

Overheid op afstand

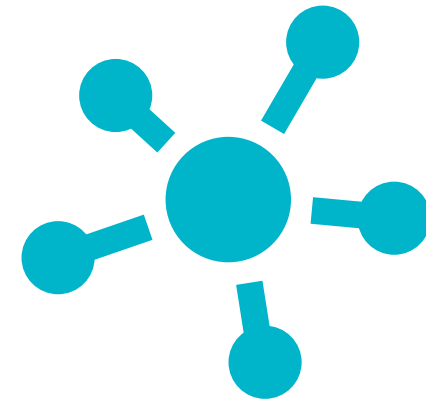
Essays over sturing in
hoger onderwijs

Thom de Graaf
Karl Dittrich



Vereniging
Hogescholen
40 JAAR

Dit is een uitgave ter gelegenheid van 40 jaar krachtenbundeling hbo



Overheid op afstand

Essays over sturing in hoger onderwijs

Thom de Graaf en Karl Dittrich

DECEMBER 2015

Ten geleide

Het veertigjarig jubileum van de Vereniging Hogescholen wordt met dit derde essay - of liever dubbelessay - afgesloten. Ging het eerste essay *Wegwijzers naar #hbo2025* over de kernwaarden en wenselijke ontwikkelingen van het hoger beroepsonderwijs, het tweede essay *Kwaliteit in de klas* richtte zich op de oorspronkelijke ontstaans- en bestaansgronden van het hoger beroepsonderwijs en in hoeverre we nog een toegangspoort voor alle sociaal-economische groepen in de samenleving zijn.

Dit essay richt zich op de vanzelfsprekende maar soms ook ongemakkelijke verhouding tussen het publiek bekostigde hoger onderwijs en de overheid. Die verhouding is wellicht minder vanzelfsprekend dan gedacht. Het initiatief tot het oprichten van veel hogere opleidingen in de afgelopen eeuwen kwam vaak van gewone burgers die de noodzaak zagen om jongeren op te leiden om hun eigen ondernemingen te versterken. Begin twintigste eeuw trok de overheid die verantwoordelijkheid naar zich toe, vanuit de idee dat het verbeteren van het onderwijs goed zou zijn voor de kwaliteit van de samenleving, het economisch klimaat en de internationale positie van ons land. Met de openstelling van hoger onderwijs voor mensen van alle rangen, standen en etnische achtergronden gaf de overheid invulling aan de emancipatie-gedachte.

Maar hogescholen en universiteiten kunnen alleen gedijen wanneer hen speelruimte wordt gegeven. Het steeds strakkere toezicht van de overheid, hoe goed bedoeld ook en ontstaan vanuit haar eigen verantwoordelijkheid, staat ontwikkeling en innovatie van hoger onderwijs in de weg.

Thom de Graaf en Karl Dittrich laten beiden hun licht schijnen op de soms precaire verhouding met de overheid. Zij doen dit vanzelfsprekend vanuit een hbo- respectievelijk een wo-blik.

Graag bieden we u dit derde essay aan in de hoop dat u samen met ons wilt bijdragen aan discussie en debat over de toekomst van het hoger onderwijs.

Ad de Graaf
Directeur Vereniging Hogescholen

Een gelijkwaardig gesprek

Thom de Graaf

*Overheid op afstand.
Essays over sturing in hoger onderwijs.*



Onverbeterlijk idealisme

Onderwijspolitiek is een vorm van onverbeterlijk idealisme, daar ben ik inmiddels wel achter. Opinievormers, beleidsmakers en wereldbeschouwers menen dat goed onderwijs de sleutel is tot een inhoudsvol, verheffend bestaan en bovendien de basis vormt voor een competitieve kenniseconomie. Daar hebben zij gelijk in. Na een loopbaan in ambtenarij, politiek en binnenlands bestuur, trad ik enkele jaren geleden het hoger onderwijs binnen. Ik was de eerste jaren van mijn werkzaam leven wetenschappelijk medewerker geweest aan een juridische faculteit en had daar onderwijs gegeven en onderzoek verricht. Een klein deel van mijn tijd besteedde ik ook aan academische medezeggenschap en aan schriftelijke verantwoording die meer dan dertig jaar geleden ook al bestond maar nog niet was uitgegroeid tot het bureaucratisch monster dat huidige docenten elke dag in het gezicht staart. Wel ondervond ik toen aan den lijve een onderwijsstructuurverandering, waarvan er nog verschillende zouden volgen. De introductie van de Tweefasenstructuur in 1982 leerde mij dat hoger onderwijs geen rustig bezit is en dat zowel studenten als docenten steeds het risico lopen dat er in de opleiding, de organisatie of de examinering iets onherstelbaars verandert als ze even de andere kant opkijken.

Het hoger onderwijs bleef mij boeien. Een investering die te vaak vooral als een uitgavenpost op de rijksbegroting werd gezien. Een domein van kennisvergaring en vorming waar de samenleving (en niet alleen de individuele student) elke dag van profiteert. Ik realiseerde mij dat de samenwerking tussen overheden, universiteiten, hogescholen en bedrijfsleven beter kon en poogde daar in verschillende rollen een bijdrage aan te leveren. Niettemin stapte ik als net benoemde voorzitter van (toen nog) de HBO-raad begin 2012 een wereld binnen die ik nog niet kende. De wereld van de onderwijspolitiek, een vorm van onverbeterlijk idealisme. Aan dat onderwijs wordt elke dag vanuit idealisme gevijld en geschaafd, zodat de sleutel nog beter in het slot steekt. Dat kent natuurlijk zijn grenzen, maar waar liggen die precies?

Overheid en vertrouwen

Misschien dat trots en idealisme de voedingsbodem vormen van het institutioneel wantrouwen dat ik zo kenmerkend vind voor de bejegening van het hoger onderwijs. Dat wantrouwen is zorgelijk maar ook fascinerend, want het vertelt iets over het grote belang dat aan de betekenis van universiteiten en hogescholen wordt gehecht door de maatschappelijke *stakeholders* én over hun teleurstelling dat er fouten worden gemaakt en het soms niet lukt om alle ambities te realiseren. Natuurlijk weet ik dat het wantrouwen ten opzichte van onderwijsbestuurders (want in hen culmineert het gebrek aan vertrouwen in de instituties) soms een grondslag heeft in feiten uit het verleden. 'Affaires' waar instellingen bij betrokken waren, behoeven niet noodzakelijk indicaties voor de gehele sector te zijn en dat zijn ze meestal ook niet, maar ze kleuren wel het beeld. Een beeld van bestuurders die niet met de juiste dingen bezig zijn, een instelling die niet in control is, studenten die onzeker zijn over de waarde van hun diploma, een gemeenschap die te weinig responsief is ten opzichte van de buitenwereld.

Maar het hoger onderwijs is niet exclusief in zijn incidenten en die zijn bovendien op één hand te tellen. Wij delen het gebrek aan vertrouwen met andere sectoren in het publieke domein en met private partijen die op enigerlei manier betrokken zijn bij de publieke taak of mede afhankelijk zijn van publieke financiering: woningcorporaties, verpleeg- en ziekenhuizen, zorgverzekeraars, spoorwegen en niet te vergeten banken. De verdenking bestaat op voorhand dat zij niet doen waarvoor ze in het leven zijn geroepen of niet op de juiste manier en met de juiste middelen. Ik veroorloof mij in deze context geen nadere beschouwing over de invloed van massamedia en de betekenis van het alsmaar uitdijende populisme. Het mag wel duidelijk zijn dat het gebrek aan institutioneel vertrouwen een teken van deze tijd is. Dat verdwijnt niet zomaar, zelfs niet als instellingen voldoen aan alle mogelijke prestatieafspraken en bestuurders als franciscaner monniken leven en afzien van elke declaratie. Het is verstandig om ons dat te realiseren. Het gebrek aan vertrouwen maakt immers deel uit van een grotere publieke systeemcrisis die door sommigen wordt omschreven als

het falen van de marktwerking of de [privatisering van Nederland](#).¹ Dat verklaart ook mede de toegenomen roep om centrale controle en Haagse sturing op beheer, beleid en toezicht in vrijwel alle bovengenoemde sectoren.

Gebrek aan maatschappelijk vertrouwen en gebrek aan politiek vertrouwen zijn communicerende vaten. Het laatste volgt veelal op het eerste. Gebrek aan politiek vertrouwen wordt zichtbaar als de Tweede Kamer reageert op maatschappelijke signalen en niet langer incidenten (die zich altijd zullen voordoen) geïsoleerd wenst te beschouwen maar als voorbeelden van een structurele misstand. Er zit vervolgens een logica in de volgordelijke roep om meer informatie, meer controle, krachtiger ingrijpen van de verantwoordelijke bewindspersoon en nieuw instrumentarium van wettelijke aard. Ministers en staatssecretarissen kunnen daaraan niet altijd weerstand bieden, vaak hebben zij zelf ook de natuurlijke behoefte om de teugels in handen te nemen.

In het hoger onderwijs hebben wij dat de afgelopen jaren volop kunnen merken, hoewel de kwaliteit internationaal goed is. De OECD geeft bijvoorbeeld aan dat het Nederlandse hoger onderwijs een goed ontwikkeld en goed functionerend stelsel is dat een hoge toegevoegde waarde weet te realiseren en veel oplevert voor individu en samenleving. De *completion-rate*, dat wil zeggen het percentage studenten dat op enig moment een diploma behaalt, ligt hoger dan het OECD-gemiddelde, en hetzelfde geldt voor het percentage jonge mensen (tussen 25 en 34 jaar) dat een [ho-diploma op zak heeft](#).²

Niettemin heeft sinds 2010 een stapeling plaatsgevonden van nieuw sturings- en controle-instrumentarium op centraal niveau. Een voorbeeld is de instelling van een Reviewcommissie die adviseert en oordeelt over prestatieafspraken die universiteiten en hogescholen hebben moeten maken met de minister van OCW. Een deel van de lumpsumfinanciering is sinds enkele jaren afgezonderd en wordt toegewezen (en zo nodig ook afgenomen) om specifieke rendementen te behalen en prestaties te leveren. Vooralsnog gaat het om 7% van de lumpsum, maar zowel in kringen van het georganiseerd bedrijfsleven als bij politici leeft het gevoel dat dit percentage te beperkt is en door mag groeien naar 20 %. Voorts zijn in het tijdsbestek van slechts drie jaar voor het hoger onderwijs de wetten Versterking besturing, Kwaliteit in Verscheidenheid en de Wet Kwaliteitswaarborgen van kracht geworden. De Wet Versterking bestuurskracht staat nog op stapel, net als de Wet Bescherming namen en graden hoger onderwijs. In al deze wetgeving worden vaak de vrijheid en autonomie van de universiteiten en hogescholen ingeperkt door voorschriften en verboden die voordien niet bestonden of niet in die mate.

Tegenstrijdigheden en tegenstellingen

Hoe kan dit patroon van toenemend institutioneel wantrouwen en daaraan gerelateerde behoefte aan centrale sturing van het hoger onderwijs worden doorbroken of is dat in de politiek en de samenleving van vandaag onmogelijk? Mijn centrale stelling in dit essay luidt dat ons hogeronderwijsstelsel zich op een natuurlijke manier moet blijven ontwikkelen om in tijden van snelle economische en maatschappelijke veranderingen meerwaarde te behouden. Hiervoor is al te centralistische sturing op nationaal niveau eerder contraproductief dan ondersteunend. Tegelijkertijd moet het vertrouwen van politiek en overheid in de instellingen en de bestuurders van het hoger onderwijs worden versterkt. Dat vraagt geloofwaardigheid en bewijskracht van onderwijsbestuurders en de moed van politiek verantwoordelijken om vanzelfsprekende mechanismen te doorbreken.

Uniformering

In de huidige benadering van het hoger onderwijs zitten veel tegenstrijdigheden. Hogescholen komen voort uit burgerinitiatieven en behoorden lange tijd eigenlijk niet tot het publieke domein. Dat werd anders door de gelijkschakeling in de bekostiging van onderwijsinstellingen. In de vorige eeuw werd het publieke belang van bijvoorbeeld het beroepsonderwijs, dat voorheen vooral een aangelegenheid leek van bedrijven en beroepskringen, [onderkend en gereguleerd](#).³ Naarmate de relevantie van universiteiten en hogescholen voor welzijn, welvaart en democratie toenam, werden zij door de staat steeds meer beschouwd als publieke kennisinstellingen die onder bereik van [politieke prioriteiten dienen te vallen](#).⁴

De voorschriften voor besturing, beheer en prestaties worden niet alleen sterker en scherper, zij worden ook steeds uniformer. Dat is een voordehand liggend gevolg van nationale regelgeving. Tegelijkertijd vindt een tegengestelde beweging plaats: de hoger onderwijsinstellingen worden geacht van elkaar te verschillen en die verscheidenheid te accentueren in profiel, zwaartepunten, onderwijsaanbod en onderzoeksbeleid. Sinds het [rapport van de Commissie-Veerman](#)⁵ is deze differentiatie een pijler onder het beleid van het ministerie en worden universiteiten en hogescholen met behulp

van financiële incentives aangemoedigd zich scherper van elkaar te onderscheiden. Hoe valt dat te rijmen met het streven om centraal te besturen en te uniformeren?

Internationaal

Een tegenstelling die hiermee samenhangt wordt gevormd door de neiging om de hogescholen en universiteiten te zien als nationale instellingen, terwijl de werkelijkheid van de kennispraktijk zich in toenemende mate op een andere schaal afspeelt. Voor verschillende hogescholen geldt dat hun biotoop van nature internationaal is (kunstacademies, hotelscholen, NHTV), voor andere dat zij steeds meer een internationale context zoeken om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen en de studenten voor te bereiden op een Europese en zelfs mondiale arbeidsmarkt. Niet alleen studenten maar ook docenten en onderzoekers zoeken mobiliteit over de grenzen heen. Per onderwijsdomein, opleiding en onderzoeksveld pakt dit weliswaar verschillend uit, maar het nationale (regel-) niveau is voor de meeste instellingen allang niet meer allesbepalend.

Regionaal

Glocalisering is ook voor het hoger onderwijs een nieuwe werkelijkheid. Want tegenover de tendens tot internationalisering staat de betekenis van het hoger onderwijs voor de lokale en regionale samenlevingen. Waar universiteiten nogal eens de neiging hadden om uit de academische toren over de eigen regio heen te kijken naar verre oorden, zijn de meeste hogescholen uit de aard van hun bestaan juist in die regio verankerd. De regio is groter geworden, maar de opdracht om op te leiden voor de arbeidsmarkt in de buurt is dezelfde gebleven. Het gros van de hbo-studenten aan hogescholen komt dan ook uit die regio. De onderzoeksfunctie die de hogescholen in de afgelopen twintig jaar hebben opgebouwd staat eveneens in directe verbinding met de directe omgeving.

Het pad van de regionalisering zal alleen maar breder worden en verder reiken, ook voor universiteiten. De politiek heeft het rapport van de WRR 'Naar een lerende economie' uit 2013 omarmd. Dit rapport wijst de weg naar een nieuw gedefinieerde functie van het hoger onderwijs in ons land, namelijk die van regionaal kennisontwikkelingscentrum.⁶ De verbinding met bedrijfsleven, instellingen in het publieke domein en andere kenniscentra, al dan niet in gouden driehoeken, *triple helix* of *economic development boards* zal krachtiger worden.

Horizontaal

Kim Putters wijst in een recent op verzoek van minister Bussemaker geschreven essay over onderwijsbestuur op andere tegenstrijdigheden. Zo is er een continue

dialogo nodig tussen bestuurders en belanghebbenden over goed onderwijs en de maatschappelijke behoeften en wensen van werkgevers. Als het horizontale toezicht en de verticale verantwoording elkaar echter tegenspreken wordt die dialoog gefrustreerd. Naarmate met meer belangen dan alleen van de nationale overheid rekening moet worden gehouden, heeft de politiek volgens Putters de neiging meer uniformerende prestatieafspraken te maken. En naarmate bestuurders meer verantwoording afleggen aan studenten en anderen, stuurt de overheid vooral door toezicht, gebod en sanctionering.⁷

In het onderzoeksbeleid doet zich voorts de voortdurende spanning gelden tussen de behoefte aan centrale prioritering en een 'geleide' wetenschapseconomie enerzijds en de vrijheid van onderzoekers om hun speurzin te volgen en onbekende (en dus onvoorziene) paden in te slaan anderzijds. Ook hier blijkt de gedachte dat wie betaalt ook mag bepalen moeilijk in te dammen.

Effectiviteit

Een laatste tegenstrijdigheid tekent zich ten slotte af in de behoefte om met elke instelling voor hoger onderwijs afspraken te maken over de kwaliteit en de effectiviteit van het onderwijs, kortom het rendement.

Hierin zit de onmogelijkheid besloten om uniforme indicatoren te hanteren, terwijl die wel worden nagestreefd. Binnen het hbo wordt al jaren gesproken over het zogeheten *trilemma*: de onwaarschijnlijkheid dat zowel de kwaliteit van de opleidingen als het studiesucces stijgt, terwijl het niveau van de instroom achterblijft. Natuurlijk moet de kwaliteit van het onderwijsaanbod voorop staan. De hbo-sector heeft dit in 2009 als zijn belangrijkste opdracht geformuleerd⁸ en de toetsingen door NVAO en Inspectie sedertdien geven aanleiding tot de conclusie dat die opdracht adequaat wordt uitgevoerd. Maar de centrale doelstelling dat de uitval en het langstuderen moeten worden teruggedrongen is aanmerkelijk moeilijker te realiseren en de resultaten kunnen bovendien niet met een uniforme maatstaf worden beoordeeld. Een brede en multiculturele hogeschool in het hart van de Randstad met een sterke emancipatoire functie is echt anders dan een kleinere hogeschool in een krimpregio. Hoewel deze instellingen hun uiterste best zullen doen om de studenten letterlijk bij de les te houden, is de zwaarte van die taak nogal verschillend. De verheffingsfunctie van de grote stads-instelling kan onder druk komen te staan als te streng aan de voorkant wordt ingegrepen om kwaliteit en studiesucces te verzekeren. Ook hier rijst de vraag wat precies de meerwaarde van centrale sturing is en in hoeverre die sturing juist tegenstrevend kan zijn voor de noodzakelijke ruimte om mee te bewegen met de maatschappelijke omgeving.

Uitgangspunten voor toekomstbestendigheid

Het kan geen kwaad om in de vorm van enkele parameters een beeld te schetsen van de regelruimte die het hoger onderwijs nodig heeft om duurzaam en gedragen te zijn. Het spreekt wat mij betreft voor zich dat de nationale overheid een belangrijke *stakeholder* van het hoger onderwijs is en blijft. De instellingen hebben een publieke taak en verantwoordelijkheid en worden grotendeels gefinancierd uit door burgers opgebrachte middelen. Dus dient de nationale overheid ook contouren van het stelsel te bepalen en te bewaken, inclusief de regeling van het toezicht. Maar met inachtneming van die basisverantwoordelijkheden is het raadzaam bij toekomstig hogeronderwijsbeleid rekening te houden met de autonome kenmerken van onze hogescholen en universiteiten. Die zijn nauwelijks in verticale regelgeving te vatten maar wel bepalend voor hun toekomst.

- Een eerste uitgangspunt is het besef dat universiteiten en hogescholen per definitie open en beïnvloedbare gemeenschappen moeten zijn. Als de instelling wordt gezien als een gesloten bolwerk, is het mis. Dat wil zeggen wanneer de buitenwereld de hogeschool of universiteit ervaart als ontoegankelijk of onvoldoende responsief op maatschappelijke verlangens. Maar ook wanneer direct belanghebbenden (dus studenten, docenten en onderzoekers) het gevoel krijgen dat ondanks de spelregels voor inspraak en medezeggenschap de instelling niet van hen is of op zijn minst een beetje van hen. Bestuurders zullen de open gemeenschap als een belangrijke opdracht moeten beschouwen. Maar ook de overheid kan zich daar rekenschap van geven. Een bureaucratie- en regelcomplex dat toezicht op toezicht stapelt en uitgaat van de premisse van vertrouwen dat niet wordt *gegeven* maar moet worden *verdiend*, genereert geen gedeeld eigenaarschap en geen inspiratie om in die gemeenschap te investeren.
- Een andere belangrijke voorwaarde is dat het hoger onderwijs in zijn organieke stelsel adaptievermogen moet kennen en flexibiliteit. Het stelsel van regelingen, controles en toezicht mag nooit zo dichtgeregeld en -geplamuurd zijn dat

nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de technologie of in de internationale onderzoeks- en onderwijswereld niet kunnen worden gefaciliteerd. Hogescholen en universiteiten zijn levende organismen en moeten daar ook de ruimte voor krijgen.

- Nationale sturing is noodzakelijk in termen van bekostiging, kwaliteitszorg en rechtmatigheid, maar in zekere zin ook relatief. Universiteiten en hogescholen zijn nationale kennisinstututen met een sterk publiek karakter, maar zij zijn tegelijkertijd meer dan dat. Bedrijven, maatschappelijke domeinen en beroepsgroepen investeren ook in leerprocessen en onderzoeksmogelijkheden door gerichte opleidingsvragen, stagefaciliteiten, contractresearch en samenwerkingssinspanningen. Uit de hele discussie rond het LevenLangLeren en in het bijzonder het deeltijd-hoger onderwijs blijkt al dat centrale publieke voorschriften of financiële incentives aanmerkelijk minder belangrijk zijn dan de wil van werkgevers en de onderwijsinstellingen zelf om de handen ineen te slaan. Regionale arrangementen zullen in de toekomst alleen maar dominant worden, in de match tussen opleidingsbehoefte en werkgelegenheid maar ook in de sociale opgave van het tegengaan van segregatie en uitsluiting. En bovenlangs groeit de Europese en internationale dimensie. Het is nog niet zo gek lang geleden dat in de Nederlandse politiek vragen werden gesteld over internationale activiteiten van hogescholen, waar was dat eigenlijk voor nodig? Een dergelijke naar binnen gekeerde houding kan niemand zich meer veroorloven.
- Kern van elke op het hoger onderwijs los te laten sturingsfilosofie moet zijn dat universiteiten en hogescholen bovenal gemeenschappen zijn. Gemeenschappen van mensen en van waarden die mensen belangrijk vinden, met elkaar delen en aan elkaar overdragen. Te vaak wordt over bijvoorbeeld een hogeschool waar zich een incident heeft voorgedaan, gesproken in abstracte en puur bestuurlijke termen. Alsof een instelling alleen bestaat uit managers en gebouwen, studenten-administraties en bestuurders. De werkelijkheid is dat de gemeenschap de kleur van de hogeschool bepaalt. Natuurlijk leidt het college van bestuur de strategische koers. Die komt echter alleen tot stand als de medewerkers zich die eigen weten te maken en bij de opstelling betrokken zijn. De studenten zijn niet alleen subject van kennisoverdracht maar deels ook initiator en medevormgever. Zij dragen op hun beurt ook weer ervaringen over op nieuwe generaties. Niet voor niets voeren universiteiten en hogescholen tegenwoordig een actief alumni-beleid die de schoolgemeenschap verbreedt naar verleden en toekomst. Voor hogescholen geldt voorts in het bijzonder dat zij in nauwe verbinding moeten staan met beroepskringen en werkgevers.

- Daarom kan hogeronderwijsbestuur per definitie niet zonder de (mede-) zeggenschap van de schoolgemeenschap en deels de betrokken buitenwereld. Debatten over democratie, benoemingsrecht, invloed op curricula, deelname aan bestuurstafels of bemoeienis met de breedte van opleidingen dan wel het toekomstig onderzoeksprofiel gaan allemaal over uitwerkingen van een principe dat als zodanig niet ter discussie staat: het hoger onderwijs is van velen en velen dragen bij aan de toekomstbestendigheid. De governance moet daar de uitdrukking van zijn, zonder op anarchie en onbestuurbaarheid uit te draaien. Dat is een kwestie van maatvoering. Nu het externe centrale toezicht als beperkend en bevoogdend wordt beschouwd, zal de raad van toezicht een dominantere invulling moeten krijgen. Het is overigens dan juist weer contraproductief om een meldplicht te eisen bij signalen van financieel wanbeheer zodat de minister of de rijksinspectie kan ingrijpen.⁹ Dat doet afbreuk aan de taak van de raad van toezicht. Die is immers bij uitstek belast met wat de commissie-Halsema een 'lastig gesprek' heeft genoemd.¹⁰
- Transparantie is een vereiste voor de inzet maar ook de opbrengst van door de overheid ter beschikking gestelde middelen. Maar transparant bestuur betekent meer dan dat. Transparantie veronderstelt het vermogen om structureel verantwoording af te leggen, in de eerste plaats aan de eigen gemeenschap. Daarmee bedoel ik vooral dat bestuurders met alle geledingen binnen en buiten de instelling een dialoog willen onderhouden over alle aspecten van hun beleid, beheer en strategie. Niet altijd een lastig, maar wel een permanent gesprek dat gebaseerd is op gelijkwaardigheid. Dat gesprek zal daarmee ook per definitie tegenspraak inhouden, dat is de kern van een open dialoog en cruciaal voor het vertrouwen in onderwijsbestuurders.¹¹

Een gelijkwaardig gesprek?

Is met bovenstaande set uitgangspunten voor een toekomstbestendig hogeronderwijsbestel ook de basis aanwezig voor een gelijkwaardig gesprek tussen overheid en instellingen? De wo- en de hbo-sectoren hebben ieder in het afgelopen jaar de inzet voor toegankelijkheid, kwaliteit en maatschappelijke responsiviteit geformuleerd.¹² Op hoofdlijnen komen de visies van beide onderdelen van het hoger onderwijs behoorlijk overeen met de door de minister van OCW in juli uitgebrachte Strategische Agenda. Dat is natuurlijk geen toeval nu de visies van VSNU en Vereniging Hogescholen tot stand zijn gekomen in samenspraak met veel betrokkenen en de minister om precies dezelfde reden een heuse Hoger Onderwijstour ondernam. Over de essentialia zijn de meesten het wel eens: meer investeringsruimte voor het aanstellen van docenten en lectoren, meer differentiatie in onderwijsaanbod, ruimte voor digitale en internationale ontwikkelingen, intensieve aandacht voor begeleiding van studenten en beter onderzoek dat het onderwijs kan ondersteunen.

Nu daar zoveel overeenstemming over bestaat en ook de Tweede Kamer en de studentenorganisaties zich in deze hoofdlijnen kunnen vinden, komt de vraag op of de universiteiten en de hogescholen niet gewoon aan de slag kunnen gaan. Zo simpel werkt het helaas niet. De afgelopen jaren is een complex stelsel van afspraken opgezet, inclusief advisering, monitoring en toetsing door een Reviewcommissie Hoger Onderwijs, die alle kenmerken vertoont van een nucleus-Hoger Onderwijs Autoriteit. Tegen dit stelsel zijn veel inmiddels overbekende bezwaren ingebracht, waaronder niet het minste bezwaar dat van dit soort afspraken een perverse werking uitgaat. Ook kan moeilijk van daadwerkelijke afspraken worden gesproken als de randvoorwaarden eenzijdig zijn bepaald. Een bezwaar dat tijdens het loopproces van de prestatieafspraken scherper werd gevoeld, is dat cijfermatige rendementen maar een deel van de werkelijkheid weerspiegelen. Vooral hogescholen zien dat nu onder ogen: dat zelfs de beste sturing en de meest oprechte intenties geen garantie zijn om uitval van studenten tegen te gaan en het studiesucces te vergroten. De kans van slagen daartoe is maar deels beïnvloedbaar door de schoolgemeenschap zelf en

hangt, zeker in complexe grootstedelijke agglomeraties, samen met factoren waar de hogeschool letterlijk niet bij kan komen.

Hoe zinvol is het om nu op een nieuwe ronde prestatieafspraken af te koersen? Sommige van deze afspraken hebben wel hun nut gehad, zoals die over de profilering en de oprichting van zgn Centres of Expertise. Deze doelen zijn dus gerealiseerd. Moeten er nieuwe worden bedacht?

Daarover zal voorafgaand aan de vorming van een nieuw kabinet het politieke debat gaan. De Wet studievoorschot hoger onderwijs preludeert al op een volgende ronde en ook de Sociaal Economische Raad en de Onderwijsraad rijden nog steeds op dit spoor.¹³

De autonome verantwoordelijkheid en taak van de universiteiten en de hogescholen als gemeenschappen van kennisoverdracht, *Bildung* en kennisvermeerdering bestaan bij de gratie van de mensen die er leren en werken. Zij zijn de professionele krachten en tegenkrachten die de kwaliteit van het hoger onderwijs bepalen, alle rijksinterventies ten spijt. Zij verdienen een gelijkwaardig gesprek met de overheid, niet een keurslijf.

Een gelijkwaardig gesprek tussen de hoger onderwijssectoren en de rijksoverheid zou daarin kunnen bestaan dat de minister, in samenspraak met de Kamer én *stakeholders*, de hoofdlijnen en prioriteiten van de bekostiging vaststelt zonder zich daarbij te verliezen in exacte getallen en aanwijzingen op instellingsniveau. Zij neemt daarbij de procesverantwoordelijkheid dat de universiteiten en hogescholen zich aan die hoofdlijnen committeren en hun strategisch beleid daarop richten. De instellingen maken binnen dat raamwerk hun eigen keuzes. Die dienen juist niet landelijk te worden vastgesteld. Integendeel: een hogeschool of universiteit maakt een eigen instellingsplan, waarin rekenschap wordt gegeven van zowel de landelijke hoofdlijnen als de wensen en verlangens van de schoolgemeenschap zelf. Die is breder en veelomvattender dan de officiële medezeggenschapsstructuur. Ook hier gaat het om de dialoog en het gelijkwaardig gesprek, met iedereen die zich betrokken weet bij de toegevoegde maatschappelijke waarde.

Instellingsplannen die zo gevormd en gedragen worden door de eigen kennisgemeenschap behoeven geen nadere aanscherping in prestatie- of kwaliteitsafspraken. Mij dunkt dat er weinig sectoren in de samenleving zijn waar zoveel toetsing en controle al is ingeregeld. Ook zonder prestatieafspraken mag dat wel een onsje minder. Belangrijker is echter de notie dat verantwoording en 'afrekenbaarheid' vooral daar moeten plaatsvinden waar het primaire proces plaatsvindt. En dat is niet in Den Haag. De minister en de Kamers maken wetten, maar geen goed onderwijs en onderzoek.

Het stelsel in ontwikkeling

Wie ruimte wil geven aan een toekomstbestendig hoger onderwijs in ons land, moet niet op voorhand oude grenzen handhaven. De vraag of het huidige hoger onderwijsstelsel met een strikte scheiding tussen twee soorten onderwijs nog bestaansrecht heeft, is een legitieme. Velen menen van niet en wijzen daarbij op zowel nationale als internationale ontwikkelingen. Een flexibel stelsel graaft begaanbare kanalen tussen de gescheiden systemen en maakt het op den duur mogelijk om die systemen te integreren.

Wie er even bij stil blijft staan, valt het op dat er eigenlijk geen logisch argument valt te ontdekken om het hbo en het wo nog zo strikt uiteen te houden. Binnen de OECD is eerder wel geformuleerd dat het strenge onderscheid tussen academisch en professioneel een weerspiegeling vormt van de arbeids- en beroepencontext van de vorige eeuw, maar niet van deze.¹⁴ Hoe dat ook zij, elk (hoger) onderwijsstelsel dat zich voornamelijk nestelt in het verleden, is ten dode opgeschreven.

Internationaal is de afscheiding ongebruikelijk, zeker in de verhoudingen zoals wij die in ons land kennen, met een relatief grote hbo-sector (450.000 studenten) en een aanmerkelijk kleiner wo-equivalent (260.000). In de Angelsaksische wereld is gekozen voor een meer fluïde systeem, waarin sommige *colleges* en *universities* zich vooral op de onderkant van de kennismarkt richten en andere juist een selectief profiel van topresearch-instelling nastreven. Veel instellingen bewegen zich ergens tussen deze polen en verschillen van elkaar in oriëntatie, nadruk op onderzoek, brede vorming of de keuze voor vooral undergraduate studies. Een dergelijk breed palet geeft ruimte om de juiste vorm te vinden voor elke individueel talent.

Welk bezwaar bestaat er om ons langzaam in deze richting te begeven? Aan de randen van het vooral door universiteiten beleden strikte onderscheid wordt al geknabbeld. De wet geeft al jaren de mogelijkheid om, zij het onder specifieke voorwaarden, wo-onderwijs aan te bieden op hogescholen en vice versa.¹⁵ De bachelor- en master-

graden die aan hogescholen en universiteiten worden behaald, zijn weliswaar niet gelijk in inhoud maar wel gelijkwaardig in civiel effect. Nog recentelijk heeft de wetgever dan ook de consequentie getrokken om de titulatuur zoveel mogelijk gelijk te schakelen, wat voor hbo-graden betekent dat zij in het Arts/Science-patroon worden opgenomen.

Onweerlegbaar is het zo dat de hogescholen en universiteiten in bereik naar elkaar toe groeien. Hogescholen geven hun onderzoeksfunctie sinds het begin van deze eeuw inhoud, studenten komen daarmee in aanraking en krijgen een steeds bredere oriëntatie aangereikt. Deze *academic drift* vindt zijn spiegelbeeld in een *professional drift* aan universiteiten waar steeds meer op de beroepspraktijk gerichte studies zijn gecreëerd om aan een nieuwe maatschappelijke behoefte te voldoen. Voorbeelden te over in het domein van de commerciële economie en bedrijfskunde of de communicatie- en mediaopleidingen. Het binaire stelsel legt de nadruk op een tweedeling in leerlijnen (beroeps versus wetenschappelijk) die feitelijk is achterhaald. Hetzelfde geldt voor het onderscheid in soorten onderzoek. De verbinding tussen fundamentele en toepassingsgerichte research wordt tegenwoordig relevanter geacht dan waar wat precies plaatsvindt.¹⁶

Feitelijk is het doorslaggevend onderscheid tussen hbo en wo niet meer gelegen in de academische dan wel beroepsmatige oriëntatie maar in het instroomniveau, voor het hbo ligt dat immers lager. De meer praktische inhoud en de duur van de bacheloropleidingen (vier jaar) zijn daarop toegesneden. Interessant is dat er binnen de ho-sectoren minstens zoveel variatie is ontstaan als daartussen. Is het instapniveau voor *university colleges* en *honours courses* niet structureel hoger dan dat van de reguliere bacheloropleidingen? En hoe zit dat precies met selectieve masters? Het ius promovendi is vooralsnog voorbehouden aan universiteiten, hetgeen lang niet in alle landen het geval is (vergelijk Duitsland). Ook daar kan verandering in komen met de ontwikkeling van zg. professionele doctoraten die een sterke betrokkenheid bij de (beroeps-)praktijk veronderstellen. Het experiment zou niet behoeven te worden geschuwd, bijvoorbeeld in de kunstopleidingen die geen academische pendant kennen.

Mijn pleidooi is niet om morgen het binaire stelsel met één pennenstreek af te schaffen. Zo gaat dat in Nederland niet. Er zijn ook teveel historische belangen die zich daartegen zullen verzetten. Maar het denken behoeft niet stil te staan. *“Niet de grenzen van het ooit gekozen stelsel zullen in de toekomst maatgevend moeten zijn, maar de mogelijkheden en kansen van onze studenten. Als het stelsel hun toekomst*

in de weg zit, heeft het zijn beste tijd gehad”, aldus *de visie van het hbo*.¹⁷

Ik pleit in het verlengde hiervan voor een open discussie over de ontwikkeling van ons stelsel, zonder taboes. Daarin moeten alle aspecten aan de orde kunnen komen. Dus ook de integratie van hbo- en wo-onderwijs binnen eenzelfde instelling, wat nu op een enkele uitzondering na is voorbehouden aan de Open Universiteit. Als er ruimte zou komen voor combinatie-instellingen die een gevarieerd palet aan bachelor- en masteropleidingen kunnen aanbieden van verschillende aard, instapniveau en lengte, geeft dat wellicht lucht aan hogescholen die zich expliciet willen richten op de emancipatiefunctie en dus op de doorstroming van mbo-studenten naar het naasthogere beroepsonderwijs. En lucht aan die universiteiten die om tal van redenen willen kiezen voor excellentie en toponderzoek maar nu de last dragen van massa's studenten die daar geen belangstelling of talent voor hebben. In het buitenland zijn goede voorbeelden van integratie, bijvoorbeeld de Hogeschool van Malmö, die in het ene domein het ius promovendi heeft en in het andere zich tot AD-opleidingen beperkt.

Een andere variëteit zou kunnen zijn om de huidige ingewikkelde discussie over de aard van de lerarenopleidingen te beslechten door alle opleidingen, van pabo tot tweedegraads, samen te brengen in aparte opleidingsinstituten die - ook hier weer op verschillende niveaus en voor verschillende doelgroepen - het beste van de academische en de professionele lerarenopleidingen samenballen. Durven we buiten de bestaande belangen te denken? Waarom eigenlijk niet?

Epiloog

Veranderingen leveren altijd nieuwe blikken op. Of misschien is het wel omgekeerd: **een nieuwe kijk geeft ruimte voor verandering**. De onderwijshistorie laat zien dat dit niet eenvoudig is en vooral niet snel gaat. Daar is ook wat voor te zeggen: het onderwijs moet niet elke dag van stelsel en regelcomplex veranderen, dat leidt alleen maar tot verwarring en frustratie. Maar onbeweeglijk is ook niet goed. Uit mijn rondgang door de wereld van hoger onderwijs in de afgelopen tijd houd ik enkele inzichten over die ik gemakshalve maar omschrijf als condities en desiderata in één:

1. Terughoudendheid is politieke deugd - net als de kunst van het loslaten.
2. Verticaal toezicht is vooral goed als het van onderop is georganiseerd in plaats van topdown.
3. Uniformiteit is verleden tijd; differentiatie en variatie vormen de nieuwe norm.
4. Bestuurders worden benoemd door de raad van toezicht maar moeten worden aangesproken door de gehele schoolgemeenschap, van medezeggenschap tot individuele studenten en docenten.
5. Afspraken zijn alleen afspraken als ze in vrijheid worden gesloten en echt wederkerig zijn.
6. Als de hogeschool en universiteit oprecht een open en adaptieve gemeenschap vormen, worden de 'resultaten' (kwaliteit, rendement, behaalde vaardigheden) dus ook mede bepaald en veroorzaakt door de buitenwereld.
7. Centrale regeling werkt vaak bevoogdend en demotiverend en is dus zelden aan te raden. Een verzwaarde bewijslast is nodig: eerst aantonen wat de meerwaarde is en dat onderwijsgeevenden er mee uit de voeten kunnen.
8. Risicomijding hoort bij het hoger onderwijs waar het randvoorwaarden en beheer betreft, maar niet als het om kwaliteit en talentbenutting gaat. Daar past juist het experiment.

9. De ideale structuur voor het hoger onderwijs bestaat niet.
De ideale schaalgrootte ook niet.
10. Goed onderwijsbestuur is gebaat bij goede tegenspraak.
Niet bij meer controle.

NOTEN

- PAGINA 08 **1** Bijvoorbeeld: : Chavannes, M. (2009). *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*. Home Academy Publishers B.V.
- 2** Damme, D. Van (2015). *Grote verschillen, kleine gevolgen*. In: Thema, 2015, 4, pp. 6-13
- PAGINA 09 **3** Zie voor een historisch overzicht: Uijterwijk, H. (2015). *Laveren in zwaar weer. De wisselwerking tussen overheidsbeleid en bestuurlijk optreden in het hbo*. Dissertatie Universiteit Tilburg, pp. 31-58. NRIT Media.
- 4** Faase, P. en B. van der Meulen (2015). *Voor iedereen een universiteit*. In: Thema, 2015, 4, pp. 15-23.
- 5** Veerman, C. et al. (2010). *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het onderwijs. Advies van de commissie toekomstbestendig hoger onderwijs stelsel*. NVAO.
- PAGINA 10 **6** *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland* (2014). Rapport. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
<http://www.wrr.nl/actueel/nieuwsbericht/article/wrr-rapport-naar-een-lerende-economie-investeren-in-het-verdienvermogen-van-nederland/>
- PAGINA 11 **7** Putters, K. m.m.v. Yvette Sol (2015). *Moedig onderwijsbestuur*. Ministerie van OCW, pp. 15-16.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/06/08/moedig-onderwijsbestuur>
- 8** *Kwaliteit als opdracht* (2009). Strategienotitie. HBO-raad.
<http://www.vereniginghogescholen.nl/vereniging-hogescholen/publicaties/publicaties-gesorteerd-op-verschijningsjaar-1/publicaties-2009-1/1013-kwaliteit-als-opdracht-1>

- PAGINA 14 **9** Zie ook het advies van Raad van State bij het wetsvoorstel *Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen*. Kamerstuk 34251.
<https://www.rijksoverheid.nl/regering/inhoud/bewindspersonen/jet-bussemaker/documenten/kamerstukken/2015/04/20/advies-raad-van-state-op-wetsvoorstel-in-verband-met-versterking-van-de-bestuurskracht-van-onderwijsinstellingen>
- 10** *Een lastig gesprek* (2013). Advies. Commissie Behoorlijk Bestuur.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/09/11/een-lastig-gesprek-advies-commissie-behoorlijk-bestuur>
- 11** Putters, K. (2015), pp. 25-30.
- PAGINA 15 **12** VSNU (2015). *Goedemorgen Professor! Visie op studeren in een nieuwe tijd*.
http://www.vsnu.nl/files/documenten/Publicaties/Visie_op_studeren_in_een_nieuwe_tijd_20150611.pdf
Vereniging Hogescholen (2015). *HBO2025: Wendbaar & Weerbaar*. Strategienotitie.
www.vereniginghogescholen.nl
- PAGINA 16 **13** *Advies Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025* (2015). Onderwijsraad.
<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2015/advies-strategische-agenda-hoger-onderwijs-en-onderzoek-2015-2025/item7299>
Leren in het hoger onderwijs van de toekomst (2015). SER-advies.
<https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2015/hoger-onderwijs.aspx>
- PAGINA 17 **14** Zie Vereniging Hogescholen (2015), p. 25.
- 15** Vergelijk Uijterwijk, H. (2015), p. 230 e.v.
- PAGINA 18 **16** Zie de zgn. 'routes' uit de in november 2015 gepresenteerde Nationale Wetenschapsagenda
<http://www.wetenschapsagenda.nl/>
- PAGINA 19 **17** Vereniging Hogescholen (2015), p. 25.

Een onsje meer vertrouwen graag!

Karl Dittrich

*Overheid op afstand.
Essays over sturing in hoger onderwijs.*



1 Inleiding en probleemstelling

De universiteiten zijn de laatste decennia enorm veranderd. Van relatief elitaire en nationale instellingen, grotendeels gericht op onderwijs, hebben zij zich ontwikkeld tot grote, internationale instellingen, met een zware focus op onderzoek. De toenemende maatschappelijke complexiteit, grote globale uitdagingen en snelle, vooral technologische ontwikkelingen vereisen meer onderzoek en een hoog-opgeleide beroepsbevolking die creativiteit en dynamiek duurzaam in de samenleving moeten verankeren. Dat heeft de universiteiten tot 'power houses', maar ook tot 'shopping malls' gemaakt, waar ieder wat van zijn gade kan en wil halen.

Diezelfde maatschappelijke complexiteit, globalisering en technologische ontwikkelingen hebben ook de rol van de overheid beïnvloed. De overheid heeft duidelijk aangegeven de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de samenleving te willen delen met andere stakeholders. Zij heeft daarom enerzijds een stap terug gedaan in haar eigen ambities en mogelijkheden, en anderzijds een groter deel van haar verantwoordelijkheid overgedragen aan semi-publieke instellingen op terreinen als onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting. Tegelijkertijd is het uiteraard volstrekt legitiem dat de overheid bepaalde wensen en verwachtingen koestert ten aanzien van de uitvoering van taken waarvoor zij in eerste instantie de wettelijke verantwoordelijkheid draagt. In het onderwijs gaat het daarbij om de toegankelijkheid van het onderwijs, de doelmatigheid en de kwaliteitszorg. En juist op die gebieden hebben de universiteiten de afgelopen jaren een grotere autonomie gewenst en ook gekregen.

De verhoudingen tussen de universiteiten en de overheid zijn daarom spannend. De oorspronkelijke sturingsinstrumenten van de overheid lijken niet meer te voldoen. Daarover gaat dit essay. Er wordt een analyse gegeven van het thans gebruikte sturingsinstrumentarium en de achtergronden daarvan. Er wordt geconstateerd dat het huidige instrumentarium allerlei gebreken vertoont en dat de overheid en instellingen terug moeten naar de tekentafel om de verhoudingen tussen beide opnieuw te doordenken. Het resultaat daarvan moet een nieuwe sturingsfilosofie zijn, gebaseerd op gelijkwaardigheid, vanuit de erkenning van ieders rol, kracht en verantwoordelijkheid.

2 Uitgangspunten en maatschappelijke ontwikkelingen

De relatie tussen de overheid en de universiteiten heeft pas in 1985 een moderne vorm gekregen door het tot stand komen van de HOAK-nota en de uitwerking daarvan in opeenvolgende wetten, zoals de Wet universitaire bestuurshervorming (WUB), de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB) en de WHW, de Wet op het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek. In de HOAK-nota en de wetten is de autonomie van de universiteiten wettelijk verankerd en heeft op vrijwel alle beleidsterreinen een overdracht van de oorspronkelijke overheidsverantwoordelijkheid naar de instellingen plaatsgevonden. De centrale elementen in de wettelijke uitgangspunten waren en zijn:

- een grote mate van vertrouwen in de universiteiten en besturen;
- een grote autonomie voor de universiteiten, die verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, die eigen keuzes kunnen maken wat betreft de missie en de profilering van de universiteiten en die over hun visie, de daarop gebaseerde keuzes en hun resultaten verantwoording moeten afleggen;
- de volle erkenning van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit op stelselniveau, voor de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod, voor het waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs en voor een doelmatige en rechtmatige besteding van de publieke middelen;
- verschuiving van sturing vooraf (regelgeving) naar verantwoording achteraf (verslaglegging), gecombineerd met een dialoog tussen de instellingen en de overheid.

So far so good. Maar deze uitgangspunten is de afgelopen jaren steeds meer geweld aangedaan door de politieke reacties op een groot aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn als volgt te karakteriseren. In de eerste plaats is meer dan ooit tevoren helder geworden hoe groot de bijdragen zijn die onderwijs en onderzoek leveren aan de nationale welvaart (en individueel welzijn). De vraag naar hoogopgeleiden neemt als gevolg van de overgang van een traditionele op productie

gerichte economie naar een sterk door technologische innovaties gedreven dienstensamenleving, nog steeds toe. Datzelfde geldt voor de vraag naar onderzoek, waarbij vooral gekeken wordt naar de toepassingsmogelijkheden ervan. Valorisatie is het nieuwe toverwoord. Vanwege het steeds toenemende belang van onderwijs en onderzoek wil de overheid de inzet en de prestaties van de universiteiten beïnvloeden. Door middel van pacts, akkoorden, prestatieafspraken wordt geprobeerd de richting van het onderzoek en de onderwijsprestaties in lijn te brengen met de wensen van de overheid en belangrijke stakeholders.

In de tweede plaats heeft er een sterke verandering in het maatschappelijke klimaat plaats gevonden. Incidenten, bestuurlijk wangedrag en gemakzuchtig toezicht hebben geleid tot een politiek en publiek klimaat van wantrouwen, toenemend en gedetailleerd toezicht, striktere regelgeving en stevige controles. Hoe begrijpelijk deze reacties ook zijn vanuit de publieke verontwaardiging, zij leiden tot een toenemende bureaucratisering en risicomijding. Voor de in het onderwijs en onderzoek noodzakelijke dynamiek is dat een slechte ontwikkeling.

Daar komt bij dat de vergaande ontzuiling en secularisering van de samenleving de burgers in al hun hoedanigheden op drift heeft gebracht. Dat is het sterkst terug te vinden in de politiek en in de media. De dagkoersen in de politiek zijn zo volatiel dat elke politicus moet knokken om aandacht voor zijn partij en voor zichzelf, zoals ook de media in een voortdurende strijd om aandacht verwickeld zijn. Deze politiek begrijpelijke houding vergroot de aandacht voor incidenten, voor fouten en ook voor vergissingen. De thans vigerende afrekencultuur leidt daarbij tot een grote bestuurlijke voorzichtigheid, hetgeen eveneens niet bevorderlijk is voor het zich in vrijheid ontwikkelen van onderwijs en onderzoek.

In de vierde plaats is er meer aandacht gekomen voor de prestaties die de instellingen leveren met de middelen van de “belastingbetaler”. Ging het in de jaren ‘80 in het visitatiestelsel bijvoorbeeld nog vooral om verbeteringen aan te brengen, inmiddels is dit stelsel vervangen door een publiek accreditatiestelsel dat gevalideerde oordelen moet geven over de kwaliteit van het onderwijs ten behoeve van bekostiging door de overheid. Diezelfde openheid wordt verwacht over data over afstuderenden, de studietijd, onderzoeksproductiviteit, patenten en octrooien, en alle andere activiteiten die de universiteiten ontplooiën. Die toegenomen verantwoordingsplicht leidt tot omvangrijke administratieve handelingen, zowel binnen de instellingen als in het verkeer tussen instellingen en de overheid.

Bovendien is de aandacht voor verantwoording en toezicht omgezet in een aantal nieuwe controlerende en toezichthoudende organisaties. De rol van de Inspectie van het Onderwijs is steviger geworden naar aanleiding van een aantal incidenten, terwijl de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO) een validerende rol heeft gekregen in het beoordelen van de kwaliteit van onderwijs, en de Commissie Macrodoelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) een stevige adviesrol heeft bij het beoordelen van nieuwe opleidingen. Tegelijkertijd worden ad hoc-commissies opgericht, zoals de Reviewcommissie Hoger Onderwijs. Voeg daaraan toe dat ook het aantal adviescolleges dat aandacht besteedt aan het hoger onderwijs groot is, en het wordt begrijpelijk dat er rond de sector ho sprake is van een grote bestuurlijke drukte.

Er is tenslotte nog een belangrijke maatschappelijk trend, die invloed heeft op de universiteiten, namelijk het afstand nemen van het 'gelijkheidsideaal'. Waar de overheid tot in de jaren '80 van de vorige eeuw in vrijwel alle beleidsdomeinen uitging van een gelijke behandeling van iedereen, of het nou om individuen of organisaties ging, is de erkenning van ongelijkheid in capaciteiten, behoeften en talent vanaf die tijd steeds harder gegaan. Onderscheid van de universiteiten ten opzichte van elkaar is sindsdien stevig gestimuleerd en het erkennen van ongelijkheid op alle niveaus is gemeengoed geworden. Daarmee is ook de aandacht voor individuen en voor de verschillen in talenten steeds prominenter in het beleid terecht gekomen.

3 Universitaire ontwikkelingen

Uiteraard zijn de maatschappelijke ontwikkelingen niet voorbij gegaan aan de universiteiten. In de eerste plaats is duidelijk geworden dat de overheid geen kans meer ziet om de door de universiteiten geambieerde omvang van onderwijs en onderzoek te financieren. Werden de universiteiten nog tot in de jaren '70 gefinancierd op grond van een vraagfinanciering, thans is volstrekt duidelijk dat zelfs de modelmatige benaderingen van de bekostiging vrijwel voortdurend in neerwaartse zin moeten worden bijgesteld. Noodgedwongen zijn de universiteiten dus op zoek gegaan naar andere financieringsbronnen. Waar dat in de jaren '90 nog voornamelijk nationale contractresearch was, is dat inmiddels een veelvoud aan diverse bronnen geworden. De belangrijkste bron is inmiddels 'Europa', terwijl ook de inkomsten uit contractresearch, collectebusfondsen en andere geldstromen aanzienlijk zijn toegenomen. Bijna eenderde van de universitaire middelen komt thans niet meer rechtstreeks uit de eerste geldstroom.

De markt - in de meest brede zin van het woord - is dus een steeds grotere plaats in de financiering van de universiteiten gaan innemen. De terugtrek van de overheid heeft bijvoorbeeld geleid tot een veel zichtbaarder plaats voor de individuele bijdragen van studenten. De collegegelden worden jaar na jaar verhoogd en vormen een substantiële bron van inkomsten, zeker als men het groter wordende contingent internationale studenten in ogenschouw neemt. Het is in dit verband veelbetekend dat de overheid zich genooddaakt heeft gezien het stelsel van studiefinanciering zo aan te passen, dat de opbrengsten van het nieuwe studievoorschot noodzakelijk zijn om een forse kwaliteitsverhoging van het onderwijs tot stand te brengen. In feite betaalt de student dus de kwaliteitsverbetering.

Het aantal stakeholders van de universiteiten is de afgelopen decennia enorm toegenomen. Van een vrijwel unieke relatie met het ministerie van OCW is al lang geen sprake meer. Tal van departementen zijn via onderzoeksopdrachten betrokken bij de universiteiten, net zoals tal van maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Daarnaast zijn ook regio's en de grote steden sterk geïnteresseerd geraakt in wat de universiteiten voor hen kunnen betekenen. De roep om intensievere samenwerking tussen partijen is steeds luider geworden. Nieuwe constructies, zoals Public-Private Partnerships, co-creatie en TKI's nemen hand over hand toe. Dat maakt de besturing van universiteiten opnieuw complexer, terwijl de overheden zelf gedwongen worden nieuwe sturingsconstructies te ontwerpen, die moeten voldoen aan de ingewikkelde nationale en internationale spelregels van 'level playing fields' en al dan niet geoorloofde staatssteun.

De universiteiten zijn bovendien verzeild geraakt in een ware internationale competitie om 'talent'. De globalisering heeft gezorgd voor een groter speelveld voor onderwijs en onderzoek en in alle continenten, met Azië voorop, worden forse investeringen gepleegd om onderwijs en onderzoek zowel kwantitatief, maar ook kwalitatief op een veel hoger peil te brengen. De globalisering heeft daarenboven gezorgd voor nieuwe beoordelingsinstrumenten, waarvan de veelal versmade, maar veel impact hebbende rankings de meest zichtbare uiting zijn.

Die rankings hebben er overigens mede toe geleid dat binnen de universiteiten veel aandacht is gekomen voor 'tellen en meten'. Rankings zijn immers grotendeels gebaseerd op kwantitatieve gegevens en hebben ervoor gezorgd dat de aandacht voor 'kwantiteit' in onderwijs en onderzoek op zijn minst even groot is geworden als de aandacht voor 'kwaliteit'. De aandacht voor prestaties heeft echter ook binnen de instellingen gevolgen gehad. Niet alleen leidde de nadruk op 'productiviteit' tot het ontstaan van prikkels die deze moesten bevorderen, maar ook moest steeds zorgvuldiger verslag worden gedaan van alle prestaties, hetgeen tot een behoorlijke administratieve belasting heeft geleid.

De teruglopende overheidsfinanciering heeft ook tot gevolg gehad dat een steeds groter deel van met name de onderzoeksgeldstromen in competitie moet worden verworven. Op zich kan competitie kwaliteitsverhogend werken, maar indien de slagingspercentages te laag worden, zoals bij NWO nu regelmatig het geval is, dan wordt het aanvragen van subsidies geen kans, maar een belasting! Vooral jonge medewerkers, aan het begin van hun wetenschappelijke carrière, ondervinden de nadelen hiervan.

Tot slot: de constellatie van veranderende maatschappelijke opvattingen en de - relatief - teruglopende financiering door de overheid heeft de universiteiten gedwongen stringente keuzes te maken in profilering en zwaartepuntvorming. Dat geldt op het niveau van opleidingen en onderzoek, maar zeker ook op het

niveau van het individu. Steeds meer verschuift de aandacht van het 'bijtrekken' van degenen die het minst (kunnen) presteren naar diegenen die extra capaciteiten hebben. Dat verklaart de grote aandacht voor excellentieprogramma's en honours classes.

4 Waar staan we nu?

Het voorgaande heeft duidelijk gemaakt dat van de op zichzelf nette uitgangspunten uit het HOAK-regime niet veel meer over is. Uiteraard belijden zowel de overheid als de universiteiten dat de uitgangspunten van vertrouwen en autonomie nog steeds overeind staan, maar de praktijk is inmiddels aanzienlijk grilliger. De ideaaltypische dialoog tussen overheid en instellingen heeft de afgelopen decennia minder plaats gevonden, terwijl tegelijkertijd evident is dat partijen elkaar nodig hebben om tot een optimale ontwikkeling van de samenleving en van de wetenschap te komen. Zoals geschetst zijn de maatschappelijke trends niet unisono. Dat verklaart ook het grote aantal beleidsinstrumenten dat de overheid de afgelopen jaren heeft ingezet. Daarbij maak ik een onderscheid op basis van de geadresseerden van de verschillende instrumenten.

In de eerste plaats wordt de maatschappelijke complexiteit van de overheidsopgaven erkend in tal van plannen waarbij de overheid een groot aantal verschillende maatschappelijke instituties wil en moet betrekken om deze te laten slagen. In het economische domein gaat het daarbij bijvoorbeeld om het stimuleren van aandacht voor bèta en techniek, op alle mogelijke terreinen, en niet in het minst in het onderwijs. Daarvoor heeft de overheid een pact gesloten met allerlei partijen, waarbij de uitvoering wordt gedelegeerd aan diezelfde partijen, met de nationale overheid in een regie- en toezichtrol. Het Techniekpact is hiervan een vrijwel zuiver voorbeeld, maar voor de universiteiten geldt bijvoorbeeld ook het Topsectorenbeleid als een voorbeeld van dergelijk nieuw beleid. In feite wordt door dit beleid samenwerking over sectoren heen afgedwongen.

In de tweede plaats zijn er steeds meer (monosectorale) plannen waarbij zowel door de overheid als door het onderwijsveld wordt geconstateerd dat beleid ontwikkeld, gedragen en uitgevoerd moet worden door de hele onderwijssector en de overheid gezamenlijk. Het Nationaal Onderwijsakkoord, maar ook de Lerarenagenda van de overheid, zijn voorbeelden van in eerste instantie door de overheid geadresseerde

problemen, die vervolgens in een samenwerkingsrelatie met de hele onderwijssector worden uitgewerkt.

De derde beleidsvariant richt zich niet op de gezamenlijke, maar op afzonderlijke delen van de onderwijssector. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om Bestuursakkoorden en Hoofdlijnenakkoorden. De inzet van deze instrumenten is erop gericht om de betreffende sector te binden aan opvattingen van de overheid en die via gemeenschappelijke maatregelen en extra financiering uit te werken.

De vierde variant richt zich - soms in het verlengde van het voorgaande - op de individuele instellingen. De prestatieafspraken uit 2012 met hogescholen en universiteiten zijn hiervan de meest heldere voorbeelden. De in het in 2012 gesloten hoofdlijnenakkoord tussen koepels en overheid overeengekomen beleidsintenties zijn in de maanden nadien doorvertaald in afspraken met de individuele instellingen, in dit geval gepaard gaande met voorwaardelijke financiering van in totaal zeven procent van de bekostiging.

Een vijfde variant wordt gevormd door de grotere vrijheid die de overheid wil verwerven om beleid te baseren op empirisch bewezen effectiviteit van nieuwe beleidsmaatregelen. Daarbij gaat het steeds vaker om 'experimenten', 'pilots', om niet noodzakelijk door de hele sector gedragen beleidswijzigingen (denk bijvoorbeeld aan de promotiestudent) en voorzichtige vergrotingen van de beleidsvrijheid van de instellingen zelf, passend in de bovenbeschreven tendenzen naar profilering en individualisering.

Een zesde - en betrekkelijk recent ontwikkeld - instrument is de beleidsagenda, die tot stand komt door middel van een intensief proces van participatie van het onderwijsveld zelf, op het niveau van studenten, docenten, onderzoekers en bestuurders. De aldus tot stand gekomen agenda wordt nogal open geformuleerd, met de uitnodiging aan het veld om (delen van) de agenda te implementeren. Zowel de Wetenschapsvisie 2014 als de Strategische Agenda voor het Hoger Onderwijs 2015 zijn op deze wijze tot stand gekomen.

Het instrumentarium waarmee overheid en het onderwijsveld elkaar binden is dus sterk uitgebreid en verfijnd. Dat is een politieke en maatschappelijke realiteit, passend in een tijd van economische krapte, van groter wantrouwen en van toegenomen aandacht voor prestaties. Het is ook symptomatisch dat in vrijwel alle beleidsvarianten gevraagd wordt om monitoring en evaluatie, waardoor de druk op de instellingen sterk toeneemt. Dat heeft er in toe geleid dat juist de laatste maanden

binnen en buiten de instellingen de aandacht wordt gevraagd voor de ervaren overmaat aan bureaucratie. Steeds frequenter wordt de vraag gesteld naar het 'vertrouwen' dat de instellingen waard zijn.

In alle beleidsvarianten geldt echter dat er spanning zit op de relatie met de Tweede Kamer. De profileringsdrift en de aandacht voor beleidsalternatieven van de Kamerleden zijn groot. Deze worden mede veroorzaakt door de grote toegankelijkheid van de parlementariërs, hetgeen allerlei belangenorganisaties, maar ook individuen de kans biedt een pleidooi te houden voor zowel het versterken, vernieuwen, maar ook voor het mitigeren van bepaalde beleidsmaatregelen. Deze open houding van het parlement maakt het beleid echter onrustig en vergt van de verantwoordelijke bewindslieden voortdurende aandacht voor de zuiverheid van rollen en verantwoordelijkheden.

Bij al de ontwikkelde beleidsvarianten past nog één andere grote waarschuwing. Beleid gedijt pas goed indien de bestuurlijke omstandigheden worden gekenmerkt door een grote mate van stabiliteit. De afgelopen jaren is echter stelselmatig gebleken dat met name de nationale overheid terug moet komen op afspraken, zeker in financiële zin. Daar kunnen beleidsmatige, maar ook financieel-economische redenen voor zijn. Nieuwe coalities en veranderende economische perspectieven maken het niet nakomen van afspraken weliswaar begrijpelijk, maar daarmee niet minder ingrijpend. Zeker voor diegenen die niet nauw betrokken zijn bij de politieke besluitvorming krijgt een dergelijke handelwijze al snel het karakter van 'de onbetrouwbare overheid', maar het staat buiten kijf dat de instellingen veel last hebben van deze inhoudelijke en financiële bijstellingen. Nieuwe omgangsvormen zouden dus ook aan een grotere mate van stabiliteit moeten bijdragen.

5 En nu de toekomst

Het lijkt geen twijfel dat de universiteiten een grote voorkeur hebben om terug te keren naar de oorspronkelijke opzet van de in de HOAK-nota neergelegde besturingsfilosofie. De universiteiten zijn nog krachtigere en bestuurlijk competentere partners geworden dan zij indertijd al waren. Er kan dus nog meer sprake zijn van een beleidsrijke dialoog tussen overheid en instellingen, ook al omdat de doorzettingsmacht van besturen binnen de universiteiten is vergroot. Daar worden weliswaar van binnen en buiten de instellingen kanttekeningen bij geplaatst, maar die kanttekeningen hebben meer betrekking op het democratische gehalte van het binnen de instellingen vormgegeven beleidsproces dan dat degenen die protesteren terug zouden willen naar de allesoverheersende rol van de overheid. Autonome instellingen hebben baat bij een relatief grote beleidsvrijheid, zoals allerlei wetenschappelijk onderzoek bij voortduring heeft aangetoond!

De dialoog - op basis van gelijkwaardigheid - zal moeten plaatsvinden op het niveau van de koepels, maar uiteraard ook op het niveau van de instellingen zelf. De koepels kunnen - met mandaat van de individuele instellingen - procesmatige afspraken maken over de totstandkoming van nieuw beleid en de rol van de instellingen daarin, maar kunnen niet in de plaats treden van de individuele instellingen. Dat maakt het beleidsproces weliswaar complex, maar wel meer betekenisvol. Beleid dat wordt gedragen binnen de instellingen is nou eenmaal de beste garantie voor de daadwerkelijke implementatie ervan. Veel zal dus ook afhangen van de wijze waarop de instellingen intern tot beleid komen.

Net zoals in de relatie tussen overheid en de instellingen, zal binnen de instellingen sprake moeten zijn van een serieuze dialoog tussen bestuurders, de medezeggenschapsorganen en grote delen van de academische gemeenschap. En ook binnen de instellingen geldt bovendien dat serieus geluisterd moet worden naar de stem van

buiten, naar de stakeholders, die er voor moeten zorgen dat er niet alleen een interne, maar ook een externe legitimering voor het door de instelling geformuleerde beleid bestaat.

De bestuurlijke netheid vergt dat de instellingen via jaarverslagen verantwoording afleggen over hun prestaties en het nakomen van de afspraken. Daarbij - en dat is een onmisbare toevoeging - zal ook rekening moeten worden gehouden met veranderende omstandigheden, vooral van de zijde van de overheid. De verantwoording zelf is weer basis voor het vervolgesprek tussen de overheid en de desbetreffende instelling. Op die manier ontstaat een werkelijke cyclus van voornemens, van beleidsrijke inhoud, en verslaglegging.

Is het nou werkelijk allemaal zo simpel? In essentie wel, maar in de praktijk uiteraard niet. De beleidscyclus wordt nou eenmaal niet bepaald door keurig aan tijd gebonden en ontwikkelde opvattingen. Het beleidsproces vindt veeleer plaats in een voortdurende dialoog tussen steeds meer spelers, een gevolg van de boven geschetste maatschappelijke complexiteiten en ontwikkelingen. De snelheid van de maatschappelijke veranderingen en ontwikkelingen ligt bovendien zodanig hoog dat beleid en maatregelen ook meer dynamiek en flexibiliteit zullen moeten vertonen. Dat vergt een open opstelling van alle betrokkenen en bovendien een grote mate van flexibiliteit in de interne en externe besturing. Dat maakt de besturing nog complexer dan deze al was!

Daar komt bij - en dat is de keerzijde van de snelheid van veranderingen - dat partijen elkaar niet moeten willen verrassen. Als stabiliteit minder voor de hand liggend wordt, is de noodzaak om elkaar vroegtijdig te informeren een van de manieren om de kwalijke gevolgen daarvan te beperken. Maar ook dat heeft consequenties: overheid en instellingen moeten elkaar de ruimte geven om in te spelen op veranderende omstandigheden. Dat betekent dus ook dat de hijgerigheid in het politieke debat minder moet worden, dat de noodzaak om snel te 'leveren' van kanttekeningen moet worden voorzien, en dat ook binnen de instellingen maatregelen moeten worden getroffen om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden.

Een derde complexiteit wordt gevormd door de steeds grotere afhankelijkheid van buitenlandse ontwikkelingen, zowel binnen de Europese Unie, maar ook binnen het mondiale wetenschapsbestel. Als meest simpele voorbeeld kan worden gewezen op de in Nederland, maar ook andere landen gevoelde prestatiedruk in het onderzoek, die allerlei negatieve gevolgen heeft, zowel voor de andere primaire taak van de

universiteiten, het onderwijs, als voor het individuele welzijn van veelal jonge medewerkers. Het is vrijwel onmogelijk om alleen in Nederland ingrijpende maatregelen te nemen om de prestatiedruk te verminderen, als die niet gevolgd zouden worden door soortgelijke veranderingen in de belangrijkste wetenschappelijke stelsels elders. Met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, maar ook de Aziatische landen zullen dezelfde soort maatregelen moeten treffen als in Nederland. Indien dat niet het geval is, zullen ook onze wetenschappers zich in grote getale blijven conformeren aan de heersende wereldstandaarden. Anders zou dat ten koste gaan van hun eigen wetenschappelijke positie, die van hun groepen en zelfs die van hun instellingen.

En ik voeg daar nog een persoonlijke noot aan toe. Een beleidsrijke dialoog vergt ook van de universiteiten gezamenlijk dat zij zich responsief opstellen. Die responsiviteit betekent niet alleen dat er sprake moet zijn van een serieuze reactie op datgene wat door de overheid ten faveure van de sociaal-economische en culturele ontwikkeling van Nederland wordt geambieerd. Die responsiviteit veronderstelt ook dat de universiteiten voortdurend in contact staan met de buitenwereld en bereid zijn rekening te houden met de veranderingen die daar gesignaleerd en gewenst worden. De tijd van de 'ivoren toren' bestaat immers niet meer. Daarvoor zijn de universiteiten veel te belangrijke en te veelvormig geworden.

6 Tot slot

De groeiende maatschappelijke complexiteit zorgt ervoor dat een groot beroep wordt gedaan op de universiteiten en hun vermogen zich aan te passen aan nieuwe realiteiten. De universiteiten zijn daarvoor goed geëquipeerd; de kwaliteit van onderwijs en onderzoek staat buiten kijf en de bestuurskracht van de universiteiten is toereikend. De overheid zal zich moeten bezinnen op haar eigen rol in een snel veranderende wereld. Het gaat niet meer aan om de universiteiten in een keurslijf te dwingen van overheidsbemoeyenis. Dat is het paard achter de wagen spannen. Veeleer moet het gaan om het vinden van nieuwe omgangsvormen in een politieke realiteit van een terugtrekkende overheid en zich steeds verder ontwikkelende universiteiten, die ieder voor zich, maar zeker ook gezamenlijk, in staat moeten worden geacht vorm te geven aan verbindingen met allerlei organisaties in de samenleving. Nederland staat erom bekend dat samenwerking wordt gezien als een logisch model om kracht te ontwikkelen. De traditie van 'polderen' maakt dat alle spelers die zich verantwoordelijk voelen voor de verdere ontwikkeling van de samenleving, begrijpen dat slechts door samenwerking tot de beste resultaten gekomen kan worden. Dat vergt erkenning van elkaars rollen en verantwoordelijkheden, maar vergt ook bereidheid om samen te werken en niet louter naar de eigen maximalisatie van resultaten toe te werken. Daarom is het zeer te hopen dat de overheid in staat zal blijken nieuwe, open vormen van samenwerking te realiseren. De Nederlandse universiteiten zijn bereid en in staat de handschoen van deze nieuwe realiteit op te pakken. Niet alleen omdat dat gevraagd wordt, maar omdat het tot de beste resultaten zal leiden!



Uitgave

Vereniging Hogescholen
Prinsessegracht 21
Postbus 123
2501 CC Den Haag
www.vereniginghogescholen.nl

Realisatie

Communicatie, Vereniging Hogescholen

Vormgeving

Akron Creatieve Communicatie, Leiden

© Thom de Graaf en Karl Dittrich
Den Haag, december 2015

ESSAY 3

In deze essays betogen de auteurs, elk vanuit hun eigen perspectief, dat voor een goede ontwikkeling van het hoger

onderwijs de bestaande sturingsinstrumenten van de overheid niet meer van deze tijd zijn: een te grote centralistische sturing op nationaal niveau is eerder contraproductief dan ondersteunend. Het gesprek dat de hogescholen en de universiteiten hierover hebben met de overheid zou vanuit een ander perspectief gevoerd moeten worden. De auteurs nemen u mee in hun zienswijze over sturing, verantwoording, autonomie en de mogelijke beperkingen van het huidige stelsel van hoger onderwijs.