derde beïnvloedde het aantal uitvallers de bekostiging van hogescholen. Meer uitvallers betekende minder financiering. Ten slotte was de inschrijftijd van studenten aan de hogeschool van belang in de begrotingssystematiek. De Rijksbijdrage nam af als de inschrijftijd van studenten toenam. Dit betekende dat als een hogeschool zich steviger inspande ter wille van het laten instromen van meer studenten of om zoveel mogelijk studenten hun bachelor te laten halen en uitvallers en afstudeerders zo kort mogelijk te laten studeren, een groter aandeel van het totaalbudget kon worden verkregen.¹²⁹

Daarmee kenmerkte de Rijksbekostigingssystematiek zich door een grote nadruk op competitie tussen hogescholen. Als de ene hogeschool beter voldeed aan de criteria, dan kreeg deze instelling meer uit het totaalbedrag en de andere hogescholen dus relatief minder. Twee andere kernwaarden die samenhangen met de bekostigingssystematiek van het rijk zijn een grote nadruk op output en efficiëntie. Het aantal studenten (output) dat binnen een zo kort mogelijk inschrijfduur afstudeerde (efficiëntie) was namelijk een belangrijke maatstaf voor het Rijk omwille van het toekennen van financiering aan de hogescholen.

Daarnaast hanteerde InHolland een interne verdeelsleutel. In de Rijksbegrotingssystematiek zitten elementen die terugkomen in deze interne bekostigingssystematiek. De hogeschool hanteerde een systeem waarbij de rijksbijdrage en de collegegelden centraal werden ontvangen en vervolgens werden verdeeld onder de scholen, door

¹²⁸ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, passim.

¹²⁹ *Ibidem*, 27.

middel van verschillende geldstromen. De scholen van InHolland ontvingen een vergoeding per ingeschreven student. Studenten in de eerste vier jaar kwamen volledig in aanmerking voor deze vergoeding. De scholen ontvingen voor deze groep studenten honderd procent profielbudget. Daar tegenover stond dat de scholen voor studenten in het vijfde jaar nog maar vijftientig procent budget kregen en voor zesdejaars studenten of hoger kregen de scholen helemaal geen profielbudget meer. Daarbij kregen de scholen een vergoeding per verstrekt diploma, de zogenaamde diplomabonus. Dit was in 2008-2009 een beperkt bedrag van 500 euro (2,1% van het totaalbudget per student). In 2009-2010 werd dit verhoogd naar 1400 euro per diploma (5,5% van het totaalbudget). Er was duidelijk sprake van fluctuering bij de twee voornoemde geldstromen. Omgekeerd kregen scholen voor algemene kosten en overhead (indirecte kosten) een vaste vergoeding, vanuit de gedachte bij InHolland dat de kleinere scholen anders zouden worden benadeeld. Ook kregen scholen een vaste vergoeding voor (onderwijs)projecten.¹³⁰

Welke waarden waren in de interne bekostigingssystematiek van belang? De waarde ‘gelijke behandeling’ was bij de vaste vergoedingen voor de scholen belangrijk. Aan de andere kant speelden prestatiegerichtheid en output een prominente rol bij de diplomabonussen. InHolland stimuleerde de doorstroom van studenten door middel van het zogenoemde profielbudget wat suggereert dat InHolland ambieerde de doorstroom van studenten efficiënter te maken. Kortom, uit het rapport-Leers komt een beeld naar voren van een dominante efficiëntieprikkel bij de interne bekostigingssystematiek van Inholland omdat de bekostiging van studenten in het vijfde jaar of hoger drastisch afnam.

6.2 Rendementsbeleid

InHolland voerde een rendementsbeleid dat paste in de bredere beleidscontext waarin de nadruk lag op competitie tussen scholen en voortborduurde op de interne begrotingssystematiek. In het rendementsbeleid (beleid gericht op ‘opbrengsten’) was efficiëntie een belangrijk uitgangspunt. In de *Bestuurlijke Agenda 2008-2010* formuleerde het College van Bestuur (CvB) een actieplan. Eén van de speerpunten was het implementeren van rendementsbeleid. Het wegwerken van de zogenaamde stuwmeerstudenten (vijfdejaars of ouder die nog niet waren afgestudeerd) werd in dit verband ook in de *Bestuurlijke Agenda* geïncorporeerd. Het stuwmeerbeleid werd op

¹³⁰ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 28-29.

schoolniveau door opleidingsmanagers van de School of Communication, Media en Music Noord (SoCMM) voor de opleiding MEM geconcretiseerd. Dit mondde uit in het project ‘Rendementen’ met als doelstellingen de stuwmeerstudenten terug te dringen, het inventariseren van (de oorzaken van) hobbels in de leerroute, het ontwikkelen van alternatieve afstudeerroutes en het communiceren van vorderingen met medewerkers en hen ook bij de activiteiten betrekken.¹³¹

Verder inzoomen op het beleid van de SoCMM geeft een beter beeld van de aard en achtergrond van het stuwmeerbeleid dat werd gevoerd bij de opleiding MEM. In 2007 constateerde de SoCMM dat het aantal vijfdejaars studenten en hoger was gestegen. Dit had financiële gevolgen voor de MEM omdat bij het groter worden van de groep vijfdejaars studenten de kosten stegen terwijl de financiering afnam (slechts vijftwintig procent profielbudget voor vijfdejaars studenten en geen profielbudget voor zesdejaars studenten of hoger). De oplossing die de directeur zich voorstelde was het voorkomen van instroom in het vijfde jaar en hoger en de hogerejaarsstudenten zo snel mogelijk laten afstuderen. Het verbeteren van rendement en het voorkomen van het stuwmeer moest worden gerealiseerd door al tijdens de studie aandacht te besteden aan het voorkomen van studievertraging. In de notitie *Rendementen 2008/2009* committeerde de SoCMM zich aan een aantal maatregelen die het rendement bij de opleiding MEM moesten verhogen. Onder deze maatregelen waren het inzetten van studieloopbaanbegeleiders als mentoren die de studievoorgang zouden monitoren, andere vormen van afstuderen ontwikkelen en een rendementscoach inzetten (in de terminologie van InHolland en de Commissie), een door InHolland aangestelde medewerker die moest toezien op het verhogen van het rendement bij de opleiding en om dat te verwezenlijken extra zou monitoren en sturen op uitval bij de zogenoemde hopeloze gevallen.¹³²

Kortom, InHolland hechte op integraal niveau en op opleidingsniveau nadrukkelijk waarde aan het genereren van meer rendement door de groep zogenaamde stuwmeerstudenten te laten afnemen. Uit het rendementsbeleid bij InHolland komt een beeld naar voren van een sterke stimulans om het studietraject zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Een nominale studieduur

¹³¹ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 32-33.

¹³² Leers e.a., ‘Bijlage 7. Het rendementsbeleid van de Hogeschool InHolland, de School of Communication, Media and Music en de Opleiding Media & Entertainment Management’, in: Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap. Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainment Management van InHolland te Haarlem* (Den Haag 2010) 2-3.

werd immers financieel beloond met het toekennen van honderd procent profielbudget per student. ‘Efficiënt’(nominaal) studerende studenten genereerde rendement voor de MEM. Het beleid kan daarom naast efficiënt ook als prestatiegericht worden beschouwd, omdat de voorwaarde voor een nominale studieduur het behalen van studiepunten betreft, die studenten kunnen verkrijgen als zij vakken succesvol afronden (presteren in andere woorden). Het inventariseren van (de oorzaken van) hobbels in de leerroute als beleidsinstrument is een concreet voorbeeld van het bevorderen van de prestaties van studenten en daarmee het rendement van de opleiding MEM vergroten.

6.3 Het alternatieve afstudeertraject

Wanneer het over de specifieke beleidsmaatregelen gaat waarmee de opleiding MEM trachtte het rendement te verhogen, valt het alternatieve afstudeertraject in het bijzonder op. Het alternatieve afstudeertraject werd door de Commissie beschouwd als de directe oorzaak voor de onregelmatigheden bij InHolland. Wat was het alternatieve afstudeertraject?

In het najaar van 2007 (de exacte datum is onbekend), toen de stuwmeerproblematiek bij de opleiding MEM aan het licht kwam, stelde een ervaren docent een conceptmemo op waarin het idee van een alternatief afstudeertraject werd geïntroduceerd. Het memo werd vervolgens door de docent uitgewerkt in een conceptnotitie die door de Commissie als definitief werd beschouwd. Dit memo werd het fundament voor de pilot die initieel liep vanaf maart 2008 tot eind studiejaar 2007-2008, daarna tot en met studiejaar 2009-2010. Bij de pilot waren een aantal uitgangspunten toonaangevend. Het alternatieve afstudeertraject moest binnen het reguliere MEM-afstudeertraject blijven, maar de vorm mocht afwijken. Het versnelde traject liep steeds van maart tot en met augustus. Er werd uitgegaan van het principe ‘een dunne zes is een voldoende’ wat met andere woorden betekende dat er een snelle doorstroom van studenten moest worden nagestreefd en aan een goed cijfer, en dus goed niveau, werd minder waarde gehecht (alle betrokkenen conformeerden zich hieraan). Ook werd er met de studenten direct gewerkt aan het zogenoemde afstudeerstartdocument: een afstudeervoorstel dat soms parallel liep aan het uitvoeren van het afstudeertraject in plaats van voorafgaand aan het afstuderen een projectvoorstel in te dienen. Het uiteindelijke afstudeerproduct (een rapport of project) of de afstudeerprestatie (de werkzaamheden tijdens een stage), werd beoordeeld door de opdrachtgever of de praktijkdeskundige en dus niet door een docent van InHolland. Hierbij werd het nadeel van

een te soepele beoordeling, want dit was de ervaring uit de praktijk, voor lief genomen. Oftewel, InHolland kende de risico's dat als een het afstudeerproduct of de afstudeerprestatie door iemand uit de praktijk werd beoordeeld, de kwaliteit van het afstudeerproduct of de afstudeerprestatie minder hoog kon zijn. Daarnaast vond de eindbeoordeling plaats op basis van een schriftelijke verantwoording in tegenstelling tot het reguliere examengesprek. Ten slotte werd om zoveel mogelijk studenten te laten participeren informeel met hen gesproken over een diplomagarantie.¹³³

De Commissie onderscheidde een aantal belangrijke kenmerken van het afstudeertraject die meer vertellen over de aard van het traject en het waardenperspectief dat de Commissie op het afstudeertraject. Het viel de Commissie allereerst op dat er in veel gevallen documenten ontbraken, zoals afstudeerstartdocumenten, verantwoordingsverslagen en beoordelingsformulieren. Van zorgvuldigheid was daarom volgens de Commissie vaak geen sprake. Daarnaast werkten de afstudeerbegeleiders niet uniform. Dit bleek uit de gesprekken tussen de afstudeerbegeleiders en de Commissie waarbij verschillende begeleiders, verschillende interpretaties aan het afstudeertraject gaven, bijvoorbeeld door in meerdere of mindere mate te hechten aan formele documentatie. Een ander opvallend gegeven is dat veel pilotstudenten vlak voor en in sommige gevallen zelfs na het afstuderen vakken afronden, door middel van een toets of opdracht. Een laatste kenmerk is dat de zogenoemde rendementscoach veel van de cijferbriefjes (zesendertig procent) ondertekende en bij de door hem ondertekende briefjes in zevenenvijftig procent van de gevallen als vakdocent stond vermeld, terwijl hij in voorkomende gevallen niet de vakdocent was. Volgens de reglementen van InHolland mocht hij strikt formeel de cijferbriefjes ondertekenen.¹³⁴

In de beschrijving van de kenmerken van het alternatieve afstudeertraject wordt het waardenperspectief van de Commissie zichtbaar. De Commissie stelde vast dat er niet goed werd gedocumenteerd, niet goed werd gecommuniceerd en dat er onvoldoende transparantie bestond binnen het alternatieve afstudeertraject (i.e. er werd onzorgvuldig gehandeld). Ook werkten afstudeerbegeleiders volgens de Commissie niet uniform. Daarnaast waren cijferbriefjes van studenten soms op (moreel) onrechtmatig wijze ondertekend, door de rendementscoach. Het

¹³³ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 41-42.

¹³⁴ *Ibidem*, 54-58.

Interview Henno van Horssen, door Floris van Berckel Smit, Amsterdam-Myanmar, 8 juni 2018.

voornoemde suggereert dat de Commissie waarde hechtte aan het waarborgen van transparantie, zorgvuldigheid, uniformiteit en rechtmatigheid.

De invulling van het alternatieve afstudeertraject vertelt ons ook meer over de waarden die InHolland prevaleerde. De studenten konden na de afstudeerdatum vakken afronden, een ‘dunne zes’ met oog op de doorstroom van studenten werd geaccepteerd, cijferbriefjes werden ondertekend door een medewerker die niet altijd de vakdocent was (de rendementscoach) en er werden zelf diplomagaranties aan de studenten gegeven. Deze factoren fungeerden als middel met oog op het doel ouderejaars studenten zo snel mogelijk in één semester te laten afstuderen. Het alternatieve afstudeertraject toont, in ieder geval in dit project, dat InHolland groot belang hechtte aan een efficiënte doorstroom van studenten, daardoor risicovolle beleidsmaatregelen effectueerde die een grotere output van studenten teweeg brachten.

Al met al waren ‘bedrijfsmatige’ waarden dominant in het alternatieve afstudeertraject. Het afstudeerproces moest zo efficiënt mogelijk verlopen. De studenten studeerden af in één semester, tussen maart en augustus. Daarnaast werd veel als aanvaardbaar beschouwd, zoals een ‘dunne zes’, na de afstudeerdatum vakken afronden en diplomagaranties. De cijferbriefjes werden in voorkomende gevallen ondertekend door de rendementscoach wat kan worden gezien als risicogedrag en in de gevallen dat hij niet de vakdocent was als ondeskundigheid. Ten slotte speelde output een prominente rol. Het was de bedoeling dat zoveel mogelijk pilotstudenten in het verkorte traject hun diploma haalde. Het proces, dus proceswaarden zoals zorgvuldige documentatie, was ondergeschikt aan de output.

6.4 Bestuurlijke waarden in de boordeling, conclusies en aanbevelingen van de Commissie-Leers

De Commissie richtte zich met haar beoordeling, conclusies en aanbevelingen voornamelijk op het rendementsbeleid en de inhoud van het alternatieve afstudeertraject. Het rendementsbeleid beschouwde de Commissie als begrijpelijk in het licht van de politiek-bestuurlijke context in Nederland, namelijk de Rijksbegrotingssystematiek, waarbij het genereren van meer rendement bij de hoger onderwijsinstelling financieel werd beloond. Dit maakte het stuwmeer van lange afstudeerders een urgent probleem. De financiële continuïteit van InHolland moest immers ook

worden gewaarborgd.¹³⁵ In dit licht vond de Commissie het inzichtelijk dat er gezocht werd naar een zo efficiënt mogelijke manier van organiseren.¹³⁶ Het streven om het stuwmeerprobleem op te lossen, ziet de Commissie dan ook niet *an sich* als problematisch, de concrete invulling van het beleid door InHolland wel.¹³⁷ Belangrijk om in beschouwing te nemen, is dat de Commissie in zijn algemeenheid begrip toonde voor financiële prikkels met als doel op een zo'n efficiënt mogelijke manier een hoge mate van kwaliteit in het hoger onderwijs te bewerkstelligen, maar dat achteraf dus bleek dat deze financiële prikkels juist een averechts effect hadden bij InHolland.¹³⁸ Financiële motieven, gestoeld op NPM-uitgangspunten, waren volgens de Commissie gerechtvaardigd mits ze op verantwoorde wijze en consistent werden vertaald naar beleid. Dit was volgens de Commissie niet het geval bij de opleiding MEM.¹³⁹ Zo gezien was er sprake van consensus bij zowel de Commissie als InHolland over de doelstelling meer rendement te genereren door middel van het optimaliseren van de door- en uitstroom van studenten.

Wanneer de Commissie zich inhoudelijke richtte op het afstudeertraject, werd vastgesteld dat de uitgangspunten, randvoorwaarden en werkwijzen niet goed waren bepaald. Dit resulteerde volgens de Commissie in een 'laissez faire' sfeer. De rendementscoach en de afstudeerbegeleiders konden in hoge mate naar eigen inzicht opereren. Het CvB van InHolland en de schooldirecteur van de SoCMM bespraken wel periodiek de voortgang van de rendementsdoelstellingen, maar niet de inhoud van het alternatieve afstudeertraject. Het gevolg was dat er een verschil ontstond in de kwaliteitsmaatstaven, onaanvaardbaar volgens de Commissie. "Wat ik heel belangrijk vond en nog steeds vindt [is] dat [een alternatieve afstudeerroute] nooit mag leiden tot willekeur. Dus dat de ene leerling anders behandeld zou worden dan de ander", aldus voorzitter Leers.¹⁴⁰ Daarnaast werden er door de Commissie grote vraagtekens geplaatst bij de transparantie en verificerbaarheid van het alternatieve afstudeertraject. Denk bijvoorbeeld aan de ontbrekende documentatie en de door de rendementscoach ondertekende cijferlijstjes terwijl hij soms niet de vakdocent was. Dit alles resulteerde volgens de Commissie niet in diploma fraude in de zin dat docenten bewust

¹³⁵ Interview Henno van Horssen, door Floris van Berckel Smit, Amsterdam-Myanmar, 8 juni 2018.

¹³⁶ Interview Gerd Leers, door Floris van Berckel Smit, Brunssum, 7 juni 2018.

¹³⁷ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 2.

¹³⁸ Interview Gerd Leers, door Floris van Berckel Smit, Brunssum, 7 juni 2018.

¹³⁹ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 75.

¹⁴⁰ Interview Gerd Leers, door Floris van Berckel Smit, Brunssum, 7 juni 2018.

meewerkte aan het onrechtmatig uitreiken van diploma's. Wel stelde de Commissie vast dat InHolland een fraudegevoelige situatie creëerde.¹⁴¹ Kortom, de vrije invulling die InHolland had gegeven aan het verwezenlijken van het rendementsbeleid kwam op gespannen voet te staan met de kwaliteit van het onderwijs.¹⁴² Het was voornamelijk de afstudeerroute die de Commissie bekritiseerde.

De Commissie formuleerde ten slotte een zeventiental aanbevelingen, gericht op de opleiding MEM, InHolland en in één geval gericht op de overheid, ten behoeve van het voorkomen van dergelijke onregelmatigheden zoals die hadden plaatsgevonden bij de opleiding MEM. De belangrijkste noem ik hier. De Commissie beviel onder andere aan om in het kader van het afstudeertraject een voor alle betrokkenen transparante afstudeerhandleiding te ontwerpen. Ook stelde de Commissie voor dat de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) een beperkte tussentijdse beoordeling van de kwaliteit van de afstudeerproducenten van pilotstudenten en reguliere studenten zou verrichten, waaruit blijkt dat de Commissie gelijke behandeling belangrijk vond. Daarnaast vond de Commissie dat bij schaalvergroting (groei van een opleiding) de kwaliteit van de opleiding strikter moest worden gewaarborgd. De Commissie hechtte voorts in haar aanbevelingen belang aan het beantwoorden van de vraag waarom de 'checks and balances', zoals stafdiensten, studenten- en docentenpanels en de medezeggenschapsraad onvoldoende hadden gefunctioneerd en de fraudegevoelige situatie niet hadden voorkomen. Ten slotte formuleerde de Commissie een bredere aanbeveling, gericht op het hoger onderwijs, met betrekking tot het voeren van maatschappelijke discussie over het spanningsveld tussen enerzijds grotere participatie en vermindering van uitval in het hoger onderwijs en anderzijds de kwaliteit van de afgestudeerden (in andere woorden discussie over kwantiteit versus kwaliteit).¹⁴³ Deze laatste aanbeveling toont aan dat de Commissie niet vaststelt dat de beleidscontext met nadruk op competitie, aantallen en rendement resulteert in onregelmatigheden zoals bij InHolland. De Commissie benoemde wel dat het Rijksbeleid op gespannen voet kan staan met de kwaliteit van de afgestudeerden, maar ging daarbij niet in op de concrete risico's op onregelmatigheden als gevolg van het Rijksbeleid.

¹⁴¹ Leers e.a., *Veel ruimte, weinig rekenschap*, 75-76

¹⁴² Interview Gerd Leers, door Floris van Berckel Smit, Brunssum, 7 juni 2018.

¹⁴³ *Ibidem*, 78-79.

6.5 Tegenstrijdigheid?

Uit het rapport-Leers komt een beeld naar voren van conflicterende waarden. Enerzijds toonde de Commissie begrip voor financiële motieven en rendementsbeleid, waarmee via een zo efficiënt mogelijk en prestatiegericht proces de output van studenten kon worden gestimuleerd. Daar tegenover staat dat de Commissie prominent belang hechtte aan gelijke behandeling van studenten, zorgvuldigheid bij de beleidsuitvoering, deskundigheid bij de becijfering en een overall rechtmatig afstudeertraject. Dit zijn twee conflicterende waardenstelsels. In de historiografie bestaat immers consensus over de notie dat de waarden efficiëntie, prestatiegerichtheid en een grote nadruk op output, de waarden gelijke behandeling, zorgvuldigheid en rechtmatigheid onder druk zetten. Een (afstudeer)proces zo efficiënt en rechtmatig mogelijk proberen te maken impliceert tegenstrijdigheid.

De tegenstrijdige waarden die in de casus InHolland naar voren komen suggereren een disbalans bij doel-middel relatie in de bekostigingssystematiek. Waarden die gepaard gaan met het maximaliseren van de door- en uitstroom van studenten (oftewel het rendementsbeleid) en Weberiaanse bureaucratische waarden, zoals zorgvuldigheid, rechtmatigheid en deskundigheid zijn niet altijd even goed te verenigen. Een doel-middel rationaliteit waarbij wordt gekozen voor efficiëntie als kernwaarde omwille van het genereren van zoveel mogelijk output (conform de historiografische consensus) zou in dit verband logischer zijn als de doelstelling zoveel mogelijk rendement te generen, blijft staan. Dit is echter niet wat de Commissie nastreefde, zoals uit haar beschrijving, beoordeling en aanbevelingen blijkt. Er mochten volgens de Commissie geen concessies worden gedaan aan de kwaliteit van het onderwijs omwille van het genereren van meer rendement, aldus Van Horssen.¹⁴⁴ Waarden zoals efficiëntie en een grote nadruk op output mochten niet waarden zoals rechtmatigheid en kwaliteit overstijgen. Daarmee schetst het rapport-Leers een halfslachtig beeld omdat belang werd gehecht aan twee elkaar beconcurrerende waardenstelsels.

6.6 De waardenstelsels van InHolland en de Commissie-Leers

In het rapport-Leers zijn primair twee waardenstelsels ontsloten, dat van InHolland en dat van de Commissie. De verschillende onderdelen in het rapport, van de begrotingssystematiek tot aan de

¹⁴⁴ Interview Henno van Horssen, door Floris van Berckel Smit, Amsterdam-Myanmar, 8 juni 2018.

aanbevelingen, schetsen soms een inconsistent beeld van wat de actoren nu daadwerkelijk belangrijk vonden, dus wat hun waarden waren. Welke waarden kenmerken deze stelsels en hoe kan dit worden geïnterpreteerd in het frame van conflicterende waarden?

InHollands waardenperspectief werd sterk beïnvloed door het overheidsbeleid dat werd gekenmerkt door de waarden competitie en efficiëntie. Door de efficiëntie te vergroten kon een hogeschool meer aanspraak op het Rijksbudget maken, omdat met het optimaliseren van de door- en uitstroom van studenten meer output (van studenten) werd gegenereerd. In de Rijksbekostigingssystematiek werd een grote nadruk gelegd op output. Er werd een beloning aan verbonden. Meer doorstroom en output van studenten betekende voor een hogeschool een groter aandeel uit het Rijksbudget.

Een nadruk op efficiëntie zat ook in het rendementsbeleid dat InHolland zelf voerde. Het rendementsbeleid diende de doelstelling zoveel mogelijk door- en uitstroom van studenten te creëren (output) om op die manier het stuwmeer van langstuderende studenten weg te werken. Prestatiegericht handelen was daarom van prominent belang voor InHolland. Goed presterende studenten voltooien immers sneller het studietraject dan studenten die hun vakken niet halen. Daar tegenover staat dat InHolland aangaf gelijke behandeling van de scholen belangrijk te vinden als het aankwam op het toekennen van budget. Het was dus niet zo dat InHolland grote competitie tussen de scholen pretendeerde te stimuleren, maar de hogeschool ging wel de competitie om het Rijksbudget aan.

Bij de opleiding MEM zien we dat bedrijfsmatige NPM-waarden een bijzonder grote rol speelden. Het alternatieve afstudeertraject bij de opleiding MEM kan worden gekarakteriseerd door de waarden efficiëntie, aanvaardbaarheid (een 'dunne zes' was ook acceptabel), ondeskundigheid (de rendementscoach die als niet-vakdocent cijferbriefjes ondertekende) en een 'laissez faire' sfeer, alles kan zolang het doel wordt gehaald, die gepaard ging met risicogedrag. Belangrijk om in beschouwing te nemen, is dat deze waarden in principe corresponderen met de waarde een grote nadruk te leggen op output. Kortom, het waardenstelsel van InHolland was meerledig, NPM-waarden en klassiek bureaucratische waarden inclusief. De interne bekostigingssystematiek van InHolland waarbinnen geen sprake was van competitie en scholen gelijk behandeld werden is een belangrijk voorbeeld van een klassieke Weberiaanse waarde. Aan de andere kant schetst het waardenstelsel op het niveau van de opleiding MEM,

waar het diplomaschandaal plaatshad, een beeld van een set dominante bedrijfsmatige NPM-waarden.

Het waardenstelsel van de Commissie, of haar visie op goed bestuur, kenmerkte zich enerzijds door de waarden transparantie, verifieerbaarheid, gelijke behandeling, kwaliteit, monitoring en rechtmatigheid voorop te stellen. Deze waarden zijn verweven in de beoordelingen, conclusies en aanbevelingen van de Commissie. Het waarborgen van deze waarden binnen een afstudeertraject vond de Commissie van prominent belang, mede omdat anders sterk zou worden ingeboet aan de kwaliteit van een diploma met alle gevolgen van dien voor de studenten.¹⁴⁵ Anderzijds hechtte de Commissie in haar rapportage belang aan het genereren van output, met name door haar begrip voor het rendementsbeleid uit te spreken. Deze twee standpunten conflicteren met elkaar. In het rapport liepen waarden door elkaar heen en zetten elkaar soms onder druk. Het verbinden van NPM-waarden en Weberiaanse bureaucratische waarden lijkt een paradoxaal streven gezien de consensus in de historiografie dat deze waardensystemen elkaar onder druk zetten.

De Commissie benoemt dit dilemma. Een financiële prikkel is volgens de Commissie op zich goed. Een student heeft volgens Van Horssen het recht op onderwijs, maar een onderwijsinstelling heeft een inspanningsverplichting om ervoor te zorgen dat een student binnen een redelijke termijn kan afstuderen. Het is echter wel van belang dat dit onderwijs transparant, rechtmatig en met voldoende kwaliteit wordt georganiseerd. Deze twee ambities kunnen elkaar onder druk zetten, aldus Van Horssen.¹⁴⁶ In het geval van InHolland leidde de bekostigingssystematiek tot onbedoelde perverse (financiële) prikkels, wat vervolgens resulteerde in perverse situaties: het alternatieve afstudeertraject. Dat een organisatie zoekt naar kostenefficiëntie is volgens Leers begrijpelijk, maar dit moet wel gepaard gaan met het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs. Leers stelt dat rendementseisen inderdaad op gespannen voet kunnen staan met het waarborgen van bijvoorbeeld transparantie en controleerbaarheid. Volgens Leers is het betwistbaar of het opstellen van allerlei ijkpunten die een onderwijsinstelling moet halen om geldmiddelen te krijgen wel het beoogde doel (meer efficiëntie) dienen.¹⁴⁷ Toch hechtte de Commissie in haar rapportage belang aan beide

¹⁴⁵ Interview Gerd Leers, door Floris van Berckel Smit, Brunssum, 7 juni 2018.

¹⁴⁶ Interview Henno van Horssen, door Floris van Berckel Smit, Amsterdam-Myanmar, 8 juni 2018

¹⁴⁷ Interview Gerd Leers, door Floris van Berckel Smit, Brunssum, 7 juni 2018.

waardensystemen, aan NPM verwante waarden en waarden die passen bij het klassieke bureaucratische model.

Kan dat? Kunnen twee waardenstelsel wel worden verenigd zonder (risico's op) corruptie? Biedt de analyse en aanbevelingen van de Commissie-Leers wel een oplossing? Zet het aan tot een consistente koers met een helder perspectief op de waarden die een hogeschool moet volgen? De analyse van de bestuurlijke waarden die een rol speelden in de casus InHolland suggereert van niet, omdat de waarden door elkaar heenlopen, tegenstrijdig zijn en daardoor op sommige vlakken met elkaar conflicteren. De waarden die de Commissie formuleerde omwille van het verbeteren van het afstudeertraject corresponderen ook niet altijd met waarden die samenhangen met de doestelling van InHolland (meer rendement genereren). Het antwoord op de vraag is daarom nee.

7. Het diplomaschandaal in de mediaberichtgeving

Het rapport-Leers genereerde talloze reacties over het functioneren van InHolland en het hoger onderwijsstelsel als geheel. Daar komt bij dat de publicatie van het rapport van de Onderwijsinspectie evenzeer respons in de berichtgeving teweegbracht. Als deze opvattingen in de berichtgeving worden gecombineerd met de opvattingen uit hoofdstuk vijf, dan wordt een overkoepelende visie over goed bestuur bij InHolland en in het hoger onderwijs zichtbaar. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk luidt: welke opvattingen zien we terug in de berichtgeving over het diplomaschandaal na de publicatie van het rapport-Leers en het Inspectierapport?

7.1 Het rapport-Leers: reacties in de berichtgeving

De publicatie van het rapport-Leers op 23 september 2010 genereerde veel reacties in de media. Daarmee formuleerden de actoren in de media een ideaal van goed bestuur. Het *ANP* gaf de conclusies van het rapport als volgt weer: het alternatieve afstudeertraject bij InHolland leidde tot een ongerechtvaardigde, ongelijke behandeling van studenten, maar er was geen sprake van doelbewuste fraude. Volgens Dales “kan het hoger onderwijs zich niet verdedigen tegen aantijgingen van diplomafrude zolang dat systeem bestaat”, refererend aan de diplomabonus. Dales zag het rapport als “vrijspraak” omdat de Commissie had vastgesteld dat het bestuur niet op de hoogte zou zijn geweest van het alternatieve afstudeertraject. Ook zou er door het bestuur geen grote druk zijn uitgeoefend om studenten makkelijker te laten afstuderen.¹⁴⁸ Dales stelde dat de docenten maximaal gebruik hebben gemaakt van de laissez faire sfeer uit betrokkenheid bij de opleiding MEM.¹⁴⁹ Demissionair staatssecretaris Marja van Bijsterveldt (OCW) vond het rapport-Leers verontrustend. Van Bijsterveldt gaf daarbij aan dat de kwaliteit van het onderwijs boven alle twijfel verheven moest zijn.¹⁵⁰

In de berichtgeving werden verschillende verklaringen (naast die uit het rapport-Leers) genoemd voor de onregelmatigheden met diplomering bij hogescholen. Journalist Ricus Dullaert

¹⁴⁸ Gijs van Wetten, ‘Verkorte diplomaroute InHolland niet in orde’, *ANP* (23 september 2010).

¹⁴⁹ Bart Funnekotter, ‘Ze dachten hun studenten van dienst te zijn. InHolland-voorzitter laat opleiding media & entertainment management versneld nader onderzoeken’, *NRC Handelsblad* (23 september 2010).

¹⁵⁰ Gijs van Wetten, ‘Verkorte diplomaroute InHolland niet in orde’, *ANP* (23 september 2010).

beschreef op 24 september 2010 in *Trouw* twee verklaringen, respectievelijk met betrekking tot de bekostigingssystematiek en persoonlijke overwegingen van docenten. Hogescholen kregen ten eerste geld voor studenten die een diploma halen, zo'n 30.000 euro voor iemand die zes jaar studeerde. Als een student zijn diploma niet haalde, dan kreeg de hogeschool maar 9000 euro. De tweede verklaring voor gesjoemel met diploma's was de empathie bij sommige docenten. Zij zouden het soms niet over hun hart krijgen om een student die jarenlang had gestudeerd weg te sturen.¹⁵¹

Op 24 september berichtte *De Volkskrant* over de reacties uit de politiek en de onderwijssector op het rapport-Leers. SP-Kamerlid Jasper van Dijk constateerde dat hogescholen te veel ruimte hadden gekregen om diploma's weg te geven. Volgens Van Dijk was het gevolg dat de samenleving niet wist wat een diploma waard was. Hij pleitte voor een landelijk vastgesteld eindniveau voor hbo- en mbo-opleidingen. Van Dijk vond het onbegrijpelijk dat de Commissie-Leers de term 'fraude' niet gebruikte. Hij stelde: "er zijn onterecht diploma's uitgereikt. Dat is gewoon fraude." Voorts vond Van Dijk dat het geld dat InHolland kreeg voor de diploma's van de 150 studenten terug moest worden gegeven.¹⁵² Sander Breurs van de LSVb hield er een soortgelijke opvatting op na en betitelde het alternatieve afstudeertraject als illegaal. Daarnaast vond de Algemene Onderwijsbond (AOB) dat de Commissie-Leers te mild was in zijn oordeel en dat de wet eenvoudigweg niet was nageleefd.¹⁵³ Voorzitter van het ISO, Guy Hendricks, was teleurgesteld dat de Commissie-Leers niet naar de kwaliteit van de diploma's van de betrokken studenten had gekeken. InHolland werd daarmee zijns inziens gespaard.¹⁵⁴

Op 1 oktober 2010 berichtte de *NRC* over een spoeddebat in de Tweede Kamer naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie-Leers. In de notulen van een vergadering van de medezeggenschapraad van InHolland van 21 mei stond dat de directeur van de SoCMM het CvB van InHolland had geïnformeerd over het alternatieve afstudeertraject. Kamerlid Boris van der Ham (D66) waarom het bestuur van InHolland klokkenluiders bij de opleiding MEM had gevraagd niet naar de Inspectie van het Onderwijs te gaan. Het optreden van Dales werd in de

¹⁵¹ Ricus Dulaert, 'Soepele hogescholen', *Trouw* (24 september 2010).

¹⁵² Ianthe Sahadat, 'Onterechte diploma's bij hogeschool InHolland. Commissie: studenten kregen te gemakkelijk een diploma bij InHolland', *De Volkskrant* (24 september 2010).

¹⁵³ 'Leers maakt gehakt van InHolland. Studenten gemakkelijk aan papiertje geholpen. Bond vindt rapport nog te mild', *De Telegraaf* (24 september 2010).

¹⁵⁴ 'InHolland gaf diploma's te gemakkelijk. Leers: geen fraude, wel fraudegevoelige. Inspectie bekijkt diploma's nader', *Trouw* (24 september 2010).

Kamer bekritiseerd. De term ‘vrijspraak’ die Dales gebruikte om de uitkomsten van de Commissie-Leers te duiden viel slecht in de Kamer. Kamerleden vonden dat Dales beter op de hoogte had moeten zijn van wat er op de werkvloer gebeurde en meer verantwoordelijkheid moest nemen voor de misstanden in plaats van zich bezighouden met zijn eigen straat schoonvegen. Medewerkers van de opleiding MEM kwamen anoniem aan het woord in de *NRC*. Zij verklaarden dat er wel druk door het management op hen werd uitgeoefend om mee te doen aan het alternatieve afstudeertraject in tegenstelling tot hetgeen in het rapport-Leers werd beweerd. Kamerlid Harm Beertema (PVV) beweerde dat er sprake was van bestuurlijke intimidatie door de leiding van de hogeschool waardoor medewerkers van de opleiding MEM zich niet durfden te melden bij de Inspectie van het Onderwijs. Staatsecretaris Van Bijsterveldt beloofde erop toe te zien dat medewerkers geen consequenties ondervonden als zij zich meldden bij de Inspectie.¹⁵⁵

Er werd in de berichtgeving wel gesproken over mogelijke financiële en juridische consequenties voor InHolland. Staatsecretaris Van Bijsterveld gaf aan dat als de Inspectie van het Onderwijs concludeerde dat studenten die het niet verdiende een bul kregen, zij de volledige rijksbijdrage wil terugvorderen (oplopend tot 1,5 miljoen euro). Ook het ISO overwoog stappen te ondernemen tegen InHolland. Bij de organisatie meldden zich studenten die bij sollicitaties te horen kregen dat hun bul geen waarde had met alle gevolgen van dien.¹⁵⁶ Daarnaast liet de staatsecretaris een onderzoek instellen naar de rol van het CvB van InHolland vanwege de vermoedens dat zij wel op de hoogte was van het alternatieve afstudeertraject.¹⁵⁷

De Volkskrant berichtte op 8 oktober over een motie, ingediend door Van Dijk (SP), naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie-Leers. In de motie werd gesteld dat InHolland de onterecht ontvangen diplomabonussen terug moest betalen. Volgens Van Dijk was de kwaliteit van het onderwijs ondergeschikt aan de drang om studenten weg te werken. Hij becijferde dat InHolland ten minste voor 150 diploma’s onterecht geld had ontvangen van ruim 10.000 euro. Het terug te vorderen bedrag bestond dus uit minimaal 1,5 miljoen euro. De motie werd door een meerderheid van de Tweede Kamer gesteund. Van Dijk hoopte dat het terug te

¹⁵⁵ Bart Funnekotter, ‘Bestuur InHolland irriteert Kamerleden. Rapport over ten onrechte uitgereikte diploma’s roept veel vragen op’, *NRC Handelsblad* (1 oktober 2010).

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Ianthe Sahadat, ‘Onderzoek naar rol Dales in diploma fraude. Bestuursvoorzitter van InHolland zou op de hoogte zijn geweest van verkorte traject’, *De Volkskrant* (1 oktober 2010).

vorderen geld kon worden gebruikt om de studenten alsnog een goede opleiding aan te bieden. Demissionair staatssecretaris Van Bijsterveldt gaf ook al aan dat zij geld wilde terughalen. Daarnaast stelde Van Bijsterveldt dat als bleek dat zaken niet goed waren verlopen, niet alleen de diplomabonus zou worden teruggehaald, maar dat de bekostiging van de gehele opleiding van een langstuderende student weer zouden moeten worden bijgeschreven op de rekening van het ministerie.¹⁵⁸

Op 11 oktober berichtte *NRC* over het vertrek van bestuursvoorzitter Dales. De raad van toezicht van InHolland vond zijn bestuursstijl te afstandelijk. Dales had het rapport-Leers aangeduid met de term “vrijspraak.” Dit was niet goed gevallen bij InHolland en politiek Den Haag. De twee andere leden van het CvB van InHolland konden zich niet vinden in de bestuursstijl van Dales. Die was volgens hen te eigenmachtig en afstandelijk. Het optreden van Dales in de media naar aanleiding van het rapport-Leers zou deze gevoelens bevestigen.¹⁵⁹ Daarnaast liet de medezeggenschapsraad van InHolland weten ongelukkig te zijn met het autoritaire en afstandelijke optreden van Dales.¹⁶⁰

7.2 De tussenrapportage van de Onderwijsinspectie

De Commissie-Leers had aanbevolen dat de NVAO inhoudelijk de kwaliteit van het alternatieve afstudeertraject zou beoordelen omdat de Commissie zelf niet die expertise had. De Onderwijsinspectie gaf gehoor aan deze aanbeveling. Tegelijkertijd reageerde de Inspectie op de commotie in de media omtrent alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs. Dit resulteerde in meerdere onderzoeken waarbij de Inspectie naast de opleiding MEM ook vier andere bacheloropleidingen van InHolland onderzocht. Daar komt bij dat de Onderwijsinspectie tevens onderzoek verrichtte naar alternatieve afstudeertrajecten bij andere onderwijsinstellingen die vanwege de media-aandacht aan het licht waren gekomen.¹⁶¹

¹⁵⁸ Ianthe Sahadat, ‘InHolland moet diplomabonussen terugbetalen aan Rijk’, *De Volkskrant* (8 oktober 2010). ‘Kamer wil geld van InHolland’, *Haarlems Dagblad* (8 oktober 2010).

¹⁵⁹ Bart Funnekotter, ‘Offensieve aanpak Dales creëerde veel verzet. Bestuursvoorzitter van InHolland per direct weg. Bestuursstijl te eigenmachtig’, *NRC Handelsblad* (11 oktober 2010).

¹⁶⁰ Bart Funnekotter, ‘Geert Dales kiest (te) vaak voor de aanval. Hij vertrekt nu bij InHolland’, *NRC.next* (12 oktober 2010).

¹⁶¹ Inspectie van het Onderwijs, *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau bij Hogeschool InHolland* (Den Haag 2011) 7, 13.

Het *Nederlands Dagblad* berichtte dat sinds 2005 ten minste 2180 studenten via afwijkende afstudeerroutes een diploma hadden behaald. Onder deze studenten waren 430 langstuderenden. De Inspectie gaf aan dat alternatieve trajecten de kwaliteit van het onderwijs onder druk kunnen zetten. De kwaliteit van het onderwijs moet boven alle twijfel zijn verheven volgens de Inspectie. In het vervolgonderzoek keek de Inspectie nadrukkelijk naar het niveau van de afgestudeerden van de MEM-opleiding en nog twee andere studies die verkorte diplomaroutes hadden aangeboden aan langstuderenden.¹⁶²

Op 20 oktober 2010 berichtte het *ANP* over de reacties op de tussenrapportage van de Onderwijsinspectie. Volgens de voorzitter van de hbo-raad, Doekle Terpstra, had het hbo flinke imagoschade opgelopen door de commotie rond alternatieve afstudeertrajecten. Er zou een beeld zijn gecreëerd waarbinnen de kwaliteit van het hbo onder druk stond. Staatssecretaris Halbe Zijlstra (Hoger Onderwijs) keek met zorg naar de eerste resultaten van de Onderwijsinspectie. Er mocht volgens Zijlstra geen twijfel over de kwaliteit van diploma's bestaan. De LSVb pleitte naar aanleiding van de tussenrapportage van de Inspectie voor het versterken van de rechten van studenten omdat zij de problemen als eerste ervoeren en opmerkten.¹⁶³

Dagblad *Trouw* berichtte op 22 oktober 2010 dat na het schandaal bij InHolland de wijdverbreide opvatting in de maatschappij was dat hbo-bestuurders door te sjoemelen met diploma's financieel gewin beoogden. Immers, een student die met een diploma vertrok leverde meer subsidie op dan een student die zonder diploma vertrok. *Trouw* constateerde echter op grond van het rapport-Leers en de tussenrapportage van de Inspectie dat deze verklaring te simpel was. Andere verklaringen naast de financiële motieven die *Trouw* benoemde, behelsden uitval voorkomen en maatwerk leveren, bijvoorbeeld voor studenten die al werken naast de studie.¹⁶⁴

Op 10 november 2010 berichtte *De Volkskrant* over een ander schandaal bij InHolland. De top van InHolland zou excessief declareren. De Onderwijsinspectie kondigde daarom een nieuw onderzoek aan dat in juni 2011 werd gepubliceerd en dus niet werd meegenomen in de

¹⁶² 'Goede opstap nader onderzoek bij deel hoger onderwijs. Vooral aandacht voor InHolland', *Nederlands Dagblad* (20 oktober 2010).

¹⁶³ Marieke De Witte, 'Imagoschade hbo's door rapport inspectie', *ANP* (20 oktober 2010).

¹⁶⁴ Hanne Obbink, 'Financieel gewin geen motief voor fraude met diploma's. Hbo wil uitval voorkomen en student maatwerk leveren', *Trouw* (22 oktober 2010).

analyse van de alternatieve afstudeertrajecten.¹⁶⁵ In *De Volkskrant* werd gesteld dat de affaire in een patroon paste dat zich kenmerkte door een hogeschool die mikte op schaalvergroting en bedrijfsmatig opereren. Deze wijdbereide beweging in het hoger onderwijs zou zijn veroorzaakt door de grote politieke partijen. De PvdA geloofde in onderwijskundige schaalvergroting, de VVD in een bedrijfsmatig model voor de publieke sector en het CDA in zelfstandigheid voor het maatschappelijk middenveld. In het artikel constateerde *De Volkskrant* dat daardoor de positie van het management was versterkt en het personeel vervreemde van de instellingen. De oplossing die in het stuk werd aangedragen, is het verzelfstandigen van de afzonderlijke onderdelen van InHolland, oftewel schaalverkleining.¹⁶⁶

Naar aanleiding van de commotie rond de schandalen bij InHolland berichtte het *Algemeen Dablad* op 23 november 2010 dat het gehele CvB moest vertrekken. CDA-kopstuk Doekle Terpstra zou het CvB vervangen. Het diplomaschandaal en de financiële onregelmatigheden omtrent de salariëring van bestuurders bij InHolland werd door het *Algemeen Dablad* geplaatst in een bredere beeldvorming van InHolland waarin de onderwijsinstelling na verschillende fusies groeide van een onderwijsinstelling naar een bedrijf. Sander Breur van de LSVb reageerde door te stellen dat het leek dat het bij InHolland al lang niet meer draaide om het onderwijs en de studenten. Hij gaf aan te hopen dat Terpstra daar verandering in kon brengen.¹⁶⁷ De berichtgeving behelsde ook kritischere reacties ten opzichte van de komst van Terpstra. *De Telegraaf* berichtte op 23 november 2010 dat in de ogen van de SP Terpstra niet de geschikte persoon was. SP-Kamerlid Van Dijk stelde dat Terpstra de afgelopen jaren als voorzitter van de hbo-raad niet had laten zien dat hij de problemen in het hbo serieus wilde aanpakken. De PVV deelde deze kritiek. De LSVb en het ISO vonden het moeilijk te zeggen of Terpstra de juiste persoon was.¹⁶⁸ Daar tegenover staat dat staatssecretaris Zijlstra liet weten erop te vertrouwen dat Terpstra snel orde op zaken zou stellen bij InHolland.¹⁶⁹ Terpstra zelf gaf in *De Volkskrant* aan InHolland als een CEO te gaan leiden, zodat hij in een jaar tijd orde op zaken kon stellen.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Inspectie van het Onderwijs, *Belonen, besturen en toezicht bij Hogeschool InHolland. Onderzoek naar beloningsbeleid/-uitvoering, enkele bedrijfsvoeringsaspecten en toezicht in de periode 2006-2010* (Den Haag 2011).

¹⁶⁶ 'Kleiner is beter', *De Volkskrant* (19 november 2010).

¹⁶⁷ Stijn Hustinx, 'Doekle Terpstra moet schoon schip maken bij InHolland', *Algemeen Dagblad* (23 november 2010).

¹⁶⁸ 'Benoeming Terpstra oogst kritiek. CDA-coryfee moet hogeschool InHolland vlot trekken. Bestuurders per direct opgestapt', *De Telegraaf* (23 november 2010).

¹⁶⁹ 'Zijlstra vertrouwt op Terpstra', *Provinciale Zeeuwse Courant* (23 november 2010).

¹⁷⁰ Robin Gerrits, 'InHolland wordt een lastige klus. Interview Doekle Terpstra, nieuwe topman InHolland', *De Volkskrant* (23 november 2010).

7.3 Van casus naar context: InHolland als incident?

Op 26 november 2010 benoemde emeritus-hoogleraar economie Arnold Heertje en SP-Kamerlid Van Dijk vier zaken in het hoger onderwijs die volgens hen moesten worden aangepakt: de autonomie van bestuurders, de doorgesloten schaalvergroting, perverse financiële prikkels en de kwaliteit van het onderwijs. Volgens Heertje en Van Dijk was de autonomie van bestuurders doorgeslagen. De regering had bijvoorbeeld geen bevoegdheid om het bestuur bij InHolland te ontzetten terwijl er wel veel publieke middelen in het geding waren. Heertje en Van Dijk stelden voor een nieuw wet te ontwerpen die de finale verantwoordelijkheid van goed bestuur, gericht op kwalitatief hoogwaardig onderwijs, zou verleggen naar de overheid. Daarnaast constateerden Heertje en Van Dijk dat sinds de jaren negentig hogescholen zijn gaan fuseren met het oog op het genereren van meer efficiëntie en private belangen van bestuurders. In 1990 waren er vijfhonderd hogescholen, in 2010 waren dat er vijftig. Bestuurders zouden zich meer bezig houden met investeringen in het buitenland, ontroerend goed of samenwerken met onderwijsvreemde particuliere instellingen. Daarnaast bestond er onder de ‘managers’ nauwelijks verwantschap met de inhoudelijke kanten van het onderwijs. Volgens Heertje en Van Dijk resulteerden de financiële instrumenten van de overheid waarmee budget werd toegekend op basis van geslaagde studenten in perverse prikkels. Kwaliteitseisen en correcte normering werden ondergeschikt gemaakt aan financieel gewin. Als voorbeeld noemden Heertje en Van Dijk de praktijk bij sommige opleidingen van InHolland waarbij docenten moesten regelen dat ten minste tachtig procent van de studenten slaagden.¹⁷¹

7.4 Reacties op het Inspectierapport

De NVAO verrichtte in opdracht van de Onderwijsinspectie tussen november 2010 en april 2011 - als gevolg van de uitkomsten en aanbevelingen van het rapport-Leers - onderzoek naar de kwaliteit en het niveau van de alternatieve afstudeertrajecten van de opleidingen Commerciële Economie, Bedrijfseconomie, Media & Entertainment Management en Vrijtijdsmanagement van Hogeschool InHolland. Het NVAO-rapport (hierna Inspectierapport) concludeerde

¹⁷¹ Arnold Heertje en Jasper van Dijk, ‘Verloedering van het hbo moet nu stoppen’, *De Volkskrant* (26 november 2010).

uiteindelijk dat de kwaliteit bij de opleidingen over de hele linie niet van voldoende niveau was. In het geval van de opleiding MEM zou het alternatieve afstudeertraject van onvoldoende hbo-Bachelor kwaliteit zijn wat betekende dat de diploma's onterecht waren verstrekt.¹⁷² Dit toont dat er bij InHolland niet louter sprake was van een incident, maar dat er op grotere schaal sprake was van onregelmatigheden.

Op 28 april 2011 berichtte de *NRC* dat naar aanleiding van het rapport van de Onderwijsinspectie vier opleidingen van InHolland mogelijk hun accreditatie zouden verliezen omdat er onrechtmatig diploma's werden uitgereikt. Negenendertig procent van de tweehonderd door de NVAO onderzochte diploma's bleek onterecht te zijn verstrekt. In het geval van de MEM-opleiding bij InHolland ging het om vijfenvijftig procent van de verstrekte diploma's. De Onderwijsinspectie adviseerde staatsecretaris Zijlstra de opleidingen te beboeten en indien verbetering uitbleef te sluiten. Zijlstra gaf aan de aanbevelingen van de inspectie over te nemen. Daarnaast concludeerde Zijlstra dat er gaten in het systeem zouden zitten. De controle op het hoger onderwijs functioneerde volgens hem niet goed. De Onderwijsinspectie had bijvoorbeeld geen zeggenschap over het hoger onderwijs, maar zou dat in de toekomst wel krijgen, aldus Zijlstra.¹⁷³

Diezelfde dag ging *Trouw* nader in op de inhoudelijke betekenis van het Inspectierapport voor InHolland. De inspectie stelde vast dat InHolland onzorgvuldig handelde. InHolland had in totaal tweeëntachtig ongeoorloofde diploma's verstrekt. Opvallend was dat niet alleen studenten van het alternatieve afstudeertraject onterecht diploma's hadden gekregen, maar ook drieëntwintig studenten van het reguliere afstudeerprogramma. Dit was vooral bij de opleiding Bedrijfseconomie in Haarlem. Collegevoorzitter Terpstra gaf aan alle conclusies van het rapport zonder voorbehoud over te nemen. Hij wilde daarbij ook een oplossing realiseren voor de studenten die onterecht hun diploma hadden gekregen, bijvoorbeeld door middel van een extra curriculum of een zomerprogramma.¹⁷⁴ Terpstra wilde dit programma in samenwerking met het ISO ontwikkelen.¹⁷⁵

¹⁷² NVAO, *Rapport van bevindingen NVAO-Commissie onderzoek Hogeschool InHolland*, 3-5.

¹⁷³ 'Ruim eenderde diploma's InHolland is onterecht. Zijlstra past wet aan na vernietigend inspectierapport', *NRC Handelsblad* (28 april 2011).

¹⁷⁴ '86 diploma's ten onrechte uitgereikt', *Trouw* (28 april 2011).

¹⁷⁵ 'InHolland wil gedupeerden compenseren', *Algemeen Nederlands Dagblad* (28 april 2011).

In de Tweede Kamer werd geschokt gereageerd op het Inspectierapport. Volgens SP-Kamerlid Van Dijk moest er een einde komen aan de perverse financiering van diploma's. Hij wilde een fundamenteel debat met staatssecretaris Zijlstra. PVV-Kamerlid Beertema vond het beeld dat het Inspectierapport schetst "onthutsend." Volgens Beertema was InHolland voorheen een gerenommeerde naam, maar de reputatie is nu aangetast.¹⁷⁶ Staatssecretaris Zijlstra begon een procedure om de accreditatie van de vier opleidingen van InHolland die zeer zwak scoorde in te trekken.¹⁷⁷

Op 28 april 2011 reageerde ook het ISO op het rapport van de Onderwijsinspectie. Binnen het ISO bestond de vrees dat het schandaal niet op zich stond, maar dat het om een hbo-breed probleem ging. Het keurmerk van hbo-diploma's was niet gewaarborgd, aldus ISO-voorzitter Guy Hendricks. De directe betekenis van het Inspectierapport voor studenten was volgens hem met name imagoschade. Sommige afgestudeerden van InHolland ondervonden bijvoorbeeld problemen tijdens sollicitatiegesprekken. Zij werden niet meer serieus genomen omdat de waarde van hun diploma was getorpedeerd door de uitkomsten van het Inspectierapport.¹⁷⁸ Ook studenten die op het moment van de publicatie van het Inspectierapport aan InHolland studeerden (en dus buiten de categorie studenten vallen die op oneigenlijke wijze zijn diploma ontvingen) maakten zich zorgen over de slechte naam van hun hogeschool en de mogelijke implicaties voor hun toekomstige carrière.¹⁷⁹

Op 29 april 2011 besteedde *De Volkskrant* aandacht aan de reactie van staatssecretaris Zijlstra op de conclusies van het Inspectierapport. Zijlstra wilde dat de Onderwijsinspectie zich voortaan meer zou gaan bemoeien met het hoger onderwijs. De overheid moet volgens hem scherper vaststellen wat studenten moeten kunnen en kennen alvorens ze een diploma haalden. Ten slotte wilde Zijlstra de bekostiging van de instellingen onder de loep nemen. Hij overwoog prestatieafspraken in te voeren en daar de financiering van de hogescholen afhankelijk van te maken.¹⁸⁰

Op 30 april 2011 reageerde organisatiewetenschapper Pierre Winkler. Winkler verklaarde dat hij tijdens zijn werkzaamheden voor InHolland, de Hogeschool van Amsterdam en

¹⁷⁶ 'Hogeschool zwaar bestraft', *De Telegraaf* (28 april 2011).

¹⁷⁷ 'Probleem in hbo lijkt veel breder', *Dagblad de Limburger* (29 april 2011).

¹⁷⁸ Marieke de Witte, 'ISO: Schokkend rapport raakt hele hbo', *ANP* (28 april 2011).

¹⁷⁹ Frederiek Weeda, 'De studenten: het ging nu net beter', *NRC Handelsblad* (29 april 2011).

¹⁸⁰ 'Waarde hbo-diploma ter discussie', *De Volkskrant* (29 april 2011).

Windesheim meermaals had geconstateerd dat studenten te gemakkelijk een voldoende kregen voor tentamens en scripties en derhalve te gemakkelijk hun diploma behaalden. Hij stelde dat de kernoorzaak bij het rendementssysteem (scholen kregen betaald naar het aantal studenten dat met diploma werd afgeleverd) lag waarmee alle hogescholen te maken hadden. Geen enkele school kon het zich volgens Winkler veroorloven studenten die hun studie niet aankunnen weg te sturen. De oplossing lag daarom bij het afschaffen van het rendementssysteem, aldus Winkler.¹⁸¹

7.5 Bestuurlijke waarden in de berichtgeving

De berichtgeving over het diplomaschandaal, verduidelijkt wat de verschillende actoren onder goed bestuur verstonden (i.e. wat er misging en hoe het anders moest). De rol van bedrijfsmatigheid in de organisatie van het hoger onderwijs stond centraal in het publieke debat. Er werd in de media met name gereageerd vanuit de politiek, studentenorganisaties LSVb en ISO, de voorzitters van het CvB van InHolland (in eerste instantie Geert Dales, daarna Doekle Terpstra), de wetenschap en de journalistiek (columnisten). Deze paragraaf schetst een beeld van de waarden die een belangrijke rol speelden in de berichtgeving voorafgaand aan de publicatie van het rapport-Leers, de berichtgeving na de publicatie van het rapport-Leers en de berichtgeving na de publicatie van het rapport van de Onderwijsinspectie.

In de periode voorafgaand aan de publicatie van het rapport-Leers waren politieke reacties in de berichtgeving beperkt. Vanuit het studentenperspectief werd inhoudelijker gereageerd. De LSVb constateerde dat er te soepel met de kwaliteit van het onderwijs was omgegaan vanwege het willen stimuleren van de efficiëntie. Ook een student journalistiek gaf aan dat er bij zijn opleiding (tevens InHolland) efficiëntie boven kwaliteit verheven was. Het eenvoudiger maken van een studietraject (in andere woorden efficiënter) met als doel meer output te bewerkstelligen werd door columniste Etty eveneens bekritiseerd. Historicus, politicoloog en hogeschooldocent Bouhuijs stelde dat de outputfinanciering in het hoger onderwijs botste met de kwaliteit. De implicatie van onderwijskwaliteit die onder druk stond, was dat een partij als VNO-NCW waarschuwde dat twijfelachtige kwaliteit tot een vertrouwensbreuk zou kunnen leiden. Daarnaast zag de NVAO in een regelmatige herziening van de bekostigingssystematiek in het hoger onderwijs een manier om perverse financiële

¹⁸¹ 'Hogescholen worden verziekt door systeem', *De Volkskrant* (30 april 2011).

prikkels te voorkomen. Zo bezien schetst de berichtgeving een beeld waarin actoren zich kritisch opstellen ten aanzien van de ambitie door middel van het verbeteren van de efficiëntie de output te vergroten, omdat dit ten koste ging van de kwaliteit van het onderwijs.

Vanaf 23 september 2010 werd de berichtgeving gefundeerd door de uitkomsten van de Commissie-Leers. Staatsecretaris Van Bijsterveldt reageerde in deze periode door te stellen dat de kwaliteit van het onderwijs altijd verheven moest zijn. Het stimuleren van de uitstroom (output) van studenten mocht volgens Van Bijsterveldt dus niet ten koste gaan van de kwaliteit. SP-Kamerlid Van Dijk's motie waarin werd benadrukt dat de drang om studenten weg te werken (uitstroom) ondergeschikt zou moeten zijn aan de kwaliteit van het onderwijs werd door een brede Kamermeerderheid gesteund. Hierbij is de vraag wat politiek Den Haag destijds onder voldoende kwaliteit verstond. Deze waarborg was uitbesteed aan de Onderwijsinspectie. De Inspectie gaf aan dat alternatieve studietrajecten de kwaliteit van het onderwijs onder druk konden zetten. Een alternatief ontwerpen met het oogmerk daarmee meer output te bewerkstelligen werd dus in zijn algemeenheid geïdentificeerd door de Inspectie vanwege het risico dat de onderwijskwaliteit in het geding kwam. Belangrijk om in ogenschouw te nemen, is dat politiek Den Haag in dit verband niet de nadruk op output legde, maar op kwaliteit.

Anders dan de conclusies van de Commissie-Leers, werden financiële motieven in de berichtgeving wel degelijk als fundamentele oorzaak voor de diploma fraude gezien. In *De Volkskrant* werden schaalvergroting en het bedrijfsmatig organiseren van InHolland als de kernoorzaken van de diploma fraude beschouwd. Ook in het *Algemeen Dagblad* werd gesteld dat door de verschillende fusies InHolland als een bedrijf werd bestuurd. Volgens emeritus-hoogleraar economie Heertje en SP-Kamerlid Van Dijk waren de bedrijfsmatige waarden bij InHolland doorgeschoten. De bekostigingssystematiek van de hogescholen zou leiden tot perverse financiële prikkels die de onderwijskwaliteit doorkruisten, met als gevolg InHolland's diploma fraude.

Collegevoorzitter van InHolland, Geert Dales, onderkende de conclusies van de Commissie-Leers in de berichtgeving en benoemde daarbij dat specifiek de laissez faire sfeer bij de MEM ten grondslag lag aan de onregelmatigheden. Docenten zouden maximaal gebruik hebben gemaakt van deze vrije context. SP-Kamerlid Van Dijk gaf evenzeer aan dat InHolland te veel ruimte had gekregen en bekritiseerde de laissez faire sfeer. Ook de LSVb vond dat er een te vrije situatie was ontstaan waarin te soepel was omgegaan met de kwaliteit van het onderwijs.

Verschillende Kamerleden gaven aan dat Dales beter op de hoogte had moeten zijn van deze vrije situatie, waarmee ze verduidelijkten dat Dales meer verantwoordelijkheid moest nemen en stelden dat transparantie bij een afstudeertraject essentieel was. Dit alles impliceert dat voornoemde actoren meer regulering (als tegenhanger van een grote eigen invulling van de beleidsruimte) noodzakelijk vonden in het geval van InHolland.

Beschuldigingen ten aanzien van InHolland gingen uitdrukkelijk over fraude en niet louter over een fraudegevoelige situatie waar de Commissie-Leers over sprak. In de berichtgeving werd stellig tegen deze conclusie van de Commissie ingegaan. Breurs (LSVb) plakte het etiket ‘illegaal’ op het alternatieve afstudeertraject bij InHolland. Daarnaast stelde de AOb dat de wet niet was nageleefd. Ten slotte betitelde Van Dijk de onregelmatigheden *linea recta* als fraude. Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat ‘fraude’ geen juridische term is, maar een containerbegrip. Het is daarmee een moreel etiket dat in de berichtgeving op het diplomaschandaal werd geplakt.

Ook na de publicatie van de Onderwijsinspectie werd in de berichtgeving de problematische waarborging van de kwaliteit bij InHolland met als kernoorzaak het rendementssysteem benoemd. De nieuwe staatsecretaris Zijlstra nam echter een explicieter standpunt in dan zijn voorganger voorheen had gedaan met het oogmerk een remedie te formuleren om toekomstige gevallen te voorkomen. Zijlstra wilde striktere controlering van het onderwijssysteem. De Inspectie moest zich volgens hem meer bemoeien met het hoger onderwijs. Daarnaast overwoog Zijlstra de financiering van het hoger onderwijs te verbinden aan prestatieafspraken. Zo bezien was na de publicatie van het Inspectierapport de uitkomst van de publieke commotie omtrent het diplomaschandaal een pleidooi voor de waarborging van de kwaliteit van het onderwijs door middel van meer regulering.

Welke patronen zien we terug in de berichtgeving? Er kan gesteld worden dat de bekostigingssystematiek als fundamentele oorzaak voor het diplomaschandaal werd beschouwd in het publieke debat vanwege de perverse prikkels die er (onbedoeld) uit voortkwamen. Het bedrijfsmatige organiseren bij InHolland werd uit verschillende hoeken bestreden in de media. Uit de berichtgeving komt een beeld naar voren van stevige kritiek op de toonaangevende rol die efficiëntie en een grote nadruk op output zouden hebben gespeeld bij het alternatieve afstudeertraject van InHolland. Daarmee werd publieke onvrede over NPM-waarden in het hoger onderwijs uitgesproken. Striktere regulering met als doel de kwaliteit van het onderwijs

waarborgen werd als oplossing aangeduid in de berichtgeving. Verder is gebleken dat het bedrijfsmatige organiseren vooral met betrekking tot InHolland werd bekritiseerd in de berichtgeving, maar dat daarnaast ook hbo-breed kritisch naar alternatieve afstudeertrajecten, de beleidscontext en het niveau van het onderwijs werd gekeken. Al met al werd het bedrijfsmatige NPM-waardenstelsel stevig onder druk gezet in het publieke debat.

8. Besluit

Het diplomaschandaal bij de Hogeschool InHolland toont een conflict tussen twee verschillende waardensystemen. In het publieke debat over het schandaal wordt zichtbaar hoe het mis ging en vooral hoe actoren vonden dat het eigenlijk had moeten gaan. Deze scriptie heeft als doel te verhelderen wat de gevolgen van NPM in het hoger onderwijs waren aan de hand van de casus InHolland. Hierbij wordt beoogd kennis over management en conflicterende waarden als voedingsbodem voor politiek-bestuurlijke conflicten te integreren in historisch onderzoek. De hoofdvraag – in hoeverre is de opkomst van NPM een verklaring voor het ontstaan van debatten over corruptie in het Hoger Onderwijs, specifiek getoetst aan de casus diplomafraude bij InHolland in 2010? – zal hier worden beantwoord.

8.1 New Public Management en corruptierisico's

Hoofdstuk twee laat zien dat de opkomst van NPM marktgerichte hervorming inspireerde in het openbaar bestuur en het hoger onderwijs. Dit wil zeggen dat NPM-waarden zoals efficiëntie, competitie en een grote nadruk op output de afgelopen decennia steeds belangrijker werden. Onder de kabinetten-Lubbers werd de (semi)publieke sector steeds bedrijfsmatiger georganiseerd. De beleidsnota HOAK concretiseerde de bedrijfsmatige organisatie van het hoger onderwijs en ging gepaard met veel individuele vrijheid en eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Vervolgens werd onder de MUB de macht van de manager in het onderwijs sterk vergroot. Door deze nieuwe NPM-waarden kwamen klassieke bestuurlijke Weberiaanse waarden onder druk te staan. Dit resulteerde in een conflict tussen klassieke bestuurlijke waarden en bedrijfsmatige waarden. Uiteindelijk is geconstateerd dat in Nederland een mengvorm van oudere Weberiaanse bestuurlijke waarden en NPM-waarden ontstond in de (semi)publieke sector.

In hoofdstuk drie zagen we dat NPM in de historiografie in verband wordt gebracht met corruptie. Volgens sommigen vergroot NPM de kans op corruptie vanwege een toename van interactie tussen de publieke en de private sector. Daar komt bij dat de grote nadruk op output (wat kan worden gemeten) onder NPM, leidt tot de kans dat actoren liever hogere cijfers (output) zien dan een zorgvuldig proces (dat niet te meten is). Hierdoor zou een risico op corruptie

ontstaan. Daarnaast zou het ondermijnen van klassieke bestuurlijke waarden corruptiemogelijkheden vergroten. Anderen stellen dat NPM de kans op corruptie juist verkleint omdat het model een toename van transparantie genereert. Dit zou komen doordat het bij NPM om het eindresultaat draait en niet om het proces zodat de uitvoerende actor de opdrachtgevende actor beter informatie zou kunnen doorgeven over hoe het gaat met het behalen van de doelstellingen. Ten slotte bestaan er weinig empirische aanwijzingen voor een toename van corruptie onder NPM.

Hoofdstuk vier vertelde meer over de oorzaken van corruptie in het hoger onderwijs. In de historiografie worden individuele en systeemkenmerken (de beleidscontext) als directe oorzaken voor corruptie genoemd. Individuele kenmerken gaan over ambitie en competitie als individuele motivatie voor frauduleuze activiteiten in het hoger onderwijs. De specifieke context waarin corruptie kan plaatsvinden wordt mede gevormd door het beleid. De eigenschappen (systeemkenmerken) van deze beleidscontext kunnen leiden tot corruptierisico's. In het geval van gebrekkige controle, is het frauderen met een paper bijvoorbeeld gemakkelijker. Het stimuleren van competitie als belangrijk kenmerk van NPM impliceert een toename van corruptierisico's.

8.2 Het diplomaschandaal: een conflict van waarden

De historiografie leverde inzichten op over (mogelijke) corruptierisico's en waardenconflicten die gepaard gaan met NPM. In hoofdstuk zes zagen we dat de casus InHolland een conflict tussen twee waardenstelsels toont. Het waardenstelsel van InHolland op het niveau van de opleiding MEM werd gekenmerkt door gezaghebbende bedrijfsmatige waarden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toonaangevende rol van efficiëntie en de grote nadruk op output bij InHolland. In het waardenstelsel van de Commissie-Leers liepen waarden soms door elkaar heen. De Commissie toonde enerzijds begrip voor een rendementsbeleid waarmee door middel van een efficiënt proces de output van studenten kon worden gestimuleerd. Aan de andere kant hechtte de Commissie veel belang aan het waarborgen van de gelijke behandeling van studenten, zorgvuldigheid bij de beleidsuitvoering, deskundigheid bij de beoordeling en een rechtmatig afstudeertraject. Daarmee liepen waarden in het rapport-Leers soms door elkaar heen en conflicteerden met elkaar.

Belangrijk om in beschouwing te nemen, is dat uit de gesprekken met de heer Leers en de heer Van Horssen naar voren kwam dat nooit concessies mogen worden gedaan aan de kwaliteit van het onderwijs omwille van bewerkstelligen van meer rendement. Dat een organisatie zoekt naar kostenefficiëntie is begrijpelijk volgens de Commissie, maar dit moet wel gepaard gaan met het waarborgen van de kwaliteit. Niettemin kunnen deze twee ambities (efficiëntie en het waarborgen van de kwaliteit) op gespannen voet met elkaar staan, aldus de Commissie. In het geval van InHolland resulteerden de financiële prikkels in een alternatief afstudeertraject waarin de kwaliteit van het onderwijs niet meer kon worden gewaarborgd. Volgens de Commissie mag er nooit een situatie van willekeur ontstaan. De *laissez faire* sfeer (kenmerkend voor NPM) waarin het alternatieve afstudeertraject bij InHolland tot stand kwam kan daarmee rekenen op kritiek. Tegelijkertijd droeg de Commissie geen oplossing aan om de spanning tussen efficiëntie en het waarborgen van de kwaliteit weg te nemen. Zo bezien wogen in het perspectief van de Commissie klassieke bestuurlijke waarden zwaarder dan bedrijfsmatige waarden, maar werden geen concrete aanbevelingen geformuleerd om het waardenconflict aan te pakken.

De mediaberichtgeving als bron toont een corruptiedebat dat vanuit vele kanten werd gevoerd. In hoofdstuk vijf en zeven zagen we dat in dit publieke debat, door te benoemen wat er mis ging bij InHolland, een ideaal van goed bestuur werd geformuleerd. De opvattingen die een rol speelden in de mediaberichtgeving omtrent het diplomaschandaal komen deels overeen met het waardenperspectief van de Commissie-Leers. De berichtgeving schetst een beeld van actoren die zich kritisch opstellen ten opzichte van de ambitie de output van studenten te vergroten door middel van het meer efficiëntie omdat dit streven in het geval van InHolland ten koste ging van de kwaliteit van het onderwijs. In het publieke debat werd de bekostigingssystematiek nadrukkelijk als oorzaak voor de diplomaafraude beschouwd, in tegenstelling tot de Commissie-Leers die in haar rapportage meer aandacht besteedde aan de directe oorzaken bij de opleiding MEM. Met het problematiseren van de bekostigingssystematiek werd het bedrijfsmatige waardenstelsel dat ermee samenhang onder druk gezet. Uit verschillende hoeken in de media werd betoogd dat het bedrijfsmatige organiseren bij InHolland was doorgeschooten. Striktere regulering werd als oplossing aangedragen om daarmee de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarborgen. Daarnaast opperde staatssecretaris Zijlstra het financieringssysteem in het hoger onderwijs te veranderen naar een vorm waar de financiering van onderwijsinstellingen is verbonden aan prestatieafspraken.

Kortom, er bestaat bewijs voor de these dat NPM een belangrijke rol speelde voor het ontstaan van corruptiedebatten in het geval van het diplomaschandaal bij InHolland. Uit de analyse van het rapport-Leers, het perspectief van de Commissie en het debat in de berichtgeving blijkt dat er naar aanleiding van het diplomaschandaal kritisch werd gekeken naar de rol van bedrijfsmatige waarden bij InHolland en in het hoger onderwijs. De casus InHolland laat zien dat twee conflicterende waardenstelsels resulteren in een problematische doel-middel relatie. In de bekostigingssystematiek was de output van studenten een belangrijke prikkel omdat daar financiering tegenover stond voor hoger onderwijsinstellingen. De Commissie-Leers toonde begrip voor het rendementsbeleid bij InHolland. In het geval van de diplomaafraude werd de financiële prikkel (output) een doel op zich. Het instrument dat InHolland gebruikte om dit doel te bereiken was het alternatieve afstudeertraject. Uit het publieke debat komt daarentegen een beeld naar voren waarin niet de output van studenten, maar de kwaliteit van het onderwijs stelselmatig als hoofddoel werd beschouwd. Daar komt bij dat de Commissie en actoren in de mediaberichtgeving expliciet benoemden dat proceswaarden zoals zorgvuldigheid, gelijke behandeling en deskundigheid te veel uit het oog verloren waren bij InHolland. Daarmee was het waardenconflict bij InHolland een oorzaak voor debat over goed bestuur. In dit debat ontplooidde een kritische, breed gedragen maatschappelijke visie ten opzichte van de rol van bedrijfsmatige waarden in het hoger onderwijs.

8.3 Discussie: een contextuele benadering en toekomstig onderzoek

Het vertrekpunt in deze scriptie was het benadrukken van de specifieke context waarin het diplomaschandaal bij InHolland plaatsvond. Deze contextuele benadering laat zien dat verschillende idealen van goed bestuur in het hoger onderwijs met elkaar in botsing kwamen (i.e. een conflict tussen twee waardenstelsels). Daarmee is het diplomaschandaal een gevolg van verandering en problemen die in die specifieke historische context speelden. Het schandaal verheldert bijvoorbeeld de maatschappelijke opvattingen over de (problemen van de) bekostigingssystematiek in het hoger onderwijs. Er is gebleken dat de maatschappelijke visie op de bedrijfsmatige beleidscontext in het hoger onderwijs ten tijde van de onregelmatigheden bij InHolland pas duidelijk werd toen er naar aanleiding van het diplomaschandaal een publiek debat ontstond. Dit laat zien dat corruptie iets tijdsafhankelijk is omdat in het publieke debat sprake was van verschillende, conflicterende waardenstelsels die de fraude verschillend

beoordeelden. Bovendien werden de onregelmatigheden bij InHolland door de Commissie-Leers niet als fraude bestempeld, maar werd in de berichtgeving vanuit verschillende kanten wel het etiket 'fraude' geplakt op InHolland's alternatieve afstudeertraject. Oftewel, er bestond in het geval van het diplomaschandaal geen eenduidige definitie van corruptie.

De contextuele benadering leverde nieuwe kennis op over de geschiedenis van NPM en corruptie. Wanneer aan de doelstelling van InHolland (het genereren van meer output) wordt gerefereerd, wordt in de mediaberichtgeving vrijwel altijd aan de Rijksbekostigingssystematiek geappelleerd. Tegenover het diplomeren van studenten stond immers een financiële beloning in deze bekostigingssystematiek. De onbedoelde (perverse) prikkel die samenhang met de bekostigingssystematiek had tot gevolg dat InHolland de output van studenten als doel op zich ging beschouwen. Dit sluit aan op de historiografische veronderstelling dat de grote nadruk op meetbaarheid onder NPM, risico's op corruptie met zich meebrengt omdat output meetbaar is en een zorgvuldig afstudeerproces niet.

Het begrijpen van corruptie(debat) als gevolg van historische verandering onderschrijft het standpunt van De Graaf dat anti-corruptiebeleid vraagt om maatwerk en daarom contextueel moet worden benaderd. Immers, er is geen universele tijdsonafhankelijke definitie van corruptie. Daar komt bij dat de analyse van het diplomaschandaal toont dat het belangrijk is om de waardenstelsels die een rol spelen te identificeren zodat er een consistente nieuwe beleidskoers kan worden uitgezet inclusief heldere waarden die een hogeschool in haar beleid kan integreren. Hiermee wordt een contextuele benadering niet alleen maar relevant voor historici en bestuurskundigen, maar tevens voor beleidsmakers. Daarnaast werd - conform de veronderstelling van Kroeze - in het debat over de diploma fraude duidelijk wat de dominante maatschappelijke visie was op goed bestuur. Daarmee is het diplomaschandaal bij InHolland mede verantwoordelijk voor het verhelderen van de kenmerken van goed bestuur in het hoger onderwijs. Het analyseren van corruptieschandalen door middel van een historische contextuele benadering genereert dus ook in dit onderzoek inzicht in de betekenis van corruptie en de vormgeving van goed bestuur.

In het geval van de casus InHolland liepen bestuurlijke waarden door elkaar heen. Wat de mogelijke implicaties hiervan zijn voor andere vergelijkbare gevallen in de toekomst en hoe beleidsmakers een slim antwoord op dit vraagstuk kunnen formuleren is een onderzoeksthema voor de bestuurskunde. Dergelijk bestuurskundig onderzoek zou goed passen in het kader van

het huidige debat over het zogenoemde rendementsdenken op de Nederlandse universiteiten waarbij de hoge werkdruk van universitair docenten, volgens sommigen veroorzaakt door het streven bij universiteiten veel door- en uitstroom van studenten te realiseren, onder het vergrootglas ligt.

Bovendien zou historisch onderzoek een belangrijke rol kunnen spelen door ten eerste inzicht te geven in soortgelijke debatten over conflicten tussen waardenstelsels in het hoger onderwijs. Daarnaast zou vervolgonderzoek naar fraude en integriteitschendingen in het hoger onderwijs de kenmerken van goed bestuur in deze sector kunnen verhelderen. Ook vergelijkend onderzoek naar fraude en integriteitsschendingen bij verschillende onderwijstypen is interessant. Daarmee kunnen de kenmerken van goed bestuur in de gehele onderwijssector worden geïdentificeerd. Aansluitend kan onderzoek naar de invloed van de sociaal-politieke context op onregelmatigheden in andere onderwijstypen verhelderend werken. De actualiteiten omtrent de ongeldig verklaarde examens bij de scholengemeenschap VMBO Maastricht geven een indruk hoe de beleidscontext van invloed kan zijn op onregelmatigheden in het onderwijs. Denk bijvoorbeeld aan de aanwijzingen dat het delegeren van het kwaliteitsborging van de Onderwijsinspectie naar de onderwijsinstellingen zelf een belangrijke oorzaak was voor de problemen bij de Maastrichtse scholengemeenschap.¹⁸² Ten slotte draagt een historische analyse van debatten over corruptie in het hoger onderwijs bij aan het expliciteren van de bestuurlijke waarden die maatschappij breed als belangrijk worden beschouwd. Zo'n analyse kan dienen als voedingsbodem en draagvlak voor nieuw beleid.

¹⁸² Mirjam Remie & Paul van der Steen, 'De schoolinspectie komt niet vaak. Onderwijs Maastricht. Niemand liep warm voor de opzet van het middelbaar onderwijs in Maastricht. Op het vmbo, de eerste proeftuin, ging het mis', *NRC Handelsblad* (26 juni 2018).

Geraadpleegde bronnen en literatuur

Literatuur:

Anderson, Melissa S. 'The Complex Relations between Academy and Industry: Views from the Literature' *The Journal of Higher Education* 72(2) (2001) 226-246.

Ankersmit, Frank en Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008).

Aucoin, Peter, 'Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums' *Governance: an International Journal of Policy and Administration* 3 (1990) 115-137.

Baneke, David, 'Sterrenkunde na Oort. De veranderende bestuurscultuur in wetenschap en universiteit in de jaren zeventig en tachtig', *Low Countries Historical Review* 129(1) (2014) 25-54.

Barlett, T., 'Member of Accrediting Group had Ph.D. from "Notorious Diploma Mill"' *Chronicle of Higher Education* 50(30) (2004).

Boer de, Harry and Leo Goedegebuure, "'modern" governance and codes of conduct in Dutch higher education' *Higher Education Research & Development* 26(1) 45-55.

Boer de, Harry Fokke, *Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet 'Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie'* (MUB) (Enschede 2003).

Bovens, Mark en Thomas Schillemans, *Handboek publieke verantwoording* (Den Haag 2009).

Bovens, Mark, 'De integriteit van de bedrijfsmatige overheid' in: Mark Bovens en Anton Hemerijck, *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen* (Amsterdam 1996).

Bovens, Mark, 'The Integrity of the Managerial State', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4(3) (1996) 128.

Bovens, Mark, Robert E. Goodin and Thomas Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford 2014).

Bretag, Tracey e.a., *Handbook of Academic Integrity* (Singapore 2016).

- Brodkin, Evelyn Z., 'Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State', *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(1) (2007) 5-7.
- Buis, Govert en Jan Hoogland, *Ontzuide bezieling. Transformatie van burgers en maatschappelijke organisaties* (Den Haag 2016).
- Centeno, Miguel A. and Joseph N. Cohen, 'The Arc of Neoliberalism', *The Annual Review of Sociology* 38 (2012).
- Cohen, S. and W. B. Eimicke, *The Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government* (San Francisco 2002).
- DeLeon, Peter, 'Cowboys and the New Public Management: Political Corruption as Harbinger' in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere, *Ethics in Public Management* (New York 2005).
- Doig, Alan and John Wilson, 'What Price New Public Management?' *The Political Quarterly Publishing* 69(3) (1998) 267-276.
- Dunsire, Andrew, 'Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint' *Public Administration* 73 (1995) 17-40.
- Eckstein, M., *Combating Academic Fraud: towards a culture of integrity* (Parijs 2003).
- Eckstein, Max A., *Combating academic fraud. Towards a culture of integrity* (Parijs 2003).
- Engels, Jens Ivo, 'From Early Modern to Modern Times', in: Ronald Kroeze, André Vitória en G. Geltner, *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern era* (Oxford 2018).
- Ezell, Allen en John Bear, *Degree Mills: The Billion-dollar Industry That Has Sold Over A Million Fake Diplomas* (New York 2005).
- Frederickson, H. G., *The Spirit of Public Administration* (San Francisco 1997).
- Graaf de, Gjalt, 'Causes of Corruption: Towards a contextual Theory of Corruption', *Public Administration Quarterly* 31(1/2) (2007).
- Graaf de, Gjalt, *Conflicterende waarden in academia* (Amsterdam 2015).
- Graaf de, Gjalt, Leo Huberts en Remco Smulders, 'Coping With Public Value Conflicts', *Administration & Society* 48(9) (2016) 1101-1127.
- Graafland, J. J. en H. Smid, 'Integriteit van het hoger onderwijs. De roep om een gedragscode' *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management* 3 (2004) 42-48.
- Gruening, Gernod, 'Origin and theoretical basis of New Public Management' *International Public Management Journal* 4 (2001) 1-25.

H. George Frederickson, 'Public Ethics and the New Managerialism: An axiomatic Theory', in: H. George Frederickson and Richard K. Ghere, *Ethics in Public Management* (New York 2005) 165-183.

Hallak, J. and M. Poisson, *Ethics and Corruption in Education* (Parijs 2002).

Hallak, Jacques and Muriel Poisson, *Corrupt schools, corrupt universities: What can be done?* (Parijs 2007)

Hansen, Jesper Rosenberg en Ewan Ferlie, 'Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations', *Public Management Review* 18(1) (2016) 1-19.

Hetteman, Pieter, 'Ontwikkeling van autonomie in het Nederlandse onderwijs', in: Pieter Hettema en Leo Lensen, *Van wie is het onderwijs. De veranderende rol van leraar, manager en minister* (Amsterdam 2007).

Heuvel van den, J. H. J., L. W. J. C. Huberts en S. Verbek, *Het morele gezicht van de overheid. Waarden, normen en beleid* (Utrecht 2002).

Heyneman, Stephen P., 'Education and Corruption' *International Journal of Educational Development* 24 (2004) 637-648.

Holleman, Wes, *Onderwijsethiek. Een literatuurstudie over professioneel handelen van docenten in het hoger onderwijs* (Utrecht 2006).

Holleman, Wes, *Onderwijsethiek. Een literatuurstudie over professioneel handelen van docenten in het hoger onderwijs* (Utrecht 2006).

Hood, Christopher, 'A Public Management For All Seasons?', *Public Administration* 69 (1991).

Hood, Christopher, 'The "New Public Management" In The 1980s: Variations on a Theme', *Accounting Organizations and Society* 20(2/3) (1995).

Huberts, L. W. J. C. en J. M. Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening* (Utrecht 2005).

Huberts, Leo en Alain Hoekstra, *Integrity management in the public sector. The Dutch approach* (Den Haag 2016).

Inspectie van het Onderwijs, *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau bij Hogeschool InHolland* (Den Haag 2011).

Inspectie van het Onderwijs, *Belonen, besturen en toezicht bij Hogeschool InHolland. Onderzoek naar beloningsbeleid/-uitvoering, enkele bedrijfsvoeringsaspecten en toezicht in de periode 2006-2010* (Den Haag 2011).

John C. Tait, *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics* (CCMD 2000).

Johnston, Michael, 'The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption', *International Social Science Journal* 48(149) (1996).

Johnston, Michael, *Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited* (Hamilton 2004)

Kamensky, John M., 'Role of the "reinventing government" movement in federal management reform' *Public Administration Review* 56 (1996) 247-255.

Kelly, Rita Mae, 'An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management' *Public Administration Review* 58(3) (1998) 201-208.

Keulen, S.J. en R. Kroeze, 'De universiteit is er voor onderwijs en onderzoek, niet voor de winst', *Socialisme en Democratie* 69(7-8) (2012) 18-26.

Keulen, S.J., *Monumenten van beleid: De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum 2014).

Kolthoff, Emile, *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity* (Amsterdam 2007).

Kroeze, D.B.R., *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940* (Amsterdam 2013).

Kroeze, Ronald en Sjoerd Keulen, 'Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben', *Low Countries Historical Review* 127(2) (2012).

Kroeze, Ronald, 'Corruptie in de Nederlandse politieke geschiedenis. De functie van debatten over omkoping, belangenverstrengeling en systeemfalen' in: C. van Baalen, *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2014: het geld regeert* (Amsterdam 2014).

Kroeze, Ronald, André Vitoria en G. Geltner, 'Introduction: Debating Corruption and Anticorruption in History' in: Ronald Kroeze, André Vitória en G. Geltner, *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era* (Oxford 2018).

Lane, Jan-Erik, 'Will Public Management Drive Out Public Administration?', *Asian Journal of Public Administration* 16(2) (1994) 139-151.

Lawton, A., 'Social Enterprise and the Public Services Manager', in: L. W. J. C. Huberts and J. H. J. van den Heuvel, *Integrity at the Public-Private Interface* (Maastricht 1999) 57-73.

Lorenz, Chris, 'If You're So Smart, Why Are You under Surveillance? Universities, Neoliberalism, and New Public Management' *Critical Inquiry* 28(3) 599-629.

Louw, R. G., *Het Nederlands hoger onderwijsrecht. Een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (Leiden 2011).

Mierlo van, Hans, *Hoger onderwijs lijkt wel communistische spijkerfabriek* (Maastricht 2002).

Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), *Rapport van bevindingen NVAO-Commissie onderzoek Hogeschool InHolland* (26 april 2011).

O'Flynn, Janine, 'From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications', *The Australian Journal of Public Administration* 66(3) (2007) 353-366.

Onderwijsraad, *Naar doelmatiger onderwijs* (Den Haag 2009).

Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York 1992).

Osipian, Ararat L., 'Corruption in Higher Education: does it differ across the nations and why?' *Research in Comparative and International Education* 3(4) (2008) 345-365.

Osipian, L. Ararat, 'Corruption in Higher Education: does it differ across the nations and why?' *Research in Comparative and International Education* 3(4) (2008) 345-365.

Raadschelders, Jos C.N., *Handbook of Administrative History* (New Brunswick 1998).

Remie, Mirjam, & Paul van der Steen, 'De schoolinspectie komt niet vaak. Onderwijs Maastricht. Niemand liep warm voor de opzet van het middelbaar onderwijs in Maastricht. Op het vmbo, de eerste proeftuin, ging het mis', *NRC Handelsblad* (26 juni 2018).

Rijn, M. J. van, M. F. A. de Wit en H. van Moorsel, *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis* (Den Haag 2012).

Schuyt, Kees, *Tussen fout en fraude. Integriteit en oneerlijk gedrag in het wetenschappelijk onderzoek* (Leiden 2014).

Thiel van, Sandra en Frans L. Leeuw, 'Productivity in Review. The Performance Paradox in the Public Sector' *Public Performance & Management Review* 25(3) (2002) 267-281.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (Den Haag 1985).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie)* (Den Haag 1996).

Verbrugge, Ad en Jelle van Baardewijk, *Waar toe is de universiteit op aarde? Wat is er mis en hoe kan het beter?* (Amsterdam 2014).

Vries, Jouke de en Marcel van Dam, 'Politiek-bestuurlijk management', in: Jouke de Vries en Marcel van Dam, *Een blik achter de gouden muur. Politiek-bestuurlijk management* (Alphen aan den Rijn 1998).

Wal van der, Zeger, Gjalte de Graaf and Karin Lasthuizen, 'What's Valued Most? Similarities and Differences Between the Organizational Values of the Public and Private Sector', *Public Administration* 86(2) (2008) 465-482.

Whimster, Sam, *The Essential Weber. A Reader* (London 2004).

Bronnen:

Krantenartikelen:

'Benoeming Terpstra oogst kritiek. CDA-coryfee moet hogeschool InHolland vlot trekken. Bestuurders per direct opgestapt', *De Telegraaf* (23 november 2010).

'Commissie onderzoekt fraude met diploma's bij InHolland', *NRC Handelsblad* (12 juli 2010).

'Goede opstap nader onderzoek bij deel hoger onderwijs. Vooral aandacht voor InHolland', *Nederlands Dagblad* (20 oktober 2010).

'InHolland gaf diploma's te gemakkelijk. Leers: geen fraude, wel fraudegevoelige. Inspectie bekijkt diploma's nader', *Trouw* (24 september 2010).

'Kamer wil geld van InHolland', *Haarlems Dagblad* (8 oktober 2010).

'Leers maakt gehakt van InHolland. Studenten gemakkelijk aan papiertje geholpen. Bond vindt rapport nog te mild', *De Telegraaf* (24 september 2010).

'Personeel hogeschool voelt zich ongewenst onder druk gezet', *Algemeen Dagblad* (28 januari 2011).

'Probleem in hbo lijkt veel breder', *Dagblad de Limburger* (29 april 2011).

'Ruim eenderde diploma's InHolland is onterecht. Zijlstra past wet aan na vernietigend inspectierapport', *NRC Handelsblad* (28 april 2011).

‘Sjoemelende school moet op zwarte lijst. Werkgever wil diploma altijd kunnen vertrouwen. InHolland gaf diploma’s bijna cadeau’, *De Telegraaf* (19 juli 2010).

‘Universiteit Amsterdam schorst twintig studenten’, *Brabants Dagblad* (5 april 1997).

‘Waarde hbo-diploma ter discussie’, *De Volkskrant* (29 april 2011).

‘Zijlstra vertrouwt op Terpstra’, *Provinciale Zeeuwse Courant* (23 november 2010).

‘86 diploma’s ten onrechte uitgereikt’, *Trouw* (28 april 2011).

Bouhuis, Bob, ‘Streng hogeschool of universiteit is dief van eigen portemonnee’, *De Volkskrant* (15 juli 2010).

Bouma, Hilda, ‘Geen college, geen tentamen, wel ’n diploma’, *Het Financieele Dagblad* (21 juli 2005).

Dulaert, Ricus, ‘Soepele hogescholen’, *Trouw* (24 september 2010).

Etty, Elsbeth, ‘De dadels van Dales zijn groter dan ze zijn’, *NRC Handelsblad* (27 juli 2010).

Funnekotter, Bart en Thessa Lageman, ‘Kwantumkorting op je bul. Hogescholen willen snel af van eeuwige studenten’, *NRC.next* (22 juli 2010).

Funnekotter, Bart, ‘Alsof iedereen hier zijn diploma cadeau krijgt. InHolland wacht nog op oordeel Onderwijsinspectie’, *NRC Handelsblad* (19 april 2011).

Funnekotter, Bart, ‘Geert Dales kiest (te) vaak voor de aanval. Hij vertrekt nu bij InHolland’, *NRC.next* (12 oktober 2010).

Funnekotter, Bart, ‘Offensieve aanpak Dales creëerde veel verzet. Bestuursvoorzitter van InHolland per direct weg. Bestuursstijl te eigenmachtig’, *NRC Handelsblad* (11 oktober 2010).

Funnekotter, Bart, ‘Ze dachten hun studenten van dienst te zijn. InHolland-voorzitter laat opleiding media & entertainment management versneld nader onderzoeken’, *NRC Handelsblad* (23 september 2010).

Gerrits, Robin, ‘InHolland word teen lastige klus. Interview Doekle Terpstra, nieuwe topman InHolland’, *De Volkskrant* (23 november 2010).

Gerrits, Robin, ‘Leers onderzoekt diploma’s InHolland’, *De Volkskrant* (12 juli 2010).

Heertje, Arnold en Jasper van Dijk, ‘Verloedering van het hbo moet nu stoppen’, *De Volkskrant* (26 november 2010).

Hustinx, Stijn, ‘Doekle Terpstra moet schoon schip maken bij InHolland’, *Algemeen Dagblad* (23 november 2010).

Meer van der, Esther en Bas van der Sluis, 'Experts: Ons onderwijs is niet verrot', *Dagblad van het Noorden* (4 september 2010).

Obbink, Hanne, 'Financieel gewin geen motief voor fraude met diploma's. Hbo wil uitval voorkomen en student maatwerk leveren', *Trouw* (22 oktober 2010).

Sahadat, Ianthe, 'InHolland moet diplomabonussen terugbetalen aan Rijk', *De Volkskrant* (8 oktober 2010).

Sahadat, Ianthe, 'InHolland reikte ongeoorloofd diploma's uit', *De Volkskrant* (10 juli 2010).

Sahadat, Ianthe, 'Onterechte diploma's bij hogeschool InHolland. Commissie: studenten kregen te gemakkelijk een diploma bij InHolland', *De Volkskrant* (24 september 2010).

Sahadat, Ianthe, 'Slechte scriptie, toch je bul', *De Volkskrant* (10 juli 2010).

Wagenaar, Leonoor, 'Zo onbenullig, om een diploma', *Het Parool* (6 augustus 1994).

Weeda, Frederiek, 'De studenten: het ging nu net beter', *NRC Handelsblad* (29 april 2011).

Wetten van, Gijs, 'Verkorte diplomaroute InHolland niet in orde', *ANP* (23 september 2010).

Witte de, Marieke, 'Imagoschade hbo's door rapport inspectie', *ANP* (20 oktober 2010).

Witte de, Marieke, 'ISO: Schokkend rapport raakt hele hbo', *ANP* (28 april 2011).

Rapporten:

Leers, G. B. M., C. J. N. Versteden, W. M. E. Teune, M. T. A. B. Laemers en H. van Horsen, *Veel ruimte, weinig rekenschap. Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainment Management van INHolland te Haarlem* (Den Haag 2010).

Digitale bronnen:

<https://www.volkskrant.nl/binnenland/inholland-reikte-ongeorloofd-diploma-s-uit~a1011161/> (geraadpleegd 19-2-2018).

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (geraadpleegd 19 juni 2018).

Interviews:

Interview Gerd Leers, door Floris van Berckel Smit, Brunssum, 7 juni 2018.

Interview Henno van Horsen, door Floris van Berckel Smit, Amsterdam-Myanmar, 8 juni 2018.