

## Sturen op afstand

Kanttekeningen van een rector

*Prof. dr. R.A. de Moor*

*De auteur is rector magnificus van de Katholieke Universiteit Brabant*

*De centrale vraag in het rapport van Ulrich Teichler is: zal studeren op afstand door de overheid, in plaats van gedetailleerde interventie, bijdragen tot meer vernieuwingskracht in het stelsel van hoger onderwijs?*

Vooraf: wat is het realiteitsgehalte van de stelling dat de overheid overgaat tot een beleid van sturen op afstand? Deze vraag moet beantwoord worden in een historisch perspectief dat verder teruggaat dan tot het begin van de jaren tachtig. Tot dan toe was de bemoeienis van de overheid met de universiteiten namelijk gering. Op het gebied van het personeelsbeleid waren de universiteiten vrij in het bepalen van de rangenmix. Over het aantal hoogleraren moest worden onderhandeld, maar er was geen vastgesteld plafond.

In de besteding van hun budget waren de universiteiten vrij, zij het dat verschuivingen binnen de begroting aan beperkingen onderhevig waren, wanneer zij eenmaal door de instelling was vastgesteld. Verder kon het niet uitgegeven deel van de rijksbijdrage slechts in zeer geringe mate worden overgebracht naar een volgend begrotingsjaar.

Binnen het raam van het zeer globaal geformuleerde Academisch Statuut waren de universiteiten vrij in hun onderwijsprogrammering. Op het gebied van het onderzoek waren de universiteiten geheel vrij. De vrijheid op het gebied van onderwijs en onderzoek werd ook niet beperkt door controle achteraf. Wel heeft de overheid vanaf de jaren zestig (minister Cals) verandering proberen aan te brengen in de opbouw van het universitaire onderwijs, maar pas in 1982 trad de wet twee-fasen-structuur in werking. In deze wet lagen geen aanwijzingen besloten dat de universiteiten in de invulling van de tweede fase zouden worden belemmerd, binnen de wettelijk vastgestelde cursusduur voor de onderzoekersopleidingen en de beschikbaar te stellen middelen.

Vergeleken met de universiteiten in vele andere West-Europese landen waren de Nederlandse universiteiten tot 6 à 7 jaren terug erg vrij.

In de jaren tachtig is hierin een sterke verandering gekomen. Niet zozeer door veranderde wetgeving werd de vrijheid ingeperkt, maar door een toenemende bemoeienis van minister en departement met de interne gang van zaken

in de universiteiten, een bemoeienis die overigens deels was voorbereid door nota's in de jaren zeventig.

Ik noem enkele voorbeelden. Op het gebied van het personeelsbeleid werden de universiteiten in hun mogelijkheden beperkt door de vaststelling van een plafond, per instelling, van het aantal hoogleraren en universitaire hoofddocenten. Doordat dit plafond aanmerkelijk beneden het aanwezige aantal hoogleraren ligt, en dit verschil ten laste gaat van het aantal UHD-plaatsen dat kan worden ingevuld, betekende deze maatregel een ingrijpende aantasting van de carrièremogelijkheden van de universitaire docenten. In combinatie met een rigide ambtelijke rechtspositieregeling betekende zij tevens dat nieuwe terreinen van onderwijs en onderzoek minder gemakkelijk door hooggekwalificeerde staf tot ontwikkeling kunnen worden overgebracht. Doordat de minister met de vakbonden, zonder overleg met universiteitsbesturen, telkens opnieuw afspraken maakt, wordt de beleidsruimte van deze besturen nog verder beperkt.

Op het financiële vlak deed het verschijnsel van 'earmarking' zijn intrede, deels op grond van afspraken met de vakbonden. Maar meer ingrijpend was de creatie van 'potten' op het ministerie en de uitbreiding van het beleid van 'matched funding' alsmede het toekennen van personeelsplaatsen op voorwaarden. Bestuurders van universiteiten staan dan voor het dilemma hun beleid door anderen te laten bepalen of af te zien van het verkrijgen van extra middelen. De centrale vraag bij deze wijze van sturing is of ambtenaren het best kunnen beoordelen wat goed is voor onderwijs en onderzoek dan wel de bestuurders van universiteiten. Mijn antwoord hierop is genuanceerd, maar als onverdeelde vanstig beoordeel ik dit beleid zeker niet. De vrijheid op het gebied van de onderwijsprogrammering is gebleven, zelfs toegenomen doordat de mogelijkheid vrije studierichtingen in te stellen op grote schaal wordt gebruikt. Een beleid van taakverdeling en concentratie wordt er zelfs door doorkruist. Het meest traumatisch is ongetwijfeld de SKG-operatie geweest. Met kracht moet de bewering worden afgewezen dat het hier om een kwaliteitsbeleid ging, dan wel om een doelmatig-

heidsoperatie die verantwoord was, omdat noodzakelijke bezuinigingen werden gezocht in studierichtingen waar een overaanbod aan afgestudeerden was.

Ik zal niet de enige bestuurder zijn die moest constateren dat juist studierichtingen of afstudeerrichtingen van uitstekende kwaliteit met opheffing werden bedreigd of daadwerkelijk werden opgeheven. Iedereen met voldoende kennis van studiekeuzemotieven en studiekeuzevoorwaarden kon bovendien voorzien dat de genomen maatregelen niet zouden leiden tot minder studenten in de geesteswetenschappen en sociale wetenschappen.

De ontwikkelingen op het gebied van het onderzoek zijn moeilijker te vangen in het schema vrijheid versus beperking. De voorwaardelijke financiering heeft ongetwijfeld gunstige effecten gehad, die evenwel aanvankelijk gepaard gingen met de nadelen van bureaucratische procedures en criteria die te uniform waren, gelet op de uiteenlopende kenmerken van de verschillende wetenschapsgebieden. Geleidelijk heeft echter op dit vlak een gunstige ontwikkeling plaatsgevonden.

De SKG-operatie is het meest duidelijke, en in veel opzichten ook meest dubieuze voorbeeld van een beleid van directe departementale sturing van de taakverdeling tussen universiteiten.

Op het gebied van het onderwijs verdient als laatste casus vermelding het departementale beleid ten aanzien van deeltijdse opleidingen. Dit beleid wordt gekenmerkt door restricties, waarbij vanuit het ministerie wordt beoordeeld hoe universiteiten hun middelen efficiënt kunnen besteden. Ik constateer slechts dat het ministerie daartoe de noodzakelijke inzichten mist.

De jaren tachtig, zo concludeer ik, lieten een toenemende niet zo zeer politieke, maar wel departementale bemoeienis zien met de interne gang van zaken in de universiteiten. In steeds grotere mate kregen de universiteitsbesturen het gevoel dat zij ingeklemd zitten in gedetailleerde voorschriften en genoodzaakt worden in te spelen op departementale voorkeuren en inzichten. Deze constatering impliceert niet dat het departementale beleid op bepaalde punten niet heilzaam heeft gewerkt. De toegenomen aandacht voor kwaliteitszorg en kwaliteitscon-

trole is ongetwijfeld door dit beleid gestimuleerd. Echter, zowel directe als indirecte sturing moet berusten op inzichten in de samenhang van systeemkenmerken, op inzichten in de werking van maatregelen en op gedetailleerde kennis van de situatie waarin wordt ingegrepen. Hieraan heeft het te vaak ontbroken.

Vindt er nu werkelijk een wijziging plaats van gedetailleerde departementale interventie naar sturen op afstand? De bereidheid hiertoe blijkt zeker uit voorgenomen wetgeving. En ook uit de dagelijkse praktijk zijn voorbeelden te noemen van meer ruimte voor universiteitsbesturen: meer ruimte voor flexibele salariering, mogelijkheden tot fondsvorming, het – deels en vaak niet consequent – overlaten van kwaliteitscontrole aan de VSNU.

Toch blijft de vraag of de nieuwe sturingsfilosofie werkelijkheid zal worden. De sterke overheidsinterventie van de jaren tachtig was niet alleen de uitdrukking van ambities van personen, van een minister of van een ambtelijke top. Overal in West-Europa zagen we in het afgelopen decennium hoe een sterk gegroeide overheidsbureaucratie haar controle over het hoger onderwijs uitbreidde.

De oorsprong daarvan gaat terug tot de tweede helft van de jaren zestig. Een snel groeiend aantal deelnemers aan het hoger onderwijs, de economische en technologische ontwikkeling, de opbouw van de verzorgingsstaat brachten de overheid ertoe zich met de opbouw van het hoger onderwijs bezig te houden; plannen voor diversificatie te ontwikkelen, plannen te ontwerpen om het hoger beroepsonderwijs volwaardig in het hoger onderwijs op te nemen (het meest succesvolle onderdeel van het Nederlandse beleid in de jaren tachtig). Het uitwerken van deze plannen vergde een competente ambtelijke staf; zij groeide in omvang.

Het aanwezige ambtelijke apparaat zal er door een nieuwe besturingsfilosofie van de top niet van worden weerhouden zich waar te maken door het uitdenken van nieuwe plannen, die bemoeienis met de instellingen stimuleren. Daarbij speelt in de verzorgingsstaat ook een ideële drijfkracht. Geconfronteerd met instellingen en maatschappelijke groepen die alleen hun eigen belang lijken na te streven, groeit de opvatting in de overheidsbureaucratie dat alleen zij het algemeen belang behartigen. Datzelf-

de verschijnsel treft men ook binnen instellingen aan.

De vraag is of de structurele en culturele krachten die tot groeiende overheidsinterventie hebben geleid niet sterker zullen blijken dan het voornemen van een minister en van enkele topambtenaren tot sturen op afstand over te gaan. Voor zo'n beleid ontbreekt de dwang der feiten.

Tot slot de centrale vraag. Zal besturen op afstand tot een groter vermogen tot vernieuwing leiden? Wanneer de universiteiten meer vrijheid wordt gegeven, ontstaat er meer ruimte voor innovatie. Vooral in het hoger onderwijs is innovatie niet mogelijk zonder de inzichten en de motivatie van docenten/onderzoekers.

Of deze ruimte voor innovatie ook benut zal worden, hangt af van de bestuurskracht van de universiteiten en van de marges die bestuurders hebben om een personeelsbeleid te voeren dat kwaliteit als primair doel heeft. Deze marges zijn, voorzover het aanwezig personeel betreft, zeer gering.

In zoverre sturen op afstand het voornemen van de overheid tot uitdrukking brengt zich in de toekomst te onthouden van partiële en gedetailleerde bemoeienis met de interne gang van zaken in de universiteiten, betekent dit begrip een gelukkige wending in het sturingsdenken van de overheid. Zelf zou ik overigens de voorkeur hebben gegeven aan een andere term, bijvoorbeeld strategische sturing. Het gaat namelijk niet zozeer om de tegenstelling direct versus indirect of gedetailleerd versus global, maar om de vraag door welke maatregelen de beoogde ontwikkeling van het hoger onderwijsstelsel kan worden bereikt. Aan de orde is dan wat de universiteiten niet kunnen (of niet zullen) doen en wat de overheid wel kan, en het antwoord op deze vraag kan verschillend luiden, afhankelijk van de situatie in de universiteiten zelf en van de ontwikkeling in de maatschappelijke en politieke 'omgeving' van de universiteiten.

Ik noem enkele punten waarop strategische sturing door de overheid zich op dit moment zou kunnen richten. In de eerste plaats komen dan de structuur en inrichting van het stelsel van hoger onderwijs in aanmerking. Ik denk daarbij met name aan twee zaken: de plaats van universiteiten en hogescholen in het stelsel en de opbouw van het onderwijs.

Het beleid tot schaalvergroting van het hoger beroepsonderwijs is een vruchtbaar beleid geweest. Het succes van dit beleid gaat echter in zijn tegendeel verkeren, namelijk een toenemende uniformiteit van universiteiten en hogescholen in plaats van een grotere differentiatie, als de onderscheiden functies van deze twee soorten instellingen niet door een structuurbeleid worden gegarandeerd. Scheiding van sectoren leidt juist tot uniformiteit.

De opbouw van het hoger onderwijs, met name van het universitair onderwijs, gaat zich in een richting bewegen die Nederland isoleert van de hoger onderwijsssystemen in de Westerse wereld. De wet twee-fasen-structuur was georiënteerd op een vruchtbaar gebleken Angelsaksisch model, steeds meer verdwijnt de tweede fase echter uit het Nederlandse stelsel. Niet alleen zal Nederland het in een geïntegreerd Europa moeilijk krijgen op het vlak van de topopleidingen, maar een stelsel zoals het Nederlandse kan alleen hoge kwaliteit hebben als het is gebaseerd op een sterk elitair voortgezet onderwijs. Het onderwijskundige zowel als het politieke denken beweegt zich echter in tegengestelde richting.

Een zaak die in een strategisch sturingsbeleid verder aandacht verdient is de bestuurskracht van de instellingen. In het onderwijs komt geen vernieuwing, zeker geen kwaliteitsverhoging tot stand, zonder betrokkenheid van de onderwijsgeevenden. Betrokkenheid is echter niet hetzelfde als een versplintering van bevoegdheden en van invloed. De versplintering vindt op twee manieren plaats: scheiding van bevoegdheden naar gebieden: onderwijs en onderzoek, personeelsbeleid, financieel beleid, in samenhang daarmee, naar bestuurslagen: universiteitsniveau, faculteitsniveau en vakgroepsniveau.

Sturen op afstand zou gepaard moeten gaan met een sterkere positie van intermediaire lichamen, zoals de HBO-raad en de VSNU, zo zeggen politici. Realisering van deze wens verdraagt zich echter niet met een aanwakking van de concurrentie tussen instellingen, als deze samen de dienst uitmaken in dat intermediaire lichaam.

Een laatste punt in de serie voorbeelden. Het gaat er op lijken dat sturen op afstand gedeeltelijk wordt gerealiseerd door het overhevelen

van de 'potten' van het ministerie naar wetenschapsorganen, zoals de KNAW en NWO. Dit betekent dat de universiteiten niet meer autonomie krijgen, maar dat zij te maken krijgen met nog meer actoren die vanuit partiële invalshoeken de ruimte om een samenhangend beleid te voeren inperken.

Tot slot: strategische sturing veronderstelt systeemdenken en kennis van de werking van dat systeem. Vooral is daarbij belangrijk te weten hoe de ene actor vanuit zijn eigen belang reageert op de maatregel van een andere actor en in staat is die maatregelen tot geheel andere effecten dan de beoogde te laten leiden. Een zekere consensus tussen de relevante actoren is daarom van groot belang. De politiek-bureaucratische invalshoek van de overheid, momenteel sterk geïnspireerd door financiële overwegingen, en het gegeven dat de overheid, geleid op de politieke context van haar handelen en de compartimentering van haar ambtelijk apparaat, gewoonlijk met partiële en onsamenhangende maatregelen komt, maakt het des te meer noodzakelijk dat strategische sturing plaatsvindt op basis van een weldoordacht plan op voldoende instemming bij de instellingen kan rekenen.