

Ron Bormans
Steven de Waal
Roos Zwetsloot

Maatschappelijk Ondernemen in het Hoger Onderwijs

Gepubliceerd in Tijdschrift Thema, Elsevier, februari 2000

Een van de hoofdpunten uit het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 (HOOP 2000) is het voornemen tot deregulering.¹ Onderwijsminister Hermans is van mening dat het Hoger Onderwijs gebaat is bij een grotere vrijheid van de instellingen met daar aan gekoppeld een strengere afrekening. In het HOOP 2000 stelt de Minister een aantal maatregelen voor die de instellingen meer die ruimte moeten geven, zoals de mogelijkheid tot fusie tussen hogescholen en universiteiten en meer ruimte om nieuwe opleidingen te starten dan nu het geval is. Sedert die tijd geven velen er blijk van wat bevreesd te zijn om daadwerkelijk de vrijheidsgraden in het hoger onderwijs te vergroten. Waarbij Hoger Onderwijsbestuurders soms voorop lopen uit vrees voor een toekomst vol concurrentie, niet beseffende dat die toekomst er al is en dat het marktaandeel voor de publieke sector in het hoger onderwijs al terugloopt². Daarnaast tonen politici zich gevoelig voor pleidooien om een en ander met grote voorzichtigheid aan te pakken (zie bijvoorbeeld 'PVDA: Hermans slaat door met regels schrappen'³). Dit lijkt ingegeven te zijn door onzekerheid over welk nu het eindperspectief is en vooral welke mechanismen er nu zorg voor dragen dat instellingen in een geliberaliseerd bestel wel de juiste maatschappelijke verantwoordelijkheden nemen. Het argument dat die verantwoordelijkheden zich niet meer laten vangen in centraal geformuleerde opdrachten, maar regionaal en contextgebonden zijn en een evenzo grote variëteit te zien zullen geven als de variëteit die de studentenpopulatie meer en meer laat zien, stelt dan nauwelijks gerust.

Illustratief voor het voorgaande was wat gebeurde tijdens een door de Tweede Kamer georganiseerde hoorzitting begin december 1999 waarbij een debat ontstond of hoger onderwijs bestuurders nu 'echte' ondernemers worden of niet. Echt ondernemerschap bestond daarbij uit de vrijheid om middelen én doelstellingen te definiëren. Op basis hiervan ontstond er een soort huiver om de weg van verdere deregulering in te gaan. Immers bij absolute vrijheid van individuen om zelf de doelstellingen te bepalen daarbij vooral gedreven door 'winstmaximalisatie' geeft geen zekerheden meer dat de taken die Hoger Onderwijsinstellingen moeten verrichten ook passen binnen de maatschappelijke doelstellingen die daarmee verbonden zijn. Van de zijde van de bestuurders werd met nadruk betoogd dat van echt ondernemerschap geen sprake is, juist omdat die maatschappelijke verantwoordelijkheid zo dominant als drijfveer is voor het handelen. Maar de twijfel blijft: hoe weten we dat en welke mechanismen zorgen er dan voor dat dat blijvend het geval is?

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 'Ontwerp HOOP 2000', september 1999, paragraaf 3.2.1.

² Drs. M.J.G.Bormans, 'Kwaliteit: de ultieme legitimatie', Thema, 1999, nr. 3, pag. 4 e.v.

³ Artikel uit dagblad Trouw, 13-10-1999, uitspraken Mariet Hamer (woordvoerder Hoger Onderwijs voor de PVDA in de Tweede Kamer)

Maatschappelijk ondernemen⁴ als leidend principe

Enige jaren terug werd het debat en de gedachteontwikkeling over de publieke sector gedomineerd door het begrippenpaar staat-markt. Er waren taken en organisaties die waren voorbehouden aan de tucht van de markt en anderen die dienden te worden voorbehouden aan het primaat van de politiek of de tucht van het budget. In het beginpunt van dit denken (begin jaren negentig) beleefden we de ideologische piek van het geloof in privatisering: laat het maar aan het bedrijfsleven over. Op dit moment beleven we weer zo'n revival van de dichotomie die hierachter steekt, maar nu de andere kant op: is de privatisering niet te ver doorgeslagen, leidt dit alles niet tot troebele en hybride vormen? Treffend hoogtepunt van dit golfje was de rapportage inzake de hoofdlijnen van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, in de wandelingen het rapport Cohen geheten, waarin een sterke waterscheiding werd gepropageerd tussen beide domeinen, ook op organisatorisch vlak. In grote lijnen kwam het erop neer dat concurrentie op de markt door organisaties die een voordeel hadden doordat zij publieke middelen kregen voor publieke taken zoveel mogelijk moest worden tegengegaan dan wel sterk gereguleerd diende te worden. Daarbij werd de oplossing in eerste instantie niet gezocht in helder toezicht of duidelijke eisen, waaronder het zou worden toegelaten (scheiding van financiële stromen, juridische afscherming commerciële activiteiten), maar met een beroep op de zogenaamd onmogelijke controle van dergelijke eisen werd gepleit voor een rondweg verbod voor dergelijke organisaties om 'commercieel te gaan', tenzij in een algehele doorsteek. Met andere woorden het werd een keus uit twee uitersten: staatgerelateerd of marktgericht, maar niets daartussen. Naast de organisatorische onmogelijkheid van een dergelijke scheiding, waarbij ook veel concurrentievoordelen en synergievoordelen worden weggegooid ter wille van een bureaucratisch ideaal van gemakkelijke controle en greep, ontbrak in het rapport elk historisch besef dat de kern van grote delen van onze publieke sector wordt ingevuld door zelfstandige private organisaties die vaak eerder dan de staat zijn gesticht, om een antwoord te vinden op een aantal publieke en maatschappelijke leemten. Met andere woorden op historische gronden kent Nederland al eeuwen een zogenaamd hybride bestel waarin feitelijk zogenaamd klassieke overheidstaken altijd al waren geprivatiseerd, zij het op non-profit en ideologische basis.

Inmiddels wordt deze soep al minder heet gegeten dan hij werd opgediend, ook in het rapport Cohen waren al veel terreinen uitgezonderd. Over deze discussie heen beleven we nu sinds kort de revival van het begrippenpaar publiek-privaat. Overwaaierend uit het Angelsaksische taalgebied spreken we nu van 'publiek-private-arrangementen' en 'public-private-partnerships', in plaats van botweg privatisering of terug naar de overheid. Ook hier doet zich echter een begripsverwarring voor, vaak echter door deze begrippen niet expliciet te omschrijven. In het wat eenvoudige taalgebruik van politici verwordt dit begrippenpaar tot hetzelfde als het hiervoor omschreven paar 'staat-markt'. 'Publiek' betekent dan datgene waar de overheid over gaat of bij betrokken is, al is het maar door financiering uit collectieve middelen. 'Privaat' betekent dan commercieel, namelijk bedrijfsleven, waarmee we terug zijn bij het begin van de dichotomie. Het zal duidelijk zijn dat ook hierover genuanceerd gedacht moet worden als je oog wilt hebben voor wat gaande is in onder andere het Hoger Onderwijs⁵.

⁴ Het concept 'maatschappelijk ondernemen' is geïntroduceerd in 1991 in een artikel van Drs. S.P.M. de Waal 'Cliëntgericht besturen in de gezondheidszorg. De nieuwe legitimatie' en verschenen in Van Mierlo e.a. Particulier initiatief in de gezondheidszorg, Van Gorcum, Assen 1991 en verder uitgewerkt in Drs. S.P.M. de Waal e.a. (red) 'Handboek Maatschappelijk Ondernemerschap', Bohn Stafleu van Loghum, Houten 1994

⁵ Drs. S.P.M. de Waal 'Maatschappelijk Ondernemen, als beproefde oplossing voor strategische problemen in het Hoger Onderwijs' Uitgave Vereniging voor Universitair Bestuur en Management 1997 'Meer marktwerking en deregulering'

‘Publiek’ is juist breder dan overheid, er zijn allerlei partijen, zoals burgers, non-profit organisaties en bedrijven die bij de publieke zaak betrokken zijn en meer bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van maatschappelijke problemen, dan alleen belasting betalen en vierjaarlijks stemmen. ‘Privaat’ is juist breder dan alleen commercieel, er zijn allerlei private initiatieven en geldmiddelen (zoals via sponsoring, legaten, liefdadigheidsacties) beschikbaar voor de publieke zaak zonder dat direct eigen belang en geldelijk gewin voorop staan!

Van oorsprong zijn veel instellingen voor onderwijs in Nederland ontstaan uit wat we nu noemen ‘georganiseerd burgerschap’ en wat vroeger wel werd aangeduid met ‘particulier initiatief’. Waar het hier om gaat is niet zozeer een historische legitimering die hierop gebaseerd is, maar aangeven dat dit vooral principieel ook een goede manier van denken en handelen is. Onderwijs heeft per definitie een vormend en opvoedend karakter en valt niet te versmallen tot productie van gediplomeerde toekomstige werknemers. Juist om die reden is er dus altijd een nauwe band met opvattingen en normen en waarden van burgers over de beste wijze van opvoeden. Dan is het dus ook logisch onderwijsinstellingen te bezien vanuit hun kracht en instrumenten om dicht tegen de samenleving en de burgers te functioneren en daar nauwe, ook bestuurlijke banden mee te hebben. Onderwijsinstellingen opereren niet alleen voor de burger, waarbij de burger vooral consument is, maar feitelijk ook namens de burger in die zin dat zij uiting dienen te geven aan de opvoedkundige visies die in de samenleving spelen en ook te maken hebben met een opvoeding tot toekomstig burgerschap. In die zin komen onderwijsinstellingen niet alleen historisch vaak al voort uit georganiseerde burgers maar dienen zij ook actueel gezien te worden als vehikel van en organisatie van burgers. Het non-profit-karakter en de maatschappelijke missie horen hierbij en versterken dit ook.⁶

In de digitale wereld van het ongenueanceerd gebruikte begrippenpaar zoals eerder omschreven, is dringend behoefte aan een nuancering door middel van een drieslag. Naast staat en markt zal onderkend moeten worden dat er een zelfstandige derde partij is die niet is te reduceren tot een van deze twee, zijnde de (georganiseerde) burger en samenleving. De burger is niet alleen consument en niet alleen kiezer, maar is ook vanuit eigen betrokkenheid en initiatief actief en financieel verbonden met de publieke zaak in de meest brede zin. In die punt van de driehoek moeten dus de zelfstandige organisaties (privaat!) met een publieke missie (publiek!) geplaatst worden die, al dan niet staatsgefinancierde, publieke taken uitvoeren, maar ook concurrentie ondervinden van commerciële organisaties. Dergelijke private non-profit organisaties georganiseerd door en voor burgerzin worden ‘maatschappelijke ondernemingen’ genoemd. Vanuit hun perspectief zijn er dus steeds drie strategische fronten: de staat, met bijzondere regelgeving en aanzienlijke financiering, de commerciële markt, bestaande uit koopkrachtige vraag, waarop nieuwe initiatieven kunnen worden ontplooid, die leiden tot derde geldstroom en tot opkomende concurrentie en, tenslotte, de samenleving, waarbij het zaak is daar zelf aansluiting bij te zoeken (en dit niet over te laten aan politici), een fanclubgevoel te creëren en transparant naar te opereren daar waar pijnlijke keuzen onvermijdelijk zijn.

Instellingen voor Hoger Onderwijs: private organisaties met publieke doelstellingen?

Instellingen voor hoger onderwijs zijn er niet om aandeelhouders tevreden te stellen. Over een langere termijn bezien, is hun continuïteitsdoelstelling (bij een gezonde vermogenspositie)

⁶ Zie ook voor een typering van het ontstaan van particulier initiatief en de verwevenheid met de overheid Marcel Metze ‘Let’s talk Dutch now. Harmonie in de polder: uitvinding of erfenis?’ De Arbeiderspers 1999, studie in opdracht van Boer&Croon Strategy and Management Group.

prima gediend met een evenwicht tussen inkomsten en uitgaven. De 'nul rechtsonder' geeft ruimte voor met name de grotere, zogeheten multisectorale instellingen om bedrijfseconomische desiderata compatibel te maken met maatschappelijke doelstellingen ook al zouden die individueel beschouwd 'een harde ondernemerstoets' niet doorstaan. Zo ontstaat, uiteraard binnen marges (die op hun beurt afhankelijk zijn van de mate van efficiëntie waarmee gewerkt wordt), ruimte om maatschappelijke doelstellingen te laten prevaleren ook al zou 'echt ondernemerschap' zich daar tegen verzetten.

Goed voorbeeld hiervan is het vraagstuk rondom de techniek op dit moment. Zoals bekend is de techniek een van de sectoren waar tekorten op de arbeidsmarkt zichtbaar zijn. Vraag is wie zich dat vraagstuk eigen moet maken. Aanpassingsmechanismen via de markt (d.w.z. gunstigere arbeidsvoorwaarden) komen met een zekere vertraging tot stand en boeken met een nog grotere vertraging resultaat. Zuiver commerciële aanbieders van onderwijs daarentegen zullen ook niet snel er voor kiezen om een opleiding in de techniek aan te gaan bieden, behalve daar waar ze rechtstreeks in opdracht van ondernemingen handelen. Investerings zijn hoog en het resultaat is onzeker. Waarbij nergens binnen het Hoger Onderwijs zo'n ongunstige verhouding bestaat tussen kostenstructuur en prijs per student. Reguliere instellingen in het Hoger Onderwijs zie je op dit moment wel die stap nemen en daarmee hun verantwoordelijkheid nemen. Ondanks de risico's investeren ze in techniek opleidingen met als doel het genereren van instroom. Ze worden daarbij weliswaar aangemoedigd c.q. verleid met behulp van subsidies, maar het zijn de instellingen die uiteindelijk de handschoen moeten oppakken. Dus: investeren in een sector die qua kostenstructuur relatief ongunstig is, qua opbrengst idem dito en toch gebeurt het? Waarom? Omdat de omgeving hun ingeeft dat die vormen van investeren een uitdrukking zijn van hun verantwoordelijkheid. Waarbij die input het meest krachtig werkt daar waar die omgeving zich in regionale gedaante manifesteert in de vorm van partijen waar de instellingen duurzame relaties mee hebben.

Ook universiteiten, met name de klassieke, laten in hun opleidingen en onderzoeks aanbod zien dat ze bedrijfseconomisch resultaat niet als exclusieve drijfveer hanteren. De 'curiosa' in Nederland worden gehandhaafd en ontwikkeld binnen een keur aan opleidingen en leerstoelen die bedrijfseconomisch niet rendabel zijn, maar desondanks toch in stand gehouden worden. Kijk eens bij de kleine lettere faculteiten, maar ook bij onderzoeken op allerlei zeer elementaire gebieden, onderzoeken met een geringe kans dat ze lijden tot een ontdekking die later goed te exploiteren is. De investeringen moeten wel binnen redelijke grenzen blijven uiteraard, omdat de instellingen hun middelen ergens vandaan moeten laten komen. Aangezien de andere sectoren namelijk niet zodanig overbekostigd zijn dat de instellingen alles in stand kunnen houden.

Overigens is met het bovenstaande niet gezegd dat de instellingen in deze een exclusieve verantwoordelijkheid hebben. Ondanks het feit dat zij de ruimte kunnen creëren een dergelijke rol op zich te nemen, behoren ook andere stakeholders én overheid hun verantwoordelijkheid te nemen. Als instroom in techniek een probleem is, zijn zeker ook de werkgevers aan zet. Als de samenleving hier een probleem ziet dan zou de overheid het investeren in techniek kunnen stimuleren door de investeringsbeslissing te vergemakkelijken met een relatief hogere prijs voor techniek dan nu het geval is.

Maatschappelijke oriëntatie waarborgen, maar eerst de private spelregels versterken

Dat instellingen in het Hoger Onderwijs ondernemers zijn, blijkt uit het eerder geschrevene, vraag is echter of dit ondernemerselement versterkt dient te worden? Laten hiervoor eerst nog eens wat dieper ingaan op de context waarin de instellingen op dit moment opereren. Het Hoger Onderwijs wordt geconfronteerd met meer marktonzekerheden dan een gemiddeld bedrijf⁷. Deze ‘pseudo’-markt kent een groeiend aantal onzekerheden op het terrein van studiekeuze, preferenties van de arbeidsmarkt en de aandacht van de student (die het ook druk heeft met baantjes, hobby’s of andere onzekerheden). Daarnaast doen de instellingen meer dan alleen het leveren van initieel onderwijs aan jongeren en het doen van fundamenteel onderzoek, namelijk maatschappelijke dienstverlening. Zaken als onderwijs aan volwassenen (levens lang leren), toegepast onderzoek en advieswerk vormen een groeiend deel van de instellingsactiviteiten, die overigens door synergie-effecten ten goede komen aan het oorspronkelijke initiële proces. Instellingen worden (los van de groei van maatschappelijke behoefte) gedwongen om hun activiteiten uit te breiden de sterk teruggelopen financiering van de initiële opleiding tijdens de afgelopen decennia. De snelheid van de veranderingen in de omgeving kan men niet de baas met de huidige traagheid waarmee vernieuwingen nu tot stand komen.

Ook vanuit het oogpunt van concurrentie zijn er ruim voldoende aanwijzingen te vinden die het pleidooi voor meer liberalisering onder schrijven. We concludeerden reeds eerder dat de markt van het hoger onderwijs geen gesloten markt, met als positief effect dat de instellingen gedwongen worden scherp te blijven. De situatie dreigt nu echter door te slaan⁸. Vanwege de lage toelatingsdrempels die de WHW ons biedt treden steeds meer aangewezen instellingen toe tot de markt. Deze aangewezen instellingen hebben veel meer vrijheidsgraden als het gaat om vrijheid van vestiging, het opzetten van nieuwe opleidingen en vallen onder een ander arbeidsvoorwaardenregime en is niet onderworpen aan allerlei regelingen en pseudo-regelingen als het gaat om planning en voorziening en inhoud en naamgeving van opleidingen etc. Daarbij gaat deze open uitnodiging niet gepaard met strenge kwaliteitseisen, zodat de kwaliteit dus ernstig in gedrang komt. Beter gezegd, in veel gevallen weten we niet wat de kwaliteit is omdat er geen (expliciete) borgingsmechanisme zijn.

Laatste invalshoek van de context voor het Hoger Onderwijs is vanuit de vraagkant. Trend is een groter wordende variëteit van behoeften van zowel studenten als het afnemende beroepen veld. Instellingen zullen hierop in moeten spelen en dit vereist een zeer nauw contact met de afnemers (studenten en arbeidsmarkt). Dit vraagt dus een kleine afstand tussen de aanbieder en de markt. Van aanbod gericht naar vraag gericht dus, met als gevolg dat centraal geformuleerde doelen door de overheid niet meer ‘marktconform’ zullen blijken.

Ondernemersvrijheid dient gecreëerd te worden door een grote mate van planvrijheid toe te laten en de vrees voor een concurrentieslag van bekostigde instellingen onderling⁹ te laten varen. Het hoger onderwijs heeft wendbaarheid nodig om de kans krijgen zich aan te passen aan het grote veranderingstempo van de omgeving en om de concurrentie met het particuliere onderwijs en het onderwijs van buitenlandse instellingen aan te kunnen gaan. Het reguliere hoger onderwijs verliest op dit moment al spectaculair marktaandeel.¹⁰ Hermans is dus al een eind op weg met zijn voorstellen met betrekking tot het afschaffen van het fusie verbod, de ACO-procedures en de vrijheid met betrekking tot het vestigingsbeleid.

⁷ Prof. Dr. F.Leijnse, ‘De vermarkting van het onderwijs’, Thema, 1999, nr. 1, pag.10 e.v.

⁸ zie 3

⁹ Artikel uit de Staatscourant, ‘Hoger onderwijs vreest concurrentieslag bij vrijlaten van nieuwe opleidingen’, 16 december 1999.

¹⁰ zie 3

Belangrijke voorwaarde bij het verder liberaliseren van het Hoger Onderwijs is dat de overheid zorg blijft dragen voor de toegankelijkheid van het bestel. Variatie in aanbod en wellicht in prijs, dienen beantwoordt te worden met een Studiefinancieringsstelsel wat het mogelijk maakt voor iedere student, ongeacht financiële afkomst, een deugdelijke basisopleiding te volgen. Studenten moeten daarnaast ook middelen in handen krijgen om zich als een volwaardig partij in de markt te bewegen. Een systeem gebaseerd op vouchers zou dit kunnen garanderen.¹¹

Private spelregels versterken, maar eerst maatschappelijke oriëntatie waarborgen.

Op dit moment zijn er allerlei mechanismen werkzaam op de markt die er voor zorgen dat de instellingen dwingen met hun nieuw verworven vrijheid de zaken niet al te 'frivool' aan te pakken. Het opzetten van nieuwe opleidingen brengt bijvoorbeeld een enorm voorfinancieringsvraagstuk met zich mee. Dit komt onder andere doordat de bekostiging vertraagt werkt met het zogenaamde t-2 principe (bekostiging op basis van resultaten van 2 jaar terug).

Vraag is nu welke mechanismen kunnen verder ingezet kunnen worden om er zorg voor te dragen dat de instellingen wel maatschappelijk blijven ondernemen? Allerbelangrijkste is zorg dragen voor kwaliteit. Alhoewel door intensiever contact met de markt er positieve impulsen zullen uitgaan naar de kwaliteit van de initiële opleidingen, loert er ook gevaar van negatieve impulsen. 'Universiteiten en Hogescholen mogen niet afzakken naar het niveau van de eerste de beste commerciële kennisaanbieder. Zij hebben expliciete standaarden op het terrein van Hoger Onderwijs en Onderzoek te handhaven. Expliciete kwaliteitsstandaarden voor hun producten en een uitgesproken maatschappelijke missie zijn hulpmiddelen bij deze positionering.'¹² Daarnaast is het is aan de aangewezen instellingen om 'snel op zichtbare en overtuigende manier een eind te maken aan praktijken van kwalitatief slechte opleidingen of aan de overheid om zich de instrumenten te verschaffen om verstrekte licenties weer in te trekken. Het is onvermijdelijk dat we toewerken naar vormen van onafhankelijke accreditering die opleidingen streng beoordelen, los van de vraag of zij nu door bekostigde of niet bekostigde instellingen worden aangeboden.'¹³

Naast een voorziening voor waarborging van de kwaliteit, dient er ook een antwoord te komen op mogelijke problemen rondom oneerlijke, oneigenlijke en ondoelmatige concurrentie. De ACO is dat niet, omdat die werkt vanuit het paradigma dat we centraal en landelijk greep moeten houden op het opleidingsaanbod. Voor de middenlange termijn moeten we ook af van het alternatief wat zich op dit moment aan het ontwikkelen is waarbij de gezamenlijke instellingen - al dan niet regionaal georganiseerd - moeten bepalen of een bepaalde golf van vernieuwingen wel doelmatig c.q. gewenst is, zoals nu geprobeerd wordt middels bestuurlijke overleggen rondom CROHO. Op dit moment wordt er een onmogelijk spel gedefinieerd omdat de vernieuwingsgezinden op een heel andere manier aan zo'n vergadertafel aanschuiven als de instellingen die het eigenlijk allemaal maar best vinden.

De kern van de discussie over het ondernemerschap van instellingen voor Hoger Onderwijs is dat dit maatschappelijk zeker gewenst is (en dus niet moet worden tegengegaan of rondweg

¹¹ zie ook 'Onderwijs a la carte', Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) Utrecht, 1997 en 'Pieken en Dalen', ISO, Utrecht 1996

¹² zie 4

¹³ zie 3

verboden), maar soms kan stuiten op spelregels in de markt. Een voor de hand liggende oplossing is dan het organiseren van een soort van mededingingsautoriteit specifiek voor het Hoger Onderwijs. Vermeden moet evenwel worden dat ook hier weer separaat toezicht op wordt gecreëerd. Nog even los van het woud aan toezichtorganen dat al eens geschetst is door de Algemene Rekenkamer¹⁴ en in zichzelf tot veel frictie leidt, heeft dit ook te maken met het grensverleggende dat ondernemende instellingen eigen is. Hierdoor zullen ze steeds lastiger te vangen zijn in de nieuwe kokers, nu van het landelijk toezichtsbestel, hetgeen alleen maar tot vertraging en bureaucratie zal leiden. Het beste is de ultieme consequentie van ons denken gewoon te nemen: onderwijsinstellingen zijn ondernemingen, zeker voor de commerciële activiteiten die zij ontplooiën en deze worden dus onderworpen aan alle toezichtbepalingen die ook voor het bedrijfsleven gelden. Het gaat hier natuurlijk om accountantscontrole en jaarrekening e.d. Maar ook voor het fenomeen van de concurrentievervalsing bestaat inmiddels adequaat en zelfs Europees gefundeerd toezicht, te weten in de vorm van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Deze ziet toe, zowel op eigen initiatief als op basis van klachten, op allerlei concurrentiebeperkende of – schadelijke maatregelen van ondernemingen en kan dus heel adequaat ook toezicht houden vanuit dit perspectief op instellingen voor Hoger Onderwijs. Uit een recent verslag van een invitationale conference¹⁵ met inleidingen van de heren Van Miert, voormalig Europees commissaris op dit gebied en Kist, Directeur-Generaal Nma: ‘De Nma staat open voor dit type ‘hybriden’ organisatievormen en tracht daar zo genuanceerd mogelijk uitspraken in te doen in een goede afweging tussen keuzevrijheid voor de burger/consument, de afhankelijkheid van dit soort diensten en tegelijk het collectief belang van een efficiënte en effectieve taakuitvoering en risicospreiding.

Bij verzelfstandiging en een opstelling als ‘maatschappelijke onderneming’ hoort een topstructuur die een helder onderscheid maakt in de executieve rol (in het Angelsaksisch fraai aangeduid als CEO, Chief Executive Officer) en de toezichthoudende rol (in het bedrijfsleven gebruikelijk in de vorm van een Raad van Commissarissen). Immers: ondernemerschap betekent dat er blijkbaar een turbulente en onzekere omgeving is waarin de onderwijsinstelling krachtig en slim haar koers moet zoeken en realiseren. Een cultuur van veel analyse en weinig doen of veel vergaderen in relatief grote gezelschappen waarin vaak geen individuele verantwoordelijkheid wordt genomen, past hier niet bij. Bij voortzetting van dergelijke culturen in de top zal de instelling niet overleven en zeker niet pro-actief bijdragen aan het oplossen van allerlei maatschappelijke vraagstukken, ook degene die enigszins buiten de directe taak liggen. Dit is dus de reden dat er een duidelijk professioneel bestuur (College van Bestuur) moet zijn met eindverantwoordelijkheid en de bijbehorende bevoegdheden. Tegelijk biedt dit de kans ook als instelling te zorgen voor een adequaat en van het dagelijks bestuur gescheiden intern toezicht. Dit vergt ook andere kwaliteiten en een andere houding dan het besturen van een instelling voor Hoger Onderwijs. Het ‘maatschappelijk ondernemen’ leidt als het ware tot een ‘noblesse oblige’ op dit vlak van de zuiverheid van het functioneren van de eigen top: krachtig bestuur (in het onderwijs vaak ook aangeduid als ‘bevoegd gezag’, en daarvan gescheiden even krachtig en deskundig toezicht. Hiermee kan de instelling ook alle eisen die de overheid heeft ten aanzien van waarborging van kwaliteit van onderwijs en organisatie waarmaken.

¹⁴ Algemene Rekenkamer, ‘Toezicht op de uitvoering van publieke taken.’ TK 1997-1998, 25956 nr. 1

¹⁵ ‘Enige bevindingen over mededingingstoezicht met name bij private organisaties die publieke taken uitvoeren’ Verslag Boer&Croon/Public SPACE 1 oktober 1999

In een stelsel met krachtige maatschappelijke ondernemingen is deze bouwsteen cruciaal. Dan is het verwonderlijk dat een recente nota over toezicht op onderwijs¹⁶ wel op een aantal plaatsen wordt bevestigd dat in de waarborg- en toezichtstructuur de eigen verantwoordelijkheid van instellingen belangrijk is, maar vervolgens de rest van de nota slechts gaat over het vormgeven van de overheidsinspectie op het onderwijs en vooral de vele bevoegdheden die daar dienen te komen. Wij zouden willen beweren dat een goed en onafhankelijk functionerende intern toezichthouder op de top van de onderneming het sluitstuk is op het in deze zelfde nota gepresenteerde beleid van eigen kwaliteitszorg van de instelling en transparantie van onderwijs- en inspectieresultaten naar de omgeving en de overheid. Hierbij komt dus het accent in de Raad van Toezicht veel meer te liggen op bestuurlijke ervaring, deskundigheid op de hoofdlijnen van het toezicht en ervaring in de omgeving met goede, krachtige maatschappelijke ondernemers in de top van dergelijke instellingen. Veel minder accent zal moeten komen te liggen op maatschappelijke representativiteit (de maatschappelijke verantwoording wordt afgelegd door het (College van) bestuur) en op vrijwillige inzet. Overigens bevat genoemde nota, evenals een ander stuk van beide bewindslieden¹⁷ zeer duidelijk goede aanzetten die dezelfde richting opgaan als in dit artikel en eerdere artikelen over ‘maatschappelijk ondernemen in het Hoger Onderwijs’ zoals dit citaat aangeeft: ‘Dit betekent in hoge mate een modern systeem van zelfsturing binnen kaders en spelregels, dit gebeurt door de introductie van informatierugkoppelingmechanismen, zoals openlijke inspectierapporten, systemen van openbare leerlingenevaluaties (a la Michenlinsterren en Elsevieronderzoek) en kleine toetsingsorganen met heldere sanctiemogelijkheden’¹⁸

Een laatste belangrijk punt is personeelsbeleid en werkcultuur. Er moet een omslag gemaakt worden naar een houding bij het personeel dat ze mede verantwoordelijk zijn voor de strategie van de maatschappelijke onderneming en mede bijdrage aan het succes ervan. Medeverantwoordelijkheid voor de strategie betekent niet langer afzetten tegen de leiding of verwachten dat deze wel weer zorgt voor de ‘potten met geld uit Den Haag’, maar inzien wat een docent bijdraagt aan de toekomst van de organisatie. Of het nu gaat om boeiend college geven, stuk coaching zodat studenten hun leerproces zelf regisseren, toepassen van de actualiteiten in het onderwijs, aankarten van issues die studenten echt raken, de internationale oriëntatie versterken, dit zijn allemaal manieren waarop de docent kan bijdragen aan een goede pers bij studenten en vergroting van de aantrekkingskracht. Er zijn echter ook andere zaken daarin van belang, zoals het vormgeven van relaties met organisaties die kunnen zorgen voor stageplaatsen of voor aantrekkelijk werk voor de betrokken student. Maar zo zijn er ook onderwijsgerelateerde initiatieven te nemen rond sponsoring of derde geldstroom. Kortom: veel van dergelijke initiatieven zijn veel natuurlijker en krachtiger als ze vanuit een vakgroep, onderwijsinstituut of individuele docent worden opgepakt, dan alleen maar vanuit een bestuurlijk of managementniveau. In dat laatste dreigt vaak een hoog abstractieniveau, moet de medewerking van sommige vakgroepen of docenten daarna nog veroverd worden en worden de externe initiatieven vaak ook teveel vanuit een stafoptiek aangezwengeld.

drs. M.J.G. Bormans, lid College van Bestuur, Hogeschool van Amsterdam

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, ‘Variëteit en Waarborg. Voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs’, 26 mei 1999

¹⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, ‘Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid’, 21 september 1999

¹⁸ zie 5

drs. S.P.M.de Waal, partner Boer & Croon Management Consultants
R.I. Zwetsloot, medewerker Hogeschool van Amsterdam, student Bedrijfskunde Rijks
Universiteit Groningen, oud-voorzitter Interstedelijk Studenten Overleg (ISO)