

Strategisch beleid van instellingen voor hoger onderwijs

Fusies tussen instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en hoger beroeps-onderwijs als beleidsoptie

*Drs. L.J. Polak &
prof.dr. W.H.F.W. Wijnen*

Drs. Polak is als universitair docent werkzaam voor de Vakgroep Onderwijsontwikkeling en Onderwijsresearch van de Rijksuniversiteit Limburg. Daarnaast is hij als consultant werkzaam in het hoger onderwijs.

Prof.dr. Wijnen is als hoogleraar 'onderzoek en ontwikkeling van het hoger onderwijs' verbonden aan de Vakgroep Onderwijsontwikkeling en Onderwijsresearch van de Rijksuniversiteit Limburg.

'An explicit new strategy also becomes necessary when the objectives of an organization change dramatically as a result of new demands imposed on the organization by society. This is precisely what is happening today in many non-business purpose organizations: the church, the university, the government.'

Ansoff, 1984, p. 35

De overheid voert sinds enige jaren een beleid dat erop gericht heet te zijn de instellingen voor hoger onderwijs meer autonomie te geven. Zulks dan met het doel de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te verhogen, de variëteit te verruimen, de aansluiting bij de arbeidsmarkt te verbeteren en de afstemming op de behoeften van de studenten te vergroten.

Opmerkelijk is echter dat de overheid ondanks haar beleid van deregulering en vergroting van de autonomie van instellingen, restricties oplegt aan de strategische handelingsvrijheid van de instellingen voor hoger onderwijs. Zulke restricties betreffen bij voorbeeld de beperkingen voor HBO-instellingen met betrekking tot het starten van nieuwe opleidingen en het uitsluiten van fusies van instellingen voor WO en HBO.

In dit artikel zal nader ingegaan worden op diverse aspecten van deze laatste restrictie en op de vraag in hoeverre deze beperking op gespannen voet staat met de uitgangspunten voor een adequaat strategisch management van instellingen voor hoger onderwijs.

Overheidsplan versus instellingsbelang

Het hoger onderwijs zoals dat bestaat uit het WO, het HBO en sinds enige jaren ook de Open universiteit, heeft de overheid geruime tijd 'zwaar op de maag gelegen'. En zulks dan omdat het bestaande systeem van hoger onderwijs onvoldoende in staat werd geacht om binnen het kader van de beschikbare middelen de gewenste doelen te realiseren terwijl de ter verbetering voorgestelde beleidsingrepen niet of nauwelijks succesvol bleken. Daarbij heeft het zeker niet gelegen aan het aantal voorgenomen beleidsingrepen want die waren er genoeg (zie

bij voorbeeld van Boetzelaer, 1978, McDaniel, 1985 en Polak, 1984). Eerder lijkt de oorzaak van de geringe effectiviteit gelegen te zijn in de politieke sfeer en in de maatschappelijke visie op hoger onderwijs (vergelijk bij voorbeeld Kickert & Kroes, 1984). Daarnaast zou de beperkte doeltreffendheid ook te wijten kunnen zijn aan de aard van de voorgenomen overheidsmaatregelen. Die maatregelen waren namelijk enerzijds gericht op een inperking van de instellings-autonomie en anderzijds op een versterkte centrale sturing door de overheid (vergelijk Frissen & Korsten, 1987). De overheid richtte zich daarbij in belangrijke mate op het creëren van bepalingen die de input en de randvoorwaarden van het systeem voor hoger onderwijs betroffen. Een voorbeeld van dit overheidsstreven is de samenwerking/integratie van het WO en het HBO die jarenlang een kernpunt van het overheidsbeleid vormde. De geschetste situatie van een weinig effectief overheidsbeleid ligt inmiddels achter ons zoals we kunnen concluderen op grond van de uitgebreide reeks van hoger onderwijs wetten die de afgelopen jaren is ingevoerd en de operaties die zijn uitgevoerd (zie ook in't Veld, 1985). Echter ook de oriëntatie van de overheidsmaatregelen is veranderd. Zo merken Frissen & Korsten (1987) op dat de bemoeienis van de overheid aanvankelijk slechts de kwantitatieve aspecten van de input betrof en nu ook gericht is op de proces- en outputkant. De overheid hanteert nu als visie bij de formulering van haar beleid: deregulering en globalisering van de eigen sturing, controle achteraf in plaats van vooraf en versterking van de evaluatiefunctie (vergelijk Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1985). Naast haar eigen rol of zelfs gedeeltelijk in de plaats daarvan zet de overheid een belangrijke plaats voor regulatie van het hoger onderwijs middels de werking van 'marktmechanismen' (zie in't Veld, 1985). Aan de instellingen van hoger onderwijs gaat het gewijzigde besturingsmodel van de overheid niet zonder meer voorbij. De overheid kent namelijk het management van de instellingen meer vrijheden toe maar stelt het tegelijkertijd voor de noodzaak van een bedrijfsmatige aanpak van haar handelen (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1985). Met het toekennen van een grotere mate van auto-

nomie hoopt de overheid een efficiëntere bedrijfsvoering van de instellingen te stimuleren en een betere aanpassing bij de voor hen relevante omgeving.

In de situatie van een toegenomen autonomie en een overheidssturing waarin de nadruk ligt op de output van het onderwijs, is het belang van de instellingen verschoven van een strikt volgen van de (input-)regelingen van de overheid naar een adequate bedrijfsvoering. Met adequaat wordt daarbij bedoeld: een bedrijfsvoering die leidt tot succes en continuïteit van de organisatie. Strategisch management vormt daarbij een belangrijk element van de bedrijfsvoering.

Mede door het gegeven dat de overheid enkele marktmechanismen heeft geïntroduceerd is het management van instellingen voor hoger onderwijs in een aantal opzichten vergelijkbaar geworden met dat in profit-organisaties. Dat management is niet eenvoudig want het dient, rekening houdend met interne- en omgevingsfactoren, het operationele en strategische gebeuren van de organisatie zodanig inhoud en vorm te geven dat succes en continuïteit gewaarborgd zijn. Voor het management in het hoger onderwijs dreigt daarnaast de complicatie dat onervarenheid met de nieuwe managementstijl en met de relevante omgevingsfactoren een succesvol optreden kan bemoeilijken. Echter ook voor de overheid is de nieuwe situatie niet steeds eenvoudig te hanteren. Zo lijkt ze enige moeite te hebben met de afbakening van haar eigen verantwoordelijkheden ten opzichte van die van de instellingen. Enerzijds geeft zij namelijk aan het wenselijk te vinden dat de autonomie van de instellingen groter wordt, het instellingsmanagement versterkt, de aanpassing van de instellingen bij de voor hen relevante omgeving verbeterd en dat (overheids-)controle achteraf gebeurt in plaats van input-regulering vooraf. Anderzijds legt de overheid ook vrijwel tegelijkertijd apriori restricties op aan de strategische keuze- en handelingsvrijheid van de instellingen. Zo verklaarde zij fusies tussen instellingen voor WO en HBO onmogelijk en verbood hogescholen om nieuwe opleidingen te starten die vallen buiten het kader van de reeds aanwezige sectoren. En deze input-beperkingen kondigde de overheid af op een moment dat eerder een adequate

overheidscontrole achteraf en wel op de output van fusies en nieuwe HBO-opleidingen in de lijn van het overheidsbeleid zou hebben gelezen.

In dit verband menen wij dat de overheid zich zelfs zou moeten onthouden van een apriori-bewaking van de aard en oriëntatie van het onderwijs en meer aandacht zou moeten geven aan de achterafcontrole van kenmerken als aansluiting bij de maatschappelijke behoefte, aansluiting bij de interesse van studenten etc. In die opvatting zou ook de 'macro verantwoordelijkheid' van de overheid voor het voortbestaan van een sector WO en een HBO-sector wegvallen. Uiteraard zal daarvoor in de plaats komen een verantwoordelijkheid voor de controle op en de sturing van de opleiding van voldoende hoger geschoolden met een bepaalde achtergrond en van een bepaald niveau.

Hiermee komt de vraag op of de overheid er op basis van het door haar gekozen besturingsconcept en op inhoudelijke gronden goed aan doet om bijvoorbeeld de fusie van instellingen voor WO en HBO te verbieden dan wel te ontmoedigen. Voorts is het de vraag of zo'n maatregel niet een te grote beperking is voor het management van instellingen voor hoger onderwijs bij de ontwikkeling en uitvoering van een succesvol strategisch management. In het verlengde van dit laatste ligt de vraag wie precies verantwoordelijk is voor wat. Of anders geformuleerd hoe is de verantwoordelijkheid van de overheid en die van het instellingsmanagement afgebakend?

In het vervolg van dit artikel zal gezocht worden naar antwoorden op deze vragen. Daartoe zal allereerst ingegaan worden op de achtergrond van het strategisch denken in het hoger onderwijs en de stimulans die het overheidsbeleid biedt met betrekking tot dit denken. Vervolgens zal de consistentie van het overheidsbeleid nader bezien worden en zullen de inhoudelijke beleidsaspecten van de 'fusie-perikelen' de revue passeren. Hierna zal ingegaan worden op het strategisch beleid van instellingen voor hoger onderwijs.

Achtergronden van strategisch denken

In onze samenleving nemen complexe organisaties als onderwijsinstellingen een belangrijke plaats in. Zij beïnvloeden maatschappelijke ontwikkelingen en worden op hun beurt weer geconfronteerd met invloeden vanuit de samenleving. In dat proces van beïnvloeden en beïnvloed worden, streven organisaties veelal naar succes en continuïteit. Bij dat streven zullen die organisaties zowel aandacht geven aan efficiency van de operationele bedrijfsprocessen als aan vragen betreffende de feitelijke en toekomstige effectiviteit van de organisatie in haar maatschappelijke context. Deze laatste vragen zijn van strategische aard. Daarbij wordt in navolging van Hofer & Schendel (1978) onder strategie verstaan: 'Strategy is the match between an organization's resources and skills and the environmental opportunities and risks it faces and the purposes it wishes to accomplish.' (p. 11).

Het omgaan met strategische vraagstukken kan zijn uitdrukking vinden in de vorming van een strategisch beleid. Met strategische beleidsvorming wordt dan bedoeld op het proces waarin (voor een planperiode) wordt vastgesteld 'welke basisdoelstellingen de organisatie zal nastreven door middel van strategische activiteiten, welke strategieën (beslisregels) worden gehanteerd bij de keuze van strategische activiteiten en welke strategische activiteiten de organisatie zal ontplooiën.' (Krijnen, 1983, p. 35).

Ook instellingen voor hoger onderwijs worden geconfronteerd met vraagstukken van strategische aard. Tot voor kort oriënteerden zij zich bij hun strategische beleidsvorming in hoofdzaak op de overheid zonder noodzakelijkerwijze veel aandacht te geven aan andere omgevingsfactoren. Die situatie lijkt echter sinds enige tijd aan verandering onderhevig door wijzigingen in het overheidsbeleid.

Overheidsbeleid

De huidige situatie

Met de publicatie van de nota 'Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit', de zogenaamde HOAK-nota (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1985) is er een ontwikkeling

ingezet die consequenties kan hebben voor de relatie tussen de instellingen voor hoger onderwijs en hun omgeving. Deze relatie werd voor de verschijning van de nota getypeerd door een sterke gerichtheid van de instellingen op de centrale overheid. Die oriëntatie is ook heel begrijpelijk want de overheid was vrijwel de enige en zeker de belangrijkste financier van het hogeronderwijs en ze was de enige beslissende over zaken als het starten van nieuwe opleidingen c.q. instellingen. Voorts voerde de overheid een dermate restrictief beleid en hanteerde ze een zodanige wet-en-regelgeving dat een oriëntatie op andere potentiële financieringsbronnen en omgevingsfactoren voor de instellingen niet of nauwelijks mogelijk was of niet aantrekkelijk werd geacht (zie ook in 't Veld, 1985).

Met het verschijnen van de HOAK-nota, die goed te plaatsen is in de dereguleringsgedachte van de overheid, lagen er aanzetten voor een ingrijpende wijziging van de verhouding tussen het hoger onderwijsveld en de overheid. Op initiatief van de overheid is de mix van sturings- en controlefactoren zodanig gewijzigd dat de instellingen voor hoger onderwijs er meer dan voordien belang bij hebben om zich te oriënteren op een reeks omgevingsfactoren. Als voorbeelden van zulke elementen kan gedacht worden aan de behoeften in interessen van studenten en bedrijven, de eisen die gesteld worden door de arbeidsmarkt, technologische vernieuwingen en de macro-economische ontwikkeling. En daarnaast vormt 'de nieuwe mix' een stimulans om aan de interne efficiency van de instellingen enige extra aandacht te geven. Deze verschuiving in de relatie tussen instellingen en hun omgeving kan opgevat worden als een consequentie van de veranderde opstelling van de overheid betreffende haar mogelijkheden om centraal en dus vanaf afstand het hoger onderwijs systeem adequaat te besturen. Zo lezen we in de HOAK-nota (p. 10) 'Het hoger onderwijsveld is te divers en gespecialiseerd om vanuit de overheid te allen tijde hieromtrent zinvolle uitspraken te doen.' De overheid streeft dan ook naar 'een situatie waarbij instellingen zelf in directe interactie met maatschappelijke subsystemen op signalen kunnen reageren bij het bepalen van hun eigen beleid' (HOAK-nota, p. 11). Als middel daartoe

wordt de beleidsruimte van de instellingen vergroot en wel zodanig dat 'inhoudelijke variëteit en kwaliteitsverhoging' gerealiseerd kunnen worden (zie HOAK-nota, p. 10).

Dezelfde lijn van een minder nadrukkelijk aanwezige overheid en een vergroting van de manoeuvreerruimte voor de instellingen vinden we terug in het recent gepresenteerde concept-ontwerp van Wet voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988).

Het is dan ook opmerkelijk te noemen dat de Minister naast het verlenen van vergaande vrijheden ook restricties stelt aan de handelingsbevoegdheid van instellingen. En zulks dan niet zozeer omdat de Minister geen beperkingen zou mogen stellen maar wel omdat hij dat hier doet met betrekking tot input-aspecten en randvoorwaarden. Zo schrijft hij in het Kern-document van het ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (het zogenaamde ontwerp HOOP, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987, p. 90): 'Fusie, in de zin dat er daardoor een instelling ontstaat die beide typen hoger onderwijs (bedoeld wordt wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs, L.P. & W.W.) en het daarmee verbonden onderzoek verzorgt, zal niet mogelijk zijn, omdat dat haaks staat op de wenselijk geachte missie-profilering. De eigen aard van de beide subsystemen met een eigenstandige positie in het hoger onderwijs en onderzoek verdient profilering, de mogelijkheid van institutionele fusie bergt het gevaar van missie-verwisseling in zich.' En even verder: 'Instellingen van wetenschappelijk onderwijs worden immers getypeerd door de relatie tussen het onderwijs en het fundamenteel onderzoek, die van hoger beroepsonderwijs door de directe relatie met het beroepsveld.' Samenwerking tussen instellingen voor wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs staat in het ontwerp-HOOP wel als mogelijkheid genoemd maar ook daaraan worden restricties gesteld. Die samenwerking mag namelijk niet leiden tot identiteitsverlies voor de beide subsystemen (zie Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987, deel 5, p. 41, punt 3.33).

Uit het bovenstaande lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat de overheid weinig consequent omgaat met haar, in de HOAK-nota en

het HOOP geventileerde, voornemen tot deregulering.

Weliswaar wordt de onmogelijkheid van fusies tussen instellingen voor WO en HBO in de definitieve versie van het HOOP minder breed uitgemeten maar er kan nog steeds uit opgemaakt worden dat fusies geen instemming van de Minister zullen krijgen (zie Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988, p. 219, punt 3.2.3.3).

Fusieperikelen

Het standpunt van de Minister inzake fusies tussen instellingen voor WO en HBO valt om drie redenen te bekritisieren. Het is namelijk:

- weinig consistent met het voordien gevoerde beleid.
- het past niet binnen het huidige beleid en c. gebaseerd op ondeugdelijke argumenten.

Om met het eerste punt van kritiek te beginnen.

Na de lange periode waarin samenwerking en fusie tussen instellingen voor WO en HBO één van de belangrijkste doelen van het hoger onderwijsbeleid was (zie bij voorbeeld van Boetzelaer, 1978, Mc-Daniël, 1985 en Polak, 1984) kan men twijfel hebben over de redelijkheid van het ministeriële standpunt inzake fusies tussen instellingen voor WO en HBO. Feit is in ieder geval dat het overheidsbeleid inzake de ontwikkeling van een samenhangend stelsel van hoger onderwijs bezien over een periode van ongeveer 20 jaar inconsistent geweest is doordat nu eens de nadruk gelegd is op een snelle integratie van WO en HBO en dan weer op een onafhankelijke ontwikkeling van de beide genoemde sectoren van hoger onderwijs. Toch is het niet slechts uit overwegingen van redelijkheid dat twijfel gerechtvaardigd is over de bedoelde onmogelijkheid van fusies. Ook indien we overwegen dat de overheid zich veelvuldig uitspreekt voor deregulering en voor een zeer vergaande uitbreiding van de instellingsautonomie komt het bij voorbaat ontmoedigen van fusies in een merkwaardig daglicht te staan (ad b). In de lijn van het geschetste overheidsbeleid zou men immers een vrijwel volledige of zelfs volstrekte vrijheid verwachten voor de instellingen om zelf te beslissen over strategische vraagstukken als samenwerking dan wel integratie met andere (onderwijs)or-

ganisaties.

Twijfel kan men ook hebben over een ander aspect van de restrictie. En wel de argumentatie die de overheid aanvoert (ad c). Zij geeft namelijk aan, althans wekt de indruk, dat de fusie-restrictie bedoeld is om identiteitsverlies voor zowel het hoger beroepsonderwijs als voor haar wetenschappelijke tegenhanger te voorkomen (zie ontwerp-HOOP, deel 5, p. 41, punt 3.33) en voorts geeft zij aan het gevaar op 'missie-verwisseling' niet denkbeeldig te achten. Om echter de eigen identiteit te kunnen verliezen c.q. de eigen missie te verwisselen voor een andere moet er ook sprake zijn van zo'n voor het WO en het HBO specifieke en onderling te onderscheiden identiteit c.q. missie. Feit is echter dat er onder andere door De Weert (1985) aanwijzingen zijn gevonden dat de typische kenmerken van de beide sectoren voorzover die in het verleden bestaan hebben de laatste jaren aan het vervagen zijn. Zo meent De Weert dat eigenschappen als de plaats van de theorie in de opleiding, didactische werkvormen, toetsingsvormen en specialisme versus generalisme geen kenmerkende verschillen vormen tussen WO en HBO. Ook ten aanzien van de tegenstelling theorie-praktijk concludeert hij niet tot essentiële verschillen. Naar zijn mening vormt de 'wetenschappelijkheid van de opleiding' nog het beste criterium voor een onderscheid. Toch signaleert hij met betrekking tot dit laatste criterium in het WO een ontwikkeling naar nieuwe studieprogramma's die een minder duidelijke binding hebben met een bepaald wetenschapsgebied dan in het verleden gangbaar was. In dit verband moet het voorts opmerkelijk worden geacht dat de overheid in de afgelopen jaren - na de taakverdelings- en concentratie operatie - vrijwel alleen nog maar nieuwe opleidingen in het WO goedgekeurd heeft indien deze een probleemveld dan wel beroepsgericht karakter hadden. Opleidingen dus die volgens het HOOP nu juist pasten binnen het HBO. Immers over dat HBO wordt geschreven dat het getypeerd wordt door haar 'directe relatie met het beroepenveld' (ontwerp-HOOP, deel 1, p. 90).

Voor het HBO geldt dat het een ontwikkeling doormaakt die als 'academic drift' is te kwalificeren. Kwaliteitsverbetering en het door De

Weert genoemde 'streven naar theoretische verdieping in en de concentratie op bepaalde gebieden' (De Weert, 1985, p. 65) zijn goed als indicaties voor deze 'drift' naar een WO-achtige status te kwalificeren.

Eerder is er door Van Wieringen (1975) op gewezen dat het HBO een bijzondere positie had ten opzichte van het WO omdat deze vorm van beroepsonderwijs van oudsher een kanaal voor sociale mobiliteit vormde voor kinderen uit milieus waarin het volgen van hoger onderwijs geen gemeengoed was. Aan dit gegeven zou het HBO een eigen identiteit kunnen ontleenen ware het niet dat Polak (1985) op basis van cijfers van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen uit 1983 heeft kunnen concluderen dat de sociale achtergronden van de studenten in de beide sectoren van het hoger onderwijs geen aanmerkelijke verschillen meer vertoonden (Polak, 1985).

Op grond van bovengerefererde ontwikkelingen in het hoger onderwijs kan men er van uitgaan dat – voorzover er al een eigen WO en HBO identiteit bestaat – deze 'identiteiten' niet overal en niet voortdurend duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn. Daarmee blijft het onduidelijk wat precies de ratio is van de ministeriële restrictie op institutionele integratie van instellingen voor WO en HBO. In ieder geval lijkt het argument (ontwerp-HOOP, deel 1, p. 90) dat 'ervaringen in het buitenland' het afwijzen van fusie ingeven, voor de actuele Nederlandse situatie niet op te gaan. Die situatie is er immers één waarin niet langer integratie als een van overheidswege opgelegd, nationaal of regionaal geldend, voorschrift voor de instellingen van WO en HBO hoeft te gelden maar juist een waarin instellingen zelf de vrijheid zouden kunnen hebben om al dan niet te besluiten tot een weloverwogen fusie die op grond van operationele en/of strategische overwegingen past bij de integrerende organisaties. Derhalve ligt het in de rede dat slechts die instellingen zullen fuseren die daarin een welkome aanvulling op hun eigen mogelijkheden zien. Voorzover de overheid meent dat zo'n gefuseerde instelling een onduidelijke missieprofilering zal bieden, kan tegengeworpen worden dat juiste een vrijwillige en weloverwogen keuze tot een duidelijke identiteit en missie zal leiden. Deze identiteit zal dan niet

gebaseerd zijn op een strikt onderscheid tussen WO- en HBO-achtige elementen. Dit hoeft geen bezwaar op te leveren want ook van de huidige situatie met haar institutionele scheiding tussen WO en HBO hebben we moeten concluderen dat WO en HBO-identiteiten geen unieke entiteiten vormen en er derhalve lang niet altijd een scherp onderscheid te maken is. Een herkenbare eigen instellings-identiteit lijkt dan ook eerder ontleend te kunnen worden aan bij voorbeeld een gerichtheid op een specifiek segment van de arbeidsmarkt, aan een bijzonder onderwijs en/of evaluatiesysteem, aan een topkwaliteit of juist aan een grote onderwijskwantiteit van een aanvaardbaar niveau.

Overigens is het maar de vraag of het wel terecht is om ervan uit te gaan dat de combinatie van WO- en HBO-achtige opleidingen binnen één instituut in het buitenland altijd negatieve ervaringen heeft opgeleverd. Zo vormen sommige Britse Polytechnics voorbeelden van instituten die naast hun traditionele HBO-achtige opleidingspakket ook erkende en gewaardeerde WO-opleidingen aanbieden.

Het strategisch beleid van instellingen

Uit Ansoff's (1984) citaat dat boven dit artikel is afgedrukt wordt duidelijk dat de formulering en uitvoering van een strategisch beleid voor 'non-business purpose' organisaties een noodzakelijke aangelegenheid wordt op het moment dat de doelen aan verandering onderhevig zijn als gevolg van nieuwe eisen die de samenleving aan deze organisaties stelt. Voor de Nederlandse universiteiten en zeker ook voor de hogescholen lijkt dat moment gekomen. En voorzover de betrokkenen bij de instellingen zelf nog niet overtuigd waren van dit feit heeft de Minister hen dit in de definitieve versie van het HOOP (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988) kenbaar gemaakt. Zo stelt de Minister: 'Het ontwikkelen van een visie op een mogelijke en gewenste toekomst en het voeren van strategisch beleid vormen de kern van wat herhaaldelijk in het HOOP aan de orde is geweest: de profilering van instellingen en het formuleren van een instellingsmissie. Ten aanzien van onderwijs vergt dit van instellingen dat zij een visie ont-

vouwen voor de langere termijn op de toekomstige vraag naar en aanbod van onderwijs en de plaats van de desbetreffende instelling daarin. Een HBO-instelling zal bij voorbeeld moeten bepalen of zij streeft naar een uitbreiding van het bestaande pakket aan studierichtingen, naar een breed aanbod van zoveel mogelijk opleidingen of naar het uitdiepen van die studierichtingen waarin men relatief sterk staat en sterker kan worden.' (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988, p. 299).

De vraag is echter hoe de instellingen inhoud kunnen geven aan de door de Minister bedoelde visieontwikkeling en strategische beleidvoering.

Wat betreft deze vraag zal er binnen de instellingen voor hoger onderwijs nauwelijks een traditie bestaan van visieontwikkeling en strategische beleidvoering. In het bedrijfsleven bestaat die wel. En de relevante literatuur over dit onderwerp is dan ook voornamelijk gebaseerd op ervaringen uit deze sector. Voorzover het gaat over strategische beleidvoering vinden we diverse stijlen beschreven (zie bij voorbeeld Ansoff (1984), Pearce & Robinson (1985) en Quinn e.a. (1988)). Zo wordt de 'entrepreneur' genoemd die op basis van gouden invallen zodanige strategische keuzes weet te maken dat daarmee de toekomst van het bedrijf veilig gesteld wordt. Een ander type baseert zich meer op een wetenschappelijke aanpak. Omgevingsverkenningen en haalbaarheidsstudies vormen instrumenten voor deze aanpak. Echter welke stijl men ook hanteert steeds komt het erop neer dat strategische keuzes gemaakt dienen te worden en dat daaraan uitvoering gegeven dient te worden. De keuzes zullen steeds gebaseerd worden op kennis, prognoses of inschattingen van omgevingsfactoren, interne potenties en intern reilen en zeilen. De planning en uitvoering van het keuzeproces en het proces van realisatie van gemaakte keuzes wordt wel strategisch management genoemd. In de literatuur staan uiteraard geen kant en klare recepten voor strategische keuzes die managers van instellingen voor hoger onderwijs zullen moeten maken. Wel is er in de literatuur een model van strategisch management te vinden waarvan de auteurs (Pearce & Robinson, 1985) pretenderen dat het een weerspiegeling vormt van de hoofdlijn van het denken betreffende dit type

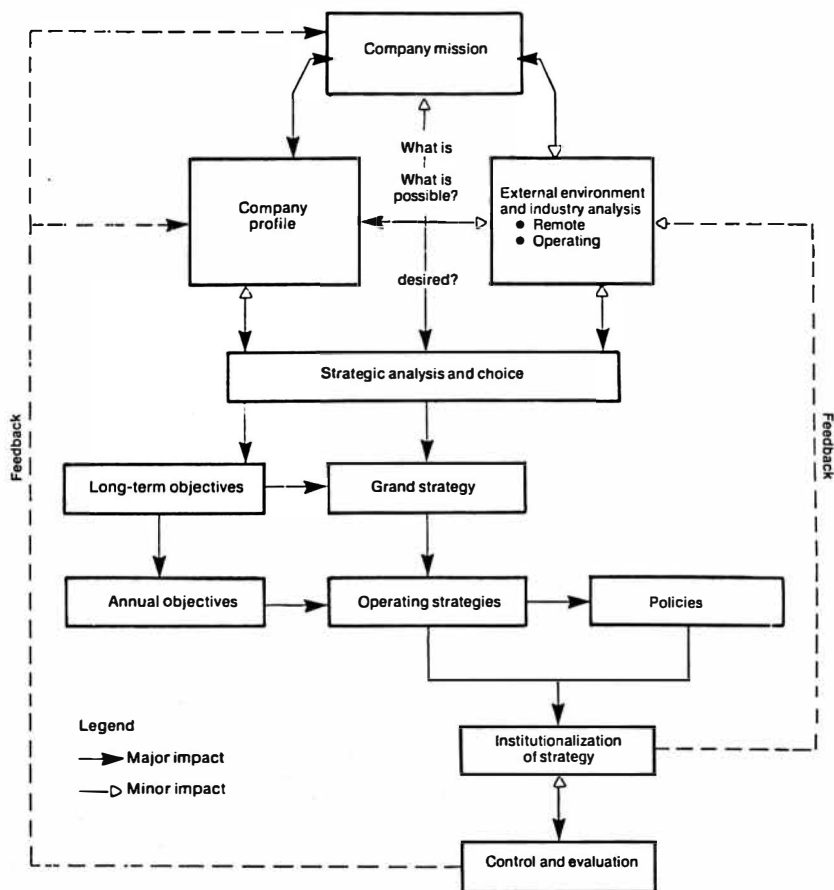
management. Dit model geeft (zie Figuur 1.) een beeld van de relevant geachte componenten van strategisch management en de verbanden tussen deze componenten. Als zodanig zou het model opgevat kunnen worden als een recept voor strategisch management waarbij dat management de elementen zou moeten bevatten die in het model zijn opgenomen.

Als kanttekening bij het model past dat het cyclisch karakter ervan indiceert dat strategisch management een procesmatig karakter draagt.

Ter toelichting op Pearce & Robinson's model moge het volgende strekken:

De term 'missie' die frequent in ministeriële stukken voorkomt, wordt in het model in relatie gebracht met de overige componenten van strategisch management. 'Missie' (company mission) wordt door Pearce & Robinson (1985, p. 55) als volgt gedefinieerd: 'The mission of a business is the fundamental, unique purpose that sets apart from other firms of its type and identifies the scope of its operations in product and market terms. The mission is a general, enduring statement of company intent. It embodies the business philosophy of strategic decision makers, implies the image the company seeks to protect, reflects the firm's self-concept, and indicates the principal product of service areas and primary customer needs the company will attempt to satisfy.'

De 'company's mission' is bepalend voor de strategische analyse en de strategische keuzes van de organisatie. Deze analyse en keuzes worden bovendien (mede-)bepaald door de 'company's profile' en de 'external environment and industrial analysis'. Dat is ook goed in te zien als we bedenken dat de 'company's profile' een afbeelding is van de kwaliteit en kwantiteit van de financiële, menselijke en fysieke 'resources' die de organisatie ter beschikking staan evenals van de kracht van het management, de organisatie-structuur en -cultuur. En voorzover het de 'external environment and industrial analysis' betreft is het duidelijk als we weten dat 'A firm's external environment consists of all the conditions and forces that affect its strategic options but are typically beyond the firm's control.' (Pearce & Robinson, 1985, p. 56).



Figuur 1: Een model van strategisch management (Pearce & Robinson, 1985, p. 54)

In de fase van strategische analyse en keuze wordt uit alle zich aandienende investeringsmogelijkheden, na selectie op basis van de 'company's mission', de strategische keuze gemaakt. Als voortvloeisel van de gemaakte keuze worden lange- en middellange termijn doelen bepaald en wordt de 'grand strategy' vastgelegd. Volgens Pearce & Robinson (1985) zullen goede strategische planners in het algemeen lange termijn doelen definiëren op het vlak van

zeven verschillende domeinen te weten: winstgevendheid, productiviteit, concurrentiepositie, ontwikkeling van werknemers, werknemers relaties, technologisch leiderschap en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De 'grand strategy', die door Pearce & Robinson (1985) zelf ook wel 'business strategy' wordt genoemd en door Andrews (1988) 'corporate strategy', vormt het 'statement of means' dat indiceert hoe de doelen van de acti-

viteiten van de organisatie zullen worden nagestreefd. Pearce & Robinson (1985, pp. 60-61) merken op dat: 'Although every grand strategy is in fact, a fairly unique package of long-term strategies. 12 basic approaches can be identified: concentration, market development, product development, innovation, horizontal integration, vertical integration, joint venture, concentric diversification, conglomerate diversification, retrenchment/turnaround, divestiture and liquidation.' (voor een nader toelichting op deze basisbenaderingen zie Pearce & Robinson, 1985).

Een nadere beschouwing van de zeven domeinen van lange termijn doelen en de twaalf 'grand strategy' benaderingen leert dat ze zowel product/markt doelstellingen c.q. benaderingen betreffen alsook technologische, maatschappelijke en organisatorische (met name Ansoff wijst op het belang van laatstgenoemde doelstelling/benadering waarbij hij de volgende omschrijving geeft: 'Rules for establishing the internal relations and processes within the organization.' (Ansoff, 1984, p. 31).

Op basis van de lange termijn doelen (planningshorizon vijf jaar) en van de 'grand strategy' worden de, voor de beperkte termijn respectievelijk dagelijkse praktijk bedoelde en minder verstreckende, 'operation strategies' en 'policies' geformuleerd.

Voorzover dat uit het bovenstaande nog niet duidelijk is geworden, is strategische beleidsvoering gericht op het optimaal benutten van kansen en het minimaliseren van risico's. Als zodanig kan het perspectief bieden op een succesvolle toekomst terwijl de latere realiteit soms erg kan tegenvallen. Het vormt derhalve een riskante aangelegenheid. Toch zullen organisaties die zich in een marktsituatie bevinden niet ontkomen aan het voeren van een strategisch beleid. Daarbij bevinden die organisaties zich veelal in een situatie waarin zij enerzijds een vrijwel onbeperkt scala van keuzemogelijkheden hebben en anderzijds een beperkte kans van slagen omdat de markt het doorslaggevend eindooreel zal geven.

Voor het hoger onderwijs zou zo'n situatie van vrije strategische keuzemogelijkheden en een regulerend oordeel achteraf stimuleren tot op-

timalisering van het management van instellingen en leiden tot een zelfregulerend systeem van hoger onderwijs.

Tot slot

Aan het begin van dit artikel werd aangegeven dat getracht zou worden om een drietal vragen te beantwoorden. De eerste vraag was of de overheid er op basis van het door haar gekozen besturingsconcept en op inhoudelijke gronden goed aan doet om restricties te stellen als bij voorbeeld die betreffende de fusie van WO en HBO instellingen. Vervolgens werd de vraag gesteld of zo'n maatregel niet een te grote beperking is voor het management van instellingen voor hoger onderwijs bij de ontwikkeling en uitvoering van een succesvol strategisch management. De laatste vraag was wie precies verantwoordelijk is voor wat. Of anders geformuleerd: hoe is de verantwoordelijkheid van de overheid en die van het instellingsmanagement afgebakend?

Wat betreft de eerste vraag levert dit artikel voldoende argumenten om kritisch te zijn over het handelen van de overheid inzake de restricties. Zulke restricties lijken namelijk slecht te passen binnen het besturingsconcept dat de overheid gekozen heeft. En van de inhoudelijke argumenten die de overheid tegen de bedoelde fusies aanvoert, is geconstateerd dat ze niet of nauwelijks houdbaar zijn.

Het valt derhalve niet goed in te zien waarom de instellingen op voorhand beperkt zouden moeten worden als het gaat om bij voorbeeld een strategische fusie met één of meer instellingen uit een andere sector van het hoger onderwijs. Zo'n verbod zou eventueel nog tot nuttige effecten leiden als er een maatschappelijk belang mee gediend zou zijn. Omdat eerder bleek dat er niet goed te bewijzen valt dat er essentiële verschillen tussen en helder te onderscheiden maatschappelijke functies bestaan van instellingen voor WO en HBO, is zo'n maatschappelijk belang nauwelijks aanwijsbaar.

Met betrekking tot de vraag of een restrictie als die betreffende fusies niet een te grote beperking is voor het management als het erom gaat

om middels een succesvol strategisch management de toekomst van de organisatie veilig te stellen, biedt het artikel voldoende aangrijpingspunten voor een bevestigend antwoord. Daarmee is dit artikel geenszins bedoeld om fusies tussen WO en HBO instellingen algemeen ingang te doen vinden. En zeker moet het geen argument vormen voor de overheid om fusies en samenwerkingsvormen af te dwingen (zie voor enkele daarmee verbonden problemen: Polak, 1984). Wel wenselijk is dat daar waar instellingen gezamenlijk tot het – strategische – inzicht komen dat een fusie voordeel kan opleveren voor de partners, zulks toegestaan wordt. En voordelen zijn zeker denkbaar in gevallen waar een fusie een versterking van de marktpositie oplevert en/of een door studenten gewenste uitbreiding van het onderwijsaanbod dan wel een verbetering van de onderwijskwaliteit. Voorts kan een fusie leiden tot een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeid (smarkt).

De laatste vraag betrof de verdeling of zo men wil afbakening van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de instellingen. Frissen & Korsten concludeerden in 1987 dat er inzake de operatie Selectieve Krimp en Groei onduidelijkheden bestonden inzake de afbakening van overheids- en instellingsverantwoordelijkheden. Eenzelfde afbakeningsprobleem werd in dit artikel duidelijk. Daarbij zullen slechts weinigen ontkennen dat beiden te onderscheiden verantwoordelijkheden hebben. Voor de instellingen zal die verantwoordelijkheid er vooral uit bestaan dat zij het succesvolle voortbestaan van hun organisatie waarborgen. De verantwoordelijkheid van de overheid zal met name de adequate aansluiting van het hoger onderwijs bij de diverse huidige en toekomstige maatschappelijke behoeften betreffen. Indien de lijn van het door de overheid voorgestane beleid wordt doorgetrokken zal zij die verantwoordelijkheid vooral wensen waar te maken door een adequate sturing middels 'marktmechanismen' en uitdrukkelijk niet via regelgeving vooraf.

De concretisering van de overheidsverantwoordelijkheid zal er derhalve in bestaan dat zij een adequaat reguleringssysteem ontwikkelt en handhaaft. Controle van de (output)

kwaliteit van het hoger onderwijs in al haar diverse aspecten en een adequaat systeem van sancties zullen zonder twijfel de kern vormen van zo'n reguleringssysteem. Daarbij lijkt het geenszins interessant of het onderwijs verzorgd wordt door een instelling voor WO. HBO dan wel de Open universiteit maar wel of het van kwaliteit is, aansluit bij de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften van de samenleving etc.

Literatuur

- Andrews, K.R., *The concept of corporate strategy*, in: Quinn, Mintzberg & James (eds.) 1988, pp. 43-50.
- Ansoff, H.I., *Implanting Strategic Management*, Englewoods Cliffs (Prentice Hall) 1984.
- Boetzelaer, J.M. van, *Tien jaar hoger onderwijsbeleid* (I en II), in: *Intermediair* jrg. 14, no. 45 en 46, 1978.
- Christiaans, H.H.C.M., *De keuze tussen wo-richtingen versus hbo-richtingen*, 's-Gravenhage (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) 1981.
- Frissen, P. & G. Korsten, *Hoger onderwijsbeleid: van centralistische naar afstandelijke sturing*, in: *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, jrg. 5/2, mei 1987, pp. 34-41.
- Hofer, C.W. & D. Schendel, *Strategy Formulation: Analytical Concepts*, St. Paul (West Publ.) 1978.
- Justis, R.T., R.J. Judd & D.B. Stephens, *Strategic Management and Policy*, Englewood Cliffs (Prentice-Hall) 1985.
- Kickert, W.J.M. & J.A. Kroes: *Van evenwicht naar overwicht. De invoering van de Wet tweefasestructuur*, in: *Universiteit en Hogeschool*, jrg. 30/5, maart 1984, pp. 247-257.
- Krijnen, H.G., *Strategie en management*, Groningen (Wolters-Noordhoff) 1983.
- Mc-Daniël, O.C., *15 jaar hoger onderwijs beleid*, 's-Gravenhage (Studiecentrum OTO) 1985.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*, Zoetermeer (Ministerie van O & W) 1985.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP)*, Zoetermeer (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) 1987.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Concept-ontwerp Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Zoetermeer (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) 1988a.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1988*. Zoetermeer (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) 1988b.

Mitnick. B.M.. *The Political Economy of Regulation*, New York (Columbia University Press) 1980.

Pearce, J.A. & R.B. Robinson jr.. *Strategic Management*, Homewood Ill. (Irwin) 1985.

Polak, L.J.. *Effecten van tien jaar samenwerking tussen WO en HBO*. 's-Gravenhage (Studiecentrum OTO) 1984.

Polak, L.J.. *Different School Careers. Equal Results? The case of higher education in the Netherlands*. Maastricht (Rijksuniversiteit Limburg) 1985.

Quinn, J.B., H. Mintzberg & R.M. James (eds.). *The Strategy Process*. Englewoods Cliffs (Prentice Hall) 1988.

Snellen, I.Th.M.. *Benaderingen in strategieformulering*. Alphen a/d Rijn (Samson) 1975.

Veld in't, R.J.. *Garanties voor kwaliteit bij sturing op afstand*, in: H.J.M. van Berkel & A.E. Bax (red.). *Inspectie of interne evaluatie: waarborgen voor de kwaliteit van het hoger onderwijs?*. Amsterdam (Versluys) 1985, pp. 49-60.

Weert de, E.. *Naar een karakteristiek van het hoger onderwijs*. 's-Gravenhage (Studiecentrum OTO) 1985.

Wieringen van, A.M.L.. *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs*. Amsterdam (diss.) 1975.