
Fuseren, overleven en onderwijskundige meerwaarde; de STC-operatie in het HBO

Drs. L.C.J. Goedegebuure

Drs. H.J. Vos

Goedegebuure is werkzaam bij het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijs Beleid (CSHOB), verbonden aan de Universiteit Twente.

Vos was ten tijde van het onderzoek eveneens bij het CSHOB werkzaam en werkt thans bij de directie Politie van het Ministerie van Justitie.

In dit artikel wordt aandacht besteed aan een aantal elementen van de fusie-operatie in het HBO. Nadat eerst is ingegaan op de doelstellingen en de structuur van het proces (het beleidsarrangement) en de resultaten in termen van fusie, wordt het verloop van de fusie-operatie geanalyseerd. Er worden enkele mogelijke verklaringen gegeven voor de tamelijk spectaculaire uitkomsten van de operatie, waarbij zowel wordt ingegaan op factoren binnen de instellingen zelf die de resultaten zouden kunnen verklaren, als ook op een aantal externe factoren die bepalend lijken te zijn geweest voor de uitkomsten. Naast deze 'organisatorische benadering' wordt in het tweede deel van het artikel ingegaan op de onderwijskundige doelstelling van het proces: het realiseren van de zogenaamde 'onderwijskundige meerwaarde'. Hierbij wordt stilgestaan bij de activiteiten die gedurende de STC-operatie op onderwijskundig terrein zijn verricht en op de resultaten die dit tot nu toe heeft gehad.

Vooraf

Op 13 september 1983 is de nota 'Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie in het hoger beroepsonderwijs' verschenen. Met deze nota, ondertekend door de ministers van Onderwijs en Wetenschappen en Landbouw en Visserij, is de meest omvangrijke herstructureringsoperatie ingeluid die het hoger onderwijs in Nederland heeft gekend: de STC-operatie. Deze operatie heeft ten doel gehad een organisatorische en een onderwijskundige versterking van het HBO tot stand te brengen. Als middel om deze doelstelling te bereiken, is in de beleidsnota uitgegaan van een vergroting van de omvang van de HBO-instellingen door middel van fusie.

De gegevens die in dit artikel worden gebruikt zijn afkomstig van een onderzoek naar het verloop van de STC-operatie dat in de periode 1984-1987 door ons is uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het recent verschenen rapport 'Herstructurering van het hoger beroepsonderwijs; de operatie Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie' (Goedegebuure & Vos, 1988b). Gegeven

de beperkte omvang van een artikel kunnen slechts enkele aspecten van de STC-operatie worden belicht. Voor een uitgebreide beschrijving en analyse van het proces wordt de geïnteresseerde verwezen naar bovenstaand rapport.

De STC-operatie: structuur en resultaat

Het STC-beleidsarrangement

Een beleidsarrangement kan worden gedefinieerd als het samenstel van doelstellingen en implementatiestrategie van een bepaald beleid. Onder een implementatiestrategie verstaan wij de door de beleidsbepalers voorgestelde wijze waarop de doelstellingen dienen te worden gerealiseerd. Deze strategie omvat dan ook de gehanteerde randvoorwaarden van het beleid alsmede de activiteiten die de betrokken actoren geacht worden te verrichten, met andere woorden de structuur van het beleid. Bezien wij de invulling van het beleidsarrangement voor het STC-proces, dan ontstaat het volgende beeld.

Het uitgangspunt van de STC-nota is het op gang brengen van een proces van structurele versterking van het hoger beroepsonderwijs. Drie doelstellingen staan hierbij centraal (Ministerie van O&W, 1983, pp. 3-4):

- 1 een aanzienlijke vergroting van de omvang van de instellingen door middel van fusies tussen instellingen voor hoger beroepsonderwijs;
- 2 een verruiming van de eigen verantwoordelijkheid voor de besteding van middelen, personeelsbeleid en de vormgeving van het onderwijsleerproces bij de instellingen. Hiervoor is een versterking van het management van de instellingen noodzakelijk;
- 3 een grotere doelmatigheid bij de aanwending van de middelen door gebruik te maken van grotere groepen waar dit mogelijk is, concentratie van kostbare apparatuur en andere voorzieningen, stroomlijning en waar mogelijk een combinatie van studie-onderdelen.

De verwachting van de beleidsbepalers, in casu de Ministers van Onderwijs en Wetenschappen

en van Landbouw en Visserij, is dat in plaats van een veelheid los van elkaar staande instituten, een beperkt aantal multisectorale instellingen zal ontstaan, met een grote autonomie zowel voor de aangelegenheden binnen de eigen instelling als ook voor de externe contacten met andere instellingen, organisaties en overheid (Ministerie van O&W, 1983, p. 5).

Voor het STC-proces zijn drie randvoorwaarden opgesteld:

- 1 de instelling moet tenminste 600 studenten omvatten;
- 2 de instelling moet functioneren als een bestuurlijke en onderwijs-organisatorische eenheid, wat wil zeggen dat er één bevoegd gezag, één directie en één medezeggenschapsraad is;
- 3 er dient een redelijke afstand te bestaan tussen de verschillende gebouwen van de instelling, opdat de aanwezige onderwijskundige en materiële voorzieningen zo goed mogelijk kunnen worden benut.

Ten aanzien van de eerste randvoorwaarde, de minimum-omvangsnorm, gelden twee uitzonderingen:

- a indien van een bepaalde richting in het hele land slechts één HBO-instelling bestaat;
- b indien een PABO voldoet aan de krachtens de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs (WHBO) specifiek voor die opleiding vast te stellen minimale omvangsnormen per instelling en aan de in het spreidingsplan neergelegde verdeling naar vestigingsplaats; een uitzonderingspositie vanwege het eerdere fusieproces dat heeft geleid tot het ontstaan van de PABO's.

Voor de realisering van de herstructurering van het HBO, want als zodanig kan de omvangrijke operatie worden aangeduid, heeft de overheid gekozen voor de volgende implementatiestrategie: een open proces waarbij

- a de instellingen zelf met voorstellen dienen te komen voor de beoogde schaalvergroting;
- b de overheid alleen drie beperkende randvoorwaarden heeft geformuleerd (zie hiervoor); en
- c de HBO-Raad een coördinerende functie heeft.

Het meest in het oog springende element van de implementatiestrategie is ongetwijfeld het open karakter van het veranderingsproces. Door de overheid wordt geen nieuwe HBO-constellatie voorgeschreven en worden geen instellingen aangewezen die dienen te fuseren. Het initiatief wordt aan het veld zelf gelaten. De overheid wacht de voorstellen af en beoordeelt deze aan de hand van de opgestelde randvoorwaarden.

Een dergelijke constructie is niet nieuw. De lijn van 'het afwachten van voorstellen uit het veld' is eerder gevolgd bij de TVC-operatie in het WO (zie bijvoorbeeld Lighthart *et al.*, 1986; Grondsma, 1983; Van Vught, 1985). Ook in het buitenland is deze opzet eerder gehanteerd, zoals bijvoorbeeld bij het fusieproces in Engeland dat heeft geleid tot het ontstaan van de 'colleges of higher education' (Locke *et al.*, 1985). Opmerkelijk is echter, dat het herstructureringsproces in het HBO naar het zich laat aanzien beduidend meer succes heeft gehad dan de zojuist genoemde processen. Alvorens hier nader op in te gaan, zullen wij eerst kort stilstaan bij de uitkomsten van het proces.

De uitkomsten van het STC-proces

Er kan naar onze mening weinig twijfel over bestaan dat de uitkomsten van het STC-proces in termen van gerealiseerde schaalvergroting tamelijk spectaculair zijn en naar alle waarschijnlijkheid de verwachtingen hebben overtroffen van degenen die er bij betrokken zijn geweest. In juli 1987¹ waren 314 van de 348 HBO-instellingen gefuseerd tot 51 nieuwe instellingen, terwijl 34 instellingen zelfstandig zijn gebleven. Echter, ook na dit tijdstip zijn nog fusiebewegingen in het HBO te constateren. Het lijkt dan ook reëel te veronderstellen dat op termijn een nog verdere schaalvergroting zal worden gerealiseerd. De fusies hebben voor het merendeel geresulteerd in multi-sectorale hogescholen; slechts 17% van de instellingen heeft gekozen voor een mono-sectorale fusie.

Niet alleen qua aantal gefuseerde instellingen, maar ook qua aantal studenten binnen de instellingen is sprake van een duidelijke schaalvergroting. Dit mag blijken uit tabel 1, zeker

wanneer wij ons daarbij realiseren dat voor de start van de STC-operatie 63% van de instellingen minder dan 600 studenten had. Wat echter eveneens opvalt is de grote spreiding in de omvang van de instellingen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het feit dat de kleinste fusie heeft geresulteerd in een hogeschool met 310 studenten (verdere fusiebesprekingen zijn gaande) en de grootste fusie in een hogeschool met 15.800 studenten; de 'gemiddelde' hogeschool omvat 3920 studenten, met een standaarddeviatie van 3515 studenten.

Omvang	Aantal Hogescholen
< 600	5
600 - 2500	20
2500 - 8000	18
> 8000	8

Tabel 1: De omvang van de gefuseerde hogescholen in aantallen studenten per juli 1987

Wanneer wij het fusie-proces bezien binnen de onderscheiden sectoren van het HBO, dan blijken de verschillen eveneens aanzienlijk te zijn. In twee sectoren, het Laboratorium onderwijs en de Lerarenopleidingen (VO), zijn alle instellingen gefuseerd. In alle andere sectoren is een bepaald gedeelte van de instellingen zelfstandig gebleven. Voor het Gezondheidszorg-, Technisch- en Sociaal Agogisch onderwijs is dit deel zeer klein (< 10%). Een wat groter percentage zelfstandige instellingen vinden wij bij het Kunst-, Nautisch en Agrarisch onderwijs (10 > % > 20). Zo'n 20% van de PABO's blijkt zelfstandig te willen voortbestaan, terwijl 36% van de sector 'overig HBO' voor deze optie heeft gekozen. Koploper van de niet-fuseerde instellingen is het HEAO met ruim 40%. Mono-sectorale fusies hebben plaatsgevonden binnen vijf van de elf HBO-sectoren. Dit type fusie komt het meest voor binnen het Agrarisch onderwijs (82%) en het Kunstonderwijs (47%). Voor de PABO's, Lerarenopleidingen

en het 'overig HBO' ligt dit percentage tussen de 15% en 22%.

Op basis van de bovenstaande uitkomsten kan worden geconstateerd dat de STC-operatie een duidelijk succes is geweest in termen van fusie. Tevens blijkt dat het proces tot zeer gevarieerde resultaten heeft geleid. De vraag die dit oproept is vanzelfsprekend waarom dit het geval is geweest. Of, anders geformuleerd, welke factoren hebben tot deze tamelijk spectaculaire en gevarieerde uitkomsten geleid? In de volgende paragraaf zullen wij trachten deze vraag te beantwoorden.

De STC-operatie; een beknopte analyse

De uitkomsten van het fusieproces; enkele mogelijke verklaringen

Hoger onderwijs instellingen staan over het algemeen niet bekend als organisaties die sterk tot verandering en innovatie geneigd zijn. Zo heeft de socioloog Burton Clark ooit eens opgemerkt dat 'there is so much observable inertia that we need a theory of non-change' (Clark, 1981, p. 201). Desalniettemin, het HBO heeft een periode van drastische verandering doorgemaakt; veranderingen die nog steeds doorgaan. De vraag is dan ook welke speciale karakteristieken en welke redenen deze veranderingen in de structuur van het HBO teweeg hebben gebracht. Een voor de hand liggend antwoord zou zijn dat dit natuurlijkheid STC-beleid is geweest. Dit

lijkt echter een wat te simpele verklaring. Zoals algemeen bekend is in het hoger onderwijs, hebben grootscheepse veranderingsprocessen nogal eens tot mislukkingen of zeer beperkte resultaten geleid (zie Cerych & Sabatier, 1986). Waarom zou het STC-beleid de uitzondering op deze regel zijn? Voor een verklaring van het succes van het STC-beleid is het noodzakelijk de structuur en de context waarbinnen het proces zich heeft afgespeeld nader te bezien.

Een eerste mogelijke verklaring kan zijn dat het STC-beleid heeft ingehaakt op enerzijds de reeds bestaande trend naar verdergaande schaalvergroting en samenwerking binnen het HBO en anderzijds op het min of meer algemeen gevoel van ongenoegen dat binnen het HBO bestond over de 'achtergestelde positie' ten opzichte van het WO in termen van financiële middelen, vrijheden, etc. Een positie die het gevolg is van het vallen onder het WVO-regiem. Met de invoering van het STC-beleid lijkt aan deze situatie een einde te komen. Complementair aan de fusie-operatie wordt een eigen wettelijk kader gecreëerd (de WHBO) en wordt een nieuwe financieringssysteem ontwikkeld die een grotere mate van bestedingsvrijheid impliceert. De eigen plaats van het HBO binnen het hoger onderwijsstelsel die hier uit voortvloeit, gekoppeld aan de verdergaande autonomie voor hoger onderwijsinstellingen die lijkt te ontstaan als gevolg van het HOAK-gedachtengoed, kan mogelijk de vrij positieve houding van de HBO-instellingen verklaren ten opzichte van de STC-ope-

Houding ten opzichte van de STC-operatie

Respondent	Bij start operatie		Eind 1986	
	abs.	perc.	abs.	perc.
Zeer positief	5	11.1	4	9.1
Positief	31	68.9	35	79.5
Negatief	6	13.3	3	6.8
Zeer negatief	3	6.7	2	4.5
Instelling				
Zeer positief	-	-	-	-
Positief	24	58.5	34	81.0
Negatief	13	31.7	6	14.3
Zeer negatief	4	9.8	2	4.8

Opmerking: Instelling = de perceptie van de respondent ten aanzien van de mening van de eigen instelling

Tabel 2: De houding ten opzichte van de STC-operatie

ratie die uit onderstaande tabel naar voren komt. Een houding die gedurende de operatie wordt versterkt, al moet hierbij worden opgemerkt dat, paradoxaal genoeg, velen ook de mening zijn toegedaan dat het bezuinigingsmotief eveneens een prominente rol in het beleid inneemt.

Indien wij op basis van het bovenstaande aannemen dat de introductie van het STC-beleid heeft plaatsgevonden onder niet al te ongunstige omstandigheden, dan kan dit een verklaring zijn voor het feit dat de uitgangspunten redelijk goed wortel hebben geschoten in het HBO. Het verklaart echter niet waarom de fusies op zo'n grote schaal én zo grootschalig hebben plaatsgevonden. Temeer indien men bedenkt dat de connotaties voor fusie niet echt positief zijn: een verlies van autonomie, iets dat organisaties in zijn algemeenheid trachten te voorkomen, interne strubbelingen, een bedreiging van gevestigde belangen en machtsposities, pijnlijke post-fusie ervaringen, etc. (zie bijvoorbeeld Meek, 1988; Millet, 1976).

Voor een beter begrip van de uitkomsten van de STC-operatie kan een nadere analyse van het verloop van de operatie verhelderend werken. Wij zullen hierbij een onderscheid maken naar interne, d.w.z. binnen de HBO-instellingen gelegen, factoren en externe factoren, die van buitenaf het fusiegedrag van de instellingen beïnvloeden.

Interne factoren

Bij de reacties van de HBO-instellingen op de STC-nota en het daaropvolgende fusieproces lijken twee factoren een centrale rol te hebben gespeeld. De eerste factor is de grootte van de instelling ten tijde van het uitkomen van de STC-nota. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is een minimale omvang van 600 studenten noodzakelijk om voortzetting van de overheidsbekostiging te verzekeren, hetgeen voor 63% van de instellingen fusie tot een noodzaak heeft gemaakt. Uitgaande van de assumptie dat instellingen er alles aan zullen doen om hun voortbestaan te verzekeren, moest een meerderheid van de HBO-instellingen fuseren. Ten aanzien van dit punt hebben wij eerder al opgemerkt dat de, met een zekere regelmaat van

overheidswege geponcerde, stelling dat de HBO-instellingen op vrijwillige basis in het STC-proces participeerden, erg veel weg heeft van een 'shotgun wedding' (Goedegebuure & Vos, 1988a).

Voor de overige 37% van de instellingen is fusie niet per se noodzakelijk aangezien zij voldoen aan de minimum omvangsnorm. De vraag is echter in hoeverre deze instellingen ook in de toekomst boven de norm kunnen blijven. Teneinde meer zicht te krijgen op de relatie tussen instellingsgrootte en fusiegedrag is het dan ook noodzakelijk de toekomstige instroomontwikkeling in ogenschouw te nemen. Hoewel de algemene verwachting is dat het aantal studenten in het hoger onderwijs na 1990 zal afnemen ten gevolge van de demografische ontwikkelingen, verschilt dit beeld per HBO-sector. Uitgaande van de zgn. RHOBOS-ramingen, kan men duidelijke 'groei- (Techniek en HEAO) en krimpsectoren (Lerarenopleidingen en Sociaal Agogisch Onderwijs)' onderscheiden.

Uitgaande van de assumptie dat het handelen van organisaties gericht is op het verzekeren van het voortbestaan, kunnen wij veronderstellen dat binnen de krimpsectoren een grotere bereidheid bestaat tot fusie dan binnen de groeisectoren. Bezien wij het vertoende fusiegedrag van instellingen uit de krimpsectoren gedurende de STC-operatie, dan wordt deze veronderstelling in belangrijke mate bevestigd². Slechts de PABO's vertonen een, in theoretisch opzicht, afwijkend gedrag. Bijna een kwart van deze instellingen blijft vooralsnog zelfstandig. Voor de instellingen uit de groeisectoren is het beeld minder duidelijk. Een aanzienlijk aantal instellingen dat zelfstandig zou kunnen blijven, heeft gekozen voor fusie. Op het eerste gezicht lijkt het er dan ook op dat onze veronderstelling dat het fusiegedrag is gebaseerd op de (verwachte) omvang van de instelling verworpen dient te worden. Een verfijning van de veronderstelling, waarbij het begrip 'macht' in de analyse wordt betrokken, kan het vertoende fusiegedrag echter verder verduidelijken.

Op basis van een aantal theoretische concepten, bijvoorbeeld uit de speltheorie, kan worden verondersteld dat naarmate de verschillen

in macht tussen actoren groter zijn, de mate van overeenstemming van belangen tussen de actoren eveneens groter zal zijn. Naarmate de verschillen in macht kleiner zullen zijn, zal, *mutatis mutandis*, de mate van belangtegenstellingen tussen de actoren groter zijn (Aarts & Lieshout, 1986; Waltz, 1979). Wanneer wij deze veronderstelling doortrekken naar de interacties tussen instellingen in het kader van het fusieproces, dan betekent dit dat kan worden verondersteld dat naarmate de instellingen sterker verschillen qua machtspositie, de interactie een grotere kans van slagen heeft c.q. resulteert in fusie, dan wanneer de instelling meer gelijkwaardig zijn qua machtspositie. Geoperationaliseerd in termen van studentaantallen³, betekent dit dat hoe groter het verschil is in omvang tussen instellingen in een bepaald gebied, hoe waarschijnlijker het is dat deze instellingen met elkaar zullen fuseren; instellingen met een vergelijkbare omvang zullen minder snel met elkaar fuseren. Deze algemene assumptie kan worden gemotiveerd door het feit dat instellingen zich bevinden binnen hetzij groei- hetzij krimpsectoren. Aanvullend kunnen wij daarom veronderstellen dat fusies tussen instellingen van vergelijkbare omvang eerder plaats zullen vinden in het geval deze instellingen zich enerzijds in groei- en anderzijds in krimpsectoren bevinden, dan wanneer zij zich in dezelfde groep sectoren bevinden.

In het algemeen worden de bovenstaande veronderstellingen bevestigd door de uitkomsten van de STC-operatie. Het beeld is veelal dat een gefuseerde hogeschool is opgebouwd uit één of meer grote instellingen (uit groei- en krimpsectoren) tesamen met een aantal kleine(re) instellingen⁴. Op dit algemene beeld zijn twee uitzonderingen te onderkennen. In de eerste plaats het fusiegedrag van de PABO's waarop al eerder is gewezen. In de tweede plaats het fusiegedrag van de HTS-en. Een aantal van deze instellingen is onderling gefuseerd terwijl zij een relatief grote omvang hebben en gesitueerd zijn in een groeisector. Een verklaring van dit gedrag kan worden gegeven door de externe factoren die van invloed zijn op het fusiegedrag in de analyse te betrekken.

Externe factoren

Wanneer wij de verdeling van de HBO-instellingen over het land bezien, komt naar voren dat in een aantal gevallen meer dan één HTS binnen een bepaalde regio ligt. Het hierboven aangegeven 'afwijkend gedrag' van de HTS-sen kan ons inziens worden verklaard door de mogelijkheid dat de HTS-sen strategisch gedrag hebben vertoond teneinde hun overleven veilig te stellen. Wij zullen dit toelichten. Gesteld dat één van de HTS-sen in een bepaald gebied fuseert met enkele instellingen uit andere sectoren, hetgeen resulteert in een multi-sectorale hogeschool, dan zal de machtsbasis van de overblijvende HTS-sen in dit gebied aanzienlijk worden verzwakt. De reden voor deze verzwakking is gelegen in het feit dat het overheidsbeleid (de externe factor) primair is gericht op het concentreren van nieuwe activiteiten binnen multi-sectorale hogescholen. Een beleid dat in de praktijk van en na de STC-operatie ook daadwerkelijk zo wordt geïmplementeerd (het toewijzen van extra middelen in het kader van het Informatica Stimulerings Plan). In deze zin is van het overheidsbeleid dat hiervoor reeds is gekarakteriseerd als een gecombineerd incentive/disincentive (beloningen/sancties) beleid, een druk tot multi-sectorale fusie uitgegaan⁵. Het lijkt plausibel om te veronderstellen dat vanwege dit type beleid, dat eerder door Hood is aangeduid als 'cheque-book government' (Hood, 1983, p. 52), de kosten verbonden met het aangaan van fusiebesprekingen met een gelijkwaardige partner door de instellingen lager worden gecipieerd dan de kosten in termen van verlies aan macht en bestaanszekerheid voor de instelling in het geval van een zelfstandig voortbestaan naast een grootschalige, multi-sectorale hogeschool waarin de eigen sector reeds is vertegenwoordigd. Slechts één van de HTS-sen heeft voor deze optie gekozen.

Naast het type beleid dat door de overheid is gekozen voor het STC-proces, wordt het fusiegedrag tevens beïnvloed door twee andere externe (overheids) factoren. In de eerste plaats wordt de druk tot fusie die voortvloeit uit de invulling van het beleid, versterkt door persoonlijke interventie in de fusieprocessen van-

uit het ministerie van O&W. De voortgang van de fusieprocessen is nauwlettend gevolgd door de Inspectie. Op basis van de kwartaal-rapportages van de Inspectie is actie ondernomen door het ministerie in die gevallen waar hetzij de fusies vast leken te lopen hetzij waar de ontwikkelingen een andere wending dreigden te nemen dan door het departement gewenst werd geacht. Deze acties strekten zich uit van directe en persoonlijke ministeriële interventie tot meer subtiele druk om te fuseren via ambtenaren van het departement of via de HBO-Raad in zijn functie als procescoördinator.

Daarnaast is er sprake geweest van een factor die, in tegenstelling tot de hierboven genoemde factoren, een meer negatieve invloed heeft gehad op de totstandkoming van de fusies. Het betreft hier de wijze waarop door de overheid het zogenaamde flankerend of ondersteunend beleid is ingevuld zoals de nieuwe bekostigings-systematiek en het sociaal beleidskader. De daadwerkelijke invulling van dit beleid is eerst goed duidelijk geworden toen het fusieproces al ver was gevorderd. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de onduidelijkheid rond het flankerend beleid heeft geleid tot frustratie bij de instellingen en vertragingen bij de fusiebesprekingen.

Naast de bovengenoemde factoren die vanuit het ministerie van O&W het fusiegedrag van de HBO-instellingen beïnvloeden, wordt dit gedrag tevens beïnvloed door het optreden van de HBO-Raad gedurende de STC-operatie. In het proces heeft de HBO-Raad enkele belangrijke rollen vervuld, met name ten opzichte van de instellingen, maar eveneens ten opzichte van de overheid. Hierbij kan worden gedacht aan het alloceren van het STC-knelpuntenbudget, het coördineren van de her- en bijscholingsprojecten (het management development programma), advies- en lobby-orgaan tegenover instellingen, overheid en parlement en, tenslotte, het sterk stimuleren van het fusieproces naar de instellingen toe. Voor wat betreft dit laatste kan worden vastgesteld dat de HBO-Raad een sterk voorstander is van grote, multi-sectorale hogescholen, gebaseerd op de visie dat een zo groot mogelijke concentratie van instellingen binnen een bepaald gebied het meest wenselijke uitgangspunt is voor een vruchtbare ontwikkeling van het HBO in de

toekomst. De sterke positie die de HBO-Raad gedurende het STC-proces heeft ingenomen, ondermeer vanwege de rollen die hij vervult, heeft de Raad in staat gesteld het proces niet alleen te coördineren, maar ook te sturen. Een sturing die zowel direct als indirect heeft plaatsgevonden.

De voornaamste indirecte factor die het fusiegedrag van de instellingen lijkt te hebben beïnvloed, is het creëren geweest van een sfeer dat fusie in het belang van de instellingen is. De HBO-Raad heeft zeer duidelijk het proces in beweging gehouden door het naar buiten brengen van een positief beeld inzake de voortgang van het proces, zowel naar de instellingen zelf als naar de overheid en het parlement toe. In dit beeld past ook de creatie van een 'fusie-elite' als een voorbeeldfunctie naar die instellingen toe, die minder geneigd danwel in een lager tempo geneigd waren te fuseren. Directe sturing is opgetreden in die gevallen waarin de HBO-Raad, als spreekbuis van de minister van O&W, het aan de minder gewillige instellingen duidelijk heeft gemaakt dat fusie de best denkbare optie voor de betreffende instelling(en) zou zijn.

Het staat ons inziens buiten kijf dat de wijze waarop de HBO-Raad gedurende het STC-proces heeft geopereerd, een positief effect heeft gehad op het totstandkomen van groot-schalige, multi-sectorale hogescholen. Hoewel onmogelijk empirisch vast te stellen, er is immers geen vergelijkbaar proces zonder een zo invloedrijke en sturende procescoördinator geweest, lijkt het al te waarschijnlijk dat zonder een dergelijk optreden de resultaten van de herstructureringsoperatie bepaald minder spectaculair zouden zijn geweest dan thans het geval is.

In het voorgaande hebben wij aangegeven dat gedurende het STC-proces twee typen factoren een zodanige rol hebben gespeeld, dat het merendeel van de HBO-instellingen min of meer onvermijdelijk in de richting van fusie is gedrongen. Op het interne niveau wordt de druk tot schaalvergroting veroorzaakt door overlevingsgedrag kenmerkend voor ieder type organisatie. Op het externe niveau wordt deze druk versterkt door de 'stimuli' die door twee prominente actoren, het ministerie van O&W en de HBO-Raad, aan het veld worden gegeven.

De STC-operatie; de onderwijskundige doelstelling

Zoals in de inleiding is aangegeven, heeft de STC-operatie ten doel gehad zowel een organisatorische als een onderwijskundige versterking van het HBO tot stand te brengen. In dit tweede deel van het artikel zullen wij ingaan op de doelstelling van onderwijskundige versterking. Overigens wordt in het HBO-veld meestal gesproken van 'onderwijskundige meerwaarde'. Wij verstaan hieronder elke verbreding en/of verdieping van de inhoud van het aangeboden onderwijs, alsmede elke onderwijskundige verbetering van de onderwijsleersituatie die wordt gerealiseerd door samenwerking van de eigen organisatie (of deelorganisatie) met een andere (deel)organisatie.

Hoe onderwijskundige meerwaarde concreet ingevuld moet worden laat de minister van O&W geheel over aan de HBO-instellingen. Om deze reden wordt dit begrip nogal verschillend geïnterpreteerd. Uit het door ons verrichte onderzoek komen de volgende operationalisaties onder HBO-instellingen naar voren:

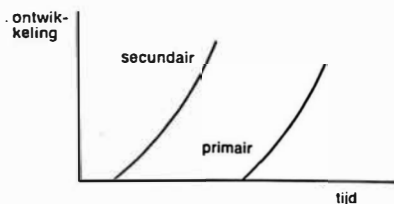
- regelingen voor de doorstroom van studenten;
- uitwisseling van docenten eenvoudiger/specialismen worden breder inzetbaar;
- mogelijkheden voor studenten om bredere studiepakketten te kiezen;
- gezamenlijk werken aan de inhoud van onderwijsprogramma's;
- meer studierichtingen aanbieden;
- gezamenlijk nieuwe onderwijsvormen ontwikkelen;
- kwaliteitsverbeteringen in bestaand onderwijs realiseren;
- onderwijsorganisatorische voordelen;
- materiële voordelen.

Wij zullen nu achtereenvolgens ingaan op de plaats die de onderwijskundige doelstelling inneemt in het STC-proces, de gevolgdere werkwijzen waarmee de instellingen meerwaarde nastreven alsmede op enkele resultaten die op dit gebied zijn bereikt.

Plaats van de onderwijskundige doelstelling

Men kan zich niet uitsluitend richten op onder-

wijskundige meerwaarde zonder enige aandacht te besteden aan de doelstelling van versterking op organisatorisch gebied, waarop in het voorgaande deel is ingegaan. Beide elementen van het STC-proces hangen immers nauw met elkaar samen. Er bestaat samenhang tussen het primaire en het secundaire proces van een organisatie. Het primaire proces is dat transformatieproces dat gerelateerd is aan de functie en het doel van de organisatie (De Leeuw, 1986, p. 232); voor HBO-instellingen is dit het onderwijsleerproces. Het secundaire proces kan worden gedefinieerd als het vormgeven aan en in stand houden van de voor het primaire proces noodzakelijke organisatie: dat zijn hier de bestuurlijke en organisatorische processen van HBO-instellingen. In het STC-proces ligt eerst de nadruk op de ontwikkeling van het secundaire proces en pas in tweede instantie op het primaire proces. Dit is grafisch weergegeven in figuur 1. Voldoen aan de omvangsnormen is een concreter gegeven voor de instellingen dan het bereiken van onderwijskundige versterking en staat bovendien in rechtstreeks verband met het voortbestaan van de organisatie.



Figuur 1. Verhouding ontwikkeling primair en secundair proces

Betekent dit nu dat er geheel geen aandacht is geweest voor het aspect van de onderwijskundige meerwaarde? In enkele, door ons verrichte case-studies van fuserende instellingen bleek dat er wel degelijk werd nagedacht over de onderwijskundige mogelijkheden die de STC-operatie voor de betreffende fusieclusters zou kunnen hebben. Het bleek echter, naast de talrijke organisatorische, bestuurlijke, perso-

	Stelling 1	Stelling 2	Stelling 3
Zeer mee eens	10.0	10.0	10.0
Mee eens	62.5	32.5	57.5
Mee oneens	17.5	45.0	30.0
Zeer mee oneens	10.0	12.5	2.5
Totaal	100.0	100.0	100.0

Stellingen:

- 1 Binnen het fusiecluster is gestreefd naar een zo compleet mogelijk onderwijsaanbod voor wat betreft studierichtingen;
- 2 In het fusieproces hebben onderwijskundige aspecten een ondergeschikte rol gespeeld;
- 3 In het fusieproces is onvoldoende aandacht besteed aan de onderwijsinhoudelijke aspecten van de fusie.

Tabel 3: De aandacht voor het primaire proces in het fusieproces (in %)

nele, huisvestings- en andere problemen waarmee de fusiepartners werden geconfronteerd tijdens de fusiebesprekingen, een relatief geringe plaats in te nemen.

Of een dergelijke situatie ook in andere fusieclusters zo wordt ervaren is nagegaan door de respondenten van ons vragenlijstonderzoek drie stellingen voor te leggen. Deze stellingen, alsmede de respons hierop is weergegeven in tabel 3.

De stellingen zijn zodanig geformuleerd, dat zij qua sterkte een oplopende lijn vertonen. De reacties op de stellingen bevestigen de getrapte opbouw. Een meerderheid van de respondenten geeft aan, dat inderdaad is gestreefd naar een zo compleet mogelijk onderwijsaanbod voor wat betreft de studierichtingen in het cluster. Ruim 40% van de respondenten is van mening dat tijdens het proces de onderwijskundige aspecten een ondergeschikte rol hebben gespeeld, terwijl tweederde van de respondenten het eens is met de stelling, dat onvoldoende aandacht is besteed aan de onderwijsinhoudelijke aspecten van het proces.

Op basis van deze uitkomsten wordt de veronderstelling, dat in de fusiebesprekingen de onderwijskundige versterking een ondergeschikte positie inneemt niet direct ondersteund, hoewel de gegevens wel in die richting wijzen. Op basis hiervan, in combinatie met de uitkomst van stelling 3, kan de conclusie worden getrokken, dat het accent in de fusiebesprekingen inderdaad op de bestuurlijke en organisatorische aspecten van de fusie hebben gelegen. De belangrijkste verklaring die hiervoor is te geven is, dat de tijd waarbinnen de

fusie-operatie moest zijn afgerond weinig ruimte overliet voor de onderwijskundige aspecten van de fusies.

Activiteiten gericht op onderwijskundige meerwaarde

Wanneer een HBO-instelling de sector, waarin een collega-instelling onderwijs verzorgt laat meewegen in een beslissing om al dan niet de mogelijkheden voor een fusie te onderzoeken is dat in wezen al een onderwijskundige oriëntatie. Echter, deze onderwijskundige oriëntatie is slechts één van de overwegingen bij oriëntatie op een mogelijke fusie en in veel gevallen niet de meest zwaarwegende, zoals eerder is aangegeven. Pas wanneer de fusie daadwerkelijk wordt voorbereid of reeds in uitvoering is, gaan de meeste fusieclusters er toe over om zich meer concreet met het primaire proces bezig te houden. In de door ons verrichte case-studies kwamen telkens drie hoofdonderwerpen aan de orde bij de onderwijskundige oriëntatie op de toekomst van het fusiecluster, c.q. de hogeschool i.o.: inventariseren wat het cluster aan onderwijs in huis heeft, nagaan wat onder 'onderwijskundige meerwaarde' verstaan moet worden en onderzoeken welke mogelijkheden de hogeschool (i.o.) in concreto heeft.

Wanneer eenmaal besloten is tot een fusie, wordt in de meeste gevallen begonnen met het inventariseren van studierichtingen die reeds binnen het fusiecluster worden aangeboden. In de drie fusieclusters waarin wij onze case-studies hebben uitgevoerd zijn werkgroepen ingesteld die tot taak hadden het opleidingsaanbod

	in sterke mate	redelijk sterke mate	in geringe mate	in het geheel niet	geen antwoord
tot aug. 1987	0.0	2.2	37.0	58.7	2.2
tot aug. 1990	3.3	37.0	46.7	9.8	3.3
tot aug. 1995	19.6	48.9	19.6	2.2	9.8
pas na 1995	23.9	38.0	20.7	3.3	14.1

Tabel 4: Wanneer onderwijskundige meerwaarde te verwachten dankzij de STC-operatie

te inventariseren en te kijken naar mogelijke raakvlakken en aangrijpingspunten voor onderwijsinnovatie. Deze werkgroepen handelden in opdracht van de gezamenlijke directies van de deelnemende HBO-instellingen of van een speciaal voor de fusie in het leven geroepen stuurgroep. In de werkgroepen hadden doorgaans directieleden en docenten van de deelnemende instellingen zitting. De inventarisaties hadden tot doel globale indicaties te geven van met name mogelijkheden tot kwaliteits- en rendementsverbeteringen, succesvolle combinaties van activiteiten, nieuwe taken, volledigheid van opleidingscombinaties en de interne en externe overleg- en samenwerkingsstructuur. Voor een micro-analyse van de processen die zich binnen een dergelijke werkgroep kunnen afspelen zij verwezen naar Vos en Terlouw (1987).

Resultaten van de onderwijskundige doelstelling

In tabel 4 staat de respons vermeld op een vraag uit de vragenlijst, wanneer de HBO-directeuren onderwijskundige meerwaarde verwachten die een gevolg is van de STC-operatie. Uit de tabel blijkt duidelijk, dat het HBO wel verwacht dat de STC-operatie zal leiden tot onderwijskundige meerwaarde, maar dat deze niet op korte termijn zal optreden. Minder dan de helft van de respondenten ziet onderwijskundige meerwaarde voor 1990 optreden. Het grootste positieve effect van de STC-operatie op het onderwijs wordt pas na 1990 verwacht.

Zoals hierboven is aangegeven zal het werken aan onderwijskundige meerwaarde plaatsvinden vanuit de bestaande situaties bij de instellingen. Er zal dus in de eerste plaats binnen de nieuwe hogeschool worden samengewerkt tussen de oorspronkelijke instellingen. De vraag is of deze samenwerking in omvang groter is dan samenwerking op onderwijskundig gebied tussen HBO-instellingen vóór de STC-operatie. Om dit na te gaan maken wij gebruik van de resultaten van een door ons verrichte inventarisatie. De resultaten staan vermeld in tabel 5.

Allereerst bekijken wij de omvang van de samenwerking tussen HBO-instellingen voor de start van de STC-operatie. Op dat moment werkte 46% van de instellingen samen met tenminste één collega-instelling op een van de hierboven genoemde operationalisering van onderwijskundige meerwaarde. Wanneer we niet alleen naar de feitelijke samenwerking kijken, maar eveneens de concrete plannen voor samenwerking in de toekomst in de analyse betrekken, dan stijgt dit percentage tot 69. Deze samenwerking kan variëren van een enkele keer samen iets ondernemen of ervaringen uitwisselen tot het participeren in geformaliseerde samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld het gezamenlijk verzorgen van cursussen. Onderwijskundige samenwerking na de STC-operatie is samengesteld uit de *interne samenwerking* (tussen de oorspronkelijke instellingen binnen de nieuwe hogeschool) en de *externe samenwerking* van (gefuseerde en niet gefuseerde) instellingen. Uit onze inventarisatie is

	Zonder STC	Min. met STC	Max. met STC
Samenwerking	46%	50%	94%
Idem, incl. verwacht.	69%	66%	94%

Tabel 5: Resultaten inventarisatie

gebleken dat externe samenwerking bij 50% van de instellingen voorkomt.

De omvang van de interne samenwerking is op dit moment voortdurend in ontwikkeling, waardoor het niet mogelijk is een betrouwbare schatting te geven over de omvang ervan na voltooiing van de STC-operatie. Deze samenwerking zou theoretisch nihil kunnen zijn. Wanneer echter alle gefuseerde instellingen intern zouden samenwerken zou 44% extra samenwerking optreden. Wanneer we niet alleen de feitelijke, maar ook de door de respondenten binnen afzienbare tijd concreet verwachte nieuwe samenwerking betrekken en deze mede relateren aan de verwachte effecten van de STC-operatie, dan blijkt dat in het meest ongunstige geval de onderwijskundige 'meerwaarde' -3% zal zijn (geen interne samenwerking, gecombineerd met enkele negatieve verwachtingen ten aanzien van de STC-operatie). Een interne samenwerking bij 100% van de instellingen levert een extra percentage samenwerkende instellingen van 25 op. In werkelijkheid zal de toekomstige samenwerking ergens tussen het minimum en maximum liggen. Wanneer de verwachtingen, die in tabel 4 zijn weergegeven uitkomen, dan zal de werkelijkheid dichter bij het maximum dan het minimum liggen. Hiermee kan worden geconcludeerd dat er, volgens onze definitie in kwantitatieve zin, wel degelijk onderwijskundige meerwaarde zal optreden. Over de kwaliteit van de meerwaarde valt op dit moment echter nog niets te zeggen.

Tot slot

In dit artikel hebben wij getracht enig licht te werpen op het verloop van de STC-operatie. Duidelijk is geworden dat door de werking van bepaalde mechanismen een sterke druk tot fusie op de HBO-instellingen is uitgegaan. Bedacht moet worden dat fusie slechts een middel is om de uiteindelijke doelstellingen van de STC-operatie te bereiken: een bestuurlijke- en onderwijskundige versterking van het HBO. In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat er signalen zijn die er op wijzen dat op onderwijsinhoudelijk terrein veranderingen op stapel staan. Echter, eerst over enkele jaren zal het mogelijk zijn hier een meer concreet inzicht in

te krijgen. Hetzelfde kan worden gesteld ten aanzien van de beoogde versterking op bestuurlijk gebied. Veranderingen lijken inderdaad op til te zijn, maar over het uiteindelijke resultaat kan op dit moment weinig zinnigs worden gezegd. Zoals ervaringen in het buitenland met fusies hebben geleerd, is minimaal een periode van vijf tot tien jaar nodig voordat de instelling volledig is hersteld van de 'fusieschok' en zich heeft aangepast aan de nieuwe situatie. In dit licht bezien lijkt het dan ook zinnig eerst over enkele jaren grondig na te gaan in hoeverre de STC-operatie niet alleen in termen van fusie succesvol is geweest, maar ook daadwerkelijk tot de beoogde versterking van het HBO heeft geleid.

Noten

- 1 Ons onderzoek heeft zich tot deze periode uitgestrekt.
- 2 Voor een meer gedetailleerde analyse, zie Goedegebuure & Vos, 1988b, pp. 117-124.
- 3 In geval van fusies kan het aantal studenten als een geldige indicator worden beschouwd, aangezien de bekostiging van een instelling hierop voor een belangrijk deel is gebaseerd; tevens betekent dit dat hoe meer studenten zijn ingeschreven, hoe meer middelen een instelling ontvangt, waardoor de machtspositie van de instelling wordt versterkt.
- 4 Zie voor een meer uitgewerkte analyse Goedegebuure & Vos, 1988a, pp. 120-130 en Goedegebuure & Vos, 1988b, pp. 117-124.
- 5 Deze druk geldt uitsluitend voor het beleid zoals gevoerd door de minister van O&W. Het beleid van de minister van L&V is gedurende het STC-proces gekenmerkt door een geheel andere invalshoek, namelijk mono-sectorale fusies. Vanwege ruimtegebrek in dit artikel, wordt hiervoor verwezen naar de betreffende passages in het eindrapport van het onderzoek (Goedegebuure & Vos, 1988b, pp. 72-85, 134-137).

Literatuur

- Aarts, C.W.A.M., Lieshout, R.H., *Size or heterogeneity, a contribution to a more complete analysis of the likelihood of collective action*, Enschede, 1986
- Cerych, L., Sabatier, P., *Great expectations and mixed performance: the implementation of higher education reforms in Europe*, Trentham, 1986.

- Clark, B.R., The contradictions of change in academic systems, *Higher Education*, vol. 12, 1981, 101-116
- Goedegebuure, L.C.J., H.J. Vos, Blown on the Steel Breeze: Institutional Mergers in Dutch Higher Vocational Education, in: L.C.J. Goedegebuure & V.L. Meek (eds.), *Change in Higher Education; the Non-university Sector, An International Perspective*. Lemma, Culemborg, 1988a, 111-142
- Goedegebuure, L.C.J., H.J. Vos, *Herstructurering van het Hoger Beroepsonderwijs; de operatie Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 's-Gravenhage, 1988b
- Grondsma, T., TVC-proces en Speltheorie, Delft, 1983
- Hood, C., *The Tools of Government*, London, 1983
- Lighthart, W.J.N., et. al., *Het proces van taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 's-Gravenhage, 1986
- Lecuw, A.C.J. de, *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering; een systeemvisie*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1986
- Locke, M., Pratt, J., Burgess, T., *The colleges of higher education: the management of organic change*, London, 1985
- Millet, J.D., *Mergers in Higher Education: an analysis of ten case studies*, Washington: The American Council on Education, 1976
- Meek, V.L., Institutional Mergers in Australian Higher Education, in: L.C.J. Goedegebuure & V.L. Meek (eds.), *Change in Higher Education; the Non-university Sector, An International Perspective*, Lemma, Culemborg, 1988
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, *Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie in het Hoger Beroepsonderwijs*, 's-Gravenhage, 13 september 1983.
- Vos, H.J., C. Terlouw, *Onderwijskundige samenwerking als probleem; een case studie in het kader van het HBO/STC-proces*, Studies van het hoger onderwijsbeleid nr. 41 CSHOB, Enschede, 1987
- Vught F.A., van, Negative incentive steering in a policy network, the case of the policy development process concerning the retrenchment in the Dutch university in 1982 and 1983, *Higher Education*, 14, 593-616, 1985
- Waltz, K., *Theory of international politics*, Reading, 1979