

Besturen in het Hoger Onderwijs

**Voordracht voor Tilburg University Society, Den Haag, 15 december 2016,
mr Thom de Graaf, voorzitter Vereniging Hogescholen**

Inleiding

Zoals alleen al uit de lezing van Edith Hooge kan worden afgeleid, zijn governance en goed bestuur in het hoger onderwijs weidse begrippen waaronder veel vraagstukken kunnen worden gerangschikt. Grofweg gaat het daarbij enerzijds over de kwaliteit van de sturing van instellingen en processen die daarmee verband houden en anderzijds over de machtsverhoudingen en evenwichten tussen de spelers in het hoger onderwijs: instellingsbesturen, medezeggenschap, intern toezicht, extern toezicht, politiek verantwoordelijken en politieke controleurs, wetgever, toetsings- en beoordelingsorganen. En niet te vergeten externe partijen die geen formele rol hebben in relatie tot universiteiten en hogescholen maar wel belangrijke afnemers zijn: van alumni in hun beroepspraktijk, van getrainde onderzoekers voor hun research en development en van onderzoeksresultaten die op kortere of langere termijn leiden tot sociale en economische innovaties. Ook deze externe partijen, van georganiseerd bedrijfsleven tot overheden en maatschappelijke instellingen, hebben opinies over het hoger onderwijs en ventileren die wanneer het ze uitkomt. Zij zijn een informele macht en informele partner in het bestuur en het toezicht in het hoger onderwijs.

Om dat allemaal met u te bespreken in 20 minuten is teveel gevraagd. Bovendien heeft Edith Hooge al belangrijke vragen geadresseerd, zoals wie er eigenlijk stuurt en wat er wordt bestuurd. Ik wil mij beperken tot drie thema's die ik kort zal bespreken.

Allereerst het vraagstuk van de verhouding tussen de rijksoverheid en de universiteiten en hogescholen, in het bijzonder de opmerkelijke rendementssturing die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden en - als we niet oppassen – zomaar een tweede ronde als vervolg kan krijgen. In de tweede plaats de positie en de ontwikkeling van het interne toezicht waar, in aansluiting op de toename van de verticale sturing, steeds meer van wordt verwacht, tot zelfs het onmogelijke.

En ten derde noem ik graag kort de sluimerende en wat mij betreft nog niet tot volle wasdom komende professionalisering van het hoger onderwijsbestuur. Hoe wordt die professionalisering geborgd?

Vertrouwen van de overheid

Gebrek aan maatschappelijk vertrouwen en gebrek aan politiek vertrouwen zijn communicerende vaten; het laatste volgt meestal op het eerste en ontstaat als incidenten niet meer als op zichzelf staande gebeurtenissen worden beoordeeld maar als schakels van

een structureel probleem. Zo vergaat het vele publieke sectoren en zo verging het ook het hoger onderwijs de laatste jaren. Er ontstaat een behoefte aan meer grip op wat er precies met het geld van de belastingbetaler gebeurt, meer inzicht in de prestaties van de instellingen, meer eigen Haagse sturing op de output van de instellingen en als het even kan ook op de outcome.

Door de Grondwet beschermde onderwijsvrijheid, door de wet gegarandeerde autonomie van de instellingen en duurzaamheid van onderwijs en onderzoek worden dan allemaal relatieve begrippen. Meer informatie, meer controle, meer toezicht en meer ingrijpen van verantwoordelijke bewindslieden en meer, liefst gestapelde wetgeving met krachtiger instrumenten om onderwijsbestuurders tot de juiste keuzes te dwingen. Er zit een logica, een soort onvermijdelijkheid, in dit institutioneel wantrouwen. Er is zelden een weg terug.

Is er eigenlijk, anders dan het enkele incident, aanleiding voor dat wantrouwen?

Internationaal heeft Nederland een uitstekende reputatie. De OECD noemt ons hoger onderwijs een goed ontwikkeld en goed functionerend stelsel dat een hoge toegevoegde waarde weet te creëren en veel oplevert voor individu en samenleving. Het percentage studenten dat op enig moment een diploma weet te behalen, ligt hoger dan het OECD-gemiddelde en er zijn ook meer jonge mensen dat een diploma op zak heeft dan in andere landen (*Dirk van Damme, Thema, 2015,4*).

En toch, het is treurig maar waar, heeft sedert 2010 een stapeling van nieuwe sturings- en controlemechanismen plaatsgevonden. De formeel vrijwillige maar feitelijk afgedwongen prestatieafspraken die de staatssecretaris in 2012 met hogescholen en universiteiten afsloot, waren daar evidente voorbeelden van. De filosofie van New Public Management, waarin sturing op *economy, efficiency en effectiveness* plaatsvindt op basis van uit het bedrijfsleven geleende principes, voerde de afgelopen jaren de boventoon, wat samengevoegd met het institutionele wantrouwen bepaald een ongelukkige cocktail vormde.

Een aantal principes en ontwikkelingen keert zich wat mij betreft tegen voortzetting van dit beleid waarin rendementscijfers, prestatiesancties en uniforme centrale sturing dominant waren.

De allerbelangrijkste is wel dat de politiek het niet in zijn hoofd zou halen om het mechanisme waarmee de hogescholen en universiteiten worden gemeten op zichzelf toe te passen. Stelt u zich voor dat vier jaar geleden was overeengekomen dat in 2016 de Nationale Politie volledig moet functioneren, inclusief goede IT-structuren en voldoende agenten in de wijken en dat daarvan afhankelijk is de toekomstige toekenning van 10% van het budget van het ministerie van V&J. Men zou een dergelijke politieke afspraak terecht volstreekte waanzin vinden.

Dit daargelaten zijn er tal van ontwikkelingen die haaks staan op overmatige verticale sturing. Die leidt per definitie tot een zekere uniformering terwijl de trend, door dezelfde overheid aangeblazen, juist een vergaande differentiatie is waartoe de commissie-Veerman in 2011 de aanzet gaf. Het nationale niveau is bovendien steeds minder geschikt als sturingsniveau voor universiteiten en hogescholen. Die bewegen zich – de universiteiten van

oudsher en de hogescholen in toenemende mate – op internationale markten van studenten en onderzoek. En waar zij dat niet doen, is niet het land maar de regio bepalend. Voor de hogescholen vanzelfsprekend – zij leiden immers vooral op voor de regionale arbeidsmarkt. Maar ook steeds meer universiteiten verhouden zich tot de stad en de regio waar zij gevestigd zijn. Het WRR- rapport ‘Naar een lerende economie’ is gemeengoed geworden. Universiteiten en hogescholen worden aangespoord om te functioneren als regionale kennisontwikkelingscentra, in nauwe samenspraak met stedelijke en regionale overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen. (*Naar een lerende economie. Investeren in het verdienmodel van Nederland, WRR 2014*). Valorisatie en innovatie worden steeds belangrijkere taken van het hoger onderwijs.

Dat verhoudt zich natuurlijk niet met verticale prestatie- of kwaliteitsafspraken. Kim Putters heeft er vorig jaar bovendien op gewezen dat voor goed hoger onderwijs een continue dialoog nodig is tussen bestuurders en belanghebbenden, inclusief werkgevers. Die dialoog raakt gefrustreerd als horizontaal toezicht en verticale verantwoording elkaar tegenspreken. Naarmate met meer belangen dan alleen die van de nationale overheid rekening wordt gehouden, heeft de politiek volgens Putters de neiging om meer uniformerende prestatieafspraken te maken. (*Kim Putters, Moedig onderwijsbestuur, OCW, 2015*). Diezelfde tegenstrijdigheid tref ik aan in de wijze waarop in elk geval een deel van de Tweede Kamer nu van bovenaf wil sturen terwijl tegelijkertijd de macht en bevoegdheid van de medezeggenschap sterk is vergroot in de wetten over het studievoorschot en de versterking van de bestuurskracht. Studenten, docenten en onderzoekers krijgen medebudgetrecht en spreken mee tot in de haarvaten van de opleidingen. Dat betekent dus dat de koers van de universiteit en de hogeschool in het vooronder van de instelling wordt gemaakt, niet in Den Haag. Loslaten is een kunst die in de buurt van het Binnenhof helaas weinig wordt beoefend.

Hoe moeizaam deze centrale prestatieafspraken zijn, is wel gebleken in de afrekening van de ronde 2012-2016. Zes hogescholen, waaronder zeer goede en innovatieve instellingen als Fontys, Hogeschool Inholland en Hogeschool Rotterdam, werden uiteindelijk geconfronteerd met een strafkorting omdat zij niet de in 2012 geformuleerde ambities voor het studiesucces realiseerden. Minister Bussemaker had zelf meermalen in en buiten het parlement aangegeven dat vooral hogescholen een probleem hebben vanwege de diverse instroom en de noodzaak om de kwaliteit van de opleidingen te vergroten. “Kwaliteit gaat voor studiesucces, ik sta hierin achter de hogescholen”, ik hoor het de minister nog zeggen. De zes betrokken hogescholen konden allemaal aantonen dat ze optimaal hadden ingezet op de verbetering van het studiesucces, sommige liepen daarin zelfs voorop met onderzoek en innovatieve methoden.

De minister sprak daarvoor haar waardering uit.

En toch vond de afrekening plaats, op klaarlichte dag... Waarom? Omdat de minister nu eenmaal de regeling van haar voorganger, staatssecretaris Zijlstra, moest uitvoeren en politiek daarvan niet af kan wijken. Compromis was – en dat toont de inconsistentie genoegzaam aan – dat de instellingen niet de volle strafkorting kregen, maar slechts de helft.

Ik heb denk ik genoeg gezegd over de prestatieafspraken. Het georganiseerde bedrijfsleven en een enkele politieke partij wil ook in de toekomst die weg blijven bewandelen, onder ophoging van het percentage van de lump sum voor de prestatiebekostiging. Dat pad moet wat mij betreft worden afgesloten als een dead end street. Vanzelfsprekend moeten de hoger onderwijs-instellingen zich blijvend verantwoorden over de besteding van de middelen voor onderwijs en onderzoek. En vanzelfsprekend zullen zij inzicht moeten geven over hun koers en concrete acties. Maar dan in de eerste plaats aan hun eigen interne en externe stakeholders met wie de bestuurders gezamenlijk een strategische visie en dito beleidsplan kunnen ontwikkelen. De kracht van medezeggenschap en van betrokkenheid van de *Umwelt* van hogeschool en universiteit moet zo groot zijn dat verticale sturing contraproductief en irrelevant wordt. Over die horizontale sturing en verantwoording valt nog veel meer te zeggen, maar niet in de context van deze korte voordracht. (zie verder: *Thom de Graaf, Karl Dittrich, Overheid op afstand. Essays over sturing in hoger onderwijs, 2015*)

Intern versus extern toezicht

Een enkel woord wil ik ook wijden aan een ander opspelend probleem in de governance van het hoger onderwijs en dat is de spanning tussen intern en extern toezicht op de universiteit en hogeschool.

Het extern toezicht is de afgelopen jaren enorm opgetuigd. Dat is zichtbaar geworden in de toegenomen ambities en bevoegdheden van de Inspectie van het Onderwijs, die zoals u waarschijnlijk weet zich niet langer concentreert op doelmatigheid en rechtmatigheid van bestedingen en besluiten, maar ook steeds meer kwaliteitsoordelen uitsprekt en zich – ik zeg het een beetje onvriendelijk – opdringt als een ongenode ‘critical friend’. Daarnaast is er natuurlijk ook de NVAO, die steeds minder integraal Nederlands-Vlaams is, wat ook niet anders kan omdat de hoger onderwijsstelsels steeds verder uiteenlopen. De NVAO zoekt, behalve in de bestaande taak van het accrediteren van opleidingen, emplooi in integrale kwaliteitsoordelen en instellingsaccreditaties, een vooralsnog onontgonnen land. Ook hier dreigt het ‘critical friend’-syndroom. En dan hebben we natuurlijk nog de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs die moet adviseren over nieuwe opleidingen en – als we niet oppassen – over bestaande opleidingen in relatie tot de arbeidsmarkt. En de Reviewcommissie, in het leven geroepen om de prestatieafspraken te monitoren en vermoedelijk – maar we zullen de zelfevaluatie van de commissie afwachten – niet van plan het daarbij te laten. Allemaal elementen die tezamen een stevig en krachtig extern toezicht vormen, flexibele onderdelen van een soort Hoger Onderwijs Autoriteit tussen ministerie en instellingen in. Ik noem het met opzet zo omdat ik weet dat her en der daadwerkelijk gepleit wordt voor samenvoeging en positionering naar analogie van buitenlandse voorbeelden.

Wat daar ook van zij: een krachtig extern toezicht doet de vraag rijzen naar de betekenis en de werking van het interne toezicht dat bij hoger onderwijsinstellingen wordt uitgeoefend

door de raden van toezicht of, in het geval van bijzondere universiteiten als Tilburg, het stichtingsbestuur.

Ik constateer dat de druk op het interne toezicht is vergroot in de slipstream van het toegenomen institutionele wantrouwen in samenleving en politiek. Een raad van toezicht of een stichtingsbestuur moet primair de belangen van de instelling behartigen, zoals het bestaansrecht op langere termijn, de signatuur, de financiële gezondheid en een duurzame visie op onderwijs en onderzoek. Daartoe functioneert het als toezichtsorgaan op de bestuurders, als werkgever van die bestuurders en als sparringpartner. De raad van toezicht staat voor waarden van de instelling en voor de controle op de bestuursmacht. In zekere zin kan je stellen dat het interne toezichtsorgaan namens de aandeelhouder het toezicht uitoefent, zoals de raad van commissarissen dat in een bedrijf doet. Het model is daarvan ook afgekeken. Het probleem is alleen dat onhelder is wie de aandeelhouder in een publieke setting eigenlijk is. Wie is de eigenaar van de universiteit of de hogeschool? Het wrikt dat daar geen duidelijk antwoord op bestaat.

In mijn ogen is dat de schoolgemeenschap zelf, alle bij het onderwijs en het onderzoek betrokkenen: het personeel en de studenten, maar ook de bredere academische wereld en het beroepenveld. In toenemende mate wordt de raad van toezicht echter door de rijksoverheid beschouwd als vertegenwoordiger en behartiger van het algemeen belang. Dat blijkt niet alleen uit gebezigde teksten over de rol van het toezicht, maar ook uit nieuwe eisen die worden gesteld en uit de aangescherpte aansprakelijkheid.

In de brief van de regering over borging van publieke belangen van eind 2014 (*Tweede Kamer 33 822, nr 4, Financieel beheer en toezicht semipublieke sector*) staat het met zoveel woorden geformuleerd: “interne toezichthouders dienen primair het publiek belang en de dienstverlening aan de burger, niet de instelling”. De regering meent om die reden ook allerlei voorschriften aan interne toezichthouders te kunnen stellen zoals deskundigheid, diversiteit, bijscholing, informatie-inwinning onafhankelijk van de bestuurder, het centraal stellen van de dienstverlening van de burger in het toezicht en het melden van onregelmatigheden aan de externe toezichthouder (lees de rijksoverheid).

Volgens mij is dit een fundamenteel onjuiste visie op het interne toezicht van instellingen in het publieke domein en maakt het van deze instellingen kleine overheden en van de leden van de raad van toezicht revisors namens Den Haag. De rijksoverheid wil hoger onderwijsinstellingen zo in de tang nemen: de ene hefboom gevormd door het uitdijende externe toezicht, de andere door een aangescherpte publieke verantwoordelijkheid van het interne toezicht, met als scharnier daartussen een stapeling van veeleisende regelgeving.

Kan zo het goede gesprek binnen de hoger onderwijsinstelling nog voldoende gevoerd worden, in vertrouwen en zonder condities? Ik betwijfel het. Net zoals ik betwijfel of het zinvol en realistisch is om leden van raden van toezicht en stichtingsbesturen met een veelheid van taken op te zadelen en er van uit te gaan dat zij daarvoor alle tijd hebben. We willen niet alleen gepensioneerd als toezichthouder hebben maar vooral ook mensen die midden in de samenleving staan en hun ervaringen in bedrijfsleven, overheid, wetenschap of vrije beroepen kunnen spiegelen aan wat er binnen het hoger onderwijs gebeurt. Maar het vereiste tijdsbeslag is voor hen nauwelijks op te brengen en de vergoedingen staan in geen

verhouding tot hun door de overheid gepercipieerde verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Ik geloof dat we het paard achter de wagen spannen.

Professioneel bestuur

Tot slot heel kort mijn derde thema, professioneel bestuur in het hoger onderwijs. Van toezichthouders in het hoger onderwijs wordt meer en meer geëist. Wel begrijpelijk maar ook riskant en niet altijd realistisch. Van bestuurders wordt natuurlijk ook het een en ander verwacht, maar daarvoor bestaat eigenlijk geen vastomlijnd beleid. Andere sectoren zijn daarin verder, al dan niet afgedwongen door de overheid. Binnen de corporatiewereld bestaat sinds vorig jaar de van overheidswege ingevoerde fit- en propertest. Bestuurders worden, net als toezichthouders overigens, bij hun benoeming getoetst door de Autoriteit Woningcorporaties namens de minister, op hun betrouwbaarheid en geschiktheid, onder meer door antecedentonderzoek, een geschiktheidsmatrix en toetsingsgesprek. Afgekeken van de toets die geldt bij financiële instellingen, maar dan zwaarder.

In de gezondheidszorg bestaat zo'n wettelijke entree-eis niet en is er ook geen voorgeschreven procedure; in het onderwijs evenmin. Maar de zorgwereld loopt wel voor op het onderwijs door de sterke aandacht die daar de laatste jaren wordt gehecht aan de professionaliteit van bestuurders en hun eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het onderhoud daarvan. De NVZD, de vereniging van bestuurders in de curatieve zorg en de verzorging – de caresector – heeft daartoe een vrijwillig accreditatietraject voor leden van raden van bestuur ontwikkeld. In dit traject worden bestuurders getoetst aan de hand van een 360 graden feedback, een ontwikkelplan en een diepgaand gesprek met gezaghebbende auditoren.

Een accreditatiecommissie (waar ik voorzitter van mag zijn) verleent op advies van de auditoren de accreditatie voor vijf jaar, geldt als beroepsinstantie en beheert een (vanaf 1 januari a.s.) openbaar register. Wie geaccrediteerd is, heeft bewezen over zelfreflectief vermogen te beschikken en aan zijn of haar professionaliteit te willen werken. Een model dat niet alleen lijkt aan te slaan onder bestuurders maar ook de minister van VWS en de Tweede Kamer op afstand houdt. Een afgedwongen stelsel van accreditatie of toetsing bij benoemingen levert niet meer op dan het zetten van vinkjes, een zelf ontwikkeld systeem van professionaliteitstoetsing houdt het eigenaarschap in eigen kring en kleurt de trots van de beroepsgroep van bestuurders. Het lijkt mij geen slecht idee als wij in het onderwijs ook een dergelijke ontwikkeling starten als een noodzakelijk onderdeel van goed en professioneel bestuur. En waarom zou het hoger onderwijs daarin achteraan lopen?