

## Boekbespreking

**Self-regulation, self-study and program review in higher education, edited by H.R. Kells and F.A. van Vught, Culemborg, 1989**

*Papers presented at the Ninth European Forum of the Association for Institutional Research (AIR), August 1987, at the University of Twente, Enschede, The Netherlands. Culemborg, 1988*

Drs. C.M. Bolle  
Drs. A.J. Heevel

*Resp. lid College van Bestuur en coördinator onderwijs/studentenzaken van de Rijkshogeschool Groningen (RHG)*

### Het hoger onderwijs koersend tussen scylla en charybdis

De belangrijkste taakstelling voor het hoger onderwijs is gelegen in het, op creatieve en deskundige wijze, bijdragen aan relevante kennisontwikkeling en het opleiden van de kwalitatief hoogwaardige vakmensen die op verantwoorde wijze met de kennis in maatschappelijke instituties om kunnen gaan. In die zin levert het hoger onderwijs een essentiële bijdrage aan de sociaal-economische en de culturele ontwikkeling van onze samenleving. Waar elke overheid zich verantwoordelijk weet of rekent voor het geven van richting aan die ontwikkelingen, zal ook elke overheid sturend willen optreden ten aanzien van het (redelijk kostbare) systeem van hoger onderwijs. In de toelichting op het Voorstel Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappen Onderzoek is aangegeven, wat als doelstelling van het bestel van hoogwaardig onderwijs en onderzoek geldt:

- te voorzien in de individuele onderwijsvraag;
- te voorzien in de kwalitatieve en kwantitatieve maatschappelijke vraag naar de onderscheiden typen van opgeleiden;
- te voorzien in de maatschappelijke behoefte aan kennisontwikkeling.

Daarbij is vermeld, dat het de taak van de overheid is er zorg voor te dragen, dat deze doelstelling zo goed mogelijk wordt verwezenlijkt. De kwaliteit van onderwijs en onderzoek staat centraal: het bestel dient zo te functioneren, dat de inzet van overheidsmiddelen maximaal effect sorteert.

De eenvoudigste keuze voor de overheid leek tot in de 70'er jaren in relatie tot de beschreven taak te liggen in het creëren van een sterke greep vanuit het regeringscentrum op het hoger-onderwijssysteem. Dat wil zeggen door middel van strakke centralistische regelgeving en nauwgezet toezicht zo sterk mogelijk sturen van de instellingen. Het is inmiddels duidelijk geworden, dat in elk geval voor een hoger-onderwijssysteem die aanpak niet werkt. In een systeem, waarbij een grote variëteit aan hooggekwalificeerde professionele deskundigen werkzaam is in zeer vele en zeer gespreide instituten, leidt strakcentralistische regulering tot uitdijing van een vertragend werkende bureaucratische top. Een gevolg daarvan is

verlamming van de inventiviteit en creativiteit van de organisatie op instellingsniveau. Vandaar dat in ons land in de 80'er jaren gezocht is naar vergroting van de autonomie van instellingen voor hoger onderwijs, naar versterking van het zogenaamde eigenmeesterschap. En dat uiteraard op een wijze waardoor de overheid haar eigen verantwoordelijkheid eveneens nog kan blijven waarmaken. In het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP) en de nieuwe Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) worden regelingen voorgesteld die stappen betekenen op de weg naar 'besturen op afstand door de overheid' en grotere autonomie van de instellingen zelf. Merkbaar is, dat er een spanningsveld bestaat tussen een zoekende overheid aan de ene kant en zich ontplooiende instellingen aan de andere kant. Enerzijds ontwaren we een overheid die onzeker is over de mogelijke effecten van het 'loslaten van de teugels' en die tegelijkertijd beseft, dat centralistische regelgeving niet de kwalitatieve output bewerkstelligt die we nodig achten. Anderzijds zijn er de instellingen die over (nog) onvoldoende bestuurskracht en bestuursmacht beschikken om het eigenmeesterschap al geheel in te kunnen vullen. Overheid en instellingen voor hoger onderwijs zoeken een weg tussen de Scylla van ongewenst overheidsdirigisme en de Charybdis van absolute onafhankelijkheid van de instellingen. De uiteenlopende benadering van autonomie op het niveau van professionele deskundigen of studierichtingen, de discussie over de invulling van het begrip missiebudget, de onzekerheid althans in het concrete handelen, over de taakopvatting bij de rijksinspectie, de behandeling van huisvestingsplannen, het zijn evenzovele voorbeelden van het zoeken naar de juiste vormgeving voor het optreden van een afstandelijke overheid. Een overheid die zeker haar kernverantwoordelijkheden wil waarmaken. Hoe kan een overheid dereguleren en zelfbeheer laten bij instellingen, terwijl ze ook wil coördineren en politieke verantwoordelijkheid wil dragen voor de werking van een zo essentieel maatschappelijk systeem als het hoger onderwijs? De afwegingen vinden bij overheidsinstanties en haar adviesorganen plaats tegen de achtergrond van de opvatting die in onze samenleving thans overheerst, namelijk dat

vergroting der autonomie van instellingen bij zal dragen tot verhoging van de kwaliteit en versterking van de creativiteit.

Het is goed dat, ter wille van een juiste koersbepaling, het zoeken en onderzoeken begeleid wordt door het verschijnen van studies die ingaan op de theoretische concepties die ten grondslag liggen aan het besturen op afstand. Eveneens goed is het, dat daarnaast voorbeelden beschreven worden van uitwerkingen en mogelijkheden van zelfbesturing en zelfstudie. Dat is dan ook de nuttige functie van de bundel 'Self-regulation, self-study and program review in higher education' die door Kells en Van Vught is geredigeerd en die hier aan de orde is. Op overzichtelijke wijze en in kort bestek wordt een hoeveelheid materiaal aangeboden, waarmee diegenen (en dat zijn er zeer velen) die gehouden zijn vorm te geven aan het nieuwe hoger-onderwijsbestel, achtergrondinformatie tot hun beschikking hebben. In de diverse bijdragen van deze bundel worden achtergronden, voorwaarden, uitvoeringsmogelijkheden en relaties tussen autonomie (zelfregulatie), zelfevaluatie, programma-beoordelingen en strategische planning behandeld. Dat was, zeker ten tijde van de conferentie, actuele en relevante informatie. Het was immers een jaar na de invoering van de WHBO, kort nadat vele fusies binnen het HBO hun beslag hadden gekregen en ook kort nadat in het reguliere en gestructureerde overleg tussen de minister en het WO en HBO in de HO-Kamer nadere afspraken waren gemaakt over de ontwikkeling van één stelsel voor kwaliteitsbewaking voor het gehele hoger onderwijs. Inmiddels zijn we in meer of mindere mate vertrouwd geraakt met het begrip zelfevaluatie, met verkenningcommissies, visitaties en evaluatie-onderzoek uitgevoerd door de inspectie van het hoger onderwijs. We kunnen nu al enigszins de in de bundel geboden informatie toetsen aan eigen eerste ervaringen, hetgeen bestudering nog interessanter maakt. 'The notions of self-regulation and self-assessment are gaining popularity in some Western European countries' is de openingszin van het Ten geleide in de hier besproken bundel. En het eerste hoofdstuk opent met de zin: 'Autonomy has always been an important value in higher education'. Het zal alleen al uit deze beide

citaten duidelijk zijn, dat auteurs ook in deze bundel wel eens over verschillende zaken spreken als ze het over autonomie hebben. Soms is het de autonomie en de besturingsbevoegdheid van de instelling of het stelsel van hoger onderwijs. Een andere keer de autonomie van de individuele docent of de individuele onderzoeker binnen zijn of haar eigen vakdiscipline of binnen de kring van vakgenoten. Het is trouwens voor een ieder die tot taak heeft op instellingsniveau de bestuurskrachten en het daarin passende strategisch management inhoud te geven goed om zich rekenschap te geven van het verschil tussen professionele zelfstandige verantwoordelijkheid op het niveau van onderwijs- en onderzoeksuitvoerenden en het eigenmeesterschap van de instelling. De nieuwe strategie van zelfbeheer van instellingen is een enorme uitdaging voor het management van de instellingen. Het zou een misvatting zijn te veronderstellen, dat een model van het management van het bedrijfsleven zonder meer over te dragen is naar een onderwijsinstelling. Wij menen niet alleen, dat echte privatisering van het hoger onderwijs een onwenselijke zaak is binnen het Nederlandse gedachtegoed inzake onderzoek als maatschappelijke opdracht, wij onderschrijven daarbij de stelling, dat een onderwijsorganisatie haar eigen managementstijl en -cultuur vergt. Dit uitgangspunt staat waarschijnlijk op gespannen voet met de benaderingswijze en de consequenties van het door Van Vught gehanteerde 'natuurlijke selectie-model'. De door Mintzberg geïntroduceerde 'adhocracy' als organisatie-model past ons inziens niet bij ons hoger-onderwijsstelsel. Onze indruk is al nu, dat enkele bij het HBO gangbare organisatie-modellen en met name de binnen enkele grote HBO-instellingen bestaande coöperatief gereguleerde organisatievormen, zeker goede mogelijkheden tot sturing verlenen. Waarmee niet gezegd is, dat aan zulke modellen geen bezwaren kleven, of dat ze eenvoudig te implementeren zouden zijn.

H.R. Kells beschrijft in zijn bijdrage zeer helder hoe het Amerikaanse systeem van accreditering en zelfevaluatie is ontstaan. Dat is gebeurd in een onderwijsomgeving die geheel verschillend was van de situatie in ons land. Het hele proces van zelfstudie in de Verenigde Staten is gegroeid vanuit de instellingen zelf: op basis van

waarschuwingen en kanttekeningen van 'peers', vanuit een eigen behoefte aan 'accrediting agencies', op geen enkele wijze centraal van bovenaf geregeld, én, niet te vergeten, zonder gelijktijdige druk van bezuinigingen. Kells geeft duidelijk aan, hoe de verschillen tussen het hoger-onderwijssysteem in de Verenigde Staten en dat in Nederland ook van invloed moeten zijn op de opzet van een systeem van kwaliteitsbewaking. Hoewel het Amerikaanse 'keep the state board out of our institutional affairs' ook in Nederlandse hoger-onderwijs-harten wel lijkt te leven. Vanuit de verschillen tussen de Amerikaanse en de Nederlandse situatie geeft Kells enkele aanbevelingen voor de invoering van zelfevaluatie. Een ervan is gericht op de noodzaak van interne motivatie binnen de instelling: het zelf doen *alleen* op grond van externe druk leidt niet tot bruikbare resultaten. Een andere heel belangrijke aanbeveling beschrijft het functioneren en de noodzaak van stimulerend en betrokken leiderschap in de instelling. Gemist wordt een analyse van de meer structurele consequenties van de verschillen tussen de V.S. en Nederland. Wat moet er in regelgeving, in verdeling van macht (=bevoegdheden) tussen de verschillende niveaus, in de organisatie van instellingen veranderen om een goed functionerend geheel van kwaliteitsbewaking onder eigen beheer te bevorderen? Het is zeker op dit terrein, dat het nog piepjonge systeem van hoger-beroepsonderwijs de kans heeft eigen, nieuwe wegen te vinden en daarop een voorttrekkersrol te vervullen.

In bijdragen van Holdaway, Hart en Young worden ervaringen beschreven uit Chicago en Florida. Young roert daarbij het ook naar onze mening nog steeds onderontwikkelde, c.q. zwakste punt uit het gehele systeem aan: de implementatie van suggesties en verbetervoorstellen, de doorvoering van strategische aanpassingen als uitvloeisel van zelfevaluatie; met andere woorden: op welke wijze leiden de resultaten van evaluatie tot de noodzakelijke veranderingen? Hart citeert met waardering Patton om het belang en het nut van evaluatie aan te geven. Als we Patton moeten geloven (en waarom zouden we dat in dit kader niet?) geeft evaluatie inhoud aan de hoogste aspiraties van de menselijke soort: '... our desire to make

sense of the world, to understand, and, perhaps, even to control it, or at least parts of it for short periods of time. Evaluation does this specifically in the hope of improving the quality of human existence by improving the programs, services and organization that drastically affect the life in modern society.'

Voorwaar er wacht ons een schone taak, waarbij 'self-regulation, self-study and program-review in higher education' ons behulpzaam kunnen zijn.

We zijn in Nederland druk doende invulling te geven aan het eigen-meesterschap van instellingen voor hoger onderwijs en aan een methode tot kwaliteitsbewaking daarbij. Met het betoog van met name Kells over de verschillen die zich voordoen in de culturele infrastructuur in de uiteenlopende landen voor ogen, lijkt het nodig nadere studie te maken van gewenst 'verbetermanagement' op instellingsniveau geënt op onze Nederlandse situatie. Daarbij moet veel aandacht besteed worden aan de verhouding tussen centraal gezag per instelling en de professionele autonomie die zich op studierichtings- of vakgroepniveau bevindt. Ook de verhouding tussen de bevoegdheden van faculteiten/sectoren en het centrale gezag van instituten moet in dat kader bezien worden. De opgave die onder meer op ons rust, is, te vermijden (ons inziens onverlet latende de noodzaak van omvangrijke beslissingsbevoegdheid op instellingsniveau) het zich nestelen van (een nieuwe) bureaucratie in centrale bureaus van instellingen voor hoger onderwijs. Verzamelstudies als in de besproken bundel geven behalve denkbeelden over oplossingen ook voldoende stimulansen tot nieuwe vragen: met behulp daarvan en van nadere studies op een aantal terreinen kunnen we voortgang maken op de weg naar verantwoord eigen-meesterschap.