

Hoger Onderwijs als publieke voorziening

Huib de Jong

Samenvatting Nederland is gezegend met een van de beste onderwijsstelsels ter wereld. Tegemoetkomen aan de roep om radicale vernieuwing is daarom onverstandig. In deze bijdrage wordt die stelling onderbouwd aan de hand van het werk van Hannah Arendt. In het bijzonder haar oproep om met het oog op de toekomst zich de verworvenheden uit het verleden goed te realiseren. In dit kader zijn twee vragen aan de orde: Hoe staat het hoger onderwijs er op dit moment voor, en wie is er aan zet als het gaat om aanpassing van het hoger onderwijs aan de veranderingen in de maatschappelijke omgeving? De eerste vraag leidt tot de conclusie dat er een discrepantie bestaat tussen de bedoelingen die aan het ontwerp van het onderwijsbestel ten grondslag liggen en de uitwerking ervan. Een belangrijke factor hierbij is de onvoorspelbaarheid van de politieke sturing en het onvermogen om daarbij vast te houden aan het concept 'stelselverantwoordelijkheid'. De autonomie van instellingen komt hierdoor onvoldoende tot zijn recht, met ingrijpende negatieve gevolgen voor het onderwijsklimaat. Terugkijken naar de verworvenheden uit het verleden levert het antwoord op de tweede vraag op: Het is aan de instellingen om dit tijt te keren.

Trefwoorden bestuur, hoger onderwijs, universiteit, betrouwbaarheid

Artikelgeschiedenis

Ontvangen: 27 september 2021

Geaccepteerd: 04 februari 2022

Online: 13 december 2022

Contactpersoon

Huib de Jong, hmdejong@hotmail.com

Over de Auteur(s)

Huib de Jong is voorzitter van het bestuur van het Regieorgaan SIA (NWO) en ex-voorzitter van het College van Bestuur van de Hogeschool van Amsterdam

Copyright

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0. This allows for unrestricted use, as long as the author(s) and source are credited.

“I go back from age to age up to the remotest antiquity,
but I find no parallel to what is occurring before my eyes;
as the past has ceased to throw its light upon the future,
the mind of man wanders in obscurity.”
Alexis de Tocqueville¹

Inleiding

Laat ik met het goede nieuws beginnen: het hoger onderwijs heeft geen behoefte aan radicale vernieuwing. Alhoewel er een tekort is aan vaste banen en (nog steeds) aan structureel geld, de corona-pandemie een aantal didactische en pedagogische zwakheden bloot legt, er op verschillende plaatsen een mis-match is van het onderwijs met de arbeidsmarkt en het hoog tijd is dat de publieke instellingen zich de implicaties van de platform-samenleving realiseren.² Er is echter geen sprake van een acute crisis, laat staan de behoefte aan een radicale ingreep in of verandering van de structuur. Sterker nog: het Nederlandse onderwijsbestel is een van de beste ter wereld.

Voor iedereen die wel gelooft in de noodzaak van radicale ingrepen is het lezen van het werk van de Duits-Amerikaanse filosofe Hannah Arendt een aanrader. Haar werk, dat in de periode rond de Tweede Wereldoorlog abstracte filosofische inzichten verbindt met de praktische vragen van haar tijd, helpt om de rust enigszins te bewaren en op zoek te gaan naar inhoudelijke en duurzame oplossingen voor urgente uitdagingen. Dit door focus aan te brengen en zich te realiseren dat ingrepen alleen kunnen slagen als de zin ervan breed gesteund wordt. Dat de wereld constant verandert weten we, zo stelt ze, alleen de snelheid van de veranderingen en de complexiteit ervan is nieuw. Knelpunten die daarbij ontstaan zijn vooral een reden om goed na te denken over te nemen stappen, verschillende perspectieven op de aard van het probleem tegen het licht te houden en vervolgens voort te bouwen op het bestaande. We moeten tijd nemen en ruimte laten om te twijfelen, te zoeken, te ordenen en te nuanceren. In de wereld van Arendt is daarbij – naast het ideaal en het verlangen – ook respect voor de rationaliteit van wat het verleden ons meegeeft belangrijk. Die ruime blik van haar leert ons al snel dat de wereld minder maakbaar is dan we vaak denken. Maar ook dat een individuele opvatting niet noodzakelijk een gedeelde opvatting is. Samenwerking en gemeenschapszin is een keuze. Gedeelde opvattingen zijn dan ook veelal het resultaat van hard werken en intensieve discussie.

Arendt is ook in onze tijd een belangrijke auteur. In deze bijdrage beroep ik me in het bijzonder op haar essay over de crisis in het onderwijs uit 1954.³ Dat essay richt zich op het onderwijs aan jongeren, maar de argumentatie is van toepassing op alle vormen van leren en doceren in een geïnstitutionaliseerde setting. Ze reflecteert op het onderwijs in samenhang met de sociale en politieke omgeving, en poneert de stelling dat in een voortdurend veranderende wereld de lerende bescherming nodig heeft om vervolgens met de ervaring van het onderwijs een zinvolle bijdrage aan de samenleving te kunnen leveren. Maar ook de samenleving moet beschermd worden tegen ondoordachte en wilde ingrepen in het onderwijs, zodat het goede uit het verleden niet wordt veronachtzaamd. Daarbij is haar analyse van de rol van het politieke bestuur als beschermer fascinerend en haar beoordeling van die rol op belangrijke punten zeer negatief.⁴ Ik kom hier later op terug.

Arendts *'The Crisis in Education'* is onderdeel van een coherent en consistent oeuvre. Centrale thema's zijn de vraag naar de menselijkheid van de mens, de rol van overheidsgezag en de betekenis van het verloop van de tijd.⁵ Steeds weer roept ze in haar werk op tot het nemen van afstand tot het hier en nu; verbindt ze in haar analyses verleden en toekomst.⁶ En ook al heeft zij het over een crisis (in het onderwijs of de politiek), het gaat volgens haar niet aan om steeds maar weer op ieder concreet feit te reageren, en weer een nieuwe weg in te slaan zonder daarbij een visie te hebben op wat op langere termijn wenselijke uitkomsten zijn.⁷

In deze bijdrage stel ik twee met elkaar samenhangende vragen: Hoe staat het hoger onderwijs er op dit moment voor, en wie is er aan zet als het gaat om aanpassing van het hoger onderwijs aan de veranderingen in de maatschappelijke omgeving?

Bij het beantwoorden van de vragen is het werk van Arendt uiteraard een belangrijke inspiratiebron. Echter, omdat het beantwoorden van de vragen ook geladen is met allerlei persoonlijke ervaringen en alternatieve theoretische raamwerken ga ik eerst in op een aantal van mijn veronderstellingen. Na het expliciteren van de veronderstellingen kijk ik naar de geschiedenis van het onderwijsbestel en het complexe stelsel van actoren, met verschillende rollen, functies en perspectieven, die uiteindelijk met elkaar vorm geven aan het onderwijs als publieke voorziening. Ik gebruik in dit kader bewust de term 'voorziening', omdat het mij gaat om arrangementen waar specifieke prestaties van worden verwacht. Vervolgens sta ik stil bij het verschil tussen het onderwijsbestel als ontwerp (*social engineering*) en het onderwijs als proces van keuzes en handelingen van de deelnemende actoren. In mijn ogen is het laatste belangrijker dan het eerste. We zullen zien dat in de onderwijspraktijken rechtvaardigheid en onrechtvaardigheid om voorrang strijden. Maar ook dat het uiteindelijk aan de instellingen is om voor rechtvaardigheid te kiezen en daaraan vorm te geven.

Aannames

Afstand nemen van het alledaagse hier en nu kan niet zonder een aantal (filosofische, antropologische) veronderstellingen. In grove lijnen expliciteer ik ze in deze paragraaf, omdat ze in het vervolg van mijn betoog zullen doorwerken. Het betreft mijn aannames over de kerntaak, instituties, en context van het hoger onderwijs.

Kerntaak

Onderwijs heeft de ongekend belangrijke maatschappelijke opdracht om het inzicht en de verwachtingen van verschillende en opeenvolgende generaties op een respectvolle manier met elkaar te verbinden. Dit in de context van het idee van een voortdurend en steeds sneller veranderende omgeving. Iedere generatie zal denken dat de eigen tijd van leven uniek is; dit omdat er altijd sprake is van specifieke uitdagingen of van bijzondere sociale, culturele of economische veranderingen. Als we over onze schouder naar onze geschiedenis kijken, bijvoorbeeld naar de achttiende of vijftiende eeuw, dan zien we al snel dat veranderingen (ook ingrijpende culturele, sociale en technologische veranderingen) van alle tijden zijn en dat vorige generaties in staat zijn geweest om er mee om te gaan.⁸ Op hun manier en met hun inzicht en hun mogelijkheden. Het antwoord op de kernvraag van het onderwijs is daarom nooit enkel en alleen het overdragen van een bestaand inzicht en een bestaand gedachtengoed, zoals veel van de cognitief georiënteerde critici van onderwijsmodernisering lijken te beweren. Het gaat ook om het ruimte maken voor nieuwe mogelijkheden en inzichten; de koestering van het inzicht dat de leidende generatie het niet goed ziet. Dat vraagt overigens wel de bereidheid en de moed van de leiders van nu om de jonge generatie daadwerkelijk aan het woord te laten en aan het roer te zetten. Gretha Thunberg, de Zweedse klimaatactiviste, is in onze

tijd een iconisch woordvoerder van het verwijt dat de heersende macht speelt met het leven van de volgende generaties. Laura Dekker, de jongste zeilster die ooit solo de globe rondde, heeft deze aanspraak op betrokkenheid op haar manier evenzeer benadrukt. We mogen hen dankbaar zijn, evenals bijvoorbeeld de studenten die participeren in de medezeggenschap van de hogescholen en universiteiten.

'Between Past and Future' is de titel van een bundel waarin Arendts kritische essay over het onderwijs is opgenomen. Dit is een mooie verwijzing naar het belang dat generaties niet te opdringerig en niet al te begrenzend zijn; wel voorzichtig in de omgang met verworvenheden uit het verleden.⁹ Met dit in gedachten is er alle reden om de onderwijsdoelen zoals de onderwijskundige en pedagoog Gert Biesta die omschrijft van harte te omarmen: naast kwalificatie zijn ook socialisatie en persoonsvorming van belang.¹⁰ Deze doelen verwijzen niet naar dressuur, maar naar een gezamenlijke zoektocht waarin het waardevolle uit het verleden, de uitdagingen van het heden en het streven naar een rechtvaardige toekomst in balans worden gebracht.

Instituties

We hebben het hier over de doelen van het formele, het *geïnstitutionaliseerde* hoger onderwijs. Instituties zijn systemen van regels en routines die er toe leiden dat individuele personen hun keuzes en verwachtingen er op af gaan stemmen en daarmee ook een collectieve, eigen identiteit naar de maatschappelijke omgeving hebben.¹¹ Het is een omgeving waarvoor Arendt, het meest compleet uitgewerkt in *'The Human Condition'*, stelt dat het echte mens zijn berust op de wens en het vermogen om opgemerkt te worden en sporen na te laten.¹² In termen van het hoger onderwijs: als het een dergelijke omgeving voor individualiteit wil bieden is er een noodzaak voor autonomie, academische vrijheid en professionele ruimte. Alleen maar zorgen voor de noodzakelijke randvoorwaarden om te (over)leven (inkomen te verwerven) is voor het volwaardig mens zijn onvoldoende. Dat geldt overal, dus ook in het onderwijs.

Individuele vrijheid komt aan iedereen toe, maar is nooit zo absoluut dat een ieder de sporen die men wil nalaten maar voor het uitzoeken heeft. Het is altijd vrijheid in context, zowel voor de student als de docent. Deze claim gaat gepaard met de noodzaak zich rekenschap te geven van wat een ander (student, collega, leidinggevende) in redelijkheid vindt en de rationaliteit en waarde van wat in het verleden aan regels en routines is opgebouwd. Er is dus de plicht om verbinding te zoeken. Vrijheid is daarbij altijd een ruimte om zaken bij anderen ter discussie te stellen, aanspraak te maken op respect, en in samenwerking te zoeken naar alternatieven binnen begrensde mogelijkheden.

Waar de mens echter respectloos (onwaardig) wordt behandeld, de ruimte om zaken in gesprek te brengen wordt ontzegd of geen enkel gebruik kan maken van eigen inzichten en ideeën, is er sprake van onrecht. Dit inzicht van Arendt interpreteer ik als de miskenning van de aanspraak van een persoon op de vrijheid om zelf sporen te vormen; zij of hij is middel in plaats van doel.¹³ En onrecht maakt het gezag van anderen ongehoorzaam. Sterker nog: het is de bron voor het niet navolgen van bevelen of regels en

brandstof voor verzet.¹⁴ Dat het gezaghebbende karakter van het onderwijs onder druk staat, zowel bij studenten als docenten als in de maatschappelijke omgeving, kan vanuit dit inzicht worden verklaard. Gezag bestaat bij de gratie van de morele instemming van de ander. Instemming die in termen van Arendt verkregen wordt omdat die ander zich opgemerkt weet en ruimte krijgt om de eigen sporen na te laten. Arendt waarschuwde langs deze weg voor de aantasting van het gezag van het onderwijs. Iets, waar meer recent ook auteurs als Furedi¹⁵ en Verhaeghe¹⁶ de aandacht voor hebben gevraagd. Hoog tijd om na te denken over de ruimte voor *wederzijds* leren, en het belang zichtbaar te maken dat vanuit het verleden er voor de volgende generatie veel waardevols is om aandacht aan te besteden.

Context

Vrijheid van het individu gaat om het vrij-zijn-van en het vrij-zijn-tot, ook in en door het onderwijs.¹⁷ Er zijn echter altijd feiten en omstandigheden waarvan we aannemen dat er *binnen* geïnstitutionaliseerde kaders rekening mee wordt gehouden. Zo zal een individuele docent altijd (behoren te) begrijpen dat een student een programma volgt waarin voor hem of haar samenhang verzekerd moet zijn en dat het dus voor de hand liggend is om binnen het team van docenten afspraken te maken over de inhoud en het proces van het onderwijs. Deze binnenkant van het onderwijs begrenst de vrijheid (van de professionals), maar ze vormt ook een deel van de bescherming tegen overspannen verwachtingen vanuit de omgeving. De laatste veronderstelling die ik hier wil expliciteren kent daarom twee onderdelen.

In de eerste plaats is het belang van het onderwijs voor een samenleving waarin individuele vrijheid het uitgangspunt is, zo cruciaal dat het als een *publiek goed* aangemerkt moet worden. Ik gebruik deze term in een brede zin van het woord, namelijk als een onderwerp waarvoor de overheid zorg heeft te dragen. Hiermee volg ik de redenering van Karl Polanyi¹⁸ en recentelijk ook auteurs als Mazzucato.¹⁹ Dat wat een publiek goed is, wordt daarbij niet beperkt tot het door het idee van externe effecten (dat niemand kan worden uitgesloten, waardoor de productie dus onontkoombaar een overheidszaak is) bepaalde begrip. Er zijn goederen en diensten die voor de sociale structuur en de samenhang in de maatschappij van dusdanig belang zijn dat ze collectieve zorg vragen. Dat maakt ze tot een taak van de overheid, het mechanisme bij uitstek voor collectieve, democratische besluitvorming en de bescherming van vrijheidsrechten. Het maakt ook dat de kern van het docentschap bestaat uit een door democratische en rechtsstatelijke waarden gedreven zorgplicht, waarmee de eerder genoemde onderwijsdoelen worden geladen. Zie hier de positie van het onderwijs en dus ook de focus van deze bijdrage.

Een tweede onderdeel van de relatie onderwijs-samenleving betreft de wijze waarop naar de doorwerking van het onderwijs in de samenleving wordt gekeken. Onderwijs is nooit een willoos instrument in handen van sociale of politieke partijen of panacee voor alle maatschappelijke kwalen en tekortkomingen. Nog altijd blijft het onderwijs

(het georganiseerde, formele leren) immers maar een enkel facet van onze samenleving en beoogt het zelfstandig denkende mensen tot die samenleving toe te laten treden. Een facet dus met een eigen taak en een eigen rationaliteit. En wat er allemaal ook aan problemen en kansen voortkomt uit sociale, economische en culturele ontwikkelingen kan niet enkel en alleen door het onderwijs worden opgevangen. Een tekort aan programmeurs of een explosie aan voetbalrellen kan nu eenmaal niet – en zeker niet van de ene op de andere dag – door het onderwijs worden opgelost. Kerntaak van het onderwijs is en blijft immers de respectvolle verbinding tussen generaties, uitlopend in kwalificatie voor een vakgebied, socialisatie in een gemeenschap en de vorming tot een zelfstandig en kritisch denkend persoon als heldere en begrensde doelen. Meer mag niet verlangd worden en meer moet het onderwijs niet willen.

Onderwijs: hoe staat het er voor?

Sinds de beschouwing van Arendt over de crisis in het onderwijs (1954) zijn in de Verenigde Staten (waar haar verhaal zich op toespitst) en in ons land vele politieke discussies gevoerd over het onderwijs en de inrichting daarvan. En waar het werk van Arendt in hoge mate door de geschiedenis van de vorige eeuw is bepaald, geldt dat ook voor de inrichting van ons onderwijsbestel. De context is er één van oorlogen, kolonialisme, diaspora, en verdeelde samenleving. Maar ook een van toenemende welvaart en toenemende kansen. En juist de hoopvolle verwachtingen die de laatste twee factoren oproepen bepaalden de discussies over collectieve keuzes, wetgeving en routines, ten aanzien van het onderwijs. Het resultaat is een proces van institutionalisering dat ons ook nu nog stuurt.

Ik ga hier niet tot in detail de geschiedenis reconstrueren. Waar het me vooral om gaat is er op te wijzen dat een gelaagde en complexe netwerkstructuur van instituties tot stand is gebracht met het oog op bepaalde politieke en maatschappelijke idealen. Het is echter ook een vorm van het ontwerpen of ‘*social engineering*’, waarvan Young – in zijn roemruchte duiding van de meritocratie – al decennia geleden heeft geconstateerd dat dit ook vaak een bevestiging oplevert van bestaande sociale verhoudingen en de bestaande functies op de arbeidsmarkt.²⁰ Daar komt nog bij dat het totale ontwerpproces erg lang heeft geduurd. Toen het op besluiten over het hoger onderwijs aan kwam, is het idealisme al snel ingewisseld voor harde financieel-economische ingrepen en procedure-oplossingen. Ik zal ingaan op twee kenmerken van het Nederlandse onderwijs: de structuur en de autonomie van onderwijsinstellingen.

Structuur

De formele structuur van het Nederlandse onderwijs dat na de basisschool wordt aangeboden, wordt nog steeds bepaald door de Mammoetwet (geuzennaam voor de Wet op het voortgezet Onderwijs uit 1963) en de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk

Onderzoek (WHW) uit 1992, maar ook door de aanvullende besluitvorming over de Wet educatie en beroepsonderwijs uit 1995. De laatste wet betreft de sectorvorming in het middelbaar beroepsonderwijs.

Om het verloop van het wetgevingsproces goed te kunnen begrijpen is het belangrijk de discussie voorafgaande aan de wetgeving en de uiteindelijke uitvoering van die wetgeving te onderscheiden. In de *discussie* die voorafgaand aan de vaststelling van de wetgeving is gevoerd zijn vier kenmerken terug te vinden:

- Heldere leerwegen voor de leerlingen en studenten;
- Een herkenbaar en voorspelbaar eindniveau van de opleidingen vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt;
- De overtuiging dat het onderbrengen van leerwegen en opleidingen in een enkele organisatorische structuur een noodzakelijke voorwaarde is voor toegankelijkheid en de doorstroom;
- Het belang van differentiatie in leerpaden en de ruimte voor een eigen identiteit van instellingen binnen het onderwijsnetwerk.

Deze kenmerken funderen de consistente lijn in het *debat* in de tweede helft van de vorige eeuw, maar zeker niet de consistente lijn in het geheel van wetten en regelingen die uiteindelijk tot stand zijn gekomen en de wijze waarop ze door de tijd heen zijn uitgevoerd. Het debat over inhoud levert uiteindelijk procedure- en structuurwetgeving op. Dit komt vooral door het verloop van de tijd: het onvermogen op het politiek-bestuurlijke forum koersvast te opereren, met als gevolg dat het inhoudelijke debat neerslaat in besluiten die daar min of meer los van lijken te staan en in ieder geval weinig richting geven voor de uitvoering.

Grofweg kunnen we de geschiedenis in twee delen opknippen. Het verhaal van kort na de tweede wereldoorlog – het eerste deel – begint met het streven de basisopleiding in Nederland te verstevigen en de kans op verhoging van het opleidingsniveau te vergroten. En wel voor iedereen. Bij de evaluatie van de Mammoetwet had het CBS dan ook goed nieuws over het eerste deel: na vijftig jaar volgde 98,6 % van de jongeren tussen 12–18 jaar publiek voortgezet onderwijs. De rest van de jongeren had, zo geeft het CBS aan, om enige reden ontheffing van de leerplicht gekregen, volgde een particuliere traject of nam niet meer deel aan enig onderwijs.²¹

Een goede kans willen bieden op doorstroom naar een hoger opleidingsniveau leidde tot vergaande differentiatie binnen het onderwijsgebouw.²² Het onderwijs werd ingedeeld naar levensfasen van de jongeren. Bovendien werd veel aandacht besteed aan een leeromgeving waarin zowel algemene vorming als een beroepsperspectief aan bod komen. Daarbij hoorde de mogelijkheid om binnen het vo te switchen, ook tussen de twee compartimenten in het stelsel, algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs. Dat wat later 'de middenschool' is gaan heten, een oplossing voor het tegengaan van vroegselectie, heeft ook al in de eerste fase van het debat geen vaste grond onder de voeten gekregen. Daarentegen kwam wel de 'brugklas' op tafel, omdat dit blijkbaar beter

paste in het idee van een voorgeprogrammeerde keten. Ook hier zien we dus de spanning tussen het debat over idealen en een wetsbesluit dat hier geen of amper recht aan doet.

De inrichting van het HO – het tweede deel van de geschiedenis – kent aanvanke-lijk een soortgelijk uitgangspunt als die van het VO, namelijk de toegankelijkheid van het onderwijs vergroten, talent op kwaliteit beoordelen (meritocratie), en emancipatie bevorderen. Dat is niet zo gek, omdat ook de Mammoetwet – de eerste fase van een volledige stelselherziening – voortdurend in het teken stond van doorstroom naar het HO. Massificatie van dat hoger onderwijs kreeg bewust een extra stimulans.²³ In de toe-gankelijkheid van het hoger onderwijs is formeel voorzien via het algemeen vormend onderwijs. Van HAVO naar een hogeschool en van vwo naar universiteit. Logisch doorre-denerend zien we in de discussie over het hoger onderwijs ook het idee van de vorming van 'brede scholengemeenschappen' opdoemen, namelijk de vorming van een unitair hoger onderwijs. Dit is de logica van een ruimte waarin voor studenten ruime keuzemo-gelijkheden ontstaan; leerpaden door wetenschappelijk- en beroepsonderwijs. Voor het hoger onderwijs is deze lijn na de zeventiger jaren van de twintigste eeuw (evenmin als de eerder genoemde middenschool) echter nooit doorgezet. Besloten is immers om een binair stelsel voor hoger onderwijs te ontwikkelen.

De logica en het ideaal van het unitaire model duiken alleen lokaal nog een paar keer op. Onder de inspirerende leiding van Jankarel Gevers en diens waarschuwing voor 'De breekbaarheid van het goede'²⁴ is in Amsterdam aan het einde van de twintigste eeuw alsnog geprobeerd een fusie van de hogeschool en de universiteit tot stand te brengen. Wettelijke regels (inclusief een fusieverbod), en de bestaande structuren, beelden en rou-tines bleken onneembare drempels. In 2018 heeft dit er uiteindelijk toe geleid een punt te zetten achter dit experiment. Soortgelijke initiatieven langs de lijn van de denominatie of een specifieke sector (met name de agrarische) waren op dat moment al afgesloten. En met goede redenen, want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren (aldus Elsschot). Er is echter ook de idee gaan postvatten dat droom en daad vooral via de tussenstap van de schaal gerealiseerd zou kunnen worden. Tijdens het debat dat uiteindelijk leidde tot het binaire stelsel veranderde het politieke perspectief op toegang, *merit* en emancipatie als ideaal naar dat van de economische realiteit van de rijksbegroting. Alle inhoudelijke discussies ten spijt is in de tweede fase dan ook dit primair financiële argument voor de schaalvergroting binnen het onderwijsbestel voor de overheid een (te) dominant punt geworden en is de wetgeving van inhoudelijke kaders naar die van procedures verschoven.²⁵ Opschaling levert meer mogelijkheden tot flexibi-lisering van leerwegen op, maar in de ogen van de (ambtelijke en bestuurlijk-politieke) ontwerpers vooral ook meer bestuurskracht en efficiëntie.

Autonomie

De dominantie van schaal in het hoger onderwijsdebat is in belangrijke mate aan uni-versiteiten voorbij gegaan. Het zijn de hogescholen die daarbij in politiek-bestuurlijke ogen het been moesten bijtrekken, om zo als volwaardig onderdeel van het HO te kunnen

functioneren. Hogescholen zijn sinds 1963 als eigenstandige onderwijssector erkend. Eerst binnen en later naast de wetgeving voor het vo (1986). Weer wat later zijn ze samen met de universiteiten opgenomen in de WHW (1992). Hogescholen waren in de besluitvormingsfase en onder druk van het toenmalige kabinet al bezig met fusiediscussies en fusiebesluiten. Fusies zouden krachtigere en efficiëntere besturen met zich meebrengen. 'Krachtig bestuur' verwijst hierbij naar het vermogen van een bestuursorgaan om interne besluiten daadwerkelijk door te voeren, maar ook ten opzichte van andere bestuursorganen de autonomie van instellingen te rechtvaardigen en te borgen. Iets is efficiënt als verspilling wordt vermeden.

De inhoudelijke vragen, ook wat betreft de identiteitsvorming, verdwenen gaandeweg onder de oppervlakte. Ze doken pas aan het begin van deze eeuw weer op in de volgende ronde van transformatie, ingegeven door internationale afspraken (de Lissabon-doelstelling en het Bologna-proces) en de bevordering van onderzoek in hogescholen.

De autonomie van instellingen voor hoger onderwijs is al vanaf het ontstaan van de universiteiten (in de 11e en 12e eeuw) een belangrijk thema geweest. Kerk en vorst streden door de tijd heen om eigenaarschap en de universitaire gemeenschap(en) bevochten de eigen ruimte. Het belang van instellingen bij die ruimte werd historisch gezien groter naarmate de principiële keuze voor waarheidsvinding als leidraad voor het handelen dominant werd. Zelfstandigheid is in dit kader een noodzakelijke voorwaarde voor het kritisch en creatief in de wereld kunnen staan. Een inzicht dat in de twintigste eeuw vanzelfsprekend was geworden. In de discussie over de WHW en de schaalvergroting van hogescholen werd hierom de term 'stelselverantwoordelijkheid' gebruikt. Een term die verwijst naar een terugtrekkende overheid die op macro-niveau (het niveau van het stelsel) zorg draagt voor de beschikbaarheid van kwalitatief en doelmatig hoger onderwijs. Hiermee is tevens impliciet de gewenste afstand tot de instellingen gedefinieerd. Al vanaf het begin van dit beleidsvoornemen – in het bijzonder in de beleidsnota HOAK (hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit) 1985 – is steeds weer aangegeven dat dit geen volledig terugtreden van de overheid impliceert.²⁶ Waar de grens ligt van de 'stelselverantwoordelijkheid' is echter onhelder gebleven: de overheid kon het uitleggen in termen van financiële en procedurele sturing en de instellingen konden het interpreteren als bevestiging van hun autonomie.

Reconstruerend komt de Raad van State recent met een bruikbare en richtinggevende omschrijving: 'Het is immers de minister die vanuit zijn centrale positie geacht wordt zicht te hebben op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het stelsel en die op grond van een integrale beoordeling en afweging – desnoods via het bevorderen van een wetswijziging – kan ingrijpen als (een onderdeel van) het stelsel ontspoot of dreigt te ontsporen'.²⁷ Ik denk dat hiermee achteraf het idee van de beleidsnota HOAK adequaat wordt omschreven.

In de eenentwintigste eeuw is de gedachte achter de 'stelselverantwoordelijkheid' al snel onder druk gezet en is op verschillende manieren de politiek-bestuurlijke greep op het hoger onderwijs weer versterkt. De prestatiebekostiging is hiervan een voorbeeld:²⁸

toekenning van middelen werd afhankelijk gemaakt van de eis dat instellingen plannen maken – o.a. over de ontwikkeling van het ‘studierendement’ – die ‘voldoende ambitieus en realistisch zijn en [-] naar het oordeel van Onze Minister voldoende aansluiten bij de gewenste ontwikkelingen op stelselniveau’, aldus het Besluit Experiment Prestatiebe-kostiging Hoger Onderwijs.²⁹ Het experiment is als zodanig niet gecontinueerd.³⁰ Wel is het format opnieuw – en in de ogen van adviesorganen en een deel van de Kamer in een coulantere vorm – gebruikt bij de inzet van de z.g. Studievoorschotmiddelen. Binnen een door het departement geformuleerd kader werd de instellingen gevraagd middellange termijn doelen te formuleren (6 jaar) en deze extern – i.c. door de NVAO – te laten beoordelen op effectiviteit.

Boeiend is dat de formulering van de richtlijnen voor de instellingen bij de prestatieafspraken naar het stelselniveau wordt verwezen, maar dat hierbij het idee van ‘stelselverantwoordelijkheid’ geen recht wordt gedaan. De afstemming tussen overheid en instellingen over de lange termijn ontwikkelingen ontbreekt en de afspraken zijn voor de korte termijn en de financiering is evenzeer van tijdelijke aard. Met overigens een belangrijk neveneffect tot gevolg. De verscheidenheid die voort zou moeten vloeien uit het uitgangspunt van ‘stelselverantwoordelijkheid’ wordt namelijk niet gerealiseerd, omdat de instellingen zich gedwongen voelen om het voorgedrukte lijstje in te vullen en daarop ook intern te sturen.³¹ De aanpak stimuleert vooral uniformiteit, waar het door waarheidsvinding gedreven ideaal juist pluriformiteit en diversiteit nodig heeft.

De hernieuwde greep van de rijksoverheid op de planvorming van instellingen staat uiteraard niet los van bredere veranderingen in de politieke cultuur van ons land. Het gaat dan om de ontwikkeling die ook de oorzaak is van een ‘haperend samenspel’ tussen Kamer en kabinet, aldus de Raad van State in het hiervoor al eerder aangehaalde advies over de ministeriële verantwoordelijkheid.³² De Raad rept over een ‘incidentgedreven en persoonsgerichte verantwoordingscultuur’ die tot gevolg heeft dat ‘stelselverantwoordelijkheid’ steeds breder en vanuit het perspectief van de instellingen steeds onvoorspelbaarder en vaak met het karakter van ‘dagkoersen’ wordt ingevuld. Sterker nog: het is niet alleen een kabinet dat plannen ontwikkelt, het is ook steeds meer de volksvertegenwoordiging die de minister dwingt (althans beoogt of denkt te dwingen) om een oordeel te vellen over de uitvoering van beleid en regelgeving binnen de instellingen en daarop in te grijpen.

Polycentrisme en ‘Pragmacratie’: Wie is aan zet?

De structuur van het (hoger) onderwijs is uiteindelijk het resultaat van (een vorm van) *social engineering*, waarbij de daaraan ten grondslag liggende idealen, zoals het de wenselijkheid van gelijke kansen, hard op economische randvoorwaarden zijn gebotst. Er is daarmee ook stap voor stap een nieuwe hiërarchie geïntroduceerd in de relatie tussen

kennisinstellingen en de rijksoverheid. Een ontwikkeling waarvan de consequenties door de wijze waarop ze plaats vindt zelfs voor degenen die de ontwikkeling vorm geven, niet altijd te overzien zijn.

Hannah Arendt roept op tot reflectief handelen, in het perspectief van het verleden een toekomstbeeld ontwikkelend. Ze stelt daarbij dat het onderwijs een vrijplaats moet zijn: veilig voor de lerenden en waakzaam als het gaat om de verworvenheden uit het verleden. Ze schetst in dat kader ook een stelsel waarin de spanning tussen politieke besluitvorming, institutionele vormgeving en maatschappelijke processen hoog kan oplopen. In het bijzonder door een politiek proces dat de neiging vertoont om los te raken van de samenleving en vertegenwoordigers van instellingen die daarin meegezogen dreigen te worden. Om de hiervoor geconstateerde omslag van autonomie ('stelselverantwoordelijkheid') naar gedetailleerde interventies nader te duiden, koppel ik dit beeld van Arendt aan het begrippenpaar polycentrisme en 'pragmacratie'.

Aanvankelijk was het idee achter de schaalvergroting een poging om aan instellingen voor hoger onderwijs autonomie in de zin van 'zorg voor de eigen huishouding' over te laten. Theoretisch past deze visie niet alleen in de traditie van de Nederlandse staat (het 'Huis van Thorbecke') maar ook binnen het theoretische raamwerk van Hannah Arendt en de op zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid gebaseerde theorie van het polycentrisme. Polycentrisme, waarvoor overigens de traditie van de universiteiten de inspiratiebron was. Het zijn met name Vincent en Elinor Ostrom geweest die de (constitutie)le grondslagen voor de theorie van het polycentrisme hebben uitgewerkt; een ideaaltipe.³³ Kern van de theorie is de scheiding van constituerende uitgangspunten en de uitvoering daarvan. Het belang van deze onderscheiding is dat in het handelen, de uitvoering of dienstverlening, rekening kan worden gehouden met verschillen in aard van overheidstaken en de omstandigheden van degenen die er door worden geraakt. Ook kan worden nagedacht over verschillende niveaus waarop en de verschillende tijds-horizonnen waarin keuzes zo optimaal mogelijk kunnen uitwerken. Veronderstelling is dan wel dat per thema of functie de betrokkenen in hun specifieke context (zoals een regio) een zelfde doel voor ogen hebben en dat er sprake is van onderling vertrouwen en de daarvoor noodzakelijke transparantie. Om dit mogelijk te maken zijn gedeelde regels en routines nodig. De bron van waaruit die regels en routines ontstaan, doet er dan eigenlijk niet zo toe, zolang het maar gaat om gedeelde inzichten en verwachtingen. Voor het stelsel als geheel is het dan belangrijk dat de spanning tussen algemene kaders en de toepassing in concreto zichtbaar kunnen worden gemaakt en onderwerp kunnen worden van gesprek tussen degene met 'stelselverantwoordelijkheid' en degene met de 'zorgplicht' die voortvloeit uit een publieke taak.

Tegenover het polycentrisme als normatief-empirisch ideaal plaats ik hier het concept 'pragmacratie'. En dus niet – waar dat in de literatuur en het publieke debat in toenemende mate gebeurt – dat van het neoliberalisme. Een bewuste keuze, omdat ik de term 'neo-liberalisme' in de literatuur niet echt geoperationaliseerd heb gezien en er ook anderszins maar moeilijk mee uit de voeten kan.³⁴ Het gaat dan vooral over het

voorvoegsel 'neo'. Een beroep op Hayek en degenen die als zijn op- of navolgers worden gezien is onvoldoende voor een zinvol gebruik in de analyse van ons tijdsgewricht.³⁵ De ongrijpbaarheid van het begrip heeft tot gevolg dat het al snel een politiek-ideologische lading krijgt waarmee de indruk wordt gewekt dat er een actor (persoon, groep) is die met voorbedachten rade een ontwerp van de samenleving doorzet. En zo werkt het gelukkig niet. Wat ik wel zie is het collectieve afscheid van het idealisme en het omarmen van een technocratische benadering van de politieke besluitvorming die er op gericht is met zo min mogelijk politieke en financieel-economische schade de dag van morgen te halen. En het is die technocratische benadering waar Young al in 1958 van heeft vastgesteld dat deze vooral bestaande maatschappelijke verhoudingen bevestigt.³⁶ En – zo voeg ik er aan toe – dus ook de motor is van groeiende sociale ongelijkheid en maatschappelijke tegenstellingen. Een technocratische opvatting die nog vaak teruggevoerd wordt op de Den Uyl Lezing van oud premier Wim Kok in 1995, die het afschudden van ideologische veren als bevrijdend aanduidde.³⁷ We kunnen het nu – zeker sinds de debatten over de zogenaamde Toeslagen-affaire – ook als de Rutte-doctrine duiden. Dat labelen met namen van politici is dus niet echt zinvol, omdat het hier niet gaat om personen of psychologische verschijnselen. Het gaat over een politieke cultuur die individuen binnen een collectief (de actoren die samen vorm geven aan politieke instituties) tot gedeelde interpretaties van omstandigheden brengen en daarmee ook tot gedeelde opvattingen over het gedrag dat er door wordt gevraagd. Het technocratisch aanpakken van politieke vraagstukken is daarom geen persoonlijk of partijpolitiek probleem; het is het probleem van een algemeen geïnternaliseerde politieke cultuur waarin sociale repercussies en -kosten op de langere termijn van besluiten buiten beeld raken en worden ingeruild door argumenten betreffende haalbaarheid, mogelijkheid en betaalbaarheid. Of nog erger: de verkoopbaarheid van een boodschap in het hier en nu.³⁸ Boutellier heeft deze cultuur in beeld gebracht en er het label 'pragmacratie' op geplakt: op basis van concrete vraagstukken een praktische oplossing zien te vinden, maar daarmee wel het risico nemend om de greep op de complexe werkelijkheid te verliezen.³⁹

De 'pragmacratie' in de zin van Boutellier typeert ook de ontwikkeling van het hoger onderwijsbeleid. In de jaren negentig van de vorige eeuw botsten de idealen van gelijke kansen en toegankelijkheid op het begrotingstekort. De langetermijnvisie op de ontwikkeling van het stelsel verdween achter de horizon. Bezuinigingen en verkorting van de studieduur moesten de noodzakelijk geachte ruimte opleveren. En het belang van het onderwijs voor de maatschappij verdwijnt vaak achter de horizon om de problemen in andere sectoren op te vangen. Zie de discussie over verkeer in de spits en het tijdens de pandemie sluiten van het onderwijs om ouders thuis te houden. Tijdig nadenken over maatschappelijke transformaties die zich aandien bleven achterwege, zoals ook de inbedding van het leenstelsel als vorm van studiefinanciering niet werd geplaatst in de bredere context van levenspaden en loopbanen. Dat hiervoor serieus investeren in de huidige en volgende generatie nodig is blijft blijkbaar een moeizaam te accepteren verhaal, constateer ik met enige ironie.

De dominantie van korte termijn oplossingen voor problemen is in de afgelopen decennia vertaald naar een sturingsmodel voor het hoger onderwijs waarin korte termijn doelen en versnipperde budgetten leidend zijn geworden. Om dit te rechtvaardigen worden begrippen als 'ondernemerschap' en 'flexibiliteit' geïntroduceerd. Het zijn de termen van het nieuw publiek management, waarin bedrijfsmatig werken door de overheid wordt omarmd. Veronderstelling bij deze benadering is de formule dat kiezers niet meer of minder overheid willen, maar een betere en goedkopere overheid. Osborne & Gaebler introduceren deze veronderstelling in hun theorie over de modernisering van de overheid en het afscheid van het Weberiaanse idee van bureaucratie.⁴⁰ Ze hanteren een reeks principes, waarbij het vraaggericht oplossen van knelpunten de uitbesteding van taken en het introduceren van concurrentie en marktwerking vanzelfsprekend wordt. Als de overheid middelen toekent moet ook duidelijk zijn welke resultaten met die middelen gerealiseerd worden en hoe deze daarvoor meetbaar kunnen worden gemaakt. Het resultaat van deze visie op de rol en functie van de overheid heeft ook grote gevolgen voor de manier waarop studenten en hun ouders naar het onderwijs gaan kijken, namelijk als klant en niet als mede-producent. En dat in een culturele omgeving waarin het behalen van een zo hoog mogelijke opleiding als voorwaarde voor het goede leven wordt gezien.

Het onderwijsveld wordt nu paradigmatisch anders gestructureerd dan voor de negentiger jaren en daarmee zijn ook de onderlinge verwachtingen van de betrokken partijen bijgesteld van autonomie naar hiërarchie. Het onderwijs werd geconfronteerd met een onvoorspelbare agenda en een op het loze 'kwaliteitsverbetering' gebaseerde veranderingsdrukte. Een drukte die op zichzelf genomen nog te accepteren zou zijn, ware het niet dat deze tot in de collegezalen gevoeld wordt. Uitspraken doen er toe, zeker als politici zich in een lopend studiejaar uitspreken over de onwaarde van studies, het studieadvies aan individuele studenten of de aard van de toetsing. Dit impliceert dat het autonoom en systematisch vorm geven aan de doelen van het onderwijs en de identiteit van de instelling door een academische of hogeschoolgemeenschap wel erg moeilijk wordt. De politiek-bestuurlijke omgeving oefent daarmee directe invloed uit op de keuzes binnen de instellingen en op de houding van de medewerkers en studenten tegenover het onderwijs.

Ook de instellingen stemmen hun verwachting af op de nieuwe werkelijkheid en daarmee bekrachtigen ook zij – luisterend naar de debatten op alle niveaus van de organisaties tegen heug en meug – de gewijzigde opvattingen. Voor wie bijvoorbeeld de moeite neemt om het effect van de Kamervragen over hoger onderwijsinstellingen te bekijken, ziet dat deze steeds meer over het concrete niveau van het contact met studenten en hun ouders gaan. Belangrijke onderwerpen, maar geen zaken waar het de Kamer over zou moeten spreken. Het gaat over het onderwijs zelf en zeker niet alleen de algemene kaders en randvoorwaarden waar de 'stelselverantwoordelijke' voor staat. Het gevolg hiervan is wel dat ook binnen de instellingen verhoudingen zijn veranderd; voor studenten is de ruimte voor socialisatie en persoonsvorming beperkt en voor de medewerkers is de

omgeving waarin de tijd voor professionaliteit en vakmanschap wordt genomen teveel ingekaderd. Dit is bijna als vanzelfsprekend gebeurd en die vanzelfsprekendheid legt een grote verantwoordelijkheid op een ieder, maar in het bijzonder de instellingen om het tij te keren en met een doordacht alternatief te komen.

Tot slot

Ieder van ons bevindt zich *'between past and future'*. Die schemerzone maakt het onmogelijk om geen keuzes te maken. We maken ze binnen institutionele kaders die in het verleden zijn opgebouwd. De steeds sneller veranderende omgeving vraagt echter ook voortdurende aanpassing. Daarbij blijft, zoals Arendt ons leert, reflectie op het verleden van groot belang. Begrijpen wat ooit waardevol is gevonden en begrijpen hoe en waarom we zijn gekomen waar we zijn, om zo onze eigen toekomst te bepalen. Onderwijs is voor ieder mens en voor iedere samenleving een publiek goed waarvan de voorziening zorgvuldig moet worden ingericht. Het paradigma van de 'pragmacratie', waarin we van een inhoudelijk naar een budgettair en procedureel perspectief zijn gegaan, heeft een wispelturig en negatief uitwerkende vorm van hiërarchisering opgeleverd: geen vergezicht, maar korte termijn oplossingen voor incidentele problemen. Het klimaat binnen de instellingen heeft door onvoorspelbaarheid en voortdurend wisselende eisen en verwachtingen geleid tot een ongezonde vorm van flexibilisering, hetgeen direct van invloed is op de omstandigheden waarin de studenten moeten studeren. En dit is kwalijk, want we hebben het hier over een publieke voorziening. Dit vraagt dat op basis van de publieke waarden respectvol met mensen wordt omgaan.

Dit vaststellen is overigens iets anders dan het uitroepen van een structurele crisis in het hoger onderwijs. Het is wel de hoogste tijd om bij te sturen en gelukkig zijn de tekenen dat dit daadwerkelijk gebeurt aanwezig. We weten immers van de enorme druk die studenten ervaren als gevolg van het uit de hand gelopen meritocratisch ideaal, waarin geen rekening wordt gehouden met de sociale ongelijkheid in de uitgangspositie van studenten. Kansengelijkheid is hierdoor structureel onderdeel van het stelsel. En dat is onaanvaardbaar. We weten voorts ook van het verlangen naar rust en continuïteit dat al heel lang hoort bij de ontwikkeling en het onderhouden van het vakmanschap van de professional. Tijdelijke contracten mogen dan ook niet de kurk zijn waarop het hoger onderwijs drijft. Om deze en andere vraagstukken echt aan te pakken vraagt het van velen andere keuzes en andere vormen van afstemming. Scholen, of het nu gaat om hogescholen of universiteiten, worden geacht de veiligheid te bieden die hoort bij een 'academische gemeenschap'. Dat wil zeggen: elkaar weten uit te dagen op gemeenschapszin en ruimte weten te laten voor gedrevenheid en professionaliteit. Een noodzakelijk gevolg hiervan is ook een polycentrische veelvormigheid in het stelsel en het vieren van verschillen binnen het hoger onderwijs. Het vraagt ook van de overheid dat ze zich rekenschap geeft van een 'stelselverantwoordelijkheid' die door focus op algemene doel-

stellingen en uitgangspunten ruimte laat voor ‘zorg voor de eigen huishouding’ en lokale democratie. Dit laatste betekent niet dat de verandering noodzakelijk begint in Den Haag. Sterker nog: het zijn de instellingen die het verhaal voor de toekomst in handen hebben door de studenten en medewerkers de ruimte te geven om binnen die instellingen hun sporen na te laten en gezamenlijk te komen met een propositie die ook de overheid een visie op de toekomst van het hoger onderwijs geeft.

Noten

- 1 Democracy in America, Book Four, Chapter VIII, Penguin Random House, 1994 (1838).
- 2 Zie bijvoorbeeld José van Dijck, *The Culture of Connectivity*, Oxford University Press, 2013, en de waarschuwende woorden van Bert van der Zwaan, *Opinie: Bestuurders opgelet! Private investeerders nemen langzaam publieke hoger onderwijs over*, de Volkskrant, 28 juli 2021.
- 3 Opgenomen in Jerome Kohn (ed), *Between Past and Future*, Penguin Random House, 2006 (Chapter 5).
- 4 Op dit punt doe ik – overigens met dank aan de redactie van deze uitgave – in het bijzonder een beroep op haar essay ‘On Revolution’, Penguin Books, 2006 (1962), en de bundel ‘Crises of the Republic’, Mariner Books, 1972 (waarin o.a. het essay ‘Lying in Politics’).
- 5 *The Origins of Totalitarianism*, Harvest/HJW Book, 1973 (1951); *The Human Condition*, The University of Chicago Press, 1958; Penguin Books 1977 (1963).
- 6 In haar woorden: ‘A crisis forces us back to the questions themselves and requires from us either new or old answers, but in any case direct judgments. A crisis becomes a disaster only when we respond to it with preformed judgments, that is, with prejudices. Such an attitude not only sharpens the crisis but makes us forfeit the experience of reality and the opportunity for reflection it provides’. Zie noot 3: Jerome Kohn (ed), p. 5.4.
- 7 Naast het werk van Arendt zal ik hier overigens ook veelvuldig terugvallen op de socioloog Richard Sennett, voor mij evenzeer een belangrijke bron van inspiratie. Sennett staat met beide benen in onze tijd en analyseert haarfijn de tekenen van de tijd: de samenhang tussen respect, gezag, vakmanschap en de invloed van de concrete leefomgeving. De verschillende delen van zijn onderzoek komen samen in zijn *The Culture of the New Capitalism*, Yale University Press, 2007.
- 8 Zie bijvoorbeeld Irene Vallejo, Papyrus, Meulenhoff Boekeryj, 2021; Jenny Uglow, *The Lunar men*, Faber & Faber, 2010; Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity*, John Wiley and Sons, 2013.
- 9 Zie noot 3.
- 10 *The Beautiful Risk of Education*, Routledge, 2016.
- 11 James G. March & Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, The Free Press, 1989, p. 47.
- 12 Zie noot 5.
- 13 Zie ook Markus Gabriel, *Moralischer Fortschritt in dunklen Zeiten Universale Werte für das 21. Jahrhundert*, Ullstein Buchverlage, 2020, beroept zich in dit verband op de categorische

- imperatief van Immanuel Kant als universele (over en altijd geldende) waarde, maar hij laat ook zien dat ook deze waarde in verschillende contexten verschillende antwoorden mogelijk maakt.
- 14 Iets wat door Hannah Arendt scherp is geanalyseerd, eerst in haar 'On Revolution' (zie noot 4). Sterker dan elders plaatst ze hierbij de sociale rationaliteit en de politieke rationaliteit tegenover elkaar en benadrukt ze het belang van correcties op de politieke besluitvorming vanuit de maatschappij.
- 15 Authority, Cambridge University Press, 2013.
- 16 Autoriteit, De Bezige Bij, 2015.
- 17 Aldus het briljante essay van Isaiah Berlin, Two Concepts of Liberty, opgenomen in diens Four essays on Liberty, Oxford University Press, 1969.
- 18 The Great Transformation (The political and Economic Origins of Our Time), Beacon Press, 2001 (1944).
- 19 The Value of Everything, Public Affairs, 2018.
- 20 The Rise of Meritocracy, Routledge, 1994 (1958), p. 13.
- 21 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/40/50-jaar-mammoetwet-bijna-iedereen-gaat-nu-naar-school> (laatst geraadpleegd op 31-08-2021).
- 22 Zie over dit thema het interessante advies van de Onderwijsraad, Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel, Onderwijsraad 2019.
- 23 Dat de uitwerking van de maatregelen verschilt door het wegvallen van de leerplicht zal overigens duidelijk zijn.
- 24 Amsterdam University Press, 1998. Ook open toegankelijk via www.dbnl.org
- 25 De trend wordt schijnbaar gekeerd door regelgeving zoals de Regeling en Beleidsregels Fusietoets in het Onderwijs 2017. Zoals o.a. Jos Blank in zijn enige jaren daarvoor uitgesproken oratie (Illusies over fusies, Erasmus Universiteit 2015) aangeeft is het vraagstuk vele malen complexer dan uit dit besluit blijkt.
- 26 Een (zelf)kritische terugblik op de beleidsnota en de relatie met tussen idealen, beleid en wetgeving komt van de hand van Ferdinand Mertens, Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (HOAK) nota 25 jaar, NTOR 1(2011) pp. 61–66. Nog steeds lezenswaardig.
- 27 Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, Bijlage Kamerstukken II, 35300, nr. 78, par. 3.3.
- 28 Over dit fenomeen zie Ben Jongbloed, Frans Kaiser, Frans van Vught and Don Westerheijden, Performance Agreements in Higher Education: A New Approach to Higher Education Funding, in: Adrian Curaj, Ligia Deca and Remus Pricopie (ed), European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, Springer, 2018.
- 29 Besluit van 31 oktober 2012, art. 9 lid 2.
- 30 Ondanks verschillende adviezen op dit punt. Zie de Stelselrapportage 2016 van de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek uit 2017 en het rapport van de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs, Van Afvinken naar Aanvonken, uit 2017, maar ook het advies van de AWTi, Het stelsel op scherp, uit 2019.
- 31 Zie in dit kader ook nog eens het nog steeds breed gedragen en perspectiefrijke Advies

van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, Differentiëren in Drievoud (omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs), OCW, 2010.

32 Zie noot 27.

33 Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout and Robert Warren, *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, *The American Political Science Review* 55 (1961) 4, pp. 831–842; Elinor Ostrom, *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*, *The Policy Studies Journal*, 39 (2011) 1, pp. 7–27. De vertaling van deze theorie naar het Nederlandse openbaar bestuur is te vinden in het werk van Theo A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur*, VUGA, 1987, en velen na hem.

34 Zie bijvoorbeeld de serieuze poging van Thomas Biebricher, *The Political Theory of Neo-Liberalism*, Stanford University Press, 2018.

35 *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press/Routledge, 2007 (1944); *The Constitution of Liberty*, Routledge, 1993 (1960).

36 Zie noot 20.

37 <https://europanetwerk.pvda.nl/nieuws/den-uyl-lezing-1995-wim-kok-we-laten-niemand-los/> (laatst geraadpleegd op 12 september 2021).

38 Zie over dit thema Hannah Arendt in haar essay 'Lying in Politics', waarbij ze aan de hand van de gang van zaken rond de Pentagon-papers (een rapport over de Vietnam-politiek van de Verenigde Staten dat in 1971 openbaar werd) geheimhouding en leugens als standaard instrumenten van politiek beschrijft. Zie noot 4.

39 Hans Boutellier, *De Improvisatiemaatschappij: Over de Sociale Ordening van een Onbegrensde Wereld*, Boom Lemma, 2011.

40 David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, 1992