

HOAK en WHW: Galanskaja Perestrojka?*

Dr. J.M.F. Box

De auteur is voorzitter van het College van Bestuur van de Hogeschool West-Brabant in Breda.

Recent is de Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek in het parlement ingediend. De WHW is de vormgeving in wetstermen van de HOAK-nota uit 1985. Min of meer tegelijkertijd met de indiening van de WHW heeft het Centre for Educational Research and Innovation van de OECD (rapporteur: Ulrich Teichler) een studie uitgebracht over de rol van de overheid in het Nederlandse hoger onderwijsbestel.

De studie besteed vooral aandacht aan de ontwikkeling van de Nederlandse besturingsconceptie in de richting van deregulering en vergroting van instellingsautonomie. De opvallende conclusie van Teichler is dat 'deregulering' en 'vergroting van autonomie' misleidende begrippen zijn. De veranderde overheidsrol zou beter kunnen worden getypeerd door een ontwikkeling van 'directe sturing' naar 'sturing op afstand'. Maar de overheid blijft sturen. De vraag om het OECD rapport op een CSHOB seminar op 26 mei 1989 te becommentariëren was aanleiding tot uitwerking van het volgende.

Perestrojka

Een van de meest fascinerende boeken die in deze eeuw zijn verschenen is Michael Gorbatsjov's Perestrojka 1). Op zich is het al opvallend dat een staatsman een boek schrijft, maar dit boek imponeert vooral door de analyse. Door de moed om dingen te beschrijven zoals ze zijn en om dingen te durven zeggen die meer dan 70 jaar taboe waren. De visie, zoals in het boek is weergegeven, blijkt al in korte tijd grote effecten te kunnen oproepen, zowel binnen de Sovjet Unie als in de internationale relaties. Wat het boek echter vooral boeiend maakt is dat het in essentie gaat over de rol van de staat in de maatschappij, een onderwerp van alle tijden. Ook de WHW gaat over de staat, in relatie tot het hoger onderwijs in Nederland. Waar Gorbatsjov een pleidooi houdt voor het beperken van de invloed van de staat en de partij op de Sovjet-samenleving, was de HOAK nota een pleidooi voor beperking van de staatsbemoeienis met het Nederlands hoger onderwijs. Als de WHW als een Nederlandse Perestrojka wordt doorgevoerd, hoe zal dan de 'bedrijfstuk hoger onderwijs' eruit zien?

Laten we als denkoefening ons stelsel van hoger onderwijs (specifiek het HBO) verplaatsen naar Rusland. En laten we onze gewaardeerde NRC-journaliste en slaviste Laura Staring vanuit Moskou rapporteren van een bezoek aan deze bedrijfstak – na Perestrojka.

Haar verslag:

Vóór Perestrojka werden alle belangrijke beslissingen door de staatsbureaucratie genomen. Er bestond een gigantisch departementaal orgaan, dat niet alleen beleidsvoorbereidende, maar ook uitvoerende taken vervulde. Met Perestrojka werd beoogd de autonomie van de instellingen te vergroten en de invloed en de omvang van het departement te beperken.

Dat laatste is tot nu toe slechts in geringe mate gerealiseerd. Ontmanteling van de grote staatsbureaucratieën in Moskou blijkt in de praktijk niet eenvoudig door te voeren. De bedrijven verkeren nu in de volgende situatie:

- Het prijsbeleid wordt nog steeds centraal bepaald. De betaling geschiedt per afgeleverde eenheid, met een korting voor verspilld materiaal. De prijzen worden zwaar door de overheid gesubsidieerd.
- De bedrijven hebben geen invloed op de kwaliteit van de grondstoffen. Centraal wordt vastgesteld welke grondstoffen door de bedrijven moeten worden verwerkt. De bedrijven moeten zelf zien wat te doen met inferieure grondstoffen.
- De bedrijven worden nu verondersteld een eigen strategisch beleid te voeren. Het bedrijfsbeleid dient echter plaats te vinden binnen het kader van het staatsbeleid. Elke twee jaar verschijnt een gedetailleerd en hoopvol Gosplan dat richtlijnen bevat voor het beleid van de bedrijven.
- De produktietijd is door de staat aan maxima gebonden.
- De bedrijven hebben nieuwe richtlijnen ontvangen voor de organisatie van het productieproces. De staat heeft verordonneerd dat overgestapt dient te worden op nieuwe Japanse technologie: productie van kleine, schakelbare eenheden.
- De bedrijven hebben vrijwel geen ruimte voor een eigen personeelsbeleid. De rechts-

positievoorwaarden en de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden worden centraal door de staat met de vakbonden overeengekomen. Alle produktiemedewerkers zijn ambtenaren met levenslange aanstellingen. De invloed van de vakbonden op de vaststelling van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden is overigens gering. Werkgelegenheid neemt bij personeelsbeleid een centrale plaats in.

- De bedrijven hebben een laag kostenbesef. Het financiële beleid is er vooral op gericht om binnen het door de staat toegekende budget te blijven. Over het algemeen weet men in de bedrijven niet wat de verschillende onderdelen van het eindproduct kosten.
- Een van de grootste veranderingen na Perestrojka is dat de bedrijven nu zelf mogen bepalen welke produkten ze gaan maken. Vroeger moesten ze voor elk nieuw produkt toestemming vragen aan de centrale bureaucratie. Maar ook nu nog moeten de plannen voor nieuwe produkten elke twee jaar aan de staat worden voorgelegd. De bedoeling is dat de staat zich meer terughoudend zal opstellen, maar de staat kan nog altijd besluiten om de prijs subsidie op deze plannen niet van toepassing te verklaren.
- De bedrijven hebben geen vrijheid voor grote investeringen. Ze mogen zelf niet lenen op de kapitaalmarkt. Voor grote investeringen zijn alleen staatsfondsen beschikbaar, die vanwege het structurele begrotingstekort van de staat zeer beperkt zijn.
- De staat bewaakt het produktenassortiment, zowel naar soort als kwaliteit. De staat kan bepalen waar te veel of te weinig van is, en dan naar de bedrijven toe maatregelen nemen, bijv. door het opheffen van produktielijnen, samenvoegen van bedrijfsonderdelen e.d.
- Bij een grote vraag dwingt de staat de bedrijven tot een jaarlijkse produktiegroei van 25% vergeleken met het gemiddelde van de voorgaande drie jaren. Ook wanneer de bedrijven daardoor een overaanbod verwachten.
- Daar waar de vraag naar produkten tekort schiet kan de staat de bedrijven een produktiebeperking opleggen.
- Recent heeft de staat besloten dat de afnemers van de bedrijven meer met de ver-

voersmiddelen van de staat de bedrijven moeten bezoeken. Om hen te dwingen gaat de staat de inkomsten van de afnemers korten.

- Alle veranderingen die door de staat aan de bedrijven worden opgelegd, worden gepresenteerd als verbeteringen, vooral van de kwaliteit. Zelfs bezuinigingen worden in het licht geplaatst van kwaliteitsverbetering.

Tot zover het verslag uit Moskou.

Vergroting van instellingsautonomie?

Terug naar Nederland, maar nu met de afstand en het inzicht die oriëntatie in het buitenland nu eenmaal oplevert.

Teichler concludeert dat de overheidsbesturing van het Nederlandse hoger onderwijs kan worden getypeerd als: 'very forceful, very complex, and constantly revised' (2, pag. 36). De overheidssturing ontwikkelt zich daarbij van directe sturing (circulaire wetgeving, declaratiesysteem, toestemming vooraf) naar een systeem van sturing op afstand (vrijere onderwijsplanning, lump sum financiering).

Wanneer de directe controle afneemt, hoeft dat echter nog niet te betekenen dat de sturing afneemt, er kan dan alleen sprake zijn van verandering in procedures (2, pag. 34).

Wat is het effect geweest van de Nederlandse Perestrojka: HOAK en WHW? Is er een verschuiving opgetreden van staatsmacht naar versterking van de autonomie van de instellingen? Wanneer er sprake is van een terugtrekkende overheid dan dienen de instellingen meer beschikkingsmacht te verkrijgen over hun beleidsinstrumentarium. In de marketing worden deze onderscheiden in de 5 P's: Produkt, Prijs, Plaats, Promotie, Personeel.

Een autonome instelling zou in vrijheid deze instrumenten moeten kunnen inzetten om haar doelstellingen te realiseren. De mate van autonomie kan daarom worden bepaald door na te gaan in hoeverre deze instrumenten nog onder invloed staan van de overheid.

Produkt:

De instellingen krijgen door de WHW meer vrijheid om produktdifferentiaties (studierichtingen) te ontwikkelen en op de markt te brengen. Voorstellen hiertoe moeten echter in de Ontwikkelingsplannen aan de overheid worden voorgelegd. De overheid kan bekostiging ophouden of intrekken. De overheid bewaakt de macro-doelmatigheid van het totale assortiment en dempt de concurrentie. Via TC-operaties en kwaliteitsevaluaties kan de overheid in het produktenaanbod ingrijpen.

Prijs:

De prijs die de instelling voor het produkt krijgt en de prijs die de afnemers dienen te betalen worden centraal vastgesteld. De instellingen hebben in feite geen vrijheid om additionele bijdragen te vragen. HBO-instellingen krijgen geen bekostiging voor onderzoek.

Plaats:

De instellingen mogen hun produkt alleen aanbieden in de plaats van vestiging. Produktleveranties binnen elkaars territorium worden tegengegaan.

Promotie:

De overheid verplicht de instellingen tot informatie aan hun afnemers. Ook kan de overheid zelf informatie- en promotieactiviteiten verzorgen.

Personeel:

De overheid vervult namens de instellingen de rol van werkgever. Arbeidsvoorwaardenbeleid wordt centraal vastgesteld. Bij het personeelsbeleid legt de overheid geen prioriteit bij de motivatie van het personeel, maar bij het landelijk werkgelegenheidsbeleid.

De conclusie hieruit is dat de belangrijkste variabelen onder controle blijven van de overheid.

De grotere autonomie van de instellingen ligt vooral op de terreinen van interne organisatie en beheer, en onderwijsontwikkeling en -uitvoering.

De overheid blijft sturen – op afstand

De overheidsrol verandert van directe sturing naar sturing op afstand. Sturing op afstand kan echter even dwingend zijn als directe sturing. De ruimte voor strategisch beleid van de instellingen blijft beperkt: vrijwel alle strategische variabelen blijven onder controle van de overheid.

Er zijn dan ook in Nederland weinig signalen dat de politiek afscheid wil nemen van het onderwijs. Wel is er een besef gegroeid dat de exploitatie, binnen de gegeven kaders, beter door direct betrokkenen kan plaatsvinden dan vanuit een centrale bureaucratie.

Door de overheersende rol van de overheid blijft het Nederlandse onderwijsbestel zeer homogeen. In feite wordt het hele hoger onderwijsstelsel bestuurd als één instelling: het College van Bestuur in Zoetermeer/Den Haag dat het strategisch onderwijsbeleid bepaalt voor de vele lesplaatsen die dit kleine land telt. Deze strategische macro-invalshoek blijkt bijv. uit de TC-operaties, verkenningcommissies en visitatiecommissies waarmee de verschillende HBO en WO onderwijssoorten successievelijk onder handen worden genomen, als ware ze één landelijke faculteit. In het WO was recent de 'landelijke faculteit' Theologie aan de beurt. In het HBO betrof het de afgelopen twee jaren de gezondheidszorgopleidingen, de lerarenopleidingen en de kunstopleidingen. Voor het Pedagogisch Onderwijs werden specifieke maatregelen getroffen en voor het Sociaal Agogisch Onderwijs heeft recent met het uitbrengen van een rapport door een verkenningcommissie de bel voor het volgende TC-proces geluid. Al deze processen zijn van strategisch karakter en worden aangestuurd door de overheid. Waarbij in het HBO de HBO-Raad de rol van tweede stuurman vervult.

Als gevolg van deze centrale sturing heeft de in de WHW voorgestelde invoering van missiebudgetten dan ook weinig zin, omdat de in instellingen slechts geringe mogelijkheden hebben om zich van elkaar te onderscheiden. De homogeniteit van het bestel komt ook tot uitdrukking in het instroomgedrag van studenten, dat vooral regionaal is bepaald. Waarom iets ver weg halen wat men vrijwel identiek ook dichtbij aantreft?

Instellingsbesturen blijven, ook onder de WHW, toch vooral zetbazen. Onder HBO- of VSNU-vlag vergaderen deze met grote frequentie in de Utrechtse etablissementen om de centrale directieven te bespreken en het gedrag op elkaar af te stemmen. Met de invoering van de WHW wordt de besturingsformule van het hoger onderwijs aangepast aan de tijdsgeest: minder centraal en uitvoerend; meer op afstand en strategisch.

Het Nederlandse onderwijs lijkt daarbij in haar ontwikkeling op die in de distributie, de retailing.

Het heeft ook veel kenmerken van retail-onderwijs, met haar grote dichtheid (de basischool om de hoek; HBO onderwijs gericht op thuiswonen van studenten) en eenvormigheid. In de retailing is sprake (geweest) van een ontwikkeling van filiaalbedrijf naar franchising. Het filiaalbedrijf wordt gekenmerkt door uniforme gecentraliseerde bedrijfsvoering. In de franchisingformule beschikt de bedrijfsleider, binnen een algemeen kader dat het karakter heeft van een licentie-overeenkomst, over bevoegdheden voor optimalisatie van de bedrijfsvoering, voor eigen beheer. Hierdoor kan hij zich van andere soortgelijke bedrijven onderscheiden. Het uitgangspunt voor een succesvolle optimalisatie is dan meestal marktgerichtheid.

Consequenties voor de besturingsconceptie in het hoger onderwijs

Wanneer het strategisch hoger onderwijsbeleid vooral in Zoetermeer/Den Haag wordt bepaald en de taak van de instellingsbesturen vooral ligt in de optimalisatie van de bedrijfsvoering heeft dat consequenties voor de bestuurlijke organisatie van de universiteiten en hogescholen.

De spil in de organisatie, 'waar alles om draait', is de faculteit of de sector. Dáár formuleert en produceert men het onderwijsproduct. Daar moeten de tegenstrijdige eisen van afnemers, het budget, de tijdsdruk, de kwaliteit op een of andere manier worden verzoend. Daar vinden de afwegingen plaats van de inzet van mensen en middelen tegen de doelstellingen. Optimalisatie van de bedrijfsvoering dient plaats te vinden waar de primaire processen

plaatsvinden. Vooral het management van de faculteiten en sectoren dient dan ook te worden versterkt zoals ook de AHRO bepleit (3) en niet van centraal niveau. Versterking van de centrale apparaten van de instellingen leidt tot substitutie van de ene bureaucratie (overheid) door de andere.

Bij het versterken van het 'middle management' dienen de taken van het centrale apparaat te bestaan uit: (door de overheid beperkt) strategisch beleid, algemene coördinatie, externe vertegenwoordiging en vooral: facilitering, stimulering en dienstverlening aan de sectoren. Uitgangspunt dient te zijn: centraliseren wat moet, decentraliseren wat kan.

Instellingen van hoger onderwijs als human capital organisaties

Management en organisatie moeten aansluiten op de bepalende kenmerken van de organisatie. Instellingen voor hoger onderwijs zijn organisaties van professionals. Professionals zijn sterk gericht op de vakdiscipline, ontlenen beroeps- en kwaliteitsopvattingen aan externe referentiekaders en hechten zeer aan professionele autonomie en vrijheid. Vanwege deze kenmerken zijn organisaties van professionals moeilijk aan te sturen.

In instellingen voor hoger onderwijs is de informele gezagshierarchie gebaseerd op prestaties in onderzoek en onderwijs. Als bestuurders van deze instellingen worden echter vaak personen benoemd die op deze terreinen geen ervaring hebben, zoals oud-politici, ambtenaren en managers. De formele en de informele hiërarchie kunnen hierdoor van elkaar verschillen, waardoor de aanvaarding van leiderschap extra wordt gecompliceerd.

In elke onderwijsorganisatie zijn de professionals het kapitaal van de organisatie, er is geen ander. De maker en het produkt zijn, zoals bij alle diensten, niet te scheiden. De kwaliteit van het onderwijs wordt tot op grote hoogte bepaald door de kennis en kunde van de docent.

De toegevoegde waarde van bestuur en management bestaat erin om het rendement van dit kapitaal zo groot mogelijk te laten zijn, door beleid gericht op motivatie, het verschaffen van faciliteiten en door coördinatie gericht op relevante doelen.

Aan de karakteristiek van professionele human capital organisatie zijn ook kenmerken te ontleunen voor de besturingsconceptie en organisatie-inrichting van de instelling. Bij een human-capital-benadering hoort vrijheid, verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om mee beleid te bepalen: 'Wij creëren mede onze toekomst'. Voor de organisatie betekent dit: decentrale, platte, organisatie; kleine zelfstandige eenheden; bevoegdheden laag in de organisatie; bottom-heavy organisatie; dienstverlenend centraal apparaat met primaat bij de taakgroepen van het primaire proces.

Het aanmerken van een instelling voor hoger onderwijs als een human capital bedrijf heeft belangrijke consequenties voor de overheid, die immers de werkgeversrol vervult. De human capital benadering betekent dat de motivatie en kwaliteit van het personeel worden gezien als de belangrijkste kritische succesfactoren. Welke andere factor is in het onderwijs van meer belang dan de inzet en de kennis en kunde van het personeel? Wanneer deze factor wordt aangetaast wordt het onderwijs direct geschaad. Het hart van onderwijsbeleid zou daarom motiverend personeelsbeleid moeten zijn. De centrale overheid is echter in haar werkgeversrol meer gericht op structuren en algemeen werkgelegenheidsbeleid. De situatie in Oost-Europa leert dat werkgelegenheidsbeleid, hoewel in het belang van de werknemers, onvoldoende is als motiverend beleid. Het beleid dat de afgelopen jaren is gevoerd heeft geleid tot demotivatie bij het onderwijzend personeel. De beste mensen vertrekken en het is bijna onmogelijk om goede mensen aan te trekken met bedrijfservaring, wat vooral kwaliteitsverlies betekent voor het HBO. Weinig beroepen hebben zo'n statusdaling doorgemaakt als die van (hoog)leraar of onderwijzer.

Tot besluit

HOAK en WHW hebben de verwachting opgevoerd van een verdergaande instellingsautonomie en een verder terugtreden van de overheid dan met de invoering van de WHW daadwerkelijk plaatsvindt. Dat die verwachting heeft bestaan blijkt bijv. uit de discussie over de onder-

nemende universiteit (4) en over marktcoördinatie in plaats van plancoördinatie (5;6).

Van belang is te constateren waar we nu staan. De overheid blijft nadrukkelijk sturen, op afstand. De instellingsbesturen hebben een grote vrijheid gekregen voor hun intern beheer, organisatie en onderwijsontwikkeling. En alleen al op die terreinen zullen ze toch hun handen vol hebben. De ruimte voor strategisch beleid, voor een eigen missie van de instellingen, blijft beperkt. Voor de langere termijn is van belang dat er toch een ontwikkeling is ingezet naar vermindering van staatsbemoedening met het hoger onderwijs, hoewel voorlopig nog voornamelijk op het terrein van de bedrijfsvoering.

Het komend decennium zal het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen de staat en de maatschappelijke organisatie hoog op de politieke agenda staan. De visie op de rol van de staat lijkt daarbij te evolueren van 'zorgen voor' naar 'stimuleren tot'. De kern van de Perestrojka-discussie dus.

* Galanskaja = Nederlandse.

Literatuur

1. Gorbatsjov, M., *Perestrojka*, Spectrum, Utrecht, 1987
2. OECD, Centre for Educational Research and Innovation, *The effects of state regulations on innovation in higher education curricula*, Country Report: Netherlands, Paris, 1988
3. ARHO (Adviesraad voor het Hoger Onderwijs), *Advies inzake de versterking van de bestuursorganisatie van universiteiten en hogescholen*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 1988
4. Nederlands Gesprek Centrum. 'Naar een Ondernemende Universiteit', Veen, Utrecht/Antwerpen, 1987
5. Vught, F. van, *Plan en marktcoördinatie in het hoger onderwijs*, Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid, Universiteit Twente, 1987
6. Mertens, F., C. Paardekoper, F. de Vijlder, 'Over de betekenis van de dichotomie plan/markt voor het hoger onderwijsbeleid', *Tijdschrift voor hoger onderwijs*, 6, 1988, 8A, p. 126-139
7. Teichler, U. 'The effects of state regulations on innovation in higher education curricula'. In: F. van Vught (ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, J. Kingsley, London, 1989, p. 168-213