

Over de betekenis van de dichotomie plan/markt voor het hoger onderwijs-beleid

Een reactie op de Twentse oratie van F.A. van Vught uit 1987¹

Dr. F.J.H. Mertens
Drs. C.M.M. Paardekooper
Drs. F.J. de Vijlder²

¹ Dit artikel is een bewerking van de bijdrage die de auteurs hebben geleverd aan de CSHOB-studiedag Laissez-faire in het Hoger Onderwijs - Utrecht, 23 september 1988.

² De auteurs zijn werkzaam bij de directie Beleidsinstrumentatie van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

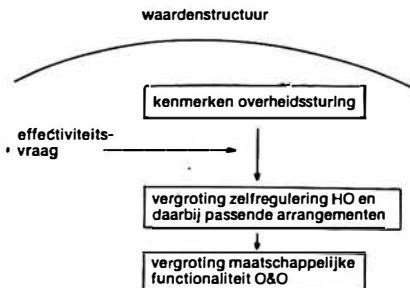
Hoe te beginnen aan een commentaar op Van Vught's beschouwing over plan- en marktcoördinatie. Het eerste probleem is dat van de selectie: het verhaal is zo breed van strekking dat het onmogelijk is om op alles wat in hoofd- en bijzinnen wordt beweerd, in te gaan.

Bovendien reageren wij niet als voltijdse wetenschapsbeoefenaren, maar vanuit de achtergrond van beleidsontwikkelaars en daardoor denken we niet overal wat van te weten. Of is dat valse bescheidenheid? Of een uitdrukking van teveel eerbied voor de wetenschap?

Een laatste probleem. We behoren tot de categorie aangeklaagden. Van de ook door Van Vught aangehaalde Mannheim (Mannheim, 1936) weten we dat de positie, in sociologische zin, van invloed is op dat wat men vindt. We hebben echter genoeg tijd gehad om de emoties, die de beschouwing heeft opgeworpen, te overwinnen.

Besturing en context

In de afgelopen jaren zijn nieuwe concepties voor de sturing van het hoger onderwijs ontwikkeld. Door de minister van O&W wordt getracht die concepties te vertalen in nieuwe bestuurlijke gedragspatronen (voor een overzicht zie b.v. Bormans en Mertens, 1988). Die ontwikkeling is niet af. Eindvormen zijn er niet. Alleen tussenstadia kunnen zichtbaar



Schema 1: Context voor besturingsmodificaties Hoger Onderwijs

worden gemaakt. Besturingsmodificaties worden ontwikkeld en gevormd in een context welke hieronder schematisch is weergegeven.

Het ontwikkelen van een uitgebalanceerde besturingsconceptie, die gebaseerd is op nog steeds dominante waarden (b.v. recht op onderwijs voor velen, overheid kent zichzelf een verantwoordelijkheid toe in het doen voortbestaan van goed onderwijs en onderzoek), is op zichzelf genomen al een moeilijke opgave. De weg van conceptie naar handelen, van beleid als idee naar innovatie en implementatie, brengt zijn eigen problemen met zich mee. Problemen die samenhangen met de (politieke, bestuurlijke e.a.) contexten waarbinnen handelende actoren trachten hun doeleinden na te streven.

Uit beschikbare literatuur en empirie blijkt dat innovatie en verandering maar beperkt zijn te sturen. Het complexe maatschappelijke actorspel kenmerkt zich immers door onzekerheden en patronen van samenwerking en confrontatie, die de uitkomsten van veranderingsprocessen in belangrijke mate determineren. De organisatiekundige Mintzberg verbindt hieraan voor het strategisch handelen de volgende stelling:

'But to manage strategy is frequently to manage change – to recognise when shifts of a strategic nature are possible, desirable and/or necessary, and then to act' (Mintzberg, 1986, p. 661).

Wij willen in het navolgende proberen om, via een kritische beschouwing van de oratie van Van Vught (1987), een voorlopige stand van zaken op te maken ten aanzien van drie probleemvelden:

– de samenhang tussen kennisontwikkeling,

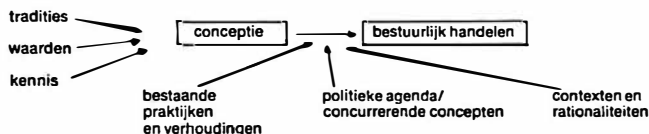
handelingsconcepties en coördinatie-mechanismen als plan en markt;

- de betekenis hiervan voor sturing van het hoger onderwijs;
- meer in het bijzonder: de vraag naar factoren en omstandigheden die het succes van op innovatie gerichte veranderingstrategieën kunnen bevorderen.

Kennis en maatschappelijke interventie

'Ieder zingt zijn eigen lied' over de falende staat schreef de socioloog J. van Doorn in 1984: de econoom, de staatsrechtsgeleerde, de bestuurskundige, de sociaal-democraat, de liberaal enz. (Van Doorn, 1984). Deze vloedgolf van uitingen toont dat het concept 'staat' ter discussie is gesteld. De maatschappelijke kritiek, hoe verschillend naar aard, invloed en toonzetting, is zich gaan richten op de staat zelve, haar functies, haar functioneren, haar ambities en haar grenzen.

In deze vloedgolf van publikaties en kritieken, die – daarover kan geen misverstand bestaan – indiceren dat er van alles mis is met het optreden van de overheidsorganen alsmede met de geleverde beleidsprestaties, worden concepten die lange tijd richting hebben gegeven aan het handelen van het openbaar bestuur meegeleurd. Het meest prominente concept dat in maatschappelijk aanzien is gedaald is dat van de 'planning'. In het thans hegemoniaal geworden 'markt'-concept centraal komen te staan. Dit begrip wordt omringd door, en is theoretisch, ideologisch en politiek verbonden met concepten als 'deregulering', 'privatisering', 'ontbureaucratisering'. Al deze begrippen verwijzen naar hetzelfde fenomeen: staat en politiek



Schema 2: Context voor het handelen

'In ons bij wijlen vlakke bestaan was de oratie van Frans een gebeurtenis. Slecht weer die dag. Zware regens. Politieke spanning. De minister zat midden in zijn studiefinancieringscrisis. Bijna Kerstmis; vroeg donker. Op naar het oosten.

De zaal stroomde goed vol. Iedereen verwachtte kennelijk wat. Frans tegen de rest van de wereld (of zoiets); dat zien mensen graag. Het herstel psychische evenwichten.

Moderne oratie: enkele lichtbeelden. Had- den technisch gesproken beter gekund, maar toch. Extra stemming. Frans stelt niet teleur. Licht brutaal, strijdvlug, historisch en comparatief. theoretisch, praktisch en onder verwijzing naar veel grote namen legt hij uit dat het met het overheidsbeleid voor het hoger onderwijs toch niet goed komt. De indruk wordt gewekt een nieuw spoor gevonden te hebben – maar Frans toont aan – dat het nog steeds in het oude karrespoor zit. Het amuseert de zaal. Frans schroomt niet de studiefinancieringscrisis even – in een bijzinnetje – te vermelden als voorbeeld van overheidsonvermogen. Dat gaat er in! Hij suggereert dat vanwege het bestaan van "planningdisasters" – daar is een boek over – er beter maar helemaal niet gepland kan worden. Vliegcrampen en niet meer vliegen? Ik kan mijn oren niet geloven. Ik ben op een universiteit. Dit is wetenschap en toch een vlot betoeg. De zaal raakt meer ontspannen. Bekenden zoeken oogcontact met mij. Want Frans heeft allang aangetoond dat al die dingen waarvan verondersteld wordt dat ze mij dierbaar zijn, ondanks de schijn van het tegendeel, niet deugen. Oude karresporen! De overheid staat in deze zaal niet meer op winst – als het al geen verlies is.

In de rij voor de persoonlijke gelukwens verwachten de omstanders dat ik er wat over zeg. Daar zal je wel niet van terug hebben! Merkwaardige processen. Wat aanspreekt is waar de spreker tegen is; wat de spreker voorstelt doet er niet zoveel toe. Over een ding ben ik heel tevreden; ik heb voor Frans een CD-tje gekocht van Tom Waits met de passende titel "Franks Wild Years" – een "operachi romantico in two acts". Subtels als "you're innocent when you dream".

Uit: persoonlijk dagboek
aantekening 1987.

zijn in samenspraak met maatschappelijke organisaties de bestuurlijke relatiepatronen tussen staat en samenleving, en daarmee ook binnen de staat en binnen de samenleving aan het herdefiniëren.

Ook 'laissez faire' moet binnen deze context worden begrepen. De Amsterdamse econoom De Beus beschrijft 'laissez faire' als een opzettelijke neutraliteit en passiviteit van de overheid in kwesties met betrekking tot maatschappelijke gelijkheid, die wat hem betreft mag worden opgevat als een beleidsreactie van de overheid op differentiatieprocessen die zich in de samenleving voltrekken (De Beus, 1986).

Van Vught heeft zich in zijn Twentse oratie mee laten nemen in de vloedstroom van kritiek op staat en planning. Na jarenlang een voor-aanstaand beschrijver en analist te zijn geweest van het moderne planningsdenken, ontpopt hij zich nu als de propagandist van het spel der vrije maatschappelijke krachten. Zijn domein is het hoger onderwijs. Zijn streven is, ex cathedra, steun te krijgen voor de stelling dat het functioneren van een hoger onderwijssysteem en de werking van een markt opmerkelijke parallellen te zien geven en dat deze analogie gevolgen moet hebben voor de sturing van het systeem.

Ter onderbouwing van deze stelling bewandelt hij een lange weg. Zijn eerste stap is het falen van de overheidsplanning, in elk geval met betrekking tot het hoger onderwijs, aan te tonen. Van Vught schrikt er niet voor terug de stijlfiguur van de karikatuur te gebruiken om te laten zien hoe onnodig en inefficiënt door de jaren heen de overheidsbemoeienis is geweest. Zelfs oud-partijleider Chroesjtsjow wordt er met de haren bij gesleept om te illustreren dat aanhangers van plancoördinatie niet al te veel verwachtingen mogen hebben bij 'incentive-sturing en prestatie-meting' (p. 33). Bij lezing van deze passage in de oratie moesten wij aan een heel ander voorbeeld denken. Dat van de lancering van de Sputnik en de reacties die dat teweeg bracht bij de Amerikaanse overheden om gerichte programma's te starten teneinde in het land van de marktcoördinatie niet achterop te raken bij het land waarin de plancoördinatie tot katechismus is verworpen.

Niet alleen het planningsdenken, en de daarmee in verband gebrachte maakbaarheidsfilosofie, wordt onder vuur genomen. Van Vught gaat nog een stap verder. Hij wil ons laten zien, dat zijn stellingname tegen planning en overheidsinterventie én daarmee zijn pleidooi voor marktcoördinatie een evolutionair epistemologische fundering heeft. Van Vught: 'Onze kennis van de sociale werkelijkheid is, zoals al onze kennis, gekleurd door onze eigen ontwikkeling en omstandigheden. Hierdoor kan nimmer de conclusie gelden dat wij over de inzichten beschikken die een gegarandeerd succesvol ingrijpen in de werkelijkheid mogelijk maken' (p. 12, 13).

Het is de moeite waard wat langer stil te staan bij deze ook voor ons betoog belangwekkende conclusie. Van Vught stelt dat een evolutionair epistemologische stellingname noopt tot bescheidenheid ten aanzien van het streven om sociale systemen en processen te besturen (p. 13). Tegelijkertijd laat hij weten dat er vanuit kan worden gegaan, dat er een zekere overeenstemming bestaat tussen de verworven menselijke inzichten en ervaringen en de werkelijkheid. Zijn argument hiervoor: 'Zonder zo'n overeenstemming zou de menselijke soort vermoedelijk niet hebben overleefd'.

Zonder ons zelf tot deelnemers te maken van het epistemologische debat – daarvoor ontbreekt ons de nodige deskundigheid – moet het ons wel van het hart dat Van Vught weinig moeite doet zijn positie te onderbouwen. Interessant zou zijn geweest als Van Vught op grond van zijn 'partiële' overeenstemmingstheze was ingegaan op de condities waaronder overeenstemming tussen menselijke inzichten en werkelijkheid kan worden bereikt. Daarbij ware het b.v. op zijn plaats geweest hoe hij aankijkt tegen processen van betekenisvolle interacties en communicaties waarbinnen een werkelijkheidsbegrip tot stand wordt gebracht. En welke rol menselijke ervaringen (geconstrueerde) theorieën daarin spelen. Onderbouwing en uitwerking van deze 'overeenstemmings-these' is met name nodig om uitspraken te kunnen doen over de vraag in hoeverre maatschappelijk handelingsstrategieën kunnen worden gebaseerd op 'objectieve' ken-

nis. (Zie ook Van Vught's Leidse oratie uit 1985). Om het wat preciezer te formuleren: als 'ervaring' een toetssteen vormt voor de referentie en co-referentie van theorieën – waarmee is geïmpliceerd dat theorieën niet willekeurig kunnen worden geconstrueerd – kan men op zoek gaan naar invarianties in maatschappelijke structuren en handelingspraktijken. Deze invarianties vormen, aldus de Amsterdamse socioloog Bader, 'de basis voor objectiviteit en intersubjectiviteit van ervaringskeuzen en alledaagse sociale taal ('gevangenis', 'staat', 'prijs' etc.). Sociaal-wetenschappelijke theorieën refereren en corefereren als ze identieke ervaringskeuzen verschillend interpreteren. (Bader, 1988, p. 141). Daarmee is niet beweerd dat wetenschappelijke voorspellingen mogelijk zijn. Evenmin is hiermee geïndiceerd dat er sprake zou zijn van een causaal verband tussen kennis(-ontwikkeling) en (succesvolle) maatschappelijke handelingsstrategieën.

Wat we wél op grond van deze argumentatie willen beweren, is dat kennis, met name wetenschappelijke gegeneerde kennis, een belangrijke bron én referentiepunt is voor beleidsmakers ten behoeve van het ontwikkelen en toetsen van handelingsstrategieën, waarvan planning onderdeel uitmaakt.

Op het gevaar af nu een te grote sprong te maken naar onze beleidspraktijk willen wij hier een stelling poneren. Het in het HOOP uitgedragen idee gemeenschappelijke referentiekaders te ontwikkelen om 'gedeeld begrip' tot stand te brengen is een poging om de uiteenlopende (vaak theoretisch gefundeerde) vertogen over staat en ontwikkeling van het hoger onderwijs met elkaar te confronteren. Daarbij is verondersteld dat ze kunnen refereren en corefereren omdat ze min of meer identieke ervaringskeuzen verschillend interpreteren. Om de dialoog over concurrerende referentiekaders vruchtbaar te laten zijn, kan empirisch onderzoek, dat is gericht op het 'blootleggen' van die ervaringskeuzen, nuttig, om niet te zeggen, nodig zijn. Onderzoek kan immers een bijdrage leveren aan het verkrijgen van meer inzicht in de relatie tussen theorieën en handelingsconcepties én (in)varianties in de werkelijkheid.

Van Vught verbindt nogal verstrekkende con-

clusies voor het maatschappelijk handelen aan zijn epistemologische stellingname. Het handelen gericht op sturing van maatschappelijke processen moet zich kenmerken door bescheidenheid en terughoudendheid. In de uitwerking, die hij hieraan geeft, richt hij zich voornamelijk tot de 'constructivistische' en sturende overheid. Deze intervineert in systemen en processen en raakt daarmee posities en belangen van personen en organisaties. De interventies van non-gouvernementele organisaties in maatschappelijke systemen en processen problematiseert hij niet. Dat is op zijn minst om twee redenen jammer:

1. De 'constructivistische' positie is niet alleen van toepassing op de staat.
2. Historisch bezien is een van de redenen voor de opkomst van de interventiestaat gelegen in het doorbreken van monopolies van groepen en organisaties die op weinig controleerbare wijze de samenleving stuurden en heel wat 'disasters' hebben veroorzaakt voor mens en natuur.

Wij gaan er vanuit dat ingrepen in de sociale werkelijkheid niet van vandaag of gisteren zijn, maar een structuurkenmerk is van samenlevingen waarin mensen via coöperatie en concurrentie zich trachten een bestaan te verwerven. Beheersingsstrategieën, waarvan planning een van de meer moderne varianten is, zijn derhalve onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van maatschappijen. Wij zijn van oordeel dat, juist vanwege de evolutionaire epistemologische stellingname, Van Vught een meer algemene beschouwing ten beste had moeten geven over de relatie tussen kennis (van de werkelijkheid) en interventiegedrag van individuen en organisaties. Dat zou wellicht ook enige nuancering kunnen brengen in zijn denken over staat en planning.

Van Vught heeft echter voor een andere weg gekozen. Hij zoekt een uitweg in 'de evolutionaire ontwikkeling van zichzelf organiserende systemen'. Overheidsinterventie past niet binnen dat perspectief. Het probleem van kennis en macht en daaraan ten grondslag liggende behoeften en belangen in maatschappelijke systemen laat hij liggen, en daarmee ook vragen over gelijkheid en ongelijkheid, over

verspilling en vernietiging.

Van Vught verkiest 'een spontane sociale orde' waarin de grote gevoelheid kennis versnipperd is over een groot aantal actoren. Die kennis wordt op een zodanige wijze gehanteerd dat er een afstemming kan ontstaan van individuele beslissingen en acties en wel zodanig dat individu en samenleving daarbij gebaat zijn. In feite definieert Van Vught hiermee de problematische relatie tussen kennis, planning en sturing weg.

Dit lijkt ons een uitzichtloze weg voor een samenleving die ten behoeve van haar voortbestaan afhankelijk is van kennisontwikkeling en van het op een verantwoorde manier aanwenden ervan. Van Vught die van mening is dat de planningstheorie 'een lesje in bescheidenheid' verdient, komt hier, aldus de socioloog Adriaansen, zelf in de buurt van de onbescheidenheid: 'de onbescheidenheid namelijk van het liberale godsbewijs' (Adriaansen, 1988, p. 136).

De tijd lijkt ons langzamerhand rijp om serieuze beschouwingen te houden over de beperkingen en gevaren die schuil gaan achter het anti-maakbaarheidsdenken. Daarbij laten we in het midden hoe binnen een samenleving het arrangement tussen staat en maatschappij vorm dient te krijgen.

De spontane sociale orde en het leervermogen van actoren

Van Vught heeft vanzelfsprekend gelijk, als hij stelt dat de complexe sociale orde niet het product is van één almachtige ontwerper. Hij maakt zich echter vervolgs bijna ongrijpbaar als hij stelt dat 'een complexe sociale orde veel-er een zichzelf organiserend systeem is dat zich op evolutionaire wijze ontwikkelt' (p. 16). Even later komt hij op de proppen met het fenomeen van de 'spontane sociale orde'. Even lijkt het er op dat sociale systemen handelingsmogelijkheden hebben, waarin voor doelgericht optredende, soms samenwerkende, soms strijdende actoren geen plaats meer is. Maar dit beeld wordt gelukkig snel gecorrigeerd. 'Een spontane orde is het resultaat van menselijk handelen, maar niet van menselijk ontwerp'.

Wat dan volgt is een uiterst willekeurig, weinig

empirisch en a-historisch betoog over een subjectief rationele actor in een spontane sociale orde, waarin het mechanisme van de 'invisible hand' zijn werk doet.

Doordat Van Vught zijn redenering niet verbijzondert naar een historische maatschappijfunctie, komen we niets te weten over het functioneren van een (spontane) sociale orde. Hoe staat het b.v. met de actoren die geen toegang hebben tot de besluitvormingsprocessen binnen een bepaalde orde? Hoe te verklaren dat sommige actoren over veel meer informatie (kennis!) beschikken dan andere? Hoe te begrijpen dat tal van (spontane) sociale ordes worden getypeerd als onderdrukkend e.d.? Hoe te verklaren dat spontane ordes hun cohesie ontlenen aan regels en artefacten die veelal geconstrueerd zijn?

Het is in dit verband instructief om te weten dat Mandeville, die aldus Van Vught als eerste de idee van de spontane sociale orde onder woorden heeft gebracht, nogal wat politieke beheersingsmechanismen nodig achtte om de spontane orde in stand te houden: de massa's moeten in toom worden gehouden, omdat anders de bezittingen van de welgestelden niet veilig zouden zijn. Ook de door Van Vught aangevoerd achttiende eeuwse Schotse econoom Adam Smith zag reeds dat de spontane orde met als karakteristiek mechanisme 'the invisible hand' slechts in stand kan worden gehouden door een omvangrijk justitie- en politie-apparaat. Naast de onzichtbare hand bestaat er echter aldus de Amerikaanse filosoof en ecooloog Ophuls ook nog zoiets als de 'onzichtbare voet' (ontleend aan Achterhuis 1988, p. 218).

Overigens Mandeville zag dat de spontane sociale orde zijn grenzen heeft, ook voor degenen die er in beginsel baat bij hebben. Tegen de mensen die klaagden over smerigheid en vuil in het Londen van zijn tijd voerde hij aan dat deze dingen rechtsstreeks voortkomen uit het productiesysteem dat steeds meer welvaar produceert. Met nauwelijks verholten ironie parafraseert Achterhuis Mandeville. 'Als mensen dit beseffen, zullen ze de vervuiling juist moeten toejuichen, zullen ze, als ze ook maar enigszins om de voorspoed van Londen bekommeren, "nauwelijks ooit wensen haar straten minder vuil te zien"' (Achterhuis, p. 235).

Onze conclusie is tweërlei. De relatie tussen kennis en aanwending ervan via vormen van interventie en sturing ten behoeve van het voortbestaan van mens en natuur, is een maatschappelijk vraagstuk, dat zich met behulp van het construct 'de spontane sociale orde' niet goed laat oplossen. De maatschappijwetenschappen hebben ons rijkere en zinvollere concepten verschaft om meer te begrijpen van maatschappelijke processen en systemen.

Onze tweede conclusie is, dat gegeven de beperkte kenbaarheid van de werkelijkheid en daarmee direct samenhangend de concurrerende geldingheidsaanspraken ten dien aanzien, het vraagstuk van planning en sturing een *pragmatische* in plaats van een ideologische aanpak behoeft. Naast eisen die zijn te stellen aan het debat over planning en sturing, op het niveau van de culturele en politieke openbaarheid, betekent deze aanpak dat planning en sturing in elk geval aan twee voorwaarden moeten voldoen:

- planning en sturing moeten aansluiten bij de structuurkenmerken van het object van planning en sturing. Dit stelt zowel eisen aan actoren die zich binnen een bepaald deelsysteem - een bepaalde sociale orde zo men wil - bevinden, als aan actoren die er van buitenaf invloed op uitoefenen (zelfsturing en externe sturing);
- planning en sturing moeten rekening houden met eerdere ervaringen en lessen. De handelende actor moet bereid zijn en de mogelijkheden hebben om te leren.

De eerste voorwaarde komt in de volgende paragraaf aan de orde. Hier willen we de tweede voorwaarde behandelen. De Leidse politiek-filosoof Van Gunsteren heeft in de bekende bundel 'Het schip van staat' een artikel geschreven onder de titel 'Het leervermogen van de overheid' (Van Gunsteren, 1980, p. 53 e.v.). Qua probleemstelling sluit dit onderwerp aan bij Van Vught's beschouwing over zelfregulerende systemen. Van Gunsteren's aanpak lijkt echter qua analyse-instrumentarium betere aangrijpingspunten te geven om inzicht te krijgen in het overheids hoger onderwijsbeleid. In tegenstelling tot Van Vught maakt hij van zelfregulering geen mythe. Hij onderscheidt een tweetal leerprocessen: 'leren door analyse en instructie' (A/I) en 'leren door variëteit en

selectie' (V/S). Het eerste leerproces A/I is een andere aanduiding voor het fenomeen dat achter planning schuil gaat: rationele beleids- en besluitvorming. Het tweede leerproces V/S kenmerkt zich door het genereren en vervolgens uitproberen van een variëteit van alternatieve structuren en handelingswijzen. De meest geschikte structuren en handelingsstructuren worden vervolgens uitgeleerd. Voor de overheid is een belangrijke taak weggelegd om de voorwaarden voor het optreden van V/S-processen te scheppen en in stand te houden. Welke die voorwaarden zijn, is aan tijd en plaats gebonden. Vroeger werd, aldus Van Gunsteren, vooral gedacht aan de klassieke grondrechten, terwijl er tegenwoordig genuanceerder over gedacht wordt. Sommige alternatieve structuren en handelingsalternatieven kunnen maar beter niet worden gegenereerd, wil de samenleving overleven. Omstreden voorbeelden zijn: kernenergie en milieuvervuiling veroorzakende industrieën. Het verbieden hiervan is een bespreekbare optie. Kernvraag is waar beperkingen in de variëteit aan te leggen op grond van welke argumenten en met behulp van welke besluitvormingsprocessen.

Van Gunsteren laat vervolgens zien dat het onjuist is V/S-processen te identificeren met markten en A/I-processen met de overheid. Variëteit wordt vaak langs de weg van A/I-processen geproduceerd. Het is evenzeer onjuist de twee processen als antipoden te beschouwen. Beide hebben hun tekorten.

Om meer inzicht te krijgen in achtergronden en effectiviteit van de beleidsprogramma's en strategieën van de Nederlandse minister van O&W is het belangrijk de discussie hierover niet te voeren met het binaire begrippenpaar plan en marktcoördinatie. Nagegaan moet worden waarom en hoe de minister (de regering) andere accenten legt, b.v. door te kiezen voor een tussenvorm tussen V/S en A/I of door ze op een andere wijze aan elkaar te koppelen. Daarbij ware in de beschouwing te betrekken de specifieke structuurkenmerken van het hoger onderwijsstelsel, maar ook de specifieke voorwaarden waaronder de overheid zelf moet optreden. Van Gunsteren vat het zelf als volgt samen: 'Onderzoek naar condities van succes en stagnatie van arrangementen in de gemeng-

de sector is nodig: onder welke voorwaarden neemt het leervermogen van de diverse actoren toe of af?' (p. 66).

Om een voorbeeld te geven. In het overheidsbeleid is de laatste jaren nadruk komen te liggen op het zichtbaar maken van het presterend vermogen van organisaties en instellingen binnen de verschillende zorgsystemen, maar ook op de beleidsprestaties van de overheid zelf. Daarop betrekking hebbende empirie is behulpzaam om actoren te kunnen laten leren van hun eigen optreden en prestaties.

Dit type vraagstelling en onderzoeksprogramma maakt de weg vrij voor een daadwerkelijke analyse van de verandering in het hoger onderwijs. Ze blokkeert tautologische vraagstellingen waarin Van Vught nogal eens verstrikt raakt. Deze vraagstelling doet ook meer recht aan het adjectief 'evolutionair' dat Van Vught zelf graag gebruikt.

Hoger onderwijs en passende coördinatiemechanismen

'Als iets kenmerkend is voor hoger onderwijs-systemen, dan is het het omgaan met kennis', aldus Van Vught. Deze fundamentele eigenschap brengt, zo vervolgt hij, enkele andere kenmerken met zich mee, die sedert de middeleeuwen niet veranderd zouden zijn. Eén daarvan, die van betekenis is in het kader van een discussie over vormen van plan- en marktcoördinatie, is de tamelijk diffuse beslissingsstructuur. 'Een instelling voor hoger onderwijs neigt (-) naar een federaal stelsel waarin discipline-eenheden opereren als kleine soevereine staatjes'. Deze uitspraak brengt Van Vught op de bewering dat de historische taaierheid van hoger onderwijsinstellingen het gevolg is van een groot organisatorisch aanpassingsvermogen, dat op zich samenhangt met de grote organisatorische differentiatie en de ver doorgevoerde professionele autonomie die het hoger onderwijs kenmerken. En dan komt het: 'De spontane sociale orde in hoger onderwijs-systemen is vooralsnog zeer vitaal gebleken' (21, 22).

Met deze bewering zijn we terecht gekomen bij het tweede probleemveld: de betekenis van structuurkenmerken voor een systeem voor de

wijze van sturing.

De vraag is of het functioneren van hoger onderwijssystemen en de werking van de markt op diverse punten inderdaad karakteristieke parallellen geeft te zien?

In het betoog van Van Vught is niet altijd even duidelijk of we te maken hebben met een normatieve bewering dan wel met een beschrijving van een empirische situatie. Heel frappant doet zich dit voor daar waar hij ingaat op de analogie tussen de werking van markten en het ideaal van een 'ongelimiteerde en vrijwillige competitie' als principe voor het hoger onderwijs. Dit deel van het betoog lijkt sterk op wat wel 'Behauptungswissenschaft' wordt genoemd, die voornamelijk bestaat uit tautologische beweringen.

Op het niveau van de wenselijkheden kunnen we het gauw eens worden. Waar het evenwel gaat om de feitelijke werking van bijvoorbeeld de reguliere mechanismen in het wetenschapssysteem kan niet worden volstaan met een verwijzing naar de forumopvattingen van A.D. de Groot (1982). Met respect voor zijn forumopvatting, het is en blijft een omschrijving van een wenselijkheid. 'Zo zou het eigenlijk behoren te gaan', hoor je de rationalist en psycholoog A.D. de Groot bij voortduring tussen de regels door verzuchten. Maar zo gaat het niet, althans niet vanzelfsprekend. En waarom niet? Omdat, en de sociologie heeft dat duidelijk gemaakt, in de wetenschapsbeoefening, opgevat als sociaal systeem, mechanismen werkzaam zijn die de onbevangen beoordeling, de vrije uitwisseling, de toegang tot de literatuur minder vanzelfsprekend maken. Dat behoort in de wetenschapssociologie tot de 'body of knowledge' zoals, dat sinds het werk van Robert Merton (1942) tot ontwikkeling is gekomen. Sedertdien heeft met name M.J. Mulkaay zeer overtuigende bijdragen hieraan geleverd. (Mulkaay, 1972, 1977). Deze vormen van 'marktimperfectie' hebben weinig of niets van doen met plancoördinatie of staatsregulering, maar met de werking van sociale systemen, hoe spontaan ook ontstaan. Ook bedoelen we hier niet te zeggen dat deze imperfecties door staatsregulering kunnen worden weggewerkt, maar wel dat het 'Forum' best af en toe een handje kan worden geholpen. Het is dan ook niet zo vreemd dat in de landen waar Van

Vught graag naar verwijst instituties door de overheid worden onderhouden, die een functie vervullen in het stimuleren van het forum.

Keren we van het voorbeeld terug naar het algemene vraagstuk van coördinatie- c.q. sturingsmechanismen die passend zijn bij de kenmerken hoger onderwijsinstellingen. Universiteiten worden in de literatuur getypeerd als 'losjes gekoppelde systemen' met een 'meritocratische machtsconfiguratie' (Mintzberg) en een beslissingssituatie die wordt getypeerd als een 'georganiseerde anarchie'.

Door universiteiten te beschouwen als 'losjes gekoppelde eenheden', komt de aandacht te liggen op de aard en de werking van de koppelingen tussen universiteiten c.q. onderdelen ervan binnen een netwerk. Die koppelingen kennen aspecten als financiering, planning, prestige, rechtsregels, maar ook wijze van overdracht van opbrengsten e.d. Vanuit een sturingsoptiek bezien is een van de voordelen van relatief los gekoppelde eenheden is dat die eenheden zichzelf gaan evalueren, bijsturen en op orde brengen mits ze vanuit andere eenheden, binnen en buiten de universiteit, onder druk worden gezet. Bestuursopgaven, vakgroepen en instituten zijn doorgaans redelijk in staat zich in te stellen op voor hun relevante aspecten van hun omgeving en zich zo nodig aan te passen aan veranderende omstandigheden. Bestuurders kunnen met dit inzicht hun voordeel doen door voor de losjes gekoppelde eenheden interessante omgevingen te creëren. Vanuit het perspectief van een universiteitsonderdeel is de relevante omgeving te beschouwen als een sturingsnetwerk, dat is te definiëren als een patroon van relaties tussen organisaties waarvan universiteiten c.q. organisatie-onderdelen van universiteiten deel uitmaken. Zo'n netwerk is omvattend en complex. Het heeft betrekking op de bestuurlijke relaties binnen en tussen de instellingen en op die tussen instellingen c.q. onderdelen van instellingen, overheid en maatschappelijke organisaties. Naast de universiteiten, met hun faculteiten en vakgroepen, maken ook andere instellingen en organisaties deel uit van het sturingsnetwerk. Bijvoorbeeld in de Nederlandse situatie: de KNAW, NWO, 'peer'-groepen, beroepenorganisaties en het ministerie

van Onderwijs en Wetenschappen. Met behulp van dit analyseschema wagen wij ons in de volgende paragrafen aan een beoordeling van het beleidsprogramma dat in de afgelopen jaren is ontwikkeld en al gedeeltelijk in uitvoering is, ons derde probleemveld. Dit programma heeft als kenmerken:

- definiëring van taken en verantwoordelijkheden van overheid, instellingen en overige belanghebbende actoren, die passen bij de functie van het maatschappelijke deelsysteem waarbinnen onderwijs en onderzoek zijn ondergebracht;
- bepaling van de mate van variëteit en selectie die moet worden mogelijk gemaakt binnen een deelsysteem.

Daarbij willen we laten zien dat zo'n beleidsprogramma niet uitsluitend een voortvloeisel is van een conceptie over sturing gericht op een maatschappelijk deelsysteem, maar ook en wellicht met name wordt bepaald door de context waarbinnen het beleid tot stand wordt gebracht: de cultureel-verzuilde, parlementair-politieke, en de hoger-onderwijssetting zelve (omvangrijke instituties met eigen besluitvormingscentra en maatschappelijke beïnvloedingsmechanismen).

Sturing van het hoger onderwijs: gevoel voor context

Opvallend is de tweeslachtigheid in de kritiek op het beleid ten aanzien van het hoger onderwijs. Uit de hoek van wetenschappers en bestuurders is bij nieuwe voorstellen nogal eens opgemerkt dat ze niet ver genoeg zouden gaan, dat geen oplossing wordt geboden voor door hen geconstateerde problemen etc. Gelijktijdig werd door deels diezelfde bestuurders, maar vooral ook vanaf 'de werkvloer' in het hoger onderwijs, door politici en de publieke opinie met argusogen en zorg aangekeken tegen diezelfde beleidsontwikkelingen en vooral het tempo ervan. 'Nog voordat de ene verandering is voltooid, wordt de volgende alweer aangekondigd', zo was regelmatig te vernemen. Verwarring was nogal eens het gevolg. Gebleken is dat het niet eenvoudig is in een voortdurend wisselende context fundamentele veranderingen in besturingsrelaties te bereiken. Eigenlijk mag het – gegeven de randvoorwaar-

den waaronder beleidsontwikkeling, besluitvorming en uitvoering moesten plaatsvinden – een wonder heten dat in een korte tijd nog zoveel is bereikt. Dit vraagt om een toelichting.

Met enkele voorbeelden geven we tempo en intensiteit van de ontwikkelingen aan. Wellicht het meest sprekende voorbeeld van de huidige 'metamorfose' in de sturing van het hoger onderwijs is te vinden in het hoger beroepsonderwijs. Het is nog maar vier jaar geleden dat er sprake was van een algehele versnippering van voorzieningen over bijna 400 instellingen met beperkte bestuurskracht en ontwikkelingsmogelijkheden. Het is nog maar ruim twee jaar geleden dat het HBO onder het wettelijk regime van de Wet op het Voortgezet Onderwijs viel, dat er een politieke discussie plaatsvond over de wenselijkheid van 'lump-sum' bekostiging ter vervanging van het declaratiestelsel en dat het tot dan toe vrijwel volledig centraal personeelsbeleid vergaand werd gedecentraliseerd. Het veld heeft overigens bij de realisering van deze metamorfose een aanzienlijke bijdrage geleverd (Goedegebuure en Vos, 1988).

Deze ontwikkeling is niet met behulp van de notie 'spontane sociale orde' te begrijpen. Van Vught heeft, wellicht denkend vanuit het concept van de spontane sociale orde, in 1985 voorspeld dat de STC-operatie gedoemd was te mislukken o.a. omdat we hier te maken hebben met een 'opgelegde verandering' (Van Vught, 1985). Natuurlijk is enige terughoudendheid geboden bij de beoordeling van een dergelijk complex proces, maar naar het oordeel van velen gaat het goed met het HBO en zijn in het Nederlandse hoger onderwijs wezenlijk nieuwe verhoudingen tot ontwikkeling gebracht. Bovendien zijn met de totstandkoming van de hogescholen betere condities aan het ontstaan voor een wijziging in de besturingsrelaties in het bestel.

In het beleid ten aanzien van het wetenschappelijk onderwijs hebben zich, in de periode die wij hier op het oog hebben, eveneens belangrijke veranderingen voltrokken. Zo is er een klimaat ontstaan waarin veel kan van wat Van Vught als typerend beschouwt voor universiteiten. Niets verzet er zich tegen om binnen de

instellingen processen op kwaliteit en competitie te richten. Welke voorschriften van de overheid zijn er b.v. ten aanzien van het wetenschappelijk onderzoek – behalve dat het wetenschappelijk forum een handje geholpen wordt door een stelsel als de Voorwaardelijke Financiering? Geen aanze! Elke instelling is vrij om haar eigen toedelingssystemen te kiezen. Uitbouw, initiatie en beëindiging van onderzoek-programma's ligt geheel in handen van de instelling.

Ook willen we hier wijzen op beleid Tweefasenstructuur. De gewijzigde verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de post-doctorale beroepsopleidingen was gebaseerd op de overtuiging dat in dit deel van het opleidingscontinuüm marktwerking voor een kwalitatief en relevant opleidingsaanbod meer adequaat zou zijn. Maar was het niet Van Vught die verleden jaar diezelfde overheid achterna liep met het verwijt dat ze te weinig opleidingsplaatsen in de tweede fase creëerde, waardoor de doorstromingsdoelstelling – ontleend aan een geheel ander beleidskader – niet gehaald werd? En zo werken de resultaten van de evaluatie tweefasenstructuur precies tegengesteld aan wat van Vught in zijn oratie bepleit (Van Vught, 1987).

Wij hebben de indruk dat het beleid – ook als we kijken naar de doelen die Van Vught voor de ontwikkeling van de besturingsrelaties formuleert – is 'moving in the right direction'. Een indruk die terug te vinden is in het onlangs verschenen Sociaal en Cultureel Rapport 1988. Ontwikkelingen op het terrein van het onderwijsbeleid worden als een 'schoolvoorbeeld' genoemd van de uitwerking van enkele centrale kabinetsdoelstellingen zoals geformuleerd in 1982. Tegelijk beseffen we dat er nog veel anders kan. Maar dat gaat niet zomaar.

Besturingstradities

Wellicht de meest cruciale randvoorwaarden zijn de politiek-culturele waarden die de verhoudingen in onze samenleving bepalen. De waardenstructuur bepaalt in hoge mate welk soort arrangementen 'tussen plan en markt' passend zijn en in welk tempo deze tot stand

kunnen komen. Afgezien van afwijkende patronen – zoals b.v. de Japanse cultuur – zijn aldus Klaus Hüfner (Hüfner, 1984) in de hedendaagse wereld wellicht drie besturingsconcepties te onderscheiden: namelijk de Oost-Europese, de West-Europese en Noord-Amerikaanse. Daarbij vormen de centraal geplande hoger onderwijsystemen in Oost-Europa een goede relativering van de mate van plancoördinatie in Nederland. In de richting van het andere uiterste gaan volgens Hüfner de hoger onderwijsystemen van Canada en de Verenigde Staten. De Europese systemen zijn daarbij te kenschetsen als een tamelijk heterogene groep met wisselende kenmerken van de beide andere varianten. Deze verschillende arrangementen hangen ten nauwste samenhangen met de in een samenleving gewortelde voorkeuren voor de wijze waarop vraagstukken worden opgelost.

In West-Europa worden momenteel de in de Verenigde Staten dominante arrangementen nogal eens geïdealiseerd. Van Vught wijst er op, dat de verschillen tussen West-Europa en de VS (waarbij intensieve vormen van plancoördinatie in het Amerikaanse systeem meestal verwaarloosd worden) zijn te verklaren uit historisch verschillende omstandigheden. Toch lijkt hij er vanuit te gaan, dat de 'bestuurlijk gehanteerde coördinatiemechanismen' vrij zijn te kiezen (Van Vught, p. 43). Het artikel waaraan Van Vught refereert (Roades, 1987) laat evenwel zien dat de verschillen tussen de hoger-onderwijsystemen in Europa en de VS juist sterk zijn terug te voeren op verschillen in de *dominante maatschappelijke waarden*.

Uit het artikel van Roades is bovendien af te leiden, dat het Amerikaanse systeem geen 'open' markt met vrije mededinging is, zoals Van Vught hier en daar wel suggereert, maar veel meer een gedecentraliseerd arrangement. In elke Amerikaanse staat zijn er planningsactiviteiten gericht op het hoger onderwijs. Roades (p. 17): 'The principal overseers of Public Higher Education are the State Boards, departments, legislatures and Trustees' en '...legislatures are central actors in the budgetary process, in master planning, in creating governance structures, and sometimes in program review'. Voorzichtig dus met uit-

spraken over de 'vrijheid' van de 'onderwijsmarkt' in de VS.

Zelfs wanneer de socio-politieke cultuur zou toestaan in korte tijd vergaande veranderingen in het besturingsnetwerk van het hoger onderwijs aan te brengen, dan nog moet dit proces met de nodige voorzichtigheid plaatsvinden. De overheid heeft zich ooit in een 'Archimedische stuurpositie' geacht en vanuit die rol-opvatting ook de bestuurlijke posities van andere actoren diepgaand beïnvloed. Dat is een feitelijke constatering. Daarmee heeft de overheid ook een speciale verantwoordelijkheid in het ontvlechtsingsproces. Om 'ongelukken' te voorkomen zullen ontstolling en verschuiving van verantwoordelijkheden in het netwerk zorgvuldig en met een zekere geleidelijkheid moeten plaatsvinden. Niet toevallig is daarom in dit tijdsgericht het HOOP-concept ontwikkeld. Het HOOP is een poging om degenen die belang hebben bij het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek in dialoog met elkaar te brengen, ondermeer over de te realiseren verschuivingen in het besturingsnetwerk. Opmerkelijk is dat de toestand van 's-rijks kas oorzaak en randvoorwaarde is geworden ten aanzien van het tempo, de richting en vormgeving van de veranderingen. Daarmee is niet gezegd dat veranderingen niet tot stand zouden zijn gekomen, wanneer er geen budgettaire problemen zouden zijn geweest. Over samenwerking tussen HBO-instellingen werd al ver vóór het STC-proces gesproken. Ook de discussie over een ongedeeld recht op hoger onderwijs is niet van vandaag. Toch zijn beide (evenals andere) veranderingen pas gerealiseerd tegen de achtergrond van een budgettaire probleem. Misschien is de Wet Harmonisatie Collegegelden wel het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld geworden van een wet, die in zijn kern een bijna niet meer omstreden principe bevat, maar die door de gevolgde procedures (met name het tempo daarvan) en vooral de wijze van invoering het beeld wekt van, in een noodsituatie bedachte maatregelen, zonder een visie erachter. Toch werd het 6 jaar ongedeelde leerrecht voor het hoger onderwijs reeds in de HOAK-nota van 1985 geformuleerd. In de discussie die daarop volgde kreeg het merkwaardigerwijs weinig aandacht. Een ander interessant voorbeeld van wat hier

wordt bedoeld is het voorstel voor de invoering van een 'voucher'-systeem. Dit voorstel bevat een aantal nieuwe grootheden voor de sturing van het onderwijs. Om verzekerd te zijn van aansluiting bij de bestaande situatie zijn in het voorstel (zie WHW, 1988) een aantal randvoorwaarden opgenomen die de verbinding met het heden moeten waarborgen. Gevolg: een spanning met de doelstellingen die aan het 'voucher'-systeem ten grondslag liggen en twijfels t.a.v. de betekenis ervan. De mogelijkheden voor verdere ontwikkeling die het in zich heeft, worden erdoor onvoldoende onderkend. Zo ontstaat in dit geval een coalitie van tegenstanders op zeer uiteenlopende motieven die introductie en uitbouw van een voucher-systeem vertragen en wellicht tegenhouden (zie ook In 't Veld, 1988).

Ondanks het feit dat ontwikkelingen en uitvoering van het beleid door politiek-culturele en politiek-bestuurlijke condities zijn 'ups and downs' kent, zijn er duidelijke tendenties. Algemeen geaccepteerd lijkt de gedachte dat burgers en maatschappelijke instituties meer verantwoordelijk moeten kunnen zijn voor hun eigen gedrag en keuzen en daarom meer handelingsvrijheid moeten krijgen. Dat kan geïnterpreteerd worden als een verschuiving in de richting van een 'marktmodel', maar daarmee is de kous niet af. Interessanter is de vraag welke arrangementen passen bij onze socio-politieke cultuur, zonder daarmee te willen suggereren dat de politieke cultuur een gegeven is. Voorstellen voor een vrijwel volledig economisch verzelfstandige universiteit die zelf de hoogte van collegegelden kan vaststellen, zijn prikkelend maar gelijktijdig 'on-Europees'. De protagonisten van dergelijke voorstellen moeten zich dat realiseren en zullen iets extra's moeten doen aan de argumentatie.

Hoewel de term misschien niet gelukkig gekozen is, bepleit Hüfner voor Europa 'een derde weg', die hij duidt als een 'sociaal marktmodel'. Een voorwaardenscheppende, voorwaardenstellende en rechtentoevallende rol van de overheid past z.i. beter bij de Europese politieke cultuur.

Binnen dit model komt Hüfner met het voorstel de financiering van het hoger onderwijs door de overheid niet meer te laten verlopen langs de aanbodkant maar via de vraag. De

introductie van een 'voucher-systeem' – wat in de Verenigde Staten *niet* bestaat – als een door de overheid materieel gegarandeerd leerrecht past in zo'n visie.

Veel van wat Hüfner het sociaal marktmodel voor het hoger onderwijsbeleid noemt, lijkt van toepassing op de beleidslijnen zoals uiteengezet in HOAK en HOOP.

Actuele staat van de besturing

Over de doelstellingen, die voor het HW-bestel belangrijk zijn, lijkt minder dissensus te bestaan dan over de wijze waarop deze te bereiken zijn. Een verdienste van het denken in termen van plan en markt is het dat het de aandacht vraagt voor de regulerende mechanismen die als 'driving force' in het stelsel aanwezig zijn cq. zouden moeten zijn. Een dergelijk denken kan vruchtbaar zijn om een intelligent plan te ontwikkelen: hoe van toestand T-nu in toestand T-straks te komen. Het denken over de besturing van het HW-bestel is daarom in de overheidsdocumenten steeds beschouwd als een ontwikkelingspad waarin in geleidelijkheid, maar wel consequent, reguleringsmechanismen in het HW-bestel worden bijgesteld. Het gaat dus niet om een dichotome of abrupte verandering maar om een incrementeel proces waarbij de incrementen van verandering worden gekozen in relatie tot het draagvlak dat voor zo'n verandering in het bestel, de samenleving en de politiek aanwezig is. Het ontwerp van wet voor het HW-bestel, de WHW, dat momenteel bij de Raad van State ligt, is dan ook naar onze opvatting niet een eindpunt maar een tussenstap waarin de oogst van enkele jaren discussie en exploratie is neergeslagen.

In het gedachtegoed van de WHW is het begrip macrodoelmatigheid een van de meest essentiële, maar tegelijkertijd ook een van de 'gevaarlijkste' als het gaat om een goed begrip voor wie in het HW-bestel wat doet. In dit verband vestigen wij de aandacht op het methodische gedeelte uit het rapport van de Cie. Wolfson '*Rekenschap van Creativiteit*' (Cie Financieringsstructuur onderzoek en ontwikkeling, 1985). In dat rapport wordt een heldere uiteenzetting gegeven over de verschillende besturingsniveaus die institutioneel zijn te on-

derscheiden en de 'taken' die op de verschillende niveaus behoren te worden vervuld – en vooral ook welke *niet* tot de taak van een bepaald niveau behoren. Dit conceptueel kader is nuttig als denkperspectief maar ook voor het 'gemeenschappelijke taalspel'.

Macro-doelmatigheid en systeemniveaus als belangrijke ingrediënten van sturing in het HW-bestel. Dat klinkt de anti-planners natuurlijk te plannerig. Vandaar ook dat het HOOP in Van Vught's oratie de toets der kritiek niet kan doorstaan. In het referentiekader van waaruit het HOOP is gecomponeerd valt die beoordeling uiteraard anders uit. Het HOOP is *geen* uitdrukking van 'laissez-faire'. Het past in de ontwikkeling van de besturingsrelaties en tracht de rol van de overheid daarmee in overeenstemming te brengen. Dat betekent bijvoorbeeld:

- zichtbaar en transparant maken wat in het bestel gebeurt;
- het daardoor toegankelijk maken voor een publiek debat;
- maatschappelijke ontwikkelingen in kaart brengen en behoeften op het spoor komen.

Dergelijke analysestromen kunnen verschillen tussen feiten en wensen zichtbaar maken en daarmee onderbouwing geven voor gewenste ontwikkelingen. Dat betekent niet dat de overheid onmiddellijk in actie behoefte te komen. Vandaar de relatie met de Wolfson typologie. In deze zin opgevat is de planprocedure, waarvan het HOOP deel uit maakt, een 'monitoring' vehikel: de overheid op een knooppunt van 'maatschappelijke' wegen met toegang tot veel bronnen en daardoor faciliterend voor de beleids- en besluitvorming van instituties en individuen in de samenleving. Dat vereist subtiliteit en diplomatie, maar is niet hetzelfde als afwezigheid.

Vanuit een dergelijke roloppvatting is de kritiek op het HOOP als te omvangrijk en te detaillistisch niet erg overtuigend. De gelijkstelling – of nog erger: de implicatie – van afstandelijke besturing en een *dun* plandocument is een simplisme, een 'Verkürzung' in het denken. Niet dat er een reciproke verhouding zou bestaan tussen de mate van afstandelijkheid en de dikte van planpapieren maar wanneer noties als macro-doelmatigheid en respect voor de gelaagdheid van het bestel betekenis gaan krij-

gen dan is een onderbouwde dialoog essentieel. Niet zomaar 'beweringen' in aansluiting op 'algemene gevoelens', maar intelligente analyses op een redelijke informatiebasis geconcludeerd.

Conclusies

We komen tot een afronding van ons betoog. We zijn onze bijdrage begonnen met de vaststelling, dat de oratie van Van Vught het de commentator niet gemakkelijk maakt een in alle opzichten systematisch betoog te houden. Overzien we het voorgaande dan kunnen we ten aanzien van de drie probleemvelden voorlopige conclusies formuleren.

Het epistemologische probleemveld. Van Vught's epistemologische stellingname, waar we het overigens goeddeels mee eens zijn, brengt ons tot twee conclusies.

Ten eerste. Het is naar ons oordeel van grote betekenis in het kader van kennisontwikkeling, beleidsvorming en maatschappelijk handelen te trachten beschikking te krijgen over gemeenschappelijke referentiekaders om concurrerende (theoretische en conceptuele) perspectieven ten aanzien van empirie en wenselijkheden goed te kunnen begrijpen en met elkaar te confronteren. In dit licht geplaatst beschouwen wij het HOOP als een eerste maar belangrijke bijdrage om te komen tot een gemeenschappelijke taal waarmee kan worden getracht meer kennis te krijgen over het hoger onderwijs, haar kenmerken, haar dynamiek en haar veranderingsmogelijkheden.

Ten tweede. Hoe soepel Van Vught de stap van epistemologie naar spontane sociale orde ook wil doen lijken, ons heeft hij niet overtuigd. We hebben de opvatting dat dit concept niet logisch uit zijn epistemologie voortvloeit. En wat belangrijker is: het concept spontane sociale orde leidt tot een vertoog-orde die de samenleving weinig helpt inzicht te krijgen in de dynamiek van sociale processen en de invloed die actoren – al dan niet gebaseerd op plannen – daarop hebben. Bovendien wordt met de wijze waarop Van Vught het concept hanteert een karikatuur van overheidsinterventie in de hand gewerkt die in zijn consequenties gevaarlijke kanten heeft: weinig tot geen aandacht voor de desastreuze effecten die

een eenzijdig markt-oriëntatie kan hebben voor mens en milieu. De ironie die in de fabel van Mandeville valt te beluisteren, is in het vertoog van Van Vught niet terug te vinden. Van Vught wil ons dan ook geen fabeltje vertellen.

Het tweede probleemveld. De parallel die Van Vught trekt tussen markt en hoger-onderwijsinstellingen heeft aantrekkelijke kanten. Daarnaast houdt de vergelijking veel verborgen.

We hebben dat met een voorbeeld toegelicht. Aandacht is gevraagd voor coördinatiemechanismen die van invloed zijn op het functioneren van het forum. Vervolgens hebben we schetsmatig laten zien, dat vertrekkend vanuit een aantal intrinsieke kenmerken van hoger-onderwijsinstellingen ('loosely coupled systems') interessante mechanismen op het spoor kunnen worden gekomen die vormen van autonomie, zelfregulering en passende ruilverhoudingen kunnen bevorderen. Eerdere publicaties van Van Vught over beleidsnetwerken hebben ons goed geholpen bij het tot ontwikkeling brengen van deze noties.

Het derde probleemveld, dat van de transitie. In de tweede helft van ons betoog hebben we getracht enig inzicht te geven in de betekenis van een aantal factoren die van directe en vaak van beslissende invloed zijn op veranderingen, ook wanneer die zijn gericht op het creëren van meer markt-achtige verhoudingen in het Nederlandse hoger onderwijs. We hebben bijvoorbeeld gewezen op het belang van de maatschappelijke waardenstructuur voor beleidsconcepties en beleidsstrategieën. We hebben voorts voorbeelden gegeven van de problemen waarmee de overheid heeft te kampen om in het hoger-onderwijsstelsel meer variëteit mogelijk te maken. Problemen die verband houden met bestaande belangen, verantwoordelijkheden en gestolde verhoudingen. Daarbij hebben we ook gewezen op de noodzaak niet exclusief te denken in tekentafel-termen. Complementair daaraan dient het denken in veranderingmogelijkheden te zijn. Een dergelijk samengaan in beleidsontwikkeling biedt een vruchtbaar kader voor doelmatig handelen en effectief sturen. Het hoger-onderwijsbeleid van de afgelopen jaren laat hiervan voorbeelden zien. Juist om tot een betere verhouding te

komen van denken en doen hebben we apart aandacht gevraagd voor de functies die het HOOP hierin kan vervullen: in plaats van een eenzijdig gekende werkelijkheid door de onderscheiden actoren, het toewerken naar een taal en een referentiekader die het mogelijk maakt te komen tot een gedeeld begrip van de werkelijkheid, dan wel te komen tot een vruchtbaar debat over de uiteenlopende perspectieven die leiden tot een verdeeld begrip van de werkelijkheid.

De polemiek als stijlfiguur kan soms een zuiverende werking hebben, het kan sleetse denkpatronen aan de kaak stellen en het debat een wending geven. De polemiek dient echter wel een vervolg te krijgen in verhandelingen die theoretisch en empirisch meer inzicht geven in wat gaande is in de sociale werkelijkheid. Frans van Vught is derhalve nog lang niet klaar. Dat stemt optimistisch.

Literatuur

- Achterhuis, H., *Het rijk der schaarste, van Thomas Hobbes tot Michel Foucault*; Baarn: Ambo, 1988
- Adriaansen, H., De spontane orde van het hoger onderwijs (bespreking); *Beleid en maatschappij*, 1988, 2, 136-137
- Bader, V.M., Macht of waarheid?; *Kennis en methoden*, 1988, 12, 1988, nr2, 138-157
- Beus de J.W., Classificatie van beleid; in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.); *De geconstrueerde samenleving*; Meppel: Boom 1986.
- Bormans, M.J.G. en F.J.H. Mertens; Planning; kan het nog?; in: W. van Lieshout e.a. (red.); *Bestuuren wetenschap*; Den Haag: Staatsuitgeverij, 1988.
- Bijleveld, R.J. en R.J.G.M. Florax, (red.). *Laissez faire in het hoger onderwijs?*; Culemborg: Lemma, 1988.
- Delden, A.Th. van e.a.; *Naar een ondernemende universiteit*; Nederlands Gesprek Centrum, Utrecht/Antwerpen: 1987.
- Doorn, van J.A.A.; Anatomie van de interventiestaat; in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.), *De geconstrueerde samenleving*; Meppel: Boom, 1984.
- Goedegebuure, L.C. en H.J. de Vos; *Herstructurering van het hoger beroepsonderwijs; de operatie STC/HBO*; Den Haag: Ministerie van Onderwijs en wetenschappen, 1988.
- Groot, de A.D.; *Academie en wetenschap/Over hoger onderwijs en wetenschap*; Meppel: Boom, 1982.
- Groot, de H.; Een plan Dekker voor het hoger onderwijs?; in: *Economisch Statistische Berichten*, 8-6-88.
- Groot, de H., J.M.M. Ritzen; *Lessen in bezuiniging*. Den Haag: 1988.
- Gunsteren, van H.R.; De illusie van een almachtige overheid; *Intermediair 25-3-1983*.
- Gunsteren, van H.R.; Het leervermogen van de overheid; in: M. Bovens & W. Witteveen (red.), *Het schip van staat*; Zwolle: Tjeenk Willink, 1985.
- Hardy, C. A. Langly, H. Mintzberg, J. Rose; Strategy formation in the university setting; in: Quinn e.a., H. Mintzberg & R.M. James; *The strategy process-concepts, contexts and cases*; Englewood Cliff: Prentice-Hall, 1988.
- Hüfner, K.; Higher education in the federal republic of Germany: a planned or market system? Or a third way?; in: *Higher education and employment in the Federal Republic of Germany*; Paris: Unesco, I.I.E.P., 1984.
- Künne, H.; *De Waarheidstrechter*; Meppel: Boom, 1986.
- Marx, E.C.H.; Universitaire organisatie en ontwikkeling; in: P. Frissen e.a. (red.); *De universiteit een adequate onderwijsorganisatie?*, Utrecht: Spectrum, 1986.
- Merton, R.K.; *Science and democratic social theory and social structure*; New York: 1949.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen; *Hoger onderwijs en onderzoek plan*; Den Haag: 1988.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen; *Nota hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*; Kamerstukken II 1985-1986 19253 nrs. 1-2.
- Mulkay, M.J.; *The social process of innovation: a study in the society of science*; London: 1972.
- Mulkay, M.J.; The scientific research community; in: *Science, technology and society/A cross disciplinary perspective*; (Ed. Ina Spiegel-Rössing and Derek de Solla Price); London: 1977.
- Quinn, J.B., H. Mintzberg, R.M. James; *The strategy process - concepts, contexts and cases*; Prentice-Hall, Englewood Cliffs: 1988.
- Roades, G.; Higher education in a consumersociety; in: *Journal of Higher Education*, vol 58 no 1 (january/february), 1987.
- Vught, F.A. van; *Plan- en marktcoördinatie in het hoger onderwijs*; Universiteit Twente, Oratie, 1987.
- Vught, F.A. van en A.M.L. van Wieringen; *Evaluatie-onderzoek wet twee-fasenstructuur*; Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987.
- Weingart, P. (Hrsg.); *Wissenschaftliche Entwicklung als sozialer Prozess*; Frankfurt am Main: 1972.
- Wolff, L.J. de; Overheid en maatschappelijke organisaties: van corporatisme naar étatisme; In: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.), *De geconstrueerde Samenleving*; Meppel: Boom, 1984.
- Zijderveld, A.C.; *De relativiteit van kennis en werkelijkheid*; Meppel: 1974.