

Overheid en hoger onderwijs

F.A. VAN VUGHT *

Vanaf hun vroegste bestaan zijn vele pogingen ondernomen om instellingen voor hoger onderwijs van hogerhand te besturen. Reeds in de dertiende en veertiende eeuw beschouwden de kerkelijke hoogwaardigheidsbekleders de toen nog jonge universiteiten als een soort kerkelijke kolonies. De universiteiten, die in die eeuwen op allerlei plaatsen in Europa ontstonden, waren in hun ogen weliswaar de centrale lokaties voor de ontwikkeling van kennis en kunde, maar deze prestigieuze instellingen dienden zich wel te voegen naar de regels en verordeningen van de paus en de bisschoppen. Na de kerkelijke hoogwaardigheidsbekleders werden het vooral vorsten en overheidsdienaren die het hoger onderwijs wensten te beheersen. 'De universiteit is de koning eerbied, eer en onderwerping verschuldigd', liet de procureur van de Franse koning in 1446 aan de universiteit van Parijs weten. Koningen en regionale en stedelijke bestuurders bemoeiden zich in toenemende mate met de instellingen voor hoger onderwijs. Er kwamen regels voor studieduur en studieprogramma, er werden bestuursreglementen afgekondigd en centrale salarissystemen ingevoerd. Met de ontwikkeling van de nationale eenheidsstaat werd het hoger onderwijs in Europa over het algemeen een onderwerp van nationaal overheidsbeleid. Dat geldt ook voor ons land. In tegenstelling tot de situatie tijdens de Republiek der Verenigde Nederlanden, bemoeide de overheid ten tijde van het begin van het Koninkrijk zich nadrukkelijk met het hoger onderwijs. Koning Willem I stelde in 1814 vast dat het relatief grote aantal universiteiten, waarvan sprake was vóór de Franse overheersing, onmogelijk viel te handhaven. De universiteiten werden direct afhankelijk van het departement, dat het budget bepaalde en de bestuurders aanwees. De hoogleraren kregen de status van ambtenaar. De voorheen autonome universitaire colleges van curatoren kregen nog slechts de taak om de beslissingen van de overheid uit te voeren.

In deze bijdrage wordt ten eerste de vraag aan de orde gesteld of er motieven bestaan die een overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs rechtvaardigen. Nadat is vastgesteld dat een zekere mate van overheidsbemoeienis op zijn plaats is, komt de vraag aan de orde hoe aan een overheidsbeleid ten aanzien van het hoger onderwijs kan worden vormgegeven. Daarbij wordt met name aandacht geschonken aan de fundamentele keuze tussen plan- en marktcoördinatie. Tenslotte wordt vastgesteld dat het overheidsbeleid ten aanzien van het hoger onderwijs – meer dan thans het geval is – gekenmerkt zou moeten worden door een grote afstandelijkheid en door een marktconforme aanpakken.

Redenen voor overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs

Vanaf het begin van de negentiende eeuw acht de overheid zich in Nederland verantwoordelijk voor het hoger onderwijs, een verantwoordelijkheid die sinds de Hoger Onderwijswet van 1876 ook in wetgeving is neergelegd.

Hoewel het geenszins altijd duidelijk wordt aangegeven, ligt aan de overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs veelal de gedachte ten grondslag dat 'goed' hoger onderwijs niet aan het functioneren van de markt kan worden overgelaten. Om deze, tamelijk vage, gedachte nader te kunnen analyseren, richten we ons op de welvaartstheorie. In de welvaartstheorie wordt aandacht geschonken aan de vraag welke de marktfeilen kunnen zijn, die – eventueel – aanleiding geven tot overheidsbemoeienis. De belangrijkste marktfeilen die in de welvaartstheorie worden genoemd, zijn:

- het bestaan van collectieve goederen;
- positieve of negatieve externe effecten;
- het veronderstelde 'merit'- of 'demerit'-karakter van goederen;
- dalende marginale kosten bij schaalvergroting;
- onvolledige informatie en onzekerheid.

Om de vraag te kunnen beantwoorden welke redenen er zouden kunnen bestaan voor overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs, kan worden nagegaan in hoeverre de zojuist genoemde marktfeilen van toepassing zijn op het hoger onderwijs.

Met betrekking tot de vraag wanneer sprake is van collectieve goederen worden, over het algemeen, twee criteria van belang geacht. Het eerste is dat van de 'non-rivaliteit in consumptie', dat door Samuelson is gehanteerd om collectieve goederen te definiëren als goederen waarbij de consumptie ervan door de één niet ten koste gaat van de consumptie door een ander. Het tweede criterium betreft het 'niet-uitsluitbaarheid'

* Deze notitie is een bewerking van de inaugurele rede die de auteur onder de titel 'Plan- en Marktcoördinatie in het Hoger Onderwijs' op 17 december 1987 hield aan de Universiteit Twente. Belangstellenden kunnen zich voor een exemplaar van deze rede wenden tot het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB),

karakter van goederen, waarbij het gaat om de vraag of iemand van consumptie is uit sluiten. Goederen waarvoor geldt dat zij non-rivaliserend zijn in consumptie en individuen niet van consumptie ervan kunnen worden uitgesloten, zijn (zuiver) collectieve goederen (defensie, zeeveringen).

Hoger onderwijs is geen collectief goed. Hoger onderwijs voldoet namelijk maar tot op zekere hoogte aan het eerste criterium ('non-rivaliteit in consumptie'). Bovendien is uitsluiting van consumptie zeer wel mogelijk. De redenen voor overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs kunnen dan ook niet worden gevonden in het collectieve-goed-karakter van hoger onderwijs. In het recentelijk door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen uitgebrachte Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP), (1987) wordt dit ook terecht geconstateerd.

Aan hoger onderwijs worden veelal wel positieve externe effecten toegeschreven, effecten op anderen dan de directe gebruiker(s) van een goed. Deze effecten kunnen positief of negatief zijn. De redenering ten aanzien van de consumptie van hoger onderwijs is, dat het volgen van dit onderwijs positieve effecten heeft voor anderen dan de consument (bijvoorbeeld door middel van een stimulans voor de economische groei). De onderkenning van positieve externe effecten is een mogelijk motief voor de overheid om deelname aan het hoger onderwijs te stimuleren.

Het 'merit'- of 'demerit'-karakter van goederen betreft de veronderstelde positieve c.q. negatieve effecten op de consumenten zelf. Het gaat hierbij, met andere woorden, om een oordeel (door de overheid) of de consumptie van hoger onderwijs een goede of een slechte invloed heeft op de consumenten. Veelal wordt hoger onderwijs als een 'merit'- goed aangemerkt. Ook in het eerder genoemde Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan is dat het geval. Hierbij kan echter worden aangetekend dat een motivering van de bemoeienis van de overheid met het hoger onderwijs op basis van de 'merit'-goed gedachte een paternalistische houding impliceert. Omdat de overheid van mening is dat hoger onderwijs goed voor ons is, acht de overheid een bemoeienis met het functioneren van de markt(en) met betrekking tot het hoger onderwijs te rechtvaardigen.

Een vierde mogelijke reden voor overheidsbemoeienis met het marktfunctioneren is de constatering dat sprake kan zijn van afnemende marginale kosten bij schaalvergroting. Wanneer een dergelijke ontwikkeling optreedt, zullen mogelijk grote aantallen aanbieders van de markt verdwijnen (of niet toetreden), hetgeen kan leiden tot een beheersing door één of enkele aanbieders (monopolie of oligopolie). Ten aan-

zien van het hoger onderwijs lijkt een ontwikkeling van afnemende marginale kosten bij schaalvergroting niet erg voor de hand liggend. Er zal immers bij schaalvergroting ook sprake zijn van een toename van de coördinatie- en communicatiekosten. Een directe reden voor overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs biedt dit punt niet. Wel geldt dat de overheid de taak toekomt om monopolistische en oligopolistische tendenzen op de hoger-onderwijsmarkt tegen te gaan.

Onvoldedige informatie en onzekerheid bij de consumenten ten aanzien van de door hen te nemen beslissingen vormen geen doorslaggevende reden voor overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs. De onzekerheid waarmee consumenten worden geconfronteerd ten aanzien van hun keuzen om wel of niet (bepaalde) hogere opleidingen te volgen, kan door de overheid niet fundamenteel worden gereduceerd. Een dergelijke onzekerheid wijkt overigens niet af van de onzekerheid waarmee actoren op een reguliere markt te maken hebben.

Concluderend kan worden gesteld dat, behalve het tegengaan van monopolistische en oligopolistische tendenzen op de hoger-onderwijsmarkt, de twee belangrijkste redenen voor overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs de veronderstelde positieve externe effecten en het veronderstelde 'merit' goed-karakter van hoger onderwijs zijn. Wat deze laatste reden betreft mag overigens worden opgemerkt dat sprake is van een paternalistische opstelling door de overheid. Een reden van een geheel andere aard dan de zojuist genoemde, wordt gevormd door de vaak naar voren gebracht rechtvaardigheidsoverwegingen ('hoger onderwijs voor velen'). Deze reden impliceert een politieke acceptatie van de opvatting dat iedereen, ongeacht zijn of haar financiële positie, hoger onderwijs moet kunnen volgen.

Plan- of marktcoördinatie in het hoger onderwijsbeleid?

Met de constatering dat een zekere mate van overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs te rechtvaardigen is, is nog niets gezegd over de vraag hoe aan de overheidsbemoeienis vorm gegeven kan worden. In principe doemt hier de keuze op tussen plancoördinatie en marktcoördinatie.

Bij plancoördinatie is sprake van beheersing. Beheersing duidt in dit verband zowel op de overtuiging van een actor (in casu: de overheid) bepaalde ontwikkelingen naar eigen wens en inzicht te kunnen besturen, als op het streven van die actor om de gedragsalternatieven van één of meer andere actoren te beïnvloeden in overeenstemming met de doelen van de eerstge-

noemde actor.

Bij marktcoördinatie gaat het om een vrijwillige uitwisseling van prestaties. Een markt is een sociale structuur bestaande uit ruilbetrekkingen. Marktcoördinatie is een sociaal mechanisme dat, door middel van de vrijwillige uitwisseling van prestaties, een niet door één actor ontworpen afstemming tot stand brengt van de interacties en wederzijdse houdingen van individuen, groepen en organisaties.

Plancoördinatie en marktcoördinatie zijn beide gericht op afstemming in sociale systemen, maar tussen plan- en marktcoördinatie bestaan grote verschillen. Gaat het bij marktcoördinatie om een vrijwillige afstemming van de beslissingen en acties van een relatief groot aantal actoren, bij plancoördinatie gaat het om een beheersing door één of enkele actoren. Het accent bij marktcoördinatie ligt op spontane ontwikkelingen en vrijwillige ruilrelaties. Bij plancoördinatie ligt de nadruk op een bewust ontwerp en een gerichte beheersing.

Wat de vormgeving van het overheidsbeleid ten aanzien van het hoger onderwijs betreft, geldt (zoals ten aanzien van zeer veel overheidsbeleid) dat er sprake is van een keuze tussen plancoördinatie en marktcoördinatie. Valt de keuze op plancoördinatie, dan zal worden gegrepen naar instrumenten van regulering en beheersing. Valt de keuze op marktcoördinatie dan zal zoveel als mogelijk worden gestreefd naar de toepassing van een marktconforme aanpak.

Plancoördinatie in het hoger onderwijsbeleid

De overheidsbemoediging met het hoger onderwijs heeft vanaf het begin in het teken gestaan van plancoördinatie. Ondanks een zeker respect voor de autonomie van de instellingen voor hoger onderwijs, heeft de overheid toch altijd gemeend het hoger onderwijssysteem te moeten beheersen. Het meest duidelijk komt de behoefte van de overheid aan planmatige sturing van het hoger onderwijs tot uiting in het, in de loop van de afgelopen decennia ook op dit terrein zo rijk geschaakerd geraakte notabeleid. Met grote regelmaat is het hoger onderwijs, eerst vanuit Den Haag en later vanuit Zoetermeer, overspoeld met nota's, vaak met uiterst prozaïsche titels. Voor al deze nota's geldt een soort vanzelfsprekende onderschrijving van het mechanisme van de plancoördinatie. Sommige nota's zijn er zelfs alleen maar op gericht om een planstelsel of planprocedure op te zetten of in te richten. Het eindrapport van het adviesbureau McKinsey (1971) over een omvangrijke planning in het wetenschappelijke onderwijs en de nota 'Planning voor het Hoger Onderwijs' van de werkgroep Leibbrandt (1975) zijn slechts enkele

voorbeelden van de grote stapel stille getuigen.

De als vanzelfsprekend ervaren keuze voor plancoördinatie heeft in ons land in de jaren zeventig een aantal elkaar snel opvolgende planningsbenaderingen in met name het wetenschappelijk onderwijs opgeleverd, die achteraf, met enig gevoel van relativering, wel als een 'omgekeerde processie van Echternach' zijn aangeduid.

Steeds weer is gepoogd nieuwe planningsvarianten te introduceren, telkens in de hoop dat de nieuwe variant de nadelen van de oudere zou ondervangen. Tot aan de recente harde bezuinigingsingrepen van de kant van de minister, heeft men daarbij getrouw de mode van de planningsliteratuur gevolgd en de planning een steeds flexibeler en communicatiever karakter gegeven. Het resultaat was dat de besturing van het hoger onderwijs aan het eind van de jaren zeventig in handen lag van een nog slechts voor ingewijden begrijpelijk planningsnetwerk, waarin door overleg en onderhandeling tussen ministeriële vertegenwoordigers en instellingsbestuurders werd bepaald hoe de toekomst van het hoger onderwijs er uit moest zien. Toen echter bleek dat het geld op was, was het met de fraaie overleg- en onderhandelingsplanning snel gedaan. Nadat de minister in de operatie 'Taakverdeling en Concentratie' (TVC) de WO-instellingen nog de kans had gegeven zelf de nodige bezuinigingsvoorstellen te formuleren, is daarna duidelijk geworden dat de plancoördinatie in het wetenschappelijk onderwijs een rechtstreekse beheersing door de overheid impliceert.

Het is echter de vraag of de keuze voor plancoördinatie in het hoger onderwijsbeleid wel zo vanzelfsprekend is als kennelijk veelal wordt gedacht. Tegen de opvatting dat plancoördinatie mogelijk en zinvol is, is een tamelijk fundamentele kritiek aan te voeren. Deze kritiek die door Hayek is aangeduid als de kritiek op het constructivisme, raakt de grondvesten van het idee van 'maatschappelijke maakbaarheid'. Omdat de bedoelde kritiek een sterk epistemologisch karakter heeft (en daardoor wellicht niet zo goed past bij de nagestreefde discussie) ga ik er hier verder aan voorbij. Ik wijs er overigens op dat deze kritiek wel van groot belang is wanneer de vraag aan de orde is in hoeverre een sturing van de samenleving door de overheid mogelijk is.

Er zijn, naast de kritiek op het constructivisme, tenminste nog twee redenen te noemen waarom hoger onderwijs en plancoördinatie niet zo goed bij elkaar passen.

De eerste heeft te maken met enkele karakteristieke kenmerken van hoger onderwijssystemen, met name de gefragmenteerde organisatiestructuur en de professionele autonomie. Deze kenmerken geven aan dat

overheidsbestuurders niet of nauwelijks in staat zijn om de specialistische eenheden van hoger-onderwijsinstellingen binnen te dringen. Een beheersing van de activiteiten aan de basis van een hoger-onderwijssysteem is nagenoeg onmogelijk.

Zoals de literatuur met betrekking tot innovaties in hoger-onderwijssystemen laat zien, is het bijzonder moeilijk en vaak ook zeer kostbaar om opgelegde veranderingen in die systemen door te voeren. Vanwege hun typische kenmerken, voortkomend uit het primaat van de kennis, zijn instellingen voor hoger onderwijs zeer goed in staat om van buitenaf geïnitieerde beheersingsstrategieën te negeren. Dat is het privilege van de grote autonomie in het hoger onderwijs. Beleidsvoerders en planners die ertoe overgaan die autonomie aan te tasten, worden niet alleen geconfronteerd met de woede van de academische professionals, maar ondervinden ook dat zij het tegengestelde bereiken van wat zij nastreven. Juist door de vergaande sturingsingrepen neemt de effectiviteit van het systeem af.

Gewoonlijk weinig tevreden over het bestuur

Een tweede reden waarom hoger onderwijs en plancoördinatie niet goed bij elkaar passen hangt samen met de wijze waarop in universiteiten het fundamentele wetenschappelijke onderzoek is georganiseerd. De kracht van de universitaire organisatie van het fundamentele onderzoek schuilt in de mogelijkheid van een symbiotische relatie tussen universitaire instellingen en wetenschappelijke onderzoekers. Onderzoekers voelen zich op de eerste plaats verwant aan hun collega's van de eigen wetenschappelijke discipline. De wetenschappelijke gemeenschap is in hun ogen een disciplinair gedifferentieerde gemeenschap, die gestalte krijgt in nationale en internationale netwerken. Universiteiten functioneren als de thuishavens voor wetenschappelijke onderzoekers. Zij verschaffen hen de mogelijkheid hun disciplinair gerichte activiteiten te ondernemen en ontvangen, wanneer die activiteiten succesvol zijn, daarvoor hun deel van het verworven prestige. De symbiotische relatie tussen onderzoekers en universiteiten is echter gevoelig voor de specifieke omstandigheden aan een universiteit. Aan de Duitse



universiteiten van de tweede helft van de negentiende eeuw zijn die omstandigheden bijzonder stimulerend geweest. Hetzelfde kan worden gezegd voor de huidige Amerikaanse 'research universiteiten'. In beide gevallen blijken de wetenschappelijke activiteiten op het terrein van het fundamentele onderzoek tot opmerkelijke resultaten te leiden.

Of men nu wel of niet de idealen van Von Humboldt onderschrijft, geconstateerd kan worden dat beide genoemde gevallen voorbeelden zijn van situaties waarin wetenschappelijke gemeenschappen zonder inmenging van buitenaf kunnen functioneren. Het zijn in deze situaties de wetenschappelijke gemeenschappen zelf die beoordelen wat valide kennis is. En het zijn de wetenschappelijke gemeenschappen zelf die, op basis van discipline criteria, nieuwe lijnen voor onderzoek uitzetten. Plancoördinatie past niet in dit beeld. Plancoördinatie heeft een negatief effect op de mogelijk symbiotische relatie tussen onderzoekers en universiteiten. Wanneer het fundamentele universitaire onderzoek wordt onderworpen aan plancoördinatie wordt de autoriteit van de wetenschappelijke gemeenschappen aan banden gelegd. Mede via het universitaire beleid worden dan van buitenaf beoordelingscriteria (bijvoorbeeld ten aanzien van de gewenste toepasbaarheid van de onderzoeksresultaten) aan de gemeenschappen opgedrongen en met behulp van de geldbuidel worden onderzoekers op niet zelf gekozen sporen gezet. Het resultaat is de aantasting van de spontane orde in het wetenschappelijke onderzoekssysteem en een mogelijk remmende werking op de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis.

Marktcoördinatie in het hoger onderwijs

Plancoördinatie en hoger onderwijssystemen staan met elkaar op gespannen voet, maar hoe zit dat dan met marktcoördinatie? Is het idee van marktcoördinatie wel een categorie die aansluit bij hoger onderwijssystemen?

Ten aanzien van het hoger onderwijs zijn uiteraard consumenten, producenten en productiefactoren te onderscheiden. Er kan gesproken worden van een vraag naar en een aanbod van onderwijs, van afstudeerenden, van onderzoeksuitkomsten, van dienstverlening en van met name arbeid en kapitaal. Het hangt voor een belangrijk gedeelte van de aard van het overheidsbeleid ten aanzien van het hoger onderwijs af in hoeverre de genoemde markten als coördinatiemechanismen kunnen functioneren. In de meeste Europese landen is in tegenstelling tot de Verenigde Staten, de coördinatiecapaciteit van deze markten tamelijk beperkt.

Het is echter merkwaardig dat, terwijl nagenoeg iedereen het erover eens is dat het functioneren van een hoger onderwijssysteem in grote mate afhankelijk is van de vele beslissingen en acties van over autonomie beschikkende individuen en groepen, in het Europese hoger-onderwijsbeleid zo weinig belangstelling bestaat voor het verschijnsel van de marktcoördinatie. Marktcoördinatie in het hoger onderwijs is een verschijnsel, waarvan wordt gevonden dat het maar beter aan de andere kant van de oceaan kan blijven. Maar zelfs wanneer men geen voorstander is van het Amerikaanse 'smorgasbord van hoger onderwijsinstellingen', moet men toch constateren dat het functioneren van een hoger-onderwijssysteem en een markt op diverse punten parallellen te zien geven.

Zowel in een hoger-onderwijssysteem als voor het principe van de marktcoördinatie geldt bijvoorbeeld het ideaal van een ongelimiteerde en vrijwillige competitie. Op de markt zorgt deze competitie ervoor dat iedere consument en producent steeds weer over de optie beschikt te kiezen uit bestaande of nog te scheppen alternatieven. In een hoger-onderwijssysteem heeft de competitie betrekking op de op basis van argumenten te voeren discussie over ideeën. De grote vijand van de marktcoördinatie is de met dwangmiddelen opererende monopolist. De vijand van de intellectuele discussie is de autoritaire opvatting van de niet tot een debat bereid zijnde specialist. Zowel hoger-onderwijssystemen als markten vertonen daarnaast een overeenkomst ten aanzien van hun fundamenteel open karakter. Het open karakter van het hoger-onderwijssysteem komt onder meer tot uitdrukking in het belang dat wordt gehecht aan het wetenschappelijke forum. Op de markt is het open karakter aan te treffen in het principe van de vrije mededinging. Een andere overeenkomst tussen hoger onderwijs en marktcoördinatie betreft het belang dat in beide systemen wordt gehecht aan creativiteit en originaliteit. In een hoger-onderwijssysteem is de uiteindelijke beloning de erkenning door collega's en studenten. Op de markt is de beloning de gunst van de consumenten.

De overeenkomsten tussen het functioneren van hoger-onderwijssystemen en het principe van de marktcoördinatie zouden nog verder kunnen worden verkend. Het doel is hier echter slechts te onderstrepen dat de geringe aandacht in het hoger-onderwijsbeleid voor het mechanisme van de marktcoördinatie niet vanzelfsprekend is. Misschien is er, zoals Stigler opmerkt, bij intellectuelen sprake van een fundamentele afkeer van de markt als mechanisme voor maatschappelijke afstemming. Hoe dit ook zij, door beleidsvoerders ten aanzien van het hoger onderwijs wordt vaak niet onderkend dat de specifieke aard van een hoger-

onderwijssysteem wel eens zou kunnen impliceren dat een opgelegde sturing de aanwezige ordening slechts vernietigt en dat een marktconforme coördinatie een serieus alternatief is voor de juist in het hoger onderwijs weinig aantrekkelijk plancoördinatie.

Slot

Enige tijd geleden is in het Nederlandse hoger-onderwijsbeleid – wat wordt aangeduid als – een nieuwe besturingsfilosofie gelanceerd. In de beleidsnota 'Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit' (HOAK) wordt geconstateerd dat het hoger-onderwijsstelsel flexibeler en slagvaardiger zou moeten aansluiten bij nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. De variëteit in het hoger-onderwijssysteem zou moeten toenemen en een belangrijke mogelijkheid om dit te bewerkstelligen is een vergroting van de autonomie van de instellingen voor hoger onderwijs, als dus de HOAK-nota.

Geconstateerd kan worden dat de door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen voorgestelde nieuwe besturingsfilosofie weliswaar aanzienlijk minder dirigistisch is dan de besturingsaanpak die tot nu toe ten aanzien van het hoger onderwijs werd gehanteerd, maar dat ook onder het HOAK-regime nog steeds het idee van plancoördinatie op de voorgrond staat. Het aangekondigde streven naar een 'zoveel mogelijk zelfregulerend systeem van hoger onderwijs' impliceert kennelijk niet het onderschrijven van het belang van de spontane sociale orde en de acceptatie van het mechanisme van de marktcoördinatie.

De nieuwe besturingsfilosofie ten aanzien van het hoger onderwijs is inmiddels uitgewerkt in de richting van de communicatieve planningsbenadering, die ook al in de jaren zeventig de inspiratiebron vormde voor de toenmalige overlegstructuur. In het onlangs gepubliceerde 'Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan' (HOOP) wordt een lans gebroken voor planning door middel van overtuiging en dialoog. Met alle waardering die men voor deze poging moet hebben en met erkenning van de hier en daar in het HOOP genoemde nagestreefde vergroting van de invloed van de marktcoördinatie, moet toch ook worden geconstateerd dat de voorgestelde planningsbenadering nog steeds een beheersingsstrategie is. Het gaat – om in HOOP-terminen te spreken – om een 'globale' en 'repressieve' overheidssturing, waarbij de 'aangrijpingspunten voor de beïnvloeding op een niet te laag niveau worden gezocht.

Het meest duidelijk komt het streven naar beheersing tot uiting in het belang dat wordt gehecht aan 'output-sturing' en 'prestatie-indicatoren'. De hoger-onderwijsinstellingen krijgen weliswaar een grotere vrijheid om hun eigen zaken te regelen, maar tegelijkertijd

worden de uitkomsten van hun activiteiten nauwkeuriger dan voorheen bezien en beoordeeld. De mogelijkheid om van de toegenomen autonomie gebruik te maken, wordt afhankelijk van de prestaties die met behulp van die autonomie worden geleverd. De keuze voor 'output-sturing' impliceert zodoende weliswaar een meer globale, maar niet zonder meer een minder omvangrijke overheidssturing.

Voor de opstellers van de HOOP-nota is het vanzelfsprekend dat 'aan de overheid een beperkte reeks van bevoegdheden ter beïnvloeding van onderwijs en onderzoek is toegekend'. De vraag is natuurlijk hoe aan die bevoegdheden wordt vormgegeven. De vraag is, met andere woorden, hoe men zich in het hoger-onderwijsbeleid opstelt ten aanzien van de keuze tussen plan- en marktcoördinatie.

In het HOOP valt de keuze uiteindelijk toch weer op plancoördinatie. Laat ik dit met twee voorbeelde toelichten: ten eerste het in het HOOP voorgestelde missiebudget. Het missiebudget is een bekostigingscategorie die erop is gericht de hoger-onderwijsinstellingen in staat te stellen een strategisch beleid te ontwikkelen. Vanuit het perspectief van marktcoördinatie is dit een zinvolle gedachte. Het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen meent echter gedetailleerd te moeten regelen hoe de beschikbaarstelling van het missiebudget zal plaatsvinden, hetgeen een keuze voor plancoördinatie impliceert. Het tweede voorbeeld betreft het geïntroduceerde onderwijsvouchermodel. Deze onderwijsbekostigingssystematiek wordt zeker gekenmerkt door marktconforme elementen, maar van een echte marktcoördinatie is geen sprake. In het voorgestelde model houdt de overheid het alleenrecht ten aanzien van de prijsstelling van het onderwijs en wordt de, voor marktcoördinatie zo cruciale, consumentensouvereiniteit niet gehonoreerd.

HOAK en HOOP zijn belangrijke stappen op de weg van plan- naar marktcoördinatie. De nieuwe besturingsfilosofie erkent de noodzaak van een grotere afstandelijkheid in het overheidsbeleid ten aanzien van het hoger onderwijs, maar het accent ligt nog steeds op plancoördinatie. In HOAK en HOOP wordt onvoldoende gerealiseerd dat elke poging om maatschappelijke problemen op te lossen erbij gebaat is wanneer we ons niet verlaten op te toepassing van de kennis van enkelen, maar wanneer we de vele ervaringen en inzichten die de basis van elke spontane sociale orde vormen, weten aan te wenden. Dit geldt zeker voor een beleidsterrein als het hoger onderwijs, waar de intellectuele vrijheid de meest fundamentele waarde is en waar de vrije menselijke interactie als principiële basis dient voor het streven naar kennisvergroting en kennisoverdracht.