



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De omhelzing en de wurggreep: Rijksoverheid en hoger onderwijs, 1918-2018

Slaman, P.J.

Citation

Slaman, P. J. (2018). De omhelzing en de wurggreep: Rijksoverheid en hoger onderwijs, 1918-2018. In *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap* (pp. 247-265). Haes productions. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3249871>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3249871>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

7 DE OMHELZING EN DE WURGGREEP

RIJKSOVERHEID EN
HOGER ONDERWIJS, 1918-2018

Pieter Slaman

Geen sector van het onderwijs ontkwam in de twintigste eeuw aan de ingrijpende hervormingen en uitbreidingen die nodig waren om Nederland mee te nemen in de modernisering. Een standen-samenleving, die haar geld verdiende met vooral landbouw en handel, veranderde in een hoog ontwikkelde kenniseconomie met gelijke rechten voor elke burger. Voor het hoger onderwijs had dit bijzonder grote gevolgen. In 1918 kregen iets meer dan zes-duizend jonge mannen van goede afkomst hier hun vorming in de hogere stand, in de nodige afzondering. Een eeuw later is het een stelsel dat openstaat voor meer dan zevenhonderdduizend mannen én vrouwen, uit binnen- én buitenland, die er een brede vorming en voorbereiding op een baan komen zoeken.¹

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek,
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37220/table?ts=1522070722936>
geraadpleegd 26 maart 2018.

Deze indrukwekkende omslag in een onderwijsvorm die zo sterk aan haar eigen vrijheden is gehecht, werd niet soepel gemaakt. Sinds de latere negentiende eeuw werkt de wetenschap met het idee dat kennis en nieuwe inzichten alleen kunnen groeien als de wetenschap haar eigen methoden volgt, als de denkwerelden van politiek, geloof en commercie buiten de deur gehouden kunnen worden. Studenten worden bijna als vanzelf tot kritisch en creatief mens gevormd als ze een paar jaar in vrijheid met onderzoekswerk kunnen meedoen, zo is het idee. Academische vrijheid heeft zo meerdere gezichten: inhoudelijke vrijheid voor de onderzoeker en docent, studie-, vak- en onderwerpkeuze voor de student. De gehechtheid aan al die vrijheden gaat diep. Volgens kenner Peter Baggen wordt “(...) een aanslag op de academische vrijheid niet zozeer ervaren als beknutting van een formeel recht, maar als bedreiging van een levensvorm.”²

Daar komt nog bij dat veel van deze instellingen voortbouwen op een eeuwenoude traditie. Een hogeschool als de Koninklijke Academie voor Beeldende Kunsten in Den Haag en de universiteiten van Leiden, Groningen en Utrecht zijn ouder dan de moderne Nederlandse staat. In 1940 schreef historicus Johan Huizinga dat de universiteit door de eeuwen heen in het algemeen weinig gevoelig is geweest voor de grillen van de tijd.

Staatsvormen stierven af, dynastieën verdwenen, wereldrijken verzezen en gingen te gronde, de Kerk brak in tweeën, – de universiteit bleef ten naastenbij wat zij geweest was.³

Door die tradities en vrijheden hebben instellingen van hoger onderwijs de naam dat ze zich niet makkelijk voegen naar politieke wensen.⁴ En niet alleen in Nederland, zo herinnert minister Jo Ritzen (PvdA, 1989-1998) zich:

Begin juni 1997 besprak ik met een aantal OESO-collega's [ministers uit Westerse landen, PS] informeel de vraag wie onze moeilijkste tegenspelers waren: de onderwijsbonden of de minister van Financiën. Een groot deel van deze ministers zegt: geen van beide, het waren de universiteiten.⁵

Dit hoofdstuk gaat over een botsing van twee werelden. Aan één kant is er het hoger onderwijs, dat grote vrijheid eist om zichzelf en haar deelnemers te kunnen ontwikkelen. Anderzijds is er de samenleving, die met steeds grotere financiële, economische en politieke belangen bij wetenschap en hoger onderwijs betrokken is. Ergens wil die samenleving grenzen stellen aan de invulling en de kosten van het onderwijs. Efficiëntie wordt belangrijker als de deelname en de kosten groeien. De strijd hierover is in de afgelopen eeuw een constante geweest, waarbij vooral de werelden van politiek en wetenschap elkaar soms slecht begrepen.

Vrij en afhankelijk

Kort nadat het Koninkrijk der Nederlanden in 1813 het licht zag, wees koning Willem I drie oude academies aan om 'rijksuniversiteit' te worden. Professoren werden er door de kroon benoemd en hadden tot 1993 een vrije, maar afhankelijke positie. De Groninger universiteitshistoricus Klaas van Berkel vergeleek hen met rechters:

² P.A. Baggen, 'Academische vrijheid in een verwetenschappelijkte samenleving' in: J.C.H. Blom, A.J. Kox en T.J. Veen (red.), *Academische vrijheid* (Amsterdam 1995) 117-146, aldaar 118.

³ Johan Huizinga, 'Hoe bepaalt de geschiedenis het heden?' in: J. Huizinga, *Verzamelde werken VII. Geschiedwetenschap, hedendaagsche cultuur* (Haarlem 1950) 218-231, aldaar 22.

⁴ Harry F. de Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet 'Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie' (MUB)* (Enschede 2003) 29.

⁵ Jo Ritzen, *De minister. Een handboek* (Amsterdam 1998) 52.



▲ Afb. 1

Rond 1900 beleefde de Nederlandse wetenschap een 'gouden eeuw', waarin experimenteel onderzoek de motor was achter grote doorbraken, vergaande specialisering en grote uitgaven. Nobelprijswinnaar Heike Kamerlingh Onnes aan het werk in zijn Leidse laboratorium, geschilderd door zijn neef Harm. Collectie 'Het leven', Nationaal Archief.

Hoewel ze elke maand hun salaris van de overheid ontvingen, zagen zij zichzelf niet in de eerste plaats als staatsdienaren. Zij voerden niet uit wat de overheid hen opdroeg, nee, het was eerder omgekeerd, de overheid stelde hen in staat hun ambt te bekleden.⁶

De gebouwen waarin zij werkten waren niet van de universiteit of de hoogleraren, maar van de staat. Daarbinnen diende de staf, als rijksambtenaar, het onderwijs en kreeg daarbij veel ruimte om zelf het onderzoek in te vullen. De bestuurders van de universiteit, de curatoren, hadden niet veel invloed omdat de bestemmingen van al het geld door het ministerie werden bepaald.⁷ Zo was dus lang de verhouding: de overheid beheerde en betaalde, vooral wetenschappers bepaalden de inhoud van onderwijs en onderzoek.

Toen in 1918 het nieuwe ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen zich met deze zaak bezig ging houden, was de verhouding tussen staat en universiteit al een aantal jaren verstikkend gaan werken. De nieuwe methoden van wetenschappelijk onderzoek hadden een enorme toename veroorzaakt van het aantal specialismen en vakgebieden, die zich weer vertaalden in steeds meer verschillende studies. Volgens de logica van de wetenschap was het vanzelfsprekend dat elke nieuwe ontwikkeling de volle ruimte moest krijgen, anders zou de vooruitgang stokken. En die ontwikkelingen moesten ook in nieuwe vakken worden vertaald; het onderwijs volgde de groei dus op de voet. Maar de eerste onderwijsminister J.Th. de Visser (CHU, 1918-1925) zag de kosten de pan uitrijzen, en kon die ruimte niet overal geven:

Het is niet die specialiseering zelf, die moet of ook maar kan worden tegengegaan, maar wel het streven der universiteiten om steeds op volkomen gelijken voet met hare zusterinstellingen voor ieder leervak, ook wanneer zich dat specialiseert, volledig geoutilleerd te zijn. Tegen deze minder juiste concurrentiezucht, die tot onnoodige uitgaven leidt, hoopt de ondergeteekende (...) een tegenwicht te zullen vinden.⁸

Zijn ministerie stond daarom regelmatig op de financiële rem. Een gevolg was dat aan de universiteiten een chronisch gevoel van gebrek en onvrede was. In de archieven zijn lange klaagzangen te vinden, zoals deze van de Leidse hoogleraar zoölogie:

Nu nog niets is tot stand gekomen van de sinds vele jaren door mij aangevraagde verbeteringen, en de Regeering zelfs niet tot de door mij voorgestelde voorlopige en gedeeltelijke verbetering is overgegaan, ontbreekt mij de moed nogmaals aan te dringen, al lijdt het bedrijf ook nog zoo ernstig.⁹

Zijn collega bij rechtsgeleerdheid Cornelis van Vollenhoven ergerde zich aan deze lijdzame houding van zijn collega's.

Elke tekortschieting wordt geweten aan de regeering, die schriel, bekrompen, onbeweegbaar heet; voor nieuwe behoeften vraagt men om nieuwe bepalingen; het is een tijdperk, dat niet vrijheid begeert, maar voortdurend hulp en leiding.¹⁰

6 Klaas van Berkel, *Academische Illusies. De Groningse universiteit in een tijd van crisis, bezetting en herstel, 1930-1950* (Amsterdam 2005) 22.

7 Peter A.M. Maassen, *Government steering and the academic culture. The intangibility of the human factor in Dutch and German universities* (Utrecht 1996) 105.

8 *Handelingen Tweede Kamer 1918-1919* 19 december 1918, 848.

9 Prof. dr. G.C.J. Vosmaer in Jaarverslag Zoölogisch laboratorium 1914-1915. Archief van Curatoren, 1878-1953, Universiteitsbibliotheek Leiden. Inv. Nr. 1.1.3, map 1565.

10 Overdrachtsrede.

De spanning tussen krappe middelen en groeiende wensen groeide verder tijdens de economische crisis van de jaren dertig, waardoor zwaar bezuinigd moest worden. Het leidde ertoe dat ministers en Kamerleden moesten bepalen welke wens aan de universiteiten wel en welke niet kon worden ingewilligd; iets waar zij lang niet altijd goed over konden oordelen. De Leidse secretaris van curatoren sprak van “(...) een Minister die in den regel geen verstand heeft van en matige aandacht voor universitaire zaken, en van een reeks ambtenaren, van wie men dit nog minder kan verwachten.”¹¹

Na de bezettingsjaren waren de geesten rijp voor een nieuwe inrichting van het stelsel. Meer bestuurlijke en financiële zelfstandigheid voor de instellingen lag voor de hand.¹² De honderd leden van de commissie-Reinink, die kort na de bevrijding hierover adviseren moesten, waren het daar snel over eens. Toch leidde dat nog niet tot verandering.¹³

Groeien, verdelen en plannen

In de jaren zestig van de twintigste eeuw vloog Willy van Lieshout, de directeur van de Hogere Technische School in Eindhoven, met het privévliegtuig van Frits Philips naar Den Haag om daar toestemming te vragen voor nieuwe opleidingen, noodzakelijk geworden door de snelle ontwikkeling van industrie en techniek.¹⁴ Van Lieshout kwam er als boodschapper van een nieuwe tijd. Het industriële Eindhoven was een symbool van wederopbouw en groei, van ontdekkingen en massaproductie. Een stad ook waar de grote vernieuwingen in het hoger onderwijs allemaal samen kwamen. Er was net een Technische Hogeschool opgericht. Dit was een nieuw type universiteit waar ruim baan gegeven werd aan onderzoek dat nauw aansloot bij de

behoeften van de moderne economie. Hier ontstond ook plaats om veel meer jongeren een ingang naar de universiteit te geven. Bovendien zag Eindhoven de opkomst van hogere technische beroepsopleidingen met eveneens een hoog kennisniveau, maar met een eigen doelstelling: concrete voorbereiding op een vak. Terwijl de universiteit steeds verder gespecialiseerde onderzoekers opleidde, en daar veel tijd voor nodig had, vroeg de arbeidsmarkt om theoretisch hooggeschoolde mensen die sneller beschikbaar waren. Het hbo bood die.¹⁵

Oude en nieuwe instellingen zagen een ongekende groei van studentenaantallen. Aan de universiteiten groeiden deze tussen 1955 en 1975 tot een viervoud, van ongeveer dertigduizend naar honderd-twintigduizend. Niet alleen had de naoorlogse generatie een enorme omvang, daarvan ging ook een veel groter deel dan voorheen studeren.¹⁶ De banenmarkt lonkte, maar eiste diploma's. Intussen vertakte de boom van de wetenschap zich steeds verder in telkens nieuwe specialismen. De groei zou nog forser geweest zijn als het hoger beroepsonderwijs niet het leeuwendeel van de studentenstroom had opgenomen. Deze jonge onderwijsvorm telde in 1975 187 duizend studenten, meer dan alle universiteiten bij elkaar.¹⁷

Er was voldoende geld om deze stroom op te vangen. De Rijksoverheid kon in de jaren vijftig en zestig ongekende bedragen uittrekken vanwege de economische groei. Vrijwel iedereen wilde investeren omdat het gevoel dat Nederland anders wereldwijd de economische en technologische boot zou missen, breed leefde. De bevolking moest bovendien breder gevormd worden, voor de kracht

¹¹ N.F. Hofstee geciteerd bij: De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 23.

¹² Peter Jan Knechtmans, 'De rector of een directeur? Over macht en voorrang aan de universiteit van Amsterdam, 1945-1955' in: L.J. Dorsman en P.J. Knechtmans, *Het universitaire bedrijf. Over professionalisering van onderzoek, bestuur en beheer* (Hilversum 2010) 25-36, aldaar 25.

¹³ De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 22.

¹⁴ Interview met Van Lieshout in *Trouw*, 24 augustus 1995.

¹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Hoger onderwijs in fasen* (Den Haag 1995) 32; J.W. Foppen, *Gistend beleid. Veertig jaar universitaire onderwijspolitiek* (Amsterdam 1989) 94.

¹⁶ De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 31.

¹⁷ Ad van Bommel, *Hogescholen en hbo in historisch perspectief* (Den Haag 2006) 3.



▲ Afb. 2
Minister Cals opent de
nieuwe hts in Eindho-
ven, 28 april 1960.
*Wim van Rossem,
Anefo.*

► Afb. 3
Stakende studenten in
de bestuurskamer van
de Gemeentelijke
Universiteit Amsterdam
worden bevoorrad via
een gammele lucht-
brug, 18 mei 1969.
Joost Evers, Anefo.



van de democratie en het welzijn. Tenslotte werd toegang voor elke geschikte jongere steeds meer gezien als een eis van sociale rechtvaardigheid. Deze drie bedoelingen liepen soms ver uit elkaar en vroegen om verschillende invullingen van het onderwijs. Dat zorgde voor permanente discussie.¹⁸ Maar het geld bracht wel verlichting in het chronische gevoel van gebrek, dat voor de oorlog in het hoger onderwijs werd gevoeld.

Door de overvloed en groei was de aandacht even niet gericht op dat andere probleem dat al jaren speelde: de grote afhankelijkheid van het ministerie op het gebied van beheer. Bij al die bruisende activiteit was het opmerkelijk dat bestuurders telkens weer naar Den Haag moesten om toestemming en geld te vragen voor nieuwe activiteiten. Weliswaar kwamen roerende, onroerende zaken en benoemingen in 1960 iets meer in eigen hand, maar nu moesten instellingen geregeld ontwikkelingsplannen en financiële staten aan het ministerie voorleggen.¹⁹ Het Rijk besliste over huisvesting en de kroon benoemde de hoogleraren.²⁰ Voorchriften rond het beheer waren zeer gedetailleerd. S.I. van Andel, directeur van de Utrechtse HTS gaf een voorbeeld uit de voorchriften:

Post 08 en 40.1 (onderhoud tuin). Voor het onderhoud van een tuin mag ten hoogste worden geraamd voor wat betreft het beplant gedeelte (incl. gazons) een bedrag van f 3,04 per m² en voor wat betreft uitsluitend de in de tuin gelegen bestrating een bedrag van f 0,68 per m² (incl. BTW).²¹

“De vrije beleidsruimte zit kennelijk in het gras tussen de tegels”, schamperde hij.²²

Dit nauwkeurige boekhouden paste in de bestuursstijl die op het ministerie was ontstaan na de Pacificatie. Vanwege de crisis van de jaren dertig en de oorlog had het heel lang geduurd voor het Rijk zich kon veroorloven om ook in het hoger onderwijs de openbare en bijzondere instellingen volledig gelijk te betalen. Nu het eenmaal zover was, ontstond eenzelfde werking als eerder in het lager en middelbaar onderwijs; om alle instellingen op een zuiver vergelijkbare manier te kunnen onderhouden, moest in detail worden geregeld wie recht had op welke betalingen. Dit gold ook voor het hbo, dat sinds 1963 onder de Mammoetwet viel (zie hoofdstuk 4 en 9). De overheid bemoeide zich vergaand met beheer om de godsdienstige en ideologische groepen zichtbaar dezelfde ruimte te kunnen bieden, en liet vervolgens de invulling van het onderwijs grotendeels vrij. Het was het bekende recept van 1917 (hoofdstuk 1).²³

Maar nu ontstond bij de Rijksoverheid ook een nieuwe ambitie. Gesteund door de ongekenne economische prestaties, kregen politiek en bestuur in de jaren vijftig en zestig een groot vertrouwen in het eigen kunnen. De overheid nam een sterk sturende rol in economie en samenleving, om een breed gespreide welvaart met maximale werkgelegenheid te bereiken. Iedereen moest delen in een groter welzijn. Met de nieuwste wetenschappelijke planningsmethoden zou dat alles in goede banen kunnen worden geleid.²⁴ Ook de rol van hoger onderwijs daarin, zou nauwgezet gepland kunnen worden. Minister van Wetenschapsbeleid Jhr. De Brauw (DS' 70, 1972-1973) vervolgde pogingen om een planningssysteem op te zetten, dat de ongebreidelde groei moest temmen en dat

18 Schuyt, C.J.M. en Ed Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000) 311-312.

19 Paul van der Steen, Cals. *Koopman in verwachtingen 1914-1971* (z.p. 2004) 242; gesprek met Sybolt Noorda, 24 november 2016.

20 M.T.A.B. Laemers (red.), *Bekostiging van het hoger onderwijs. Symposiumbundel*

Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2011 (Den Haag 2011) 42.

21 Geciteerd bij: S.I. van Andel, 'Over het gras tussen de tegels' in: C.J.G. van Gageldonk e.a. (red.), *Hoger beroepsonderwijs in verscheidenheid naar samenhang* (Den Haag 1984) 225-242, aldaar 235-236.

22 Ibid., 236.

23 J.A. van Kemenade en V.S. Raa, 'Het

schoolwezen' in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: bestel en beleid. Deel I: Onderwijs in hoofdlijnen* (Groningen 1986) 29-108, aldaar 72, 79; gesprek met R.J. in 't Veld, 14 februari 2018.

24 Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990' in: Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* 263-342, aldaar 267-268.

betere aansluiting tussen opleidingen en arbeidsmarkt zocht. Zowel voor de universiteit als het hbo. “Het was in die tijd dat ik mij grote zorgen ging maken over de invloed die de overheid op het onderwijs wilde hebben”, zegt Willy van Lieshout. Hij nam deel in de besprekingen en probeerde in die planning vooral het onderwijs zélf de keuzes te laten maken.²⁵ Hij speelde een belangrijke rol bij het vormen van een HBO-raad, waarin de meer dan driehonderd instellingen samen een vuist konden maken.

De geweldige dynamiek en de strakke regulering in het hoger onderwijs pasten opnieuw niet goed bij elkaar. Om ruimte te geven aan alle nieuwe ontwikkelingen stond het ministerie van Onderwijs oogluikend toe dat vooral hbo-instellingen buiten de strakke kaders van de wet traden om hun taken goed te kunnen uitvoeren. “Toen ik daar zelf in 1983 mee te maken kreeg”, schreef de later verantwoordelijke topambtenaar Roel in 't Veld, “was ik ontzettend geboeid door de omvang van de samenzweringen die bestonden tussen inspectie, departement en instellingen die tot doel hadden de wet te ontduiken.”²⁶

Dat ministerie dreigde zelf intussen controle te verliezen over de aanzwellende werklust. Tijdens zijn nieuwjaarstoespraak van 1971 sprak de hoogste ambtenaar M.D. van Wolferen van een forse werkachterstand die onder meer was ontstaan door “(...) verkeerd gerichte wetgeving, leidend tot een detaillistische uitvoering”.²⁷ Dat gold niet alleen voor het hoger, maar voor het hele onderwijs. Vooruit denken werd steeds moeilijker op een departement dat de handen vol had met rekeningen, declaraties en aanvragen. Sybolt Noorda, in de

jaren tachtig bestuurder bij de Vrije Universiteit, herinnert zich paniekerige taferelen:

*Ik herinner me nog een keer dat ik in '85 of '86 in de laatste dagen voor 31 december druk in de weer was met de directeur-generaal om te zorgen dat wij nog voor het eind van het jaar de miljoenen konden besteden aan een nieuwe computer hier in Amsterdam, omdat dat voor het eind van het jaar besteed moest worden. Dat waren beslissingen die je niet hier kon nemen, maar die je in samenwerking met het departement moest doen, en dat zij hun handtekening moesten zetten en dat de koerier dus nog op de laatste werkdag van het jaar met die papieren kwam en dan kon dat nog geëffectueerd worden.*²⁸

Voortdurend hadden ambtenaren het gevoel achter de feiten aan te rennen.

Karl Marx Universiteit

De universiteiten verloren intussen veel van hun traditionele, elitaire sfeer. Het was vooral de middenklasse die in korte tijd het gezicht van de studentenbevolking was gaan bepalen. En ook zij stelde eisen. In mei 1969 verscheen plotseling de naam *Karl Marx Universiteit* in grote letters op de gevel van de Katholieke Handelshogeschool in Tilburg. Studenten hadden de senaatszaal en telefooncentrale bezet. Inspraak eisten ze, invloed op vooral het onderwijs dat traditioneel door hoogleraren werd ingevuld.²⁹ En die inspraak diende voor een veel hoger doel. Denkers als een afgestofte Karl Marx en Herbert Marcuse leerden de studenten dat hoger onderwijs een middel van de machthebbers was om hun positie in de maatschap-

²⁵ Adriaan in 't Groen, *Tijdsbeelden hoger onderwijs. Portret Willy van Lieshout* (Delft 2017) 63.

²⁶ R.J. in 't Veld, *Twaalfeneenhalf jaar schaalvergroting in het hbo en nog veel meer...* (Amsterdam 1999) 9.

²⁷ M.D. van Wolferen geciteerd bij: Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994) 534.

²⁸ Gesprek met Sybolt Noorda, 24 november 2016.

²⁹ A.M.B. Lips, *Autonomie in kwaliteit. Ambigüiteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs* (Delft 1996) 72.

pij te versterken. Die positie moest worden afgebroken door middel van een 'krietese' beschouwing van de maatschappelijke verhoudingen. Hogeschool en universiteit moesten daarbij een sleutelrol vervullen, en nu dus een middel worden in de strijd tegen ongelijkheid in de wereld.³⁰

De acties kwamen onverwacht, maar de eis van inspraak was niet nieuw. Onder studenten, docenten, bestuurders en politici leefde sterk het gevoel dat de traditionele organisatie van universiteiten onhoudbaar was geworden. Lang waren hoogleraren over de concrete invulling van onderwijs en onderzoek gegaan, en het 'college van curatoren', als doorgeefluik van het ministerie van Onderwijs, over het beheer. De onvoorstelbaar grote en snelle groei had dit model ondergraven. Hoogleraren vonden dat zelf, zoals de Utrechtse H.W. von der Dunk:

*De explosie van studenten en ook de woekering van nieuwe specialismen maakten hervormingen noodzakelijk en de professoren waren verloren zonder uitgebreide assistentie, zowel wetenschappelijk als bestuurlijk en organisatorisch, want zij waren, een enkele uitgezonderd, niet opgeleid voor die rol van grootmogol of kleine caesar.*³¹

Al die assistentie had in de bestaande verhoudingen weinig te zeggen in de organisatie, terwijl het universitaire 'bedrijf' zwaar op haar was gaan leunen. Studenten hadden ook weinig in te brengen, wat in toenemende mate een klacht van de jonge studentenbeweging werd. En zij had meer te klagen: bijvoorbeeld over de massaliteit van het onderwijs en de afstand die gegroeid was tussen

studenten en leermeesters.³² Veel geestdrift kwam overwaaien uit Parijs, waar een studentenopstand in 1968 aan de basis stond van het einde van de conservatieve regering van generaal De Gaulle. Zo heet werd de Hollandse soep niet gegeten. Maar minister van Onderwijs Gerard Veringa (KVP, 1967-1971), zelf afkomstig uit de universitaire wereld, vond het toch hoog tijd om ook in Nederland over vormen van inspraak te praten. Studenten én docenten vroegen erom.

Maar de gesprekken gingen niet snel, en twee commissies stelden hervormingen voor die vooral het centrale bestuur van de universiteiten moest versterken. Studenten wilden inspraak van álle geledingen, op álle niveaus van de universiteit. In Tilburg probeerden zij dat in mei '69 af te dwingen met een bezetting. Bestuurders konden volgens de wet niet toegeven aan die eis. Maar in een nachtelijk spoeddebat in de Tweede Kamer kondigde minister Veringa aan dat hij direct ruimte zou geven om medebestuur in Tilburg mogelijk te maken. En zo gebeurde het. De actie had een onverwacht groot en snel resultaat, de bezetters waren er zelf verbaasd over. Het spoorde studenten in het hele land aan om het voorbeeld te volgen, te beginnen in het Amsterdamse Maagdenhuis.³³

Op de golf van hervormingen die volgde, loodste minister Veringa de Wet universitaire bestuurshervorming door het parlement. Studenten, ondersteunend personeel en wetenschappelijke medewerkers kregen op alle niveaus inspraak in het bestuur, overal in Nederland.³⁴ Al die inspraak paste maar moeilijk in het centraal geregelde onderwijsstelsel. Voor de bredere samenleving was er ook niet louter

³⁰ Hans Righart, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam/Antwerpen 1995) 257-258; *Friese Courrier*. Onafhankelijk dagblad voor Friesland en aangrenzende gebieden 7 mei 1969.

³¹ H.W. von der Dunk, Voordat de voegen kraakten. Student in de jaren vijftig (Amsterdam 2013) woord vooraf.

³² Gesprek met Sybolt Noorda, 24 november 2016.

³³ James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*.

³⁴ De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 41.

winst: “(...) de groeiende gevoeligheid voor interne verhoudingen leidde eerder tot verdere afscherming van wat daarbuiten lag”, zo schreef later de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.³⁵ Met andere woorden: studenten, docenten en bestuurders waren erg veel met zichzelf en hun eigen zaken bezig. Het werd zo dus niet gemakkelijker, maar moeilijker om het hoger onderwijs centraal te plannen en reguleren.

De noodrem

Door groei en specialisering ging rond 1970 intussen meer dan een kwart van de totale overheidsuitgaven naar onderwijs, en daarvan weer een kwart naar wetenschappelijk onderwijs.³⁶ Oneerlijk, zo vonden velen. En het hield niet op, schreef onderwijsjournalist Ton Elias in 1971:

*De stroom van studenten zwelt aan; het perspectief is duidelijk getekend: als de ontwikkeling zo doorgaat, wordt 1993 hét jaar waarin de hele onderwijsbegroting nodig zal zijn voor het wetenschappelijk onderwijs en in 2000 zal het punt bereikt zijn waarop we ons hele nationaal inkomen in de universiteiten moeten steken.*³⁷

Veruit de meeste Nederlanders waren voorstander van onderwijs dat iedereen de ruimte bood. Dat gold zelfs voor het hoger onderwijs, waar een minderheid van de jongeren studeerde. Maar dat betekende niet dat elke Nederlander hier ook ruim voor wilde betalen.³⁸ Iets dat overigens ook opging voor andere delen van de verzorgingsstaat. Het was reden voor een groep ontevreden PvdA-leden om zich in 1970 af te splitsen en een nieuwe partij te vormen: DS'70. De partij hamerde erop dat gebrui-

kers van voorzieningen zelf meer zouden meedragen aan de kosten. De partij haalde in één keer elf zetels. Mauk de Brauw (DS'70, 1971-1972), die namens de partij prompt minister voor Hoger Onderwijs en Wetenschapsbeleid werd, verhoogde het collegegeld in één jaar van tweehonderd naar duizend gulden. Met een grote chaos van nieuwe protesten en wanbetalingen tot gevolg.³⁹

De Brauws woelige jaar als minister was het begin van een reeks pogingen om de oplopende kosten onder controle te krijgen; een reeks die steeds meer spanningen veroorzaakte. Met de oliecrisis van 1973 kwam een voorlopig eind aan de financiële overvloed voor het Rijk. Het hoger onderwijs moest meer studenten blijven opvangen, maar tegen lagere kosten. Minister Jos van Kemenade (PvdA, 1973-1977, 1981-1982) wilde alle studies terugbrengen tot een duur van vier jaren, waarna alleen degenen die in de wetenschap wilden blijven, door konden gaan. Tenzij studies konden aantonen dat meer tijd nodig was. Zijn bureau werd overspoeld met lange betogen waarom vier jaar te kort zou zijn. “Niet alleen de technische faculteiten, tot en met Sanskriet kwamen ze met een meter papier aan”, zei hij later.⁴⁰ Zijn opvolger, de econoom Arie Pais (VVD, 1977-1981) wist die norm van vier jaar uiteindelijk wel in de wet te krijgen, met steun van de grote politieke partijen die inmiddels overtuigd waren van de onhoudbaarheid van de groei.⁴¹

De economische tegenwind zette sterker aan en het werd voor alle betrokkenen in het onderwijs nog pijnlijker. Gedwongen door een ernstige economische crisis in de jaren tachtig, gecombineerd met een overheid die er maar niet in slaagde haar eigen

³⁵ WRR, *Hoger onderwijs in fasen 34*; zie ook: De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 48.

³⁶ Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 546.

³⁷ *De Tijd*, Dagblad voor Nederland 21 april 1971.

³⁸ *Handelingen Tweede Kamer 1971-1972* bijlagen 11559 2. Rapport commissie studiefinanciering wetenschappelijk onderwijs (commissie-Andriessen) 28.

³⁹ P.F. Maas, *Kabinetformaties 1959-1973* (Den Haag 1982) 256-281.

⁴⁰ Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995) 60.

⁴¹ *Ibid.*, 94.

groeï af te remmen, stelden de kabinetten van Ruud Lubbers zich ten doel nu écht minder uit te geven.⁴² Het zou niet langer acceptabel zijn om elke instelling en elke opleiding te vragen evenveel in te leveren. Dat zou over de hele breedte de kwaliteit van het onderwijs schaden. Minister Wim Deetman (CDA, 1982-1989) bracht daarom de universiteiten aan tafel, om te bepalen hoe zij tot een scherpere onderlinge taakverdeling konden komen. Moest tandheelkunde echt aan liefst vier instellingen worden onderwezen? Kon het niet doelmatiger? Het was dezelfde wens als die van minister De Visser, zestig jaar eerder.

Voor de instellingen werden dit moeilijke onderhandelingen. Niemand wilde erkennen dat een eigen opleiding van mindere kwaliteit of waarde was dan die van een ander. De keuzes die zij maakten, hadden soms meer het karakter van een spelletje kwartet waarbij ieder een complete hand wilde halen, dan van een afweging op kwaliteit.⁴³ Jacques Wallage (PvdA), die als Tweede Kamerlid in de oppositie zat, zag het volgende gebeuren:

In plaats van zelf een gezamenlijk plan voor taakverdeling en concentratie te maken, en dat aan Den Haag aan te bieden op voorwaarde dat de regering er verder met haar vingers van af zou blijven, ging elke instelling voor haar eigen gelijk. Dit bracht de minister in de positie van de Grote Regelfeef die de knopen moest doorhakken. En de Kamer werd het adres waar elke lobby voor de instandhouding van elke opleiding moest worden afgehandeld.⁴⁴

In die positie was de Tweede Kamer niet op zijn best. Deze moest beslissen over zaken die niet om een politiek, maar om een wetenschappelijk oordeel vroegen. “Soms leek het erop dat bepalender voor het oordeel van de parlementariërs was hetgeen ze zelf gestudeerd hadden (en waar!) dan hun politieke herkomst”, aldus Wallage.⁴⁵ Het was moeilijk om te kiezen voor de beste opleidingen, want kwaliteit was nooit op een bruikbare manier in kaart gebracht.

Het einde van dit pijnlijke proces bracht samenvoegingen van opleidingen en sluiting van meer dan veertig vakgroepen. Woedende hoogleraren kwamen in de Tweede Kamer voor voortbestaan pleiten. Niemand had in deze posities gebracht willen worden, inclusief de minister zelf, zo zei hij later:

Mensen, daaraan heb ik nooit licht getild. Je zult maar de mededeling krijgen: het is *fini* en je moet maar weer zien dat je werk krijgt. Je zult maar vrouw en kinderen hebben, je zult maar een gezin moeten onderhouden en je zult maar naast de samenleving komen te staan.⁴⁶

Na deze zware periode bestond breed het gevoel dat overheid en hoger onderwijs niet langer op deze manier konden samenwerken. Instellingen konden niet samen een verdeling maken in tijden van krimp, terwijl regering en parlement geen goed inhoudelijk oordeel konden vellen over opleidingen. Voor minister Deetman was het aanleiding om de onderlinge verhouding grondig om te werken.

⁴² A.M.B. Lips, *Autonomie in kwaliteit. Ambigüiteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs* (Delft 1996) 75.

⁴³ Patricia Faasse, *Profiel van een faculteit: De Utrechtse bètawetenschappen 1815-2011* (Hilversum 2012) 159.

⁴⁴ Jacques Wallage, *Het land achter de heuvels. Politiek als ambacht 1968-2018* (Amsterdam 2018) 123.

⁴⁵ Jacques Wallage, ‘Taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs’ in: *Ons Erfdeel* 27 (1984) 367-374, aldaar 371.

⁴⁶ Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen* 116.

Besturen op afstand

In 1985 presenteerde minister Deetman de nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (HOAK), waarin een heel nieuwe verhouding tussen staat en hoger onderwijs werd voorgesteld. Het probleem was volgens de nota dat de sturing vanuit de overheid te veel op details en kleine afdelingen, te weinig op de grote lijnen van het bestel was gericht. Daardoor lukte dat sturen niet goed meer. Dus de regering wilde zich vooral gaan bezighouden met de grote kaders, en zo min mogelijk met de bedrijfsvoering en inhoudelijke keuzes binnen instellingen. Voortaan hadden universiteiten en hogescholen (de nieuwe naam voor hbo-instellingen) geen toestemming vooraf meer nodig om nieuwe opleidingen te starten of om personeel aan te stellen. Ook hoefden ze geen kosten meer te declareren achteraf. Jaarlijks kregen ze één bedrag op basis van hun omvang en studiesucces (*lump-sum*), en de instellingen moesten zelf gaan bepalen hoe ze dat gingen besteden. Ze kregen zelf hun gebouwen, goederen en kapitaal in eigendom zodat ze de ruimte hadden om nieuwe plannen uit te voeren. Dit alles had tot doel een meer gevarieerd en veranderlijk aanbod van onderwijs te krijgen. Niet centraal gepland, maar lokaal bedacht en uitgevoerd.⁴⁷ Dat maakte het bestel flexibeler, en zou het ministerie sterk ontlasten – het zou zelfs kunnen krimpen.

Er waren kanten aan het plan die aan een markt deden denken. De nota stelde:

Rendementsverhoging, profilering door middel van hoge kwaliteit, een gediversificeerd studieaanbod, betere aansluiting van het onderwijsaanbod op de

arbeidsmarkt, wordt voor de instellingen aantrekkelijker, omdat het de studenteninstroom, en daarmee de beschikbare middelen, positief kan beïnvloeden.⁴⁸

Universiteiten en hogescholen moesten dus sterker onderling gaan concurreren om de gunst van de student. Ze zouden zo meer belang krijgen bij aantrekkelijke opleidingen met goede baankansen.

Aan de andere kant had het plan met een echte markt weinig te maken. Het onderwijs bleef voor het overgrote deel door de staat gefinancierd, en die staat verbood concurrentie op de hoogte van collegegelden of op toelatingseisen. Toegankelijkheid voor elke geschikte jongere bleef een eerste vereiste. In sectoren waar werkloosheid heerste, kon de minister besluiten de instroom van studenten te beperken. En voor de nieuwe vrijheid werd een andere vrijheid beknot; om te voorkomen dat vrijheid uit zou lopen in slechter onderwijs, ging de staat aan de universiteiten meer werk maken van kwaliteitscontrole. Dat was volgens de Grondwet ook zijn taak. Het woord 'privatisering', toch vaak gehoord in die dagen, durfde hier niemand in de mond te nemen.⁴⁹ Roel in 't Veld, een van de architecten van het nieuwe bestel, zegt dat markt-denken of neoliberalisme geen grote rol speelden.

Volgens mij was het niet zo zwaar ideologisch. Het was vooral gemotiveerd uit het idee dat de beslissingen genomen moeten worden door mensen die het meest competent zijn. Dat is in veel gevallen niet het departement. Laat het departement zich druk maken over het bestel als geheel, over de vraag of de leerwegen begaanbaar zijn, over de contour van het systeem en over de internationale verhoudingen.⁵⁰

⁴⁷ *Handelingen Tweede Kamer 1985-1986* 19 253 nr. 2. Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit 6-7, 19.

⁴⁸ *Handelingen Tweede Kamer 1985-1986* 19 253 nr. 2. Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit 47.

⁴⁹ Sjoerd Karsten, "Vadertje staat naar een verpleegtehuis". Enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs' in: *Onderwijsraad, Onderwijs in de markt* (Den Haag 2001) 32-55, aldaar 38.

⁵⁰ Gesprek met R.J. in 't Veld, 14 februari 2018.



▲ Afb. 4
Tandheelkundige hulp op het Binnenhof als protest tegen
het opheffen van de subfaculteit tandheelkunde in Utrecht,
31 augustus 1983. Rob Croes, *Anefo*.

Politiek en instellingsbesturen waren over het algemeen positief. De voorstellen sloten direct aan bij de meest uiteenlopende belangen en idealen. Universiteiten vroegen al lang om meer autonomie, en hun bestuurders zagen hun positie sterk verbeteren; bedrijven zagen meer wendbare opleidingen; christendemocraten herkenden hun oude ideaal van gespreide macht en verantwoordelijkheid; liberalen prezen de keuzevrijheid voor de burger; sociaaldemocraten zagen een mogelijkheid om te voorkomen dat hoger onderwijs alle middelen naar zich toe zou blijven trekken.⁵¹ Zo had de nieuwe aanpak vele vaders.

Door Britse en Amerikaanse ogen, gewend aan instellingen buiten staatsbeheer, was het een logische zet. Maar op het Europese vasteland was Nederland het eerste land dat de banden tussen staat en hoger onderwijs losser maakte.⁵² Dit 'op afstand plaatsen' kreeg vervolgens ook een vertaling in andere West-Europese landen, en in alle andere sectoren van het Nederlandse onderwijs.

De tucht van het nieuwe bestel

Voor veel besturen van hogescholen en universiteiten was het een vreemde gewaarwording. Vrij plotseling kregen zij de beschikking over eigen geld, gebouwen, personeelsbeleid, bevoegdheid om opleidingen te starten en ga zo maar door. Ook de controle op onderwijskwaliteit kwam goeddeels in handen van de instellingen zelf, die elkaar met behulp van zelfrapportages en visitatiecommissies scherp moesten gaan houden op prestaties. De Onderwijsinspectie controleerde slechts de procedures die daarbij werden gebruikt.⁵³ En toch: in de nieuwe verhoudingen was het voor de

instellingen niet alleen maar vrijheid dat de klok sloeg. Hun keuzes vielen opvallend vaak in dezelfde richting uit, onder druk van het nieuwe bestel.

In het hbo sprong vooral de lange golf van fusies in het oog. De 370 kleine hbo-scholen van rond 1980 zouden alle nieuwe taken niet goed met eigen mensen en kennis hebben kunnen uitvoeren. Dat kon alleen als de krachten gebundeld werden. Weliswaar dwong de overheid de vele scholen tot fusies met hogere opheffingsnormen (zie ook hoofdstuk 5), maar via de gezamenlijke HBO-raad sloegen zij vooral zelf ook actief aan het fuseren. Volgens de wet moesten scholen minstens zeshonderd studenten gaan tellen. Maar zij gingen in de jaren erna veel verder; in 2017 waren er 36 instellingen over met gemiddeld meer dan twaalfduizend studenten.⁵⁴ In een wereld vol concurrenten is sturen op omvang een veilige koers.

Zowel aan universiteiten als hogescholen moest daarnaast een grote laag professionele bestuurders worden aangesteld. Wie van het personeel had immers ervaring met vastgoedbeheer of financiële planning op zo een grote schaal? De nieuwe bestuurders waren afhankelijk van de nieuwe bekostigingsregels en speelden daarop in.⁵⁵ Ze stuurden dus aan op aantrekkelijke studies met meer studenten, snellere doorstroom, hogere slagingspercentages, meer onderzoek. Daarmee legden zij druk op studenten en docenten, die na nieuwe bestuurshervormingen weer een deel van hun inspraak kwijtraakten.⁵⁶ Professioneel, slagvaardig bestuur stond op gespannen voet met alle ver doorgevoerde inspraak. Het groei- en aanpassingsvermogen dat van instellingen werd

⁵¹ Karsten, 'Vadertje staat naar een verpleegtehuis' 37-38.

⁵² Peter A.M. Maassen, *Governmental steering and the academic culture. The intangibility of the human factor in Dutch and German universities* (Utrecht 1996) 117.

⁵³ S.J. van 't Riet, *Slimmer in 2030. Geschiedenis en toekomst van het hoger onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2013) 60-61.

⁵⁴ Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 49; Vereniging van Hogescholen, *HBO in vogelvucht. #Hbo cijfers* (Den Haag 2018).

⁵⁵ WRR, *Taken en functies van het hoger onderwijs. HOAK, HOOP en WHW* (Den Haag 1995) 13.

⁵⁶ De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 233.

verwacht, leidde er intussen toe dat besturen liever met tijdelijke krachten gingen werken. De arbeidspositie en – vreugde van het personeel werden er niet altijd beter op.⁵⁷

Een derde richting waar vrijwel geen instelling zich aan kon of wilde onttrekken, was de internationalisering. Geholpen door het bachelor-mastersysteem, waardoor diploma's in heel Europa een vergelijkbare waardering kregen, konden studenten vanaf 2002 makkelijker over Europese grenzen om te studeren.⁵⁸ Minister Loek Hermans (VVD, 1998-2002) was daar enthousiast over:

Dat vond ik zelf heel belangrijk omdat wij een land zijn dat heel erg open is in zijn economie, dan moet je ook open zijn in je onderwijssysteem. Zeker in het hoger onderwijs, met veel internationale contacten. Op wetenschappelijk gebied waren we natuurlijk top van de wereld, zijn we nog steeds top van de wereld, dus dat systeem moet je wel open hebben. Dus niet het Nederlandse systeem van doctorandus, dat telt niet. Je moet het vergelijkbaar maken, dat was mijn oogpunt.⁵⁹

Voor Hermans ging het om de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Bestuurders van instellingen zagen er daarnaast een nieuwe kans in om verder te groeien. Belangrijk, want in de jaren negentig leek het erop dat het aantal Nederlandse studenten een natuurlijke bovengrens ging bereiken. Internationale titels en diploma's, relatief lage collegegelden, een goede reputatie, actieve werving en Engelstalig onderwijs droegen eraan bij dat Nederland zeer in trek raakte bij buitenlandse studenten. Het ging om honderdthuisduizend

studenten in 2016 alleen, voltijd en deeltijd.⁶⁰

Inmiddels ontstaat de zorg dat hogescholen en universiteiten door al dit Engelstalig onderwijs contact met de Nederlandse samenleving verliezen. “Zouden deze pleitbezorgers van internationalisering echt niet begrijpen dat in de taal een cultuur en een geschiedenis tot uitdrukking worden gebracht?”, vraagt bijvoorbeeld publicist Paul Scheffer.⁶¹ Tegen alle prognoses in bleek de ‘markt’ van binnenlandse studenten overigens wel degelijk door te groeien, met als gevolg een indrukwekkende groei van het aantal ingeschreven studenten in het hoger onderwijs: van 478 duizend rond 2000, naar 713 duizend nu. Vooral vrouwen maakten een inhaalmanoeuvre en zijn nu onder studenten in de meerderheid.⁶²

Hogescholen en universiteiten hadden inderdaad een grotere vrijheid gekregen om hun koers te bepalen. Maar met de nieuwe verhouding was hun bewegingsvrijheid op een nieuwe manier beperkt. Omdat de financiering bij wet zo sterk verbonden was aan de aantallen inschrijvingen en diploma's, moesten zij mee in de dagelijkse strijd om ‘markt-aandeel’. Overleven vraagt om een strakke discipline. Voor de landelijke politiek was het ook wennen. Volksvertegenwoordigers konden nog altijd de minister ter verantwoording roepen als iets in het hoger onderwijs niet naar wens verliep. Maar de minister moest vaker bekennen weinig te mogen doen, zeker als het over de interne zaken van een hogeschool of universiteit ging. De lump-sumfinanciering maakte de minister en het parlement minder machtig op een van hun voornaamste speelvelden: de verdeling van geld. De Rijksoverheid zocht nu manieren om te sturen buiten de

⁵⁷ Lyana Francot en Bald de Vries, ‘Adieu von Humboldt? Over domme organisaties en slimme mensen’ in: L.J. Dorsman en P.J. Kneegtmans, *Het universitaire bedrijf. Over professionalisering Van onderzoek, bestuur en beheer* (Hilversum 2010) 73-86, aldaar 82-83.

⁵⁸ Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 76.

⁵⁹ Gesprek met Loek Hermans, 21 maart 2017.

⁶⁰ Daan Huberts, *Update: incoming student mobility in Dutch higher education, 2016-2017* Online publicatie Nuffic, 2017. <https://www.nuffic.nl/en/publications/find-a-publication/update-incoming-student-mobility-in-dutch-higher-education-2016-17.pdf>. Geraadpleegd op 28 november 2017.

⁶¹ NRC Handelsblad 23 mei 2018.

⁶² <http://statline.cbs.nl/> Geraadpleegd op 28 november 2017.

instellingen om. Zo probeerde ze kosten te drukken door studenten persoonlijk te prikkelen om sneller te studeren. Collegegelden gingen omhoog. Studiebeurzen kwamen korter beschikbaar, en werden alleen een gift als studenten op tijd een diploma haalden. Sinds 2015 krijgen studenten niet meer een basisbeurs, maar een studievoorschot en krijgen alleen studenten uit lagere inkomensgroepen zulke voorwaardelijke giften. Het belangrijkste effect daarvan is, dat studenten nu veel minder opleidingen ‘stapelen’ dan vroeger; twee studies achter elkaar is voor weinig jongeren op te brengen.⁶³

De ruimte die de overheid wel had om in te grijpen, werd soms gretiger gebruikt dan de hogescholen en universiteiten wilden. Zo verbood de minister in de jaren negentig de start van grote aantallen opleidingen omdat werkgevers en Kamerleden klaagden over ‘wildgroei’. Rond 2000 ontstond een crisissfeer in pers en politiek die vooral op het hbo neersloeg. Instellingen zouden te gemakkelijk diploma’s verstrekken, en bedachten trucs om het aantal ingeschreven studenten hoger te laten lijken om meer gelden binnen te halen. De verontwaardiging leidde tot meer nauwkeurige regels. Dat is een politieke reactie die op den duur het ‘besturen op afstand’ zou kunnen ondergraven.⁶⁴

Ook zocht de overheid manieren om instellingen mee te krijgen in haar streven naar profilering en ‘excellentie’, zonder daarbij dwang te gebruiken. Daarom maakten de overheid en de verenigingen van hogescholen en universiteiten in 2008 ‘meerjarenafspraken’ over prestaties en doelstellingen. Opnieuw met een financiële prikkel: instellingen konden een deel van hun financiering verliezen als

ze de afspraken niet zouden nakomen. Sinds 2012 maakt de regering rechtstreeks prestatieafspraken met aparte instellingen. Op basis van vrijwilligheid, maar opnieuw met een financiële stok achter de deur.⁶⁵ De vrijheid is relatief.

De spanning verschoven

In 2014 moest aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam bezuinigd worden, als gevolg van teruglopende studentenaantallen. Vooral de tientallen kleine opleidingen liepen gevaar. Het faculteitsbestuur kwam met verschillende ideeën om deze opleidingen te verbreden en te laten samenwerken, met de bedoeling die specialismen te behouden. Het faculteitsbestuur vermoedde wel dat het idee op weinig enthousiasme zou kunnen rekenen bij staf en studenten, maar toen het plan eind 2016 op tafel kwam, werd het bestuur verrast door een uitbarsting van emoties. Er volgde een nieuwe aflevering in de lange serie bezettingen van het Maagdenhuis en andere gebouwen van de UvA.⁶⁶

De kwestie bracht de meest uiteenlopende klachten aan het licht. Studenten klaagden over een grote nadruk op geld en efficiëntie; docenten over een slechte arbeidspositie en gebrekkige inspraak; geesteswetenschappers klaagden over de magere bedeling van hun vak, vergeleken met de andere studierichtingen. Het waren niet alleen Amsterdamse klachten. Het waren uitingen van de spanning die het nieuwe bestel van meet af aan in zich droeg. Anders dan vroeger, waren nu niet de minister of de staat het eerste mikpunt van woede. De minister ontsloeg geen mensen, ze zou het zelfs niet kunnen. Het college van bestuur en het

⁶³ Pieter Slaman, *Staat van de student. Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland* (Amsterdam 2015) 248-249.

⁶⁴ Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 88.

⁶⁵ Hans Vossensteyn, Harry de Boer en Ben Jongbloed, *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigings-systeem voor het Nederlandse hoger onderwijs. Rapport voor de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs* (Enschede 2017) 10,12.

⁶⁶ Paul Benneworth, 'The Maagdenhuis occupation, the crisis of 'soft coupling' and the new university' in: *Krisis. Journal for contemporary philosophy* (2015) 2, 62-68.

faculteitsbestuur moesten het nu ontgelden. Hun rekenmodellen en managementvereisten stonden ver af van de idealen en belangen van onderzoekers, docenten en studenten. De spanning tussen geld en belangen van onderwijs en onderzoek is na 1985 dus niet verdwenen. Ze is verschoven. Met de grotere autonomie haalden de universiteiten en hogescholen deze spanning als een paard van Troje in huis. De vrijheid brengt een zware verantwoordelijkheid met zich mee.

Tot slot

Sinds de vroege negentiende eeuw waren openbare universiteiten een onderdeel van de rijksdienst. Hoewel hoogleraren veel vrijheid kregen, werden ze benoemd, gehuisvest en betaald door de staat. Ze waren dus sterk afhankelijk. Dat werkte prima zolang de universiteit een instelling was waar jonge mannen uit de elite hun vorming tot de hogere stand kregen. Maar toen later die eeuw de wetenschappelijke ontwikkeling en het onderzoek steeds meer de toon gingen zetten, kreeg het onderwijs een heel ander karakter. Meer specialismen vroegen om meer en langere studies, die beter waren voorzien van ruimte en materiaal. De groei van de deelname rond 1900 joeg de kosten op, waardoor het nieuwe ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen vanaf 1918 ging aandringen op een betere onderlinge verdeling van taken tussen universiteiten, en een meer doelmatige besteding van publiek geld. Dit terwijl het zelf niet goed inhoudelijk kon beoordelen waar het beste onderwijs gegeven werd. Ontevreden wetenschappers begonnen te vragen om meer bestuurlijke vrijheid en zelfstandigheid.

Na de Tweede Wereldoorlog was er een herhaling van zetten, maar nu op veel grotere schaal. De specialisering in de wetenschap zette door, het hoger beroepsonderwijs kwam op en de studenten stroomden massaal toe. Er kwamen meer studies, deze gingen langer duren en meer kosten. Terwijl het ministerie van Onderwijs zijn beheerstaak nog preciezer in ging vullen, groeide zijn werklust enorm. Dat ging redelijk goed zolang er veel geld te verdelen was. Maar economische krimp vanaf de jaren zeventig liet het bestel geleidelijk vastlopen.

In de jaren tachtig ontstond een pijnlijke situatie. Wetenschappers konden zelf het best inhoudelijk beoordelen hoe een betere taakverdeling en een meer efficiënte inzet van geld kon worden bereikt. Maar universiteiten bleken niet in staat om de klappen van de nodige bezuinigingen onderling te verdelen. Die taak kwam zo deels terecht bij parlement en regering, die daar niet goed mee konden omgaan. Thorbecke zei het al in de negentiende eeuw: “De regering is geen oordeelaar over wetenschap en kunst”.⁶⁷ De inhoudelijke richting van het hoger onderwijs zou geen politieke kwestie mogen zijn, zo vond ook de toenmalige minister Deetman.

Deetmans nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* legde de basis voor een reeks wetswijzigingen, die hogescholen en universiteiten zelf de beschikking gaf over gebouwen, kapitaal en de ruimte om opleidingen te starten of te sluiten. Dat was een oplossing voor veel problemen. Maar het leverde ook nieuwe problemen op. Want de frictie tussen krappe middelen en groeiende verlangens bleef. Die moest nu in goede banen worden geleid door bestuurders van hogescholen

⁶⁷ Thorbecke geciteerd bij: Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland* (Nijmegen 2000) 85.

en universiteiten. En wat zij in het nieuwe bestel moesten doen, was ook lang niet altijd wat docenten en studenten voor ogen hadden: streven naar groei, naar hoge 'productie' tegen lage kosten, en naar een goede 'marktpositie'. Intussen blijft de staat op enige afstand als scheidsrechter toekijken, bewust van zijn beperkingen maar toch tot ingrijpen geneigd. Het is een wankel evenwicht, zeker onder de druk van wetenschappelijke en technologische vooruitgang. En opnieuw van een imposante groei van de toestroom van studenten, uit binnen- en buitenland.