

De immateriële waarden van hoger onderwijs

Edith Hooge

Voordracht uitgesproken bij de Tilburg University Society bijeenkomst 'Goed bestuur en governance in het hoger onderwijs' op 15 december 2016 in Sociëteit Witte in Den Haag

Wat is de optimale verhouding tussen intern en extern toezicht?

Welke taakopvatting heeft een RvT?

Dienen medezeggenschapsorganen invloed te kunnen uitoefenen op de benoeming van bestuurders?

Dit zijn boeiende governancevragen over de dynamiek tussen toezicht, bestuur en verantwoording, over (machts)verhoudingen, en over tegenwicht en evenwicht. Maar daar wil ik het vanavond allemaal niet zozeer met u over hebben... ;-)

De komende twintig minuten wil graag een spade dieper gaan, en meer fundamentele governance vragen stellen als: Wat wordt er eigenlijk bestuurd? Wat is de bedoeling van het hoger onderwijs? En wat of wie legitimeren strategie en bestuurlijke keuzen? Goed bestuur ofwel governance gaat uiteindelijk over bestaansrecht en 'daarover kunnen vertellen, dat kunnen uitleggen'. Als dat niet helder is, blijven bespiegelingen en discussies over bestuurs, toezichts, en verantwoordingsmodellen leeg en oppervlakkig.

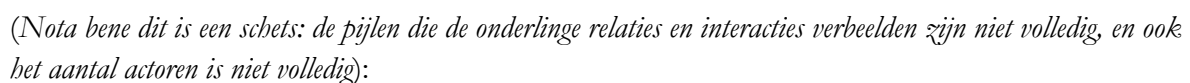
Sturen van hoger onderwijs

Het besturen van grote hogescholen en universiteiten met hun complexe gelaagde organisaties is al niet eenvoudig, maar de (bestuurlijke) omgeving waarin hoger onderwijsinstellingen functioneren is zo niet nog complexer en gelaagder. Schematisch kunnen de omgevingsperspectieven en -belangen waarmee hogescholen en universiteiten rekening mee te houden hebben, worden weergegeven zoals mijn collega Kim Putters deed voor besturen in de zorg:

MEERVOUDIG BESTUREN (naar: Putters, 2009)



Een simpele voorstelling van een rijksoverheid die op grote lijnen hoger onderwijsbeleid voert, en hoger onderwijsinstellingen die het onderwijs en onderzoek in dezelfde lijn aansturen is niet houdbaar. De bestuurlijke omgeving van hoger onderwijsinstellingen kenmerkt zich door polycentrisme, dat wil zeggen dat macht en invloed niet alleen bij de Rijksoverheid liggen, maar verspreid is onder verschillende actoren die deel uitmaken van wat ik 'het sturingsnetwerk hoger onderwijs' zou noemen. In de praktijk ziet dat er ongeveer zo uit:



2

het gegeven dat de richting/dynamiek van het stelsel als geheel meer is dan de ‘som der delen der afzonderlijke hoger onderwijsinstellingen’, legitimeren toegenomen overheidssturing.

Echter, het afgelopen decennium heeft de overheid zich steeds terughoudender getoond in het sturen op stelselniveau, zoals bijvoorbeeld het bewaken van de focus en differentiatie van het hele ‘portfolio’ hoger onderwijsopleidingen (in lijn met het rapport van de Commissie Veerman) (je zou ook kunnen zeggen, het lukte de overheid tot nu toe niet ‘de macht’ van de besturen van de individuele hoger onderwijsinstellingen te ‘breken’ ten bate van stelselbelangen).

In plaats van stelselsturing is de overheid afgedaald naar de details, naar het *micromanagen* van kwaliteit op opleidings- en instellingsniveau (iets waarvoor al een stevig extern toezichtsnetwerk is, denk aan de NVAO, Inspectietoezicht, externe accountantscontrole en de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs).

Afgelopen jaren heeft de overheid dat vooral gedaan door te:

- sturen op resultaten (bestuursakkoorden, prestatieafspraken). Er wordt op kwaliteit gestuurd vooral in de zin van rendement/studiesucces. Dit is vooral een bedrijfseconomisch perspectief met weinig oog voor de multidimensionaliteit van kwaliteit;
- sturen op marktaandeel (studentaantallen = collegegelden, 2^e en 3^e geldstroom), of huiselijk gezegd: ‘meer studenten is meer centen’. Dit maakt dat het voor hoger onderwijsinstellingen economisch interessant is om nieuwe opleidingen te starten, hetgeen de inhoudelijke vraag naar het de zin en kwaliteit ervan naar de achtergrond verdringt;
- sturen op geld (productiegebonden rijksbijdrage, prestatiebekostiging).

Is that all there is? Past deze sturing het hoger onderwijs eigenlijk wel? Hoe kan de overheid het hoger onderwijs stelsel het beste sturen, waarop, van waaruit? Daarvoor moeten we eerst preciezer kijken naar wat er wordt bestuurd.

Wat wordt er gestuurd in hoger onderwijs?

Universiteiten en hogescholen verzorgen wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs, fundamenteel onderzoek, toegepast/praktijkgericht onderzoek en kennisvalorisatie. Al deze zaken worden door bestuurskundigen wel aangeduid als relationeel goed, waarvan de kwaliteit ligt in relaties. Relaties tussen docenten, hun direct leidinggevende en studenten, en tussen onderzoekers/wetenschappers, hun ‘peers’ (vakgenoten) en diegenen die de kennis/inzichten benutten (partijen en personen in de praktijk).

Het gegeven dat er voor hoger onderwijs instellingen sprake is van ‘relationeel goed’, waarvan de kwaliteit per definitie meervoudig is (afhankelijk van de tijdsgeest en van door wie en vanuit welk perspectief kwaliteit wordt gedefinieerd), betekent dat zij niet zozeer iets ‘produceren’ of ‘afleveren’, noch is er overdracht van goederen of eigendomsrechten. Er is geen eendimensionaal te meten output. Studenten zijn geen klanten of producten, docenten en staf zijn geen

werkkapitaal. Hoger onderwijsinstellingen zijn geen gewone organisaties of bedrijven, maar instituties waar sprake is van inwijding in de wetenschap, in hoogwaardige beroepsuitoefening, in de samenleving. In deze instituties ontwikkelen adolescenten zich, maken keuzes en worden volwassen. Zij worden er gesocialiseerd en gevormd. Symbolen en rituelen zijn er belangrijk. Symbolen en rituelen die staan voor bijvoorbeeld onafhankelijkheid, onbevooroordeeldheid, waarheidsvinding (-constructie) of alles ter discussie mogen stellen. Het zijn de – zoals de socioloog-filosoof Anton Zijderveld dat noemde – ‘dikke waarden’ die leidend zijn bij het besturen van hoge onderwijsinstellingen. Dikke waarden zoals:

- Talentontplooiing en culturele verheffing
- Zelfstandig leren denken, ontwikkelen tot reflectieve houding
- Toegankelijkheid
- Jonge mensen opleiden tot zelfstandige wetenschapsbeoefening
- Aanboren ‘verborgen talent’
- Academische vrijheid en academische integriteit
- Algemene vorming en inspiratie bieden
- Excellentie en ‘topniveau’
- Gemeenschapswaarden, democratische waarden
- Sociale mobiliteit en emancipatie bevorderen
- Jonge mensen eigen verantwoordelijkheid bijbrengen
- Behoud en overdracht van immaterieel cultureel erfgoed

Goed, omdat er ook een bedrijfsmatige kant aan de organisatie van hoger onderwijsinstellingen zit, en omdat met publiek geld wordt gewerkt, spelen dunne waarden, om in de termen van Zijderveld te blijven spreken, zoals doelmatigheid en financiële continuïteit ook een rol. Maar het zijn de dikke waarden die de instituties van het hoger onderwijs dragen.

Met het oog op het sturen van hoger onderwijs vanuit die dikke waarden wil ik twee punten bespreken. Ten eerste wil ik vanuit de dikke waarden ‘talentontplooiing en culturele verheffing’, ‘toegankelijkheid’ en ‘aanboren ‘verborgen talent’ en ‘sociale mobiliteit en emancipatie bevorderen’ concreet maken hoe hoger onderwijsinstellingen zich iets gelegen kunnen laten liggen aan de actuele ontwikkelingen van maatschappelijke tweedeling. Ten tweede ga ik in op wat dat betekent voor verantwoording en legitimering.

Zachte tweedeling

Vanuit de dikke waarden ‘talentontplooiing en culturele verheffing’, ‘toegankelijkheid’ en ‘aanboren ‘verborgen talent’ en ‘sociale mobiliteit en emancipatie bevorderen’ zouden hoger onderwijsinstellingen zich sensitief kunnen tonen voor de huidige maatschappelijke ontwikkeling van sociaaleconomische tweedeling. In recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt beschreven hoe er in Nederland een gevestigde bovenlaag is ontstaan (ca. 15% van de bevolking), en een zogenaamd precariaat van ook circa 15% van de bevolking dat over de gehele linie van opleiding,

inkomen, vermogen en sociaal en cultureel achterblijft. In beide groepen zit weinig mobiliteit: sociologisch gezien heeft de gevestigde bovenlaag dus vooral iets te behouden en af te schermen, en het precariaat vooral iets te verkrijgen, te winnen en open te breken. Deze tweedeling in onze samenleving wordt als ‘zacht’ aangemerkt, omdat de overige 70% van de bevolking is te verdelen in drie groepen tussen de gevestigde bovenlaag en het precariaat in (waarvan de ‘werkende middengroep’ met 27% het grootste is) en waartussen wel mobiliteit is.

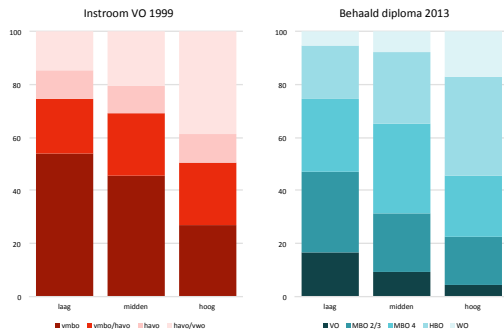
In het streven naar excellentie en topniveau over de volle breedte van het onderwijs gedurende de afgelopen decennia, is de ambitie om ‘verborgen talent’ aan te boren en ruime toegankelijkheid van het hoger onderwijs te bewaken op de achtergrond geraakt en in de verdrukking gekomen. De maatschappelijk breed aanvaarde selectie in het hoger onderwijs voor, of vaker, na de poort, speelt daarbij een versterkende rol (een voorbeeld van selectie voor de poort is die bij de excellente opleidingen University Colleges die de afgelopen jaren als paddenstoelen uit de grond zijn geschoten, voorbeelden van selectie na de poort zijn bindend studie advies, differentiatie van aanbod (research masters), en excellentie-trajecten).

De WRR schreef hierover in het rapport ‘Naar een lerende economie’ in 2013: ‘Het onderwijs als emancipatiemotor verliest veel van zijn momentum’. Na verschijning van het rapport bleef het stil en het leek alsof iedereen zich neerlegde bij die constatering. Maar dit jaar was er een ‘wake-up call’ toen de Onderwijsinspectie met groot nieuws kwam: ‘De kansenongelijkheid in het onderwijs groeit. De verschillen tussen leerlingen met lager en hoger opgeleide ouders nemen toe.’ Het SCP (Wikken en Wegen-rapport) en het centraal bureau voor de statistiek zijn dit nader gaan onderzoeken, en bevestigen dat het opleidingsniveau van je ouders, en of je uit een rijk of arm nest komt, er voor leerlingen toedoet of en hoe zij terecht komen in het hoger onderwijs, en of zij hun opleiding vervolgens succesvol afronden.

Het SCP concludeert dat talent verloren lijkt te gaan omdat de doorstroom van mbo naar hbo hapert. Dit lijkt vooral de jongeren uit minder bevoorrechte milieus te treffen. Het CBS stelt vast dat vmbo-ers uit rijkere gezinnen vaker de overstap naar het hbo maken dan leerlingen uit minder bemiddeld nest. Het inkomen van ouders doet ertoe. Het CBS geeft aan dat mogelijk de invoering van leenstelsel hier een rol speelt. Spookbeelden van torenhoge leningen schrikken af als je uit een arm gezin komt, en de vrees is groot dat het niet lukt met de opleiding, de loopbaan wordt begonnen met een schuld die andere wegen afsluit, denk aan huis, gezin, eigen bedrijfje.

De vraag is: ligt hier een opgave voor hoger onderwijsinstellingen vanuit ‘dikke waarden’? Waarom wel, waarom niet? En als hoger onderwijsinstellingen willen aansturen op het aanboren van verborgen talent, op het binnenhalen van talentvolle jongeren die meer hindernissen op hun weg naar en in het hoger onderwijs tegenkomen vanwege hun sociaaleconomische achtergrond en het opleidingsniveau van hun ouders, hoe kunnen zij dat dan doen?

Loopbanen van leerlingen met een vergelijkbaar, gemiddeld, IQ ... naar opleidingsniveau ouders



Bron: Staat van het Onderwijs 2015 (2016), Technisch rapport onderwijskansen

TIAS

VMBO-ers uit huishouden hoger inkomen vaker naar hbo (CBS 1-12-16)

mbo-g/t met diploma naar hbo, 2010/'11 - 2015/'16



Kan streven naar topniveau en excellentie samengaan met ruime toegankelijkheid van hoger onderwijs en benutten van verborgen talent? Ik denk van wel, maar dat vraagt wel iets, dat vraagt echt goed bestuur! En dat vraagt niet om een *easy pick*: vooral mikken op diegenen die zich zonder teveel hindernissen vanzelf melden aan de poorten van het hoger onderwijs. Het gebeurt wel, en het is ook logisch: wie zich bindt aan bekostigingsafhankelijke prestatieafspraken en belooft de lat hoog te leggen, zal neigen naar optimalisatie van de input.

Maar excellentie en topniveau kunnen ook een andere invulling krijgen. Vanuit de dikke waarden 'talentontplooiing en culturele verheffing', 'toegankelijkheid' en 'aanboren 'verborgen talent' ' en 'sociale mobiliteit en emancipatie bevorderen' kan kwaliteit van hoger onderwijs worden gedefinieerd als ruimhartige toegankelijkheid betrachten, studenten binden, helpen en inspireren, en daartoe de beste leer- en studeervormen hanteren. Arnold Jonk, hoofdinspecteur bij de onderwijsinspectie, verwoordde dit treffend door de school- en studieloopbaan van kinderen uit arme milieus met laag sociaal-cultureel kapitaal te vergelijken met een wedstrijd hordelopen. Deze kinderen lopen de wedstrijd met zandzakken aan de schoenen, en moeten elke horde (de stappen van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs, naar mbo, naar hbo en wo) steeds nemen gehinderd door die zandzakken.



Excellent hoger onderwijs van topniveau zoekt verborgen ofwel ‘gehinderd’ talent, ‘wijdten hen in’ in wetenschap en hogere beroepsvorming, en helpt hen zich (deels) ontdoen van de ‘zandzakken van sociaaleconomische achterstand en laag opleidingsniveau van hun ouders’.

Het zijn bestuurlijke keuzes om op basis van waarden als toegankelijkheid en aanboren van verborgen of gehinderd talent, in te spelen op de ontwikkeling van zachte tweedeling in de samenleving. Belangrijk hierbij is of de bestuurders bereid zijn zich hierover te verantwoorden en erin slagen hun keuzes uit te leggen, en zo legitimering zoeken bij de verschillende stakeholdergroepen van hoger onderwijs in de samenleving. Dit brengt mij bij het tweede punt.

Verantwoording en legitimering

Recent sprak de OESO zijn verbazing uit over de grote machtsconcentratie bij de besturen van Nederlandse onderwijsinstellingen in combinatie met een beperkte neiging tot actieve openbare verantwoording (accountability). De OESO constateerde zelfs een verantwoordingstekort. De professionalisering van bestuur en intern toezicht bij hoger onderwijsinstellingen van de afgelopen decennia hoeft niet te betekenen dat het directief, dirigistisch of achter gesloten deuren moet plaats vinden. De machtsconcentratie bij toezicht en bestuur van hoger onderwijsinstellingen, als een scharnierpunt tussen stelsel- en instellingsbestuur, vraagt juist om participatie, betrokkenheid en transparantie en openbaarheid. Anders gezegd: de grote mate van autonomie van hoger onderwijsinstellingen – zeker internationaal vergeleken - betekent niet dat bestuurders in het hoger onderwijs kunnen zeggen: ‘Laat ons zoveel mogelijk met rust, wij bepalen het wel onder elkaar, met hooguit wat peer review’. Invulling van autonomie betekent juist grote openheid en sterke verbinding met de interne en externe omgeving van de hoger onderwijsinstelling, en stevig enten op professionele, publieke en maatschappelijke belangen.

Intern betekent dit dat bestuurders en intern toezichthouders van hoger onderwijsinstellingen hun gezag verkrijgen doordat zij zich veel gelegen laten liggen aan wat ik de hoofdrolspelers in het hoger onderwijs noem: diegenen die het dagelijks samen ‘maken’: studenten, docenten, onderzoekers, staf en direct-leidinggevend. Want als studenten en professionals ‘on the

ground' ervaren dat de strategie, koers en sturing in hun instelling onvoldoende recht doet aan hun kwaliteitsopvattingen, aan hun professionele logica, aan hun beelden over 'wat zij willen en moeten doen, en hoe', dan is dat voor hen dé legitimatie om de sturing te negeren, te manipuleren, niet serieus te nemen. Dan 'ketst sturing af' en wordt het verlangde hooguit 'op papier gepresteerd en niet 'in het echt'. Aan de hoofdrolspelers van het hoger onderwijs leggen bestuur en toezicht dus bij uitstek verantwoording af en zoeken ze legitimatie voor hun bestuurlijk handelen. En dat gaat *beyond* jaren zeventig fossiele vormen van medezeggenschap, *beyond* politiek-activistische insteek van inspraak, tegenspraak en democratisch zelfbestuur. Dat vraagt om 'volwassen' verantwoordelijk gedrag van alle partijen in die gemeenschap, om 'samenbestuur'. Dat gaat over de dikke waarde 'gemeenschapsideaal'.

Extern zijn bestuurders en intern toezichthouders van hoger onderwijsinstellingen de hoeders van de hen toevertrouwde waarden van hoger onderwijs. Zij ontvangen hiertoe de bijbehorende middelen en bevoegdheden en móeten daarom luisteren naar wat samenleving verwacht, zich er iets aan gelegen laten liggen en zich daartoe verhouden. En dat gaat veel verder dan obligate informatie en *disclosure* in jaarverslagen naar extern toezicht of overheid om in aanmerking te mogen komen voor financiering. Er is nu teveel overheidscentrisme in de verantwoordingsprocessen. Hoger onderwijsinstellingen zijn niet alleen contractpartners van de overheid die via administratief-bureaucratische controle, monitors en benchmarks hun 'return on investment' moeten kunnen laten zien. Zij functioneren vanuit hun eigenstandige kracht middenin de samenleving, tonen zich sensitief voor ontwikkelingen-behoeften in die samenleving, en verantwoorden zich hierover actief, openbaar en in dialoog met de vele 'morele' eigenaren die het hoger onderwijs kent. Het hoger onderwijs zou de eigen impact, oftewel waarde voor de samenleving, moet kunnen definiëren en in taal moeten kunnen vatten.

Niemand heeft ooit gezegd dat dát heel gemakkelijk is. Het is eerder kwetsbaar. Ik sluit daarom graag af met een passage uit zijn rede '*De breekbaarheid van het goede*' die Jan Karel Gevers, voormalig bestuursvoorzitter van de Universiteit van Amsterdam, uitsprak bij de opening van het academisch jaar in 1988:

'Het spreken van een doeltreffende taal over de goede dingen, dat is de opgave waar de universiteit voor staat en die niet minder belangrijk is omdat ze wat vager klinkt. Je schrijft er geen richtlijn, conceptreglement of beleidsplan over, hetgeen sommigen tot de conclusie leidt dat je er niets aan kunt doen. [...] De opgave is de universiteit niet alleen objectief, maar ook affectief relevant voor de samenleving te maken en - opnieuw! - tot een centrum van het intellectuele en culturele leven van de natie. Als we niet meer zouden zijn dan kennisfabriek, zullen we ook als fabriek behandeld worden, met kil ontzag, beoordeeld op de winst en als schroot waar het nut niet telbaar is. Dat wil - na even nadenken - geen mens; dus laten we dat sluimerend besef weer levend maken, bij onszelf in de eerste plaats, bij de belastingbetalers, bij de overheid.'