

Reacties en commentaren

Argumenten gevraagd voor plancoördinatie in het hoger onderwijs

een reactie op de bespreking door Mertens, Paardekoper en De Vijlder van mijn Twentse oratie.

F.A. van Vught

Prof.dr. F.A. van Vught is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Twente, hoogleraar toekomstkunde aan de Rijksuniversiteit Leiden en directeur van het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB)

'... dream away your grey skies too dream away and nothing is wrong dreams have wishes that are waiting for you...'

Tom Waits, *Franks Theme*, 1987

Pas toen ik op 23 september 1988, tijdens een door het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB) georganiseerde studiedag, het betoog van de heer Mertens aanhoorde, begreep ik dat ik destijds (eind 1987) met mijn Twentse oratie op het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen kennelijk enkele gevoelige snaren had geraakt. Nu ik het betoog, waaraan maar liefst drie ministeriële functionarissen hebben meegewerkt, kan nalezen realiseer ik me dat mijn beschouwing ten departemente misschien wel is opgevat als een uitdaging, die om een uitgebreid weerwoord vroeg.

Ik heb het artikel van de heren Mertens, Paardekoper en De Vijlder (1988) met bewondering gelezen. De auteurs bestrijden mij met verve en zonder terughoudendheid en daar heb ik respect voor. Daarnaast etaleren zij hun eigen standpunten en proberen zij hun huidige opvattingen ten aanzien van het hoger onderwijsbeleid duidelijk onder woorden te brengen.

Ik heb echter ook de indruk gekregen dat de afstand, die de heren zeggen inmiddels ten opzichte van mijn beschouwing te hebben kunnen nemen, nog niet zo groot is dat zij niet gehinderd worden door verontwaardiging. Zo nu en dan hebben de auteurs het niet kunnen laten over te gaan tot een eenzijdige accentuering van elementen uit mijn betoog en zelfs tot goedkope stemmingmakerij.

In de beperkte ruimte die mij geboden is, kan ik niet alle meningsverschillen, onjuistheden en sneren bespreken. Ik zal me beperken tot de hoofdzaken en trachten aan te geven op welke centrale punten de opvattingen uiteenlopen. Achtereenvolgens zal ik ingaan op mijn epistemologische stellingname, op het concept 'spontane sociale orde' en het mechanisme van de marktcoördinatie en op mijn aanbevelingen voor het hoger onderwijsbeleid.

Epistemologische stellingname

Ten eerste het onderwerp dat de drie auteurs aanduiden als 'het epistemologische probleemveld' en dat door hen vooral wordt benaderd vanuit het perspectief van de relatie tussen kennis en kennisontwikkeling enerzijds en maatschappelijke interventie anderzijds. Als ik het goed begrijp, verwijten Mertens c.s. mij dat ik inconsistent redeneer wanneer ik mijn evolutionair epistemologische stellingname verbind met de veronderstelling (sic!) dat er een zekere overeenstemming bestaat tussen de verworven menselijke inzichten en ervaringen, en de werkelijkheid. In elk geval, zo stellen mijn opponenten, zou ik deze 'partiële overeenstemmingsthese' moeten onderbouwen (p. 129).

Het verwondert mij dat de auteurs zich niet hebben gerealiseerd dat deze these niets anders is dan een verwoording van het basisstreven van alle informatieverwerkende systemen om te trachten de greep op de werkelijkheid te vergroten door er een regelmaat aan op te leggen. Zonder zo een veronderstelde regelmaat kan de mens (zoals ik – kennelijk tot verbazing van mijn opponenten – in mijn oratie stelde) niet overleven. Hij zou dan immers geen voorspellingen kunnen doen omtrent wat hem vermoedelijk te wachten staat (hoe onbetrouwbaar die voorspellingen achteraf ook mogen blijken te zijn). Om met Gerrit Krol te spreken: 'de wereld is een zee van mogelijkheden waarin wij, om er niet in te verdrinken, bepaalde dingen als vast aannemen. De vaste dingen gebruiken we om er andere, veranderlijker zaken mee te verklaren' (Krol, 1983, 7). Mijn veronderstelling dat er een overeenstemming bestaat tussen verworven menselijke inzichten en de werkelijkheid heeft hiermee te maken. Kennelijk heeft de mens tot nu toe niet volledig gefaald in het voor vast aannemen van dingen.

Het opleggen van regelmaat is een fundamentele menselijke behoefte die op verschillende manieren kan worden bevredigd. Niet alleen de wetenschap tracht in deze behoefte te voorzien. Ook ideologieën en godsdiensten doen dat. Het kenmerkende van de wetenschap is dat zij zichzelf bij deze behoeftebevrediging enkele stringente kwaliteitseisen oplegt. De

uitspraken die langs wetenschappelijke weg over de werkelijkheid worden gedaan, dienen afgeleid te zijn uit een intern consistent (theoretisch) systeem en (in het geval van empirische wetenschappen) falsificeerbaar te zijn. Maar de wetenschap biedt ons geen 'zekere' kennis. En, in tegenstelling tot wat Mertens c.s. lijken te denken, biedt wetenschappelijke kennis nimmer een objectieve basis voor maatschappelijke handelingsstrategieën. Ook de langs wetenschappelijke weg opgelegde en getoetste regelmaat impliceert een, door onszelf aan te brengen, reductie van de werkelijkheid. Het bedrijven van wetenschap is, zoals Popper heeft gesteld 'de kunst van het systematisch over-vereenvoudigen de kunst te onderkennen wat we met goed gevolg kunnen weglaten' (Popper, 1982, 44).

De evolutionair epistemologische stellingname noopt tot bescheidenheid. De regelmaat die wij, met behulp van de wetenschappelijke methode, aan de werkelijkheid opleggen is een resultaat van onze eigen creativiteit. En die creativiteit is tenminste mede het product van onze evolutie en huidige omstandigheden. Daarnaast geldt dat, juist omdat er slechts sprake kan zijn van een reductie, exacte voorspellingen (en dus volledig effectieve handelingsstrategieën) op basis van een theorie onmogelijk zijn (Van Vught, 1985, 14).

Mertens c.s. stellen 'te willen beweren dat met name wetenschappelijk gegeneerde kennis een belangrijke bron én referentiepunt is voor beleidsmakers ten behoeve van het ontwikkelen en toetsen van handelingsstrategieën' (p. 129). Deze formulering is rijkelijk vaag (wat is in dit kader een bron en een referentiepunt?). Ik veronderstel dat bedoeld wordt dat aan wetenschappelijke kennis inzichten kunnen worden ontleend ter fundering van het overheidshandelen. Dat valt niet te ontkennen. Zoals ik heb geprobeerd aan te geven, ligt aan elk handelen het streven ten grondslag om regelmaat aan de werkelijkheid op te leggen. En de wetenschap biedt zo een regelmaat. De wetenschappelijke methode biedt (wanneer zij juist wordt gebruikt) bovendien een controleerbare aanpak om die opgelegde regelmaat te toetsen. Wat echter *niet* aan de wetenschap kan worden ontleend zijn 'objectieve' legitimaties voor het overheidshandelen. Vanwege haar methodolo-

gische kenmerken kan de wetenschap het 'beste' of 'objectief juiste' handelingsvoorschrift niet bieden. Voor de legitimatie van haar optreden dient de overheid naar andere argumentatiebronnen om te zien. En wat mij betreft, dient zij haar argumentaties ook expliciet te maken.

Spontane sociale orde

Het tweede onderwerp betreft het concept van de 'spontane sociale orde' en het mechanisme van de marktoördinatie. Mijn opponenten laten weten niet onder de indruk te zijn van het concept 'spontane sociale orde'. Ook zijn zij van mening dat ik met dit begrip 'de problematische relatie tussen kennis, planning en sturing wegdefinieer' en dat ik 'in de buurt kom van de onbescheidenheid van het liberale godsbewijs' (p. 130). Zelf staan de auteurs een 'pragmatische benadering' voor die gekenmerkt wordt door aandacht voor specifieke contexten en voor leerprocessen. Als vanzelfsprekend zien zij daarin een belangrijk taak weggelegd voor de overheid.

Met het al eeuwenoude begrip 'spontane sociale orde' heb ik willen wijzen op het idee dat een afstemming van de interacties en wederzijdse houdingen van individuen en groepen tot stand kan komen zonder dat een overkoepelende autoriteit daartoe het bevel geeft. Dit idee kan worden gerelateerd aan diverse moderne sociaal-wetenschappelijke benaderingen (zoals het interactionisme, de politieke economie, de speltheorie) en biedt m.i. daarom interessante perspectieven voor verdere analyse. Ik deel de mening van Mertens c.s. dat het concept 'spontane sociale orde' theoretisch oninteressant zou zijn dan ook niet.

Ook vind ik niet dat met dit begrip 'de relatie tussen kennis, planning en sturing' (wat dat ook precies moge zijn) wordt weggedefinieerd (p. 130). In het (theoretische) perspectief van de 'spontane sociale orde' wordt de aandacht gericht op een afstemming die tot stand komt als een soort bijproduct van de vrijwillige betrekkingen tussen actoren. Actoren kiezen hun *eigen* handelingsstrategieën op basis van hun *eigen* opvattingen en wensen. Sturing van bovenaf (door de overheid) is daarbij niet zonder meer noodzakelijk (zie hierna). Wie met dit

(theoretische) perspectief problemen heeft omdat hij niet kan sturen (en meent dat er zonder zijn verlichte ingrijpen veel fout zal gaan) heeft misschien de neiging om het bewijs te eisen dat de spontane orde ook echt werkt. Hij zou zich echter ook moeten realiseren dat anderen van hem het bewijs zouden kunnen vragen dat een sturing van de kant van de overheid onontbeerlijk is. Tegenover de beschuldiging van de onbescheidenheid van het liberale godsbewijs komt dan de aanklacht van het (socialistische?) paternalisme te staan. Met het memoreren van, kennelijk als departementale huzarenstukjes bedoelde, 'succes-stories' van het recente hoger onderwijsbeleid (zoals de STC-operatie) (p. 134) redden mijn opponenten het niet. Een ex post succesvol (of als zodanig geëtaleerd) beleidsproces verschaft niet de legitimatie onbeargumenteerd in een spontane orde in te grijpen.

Overigens, de vraag mag gesteld worden of de STC-operatie, zoals de auteurs suggereren, reeds nu als succesvol kan worden aangekeurd. Uit het betreffende evaluatie-onderzoek valt op te maken dat er in het HBO weliswaar een indrukwekkend aantal fusies heeft plaatsgevonden, maar ook dat pas op termijn zal kunnen worden bepaald of de nagestreefde onderwijskundige meerwaarde en bestuurlijke versterking ook daadwerkelijk zijn opgetreden (Goedegebuure en Vos, 1988). Ik wacht nog enkele jaren af voordat ik vaststel of mijn in 1985 (met de nodige relativeringen) gedane voorspelling dat de doelstelling van het STC-proces (een beter produkt met een beperktere hoeveelheid financiële middelen) niet zal worden gehaald, wel of niet blijkt te zijn uitgekomen (Van Vught, 1985). Maar laat ik terugkeren naar mijn opvattingen over marktcoördinatie.

Voor alle duidelijkheid, ik heb nimmer gepleit voor een naïef 'spel der vrije maatschappelijke krachten' en ik acht mezelf daarvan ook geen propagandist (zoals Mertens c.s. wel suggereert) (p. 128). Ik wijs slechts op de coördinerende capaciteit van het marktmechanisme, een capaciteit overigens die (zoals mijn opponenten zouden moeten weten) in diverse planingsconcepties terug te vinden is. In de besproken oratie zowel als in andere publikaties (zie bijv. Van Vught, 1988) heb ik onder ver-

wijzing naar onder andere de beroemde passage in Adam Smith's *'Wealth of Nations'*, gewezen op het bestaan van marktfeilen (zie Smith, 1981, 687-688). Ik heb gepleit voor een nauwkeurige analyse van de argumenten voor overheidsbemoediging (o.a. in welvaarts-theoretische termen) en voor een afweging van de aard van de marktfeilen tegenover de pro's en de contra's van overheidssturing. De (impliciete) beschuldiging van Mertens c.s. dat ik ten aanzien van het mechanisme van de marktcoördinatie een puur ideologisch betoog zou hebben gehouden, leg ik derhalve naast me neer.

En over ideologische argumentatie gesproken, daar zijn mijn opponenten zelf niet vies van. De bewering dat de vader van het concept 'spontane sociale orde' (Bernard Mandeville) 'nogal wat politieke beheersingsmechanismen nodig achtte om de spontane orde in stand te houden' (p. 131) getuigt van een wel zeer gekleurde lezing van *'The Fable of the Bees'*. Hoe men Mandeville, die aan het eind van deel II van zijn fabel concludeert 'how the short-sighted wisdom, or perhaps well-meaning people, may rob us of a felicity, that would flow spontaneously from the nature of every large society, if none were to divert or interrupt this stream', een voorstander van sterk overheidsop treden kan noemen is mij een raadsel (Mandeville, 1924, 353). Een ander voorbeeld van ideologische argumentatie is de reactie van Mertens c.s. op de anecdote over Chroesjtsjow die ik gebruikte om de nadelen van 'incentive'-sturing toe te lichten. De als veelzeggend bedoelde verwijzing naar de (als planmatig getypeerde) Amerikaanse reactie op de lancering van de Sputnik (p. 128) komt bij mij vooral over als een testimonium paupertatis.

Aan hun eigen 'pragmatische aanpak' leggen Mertens c.s. met enig aplomb de 'planning als leerproces' ten grondslag. Verwijzend naar Van Gunsteren stellen de drie auteurs dat een op deze uit de jaren zeventig stammende planningsconceptie (zie bijv. Van Vught, 1979) gebaseerde aanpak een interessanter perspectief biedt dan 'de tautologische vraagstellingen' waarin ik 'nogal eens verstrikt' zou raken (p. 132). Kennelijk is het mijn opponenten ontgaan dat het aan de cybernetica ontleende in-

zicht dat een zwaarder accent op het leren door variëteit en selectie gewenst is, het debat heeft geopend over de vraag welke rechtvaardigingen wel en niet acceptabel zijn voor het vernietigen van maatschappelijke variëteit door overheidsop treden. Waarmee we terug zijn bij de door mij bepleite analyse van de argumenten voor overheidsbemoediging en de afweging tussen marktfeilen en de voor- en nadelen van overheidsbesturing.

Hoger Onderwijs-beleid

Ten slotte mijn aanbevelingen voor het hoger onderwijsbeleid. Mertens, Paardekoper en De Vijlder hebben goed begrepen dat ik parallellen heb getrokken tussen het normatieve ideaal van de marktcoördinatie en de normatieve regels ten aanzien van wetenschapsbeoefening uit de rechtvaardigingscontext. Dat de praktijk niet met die idealen overeenkomt, zal niemand verbazen. De vraag is echter vooral hoe aan het hoger onderwijsbeleid zou kunnen worden vormgegeven opdat de normatieve idealen zoveel mogelijk worden benaderd. Mertens c.s. menen dat het wetenschappelijk forum best zo nu en dan 'een handje kan worden geholpen' (p. 133). Ik denk dat het forum het best zoveel mogelijk met rust gelaten kan worden.

Het overheidsbeleid ten aanzien van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek zou, naar mijn mening, gekenmerkt moeten worden door de erkenning van de intrinsieke waarden van wetenschapsbeoefening. Dat zijn de waarden van de intellectuele concurrentie, de open discussie, de afwijzing van autoriteit, het openstaan voor kritiek, het streven naar falsificatie.

Een overheidsbeleid waarin deze waarden worden erkend, kan niet de pretentie hebben zelf grote veranderingen tot stand te willen brengen in het hoger onderwijsbestel. Het kan slechts een vorm van 'negatieve sturing' zijn met als voornaamste doelstelling de obstakels voor de ongebreidelde intellectuele concurrentie weg te nemen (Hofstee, 1988). Het hoger onderwijsbeleid dient de variëteit in het hoger onderwijssysteem niet te beperken. De vraag is dan ook niet zozeer welke mate van variëteit door de overheid mogelijk moet worden gemaakt (zoals Mertens c.s. denken). De vraag

is hoe kan worden voorkomen dat de variëteit door de overheid onnodig wordt gelimiteerd. Mertens c.s. menen te weten dat in de Verenigde Staten overheidsinstellingen bestaan die op effectieve wijze het wetenschappelijk forum stimuleren. In tegenstelling tot wat ik zou suggereren (quod non), is volgens hen in het Amerikaanse hoger onderwijs bepaald geen sprake van 'een open markt met vrije mededinging, (p. 135). Mijn punt is slechts dat in de Verenigde Staten relatief meer aandacht bestaat voor het mechanisme van de marktcoördinatie in het hoger onderwijs dan in Europa. Daarnaast constateer ik dat het Amerikaanse hoger onderwijsstelsel gedifferentieerder en adaptiever is, terwijl er alle ruimte is voor een autonome wetenschapsbeoefening volgens de idealen van Von Humboldt. Naar mijn mening is die situatie aantrekkelijker dan de huidige Europese situatie in het hoger onderwijs, vooral omdat de intrinsieke waarden van wetenschapsbeoefening meer tot hun recht kunnen komen.

Overigens is in de Verenigde Staten op het niveau van de staten sprake van een grote variatie ten aanzien van de sturende activiteiten met betrekking tot het hoger onderwijs. In sommige staten (Florida, Idaho) bestaan 'governing boards' die alle openbare (niet de privé) instellingen omvatten; in andere staten (Alabama, Colorado) bestaan 'coordinating boards' met tamelijk beperkte bevoegdheden; in weer andere staten (Washington) is slechts sprake van adviescommissie's. Algemeen gesproken, geldt dat de diverse staten een grote terughoudendheid betrachten ten aanzien van de beïnvloeding van de primaire processen van hoger onderwijs en onderzoek en hun activiteiten slechts richten op de ondersteuning van het instellingsmanagement.

Mertens c.s. achten het Amerikaanse hoger onderwijsmodel 'on-Europees' (p. 136). Het zou niet passen bij de Europese cultuur. Zonder verdere argumentatie geven zij vervolgens te kennen zich aangesproken te voelen door Hüfners 'sociaal marktmodel', waarin de overheid ten aanzien van het hoger onderwijs een voorwaardenscheppende, voorwaardenstellende en rechttoekekennende rol heeft. Naar mijn smaak is de rol van de overheid in dit model te onduidelijk en te omvangrijk. Om

een paar voorbeelden uit het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van het hoger onderwijs te noemen, waarom moeten van de kant van de overheid voorwaarden worden gesteld met betrekking tot de lengte van de cursusduur, de toedeling van sectoren, de hoogte van het collegegeld, de hoeveelheid getuigenschappen voor opleidingen met bepaalde civiele effecten? En waarom mogen instellingen voor hoger onderwijs niet zelf een selectiebeleid voeren of leningen sluiten op de kapitaalmarkt? Zolang niet duidelijk wordt gemaakt welke de voordelen zijn van dit soort variëteitsbeperkende regelgeving ten opzichte van een grotere ruimte voor het mechanisme van de marktcoördinatie, ben ik van de aantrekkelijkheid van Hüfners 'derde weg' niet overtuigd.

Het sociaal marktmodel laat, vrees ik, teveel ruimte voor willekeur. Afhankelijk van haar opvattingen, wensen en omstandigheden kan de overheid ófwel de kant op van de plancoördinatie, ófwel de kant van de marktcoördinatie. Het ook door Mertens c.s. genoemde beleid Twee-fasenstructuur is een duidelijk voorbeeld. Onder druk van de afname van financiële middelen besloot de minister het aanvankelijk nagestreefde doorstroompercentage van de eerste naar de tweede fase te verlagen van 40% (nota HOVV) naar 30 (Beleidskader invoering twee-fasenstructuur en nota Beiaard). Bovendien werd het aantal opleidingsplaatsen in de tweede fase gehalveerd (10.810 plaatsen in nota HOVV; 5.000 plaatsen in nota Beiaard) (Van Vught en Van Wieringen, 1987). Natuurlijk kan men een onderzoeker die constateert dat de tweede fase aldus wordt gedecimeerd ervan beschuldigen dat hij niet inziet dat het departement inmiddels was overgeschakeld op het mechanisme van de marktcoördinatie (en dat anderen de opleidingsplaatsen in de tweede fase maar voor hun rekening moeten nemen) (p. 135), maar dan mag die onderzoeker toch vaststellen dat de departementale keuze van wat wel en wat niet aan de marktwerking wordt overgelaten niet beargumenteerd en willekeurig is.

Tenslotte, het pleidooi dat Mertens c.s. houden voor een grotere aandacht voor het 'denken in veranderingsmogelijkheden' om een transitie naar een minder van overheidswege gestuurd

hoger onderwijsbestel mogelijk te maken, spreekt mij aan. De totstandkoming van het HOOP is, wat dit betreft, een belangrijke stap. Laten we ons echter realiseren dat ten behoeve van zo een transitie ook van de kant van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen duidelijke argumenten zullen moeten worden gepresenteerd wanneer men meent dat ten aanzien van bepaalde zaken voor de plan- in plaats van voor de marktcoördinatie moet worden gekozen.

Referenties

Goedegebuure, L.C.J. en H.J. Vos, *Herstructurering van het hoger beroepsonderwijs: de operatie STC-HBO*, den Haag, 1988

Hofstee, W.K.B., *Rationele anarchie versus quasi-deregulering*, bijdrage aan de CSHOB-studiedag 'Deregulering in het hoger onderwijs', Utrecht, 1-12-1988

Krol, G., Als er maar genoeg mensen zijn die het slecht gaat, *de Volkskrant*, 12 februari, 1983

Mandeville, B., *The fable of the bees*, Oxford, 1924

Mertens, F.J.H., C.M.M. Paardekooper, F.J. de Vijlder, Over de betekenis van de dichotomie plan/markt voor het hoger onderwijsbeleid, *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 1988, 6, blz. 126-140.

Popper, K.R., *The open universe*, London, 1982

Smith, A., *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (orig. 1776), Indianapolis, 1981

Vught, F.A. van, *Sociale planning, oorsprong en ontwikkeling van het Amerikaanse planningsdenken*, Assen, 1979

Vught, F.A. van, *Beter dan Nostradamus en Campanella?*, oratie Rijksuniversiteit Leiden, Assen, 1985

Vught, F.A. van, De toekomst van de schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs, in: P.B. Boorsma, J.B.J. Koelman (red.), *Doelmatigheid in het hoger onderwijs*, Den Haag, 1985

Vught, F.A. van, In plaats van het interventionisme, in: W.C.M. van Lieshout e.a. (red.), *Bestuur en meesterschap*, Den Haag, 1988

Vught, F.A. van en A.M.L. van Wieringen (red.), *Evaluatie-onderzoek wet tweefasenstructuur*, Den Haag, 1987