

## Boekbespreking Hoe zielig zijn de universiteiten in West-Europa?

Dr. H. J. Brinkman is voorzitter  
van het College van Bestuur  
van de Vrije Universiteit.

*Bespreking van Guy Neave & Frans A. van Vught (Eds.), Prometheus Bound. The changing relationship between government and higher education in Western Europe. Pergamon Press, ISBN 0-08-037246-5, 264 p.*

1 Voor de liefhebbers van universiteiten is er in 1991 een leerzaam en interessant boek verschenen: *Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. Het boek bevat korte opstellen over het wel en wee in de jaren 1960-1990 van het hoger onderwijs in een groot aantal landen in West-Europa (ontbrekend zijn: Denemarken, Zwitserland, Oostenrijk, Spanje, Portugal) en in Australië en de Verenigde Staten.

Meestal heeft de analyse twee aspecten, de ontwikkelingen in het algemeen en de relatie tussen overheid en instellingen of professie in het bijzonder. De redacteurs zijn vooral in het laatste geïnteresseerd en voegen een generaliserende conclusie over die relatie aan het boek toe. Die conclusie is nogal somber en mijns inziens zeer betwistbaar. De Engelse griezelaafdeling in het rariteitenkabinet heeft te veel indruk op hen gemaakt. Dat doet overigens aan de informatieve waarde van het boek niet af.

2 De ontwikkelingen in het hoger onderwijs in de jaren 1960-1990 komen in alle beschreven Westeuropese landen sterk overeen. In hoog tempo komt er massa-hoger-onderwijs, op basis van een negentiende-eeuws universitair stelsel, in sommige landen aangevuld met hoger beroepsonderwijs. Bijna overal ontstaat een probleem van financiering en kostenbeheersing. Een stroom van discussies over hervormingen en herstructureringen komt op gang, in een aantal gevallen met resultaat. Maar overal is het een kwestie van 'muddling through'. Wat we in Nederland in die decennia hebben meegeemaakt, wijkt niet af van het algemene patroon, al heeft elk land zijn eigen mengsel en volgorde in componenten van het ontwikkelingsproces.

Nu eigenlijk overal het massa-hoger-onderwijs tot stand is gekomen, is de interessante vraag hoe het verder zal gaan. Dat geldt vooral de relatie tussen overheid en instellingen, gezien de veranderingen die zich her en der in die relatie tijdens de jaren tachtig zijn gaan voordoen. Historisch zijn er drie onderscheiden tradities: de Napoleontische (Frankrijk en Italië), de Humboldt-traditie (Duitsland, Nederland, Scandinavië), de Engelse. In hun 'Conclusion' van *Prometheus Bound* komen Neave en Van Vught tot een algemene interpretatie van de relatie tussen overheid en hoger onderwijs. Ik meen dat de verschillen interessanter zijn.

3 In alle Westeuropese landen doen zich drie elementen voor. Ten eerste geldt aan de basis de professionele, individuele (professorale) autonomie. Ten tweede bekostigt de overheid zogenaamd fundamenteel onderzoek, dat onbetwist een collectief goed is, en eveneens een groot deel (afhankelijk van de hoogte van het collegegeld) van het onderwijs, bijvoorbeeld vanwege de externe effecten in termen van maatschappelijke of economische ontwikkeling. Mijns inziens bestaat voor zo'n bekostiging ook geen alternatief, zeker niet in West-Europa. De overheidsbekostiging leidt, ten derde, tot overheidsregulering, van en door bekostiging zelf, en – in meerdere of mindere mate – van andere aspecten van het hoger onderwijs en universitair onderzoek.

Er zijn echter ook enkele elementen die zich niet in alle landen voordoen. In de eerste plaats is dat het toegangsrecht met vrijheid van instellingskeuze op grond van bepaalde secundaire opleidingen, behoudens specifieke numerus fixus. Engeland bijvoorbeeld kent dat niet. In de tweede plaats ontbreekt in Engeland een wet op het hoger onderwijs die ook het overheidsgedrag reguleert en de instellingen een publiek-rechtspositie verschafft. Bij ontbreken van zo'n wet is er weinig bescherming tegen de politieke waan van de dag, en dreigt 'catch-as-catch-can'. In de derde plaats ontbreken, bijvoorbeeld in Frankrijk en Italië, in het middengebied tussen overheid en professe bestuursposities met eigen bevoegdheden, facultair, universitair en/of interuniversitair. De Italiaanse auteur verwijst voor zijn land naar een dubbele balkanisatie, namelijk van administratieve en van professionele domeinen (p. 97).

Alleen als het middengebied gevuld is, zijn er mogelijkheden tot interacties tussen de niveaus en kan er gevochten worden om evenwicht van machten, bijvoorbeeld door re-allocatie van bestuurlijke taken en functies. Dan heeft innovatie in het besturingssysteem een kans, bijvoorbeeld uit het gezichtspunt van een 'principal-agent' analyse. De ontwikkeling in relaties tussen overheid en hoger onderwijs heeft, in zo'n situatie een wat rationeler karakter. Voor Duitsland, Nederland, Noorwegen en Zweden lijkt dit kenmerkend.

Ik geef deze contrastanalyse voor beter. Liefst had ik er één van Neave en Van Vught gezien.

4 Maar ook de situaties met een gevuld middengebied en met in zekere mate rationale processen van interactie en ontwikkeling blijven indeterministisch. Het mengsel van reguleringen is niet erg doorzichtig: zelfregulering in en door de instellingen, externe regulering van de instellingen door de overheid of door andere actoren, bijvoorbeeld inschrijvende studenten. 'Interaction between government and higher education is notoriously complicated', schrijft Teichler in zijn opstel over Duitsland (p. 44).

Naar mijn opvatting kan geen universiteit, althans in West-Europa, volstrekt autonoom zijn, c.q. functioneren op basis van alleen zelfregulering, gegeven de noodzaak van overheidsbekostiging en de context van een democratische samenleving. Overheidsregulering van hoger onderwijs, zij het beperkt, is een normale zaak, mits verbonden met kernfuncties van de overheid en zoveel mogelijk – vanwege het indeterministische karakter van de relatie – gegoten in de vorm van randvoorwaarden.

Voorbeelden van dergelijke randvoorwaarden in Nederland acht ik: wettelijke bescherming van professionele autonomie van wetenschappelijk personeel, vakgroepen en faculteiten; structuur van wetenschappelijk personeel; examenprocedures; cursusduur voor het doctoraal examen zoals vastgelegd bij de twee-fasenwetgeving; bekostigings-

beginselen; binair stelsel van hoger onderwijs. Het lijkt me ook dat, zij het bij wijze van 'management by exception', de wetgever knopen moet kunnen doorhakken bij patstellingen over fundamentele universitaire systeemverandering, zoals in Nederland is gebeurd bij de universitaire bestuursvorming en de onderwijsherstructurering. Het vermogen tot zelfhervorming van universiteiten heeft zekere grenzen, die niet altijd gerespecteerd behoeven te worden.

Volgens Van Vught heeft de nieuwe Nederlandse overheidsstrategie ten opzichte van het hoger onderwijs, 'besturen op afstand', een Januskop, met een 'combination of two theoretical models: the traditional model of planning and control, and the model of natural selection' (p. 126). In hun slotbeschouwing schrijven Neave en Van Vught dat het gaat om een keuze tussen alternatieven 'rational planning and control' en 'self-regulation' (p. 246-251).

Ik vind dat geen juiste vraagstelling en acht een gemengd, indeterministisch model, met een zeker evenwicht van machten, alleszins aannemelijk. Zelfregulering gecombineerd met overheidsbekostiging uit belastinggelden is een hersenschim. Regulering ingevolge vrije studie- en instellingskeuze van studenten beperkt de zelfregulering door de instelling, maar is aanvaardbaar, behoudens overmacht. Zelfregulering door en tussen instellingen biedt geen perspectieven voor regionale spreiding van hoger onderwijs en in het algemeen voor het soort gelijkheid dat in democratische samenlevingen rechtvaardig wordt geacht. Of volstreekte zelfregulering doelmatigheid garandeert, is ten minste onzeker.

Het perspectief voor vergroting van de autonomie van instellingen zou ik liever willen zoeken in een terugtrekkende overheid, wijzer en droever geworden door de crisis van de Verlichtingsstaat, maar kwaliteit leverend in haar kernfuncties, en in goed functionerende instellingsbesturen, afzonderlijk en in vereniging. Het modellencontrast van Neave en Van Vught leidt tot niets.

5 Naar mijn smaak is Engeland, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland, voor hen een veel te sterke bron van inspiratie geweest, althans wat betreft het lotgeval der Engelse universiteiten onder het Thatcher-(schrik)bewind in de jaren tachtig. De Engelse situatie is in Westeuropees kader echter atypisch. Ik noemde al het ontbreken van wettelijke normering van overheidsbekostigingsgedrag. Bovendien berust in Engeland, per traditie, de instroom van studenten niet op hun eigen zelfregulering, maar op (zelf?)regulering door de instellingen, die werd afgestemd op de beschikbare budgetten.

Toen in 1981 de regering een forse budgetreductie toepaste, werd door de Engelse universiteiten de instroom van studenten navenant beperkt, tegen de trend naar massa-hoger-onderwijs in. Ik meen dat te mogen toeschrijven aan een overmaat van geloof in een sterke relatie tussen onderwijsdichtheid en onderwijskwaliteit, waarbij niet alleen aan satisfactie van studenten en docenten wordt gedacht. Misschien kan ook gesteld worden dat de zelfregulering van hun taakstelling door docenten dominant was. Deze universitaire zelfregulering heeft er zeker toe bijgedragen dat de regering er achter aan is gaan jagen om met eigen bekostigingsregulering meer studenten bij gelijk of lager budget binnen de universiteiten te krijgen, niet zonder succes.

Nergens staan overheid en universiteiten op zo gespannen voet met elkaar als in

Engeland, en nergens is de demotivering van universitaire staven zo groot. Daarom is Engeland een slecht uitgangspunt voor algemene interpretatie. Trouwens, als ellendescenario, zij het met andere structuur, kan Italië er ook mee door, maar dat kozen Neave en Van Vught niet.

De Engelse oriëntatie van de redacteuren wreekt zich ook in hun bespreking van contracten als nieuw sturingselement en in hun waardering van andere contextuele relaties van instellingen dan met de \_ nationale \_ overheid. Contracten kunnen ook gezien worden als een complement van toenemende 'lump sum' financiering. Meer koppeling met andere maatschappelijke actoren dan de overheid (en bijgevolg zwakkere koppeling daarmee) kan ook als een teken van sterkere zelfregulering door universiteiten worden beschouwd.

6 De zwartgalligheid als gevolg van Engelse ziekte stijgt bij Neave en Van Vught ten top in de titelkeuze van hun boek en de daaraan verbonden retorica, waarin de universiteiten met zielepoot Prometheus worden vergeleken.

Prometheus was op last van de nieuwe godenbaas Zeus aan een rots geketend. Dagelijks vrat een arend aan zijn lever, die 's nachts weer aangroeide (zelfregulering?). Hij had straf en wachtte tot het over zou gaan. Dat gebeurde tenslotte ook, toen Zeus hem door Herakles liet bevrijden.

In *Prometheus Bound* van Aeschylus gaat het om de weg naar de wijsheid, die door lijden heen gaat. In de Romantiek werd Prometheus geadopteerd als tragische held, gestraft voor zijn dienst aan de vrijheid van de mensen, maar met uitzicht op uiteindelijke bevrijding. Bij die Romantische versie knopen Neave en Van Vught aan. De bevrijding van de universiteiten zal hen in staat stellen beschaving en mensheid te dienen, zoals het hoort. Dan moet een einde komen aan 'the eagle of budgetdom and intervention tearing daily at their entrails' (p. 253).

Die dramatische zieligheid is aan mij niet besteed. Maar *Prometheus Bound* blijft een interessant en leerzaam boek.