

**Hoger onderwijs
in fasen**

47

1995

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag, 1995

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Hoger

Hoger onderwijs in fasen / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. –
Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. (Rapporten aan de regering,
ISSN 0169-6734 ; 47)
ISBN 90-399-0822 2
Trefw.: hoger onderwijs ; Nederland ; beleid

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 564 600
Telefax 070 - 3 564 685

Uw brief

Ons kenmerk
950026/PHD/sw

Datum
31 januari 1995

Onderwerp
rapport nr. 47
Hoger onderwijs in fasen

Doorkiesnummer

070-3564466

Hierbij zenden wij u het rapport Hoger onderwijs in fasen. De raad heeft hiertoe zelf het initiatief genomen.

In dit rapport analyseert de raad mede in internationaal perspectief de ontwikkelingen binnen het hoger onderwijs. Op basis daarvan komt hij tot een formulering van doelstellingen die recht doet aan de gewijzigde maatschappelijke situatie. Aan deze doelstellingen wordt het huidige stelsel getoetst. In de vorm van 'ontwikkelingsprincipes' wordt zicht gegeven op een herstructurering van het hoger onderwijs en dan vooral van het universitaire deel daarvan. Daarbij staat zorg voor de kwaliteit van het onderwijs centraal.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

mr J.P.H. Donner

De secretaris,

dr A.P.N. Nauta

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Ten geleide	13
1. De omstreden kwaliteit van hoger onderwijs	15
1.1 Het kwaliteitsdebat	15
1.2 Kwaliteit nader beschouwd	22
1.3 Probleemstelling, doel en opbouw van het rapport	24
1.4 Op zoek naar balans	25
2. Taken en functies van het hoger onderwijs in historisch perspectief	27
2.1 Inleiding	27
2.2 De negentiende eeuw: van beroepsopleiding naar Bildung door wetenschapsbeoefening	28
2.3 Vernieuwing en continuïteit na de Tweede Wereldoorlog	30
2.4 De jaren zeventig: voorstellen tot aanpassing van hoger onderwijs bij de groeiende onderwijsparticipatie	33
2.5 De jaren tachtig: verdere beheersing van de uitgaven en autonomie voor het hoger onderwijs	38
2.6 De overheid op afstand; handhaving van het traditionele hoger onderwijs in de jaren negentig	41
2.7 Conclusies	45
3. Studenten en hun arbeidsmarktperspectieven	47
3.1 Inleiding	47
3.2 Hoger onderwijs: van elite naar massa	47
3.2.1 Algemeen	47
3.2.2 Proliferatie en selectiviteit van het voortraject	48
3.2.3 Instroom in het hoger onderwijs	53
3.2.4 Studenten in het wo	55
3.2.5 Studenten in het hbo	60
3.2.6 Massificatie van het bestel	63
3.2.7 Conclusies	68
3.3 Onderwijs en arbeidsmarkt	68
3.3.1 Algemeen	68
3.3.2 Verticale aansluiting	69
3.3.3 Horizontale aansluiting	73
3.3.4 De arbeidsmarkt voor technische en bèta-wetenschappelijke opleidingen	78
3.3.5 De dynamiek van de arbeidsmarkt	82
3.3.6 Conclusie: kennisintensivering en behoefte aan intellectuele mobiliteit	83
Bijlage Studierichtingen in hbo en wo naar HOOP-gebied, zoals vastgelegd in het CROHO voor het studiejaar '95-'96	87
4. De veranderende internationale en nationale context	95
4.1 Inleiding	95
4.2 De veranderende internationale context	95
4.2.1 Internationalisering, de Europese eenwording en het hoger onderwijs	95
4.2.2 Europa als factor voor het Nederlandse hoger onderwijs	96
4.2.3 Algemeen Europees recht en beleid en de effecten op het hoger onderwijs	98
4.2.4 Specifiek Europees hoger onderwijsbeleid	103
4.2.5 Conclusies	107

4.3	Veranderingen in de nationale publieke sector als omgevingsfactor voor het hoger onderwijs	113
4.3.1	Algemeen	113
4.3.2	Reorganisatie, doelmatigheidsvergroting en bezuinigingen in het hoger onderwijs	114
4.3.3	De herijkingfilosofie; hoger onderwijs als kerntaak van de overheid	115
4.3.4	Autonomie van instellingen	117
4.3.5	Grenzen van bestuur en professie	118
5.	Doelstellingen en ontwikkelingsprincipes	121
5.1	Tussenbalans	121
5.2	Herijking van doelstellingen	121
5.3	Ontwikkelingsprincipes met het oog op doeltreffendheid en doelmatigheid	125
5.4	Het eerste principe: institutionele fasering en differentiatie van doelstellingen in het hoger onderwijs	125
5.5	Het tweede principe: academische vorming in het wetenschappelijk onderwijs en professionele vorming in het hoger beroepsonderwijs	128
5.5.1	Algemeen	128
5.5.2	Wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs	130
5.5.3	Academische vorming in het wetenschappelijk onderwijs	131
5.5.4	Hoger beroepsonderwijs en professionele vorming	134
5.5.5	Academische vorming en het binaire stelsel	135
5.6	Het derde principe: de geleidelijke toespitsing of convergente opbouw van curricula	136
5.7	Het vierde principe: intensivering van het hoger onderwijs	140
5.8	Het vijfde principe: de functionalisering van bevoegdheden binnen instellingen van hoger onderwijs	142
5.9	Tot besluit	145
6.	De toekomst van het hoger onderwijs	149
6.1	Van ontwikkelingsprincipes naar een toekomstscenario	149
6.2	Het scenario van het binaire stelsel	150
6.3	Het scenario van het geïntegreerd hoger onderwijs	153
6.4	Het WRR-scenario	157
6.4.1	Algemeen	157
6.4.2	Differentiatie en fasering als randvoorwaarden voor kwaliteit	158
6.4.3	Onderwijskundige invulling	163
6.4.4	Bestuurlijke invulling: over scholen, vakgroepen en diensten	164
6.4.5	Financieel-organisatorische invulling	165
6.5	Tot besluit	168
	Bijlage Schema's van het stelsel van hoger onderwijs in een aantal landen	169

Samenvatting

Recent is naar aanleiding van de inhoud van het Regeerakkoord veel discussie ontstaan over de organisatie en de financiering van het hoger onderwijs. Al langer, maar dan binnen de kring van degenen die hier direct bij betrokken zijn, is er een debat gaande over de kwaliteit van dit onderwijs. Het blijkt bijzonder lastig vast te stellen wat kwalitatief goed hoger onderwijs is en welke organisatie en financiering wenselijk zijn. Er lijken evenveel meningen te zijn als deelnemers aan het debat. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat zij elk hun eigen ervaringen met het stelsel hebben; het komt vooral doordat de taken en functies van het hoger onderwijs onduidelijk zijn.

Met dit rapport heeft de WRR de ambitie de discussie terug te brengen tot de kern: de doelstellingen van het hoger onderwijs. Dit rapport heeft daarom de volgende probleemstelling:

- hoe moeten de doelstellingen van het hoger onderwijs zoals ze in de wet verankerd liggen aan de veranderde omstandigheden worden aangepast, opdat ze voor de instellingen een helder en aantrekkelijk perspectief zijn en tegelijk het kader vormen voor een zowel doeltreffende als doelmatige organisatie?
- aan de hand van welke ontwikkelingsprincipes kan vanuit het huidige stelsel zo'n doeltreffende en doelmatige hoger-onderwijsorganisatie op termijn worden bereikt?

Historische context

Een goed antwoord op deze vragen vergt om te beginnen een analyse van de voorgeschiedenis van de doelstellingen die in wetten, regelingen en nota's zijn vastgelegd. Het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs omvat zowel universiteiten als hogescholen. De beide typen instellingen die tegenwoordig gezamenlijk het 'stelsel' vormen, hebben een geheel verschillende achtergrond. Voor de universiteiten valt een ontwikkeling te schetsen - althans in de moderne tijd - die begon met een op het Franse model geïnspireerd hoger onderwijs voor de 'geleerde stand'. De universiteit evolueerde in de negentiende eeuw naar een op het Duitse model geënte *Bildungs*-universiteit. De gedachte bij dit laatste model is studenten te vormen door ze in contact te brengen met het wetenschappelijk onderzoek. Dit is sinds het einde van de negentiende eeuw het leidende principe geweest en gebleven voor de Nederlandse universiteit. Dit beginsel moest later steeds meer worden losgelaten doordat er een sterke groei en specialisatie van wetenschappelijk onderzoek, ook buiten het hoger onderwijs, ontstond. De afstand tussen de voorhoede van het onderzoek en de veel algemenere inhoud van het onderwijs werd zodoende steeds groter; daardoor kwamen wetenschappelijke en academisch-maatschappelijke beroepen verder uit elkaar te liggen. Het werd dan ook steeds lastiger een groeiende groep studenten tegelijk met een gespecialiseerde wetenschappelijke opleiding ook een voorbereiding te geven op een loopbaan buiten de wetenschappelijke wereld. Om die reden zijn er, vooral sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, veel suggesties tot aanpassing van het stelsel gedaan, maar uiteindelijk is er in een periode van twee eeuwen niet erg veel veranderd.

De hogescholen hebben zich tot instellingen van hoger onderwijs ontwikkeld vanuit de noodzaak beroepsopleidingen in te richten in aansluiting op het door steeds meer leerlingen bereikte hogere niveau van algemene vorming in het voortgezet onderwijs. De hogescholen waren ook nodig doordat op de arbeidsmarkt hogere eisen werden gesteld. De schaalvergroting van de hbo-instellingen in de loop van de jaren tachtig heeft ertoe geleid dat er massale instellingen zijn ontstaan. De verhouding tussen deze grote hbo-instellingen en de universiteiten is sindsdien omstreken. Op dit punt is het hoger-onder-

wijsbeleid herhaaldelijk van positie veranderd, zodat over de plaats van beroepsopleidingen in en naast het wetenschappelijk onderwijs thans evenveel onduidelijkheid bestaat als in het begin van de negentiende eeuw.

Maatschappelijke veranderingen

De eisen die aan het hoger onderwijs worden gesteld zijn in de loop van de tijd sterk veranderd. Die veranderingen hebben te maken met: de aanzwellende studentenstroom, de veranderingen in zowel beroepenstructuur als arbeidsmarkt, de internationalisering van economie en samenleving en tenslotte de veranderingen in het denken over de rol van de publieke sector.

De groeiende welvaart betekende dat er een massificatie van de instroom ontstond. Dit 'hoger onderwijs voor velen' stelde zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin nieuwe eisen; niet alleen moest de organisatie zich op grotere aantallen instellen, maar bovendien zorgden die grotere aantallen voor een zeer heterogene studentenpopulatie, waarvoor nieuwe vormen van differentiatie in het onderwijsaanbod nodig waren. Deze kwamen echter onvoldoende tot stand.

De toename van het aantal gediplomeerden en de veranderingen in de economische structuur en de arbeidsmarkt hebben de afgelopen jaren aan het licht gebracht dat hoger opgeleiden steeds minder vanzelfsprekend een gunstige positie verwerven op de arbeidsmarkt. Hierdoor ontstond twijfel aan het nut van omvangrijke collectieve investeringen in hoger onderwijs voor velen. Deze twijfel is niet terecht, zo meent de raad. De raad heeft overigens oog voor verwijten met betrekking tot overscholing en scheefheid in het studiekeuze patroon tussen alfa/gamma-richtingen enerzijds en bèta-studies en techniek anderzijds. Maar voor zover daarvan inderdaad sprake is, en daarbij zijn nog wel de nodige kanttekeningen te plaatsen, zijn deze vooral een artefact van de organisatie van het stelsel en de verkorte studieduur. Zij zijn zeker niet een onvermijdelijk gevolg van een toenemende onderwijsparticipatie.

De uitdagingen die de arbeidsmarkt stelt, zijn door de onderwijsinstellingen beantwoord met de inrichting van opleidingen die in toenemende mate op specifieke banen en functies zijn toegesneden. In de praktijk worden beroepen en functies echter steeds minder opleidings specifiek; bovendien ontwikkelen en veranderen zij in een steeds hoger tempo. Teneinde de dynamiek van de arbeidsmarkt te kunnen volgen, dienen hoger opgeleiden vooral te beschikken over een zekere mate van intellectuele mobiliteit. De beroepspraktijk vraagt om een academisch werk- en denkniveau dat als het ware fungeert als een platform van waaruit men zich steeds opnieuw kan specialiseren. Voor hbo-opleidingen geldt hetzelfde: een sterke specialisatie beperkt uiteindelijk eerder de mogelijkheden op de arbeidsmarkt dan dat ze kansen schept.

Deze ontwikkelingen in de relatie tussen hoger onderwijs en arbeidsmarkt doen zich niet alleen in Nederland voor, maar ook in andere landen van de Europese Unie. In veel landen worden pogingen ondernomen het hoger onderwijs aan veranderende eisen aan te passen. De Europese eenwording is in hoge mate, vooral indirect via het vrije verkeer van diensten en personen, een belangrijke omgevingsfactor voor het Nederlandse hoger onderwijs. Daarom is zorg voor internationale compatibiliteit van het Nederlands hoger-onderwijsstelsel binnen Europa nodig. Van de overheid, maar ook en vooral van de hoger-onderwijsinstellingen wordt een actieve anticipatie gevraagd, waarbij internationale herkenbaarheid en waardering voor het in Nederland bereikte onderwijsresultaat voorop staat.

Tenslotte stellen verschuivingen in de appreciatie van de plaats en rol van de publieke sector nieuwe eisen aan de organisatie van onderwijsinstellingen. De organisatie van de hbo-instellingen lijkt wat dat betreft moderner en meer

omgevingsgericht dan die van de universiteiten. Binnen de universiteiten geldt dat ondanks de democratiseringsbeweging van de jaren zestig en zeventig, de wetenschappelijke professie, hoe divers ook, zich heeft ontwikkeld tot 'scheidsrechter in eigen wedstrijd'. Dit werkt verstarring in de hand. Een permanent kwaliteitsstreven binnen het stelsel vraagt om zelfstandigheid en autonomie van de uitvoerders, maar ook om heldere en stabiele kaders van doelstellingen waarbinnen geopereerd kan worden. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor die kaders moet worden onderscheiden van, en afgestemd op de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Die filosofie, die in het maatschappelijke verkeer steeds meer opgeld doet, heeft zowel voor de verhouding van overheid en instellingen, als voor de interne verhoudingen binnen instellingen de nodige consequenties.

Herijking van doelstellingen

Uitgaande van de veranderingen in de eisen die aan het hoger onderwijs worden gesteld, heeft de raad de doelstellingen voor hogescholen en universiteiten opnieuw geformuleerd. Voor de hogescholen kunnen drie doelstellingen worden onderscheiden:

1. het verwerven van theoretische kennis met betrekking tot een bepaald vakgebied;
2. het leren deze kennis toe te passen in een specifiek beroep;
3. het bereiken van een professioneel denk- en werkniveau door persoonlijke, sociale en algemene vorming.

Deze doelstellingen liggen direct in elkaars verlengde; zij kunnen goed binnen de bestaande structuur worden bereikt. Het succes van het hbo vloeit deels voort uit het feit dat organisatiestructuur en doelstellingen goed bij elkaar passen. Daarbij komt dat zich binnen het hbo een aantal ontwikkelingen aftekent dat de hogescholen in staat stelt te voldoen aan de veranderde maatschappelijke eisen. Met name gaat het daarbij om pogingen de propaedeutische fase in het hbo een algemener karakter te geven en te laten aansluiten op de profielen van de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Wel zal, zoals overigens al herhaaldelijk van verschillende kanten is opgemerkt, de aansluiting tussen havo en hbo verbeterd moeten worden.

Bij de universiteiten heeft de herijkingsoperatie meer consequenties. Voor het universitaire onderwijs kunnen de volgende doelstellingen worden geformuleerd:

1. het aankweken van een academisch denk- en werkniveau met het oog op een actieve deelname aan de samenleving;
2. de voorbereiding op specifieke beroepen (professies) waarvoor een academisch denk- en werkniveau is vereist;
3. de voorbereiding op specifiek wetenschappelijke beroepen zoals docent en onderzoeker.

Deze veelomvattende doelstellingen lijken moeilijk tegelijkertijd gerealiseerd te kunnen worden binnen de bestaande organisatiestructuur, in een relatief korte periode, en dat ook nog met een omvangrijke, heterogene groep studenten. Met name de eerste doelstelling, de 'academische vorming', komt binnen de huidige structuur van het universitaire onderwijs in het gedrang. Bovendien kan aan doelstellingen twee en drie moeilijk worden voldaan, als niet eerst aan doelstelling één is voldaan. Naar het oordeel van de raad vereisen de doelstellingen daarom een differentiatie en geleiding van de organisatie in duidelijk herkenbare afzonderlijke fasen.

Ontwikkelingsprincipes

De erkenning dat de organisatie van het huidige stelsel van hoger onderwijs in verschillende opzichten niet meer past bij de context waarin het moet func-

tioneren, leidt tevens tot het inzicht dat een al te gedetailleerde blauwdruk voor het toekomstige hoger onderwijs opnieuw tot fricties zal kunnen leiden. Veeleer is het zo dat stapsgewijs veranderingen moeten worden aangebracht die het stelsel na verloop van jaren een geheel ander aanzien kunnen geven. Het is om deze reden dat de raad in zijn aanbevelingen vooral waarde hecht aan de principes voor de vernieuwing van het stelsel zoals die uit het voorgaande kunnen worden afgeleid. Deze principes dienen te worden beschouwd als leidraad voor de vele kleine aanpassingen die het pad naar kwaliteitsverbetering plaveien. De raad onderscheidt er vijf:

1. institutionele differentiatie en fasering van doelstellingen;
2. academische en professionele vorming;
3. toegespitste of convergente opbouw van curricula;
4. intensivering van het onderwijs;
5. functionalisering van bevoegdheden.

Eerst en vooral gaat het om de institutionele differentiatie en fasering van doelstellingen. Het serieus nemen van dit principe leidt ertoe dat de onderscheiden doelstellingen bij voorrang aan verschillende typen van scholen worden verbonden. Voorop staat de differentiatie tussen universiteit en hogeschool, waarbij aan de universiteit een academische en aan de hogeschool vooral een beroepsgeoriënteerde opdracht is gegeven. Maar dit principe reikt verder. Met name voor het universitaire onderwijs leidt het tot een verdere geleiding in: de onderwijsschool of academie, de onderzoekschool en de professionele school. Het aankweken van een academisch denk- en werkniveau is dan primair een taak van de academie; de voorbereiding op een wetenschappelijke loopbaan vooral een taak van de onderzoekschool en de voorbereiding op een academische professie vooral een taak van de professionele school. De beide laatste typen scholen vormen de tweede fase van het universitaire onderwijs, waarbij overigens wordt aangetekend dat zich op het snijvlak van deze beide typen verschillende tussenvormen bevinden, zoals de medische school en de school voor technologie.

Vervolgens vraagt de raad aandacht voor het ontwikkelingsprincipe van academische en professionele vorming. Het volgen van dit principe leidt tot een scherpere identificatie van taken van niet alleen de verschillende scholen binnen de universiteit, maar ook van de onderscheiden taakstelling van de hogeschool en van de eerste fase van het universitaire onderwijs: de academie. Omdat in de visie van de raad het academische gehalte van het universitaire onderwijs door de sterke specialisatie als gevolg van een oriëntatie op beroep en beroepsuitoefening onder druk is komen te staan, wordt aan de herwaardering van de academische vorming als zelfstandig kenmerk van de universitaire opleiding veel aandacht geschonken.

Het derde ontwikkelingsprincipe is dat van de geleidelijke toespitsing of convergente opbouw van curricula. Dit principe vraagt om een forse verbreding van studierichtingen, met name in de eerste fase van de studie, zowel in de hogeschool als in de academie. Dit leidt ertoe dat het traditionele concept van de studierichting wordt opgebroken en vooral in het laatste deel van de eerste fase en in de tweede fase wordt geplaatst. In plaats daarvan wordt de eerste fase gekenmerkt door een beperkt aantal 'instroomprofielen' in de propaedeuse, waarna via de keuze voor een hoofdvak en bijvak of bijvakken, de academische studie wordt afgerond. In verschillende instellingen van hoger beroepsonderwijs worden reeds initiatieven in die richting genomen; in de eerste fase van het universitaire onderwijs is dit nog slechts zelden het geval. In de tweede fase, zowel in de onderzoekschool als in de professionele school, is het curriculum optimaal toegespitst op het desbetreffende specialisme; daar kan dus wel van een studierichting in de gebruikelijke zin van het woord worden gesproken.

Het vierde ontwikkelingsprincipe heeft betrekking op een intensivering van het onderwijs. Gegeven de zeker niet ongunstige student/staf-verhouding binnen het totaal van het hoger onderwijs moet het in de visie van de raad mogelijk zijn om ook bij de massale instroom van de laatste decennia kleinschaliger organisatievormen in het onderwijs te introduceren. Alleen op die manier kan ook inhoud worden gegeven aan serieuze vormen van oriëntatie, verwijzing en selectie; ook kan de vrijblijvendheid, die nu nog in delen van met name het universitaire onderwijs onderkend kan worden, verdwijnen.

Het vijfde ontwikkelingsprincipe is van bestuurlijke aard en roept op tot een verdere functionalisering van bevoegdheden binnen de instellingen. De onderscheiden functies betreffen respectievelijk de inhoudelijk-bestuurlijke functie (dat wil zeggen: de verantwoordelijkheid voor de curricula en programma's), de professionele functie (dat wil zeggen: de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het vakgebied binnen de verschillende curricula en programma's) en de beheersfunctie (dat wil zeggen: de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsmatige organisatie van de instelling). Met name de verhouding tussen de curriculum-organisatie (d.i. de inhoudelijk-bestuurlijke functie) en de professionele organisatie (d.i. de vakgroep) krijgt onder invloed van dit principe een invulling die meer marktconform is en beide organisaties alert houdt op verbetering van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. De huidige bestuurlijke organisatie past in de visie van de raad niet bij een dergelijke gefunctionaliseerde bevoegdhedenstructuur.

WRR-scenario

De werking en betekenis van deze vijf principes kunnen worden geïllustreerd aan de hand van de concrete uitwerking van het stelsel van hoger onderwijs, zoals zich dat in de ogen van de raad bij hantering van deze principes zal ontwikkelen. Bij deze illustratie moet onmiddellijk worden gezegd dat in de praktijk uitwerkingen mogelijk zullen zijn die enigszins anders kunnen uitvallen. Het gaat de raad erom met de principes een basis te bieden voor duidelijke keuzen ten aanzien van de omschrijving van kwalitatief goed onderwijs en de organisatie van hoger onderwijs. De principes vormen de kern van de aanbevelingen van dit rapport; zij kunnen echter niet goed duidelijk gemaakt worden zonder ze bij wijze van voorbeeld in een concrete organisatorische vorm te gieten.

Voorgesteld wordt het hoger onderwijs zodanig op te bouwen dat de hogeschool haar vierjarige cursusduur behoudt voor havo-opgeleiden en tegelijkertijd voorzieningen treft die vwo-gediplomeerden in staat stellen de cursus in drie jaar af te ronden. In het universitaire onderwijs wordt onderscheid gemaakt tussen een eerste en een tweede fase. In de eerste fase biedt de academie voor studenten met een vwo-diploma een drie-jarige academische opleiding, gerelateerd aan een hoofdvak. De academie wordt afgerond met een graad van *baccalaureus*, die gelijkgesteld kan worden aan de internationaal erkende graad van *bachelor*. De eindtermen van de opleiding aan de academie dienen een basis te bieden voor een aan het hoofdvak gerelateerde loopbaan, hetzij in de maatschappelijke praktijk, hetzij in enige vorm van onderwijs in de tweede fase.

De academische vorming heeft een pendant binnen de hogescholen in de professionele vorming, georganiseerd rond de opleiding voor een bepaald beroepsveld. De opleiding aan de hogeschool wordt afgesloten met een specifieke beroepskwalificatie. Het ligt voor de hand dat studenten na het behalen van hun graad (titel: *baccalaureus* of *ing.*) toetreden tot de arbeidsmarkt.

Na de eerste fase staan voor de gediplomeerden verschillende wegen open. Men kan het hoger onderwijs verlaten en in de beroepspraktijk verder gevormd worden; die keuze ligt met name voor de hand voor hbo-opgeleiden,

maar ook voor een deel van degenen die de opleiding aan de academie hebben afgerond. Deze laatsten kunnen echter ook trachten op basis van prestaties in de eerste fase toegelaten te worden tot de tweede fase: het wetenschappelijk onderwijs op een onderzoekschool of het academisch beroepsonderwijs op een professionele school. Ook zou de mogelijkheid onderzocht moeten worden dat zij nog een laatste jaar van de hogeschool volgen, teneinde op hbo-niveau een specifieke beroepskwalifikatie te verwerven. Van het aantal afgestudeerden van de academie dat toegelaten zal worden tot de tweede fase geeft de raad slechts een grove indicatie. Hij gaat er van uit dat ongeveer de helft van de totale jaarlijkse *instroom* in de academies, direct of na verloop van tijd, naar de scholen in de tweede fase zal gaan.

In de tweede fase van de universiteit, zowel in de onderzoekschool als in de professionele school, is het curriculum optimaal toegespitst op het desbetreffende specialisme. Hier wordt in gemiddeld twee jaar een topopleiding geboden in het betreffende professionele of wetenschappelijke veld. In deze tweede fase kan men het doctoraal diploma verwerven (drs, ir, mr: gelijk te stellen aan de internationaal erkende titel van *master*). Hierna is er voor een kleine categorie een vervolg mogelijk tot het doctoraat (dr).

Dit scenario vereist intensiever onderwijs en een andere bestuurlijke organisatie van hoger-onderwijsinstellingen. Binnen universiteit of hogeschool is een functionalisering van bevoegdheden nodig waarbij de inrichting en de eindtermen van het curriculum voor alle studenten een verantwoordelijkheid is van een afzonderlijk bestuur, waarvan de samenstelling kan verschillen naar type school en naar de daarmee gepaard gaande betrokkenheid op een maatschappelijk veld, economische sector of wetenschappelijke discipline. Ook over de financieel-organisatorische invulling liggen in het scenario concrete voorstellen besloten. De overheid bekostigt het initiële onderwijs (hogeschool en academie) en de middelen voor levensonderhoud van de studenten aan deze scholen. Ook de onderzoekschool wordt door de overheid bekostigd, waarbij beurzen voor studenten via de instellingen worden verstrekt. Voor de professionele school zijn verschillende bronnen van financiering denkbaar: ministeries, waarbij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen eventueel zorgt voor financiering van een minimum-aantal plaatsen, maar ook bijdragen van het beroeps- en bedrijfsleven en van cursisten. De overheid kan de laatste twee manieren van financiering bevorderen door fiscale tegemoetkomingen.

Ten geleide

Bij het opstellen van het rapport heeft de raad een beroep kunnen doen op de kennis en ervaring van verschillende externe deskundigen. In het bijzonder wil de raad voor hun deskundig commentaar en de door hen verstrekte informatie bedanken: drs. J. van Ravens, drs. H. Riddersma en zijn collega's van het *Groningen Center voor Comparative Education*, mr. T. Vis van het secretariaat van de Onderwijsraad, prof.dr. F.A. van Vught en zijn collega's van het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid van de Universiteit Twente, alsmede dr. A.D. Wolff-Albers.

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof.dr. H.P.M. Adriaansens, lid van de raad, en projectsecretaris dr. G.J. Kronjee. Voorts maakten deel uit van de projectgroep: dr. K.W.H. van Beek, dr. C.A. Hazeu en mr.dr. F.J.P.M. Hoefnagel.

Ten behoeve van dit rapport zijn een tweetal studies uitgevoerd, waarvan de resultaten binnenkort gepubliceerd zullen worden, namelijk:

- *Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie*; CSHOB/WRR, 1995;
- R.L. van den Bos en T. Vis, *Taken en functies van het hoger onderwijs*. HOAK, HOOP en WHW; WRR, 1995.

De omstreden kwaliteit van hoger onderwijs

1.1 Het kwaliteitsdebat

Kwaliteit en de optimalisering van kwaliteit in onderwijs en onderzoek zijn sinds het begin van de jaren tachtig belangrijke doelstellingen van het hoger onderwijsbeleid. De twee laatste versies van het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP '92 en HOOP '94) staan zelfs helemaal in het teken van kwaliteit, kwaliteitsverhoging en kwaliteitsbewaking¹. Ook de ontwikkelingsplannen van de instellingen van hoger onderwijs, hun verschillende koepelorganisaties zoals de VSNU (de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten) en de HBO-Raad, alsmede de KNAW (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen) en NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek) hebben de bevordering van de kwaliteit van onderwijs en/of onderzoek hoog in het vaandel staan². De evaluaties en visitaties van onderzoek en onderwijs die onder auspiciën van HBO-Raad en VSNU hebben plaatsgevonden³, alsmede de erkenningsprocedure van onderzoekscholen die onder verantwoordelijkheid van de KNAW plaatsvindt⁴, onderstrepen dat kwaliteit meer dan ooit een punt van zorg is geworden. Dat geldt overigens niet alleen voor Nederland. In Duitsland en Vlaanderen wordt inmiddels hoog opgegeven van het Nederlandse stelsel van kwaliteitsbewaking. In Engeland, Frankrijk en recentelijk ook in het kader van de Europese Unie zijn en worden kwaliteits-, visitatie- en/of accrediteringsstelsels in het leven geroepen, die de maatschappelijke zorg voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek onderstrepen⁵.

Kwaliteitszorg

Opvallend aan de kwaliteitsdiscussie, in ieder geval in Nederland, is allereerst dat ze momenteel plaatsvindt. Nadat lange jaren met geen woord gerept werd over de kwaliteit van onderwijs en onderzoek en, sterker nog, elke poging tot evaluatie als een inbreuk werd beschouwd op de autonomie van de hoogleraar/docent, is sinds de jaren tachtig het tij gekeerd. Helemaal soepel is dat niet verlopen. Ook al dienden evaluatie en visitatie de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te stimuleren, de eerste kennismaking met evaluatie vond in Nederland plaats onder de dreiging van overheidsbezuinigingen. Dit heeft ongetwijfeld ook de spreekwoordelijke afkeer die professionals ervaren wanneer bij hen in de keuken wordt gekeken, een extra alibi bezorgd. Niettemin is sindsdien, mede als gevolg van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en instellingen, een stelsel van kwaliteitszorg

- 1] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 1992*, Zoetermeer 1991; idem, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 1994*, Zoetermeer 1993.
- 2] Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), *Quality Assessment of Research (onderzoekbeoordeling); protocol 1994*, Utrecht 1994; idem, *Gids voor de onderwijsvisitatie; Utrecht 1990*; idem, *Gids voor de onderwijsvisitatie in de 2e ronde 1994-1999*, Utrecht 1993; HBO-Raad, *Wegwijzer in visitatieland; een handleiding voor visitatiecommissies*; Den Haag, juli 1993; idem, *Laat ze maar komen...; handreiking voor hogescholen bij visitaties*; Den Haag, oktober 1993; Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), *Een organisatie op maat; meerjarenplan 1993-1997*, Den Haag, april 1992, 2 delen; idem, *Meerjarenplan 1995-1999*, Den Haag, april 1994.
- 3] Inmiddels zijn de meeste opleidingen in het hoger onderwijs tenminste eenmaal aan een officiële visitatie onderworpen. Voor de langer bestaande reguliere opleidingen in het wo geldt dat zeker.
- 4] Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), *Protocol Erkenningsprocedure Onderzoekscholen*; Amsterdam 1993.
- 5] Frans A. van Vught en Don F. Westerheijden, *Quality Management and Quality Assurance in European Higher Education; Methods and Mechanisms*, Office for official publications of the EC, Luxemburg, 1993.

gegroeid dat in korte tijd een belangrijke invloed heeft gekregen op het hoger onderwijs in zijn verschillende varianten, alsmede op het wetenschappelijk onderzoek voorzover dat aan de universiteiten wordt verricht ⁶.

De zorg voor kwaliteit heeft zich sinds de jaren tachtig uitgekristalliseerd en functioneert thans onder auspiciën van respectievelijk de VSNU en de HBO-Raad. Allereerst kwam de nadruk te liggen op verantwoording via jaarverslagen en het beoordelen van onderzoekprogramma's in de voorwaardelijke financiering. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig heeft ook het stelsel van *kwaliteitsbewaking* vorm gekregen. Zowel voor onderwijs als onderzoek worden visitatiecommissies samengesteld, discipline-, sector- of studierichtingsgewijs, die aan de hand van visitatieprotocollen opleidingen bezoeken en hun bevindingen rapporteren. Voor het wetenschappelijk onderzoek loopt de visitatieprocedure momenteel samen met verschillende andere beoordelingsprocedures (bijv. de erkenningsprocedure van de onderzoekscholen door de KNAW), maar dat is slechts een tijdelijk ongemak. Het ligt immers in de rede te veronderstellen dat de beide beoordelingsprocedures in de toekomst in elkaar geschoven zullen worden. De onderwijsvisitaties van VSNU en HBO-Raad kunnen inmiddels op een zekere traditie bogen; ook de onderzoekvisitaties ontgroeien aan het experimentele stadium.

In andere landen is *quality assessment* vaak minder exclusief dan in Nederland betrokken op studierichtingen of disciplines. Dat heeft er vooral mee te maken dat elders de studierichting of het vakgebied in de organisatie van het hoger onderwijs niet zo'n dominante rol speelt als in Nederland, zeker niet in de eerste fase van het hoger onderwijs. Logischerwijs wordt het beoordelingsaccent dan verlegd in de richting van de onderwijsprestaties van een instelling als geheel. In de Verenigde Staten heeft zo'n instellingsbeoordeling op het *undergraduate* niveau een belangrijke invloed op de marktpositie van de desbetreffende instelling. Een lage student/staf-ratio, een hoge selectiviteit ten opzichte van de aangemelde studenten, een hoog percentage gepromoveerden onder de staffleden, een hoog niveau van financiële middelen en een hoog percentage afgestudeerden dat naar een *graduate school* doorstroomt, zorgen voor een positieve beoordeling en de daarbij horende kredietwaardigheid bij het publiek ⁷. Accreditering of beoordeling speelt daar dus een rol in de bepaling van de marktwaarde van de instelling. Overigens bestaat er bovenop deze instellingsaccreditering nog een heterogeen stelsel van programma-accreditering. Ook is er nog het veel gebruikelijker *program review*, dat wil zeggen: een door het bestuur van de instelling voorgeschreven vergelijking van de eigen instellingsprogramma's teneinde de vraag te kunnen beantwoorden of het de moeite en het geld waard is om een bepaald programma te blijven steunen. Al die *reviews* of evaluaties vinden plaats langs lijnen van zelfevaluatie, visitatie en uiteindelijk een beoordeling door het desbetreffende bestuur.

Ook in verschillende Europese landen is een beoordeling van instellingen als geheel gebruikelijker dan in Nederland. In Frankrijk verzorgt het *Comité National d'Evaluation* twee soorten van evaluaties: de institutionele waarin onderwijs, onderzoek en management van totale instellingen worden beoordeeld, zulks op min of meer gedwongen uitnodiging van de instellingen zelf; en een disciplinaire waarin verschillende wetenschappen of sectoren over de instellingen heen worden geëvalueerd. In het Verenigd Koninkrijk bestaat een getrappt systeem van kwaliteitsbeoordeling, bestaande uit een 'meta-evaluatie-stelsel', waarin op de eerste trap de *Higher Education Quality Council* vaststelt of een instelling als geheel een goed systeem van kwaliteitszorg kent, en een tweede trap die door de instellingen zelf uitgevoerde kwaliteitsbeoordelingen

6] HOAK-nota; Tweede Kamer 1985/1986, 19 253, nrs. 1-2, biz. 11. Overigens kan de invloed van kwaliteitszorg, getuige een recent proefschrift, nog aanmerkelijk worden versterkt. Blijkbaar komt het voor dat faculteiten en studierichtingen een te afstandelijke houding aannemen bij de follow-up van visitaties. Zie daarvoor P.J.M. Weusthof, *De interne kwaliteitszorg in het wetenschappelijk onderwijs*; Utrecht, Lemma, 1994.

7] Vergelijk daarvoor publikaties zoals *America's Best Colleges; exclusive rankings; 1994*, uitgave van U.S. News.

omvat. Of de komst van de EU ook een Europees accrediteringsstelsel met zich zal brengen, valt momenteel niet te voorspellen. Wel zijn de eerste voorbereidingen daartoe inmiddels getroffen, zoals het inrichten van een *pilot* ⁸.

Zo mogelijk nog opvallender dan de recente opkomst van stelsels van kwaliteitsbewaking, is het feit dat in de huidige kwaliteitsdiscussie nergens wordt aangegeven wat eigenlijk onder kwaliteit moet worden verstaan. In het HOOP '94 wordt gezegd dat dit plan in het teken van kwaliteit staat, maar voor een nadere uitleg wordt vooral naar het HOOP '92 verwezen. Ook daar blijkt echter dit begrip niet omschreven te worden. Weliswaar wordt er op gewezen dat 'meer dan ooit het besef is doorgedrongen dat er in feite slechts één leidend principe is en één standaard: de kwaliteit van het onderwijs en het binnen het onderwijs centraal stellen van de student', maar een nadere omschrijving van wat kwaliteit zou moeten inhouden en op welke uitgangspunten, taken en doelstellingen zo'n definitie is gebaseerd, ontbreekt ⁹. Ook in de paragraaf die het centrale thema van kwaliteit verder had moeten uitwerken, blijkt die nadere uitwerking te slaan op de vraag hoe een stelsel van kwaliteitsbewaking er moet uitzien, niet op de vraag wát zo'n stelsel eigenlijk zou moeten bewaken ¹⁰.

Het publieke kwaliteitsdebat: wel of geen kwaliteitsverlies?

Het ontbreken van duidelijkheid over doelstellingen geldt eveneens voor de kwaliteitsdiscussie die buiten het officiële stelsel van kwaliteitsbewaking om wordt gevoerd. Deze discussie is onlangs door de kabinetsvoornemens tot bezuiniging en stelselherziening nieuw leven ingeblazen ¹¹. Ondoelmatigheid is het meest in het oog lopende discussiethema. Over de na te streven doelen van het hoger onderwijs bestaan ook hier hooguit impliciete opvattingen, die bovendien niet goed met elkaar in harmonie zijn te brengen. Ondanks deze verwarring overheerst op congressen, in wandelgangen, krantekolommen en zelfs in schotschriften de gedachte dat de kwaliteit van het hoger onderwijs onder druk staat ¹². Dat geldt het sterkst voor de universiteit en het wetenschappelijk onderwijs; het hoger beroepsonderwijs stuit bij het publiek van werkgevers, politici en andere opinieleiders op aanmerkelijk minder kritiek. De meest gebruikelijke bewijsvoering voor het (vermeende) verlies aan hoger onderwijskwaliteit, wordt hieronder kort aangeduid. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat het slechts een kleine greep is uit een woud van argumenten, redeneringen en verwijten. Bovendien kent elke opvatting ook wel weer een tegenopvatting. Terwille van het evenwicht worden ook die kort aangegeven.

8] F.A. van Vught, 'Internal and External Aspects of Quality Assessment in Higher Education'; in: *Changing Contexts of Quality Assessment*; J. Brennan, P.A.M. Maassen, D.F. Westerheijden (red.), Utrecht; Lemma, 1994; en Frans A. van Vught en Don F. Westerheijden. *Quality Management and Quality Assurance in European Higher Education: Methods and Mechanisms*, op cit. Inmiddels is de Europese Rectoren Conferentie, de CRE, met een instellingsaudit gestart, waarin vooralsnog drie Europese universiteiten zijn betrokken; Göteborg, Oporto en Utrecht (zie daarvoor: CRE, *The CRE-Quality Audit Project*, 1994 en D.F. Westerheijden, *European Institutional Evaluation; the Background of Accreditation and Audit in Higher Education*; CHEPS, University Twente, 1993).

9] Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1992, op. cit., blz. 13.

10] 'Zorg voor onderwijs betekent zorg voor kwaliteit. Dan rijzen vragen als: hoe staat het met de ontwikkeling van ons stelsel van kwaliteitsbewaking? In paragraaf 1.6 wordt stilgestaan bij die stand van zaken en worden voorstellen gedaan die nodig geacht worden in het licht van de verdere ontwikkeling van het stelsel van kwaliteitsbewaking'. Paragraaf 1.6 spreekt verder met geen woord over de inhoud van het begrip kwaliteit, zelfs niet waar het in paragraaf 1.6.4 gaat over 'de kwaliteit van de kwaliteitsbewaking' (ibid., blz. 17).

11] Regeerakkoord 1994, in: *Keuzen voor de toekomst*, Den Haag, Sdu, 1994, hoofdstuk 8, blz. 62-65.

12] Prof. dr. Chris Lorenz, *Van het universitaire front geen nieuws*; Ambo/Baarn, 1993; zie ook de discussie over het hoger onderwijs zoals die naar aanleiding van het Regeerakkoord 1994 in de pers is ontbrand.

1. De eerste cluster van redeneringen betreft de massificatie van de instroom in het hoger onderwijs. Met de massificatie zouden studenten zijn binnengekomen die voor een hogere studie niet echt geschikt zijn. Deze bewering wordt gestaafd met de verwijzing naar de sterke toename van het aantal abiturienten dat zijn recht op toelating tot het hoger onderwijs ook daadwerkelijk verzilvert. Voor wat de vwo-ers betreft is dat inmiddels een percentage van ruim negentig, terwijl van de havo-afgestudeerden ongeveer veertig procent rechtstreeks naar het hoger onderwijs doorstroomt¹³. Met die ontwikkeling is hoger onderwijs inderdaad een zaak voor 'velen' geworden. Menigeen blijkt van mening te zijn dat, nu vrijwel iedereen doctorandus (of ingenieur of meester) kan worden, een dergelijke academische graad nog maar weinig kwaliteit kan hebben¹⁴. Het stelsel van studiefinanciering zou die ontwikkeling naar massificatie en kwaliteitsverlies hebben bevorderd, al was het maar omdat bij degenen die eigenlijk geen hoger onderwijs hadden willen volgen, de indruk kan ontstaan dat zij zichzelf op die wijze zouden benadelen. Zij maken immers geen gebruik van een 'recht', en de daarbij horende financiële middelen.

2. Ook de kwaliteit van het voortgezet onderwijs laat in de ogen van velen te wensen over of dreigt achteruit te gaan¹⁵. Het gebeurt niet zelden dat de kritiek op het hoger onderwijs 'naar beneden' wordt doorgeschoven, waardoor het voortgezet onderwijs ter verantwoording wordt geroepen. Over de kennis van geschiedenis, vreemde talen en wiskunde wordt regelmatig de noodklok geluid. Met verontwaardiging wordt gewezen op de mogelijkheid om via een 'pretpakket' toch een diploma - en dus een bewijs van toegang tot het hoger onderwijs - te behalen¹⁶. Ook de anonimiteit van de grote scholengemeenschappen zou ertoe bijdragen dat de studieuze en gedisciplineerde houding die nodig is voor een succesvolle hoger-onderwijs carrière niet tot ontwikkeling kan komen.

3. Een derde cluster van redeneringen betreft de cursusduur in het hoger onderwijs. De cursusduurverkorting in het hoger onderwijs zou tot kwaliteitsverlies hebben geleid. Opnieuw heeft men dan het oog vooral op het wo gericht; over de cursusduur in het hbo wordt zelden geklaagd. Terwijl nog niet zo lang geleden een opleiding met een nominale cursusduur van vijf jaar door vrijwel niemand binnen zes jaar werd afgerond (overigens zonder dat daar noemenswaardige kritiek op werd geuit), is de cursusduur in het wo in de jaren tachtig voor de meeste studies teruggebracht tot vier jaar. Studenten moeten zich daar vanwege de recent doorgevoerde aanscherpingen van de studiefinancieringsregelingen ook in toenemende mate aan houden. Konden studenten zich aanvankelijk volgens de regels van de studiefinanciering een uitloop van twee jaar bovenop de cursusduur permitteren, recentelijk is die uitloop teruggebracht tot één jaar; in de nieuwe voorstellen van de minister wordt de studiefinancieringsduur aan de nominale cursusduur gelijkgesteld. Een en ander betekent dat een doctoraal diploma moet worden behaald in een periode die veelal korter is dan de periode die in menig ander land voor een vergelijkbaar diploma is ingeruimd. Vanuit dat gezichtspunt acht menigeen het niet verrassend dat het Nederlandse doctoraal diploma in internationaal verband aan inflatie onderhevig is¹⁷.

13] Zie hoofdstuk 3.

14] Marc Chavannes, 'Iedereen doctorandus'; in: *NRC* (gepubliceerde serie artikelen over het hoger onderwijs, najaar 1992).

15] J.G.M. Veldhuis, *Onderwijs in onbalans; terug naar gelijke kansen en topkwaliteit*; Rede uitgesproken bij de opening van het academisch jaar 1994-95, Utrecht 1994, blz. 14-16.

16] *Ibid.*, blz. 14. In dit verband is het de Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs geweest die ter verbetering van de huidige situatie voorstelde om met 'doorstroomprofielen' te gaan werken; in: *De tweede fase, het scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs*, Den Haag, 1994.

17] F.A. van Vught, 'Schaf de drs-titel maar af, hij is niet veel meer waard'; in: *NRC*, 19 februari 1994.

4. Een vierde cluster van klachten over de kwaliteit van het hoger onderwijs betreft de scheefheid in studierichtingskeuze. Met de ontwikkeling naar een 'hoger onderwijs voor velen' zijn het immers vooral de alfa- en gamma-richtingen geweest waarvan de instroom is verveelvoudigd. De bèta- en technische richtingen hebben in veel geringere mate van die groei geprofiteerd. Daardoor zou niet alleen het gemiddelde aanzien van het hoger onderwijs aan slijtage onderhevig zijn, maar bovendien wordt het beeld versterkt dat Nederland maar weinig 'technologie-minded' is¹⁸. Zeker in economisch benarde omstandigheden krijgt dit argument een zwaarder accent en wordt ook de daarmee verbonden 'schuld' nadrukkelijker op de schouders van het hoger onderwijs gelegd. Wordt dit argument met het vorige verbonden, dan ontstaat de figuur dat de cursusduur van de bèta- en technische richtingen vanwege hun hogere moeilijkheidsgraad zou moeten worden verlengd, terwijl de meeste alfa- en gamma-richtingen qua cursusduur juist zouden kunnen worden ingekort.
5. Vervolgens wordt als argument voor de (vermeende) terugloop in de kwaliteit van het hoger onderwijs aangedragen dat het universitaire onderwijs zich te zeer in de richting van hogere beroepsopleidingen heeft ontwikkeld. Daardoor is niet alleen het onderscheid met het hbo onder druk komen te staan, maar bovendien zou daarmee de identiteit van het echte wetenschappelijk onderwijs in de gevarenzone terecht zijn gekomen. Met nadruk wordt dan gewezen op een groot aantal 'kundes', waarbij niet altijd even duidelijk is waarom die in het wo en niet in het hbo zijn gesitueerd. Deze zogenaamde *vocational drift* van het wo lokt dan bovendien een omgekeerde beweging - de *academic drift* - van het hbo uit, waardoor het onderscheid tussen de bestaande varianten van hoger onderwijs nog eens extra wordt gerelativeerd. Resoluut herstel van het binaire stelsel vormt in de ogen van menige bestuurder en beleidsmaker een noodzakelijke voorwaarde voor de verdediging van de kwaliteit van beide soorten van hoger onderwijs¹⁹.
6. Een zesde cluster van verklaringen voor het kwaliteitsverlies van het hoger onderwijs heeft te maken met de bekostiging. Deze zou volgens de instellingen van hoger onderwijs geen gelijke tred hebben gehouden met de vergrote instroom, waardoor de aandacht voor de student en de onderwijsintensiteit in het algemeen zou zijn verminderd. Bovendien zou de bekostigingssystematiek ertoe leiden dat zoveel mogelijk studenten worden geworven en toegelaten, de motivatie van docenten wel erg op de proef wordt gesteld, de rendementen kunstmatig worden opgevoerd, een uitgebreid systeem van kansen en herkansingen is ingericht en docenten bij examen- en tentamenbeoordelingen uiteindelijk de student maar laten passeren. Zolang studenten en diploma's de ruggespraak van het bekostigingsstelsel vormen, wordt de professie immers geconfronteerd met de moeilijke keuze tussen het overeind houden van de eigen professionele criteria en de zekerheid van de eigen baan. De groei van het aantal studierichtingen in zowel wo als hbo, zou dan eerder met het vergroten van de baanzekerheid dan met het overeind houden van professionele standaarden van doen hebben.
7. Een laatste cluster van argumentaties heeft te maken met de bestuursstructuur. Met name de bestuursstructuur van het wo is sinds de invoering een kwart eeuw geleden steen des aanstoets gebleven. Betoogd wordt dat de bestuursstructuur nooit bij de praktijk van een professionele doelorganisatie

[18] Nederlands Observatorium van Wetenschap en Technologie (NOWT), *Wetenschaps- en Technologie-Indicatoren 1994*; Zoetermeer, 1994; Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT), *Technologiebeleid en Economische Structuur*, Den Haag, 1994; Simon Rozendaal, 'Een dom landje; nooit meer een Nobelprijs'; in: *Elsevier*, 2 april 1994.

[19] HOOP '92 en HOOP '94, op. cit., en overeenkomstige uitdagingen van universiteitsbestuurders, o.m. J.G.M. Veldhuis, op. cit., blz. 20.

is aangesloten en zelfs tot verwatering van professionele standaarden heeft geleid. Bovendien zijn de kosten van deze bestuursstructuur inmiddels zo hoog geworden, dat de primaire taken erdoor in het gedrang zijn gekomen. De vergadercultuur aan universiteiten is niet voor niets spreekwoordelijk geworden. Meer in het algemeen wordt gewezen op de hoge overheadkosten. Ook ten aanzien van de hogescholen wordt met zorg gekeken naar de snelle stijging van het aandeel 'niet-onderwijzend personeel' in het totaal van de personeelsformatie.

Natuurlijk blijven al die argumentaties en redeneringen niet onweersproken. Hoewel zachter van stem, maar met niet minder empirisch bewijs wordt de opvatting naar voren gebracht dat zowel in onderwijs als in onderzoek gedurende de afgelopen decennia grote verbeteringen zijn opgetreden, en dat er hooguit redenen zijn om het stelsel te verbeteren maar zeker niet om het te herzien²⁰. Voor steun aan deze visie gelden de volgende argumenten: het onderwijs, in zowel wo als hbo, steunt op cursusmateriaal dat in didactisch opzicht geschikter is dan voorheen; de aandacht van docenten voor nieuwe werkvormen met een praktischer inslag is ten opzichte van het verleden sterk vooruitgegaan; en ondanks de massale instroom lijkt het rendement eerder toe- dan afgenomen. Universiteit en hogeschool hebben volgens die redenering juist een huzarenstuk geleverd bij de opvang van een zo sterk vergrote toestroom. Er zijn immers maar weinig organisaties te noemen die een zo fundamentele verandering zo adequaat hebben weten op te vangen. Als men zich dan ook nog realiseert dat in het wetenschappelijk onderzoek de *output* aanmerkelijk is gegroeid en dat de Nederlandse wetenschapsbeoefening in dat opzicht internationaal beter scoort dan ooit tevoren, dan is er eigenlijk geen reden om negatief te zijn over de prestaties van het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Ook over het vermeende kwaliteitsverlies van het vwo zijn heel andere geluiden te horen dan die hierboven werden vermeld. Weliswaar mag er aan de studiehouding van de jeugd het een en ander schorten, maar de gedachte dat vroeger met meer discipline werd gestudeerd is niet alleen erg optimistisch, maar zeker ook vertekend. Bovendien mag niet worden vergeten dat juist op het vlak van de praktische toepassing van theoretische kennis er ten opzichte van vroeger veel is verbeterd. En is niet iedereen van mening dat 'ons' voortgezet onderwijs in ieder geval stukken beter is dan bijvoorbeeld de doorsnee-Amerikaanse *high school*?

Van de onwenselijkheid van beroepsgeoriënteerde wetenschappelijke richtingen in het wo is ook al niet iedereen overtuigd. Gedurende de jaren tachtig heeft het accent nu juist gelegen op de integratie van wo en hbo, opdat ook het wo zich meer aan de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt gelegen zou laten liggen²¹. Nog in 1993, toen overigens de hoofdstroom van het denken alweer in een andere richting liep, kreeg die opvatting haar bekroning in de integratie van afzonderlijke wetten voor beide vormen van hoger onderwijs in één wetelijk kader.

Dat de cursusduurverkorting en de aanscherping van de studiefinancieringsregelingen negatieve effecten zouden hebben op de kwaliteit van het hoger

20] M.J. Cohen, *Professoren en de politiek*, Dies-rede, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van Rector Magnificus aan de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht, 13 januari 1995; eveneens R. de Moor, *Stelselwijziging of stelselverbetering*, voordracht VSNU-jubileumconferentie, 18 januari 1995; zie ten aanzien van het onderwijs in het algemeen: CPB, *Werkdocument 63*, 's-Gravenhage, 1993.

21] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs (COHO), *Eenheid in Verscheidenheid van het Hoger Onderwijs*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981. Meer recent: Europese Beweging Nederland, *Autonomie, kwaliteit en differentiatie; Het Nederlands hoger onderwijs en Europese integratie*; Den Haag, 1994. (Brochure verzorgd door een werkgroep van werkgevers- en onderwijsvertegenwoordigers onder voorzitterschap van prof.dr. C. Datema.)

onderwijs, wordt evenzeer aangevochten. De inhoud van de programma's is ten opzichte van het verleden immers vooral ingedikt, niet verminderd; in menige studierichting wordt zelfs meer stof dan vroeger overgedragen. Van een verlaging van de studierendementen is ook al geen sprake. Het enige effect lijkt te zijn dat afgestudeerden over het algemeen jonger zijn dan voorheen en dat zij daarom op het punt van maatschappelijke ervaring wat minder beslagen ten ijs komen.

Het argument dat de zeer sterke stijging van de studenteninstroom in de alfa- en gamma-richtingen en het achterblijven van de instroom in de bèta- en technische richtingen tot een gemiddelde niveauperlaging van het hoger onderwijs hebben geleid, wordt in vele toonaarden bestreden. Dat de toestroom naar de bèta- en technische richtingen in Nederland aanmerkelijk lager zou liggen dan in landen die in dit opzicht als voorbeeld worden gesteld (de Verenigde Staten), blijkt ook al onjuist ²².

Tegenover het argument dat de bezuinigingen op het hoger onderwijs een negatieve invloed hebben gehad op de kwaliteit, staat de vaststelling dat er van enige negatieve invloed op de intensiteit van dat onderwijs nauwelijks iets valt aan te tonen. De student/staf-ratio heeft in de loop van de bezuinigingsperiode vrijwel geen wijziging ondergaan en de studiebegeleiding is in menige richting juist intensiever dan voorheen. Het verwijt dat de professie niet bestand zou zijn tegen de corrumperende werking van de bekostigings-systematiek en daarom standaarden verlaagt ten gunste van de eigen baan-zekerheid, wordt als een belediging gevoeld. Regelmatig wordt naar voren gebracht dat men zich ook niet moet verkijken op de omvang van het niet-wetenschappelijk deel van de formatie in het wo en het niet-onderwijzend deel van de formatie in het hbo: de omvang is lang niet altijd het gevolg van bureaucratie, maar ontstaat ook door technisch, facilitair en intermediair personeel dat nodig is voor onderwijs en onderzoek. Men zou bovendien eens moeten zien hoezeer de administratieve organisatie van de meeste instellingen gedurende de afgelopen jaren is gestroomlijnd: menige overheidsinstelling zou daar nog een voorbeeld aan kunnen nemen.

Conclusie: onduidelijkheid over doelstellingen

Als de 'oordelen' in het debat over het hoger onderwijs zo diametraal tegenover elkaar kunnen staan, dan kan het niet anders of de criteria op basis waarvan naar feiten wordt gezocht en oordelen worden uitgesproken lopen sterk uiteen. De criteria waarover blijkbaar zo weinig overeenstemming bestaat, betreffen eerst en vooral de doelen die met het hoger onderwijs moeten worden nagestreefd. Pas als deze doelen helder en consistent zijn geformuleerd, kan over de kwaliteit van het hoger onderwijs een oordeel worden geveld. Zolang dat echter niet het geval is, dreigen kwaliteitsoordelen afhankelijk te worden van indicatoren die toevallig goed meetbaar zijn. Dat zulke indicatoren voor meerdere uitleg vatbaar zijn, laat zich raden. Gegeven de inrichting, situering en context van het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs deugen instroom-, uitstroom- en rendementscijfers niet of nauwelijks als kwaliteitsindicator ²³. Een hoge instroom kan immers zowel op een hoge als op een lage kwaliteit van de desbetreffende studierichting wijzen; datzelfde geldt voor een hoog numeriek rendement. Ook is duidelijk dat de wetenschappelijke status en reputatie van de staf niet noodzakelijkerwijs een positief effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs in universiteit en hogeschool. Voor doceren - ook in het hoger onderwijs - zijn immers meer zaken belangrijk dan alleen de beheersing van het vakgebied. De kwaliteit van de

22] Zie daarvoor hoofdstuk 3.

23] Zie daarvoor recentelijk nog J. Ellemers, 'Universiteiten, studenten aantallen en 'de markt': in: *Sociologische Gids*, 1994, 41e jaargang nr. 4, blz. 254-256.

afstudeerprodukten (de 'scriptie', het 'project') zou op zichzelf een goede indicator zijn, ware het niet dat het afstudeerproject in de verschillende opleidingen een sterk uiteenlopende status en functie heeft²⁴. In het ene geval wordt het beschouwd als de afsluitende 'meesterproef', in het andere als gewoon één van de onderdelen uit het curriculum. Tenslotte kunnen ook arbeidsmarktpositie en arbeidsmarktkansen van afgestudeerden als kwaliteitsindicator worden gebruikt, maar ook daar zitten haken en ogen aan. Als veel letterenstudenten of studenten sociaal-cultureel werk na hun afstuderen werkloos worden, zegt dat eerst en vooral iets over de beperkte vraag naar de hun toegeschreven kwaliteiten, niet noodzakelijkerwijs iets over die kwaliteiten zelf, laat staan over de kwaliteit van de genoten opleiding.

Overigens geldt ten aanzien van het onderzoek feitelijk hetzelfde: het voeren van een kwaliteitsbeleid en het beoordelen van de geleverde kwaliteit is sterk afhankelijk van de doelstellingen die met het onderzoek moeten worden bereikt. Dat het probleem van de onbepaaldheid hier minder lijkt te spelen, heeft te maken met de (nog grotere) vanzelfsprekendheid van het gebruik van kwantitatieve criteria. Publikaties kunnen worden geteld, de status van de publikaties kan worden gemeten aan de hand van de reputatie van tijdschriften en uitgevers, en via de *citation index* kan ook over de verspreiding van de desbetreffende publikaties een beeld worden verkregen. Betreft het onderzoeksgroepen, dan geldt de mate van NWO-steun als een belangrijke kwaliteitsindicator en is sinds het begin van de jaren tachtig de zogenaamde VF-beoordeling als kwaliteits-toets in zwang gekomen. Recent is daar de erkenningsprocedure van onderzoekscholen door de KNAW bij gekomen. Ook internationale financieel steun, bijvoorbeeld van de zijde van de EU, wordt als teken van kwaliteit beschouwd. Volgens deze en dergelijke objectieve en intersubjectieve standaarden is de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek binnen het stelsel onmiskenbaar toegenomen. Toch blijft het ook in dit verband van belang helderheid te betrachten over de doelstellingen of de 'missie' van het onderzoek. Bij de groeiende aandacht voor de efficiency van het onderzoekbedrijf (wetenschappelijke output per onderzoekplaats) zal niet vergeten moeten worden dat wetenschappelijke 'excellence' en 'relevance' redelijk met elkaar in balans moeten zijn. Dit betekent dat niet aan de vraag mag worden voorbijgegaan of en in hoeverre de sterk verbeterde onderzoekoutput ook serieuze wetenschappelijke en maatschappelijke doelen dient. Kwaliteitsmeting en -bewaking zouden zulke ontwikkelingen moeten stimuleren. Het is verheugend om te constateren dat zowel in de KNAW-erkenningprocedure voor onderzoekscholen als in de NWO-onderzoekprogrammering, dergelijke 'missie'-statements een belangrijke rol zijn gaan spelen. Het VSNU-protocol voor onderzoekvisitaties biedt in dit verband nog weinig houvast.

Al met al heeft de aandacht voor de kwaliteit van het hoger onderwijs voor de belangrijkste vragen en ambivalenties geen oplossing kunnen bieden. Eerder lijkt het omgekeerde het geval te zijn: de felheid waarmee het kwaliteitsdebat wordt gevoerd, leidt tot verharding van standpunten en tot verrassend weinig analyse. Alleen via zo'n analyse kan de *structurele portee* van het debat voor het voetlicht worden gebracht en hoeft niet langer partij te worden gekozen op grond van oppervlakkige argumentaties. Ook de wenselijkheid of onwenselijkheid van 'stelselwijzigingen' kan langs deze weg op inhoudelijk-objectieve in plaats van op emotioneel-subjectieve of uitsluitend financiële overwegingen worden gestoeld.

1.2 Kwaliteit nader beschouwd

Kwaliteit is een meerdimensioneel begrip²⁵. Het uitspreken van een kwaliteitsoordeel of het voeren van een kwaliteitsbeleid - in dit geval met betrek-

24] Een dergelijke indicator is door verschillende visitatiecommissies naar voren geschoven, het meest nadrukkelijk door de VSNU-visitatiecommissie 'sociologie/culturele antropologie' in 1992.

25] Zie t.a.v. de meerdimensionaliteit ook: Don F. Westerheyden, John Brennan en Peter A.M. Maassen (eds.), *Changing Contexts of Quality Assessment*, Lemma, Utrecht, 1994.

king tot het hoger onderwijs - veronderstelt dat op tenminste drie dimensies een oordeel wordt geveld en beleid wordt gevoerd. Op de eerste plaats is dat de dimensie van de *doelstellingen* zelf. Het spreekt vanzelf dat doelstellingen op de eerste plaats nastrevenswaardig moeten zijn. Dat betekent onder meer dat ze in het licht van de veranderende maatschappelijke omstandigheden regelmatig op hun merites moeten worden beoordeeld. In het verlengde daarvan moeten doelstellingen helder en consistent zijn. Juist door veranderde omstandigheden kunnen ooit klassieke formuleringen zoveel interpretatieruimte in zich zijn gaan bergen dat geheel verschillende gedragslijnen met gemak onder diezelfde formule zijn te brengen. Is dat laatste het geval dan zullen kwaliteitsoordelen in de lucht blijven hangen en zal het kwaliteitsbeleid tot mislukken gedoemd zijn ²⁶.

Op de tweede plaats wordt in het kwaliteitsoordeel steeds ook de dimensie van de *doeltreffendheid* (effectiviteit) meegenomen; het gaat er dan om of de geformuleerde doelstellingen feitelijk ook worden bereikt en in welke mate dat het geval is. Voldoen afgestudeerden aan de eindtermen van de opleidingen en hoeveel van de studenten halen de gestelde doelen? Op de derde plaats impliceert een kwaliteitsoordeel een antwoord op de vraag of het bereiken van de doelstellingen ook met een zo *doelmatig* (efficiënt) mogelijke inzet van middelen gepaard is gegaan. Het gaat dan om vragen als: wordt de beschikbare onderwijs capaciteit zo goed mogelijk ingezet en worden diploma's al of niet binnen de overeengekomen studietijd behaald?

Het hoeft geen betoog dat deze drie dimensies nauw met elkaar zijn verbonden. De helderheid en consistentie van de na te streven doelstellingen vormen daarbij een eerste vereiste voor een serieus kwaliteits- en kwaliteitsbewakingsbeleid. Het is daarom jammer te moeten constateren dat onder docenten, instellingsbestuurders, het bedrijfsleven, politici, visitatiecommissies en studenten weinig overeenstemming bestaat over de doelstellingen die met hoger onderwijs moeten worden bereikt. Blijkbaar zit er zoveel rek in de officiële doelstellingen dat ieder er een eigen interpretatie op na kan houden. Afhankelijk van die eigen interpretatie wordt vervolgens kwaliteit nagestreefd, worden sterk uiteenlopende kwaliteitsoordelen uitgesproken en worden zeer verschillende standpunten ingenomen in concrete kwesties met betrekking tot het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. Het gevolg van zo'n Babylonische spraakverwarring is al vlug dat niet meer de doelstellingen van het hoger onderwijs zelf centraal staan in het debat, maar dat het debat zich verplaatst naar de ogenschijnlijk gemakkelijker te bediscussieren kwesties van doelmatigheid. In zo'n ad hoc cultuur is het bovendien niet moeilijk om voor elke bezuiniging een passende legitimering te vinden. Dit alles geldt momenteel voor het hoger onderwijs, maar zeker niet alleen voor het hoger onderwijs. Ook in de sfeer van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorziening, de politie en justitie doet zich een soortgelijke situatie voor. Ook daar worden uitvoeringsorganisaties gekapitteld over hun tekort aan doelmatigheid, op een moment dat de doelstellingen van de desbetreffende organisaties hetzij door een veranderende context, hetzij door een wijziging van de beleidsmatige windrichting in een tevoren niet vermoede richting zijn aangescherpt of bijgesteld. Het huidige debat over het hoger onderwijs vertoont dezelfde trekken ²⁷. Er moet dan ook voor worden gewaakt dat het structurele karakter van de problemen van het hoger onderwijs te gemakkelijk door schuldtoewijzing en zondebokdenken wordt gemaskeerd. Luie studenten, gemakzuchtige stafleden, onhanteerbare hoogleraren, incompetent bestuur-

26] Cf. J.M.G. Leune, 'Kenmerken van een verantwoord onderwijsbeleid; een inleiding'; in: 1919-1994; Ontwikkelingen in het onderwijsbeleid; enige beschouwingen naar aanleiding van de viering van het 75-jarig bestaan van de Onderwijsraad op 25 februari 1994.

27] De parallel werd recentelijk nog versterkt doordat in het publieke debat de eerste oproep tot een parlementaire enquête over het hoger onderwijs kon worden opgetekend. Zie J.A. van Schagen, 'Kamer: enquête hoger onderwijs', in *Trouw*, 27 december 1994.

ders en onbetrouwbare politici zullen er zeker zijn in en om het stelsel van hoger onderwijs. Maar voorzover dit het geval is, is dit eerder het gevolg dan de oorzaak van de structurele problematiek die in dit rapport centraal staat.

1.3 Probleemstelling, doel en opbouw van het rapport

Dit rapport gaat over de verbetering van de voorwaarden voor kwaliteit in het hoger onderwijs. Op zichzelf is dat een omvangrijk onderwerp, omdat de drie kwaliteitsdimensies van doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid raken aan alle denkbare kwesties die met het hoger onderwijs van doen hebben. Door echter welbewust deze ingang te kiezen, wil de raad duidelijk maken dat het hem vooral gaat om de inhoudelijke voorwaarden voor kwaliteit. Organisatorische kwesties over de inzet van middelen, zoals studiefinanciering, collegegeld, bekostiging en arbeidsvoorwaarden, komen daarbij niet als zelfstandige thema's aan bod, maar hooguit via de invalshoek van inhoudelijke voorwaarden voor kwaliteit. Datzelfde geldt voor het wetenschappelijk onderzoek; ook daarover wordt in dit rapport slechts gesproken voorzover het direct met de kwaliteit van het hoger onderwijs verband houdt.

Om de kwaliteit van het hoger onderwijs te kunnen vaststellen of bevorderen, alsmede om het debat over doeltreffendheid en doelmatigheid in een kader te kunnen plaatsen, is het eerst en vooral nodig te weten welke doelstellingen worden nagestreefd. Dit betekent dat de diepere bedoelingen achter de wettelijke formuleringen moeten worden achterhaald en eventueel anders geformuleerd moeten worden. Deze doelstellingen zijn weliswaar in formele wetsteksten neergelegd, maar dat laat nog alleszins de mogelijkheid open dat de eerder geformuleerde en toen voor iedereen heldere doelstellingen hun helderheid en consistentie hebben verloren en zelfs op onderdelen contradictoir zijn geworden. Dat vergt herijking of zelfs aanpassing van die doelstellingen. Alleen als dat gebeurt, kunnen ook de andere dimensies van het kwaliteitsstreven (doeltreffendheid en doelmatigheid) weer een serieuze rol gaan spelen. Zo'n herformulering van doelstellingen is de eerste opdracht die de raad zich in dit rapport stelt. De tweede opdracht is van meer organisatorische en/of beleidsmatige aard, namelijk het aangeven van ontwikkelingsprincipes die bij de verbetering van het huidige stelsel als richtsnoer kunnen dienen, zonder dat gestreefd wordt naar een gedetailleerde uitwerking.

De probleemstelling kan als volgt worden geformuleerd:

- *hoe moeten de doelstellingen van het hoger onderwijs zoals ze in de wet verankerd liggen aan de veranderde omstandigheden worden aangepast, opdat ze voor de instellingen van hoger onderwijs een helder en aantrekkelijk perspectief zijn en tegelijk het kader vormen voor een zowel doeltreffende als doelmatige organisatie?*
- *aan de hand van welke ontwikkelingsprincipes kan vanuit het huidige stelsel van hoger onderwijs zo'n doeltreffende en doelmatige hoger-onderwijsorganisatie op termijn worden bereikt?*

Een goed antwoord op deze vragen vergt allereerst een analyse van de taken en doelstellingen die in de 'moderne' geschiedenis van de Nederlandse universiteit in wetten, regelingen en nota's zijn neergelegd. Dit gebeurt in hoofdstuk 2. In dat hoofdstuk zal duidelijk worden dat vooral sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog weliswaar veel suggesties tot aanpassing van het hoger onderwijs zijn gedaan, maar dat er per saldo over een periode van twee eeuwen in dat opzicht niet zo veel is veranderd. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3 en 4 nader ingegaan op de veranderende context van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. Betoogd wordt dat grote, structurele, veranderingen in de maatschappelijke context de feitelijke doelstellingen van het hoger onderwijs niet ongemoeid hebben gelaten. Die veranderingen betreffen de instroom van studenten, de ontwikkelingen op de

arbeidsmarkt (beide in hoofdstuk 3), de internationalisering en de Europese integratie, maar ook het 'afscheid van een traditionele verzorgingsstaat' (beide in hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 worden op basis van deze analyses de doelstellingen van het hoger onderwijs opnieuw geformuleerd. Vervolgens worden vijf ontwikkelingsprincipes gegeven, die tezamen het richtsnoer vormen aan de hand waarvan de herinrichting van het hoger onderwijs inhoud en vorm kan krijgen. In de uitwerking van deze ontwikkelingsprincipes ligt het zwaartepunt van dit rapport.

In hoofdstuk 6 worden tenslotte de vijf ontwikkelingsprincipes tot een WRR-scenario voor de toekomst van het hoger onderwijs gecombineerd. Uitgaande van de instabiliteit van de huidige situatie van het hoger onderwijs worden eerst de twee meest gehoorde oplossingsrichtingen, eveneens in de vorm van scenario's, uitgewerkt en uiteindelijk te licht bevonden. Gemeten aan de in hoofdstuk 5 geformuleerde ontwikkelingsprincipes schieten ze in meerdere of mindere mate tekort en versterken soms zelfs de bestaande onevenwichtigheid. Om niet in kritische beschouwingen te blijven steken en om de werkzaamheid van de onderscheiden principes te illustreren geeft de raad uiteindelijk een eigen schets van het hoger onderwijs van de toekomst bij wijze van bijdrage aan de discussie over de toekomstige vormgeving van het hoger onderwijs.

Die schets werkt niet veel meer uit dan de contouren. Dit is welbewust gedaan. Op de eerste plaats wil en kan de raad in dit rapport geen gedetailleerd plan bieden voor een nieuw stelsel van hoger onderwijs. De toekomstige ontwikkeling van het hoger onderwijs vergt een grote openheid naar steeds veranderende maatschappelijke omstandigheden in Nederland en daarbuiten. Een stelselmatige uitvoering van de ontwikkelingsprincipes voor het hoger onderwijs past daarin beter dan gedetailleerde plannen, omdat hiermee wel een richting wordt aangegeven zonder de eindbestemming volledig vast te leggen.

Dit heeft als consequentie dat de overheid niet te vlug met gedetailleerde regelgeving klaar moet staan. Eerder zouden bestaande regelingen moeten worden opgeheven of opengebroken. Zo'n schets kan eens te meer duidelijk maken dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de overheid een verantwoordelijkheid op hoofdlijnen is. Deze inhoudelijke verantwoordelijkheid moet op heldere keuzen zijn gebaseerd en betekent dat het de overheid is toegestaan om het functioneren van instellingen van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek *marginiaal*, dat wil zeggen volgens de geformuleerde hoofdlijnen, te toetsen. De overheid moet dus het kader scheppen waarbinnen pluriforme ontwikkelingen tot stand kunnen komen. Ze creëert en bewaakt een 'markt' van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en grijpt alleen dan in die markt in als zich processen afspelen die niet passen binnen de gekozen hoofdlijnen²⁸. Bovendien zouden de door de overheid te stellen inhoudelijke voorwaarden ook particuliere initiatieven in de sfeer van het hoger onderwijs mogelijk moeten maken. Omdat de raad nu eenmaal de overheid en in het bijzonder de regering adviseert, is het goed om ook dit advies vooral op hoofdlijnen te concentreren.

1.4 Op zoek naar balans

Op zoek naar een houdbaar stelsel is het hoger onderwijs verstrikt geraakt in steeds meer bestuursinterventies door de overheid. Een belangrijk deel van die interventies heeft in directe zin niet zo erg veel met de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te maken, maar in indirecte zin des te meer. Zaken als de ambtenarenstatus van het personeel, de wachtgeldregeling en de decentralisatie van wachtgeldaanspraken naar de instellingen, de voorschrijf-

28] F.A. van Vught, *Plan- en Marktcoördinatie in het Hoger Onderwijs*, Oratie, Universiteit Twente, 17-12-1987.

ten met betrekking tot de bestuurlijke verhoudingen binnen instellingen, de regelmatig veranderende regelingen met betrekking tot de studiefinanciering, het collegegeld, enzovoort, zorgen voor een kader waarin de kansen voor een flexibel en op kwaliteitsverbetering gericht beleid worden beperkt.

Het bestaan van al die regelingen leidt er toe dat de rol van de overheid in het welslagen van de inhoudelijke heroriëntatie van het hoger onderwijs niet langer mag worden veronachtzaamd. Bekostiging, studiefinanciering, kwaliteitszorg, diploma-erkenning, bestuursstructuur zijn allemaal zaken waarvoor de overheid een directe dan wel indirecte verantwoordelijkheid draagt en die momenteel in discussie zijn. Daarom zal de overheid, ook al wil ze wel degelijk meer op afstand blijven sturen, haar bemoeienis met het hoger onderwijs moeten continueren en zelfs gedeeltelijk moeten intensiveren. Een sterkere concentratie op haar kerntaak, te weten ruimte scheppen voor processen die de kwaliteit van onderwijs en onderzoek bevorderen, kan wellicht voorkomen dat vooral geregeld wordt wat een overheid niet moet regelen omdat instellingen dat zelf beter kunnen, en dat niet geregeld wordt wat in feite de opdracht van een overheid is, namelijk namens de samenleving de doelstellingen van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bepalen en minimum-eisen stellen aan doeltreffendheid en een doelmatig gebruik van middelen.

Taken en functies van het hoger onderwijs in historisch perspectief ¹

2

2.1 Inleiding

De maatschappelijke betekenis van het hoger onderwijs is in de afgelopen decennia sterk toegenomen, waardoor het aan steeds hogere kwaliteitseisen moet voldoen. Met name het bieden van een goede maatschappelijke voorbereiding aan een groot deel van de nieuwe generaties is moeilijk te realiseren in een stelsel dat het resultaat is van doelstellingen die in het verleden aan het hoger onderwijs werden verbonden. Daarbij heeft vooral de opdracht wetenschappelijk onderzoekers op te leiden een belangrijke rol gespeeld.

Dit hoofdstuk geeft een schets van de ontwikkeling in doelstellingen in de afgelopen twee eeuwen. Deze ontwikkeling heeft de volgende contouren.

De Nederlandse universiteit was, volgens een Koninklijk Besluit van 1815, in het begin van de negentiende eeuw een beroepsopleiding voor de hogere stand. In de loop van de negentiende eeuw werd de ontwikkeling van de wetenschap steeds meer als een belangrijke maatschappelijke functie van het hoger onderwijs gezien. Het kreeg deze functie, gezien de taakomschrijving in de Hoger-Onderwijswet van 1876, dan ook expliciet als opdracht. De Nederlandse universiteiten werden, naar het voorbeeld van het Duitse hoger onderwijs, *humboldtiaanse* instituten (zie par. 2.2). Door deze verandering en door de groei van het gespecialiseerd wetenschappelijk onderzoek werd het hoger onderwijs ongeschikt voor het bieden van onderwijs aan grote aantallen studenten. Een groeiend aantal studenten moest immers op een toekomst buiten de sfeer van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek worden voorbereid.

De Hoger-Onderwijswet van 1876 is in de loop van de tijd wel gewijzigd, maar werd pas in 1960 vervangen door een nieuwe wet op het wetenschappelijk onderwijs. Hieraan ging veel discussie vooraf die leek te leiden tot een vernieuwing, maar in feite resulteerde in versterking van het accent op de wetenschappelijke ontwikkelingsfunctie van de universiteit en het hierbij behorende onderwijssysteem. Een poging om binnen het hoger onderwijs korte algemene en wetenschappelijke opleidingen te creëren slaagde niet, hoewel de wet van 1960 dit wel mogelijk maakte (zie par. 2.3).

Ondanks de toenemende participatie van de jeugd in het onderwijs bleef het universitair onderwijs in de jaren zeventig en tachtig afgeschermd van de maatschappij, daarbij 'geholpen' door de wetgeving (zie par. 2.4). Er werd getracht de groeiende studentenaantallen in het minder kostbare beroeps-onderwijs op te vangen. Een deel van het beroepsonderwijs verkreeg in 1986 de status van hoger onderwijs; dit hogere beroepsonderwijs kreeg een uniforme studieduur van vier jaar. Verder werd getracht de studieduur in het universitair onderwijs te bekorten door fasering van dit onderwijs en door selectie van studenten voor de tweede fase. Een herziening van het bestuur van de universiteit en de tweefasenstructuur werden samen vastgelegd in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs van 1984 (zie par. 2.5).

In de aanloop naar de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) van 1993 bleken er twee trajecten te bestaan waartussen het hoger-onderwijsbeleid zwalkte. In verscheidene beleidsnota's werd een

[1] Met dank voor de informatieve bijdragen aan dit hoofdstuk van mr. T. Vis en zijn collega's van de Onderwijsraad. Zie ook het document: R. van den Bos en T. Vis, *Taken en functies van het hoger onderwijs. Hoop, hoop en whw; WRR*, (nog niet gepubliceerd).

verband gelegd met veranderde maatschappelijke behoeften, waardoor de taken van het hoger onderwijs anders werden geformuleerd dan in de tot dan toe bestaande wetgeving. Desondanks blijft de WHW de negentiende-eeuwse humboldtiaanse inslag behouden (zie par. 2.6).

2.2 De negentiende eeuw: van beroepsopleiding naar Bildung door wetenschapsbeoefening

De Nederlandse universiteit is, zoals dat met universiteiten over de hele wereld het geval is, oorspronkelijk een 'hogere' beroepsopleiding². De oudste Nederlandse universiteiten stammen uit de periode onmiddellijk na de Reformatie. Doorgaans ontstonden deze universiteiten uit theologische faculteiten, bedoeld voor de opleiding van predikanten. Dit was niet alleen in Nederland het geval, het gold evenzeer voor andere landen in Europa en ook voor de oudere Amerikaanse universiteiten, zoals bijvoorbeeld Harvard University (1638) en Princeton College (1746). Tot ver in de negentiende eeuw is het universitair onderwijs in Nederland vooral een beroepsopleiding gebleven, ingebed in de standenmaatschappij van die tijd en dus bij uitstek voor de hogere stand en voor hogere beroepen bedoeld. Zoals zal blijken uit deze paragraaf ontstond in de loop van de negentiende eeuw onder invloed van het voorbeeld van het Duitse hoger onderwijs het humboldtiaanse model, dat in de wet van 1876 voor het Nederlandse hoger onderwijs een sjabloon werd.

In 1815 werd het hoger onderwijs geregeld door een Koninklijk Besluit. Artikel 1 van dit Koninklijk Besluit van 1815, dat lange tijd bepalend zou zijn voor het hoger onderwijs, definieerde de taak van hoger onderwijs dan ook als volgt: 'Onder den naam van hooger onderwijs wordt verstaan zoodanig onderwijs, als ten doel heeft den leerling, na afloop van het lager en middelbaar onderwijs, tot eenen geleerden stand in de maatschappij voor te bereiden'³.

Deze centrale regelgeving lag in het verlengde van de ontwikkeling in de tijd van de Bataafse republiek, toen de regelgeving voor onderwijs de taak van de staat werd die deze overnam van gewesten en steden. Na 1813 bleef Frankrijk een voorbeeld. In 1806 stichtte Napoleon de Université Impériale. Binnen deze 'universiteit', een omschrijving voor een landelijk uniform onderwijssysteem, werden instellingen van onderwijs op verschillend niveau in één verband georganiseerd, waarop de centrale overheid veel invloed had. In feite verwierf de overheid het monopolie op hoger onderwijs.

De kern van de Université Impériale werd gevormd door de lycées die twee doelstellingen hadden: voorbereiding op de hogere beroepsopleidingen in de professionele faculteiten (rechten bijvoorbeeld) en een algemene vorming tot *honnête homme*, dat wil zeggen vorming tot een lid van de gecultiveerde klasse⁴. Uit deze doelstellingen van de lycées, maar ook uit de hoge status die hogere beroepsopleidingen hadden en hebben in Frankrijk, blijkt de utilitaristische opzet van het Franse hoger onderwijs, het belang dat wordt gehecht aan hoger onderwijs als voorbereiding op leidinggevende functies in de maatschappij.

De commissie die het Koninklijk Besluit van 1815 had voorbereid, had een zeker voor die tijd vrij brede opvatting over de beroepen die door het hoger onderwijs moesten worden gedekt. Zo wenste men ook het onderwijs in de verloskunde en in de zeevaart- en landmeetkunde tot het hoger onderwijs te

2] Zie voor literatuur over de geschiedenis van de universiteit o.m.: A.B. Cobban, *The Medieval English Universities: Oxford and Cambridge to circa 1500*; Aldershot, Scholar Press, 1988; F.K. Ringer, *Education and society in modern Europe*; Bloomington and London, Indiana University Press, 1979.

3] Geciteerd in: M. Groen, *Het wetenschappelijk onderwijs in Nederland van 1815 tot 1980. Een onderwijskundig overzicht. I: Wetgeving, civiel effect, godgeleerdheid, rechtsgeleerdheid, indologie, geneeskunde*; Eindhoven, 1987, blz. 10.

4] Zie: V. Karady, 'De Napoléon à Duruy: les origines et la naissance de l'université contemporaine'; in: *Histoire des universités en France*; door J. Verger (red.), Toulouse, Editions Privat, 1986, (blz. 261-322), blz. 263 e.v.

rekenen ⁵. Dit voorstel werd evenwel niet gevolgd, waardoor de uiteindelijke inhoud van het Besluit aanmerkelijk beperkter van aard was. De nieuwlichterij van de Verlichting had de vanzelfsprekende band tussen (hoger) onderwijs en standenmaatschappij nog lang niet verbroken. Het academisch onderwijs was volgens het Koninklijk Besluit bedoeld voor de 'geleerde stand'. Men moet hierbij niet denken aan geleerden in een moderne betekenis, maar aan notabelen, zoals predikanten, dokters, leraren aan latijnse scholen en advocaten. Naast deze geleerde stand van notabelen bestond er in die tijd een 'beschaafde stand', die in niet-academisch onderricht praktische, technische vaardigheden voor bijvoorbeeld de handel en de industrie leerde ⁶. Dit onderwijs was echter een kwestie van particulier initiatief. Pas in 1863 kwam er een Wet op het middelbaar onderwijs tot stand, waardoor het ontstaan van lagere en hogere burgerscholen (HBS), landbouwscholen en polytechnische scholen werd bevorderd. Dit onderwijs was bestemd voor de burgerij en bezette een middenpositie tussen het onderwijs aan de geleerde stand en het lager en uitgebreid lager onderwijs dat als volksonderwijs werd gezien ⁷.

In de loop van de negentiende eeuw ging het begrip 'hoger' in hoger onderwijs minder naar een onderscheid in maatschappelijke standen verwijzen en werd het meer een aanduiding voor het te bereiken kennisniveau ⁸. Niettemin bleef ook toen de koppeling van het onderwijssysteem aan maatschappelijke posities in de praktijk bestaan. Ontegenzeggelijk nam de betekenis van wetenschap en techniek voor de samenleving toe.

In de loop van de negentiende eeuw werd zelfs een romantisch vooruitgangsgeloof aan de wetenschap gehecht. De ontwikkeling van wetenschap werd als een belangrijke maatschappelijke functie van het hoger onderwijs gezien, dat in verband hiermee expliciet taken kreeg opgedragen. Zozeer zelfs, dat in een ontwerp van wet van minister Heemskerk, uit 1868, de vorming en voorbereiding tot zelfstandige beoefening der wetenschappen als de primaire taak van hoger onderwijs werd beschouwd. De opleiding tot het bekleden van maatschappelijk betrekkingen werd daardoor een secundaire doelstelling. Dat het hoger onderwijs centraal stond in de ontwikkeling van de wetenschap is begrijpelijk. In de negentiende eeuw bestond de nu omvangrijke maatschappelijke sector nog niet waar wetenschappelijke onderzoek wordt gedaan door laboratoria en onderzoeksinstituten van bedrijven en de overheid.

Uit het wetsontwerp van minister Heemskerk blijkt dat het Nederlandse hoger onderwijs in de loop van de negentiende eeuw steeds sterker werd beïnvloed door het Duitse voorbeeld. In 1810 werd onder leiding van Wilhelm von Humboldt in Berlijn een universiteit gesticht, onder invloed waarvan de Duitse universiteiten zich ontwikkeld hebben tot onderzoeksuniversiteiten. In het Duitse hoger onderwijs staat sindsdien volgens een humboldtiaans model de wetenschapsbeoefening centraal en de *Bildung* van studenten wordt hierdoor bepaald. Volgens dit model is het universitair onderwijs autonoom. Het gaat om het bereiken van een eenheid van onderzoek en onderwijs, volgens het *Bildung durch Wissenschaft*-principe. In de oorspronkelijke vorm van deze benadering moeten de docenten aan de universiteit zelf onderzoek doen, maar vooral de uitkomsten van hun onderzoek rechtstreeks verwerken in het onderwijs dat zij geven. Dit Duitse model werd in de loop van de negentiende eeuw in andere landen overgenomen, waardoor er daar spanning ontstond met de uitvoering van de oorspron-

5] Zie: Groen, 1987, op. cit., blz. 7.

6] Zie ook: C. Schavemaker, 'Bijna twee eeuwen grondwettelijke staatszorg voor de universiteit'; in: *Wijsgerig perspectief op maatschappij en wetenschap*, 26e jaargang nr. 4, 1985/1986, blz. 128-133.

7] Zie ook: J.A. van Kemenade, 'Het onderwijsbestel in hoofdlijnen'; in: *Onderwijs: Bestel en beleid*; door J.A. van Kemenade (red.), Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981, (blz. 34-94), blz. 39.

8] J.C.M. Wachelder, *Universiteit tussen vorming en opleiding. De modernisering van de Nederlandse universiteiten in de negentiende eeuw*; Hilversum, Verloren, 1992, blz. 261.

kelijke onderwijstaak: de vorming en opleiding van de studenten ten behoeve van latere maatschappelijke posities⁹.

De sterke concentratie op wetenschapontwikkeling creëerde de ruimte om allerlei typische beroepsopleidingen, die vóór die tijd niet binnen de universiteit werden getolereerd omdat het om onderwijs ging dat voor een andere stand bestemd was, nu wél tot het hoger onderwijs te gaan rekenen. Het voorstel van minister Heemskerk werd echter geen wet. Wel werd zijn formulering van de doelstelling van hoger onderwijs overgenomen in de wet van 1876, die het Koninklijk Besluit van 1815 verving.

Volgens de eerste wettelijke regeling voor het hoger onderwijs in Nederland, de Wet tot regeling van het Hooger Onderwijs van 1876, omvatte dit onderwijs de vorming en voorbereiding tot zelfstandige beoefening der wetenschappen en tot het bekleden van maatschappelijke betrekkingen waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is. Het voorstel om de beoefening van de wetenschap zelf een taak van het hoger onderwijs te maken, werd uiteindelijk dus niet in de wet opgenomen. Niettemin illustreert de wetstekst dat het hoger onderwijs aan het einde van de negentiende eeuw steeds meer uitging van een humboldtiaanse opvatting van de universiteit.

De *Bildung* die van de aanraking met de wetenschap het gevolg moest zijn, kwam steeds meer centraal te staan. De directe maatschappelijke bijdrage van hoger onderwijs, het leveren van wetenschappelijk opgeleide beroepsbeoefenaren, werd in feite steeds meer vervangen door een streven naar wetenschapontwikkeling, waardoor de maatschappelijke vooruitgang uiteindelijk nog beter zou worden gediend. Dit betekende in ieder geval dat nieuwe opleidingen op technisch gebied en beroepsopleidingen werden buitengesloten. Deze opleidingen zouden de ontwikkeling naar de eenheid van wetenschap, die men als ideaal zag, kunnen verstoren. Daarom ook werden de technische specialisaties buiten de universiteit gehouden. Dit leidde vervolgens tot de afzonderlijke stichting van technische hogescholen en later ook tot het ontstaan van een afzonderlijk hoger beroepsopleiding.

2.3 Vernieuwing en continuïteit na de Tweede Wereldoorlog

De Hoger-Onderwijswet van 1876 is in de loop van de tijd wel gewijzigd, maar werd pas een kleine eeuw later, in 1960, vervangen door een nieuwe Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs. Aan de wet van 1960 ging veel discussie vooraf, een discussie die leek te leiden tot een fundamentele vernieuwing en aanpassing van het hoger onderwijs aan de veranderde samenleving, maar die per saldo resulteerde in handhaving en zelfs versterking van het model uit de tweede helft van de negentiende eeuw. Daardoor werd ook na 1960 de discussie over taken en functies van het hoger onderwijs voortgezet. Het bleek steeds moeilijker te zijn tegelijkertijd beroepsvoorbereidende en wetenschappelijke doelstellingen in de bestaande organisatie van hoger onderwijs te realiseren.

Volgens artikel 1 van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs van 1960 is het wetenschappelijk onderwijs gericht op: vorming tot zelfstandige beoefening der wetenschap; voorbereiding tot het bekleden van maatschappelijke betrekkingen, waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is of dienstig kan zijn; en bevordering van het inzicht in de samenhang der wetenschap. De volgorde van deze taken is bewust aangehouden en geeft een rangorde in betekenis aan. Nieuw is dat het wetenschappelijk onderwijs het inzicht in de samenhang der wetenschappen moet bevorderen. Verder krijgt de universiteit in artikel 2 de wettelijke opdracht van wetenschapsbeoefening en bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

9] J. Pelikan, *The idea of the university. A reexamination*; New Haven/Londen, Yale University Press, 1992, blz. 84 e.v.

In de discussie na de Tweede Wereldoorlog over de vernieuwing, maar ook in latere beleidsnota's, zoals de nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit van 1985, kwam een duidelijke oriëntatie op het Angelsaksische model van hoger onderwijs naar voren, zonder dat deze overigens een neerslag heeft gekregen in wetgeving. In de Angelsaksische landen was en is er een traditie waarin niet de ontwikkeling van de wetenschap, maar de vorming van de student centraal staat in het onderwijs. Dit heeft in deze landen geleid tot een zekere aanpassing van humboldtiaanse uitgangspunten. Het belang van onderzoek wordt hier wel erkend, maar de uitkomsten van onderzoek hoeven niet direct gebruikt te worden in het onderwijs. Bij de vorming van de student voor latere functies was en is de wetenschappelijke ontwikkeling een deel-aspect.

In de Verenigde Staten zijn wel onderzoeksuniversiteiten gesticht naar Duits voorbeeld, maar deze werden geplaatst op hoger niveau, boven de al bestaande *colleges*. Er is hier in de loop van de tijd een fasering in het onderwijs ontstaan waarbij algemene vorming, beroepsonderwijs en onderzoek zijn gescheiden. De algemene vorming wordt thans in het begin van het hoger onderwijs gegeven, waarna professionele scholing en onderzoek respectievelijk worden geboden en geoefend in aparte scholen. Het Amerikaanse hoger onderwijs is door deze opzet in staat massa-onderwijs te bieden en toch de wetenschappelijke taak niet te verwaarlozen. Selectie voor en na de vormende fase in het hoger onderwijs maakt het mogelijk een relatief homogene instroom in het wetenschappelijke onderwijs en het professionele onderwijs in een tweede fase te realiseren en daardoor de effectiviteit van het onderwijs te vergroten.

De onderwijsdiscussie in Nederland, voorafgaand aan en na invoering van de wet van 1960, zal worden geïllustreerd aan de hand van enkele thema's die werden genoemd door de eerste naoorlogse adviescommissie. In 1946 werd een commissie tot reorganisatie van hoger onderwijs, de Commissie-Reinink, genstalleerd. Deze commissie publiceerde haar rapport in 1949. In het rapport werd de taakomschrijving van het hoger onderwijs uit de wet van 1876 overgenomen, maar de commissie stelde voor er elementen aan toe te voegen, namelijk de ontwikkeling der wetenschap en het bevorderen van de geestelijke en zedelijke vorming, alsmede het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef der studenten¹⁰. Verder deed de commissie het voorstel een baccalaureaatsopleiding van ten hoogste drie jaar in te voeren naast de al bestaande opleidingen.

Persoonlijke vorming en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef

De doelstelling van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef kan men in verband brengen met de voorgeschiedenis van de Tweede Wereldoorlog. Volgens Drop heeft de wet van 1960 uiteindelijk echter niet gebracht wat velen er in de naoorlogse jaren van hadden verwacht. Er was toen, geïnspireerd door Huizinga en Cleveringa, een grondslagdiscussie gevoerd, die uitmondde in de verwachting dat het hoger onderwijs een bijdrage zou leveren aan vorming op de grondslag van culturele waarden¹¹. Dit vormingsdoel bleek echter niet duidelijk uit de wet van 1960, afgezien dan van de eis dat het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef moest worden versterkt¹². De Tweede Kamer achtte persoonlijke vorming niet een exclusief doel van hoger onderwijs, alle onderwijs zou hierop gericht zijn; daarom werd opname van dit doel in de wet overbodig geacht. Niettemin ging men later akkoord met een

10] (Commissie-Reinink), *Rapport van de staatscommissie tot reorganisatie van het hoger onderwijs, ingesteld bij koninklijk besluit van 11 april 1946, nr. 1*; 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 1949, blz. 11.

11] Een dergelijke grondslag zou overigens later wel in de wet op het voortgezet onderwijs van 1963 voor het openbaar onderwijs worden geformuleerd.

12] Zie ook: H. Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1985, blz. 372 e.v.

voorstel van de minister om de bevordering van verantwoordelijkheidsbesef in de wet op te nemen ¹³.

Ontwikkeling van de wetenschap

Het vooropstellen in de wetgeving van vorming tot zelfstandige beoefening van de wetenschap riep vragen op over de beroepsvoorbereiding van degenen die geen functie kregen in de wetenschap. Het standaard-antwoord op deze vraag was, dat de beroepsopleidingen aan de universiteit zouden opleiden voor functies die als wetenschappelijk worden beschouwd. De keerzijde hiervan was dat beroepsopleidingen die buiten de universiteit werden gegeven, kennelijk moesten opleiden voor niet-wetenschappelijke functies. Het onderscheid tussen opleidingen voor wetenschapsbeoefenaren en andere 'wetenschappelijke' beroepsopleidingen aan de universiteit werd zo klein mogelijk gemaakt, mede omdat dan wetenschapsbeoefenaren en de traditionele professies van elkaars prestige konden profiteren. Wel had dit als prijs dat er herhaaldelijk klachten kwamen over gebreken in de opleiding van bijvoorbeeld artsen, die te weinig voor hun beroepspraktijk werden toegerust.

Niettemin noemde de hoger-onderwijsadviseur van de regering in de jaren zestig, Posthumus, de eerste twee opdrachten aan het wetenschappelijk onderwijs (vorming tot wetenschapsbeoefening en voorbereiding tot het bekleden van maatschappelijke betrekkingen waarvoor een wetenschappelijke opleiding is vereist) een tautologie. Nadat hij aanvankelijk wel degelijk verschil zag tussen de opleiding voor een praktische functie en de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker, kwam hij daar in een vervolgnota op terug ¹⁴. Hij stelde dat de criteria van wetenschappelijkheid die voor de wetenschappelijk onderzoeker gelden, evengoed van toepassing waren op de praktijkuitoefening van arts, apotheker, predikant, jurist, leraar, psycholoog, econoom of ingenieur. De studie voor alle doctorale examens moest naar zijn mening aan het criterium van wetenschappelijkheid voldoen. De te leren stof was daarbij niet doel op zichzelf, maar vooral een middel om kritische en creatieve ontwikkeling mogelijk te maken ¹⁵.

De verandering van opvatting bij Posthumus laat zien hoe moeilijk het is om helder tussen beide taken te onderscheiden. In een commentaar op Posthumus stelde Freudenthal dan ook dat de onderscheiding tussen wetenschappelijk onderwijs en andere beroepsopleidingen kunstmatig was. Freudenthal stelde voor instellingen voor tertiair onderwijs op te richten waar wel - onder meer - wetenschap werd onderwezen maar niet op grote schaal beoefend. Uniformiteit van studieduur was niet nodig. Bij sommige studies zou de studieduur bekort kunnen worden tot 2-3 jaren, terwijl bij andere, zoals de medische studie, een langere studieduur gehandhaafd moest blijven ¹⁶.

Baccalaureaatsopleiding

De Commissie-Reinink noemde twee vormen van baccalaureaatsopleidingen, respectievelijk vergelijkbaar met een *bachelor of science*- en een *bachelor of arts*-opleiding: een korte wetenschappelijke 'vak'opleiding in de daarvoor in aanmerking komende faculteiten en een korte algemeen vormende opleiding. Bij de eerste soort opleiding dacht de commissie vooral aan opleidingen in de natuurwetenschappen. De tweede soort opleiding achtte zij in het bijzonder

13] J.W. Foppen, *Gistend beleid: veertig jaar universitaire onderwijspolitiek*; 's-Gravenhage, VUGA, 1989, blz. 53.

14] Zie ook: C.J. Snijders, 'Samenvatting'; in: K. Posthumus, *Universitair onderwijs, structuren. Tweede voortgangsnota*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1970, (blz. 19-26), blz. 23.

15] K. Posthumus, *Universitair onderwijs, doelstellingen, functies, structuren. Eerste voortgangsnota*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1969, blz. 28.

16] Geciteerd in: Posthumus, 1969, op. cit., blz. 16-17.

geschikt voor toekomstige journalisten, leraren van kweekscholen en maatschappelijke werkers. Deze opleidingen zouden volgens de commissie ook tegemoet komen aan de behoeften van een deel van de vrouwelijke studerende jeugd.

Het voorstel van de commissie voor invoering van een baccalaureaatsopleiding werd weliswaar in de wet van 1960 overgenomen, maar niet uitgevoerd. In de wet werd de bepaling opgenomen dat in het Academisch Statuut vastgesteld moest worden in welke faculteiten door het afleggen van een afsluitend examen de baccalaureaatsopleiding mogelijk was ¹⁷.

In een brief aan de Academische Raad van 1963 sprak de minister van Onderwijs echter als zijn persoonlijke voorkeur uit dat het baccalaureaats- en het kandidaatsexamen zouden samenvallen. In een nota uit 1967 deed de Academische Raad vervolgens het voorstel voor een groot aantal studierichtingen over te gaan tot het invoeren van een baccalaureaatsexamen, als vervanging van het kandidaatsexamen ¹⁸. Binnen de Academische Raad was nog overwogen aan het baccalaureaatsexamen niet zonder meer het recht op toelating tot het vervolg van de opleiding te verbinden. Hierdoor zou er een verschil ontstaan met het oorspronkelijke kandidaatsexamen dat wél recht gaf op het volgen van het doctoraal programma. Deze selectie na het baccalaureaat zou tot gevolg kunnen hebben dat een groter aantal studenten de studie al na het baccalaureaatsexamen beëindigde. Uiteindelijk bleek de Academische Raad echter geen voorstander van selectie voor het doctoraalprogramma. Hij zag dit als een diskwalificatie van het baccalaureaat en als discriminatie van de student. Daarom moest het baccalaureaatsexamen dezelfde rechten op een vervolgopleiding aan de universiteit geven als het kandidaatsexamen. De Academische Raad tekende hierbij aan dat het voorstel tot invoering van een baccalaureaatsexamen niet de steun had van de geraadpleegde secties. Die stelden zich voor het grootste deel op het standpunt dat de bestaande examenstructuur moest worden gehandhaafd.

De regeringsadviseur, Posthumus, was ook niet voor het baccalaureaatsexamen. Hij meende dat dit examen in Nederland geen maatschappelijke betekenis had, terwijl dit wel het geval was voor het doctoraalexamen. Hij onderkende wel dat het doctoraal diploma geen verwantschap vertoonde met titels die in andere landen aan de afsluiting van de eerste trap verbonden waren, maar dat vond hij niet zo'n probleem ¹⁹. Zijn oplossing was het kandidaatsexamen te laten vervallen en de doctoraalopleiding te bekorten tot vier jaar; en aldus is later besloten ²⁰.

2.4 De jaren zeventig: voorstellen tot aanpassing van hoger onderwijs bij de groeiende onderwijsparticipatie

In tegenstelling tot wat men zou verwachten bleef het hoger onderwijs in de jaren zeventig afgeschermd van de maatschappij, hierbij 'geholpen' door de wetgeving. Adviezen waarin werd aanbevolen het onderwijs zo te organiseren dat de vereiste maatschappelijke functies beter vervuld zouden kunnen worden, werden niet opgevolgd. Er werden wel plannen gemaakt voor een twee-fasenstructuur, terwijl een deel van het beroepsonderwijs tot hoger beroepsonderwijs werd gepromoveerd. Dit hoger beroepsonderwijs kreeg een uniforme studieduur van vier jaar, hetgeen voor sommige opleidingen een ver-

17] Het Academisch Statuut was vastgesteld door een algemene maatregel van bestuur die al sinds 1876 door de wet mogelijk werd gemaakt.

18] Academische Raad, *Nota structuur wetenschappelijk onderwijs*; 10 februari 1967.

19] In de jaren zestig kon meer dan nu ervan uitgegaan worden dat de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden, ook voor wetenschapsbeoefenaren, beperkt was tot Nederland.

20] In feite is het kandidaatsexamen vervangen door het propaedeutisch examen, waardoor het vormende deel van de academische studie in plaats van twee of drie jaar één jaar duurt; de specialistische fase, de doctoraalopleiding, is mede door de verkorting van de studieduur relatief sterk verlengd.

korting en voor andere een verlenging betekende. De eerste en de tweede fase van het wetenschappelijk onderwijs kwamen echter niet goed in hun onderlinge samenhang tot ontwikkeling. Gepoogd werd alle doelstellingen in een korter durende eerste fase van wetenschappelijk onderwijs te realiseren. Gezien de evidente onhoudbaarheid hiervan werden vervolgens de doelstellingen gerelativeerd.

Mede onder invloed van de democratiseringsbeweging aan het einde van de jaren zestig, kwam de Wet Universitaire Bestuurshervorming (WUB) van 1970 tot stand. Deze wet gaf het enkele jaren daarvoor geformuleerde ideaal van 'medezeggenschap van alle geledingen op alle niveaus' vorm. De aan de individuele hoogleraar gekoppelde leerstoel met de hieraan verbonden academische rechten werd 'gecollectiviseerd' door de instelling van vakgroepen, waarin ook medewerkers en zelfs studenten zitting hadden²¹. Ook via de wettelijk voorgeschreven samenstelling en taakstelling van studierichtingscommissies, examencommissies, faculteitsraden en universiteitsraden werd de universitaire belangenbehartiging geïnstitutionaliseerd op een manier die weliswaar intern voor een zekere machtsverschuiving zorgde, maar de universiteit in extern opzicht zeker niet dichter bij de maatschappij bracht. Zo constateert Hoefnagel dat 'waar op veel andere terreinen (welzijn, gezondheidszorg, milieu) de inspraak van de burger in het overheidsbeleid (...) in het centrum van de wettelijke aandacht stond, (...) de onderwijswetgever zich geheel (richtte) op de interne democratie van instellingen'²².

Het tijdstip van de bestuurshervorming, de jaren zeventig, mag dan anders doen vermoeden, deze hervorming paste wonderwel bij het model dat aan het einde van de negentiende eeuw was ontstaan. De autonomie van de professie kwam eigenlijk niet in het geding; de professie werd gewoon verbreed. Van een grotere gevoeligheid van de universiteit voor de maatschappelijke omgeving was nauwelijks sprake; de groeiende gevoeligheid voor de interne verhoudingen leidde eerder tot verdere afscherming van wat daarbuiten lag.

Een grotere gevoeligheid voor veranderingen in de maatschappelijke context van het hoger onderwijs had echter, juist in de jaren zeventig, voor de hand gelegen. Nu hoger onderwijs pas echt 'hoger onderwijs voor velen' werd, groeide de noodzaak om omgevingsveranderingen waar mogelijk en wenselijk in het onderwijs te laten doorwerken. Maar onder de vlag van progressiviteit bleek vooral behoudzucht schuil te gaan. De beleidsgeschiedenis van het hoger onderwijs laat vanaf dat moment, meer nog dan daarvoor, het beeld zien van 'wel willen maar niet kunnen'.

De overheid zocht oplossingen in het verlengde van de voorstellen van Posthumus, maar trachtte ook door nieuwe adviesaanvragen inzicht te krijgen in de consequenties van maatschappelijke veranderingen voor het hoger onderwijs.

In de departementale nota 'Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl' uit 1972 wordt als belangrijk probleem genoemd, dat studenten in grote meerderheid kiezen voor de langste en 'moeilijkste' weg die naar het diploma met het hoogste civiel effect leidt²³. Daarin wordt de oorzaak gezien van het mislukken van eerdere voorstellen voor baccalaureaatsopleidingen. Het probleem van de gebrekkige uitgangselectie wordt in de nota niet opgelost. Wel zoekt de regering naar verbetering van de selectie aan het begin van het hoger onderwijs. Daarom wordt de wens uitgesproken dat de Tweede Kamer het eerder ingediende wetsontwerp voor herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs aanneemt, waardoor in alle studierichtingen een op selectie gerichte propae-

21] P.J.J. Zoontjens, *Vrijheid van wetenschap. Juridische beschouwingen over wetenschapsbeleid en hoger onderwijs*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993, blz. 182.

22] F.J.P.M. Hoefnagel, 'Beeld van de Nederlandse onderwijswetgeving; stand van zaken en perspectieven'; in: *Nederlands Tijdschrift voor onderwijsrecht. Jaarboek onderwijsrecht en onderwijsbeleid 1993*, (blz. 24-48), blz. 11.

23] *Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl*; Tweede Kamer 1971/1972, II 697, nrs. 1-2.

deutische fase zou worden ingevoerd. Hierdoor zou de doorstroming binnen het wo versneld kunnen worden. In verband hiermee verlangt de regering niet alleen overstapmogelijkheden voor studenten naar andere studierichtingen binnen het wetenschappelijk onderwijs, maar ook het ontstaan van een wederzijdse verbinding tussen hbo en wo in de eerste cursusjaren. Hiervoor is volgens de nota een onderwijskundige coördinatie tussen hbo en wo noodzakelijk. De basis voor een dergelijke samenwerking moet volgens de nota liggen in vrijwilligheid. De wet zou niet verder mogen gaan dan het stellen van voorwaarden voor samenwerking.

In 1970 stelde de minister van Onderwijs en Wetenschappen de COWO (Commissie Ontwikkeling Wetenschappelijk Onderwijs) in. Sinds 1973 heette deze commissie de COHO (Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs) of ook wel de Commissie-De Moor, naar haar voorzitter. In de jaren zeventig heeft deze commissie een reeks adviezen gepubliceerd²⁴. Op basis van de voorstellen van de COHO, en als uitwerking van de voorstellen over hoger onderwijs in de Contourennota van 1975, bracht de minister van Onderwijs in 1975 de nota *Hoger onderwijs in de toekomst* uit.

In de nota *Hoger onderwijs in de toekomst* uit 1975 wordt de stijgende participatie in het hoger onderwijs niet alleen toegejuicht, maar worden ook maatregelen aangekondigd om deze te bevorderen²⁵. Gezocht wordt naar een betere aansluiting tussen hbo en wo en naar schaalvergroting binnen het hbo; het einddoel is het verdwijnen van het onderscheid tussen universiteiten en het hbo, waarbij een onderscheid naar instellingen wordt vervangen door een sterker gedifferentieerd onderscheid naar programma's. Ook komt het plan voor de baccalaureaatsopleiding weer terug. Het voorstel wordt gedaan tot invoering van drie jaar durende Algemene Hogere Opleidingen. Het gaat hierbij om programma's van hoger onderwijs die niet specialistisch van aard zijn, geen opleiding inhouden voor specifieke beroepen, maar een algemeen karakter hebben. Deze Algemene Hogere Opleidingen moeten voorlopig, in verband met de dan lagere kosten, deel gaan uitmaken van het hbo in plaats van het wo. Het kernprogramma van de algemene hogere opleiding kan liggen in een van de drie volgende velden van interesse: het literaire, het maatschappij-wetenschappelijke of het toegepast-natuurwetenschappelijke veld. Hierbinnen kunnen weer kernvakken worden onderscheiden. Naast het verplichte programmagedeelte zou er een ruime keuzemogelijkheid moeten bestaan, waarbij de student zich bijvoorbeeld op bepaalde probleemvelden kan concentreren. Deze algemene hogere opleidingen moeten eindopleidingen zijn; zij moeten een voldoende voorbereiding bieden voor een passende functie in de maatschappij. Deze opleidingen bieden geen aansluitingsrechten op vervolgoedingen in het wetenschappelijk onderwijs.

In een vervolgnota uit 1977 op de Contourennota bleek dat de minister de Algemene Hogere Opleidingen mede een rol wilde laten spelen als deeltijd-onderwijs naast of in afwisseling met de beroepspraktijk²⁶. Daarbij kregen deze opleidingen een plaats naast andere vormen van permanente educatie, geboden door instellingen voor schriftelijk onderwijs en een nog te stichten Open Universiteit. Het voorstel voor invoering van Algemene Hogere Opleidingen werd echter niet uitgevoerd. Wel zou dit voorstel later door anderen worden herhaald²⁷. In een commentaar van de COHO bij de nota *Hoger onderwijs in de toekomst* werd voorgesteld om in de eerste fase afgeronde opleidingen voor het merendeel der studenten in te richten. Voor de toegang tot de tweede fase, die opleidde voor hetzij een doctoraat hetzij een gespecia-

24] Zie bijvoorbeeld: Commissie Ontwikkeling Wetenschappelijk Onderwijs, *Selectie voor en in het hoger onderwijs. Een probleem-analyse*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1972.

25] *Nota Hoger Onderwijs in de Toekomst*; Tweede Kamer 1975/1976, 13 733, nrs. 1-2.

26] *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota*; Tweede Kamer 1976-1977, 14 425, nrs. 1-2.

27] Door de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten en door de Teldersstichting. Zie: P.G.C. van Schie, *Van kwantiteit naar kwaliteit. Preadvies over het hoger onderwijs*; 's-Gravenhage, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, 1993, blz. 30.

liseerde professionele bevoegdheid, moest er een duidelijke selectiedrempel zijn ²⁸.

In verband met de vastgelopen herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs en de wens tot beheersing van uitgaven werd de Wet Herstructurering wetenschappelijk onderwijs van 1975 tot stand gebracht, die echter ook al niet overeenkomstig de bedoelingen is uitgevoerd. Deze wet bepaalde dat de lengte van de cursusduur voor de propaedeutische fase en voor de doctorale fase samen niet langer mocht zijn dan vier jaar. De instellingen konden echter verzoeken programma's te mogen inrichten met een langere cursusduur; voor een cursusduur van 5 jaar zou de toetsing marginaal zijn. Dergelijke verzoeken kwamen er vervolgens ook, hetgeen op termijn (in 1981) tot een aangescherpte formulering heeft geleid.

In 1978 verscheen alweer een spraakmakende nota, Hoger Onderwijs voor velen, waarin werd geconstateerd dat de toestroom van grote aantallen studenten, de toenemende onvrede over het functioneren van het hoger onderwijs en de beperktheid van de financiële middelen dwongen tot een herbezinning op de structuren van het hoger onderwijs.

De nota constateert een zorgwekkende ontwikkeling in de onderwijscapaciteit die de groeiende studentenparticipatie niet kan bijhouden. Tegelijkertijd mag door het groeien van de onderwijscomponent en het constant blijven van de middelen worden verwacht dat het wetenschappelijk onderzoek in de verdrukking komt. De nota gaat niettemin uit van een maximale toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor allen die daartoe de capaciteiten en de belangstelling hebben. Een beperking van de toelating zou in strijd zijn met een doelstelling van de regering, namelijk het bevorderen van de individuele ontplooiing. Wel moet dit gerealiseerd worden onder de voorwaarde dat de uitgaven gelijk blijven. Het toegankelijk maken van hoger onderwijs voor velen hoeft volgens de nota niet te leiden tot overscholing, als er maar niet van wordt uitgegaan dat het gevolgd hebben van een hogere opleiding recht geeft op de uitoefening van een bepaald beroep en het verwerven van een daarbij horend inkomen.

De nota trekt als conclusie dat het hoger-onderwijsbeleid met name op de volgende twee hoofdoelen moet worden gericht: integratie van wo en hbo in één stelsel voor hoger onderwijs en bevordering van de programmatische differentiatie in wo en hbo afzonderlijk ²⁹. De eerste fase van het hoger onderwijs is in beginsel een eindopleiding. Over de inhoud van de tweede fase moet zekerheid bestaan, omdat onzekerheid hierover zou leiden tot verlenging van de eerste fase. Er wordt een wetswijziging aangekondigd over de tweefasestructuur van het hoger onderwijs.

Het valt op dat de nota weliswaar duidelijk aandacht had voor de groeiende maatschappelijke betekenis van het hoger onderwijs, maar hieraan geen consequenties verbond voor de doelstellingen van het hoger onderwijs in de eerste fase. In de nota werd dan ook de opvatting uitgesproken dat wijzigingen van het eerste artikel van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs niet nodig zouden zijn, ook al was inmiddels wel duidelijk dat niet iedereen wetenschappelijk onderzoeker zou worden. De dubbelhartigheid van deze positie werd niettemin ook door de opstellers van de nota onderkend. De stellingname leidde namelijk tot een wel heel bijzondere interpretatie door de regering van het doelstellingsartikel:

'(...) de ondergetekenden concluderen dan ook dat de algemene doelstellingen van het wo niet tevens als doelstellingen van de studie van elke individuele student mogen

28] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Naar een nieuw hoger onderwijs. Advies over de nota 'Hoger Onderwijs in de toekomst'*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, blz. 13-14.

29] Daarbij werd aangesloten bij de gedachten over de noodzaak voor een betere allocatie in het hoger onderwijs, zoals die was verwoord in een rapport van de COHO uit 1977.

worden beschouwd. Hoewel ingevolge de wettelijke bepalingen het wo in zijn totaliteit aan de doelstellingen moet voldoen, en de structuur daar ook op afgestemd moet zijn, zou het onjuist zijn om elke student te dwingen daaraan te voldoen.

Dit zou een ontkenning betekenen van de individuele behoeften van de student, van de gedifferentieerde maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden en ook in vele gevallen van de individuele capaciteiten. Zij wijzen in dat verband op de waarschijnlijkheid dat het grote uitvalpercentage in het wo met alle ernstige individuele en maatschappelijke consequenties van dien, mede wordt veroorzaakt door het feit dat de doelstellingen van de doctoraalopleidingen in de bedoelde interpretatie voor een aantal studenten te ver afstaan van wat zij in realiteit verwachten en wat ten aanzien van hun opleiding en vorming eveneens in realiteit mogelijk of wenselijk is.

(...) De bovenstaande afweging voert de ondergetekenden tot het oordeel dat doctoraalopleidingen met een cursusduur van vier jaren het predikaat 'wetenschappelijk' kunnen dragen. Dit predikaat ontleent het onderwijs aan de aard en inrichting ervan, aan de omstandigheid dat het verzorgd wordt door wetenschappelijk personeel dat in zijn totaliteit voor een aanmerkelijk deel van de tijd actief bij wetenschappelijk onderzoek betrokken is, en aan de aanraking van de studenten met het wetenschappelijk onderzoek tijdens de opleiding.

Dat in deze fase de aanraking van de studenten met het onderzoek van beperkte omvang zal zijn is voor de ondergetekenden op zich geen argument om het onderwijs tot het doctoraal onderwijs niet te zien als een afgeronde opleiding van wetenschappelijk niveau³⁰.

In antwoord op vragen uit de Kamer sprak de minister als zijn mening uit dat de maximalistische, individueel toegespitste interpretatie van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs vooral betrekking had op de groep van studenten die zich na het doctoraal verder bekwaamt op het gebied van onderzoek. Hij vond het echter te ver gaan artikel 1 uitsluitend op de tweede fase van toepassing te verklaren. Dan zou een onjuiste conclusie kunnen worden getrokken over de wetenschappelijke betekenis van de eerste fase³¹. Verder werd in antwoord op Kamervragen aangekondigd dat het hbo uit de Wet op het voortgezet onderwijs zou worden gelicht en ondergebracht zou worden in een afzonderlijke Wet op het hoger beroeps onderwijs³².

De al in de nota Hoger Onderwijs voor velen aangekondigde Wet twee-fasenstructuur van 1981 schreef een opzet en cursusduur van studies voor, zoals wij die nu kennen. Volgens de wet en het daarop geënte Besluit korte opleidingen eerste fase wetenschappelijk onderwijs werd het overigens ook mogelijk om met goedkeuring van de minister een studieprogramma korter dan vier jaar op te zetten.

Hier is voor zover bekend door de universiteiten zeer beperkt gebruik van gemaakt; vermoedelijk omdat een dergelijke opleiding geen academische titel opleverde. In verband met de bezuinigingen is de Wet twee-fasenstructuur wat betreft de tweede fase slechts beperkt uitgevoerd. Er is slechts een klein aantal tweede-fase-opleidingen mogelijk gemaakt in de latere beleidsnota Beiaard uit 1984³³. In het hbo werd alleen een tweede fase in het kunstonderwijs bekostigd. Ongetwijfeld is deze beperkte invoering van de tweede fase één van de oorzaken waardoor sinds 1993 weer uitzonderingen zijn gemaakt op de regel dat de eerste fase maar vier jaar mag duren. Die uitzonderingen gelden dan met name technische en agrarische opleidingen.

30] Hoger Onderwijs voor velen; Tweede Kamer 1977/1978, 15 034, nrs 1-2, blz. 13-15.

31] Ibid., nr. 4, blz. 13.

32] Ibid., nr. 4, blz. 12.

33] Er werden voornamelijk onderzoekersopleidingen gecreëerd. Beroepsopleidingen in de tweede fase werden in slechts beperkte mate mogelijk (Beleidsnota 'Beiaard', Tweede Kamer 1983/1984, 18 320, nrs. 1-2).

2.5 De jaren tachtig: verdere beheersing van de uitgaven en autonomie voor het hoger onderwijs

Ook in de jaren tachtig werd de regering geadviseerd de organisatie van het hoger onderwijs aan te passen. Dit gebeurde niet; wel namen de taken van het hoger onderwijs toe. De ontstane spanningen tussen doelstellingen en organisatie moesten opgelost worden door een grotere doelmatigheid in het hoger onderwijs. Verder moesten meer studenten opgevangen worden in het hoger beroepsonderwijs, waarbij het moeilijk bleef een duidelijk onderscheid te maken tussen de doelstellingen van hbo en wo. Dit volgt uit een overzicht van de doelstellingen volgens de Wet op het wetenschappelijk onderwijs van 1984 en de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs van 1986. In een regeringsnota, de nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit van 1985, leek de regering een andere weg in te willen slaan en meer het accent te willen leggen op de maatschappelijke functie van het hoger onderwijs, ook van het universitair onderwijs. Hierop kwam zij in een latere nota, het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan, echter weer terug.

Zoals gezegd werd in de jaren tachtig gezocht naar mogelijkheden de doelmatigheid van het hoger onderwijs te vergroten, toen de kosten door de grote studentenaantallen stegen. In het hoger beroepsonderwijs ontstond er sinds 1983 op initiatief van de overheid een ontwikkeling van schaalvergroting, taakverdeling en concentratie, kortweg STC genoemd. Bij de universiteiten startte in 1982 de TVC-beleidsoperatie (taakverdeling en concentratie), die in 1986 gevolgd werd door de SGK-maatregelen (selectieve groei en krimp). In beide laatstgenoemde operaties ging het om herverdeling van taken aan universiteiten, waarbij vooral in de SGK-periode aansluiting werd gezocht bij de arbeidsmarkt.

Naast, en eigenlijk los van deze reorganisaties, kreeg de discussie over taken en functies van het hoger onderwijs in de jaren tachtig een vervolg. In een rapport van de COHO uit 1981, *Eenheid en verscheidenheid van het onderwijs*, werd aanbevolen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger onderwijs zoveel mogelijk te integreren op bestuurlijk niveau, eventueel gecombineerd met een integratie van wo- en hbo-programma's. Bij uitvoering van de voorstellen van de COHO zou een horizontaal stelsel van onderwijs ontstaan, waarin de studieduur goed te beheersen was.

Een beperking van de onderwijsduur zou volgens de COHO mogelijk zijn door het hoger onderwijs in twee fasen te verdelen. De cursusduur in de eerste fase zou dan drie tot vier jaar moeten bedragen³⁴. In de eerste fase valt ook duidelijk het accent op onderwijs. De studenten volgen er een gedifferentieerd programma dat zo is ingericht dat de meeste studenten de studie binnen de gestelde tijd kunnen voltooien. Er zijn tegelijkertijd verschillende beroepsgerichte programmastromen, maar er is ook een op zelfstandige wetenschapsbeoefening gericht programma. Docenten worden er voor honderd procent van hun werktijd aangesteld voor het geven van onderwijs. Onderzoek als leer-methode maakt onderdeel uit van de eerste fase; onderzoeksvoorzieningen worden geconcentreerd in instellingen die de onderzoekersopleidingen in de tweede fase verzorgen. Het aantal deelnemers aan de tweede fase zou beperkt moeten worden tot dat aantal dat nodig is om te voorzien in de vraag naar specifieke kwalificaties die in de opleidingen van de tweede fase worden verworven³⁵. Iedereen heeft recht op het volgen van een opleiding in de eerste fase. Er is echter geen toelatingsrecht tot opleidingen in de tweede fase.

34] Het commissielid De Groot spreekt, in een brief als bijlage van het rapport, de opvatting uit dat er goede financiële en onderwijskundige argumenten zijn om te kiezen voor een eerste fase van drie jaar die een werkelijk afgeronde baccalaureaatsopleiding biedt in plaats van de 'ouderwetse' Nederlandse doctoraalstudie van vier jaar.

35] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 69.

De adviezen van de COHO werden niet opgevolgd. Wel is er nu één wet op het hoger onderwijs en heeft althans de integratie van wo en hbo uiteindelijk plaatsgevonden. Daaraan voorafgaand werd eerst een deel van het beroeps-onderwijs in een afzonderlijke wet gepromoveerd tot hoger onderwijs. De WUB van 1970 werd in 1984 met de twee-fasenwet uit 1981 opgenomen in een nieuwe Wet op het wetenschappelijk onderwijs. In die Wet op het wetenschappelijk onderwijs (Wwo) van 1984 behoudt de universiteit volgens artikel 1 en 2 de taken uit de wet van 1960, inclusief een aanvulling van 1975 waardoor de universiteit een nieuwe taak werd opgedragen, namelijk de verzorging van postacademisch onderwijs. Hiermee was het streven naar levenslang leren tot uitdrukking gebracht. Aan deze opdrachten werd toegevoegd de taak van overdracht van verkregen kennis ten behoeve van de maatschappij.

In de jaren tachtig ontstond aldus een uitbreiding van de taken van hoger onderwijs en een erkenning als hoger beroepsonderwijs van beroepsonderwijs dat niet door de universiteit werd geboden. Het hoger beroepsonderwijs was geleidelijk ontstaan uit het voortgezet onderwijs. In de negentiende eeuw was er al herhaaldelijk discussie geweest over de vraag welk beroepsonderwijs in het universitair onderwijs thuishoorde. In de twintigste eeuw werd dit probleem niet opgelost, maar eigenlijk nog gecompliceerder gemaakt doordat verschillende opleidingen die voorheen tot het voortgezet onderwijs behoorden nu weliswaar ook hoger onderwijs gingen heten, maar wel als een aparte categorie naast de bestaande en nieuw ontstane universitaire beroepsopleidingen werden geplaatst.

Volgens de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs (WHBO) van 1986 moest het hbo theoretische en praktische training geven voor het uitoefenen van professies en functies waarvoor een hogere opleiding nodig is. De hbo-instellingen moesten daartoe meewerken aan de ontwikkeling van de professies waarvoor zij opleidden. Verder ontstond er een sterke groei in zogenaamd middelbaar beroepsonderwijs: beroepsonderwijs dat wel gedeeltelijk aan dezelfde leeftijdscategorie wordt geboden als waarvoor het hoger onderwijs bestemd is, maar dat minder eisen aan de vooropleiding stelde.

Dat opleidingen langs deze weg hoger onderwijs zijn geworden, hield verband met professionalisering van allerlei nieuwe beroepen, maar ook met het doel van de overheid om een samenhangend hoger onderwijs voor velen te realiseren voor jongeren vanaf 16-/17-jarige leeftijd, waarbij er geen belemmeringen moesten zijn voor de te maken keuze ³⁶. Hieraan zal ook de wens niet vreemd zijn geweest om de kosten van de groei van de hoger-onderwijs-participatie te verminderen door een deel van het groeiende studentenaanbod onder te brengen in minder kostbare hogere beroepsopleidingen. Dit is ook een motief geweest voor het ontstaan van hogere beroepsopleidingen in het buitenland, zoals de *polytechnics* in het Verenigd Koninkrijk (die zich overigens inmiddels als universiteiten mogen afficheren) en de *Fachhochschulen* in Duitsland, waarvoor het experiment om ze samen met universiteiten onder te brengen in *Gesamthochschulen* overigens niet zo gelukkig is afgelopen ³⁷.

Wwo en WHBO zijn in dit verband interessant omdat ze laten zien hoe moeilijk het is om het onderscheid in doelstellingen van de twee varianten van hoger onderwijs helder te formuleren en te onderscheiden. Onderstaand schema probeert de desbetreffende doelstellingen in kaart te brengen. Bij de weergave is de oorspronkelijke volgorde vermeld.

36] Al in 1979 was een wet van kracht geworden, de Wet wederzijdse doorstroming hoger onderwijs, die de doorstroming in de beginfase van de opleiding tussen scholen voor hoger beroepsonderwijs en studierichtingen binnen het wetenschappelijk onderwijs moest bevorderen. Dit leidde vooral tot een overstappen van hbo naar wo.

37] L.C.J. Goedegebuure en V.L. Meek, 'Binaire systemen; een internationale beschouwing' in: *Het binaire stelsel, een non-issue?*; door M.J. Hulshof, J.M.H.M. Willems en J.F.M.J. van Hout (red.), Nijmegen, IOWO, 1993, (blz. 41-57), blz. 42 en 46.

Figuur 2.1 **Vergelijking van doelstellingen in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs en de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs**

Wwo	WHBO
a) vorming tot zelfstandige beoefening der wetenschap	
b) voorbereiden tot het bekleden van maatschappelijke betrekkingen waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is of dienstig kan zijn	a) theoretische en praktische voorbereiding tot het uitoefenen van beroepen waarvoor een hbo-opleiding dienstig kan zijn
	c) bijdragen aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht
c) bevorderen van inzicht in de samenhang der wetenschappen	
d) beoefening van de wetenschap	e) onderzoek verrichten, al of niet door het rijk bekostigd
e) overdracht van kennis ten behoeve van de maatschappij	d) overdracht van kennis aan de maatschappij, voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling
f) bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef	b) persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk functioneren

Bron: WRR en R. van den Bos en T. Vis, *Taken en functies van het hoger onderwijs. Hoak, hoop en whw*; WRR, (nog niet gepubliceerd).

Uit dit overzicht volgt allereerst dat het niet eenvoudig is om tussen de doelstellingen van wo en hbo helder te onderscheiden. De verschillende doelstellingen vertonen een flinke overlap, zij het dat de Wwo voor het wo de balans meer in de richting van de zelfstandige beoefening der wetenschap en het bevorderen van inzicht in samenhang der wetenschappen laat doorslaan, terwijl het hbo zich volgens de WHBO ongeclausuleerder op het belang van de maatschappij, het arbeidsbestel en de beroepsuitoefening moet richten. Dit heeft evenwel niet alle onduidelijkheid weggenomen. Bij nieuwe studies binnen het universitair onderwijs, zoals bijvoorbeeld een opleiding journalistiek, was er onzekerheid of deze niet eerder in het hoger beroepsonderwijs thuis hoorden ³⁸.

Wat in wetten wordt neergelegd, mag geacht worden enige houdbaarheid te bezitten. Maar wat een houdbare balans had moeten zijn, kwam al spoedig onder druk. Nog tijdens de parlementaire behandeling van de WHBO publiceerde de minister de nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK, 1985), waarin een visie op het hoger onderwijs en de rol van de overheid werd gegeven die sterk verschilde van de visie die uit genoemde wetten bleek. De HOAK-nota was eerst en vooral het resultaat van een gewijzigde filosofie over de rol van de overheid en van het toenemende besef dat de samenleving steeds afhankelijker was geworden van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De overheid zocht daarom naar mogelijkheden om 'op afstand te sturen' en naar een situatie waarin instellingen zelf direct konden reageren op maatschappelijke behoeften ³⁹. Daar bleef het niet bij. De HOAK-nota formuleerde ook doelstellingen voor het hoger onderwijs die sterk afweken van de in bestaande wetgeving geformuleerde taken van het hoger onderwijs.

38] M.J. Cohen e.a., *Hoger onderwijs in de jaren negentig*; Wiardi Beckman Stichting, 1990, blz. 22.

39] HOAK-nota; Tweede Kamer 1985/1986, 19 253, nrs. 1-2, blz. 11.

Volgens de nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK) van 1985 heeft het hoger onderwijs de volgende doelstellingen:

- a) het leveren van een voorbereiding op het maatschappelijke functioneren van individuen en het voorzien in de vraag naar hoger opgeleiden;
- b) de individuele ontplooiing van studerenden;
- c) het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van de wetenschap, de techniek en de beroepspraktijk;
- d) in samenhang met de punten a, b en c het vervullen van een kritische functie binnen de samenleving.

Deze doelstellingen moesten vervuld worden binnen het uitgangspunt van hoger onderwijs voor velen: ieder die dit wenst en die de in de wet genoemde kwalificaties heeft, dient de gelegenheid te hebben zijn kennis en vaardigheden in het initiële hoger onderwijs zodanig te ontplooiën, dat hij een eigen bijdrage kan geven aan de ontwikkeling van de maatschappij.

De relatie met de maatschappelijke omgeving kreeg nu zowel voor wo als voor hbo veel gewicht. Hetzelfde gebeurde in de 'Toekomstschets Hoger Onderwijs' van 1985, die bedoeld was als discussiebijdrage voor het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan (HOOP) van 1988. Ook in deze schets werd de wenselijkheid uitgesproken van een beperking van de rol van de overheid, al werd er tegelijkertijd bij gezegd dat de overheid er op moest toezien dat de instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek afzonderlijk en gezamenlijk op adequate wijze konden voorzien in maatschappelijke behoeften. De autonomie van de instellingen betekende in die visie eigenlijk dat de overheid een kader van maatschappelijke relevantie formuleerde⁴⁰, en de instellingen daarbinnen hun verantwoordelijkheid moesten waarmaken. In het verlangde daarvan stelde de nota dat het hoger onderwijs een zorgvuldige afweging zou moeten maken tussen beroepsgerichte, algemeen vormende en wetenschapgerichte opleidingen. Nieuwe opleidingen zouden ontstaan en het traditionele onderscheid tussen wetenschappelijk en hoger onderwijs zou veranderen. De institutionele tweedeling tussen wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs zou, volgens de toekomstschets, worden genuanceerd. Het verschil tussen wo en hbo zag deze toekomstschets vrijwel uitsluitend in de onderzoeksfunctie. Het proces van kennisvorming zou een keten zijn, beginnend bij fundamenteel onderzoek en via strategisch en toegepast onderzoek eindigend bij ontwikkelingsonderzoek. Universiteiten moesten volgens de nota vooral aan het begin van deze kennisketen geplaatst worden, die verder verloopt via de hogescholen tot aan het bedrijfsleven.

Onderdeel van de nieuwe opzet die in de HOAK-nota werd gepresenteerd, was het voorstel elke twee jaar een planningsdocument te publiceren waarin de overheid haar visie gaf op het hoger-onderwijsbeleid. In 1988 verscheen het eerste Hoger Onderwijs en Onderzoekplan (HOOP). Volgens dit HOOP moest er een overkoepelende wet voor het hoger onderwijs komen, waarbij de scheiding tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs wel moest blijven bestaan. In korte tijd bleek een flinke tegenstelling te zijn ontstaan met de toekomstschets van 1985. Het HOOP wees er nu op hoe waardevol het onderscheid tussen hbo en wo was en onderstreepte nog eens het belang van profilering.

2.6 De overheid op afstand; handhaving van het traditionele hoger onderwijs in de jaren negentig

In de jaren negentig zijn er twee trajecten waarlangs de doelstellingen van het hoger onderwijs worden geformuleerd, de hoger-onderwijsplanning en de wetgeving. In de planning werd een nadruk gelegd op onderscheid in taken van wo en hbo, waarbij ook gezocht werd naar een grotere selectiviteit van het

40] Zie ook de latere HOOP-publicaties.

stelsel. In de voorbereiding van de wetgeving, waarin in het verlengde van de HOAK-nota naar deregulering werd gezocht, bleek onzekerheid over doelstellingen van wo en hbo. Niettemin was het resultaat een Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek waarin twee eeuwen discussie over doelstellingen van hoger onderwijs nog steeds niet tot een adequate aanpassing van het stelsel aan de doelstellingen blijkt te hebben geleid.

Het vervolg van de hoger-onderwijsplanning

Het HOOP 1990 herhaalde de wens van het in stand houden van het onderscheid tussen hbo en wo. Van een stelsel van kwaliteitsbewaking werd verwacht dat het de concentratie op de onderscheiden hoofdtaken zou bevorderen. Hbo- en wo-opleidingen zouden eerder elkaars alternatief dan aanvullend moeten zijn. Volgens het plan zou stapelen van opleidingen het wezen van het stelsel ontkennen; het zou, behoudens welomschreven uitzonderingen, in macro-perspectief ook niet erg doelmatig zijn.

Het HOOP 1992 is van karakter veranderd ten opzichte van eerdere HOOP-publikaties⁴¹. Het HOOP concentreert zich nu op de kwaliteit van het onderwijs; er wordt afgezien van beleidsmatige beschouwingen over onderzoek. Volgens dit plan is het onderscheid tussen wo en hbo, zoals we dat nu kennen, nadrukkelijk gewenst en doelmatig; het dient daarom intact te blijven. Toch worden ook argumenten aangedragen voor verdere samenwerking tussen wo en hbo. Het innoverend mechanisme van het wo bestaat volgens het HOOP uit de wijze waarop inzichten uit het wetenschappelijk onderzoek hun vertaling krijgen in het onderwijs. Het innoverend mechanisme van het hbo is volgens HOOP de intensieve relatie met het beroepenveld. Door samenwerking kunnen beide partijen van elkaars innoverende mechanismen profiteren. Ook zou dit een verbetering van processen als oriëntatie en verwijzing tot gevolg hebben. Het laatste staat niet los van het feit dat in dit plan veel wordt gesproken over kostenbeheersing en over 'overscholing'. Een verdergaande groei moet nu vooral plaatsvinden in exacte opleidingen en in de deelname van vrouwen en allochtonen. Naar aanleiding van een discussie over het ontwerp van dit HOOP wordt de ARO (Adviesraad voor het onderwijs) opgedragen een debat te organiseren over het ontwikkelingsperspectief van het stelsel van hoger onderwijs, waarbij aan de orde kan komen of het onderscheid, zoals dat momenteel bestaat, op langere termijn maatschappelijk wenselijk blijft⁴².

In het HOOP 1994 blijft het principe van 'hoger onderwijs voor velen' het uitgangspunt; wel zal volgens het plan de selectiviteit van het stelsel vergroot moeten worden⁴³. In het verlengde van de reeds voorgestane profilering van de tweede fase van het voortgezet onderwijs en het terugdringen van het stapelen van studies in het hoger onderwijs, wordt verwacht dat omvang van het universitaire deel van het hoger onderwijs afneemt. Deze ontwikkeling zou ruimte bieden voor kwalitatieve profilering.

Wetgeving

Parallel aan de HOOP-discussie liep de discussie over de HOAK-nota, die uiteindelijk heeft geleid tot een voorstel voor een wet voor het gehele hoger onderwijs, te weten het wetenschappelijke onderwijs en het hoger beroeps-onderwijs. Volgens de Memorie van Toelichting bij een ontwerp van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) van 1988 was het nodig de hoger-onderwijswetten in één wet onder te brengen om deregu-

41] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs- en Onderzoekplan 1992*; Zoetermeer, 1991.

42] De ARO heeft inmiddels een advies uitgebracht, dat op de gestelde vraag over het onderscheid echter geen rechtstreeks antwoord geeft. Het advies wil een aanzet geven voor maatschappelijke discussie over een hoger onderwijs dat meer dan nu het geval is gekoppeld is aan de toekomstige arbeidssituatie van de student (ARO, *Van hoger onderwijs naar hoger leren*; Utrecht, 1994).

43] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1994*; Zoetermeer, 1993.

lering te vergemakkelijken. Bovendien zou de totstandkoming van het HOOP duidelijk hebben gemaakt dat het bestel voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek als een geheel moest worden beschouwd. Verder onderstreepte deze memorie dat de kenmerkende eigenschap van het wo in de omstandigheid lag dat dit hoger onderwijs werd gegeven op de plaats waar ook 'zuiver' wetenschappelijk onderzoek werd verricht. De kenmerkende eigenschap van het hbo was volgens de memorie dat deze vorm van hoger onderwijs een sterke interactie vertoonde met de beroepsuitoefening. Toch mochten hogescholen ook toegepast wetenschappelijk onderzoek doen en, samen met de universiteiten, niet-toegepast wetenschappelijk onderzoek. Maar dat veranderde weer in het wetsvoorstel WHW van 1989. De band tussen hbo en wetenschappelijk onderzoek werd hierin wat losser gemaakt. Wel konden volgens dit voorstel hogescholen in het kader van maatschappelijke dienstverlening nog onderzoek doen. De formulering van taken van de universiteit was in dit wetsvoorstel niet veranderd; een band tussen universitair onderwijs en de beroepspraktijk bleef zo ontbreken. Dit was in het licht van de geschiedenis van de universiteit, met haar traditionele oriëntatie op de opleiding voor beroepen als arts, advocaat en predikant, nog steeds opmerkelijk. Dit was echter, zoals zal blijken, ook en vooral bezwaarlijk nu er massaal onderwijs was ontstaan en de relatie tussen opleiding en arbeidsmarkt buitengewoon belangrijk was geworden.

Een nota van wijziging van 1990 haalde de band tussen wo en hbo weer wat aan. Hierin werd de mogelijkheid genoemd van samenwerking tussen hbo- en wo-instellingen. De argumentatie was dat deze samenwerking paste binnen het streven naar de ontwikkeling van een gedifferentieerd hoger-onderwijsstelsel, mits het onderscheid tussen de opleidingen werd gehandhaafd. Naar aanleiding van een Kamerdiscussie, waaruit bleek dat de Tweede Kamer het onderscheid tussen wo en hbo toch niet zo duidelijk vond, werd in een memorie van antwoord van 1991 een verdere toelichting gegeven.

In de memorie van 1991 staat in antwoord op de vraag van leden van de VVD-fractie of het hbo zich moet ontwikkelen tot een vorm van onderwijs waar toepassingsgerichte overdracht van kennis wordt verricht op basis van de stand van de wetenschap: 'Niet alleen de stand van de wetenschap bepaalt de inhoud van het onderwijs in het hoger beroepsonderwijs. Het bestel van het hoger onderwijs moet een breed spectrum bestrijken. Initieel wetenschappelijk onderwijs is vooral gericht op de stand van de wetenschap, al is het daarbij niet alleen gericht op een latere beoefening van wetenschappelijk onderzoek. Het hoger beroepsonderwijs zal zich meer oriënteren op de eisen die de arbeidsmarkt aan beroepsbeoefenaren stelt. Verder dient te worden beseft, dat het bestel niet los gezien kan worden van historische ontwikkelingen. Naar het oordeel van ondergetekenden leveren geheel nieuwe definities strijd op met de doelstelling van dit wetsvoorstel, dat de verantwoordelijkheid voor ontwikkelingen binnen het bestel ten principale primair bij de instellingen wil leggen'.

In antwoord op vragen van de PvdA wordt een continuüm van hoger onderwijs afgewezen. 'Het wetenschappelijk onderwijs wordt gekenmerkt door zijn verbondenheid met wetenschappelijk onderzoek. De studenten wordt een kritische wetenschappelijke houding bijgebracht, onder meer omdat de samenleving behoefte heeft aan kritische, abstract denkende mensen. Het hoger beroepsonderwijs wordt op zijn beurt gekenmerkt door een hechte relatie met de beroepspraktijk. Dit onderwijs voorziet in de behoefte aan een hoog opgeleid kader dat praktisch is georiënteerd'.

Sommige Kamerfracties bleken niet geheel tevreden met de antwoorden. In een nota van de minister uit 1991, naar aanleiding van het eindverslag van de Kamer, werd toch weer een relatie gelegd tussen hbo en wo. Gezegd werd toen dat samenwerking tussen wo en hbo diende te bevorderen dat nieuwe, door wetenschappelijk onderzoek verkregen inzichten, sneller hun vertaling kregen in het hbo. Andersom zou het wo kunnen profiteren van de in het hbo aanwezige expertise op het gebied van duale vormen van onderwijs en de

contacten aldaar met het bedrijfsleven. De samenwerking was volgens de nota dus niet bedoeld om het onderscheid te doen vervagen, maar om beide systemen van elkaar te laten profiteren ter versterking van hun beider positie. De samenwerking diende zich echter te beperken tot de infrastructurele en bestuurlijke structuur, en moest zich niet uit te strekken tot de inhoud van het onderwijspakket en onderzoek.

In de behandeling door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel werd bij amendement een zin toegevoegd aan de omschrijving van de taken van hbo-instellingen. Deze luidde: 'Zij kunnen onderzoek verrichten voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling'. Dit creëerde de mogelijkheid voor de hogescholen om onderwijsgebonden toegepast onderzoek te verrichten ten laste van de rijksbijdrage voor het initieel onderwijs. Door dit, uiteindelijk in de wet opgenomen amendement schoof het hbo dus enigszins op in de richting van het wo.

Het was opvallend dat de Eerste Kamer reageerde op het wetsvoorstel door een wens uit te spreken die bij uitvoering betekende dat de opdracht aan het wo een herformulering kreeg in humboldtiaanse richting. Naar het oordeel van de leden van de vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs was de zienswijze van de regering met betrekking tot het wetenschappelijk onderwijs fundamenteel verschillend van de visie die de wetgever had neergelegd in artikel 1 van de Wwo van 1984. Dit concludeerden zij omdat in de voorgestelde omschrijving van de taken van het wetenschappelijk onderwijs niet langer de vorming, maar slechts de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap werd genoemd, terwijl ook het bevorderen van inzicht in de samenhang der wetenschappen niet langer geformuleerd was als een fundamentele doelstelling. De minister meende echter dat het hier geen inhoudelijke wijziging betrof. Opvallend was ook dat de Eerste Kamer in verband hiermee de minister waarschuwde dat bij verdere integratie van het hoger onderwijs het marktgerichte denken wel eens overheersend zou kunnen worden. Dit vond men een bezwaar, omdat dit afbreuk zou doen aan de kritische inzet van de universiteit in verband met de wetenschapsbeoefening. De minister zegde toe dat hij bij de volgende wetswijziging het inzicht in de samenhang der wetenschappen als doel van het universitair onderwijs opnieuw zou opnemen ⁴⁴.

De Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) van 1993 brengt hogescholen en universiteiten onder één wettelijk regime ⁴⁵. Volgens deze wet hebben de universiteiten het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek tot taak. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek, voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij. Wetenschappelijk onderwijs is onderwijs dat is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis. Initieel onderwijs is hoger onderwijs dat aansluit op de tweede fase van het voortgezet onderwijs.

Hogescholen hebben volgens de WHW het verzorgen van hoger beroepsonderwijs tot taak. Hoger beroepsonderwijs is onderwijs dat is gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk. Hogescholen kunnen onderzoek verrichten voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij. Verder dragen zij bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht. Interessant is dat als titel (voor de opleidingen die geen betrekking hebben op techniek, natuurlijke

44] Inmiddels is dit gebeurd door een zogenaamde bezemwet.

45] Al eerder, in 1980, is daartoe een poging gedaan. Twee voorontwerpen en een ontwerp-kaderwet hoger onderwijs verschenen, maar werden niet bij de Staten-Generaal ingediend.

omgeving of landbouw en niet een ingenieurstitel kunnen bieden) de titel van *baccalaureus* of *bachelor* gevoerd mag worden.

De Open Universiteit heeft het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en van hoger beroepsonderwijs tot taak ⁴⁶. In elk geval verzorgt zij initiële opleidingen. Zij verzorgt deze in de vorm van afstandsonderwijs.

De universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit schenken mede aandacht aan de persoonlijke ontplooiing en aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Zij bevorderen bij het onderwijs aan Nederlandstalige studenten hun uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.

In de formuleringen van de WHW ziet men dat bijna twee eeuwen discussie over de taakstelling van hoger onderwijs niet tot een doeltreffende aanpassing van doelstellingen en organisatie van hoger onderwijs heeft geleid. Het is - afgezien van de opleiding van wetenschappelijke onderzoekers en technologisch ontwerpers, die met name genoemd zijn als universitaire opleidingen - nog steeds niet duidelijk welk onderwijs nu beslist tot het wetenschappelijk onderwijs en welk onderwijs bij het hoger beroepsonderwijs gerekend moet worden. Het feit dat voor beide onderwijssoorten een vooropleiding op verschillend niveau wordt gevraagd, respectievelijk vwo en havo, is op zichzelf ook al geen aanwijzing; voor beroepsopleidingen zouden ook hogere vooropleidingseisen gesteld kunnen worden en aan vooropleidingen voor het wo kunnen ook lagere eisen worden gesteld, wat in feite voor oudere studenten ook het geval is.

Verder kan de internationalisering van het onderwijs het Nederlandse streven ondermijnen om het verschil in wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs te definiëren als een niveauverschil terwijl er geen duidelijk verschil is in duur tussen deze twee soorten hoger onderwijs. Hogescholen stellen thans voor om aan afgestudeerde hbo-ers die gedurende een jaar een extra opleiding volgen, een internationaal erkende *master*-titel te verlenen. De minister kan dit tegengaan doordat volgens de WHW alleen afgestudeerden van wetenschappelijke opleidingen deze titel mogen voeren ⁴⁷. Op termijn is handhaving van dit artikel echter een probleem, doordat voor hbo-opgeleiden ook de mogelijkheid bestaat, en benut wordt, door een korte vervolgstudie van een jaar in het buitenland deze titel te verwerven. Verder volgen steeds meer hbo-opgeleiden aan de eigen Nederlandse hogeschool een door Engelse instellingen geaccrediteerde *master*-opleiding. Dit kan dan aantrekkelijker zijn dan een vervolgstudie van twee tot drie jaar in het Nederlandse wetenschappelijke onderwijs, een stapeling die nu overigens ook door de overheid ongewenst wordt geacht.

2.7 Conclusies

Over de relatie tussen doelstellingen en institutionele vormgeving kan het volgende worden vastgesteld. Ten aanzien van de inhoudelijke begrenzing van het universitair onderwijs ten opzichte van ander hoger onderwijs is er door de WHW, en in de hiermee samenhangende organisatie van het hoger onderwijs, niet meer duidelijkheid bereikt dan in de uitkomsten van de discussie die heeft geleid tot het Koninklijk Besluit van 1815. Het blijft onzeker welke taken het wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs respectievelijk moeten vervullen. Het universitair hoger onderwijs is nog steeds georganiseerd naar een negentiende-eeuws model. Dit volgt niet alleen uit de wettelijke opdrachten aan het hoger onderwijs, maar ook uit de betekenissen van onderzoek voor de carrière van docenten in het wetenschappelijk onderwijs, alsmede uit het systeem van selectie, waarbij het gaat om het vinden en ontwikkelen van talentvolle wetenschappelijke onderzoekers. De opleiding van de overigen aan de universiteit heeft volgens de wet geen naam

46] Deze instelling is mogelijk gemaakt bij de Wet op de Open Universiteit van 1984.

47] Wat niet geheel begrijpelijk is gezien het feit dat hbo-afgestudeerden ook toegang hebben tot de promotie.

en in de praktijk van het onderwijs minder status. Het laatste, de lagere status, geldt ook voor het hbo.

Het geheel is een combinatie van de twee negentiende-eeuwse onderwijsmodellen: de humboldtiaanse universiteit en het Franse hoger onderwijs. De overeenkomst met het Franse onderwijs heeft betrekking op de bezetting van maatschappelijke posities vanuit opleidingen op verschillend niveau: van elke bereikte sport op de onderwijsladder zou men over moeten kunnen stappen op dezelfde hoogte in de hiërarchie van beroepen in functies op de arbeidsmarkt. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat het selectieve karakter in het Franse onderwijs tegenwoordig vooral tot uiting komt in het hoger onderwijs, terwijl in het Nederlandse onderwijs er vooral voorafgaand aan het hoger onderwijs een selectie wordt toegepast. De Nederlandse benadering heeft tot gevolg dat er bij massa-onderwijs op tertiair niveau een 'overscholing' kan ontstaan; bij het ontbreken van voldoende plaats aan de maatschappelijk top ontstaat dan een aanvulling van posities op lager niveau door 'te hoog' opgeleiden⁴⁸. Dit is maar moeilijk te voorkomen, behalve wanneer er aan het begin van het voortgezet onderwijs nog sterker geselecteerd zou worden rekening houdend met de toekomstige behoefte aan hoger opgeleiden. Niettemin is het ook dan een moeilijke opgave om hoog opgeleiden onmiddellijk, in de eerste baan, een functie op hoog niveau te garanderen, gezien de relatief zeer jonge leeftijd waarop tegenwoordig een studie in wo of hbo beëindigd kan worden.

Bij de constatering dat de huidige wet op het hoger onderwijs een humboldtiaanse inslag heeft, past voorts de kanttekening dat de onderzoeksactiviteiten aan de moderne universiteit niet vergelijkbaar zijn met het onderzoek aan de universiteit in het begin van de negentiende eeuw. Het is nu onmogelijk, maar ook onnodig, de resultaten van het vele, sterk gespecialiseerde onderzoek te verwerken in het onderwijs. Veel onderzoek vindt bovendien buiten de universiteit plaats. Een streven naar koppeling van onderwijs en onderzoek op de traditionele manier, vanaf de aanvang van het hoger onderwijs voor alle studenten in het wetenschappelijk onderwijs, miskent dat inmiddels tweehonderd jaar zijn verlopen.

Er is nog een ander probleem ten aanzien van de verwezenlijking van de beschreven doelstellingen in een volgens het Duitse model georganiseerd wetenschappelijk onderwijs. In het wo, wat zich daardoor onderscheidt van het hbo, krijgen studenten *volgens de wet* onderwijs dat *geen* sterke band heeft met de beroepspraktijk. Het universitaire onderwijs richt zich formeel vooral op het wetenschappelijk onderzoek en de opleiding van onderzoekers. Feitelijk moet hier echter de vorming en voorbereiding tot zelfstandige beoefening van de wetenschappen gecombineerd worden met de opleiding van degenen die geen wetenschapsbeoefenaar worden. Dit wordt steeds lastiger bij een toenemende participatie in het onderwijs. Enerzijds krijgen door de verkorting van de studieduur, zoals die tengevolge van de bezuinigingen in het hoger onderwijs tot stand is gekomen, aspirant-wetenschapsbeoefenaars minder voorbereiding dan gewenst is. Althans, het is steeds duidelijker geworden dat een doctoraal diploma dat na vier jaar opleiding verstrekt wordt, steeds minder internationale erkenning krijgt. Anderzijds ontvangen afgestudeerden die geen baan in de wetenschap verwerven, onvoldoende beroepsvoorbereiding. Dit laatste was geen bezwaar zolang op basis van de academische titel een baan kon worden gegarandeerd; als gevolg van het aanzien dat verbonden was aan het bezit van de titel zelf werden geen lastige vragen gesteld over de gebruikswaarde van de opleiding of de persoonlijkheidskenmerken van de doctorandus. Deze laatste elementen zijn nu echter wèl belangrijk geworden; en dat op het moment dat allerlei vormende aspecten die belangrijk kunnen zijn als beroepsvoorbereiding binnen het onderwijs steeds minder aandacht krijgen.

48] Zie over 'overscholing' verder het volgende hoofdstuk.

3.1 Inleiding

De balansverstoring in het stelsel van hoger onderwijs, zoals die in hoofdstuk 1 in verschillende gedaanten werd gesignaleerd, is een gevolg van snel veranderende maatschappelijke omstandigheden. In dit hoofdstuk worden twee belangrijke contextveranderingen van het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek aan een nadere beschouwing onderworpen. De snelle instroomvergroting in het hoger onderwijs stelde het stelsel voor forse aanpassingsproblemen, al was het maar omdat aan de relatieve homogeniteit van de studentenpopulatie een einde kwam (par. 3.2). Met de grotere deelname aan het hoger onderwijs nam het aantal werkenden met een diploma van het hoger onderwijs sterk toe. Dat gaf met de veranderingen in produktiewijze de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden een geheel ander aanzien. Daarmee veranderden tevens de eisen die aan de uitstroom van het stelsel worden gesteld (par. 3.3).

3.2 Hoger onderwijs: van elite naar massa

3.2.1 Algemeen

'Massificatie', ofwel de ontwikkeling van het hoger onderwijs van elite- naar massa-onderwijs, fungeert steevast als achtergrond bij de discussies over het hoger onderwijsstelsel. Het valt dan ook niet te weerspreken dat de instroom in het hoger onderwijs sinds 1950 dramatisch is gestegen. Nog belangrijker is echter dat de vergrote participatie het gezicht en het aanzien van het hoger onderwijs sterk heeft veranderd. Dat geldt met name voor de periode na 1960, de periode dat de groei het sterkst was.

Voor de naoorlogse deelname-groei zijn drie oorzaken verantwoordelijk. Ten eerste heeft de stijging te maken met de groei van het aantal leerlingen in het middelbaar onderwijs, waarvoor toetreding tot het hoger onderwijs mogelijk werd. Ten tweede was het ouder worden van de baby-boom-generatie van belang. Ten derde was er sprake van een 'normalisering' van het hoger onderwijs als eindstation van het totale opleidingstraject.

Intussen lijkt de verwachting gewettigd dat de deelname aan het hoger onderwijs het einde van de groei heeft bereikt. Van de drie hiervoor genoemde groeifactoren zijn inmiddels twee uitgewerkt. Alleen de deelname aan het voortgezet onderwijs (in % van de betreffende leeftijdsgroep) stijgt onverminderd voort. De 'normalisering' van het volgen van een hogere opleiding is nu echter zover gevorderd dat vrijwel iedereen die van havo of vwo komt voor een vervolgopleiding kiest. Daar is dus geen groei meer van te verwachten. Tenslotte lijkt de demografische ontwikkeling momenteel zelfs voor een lichte terugval in de studentenaantallen te gaan zorgen. Deze zal echter slechts van tijdelijke aard zijn; in de tweede helft van de jaren negentig is een stabilisatie op het niveau van het begin van de jaren negentig waarschijnlijk.

Dit alles maakt het de moeite waard om vanuit het gezichtspunt van een getalsmatige stabiliteit naar de toekomst van het hoger onderwijs in Nederland te kijken. Daarbij blijft als gegeven overeind dat het hoger onderwijs nu en in de toekomst een massaal karakter zal dragen, en dat op generlei wijze een terugkeer naar de vroegere situatie van elite-onderwijs valt te voorzien.

Hoewel de toestroom naar universiteit en hogeschool lange tijd als een nastrevenswaardige aangelegenheid werd beschouwd ¹, komen nu ook andere geluiden naar voren. 'Hoger Onderwijs voor Velen' - overigens pas als streven geformuleerd toen de groei reeds over zijn hoogtepunt was - krijgt te maken met 'tegenkrachten', met critici die wijzen op:

- de hoge kosten die met een zo grote toeloop naar universiteit en hogeschool gepaard gaan;
- de vraag of de kwaliteit van het hoger onderwijs met het grote aantal studenten geen geweld wordt aangedaan;
- de vraag of de groeiende anonimiteit en bureaucratie van de steeds groter wordende instellingen nog wel te rijmen valt met de 'binding' die voor een goed vormingsproces noodzakelijk is; en
- de vraag of de arbeidsmarkt een zo grote vloed van afgestudeerden wel kan accommoderen, of met name de verdeling van studenten over studierichtingen wel past bij de noden van de maatschappij en de behoeften van de arbeidsmarkt.

Deze en dergelijke vragen vereisen inzicht in de *facts and figures* van de studentenstromen in het hoger onderwijs en in de veranderingen in het stelsel zelf als antwoord op de stijging van de participatie in het hoger onderwijs. Na een overzicht van de relevante ontwikkelingen besluit paragraaf 3.2 met conclusies over de consequenties hiervan voor de doelstellingen en de daaruit afgeleide taken en functies van het hoger onderwijs.

3.2.2 Proliferatie en selectiviteit van het voortraject

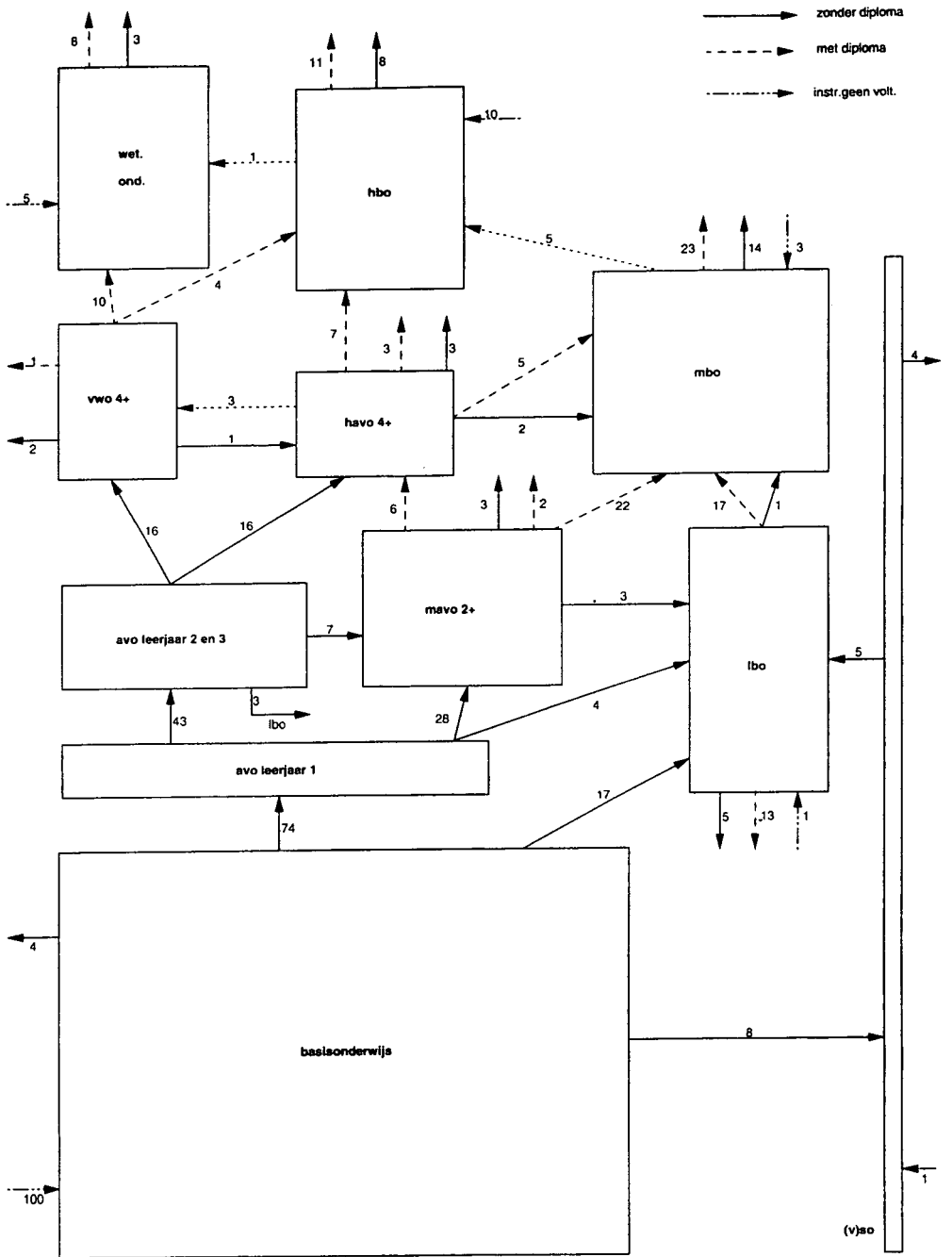
Voordat abiturienten als studenten het hoger onderwijs instromen, hebben ze hun gang door het voortraject gemaakt. In dit voortraject worden veel selectiebeslissingen genomen. Voor iedere student afzonderlijk zal het voortraject er wellicht niet zo ingewikkeld uitzien. De onderwijsmatrix van het CBS laat echter zien dat het hier om een labyrint van onderwijsmogelijkheden gaat. Figuur 3.1 geeft een overzicht van de bewegingen binnen het onderwijs op basis van de onderwijsmatrix voor het jaar 1991.

In de onderwijsmatrix staan de overgangen binnen het voltijd-onderwijs over de periode van één jaar. De absolute aantallen leerlingen en studenten die in enig jaar een overstap maken binnen het onderwijs worden sterk beïnvloed door de demografische ontwikkeling. Reden waarom in de figuur de stromen zijn weergegeven als percentages van de (theoretisch) relevante leeftijdsgroepen. Op deze wijze maakt de figuur minder tijdgebonden interpretaties mogelijk als: 17 procent van de kinderen stroomt met een diploma van het lbo op zak door naar het mbo, 8 procent van de kinderen behaalt een universitair diploma of: 1 procent behaalt een hbo-diploma en gaat direct aansluitend doorstuderen in het wo. De figuur is gebaseerd op de situatie ten opzichte van een jaar eerder; leerlingen/studenten die er een jaar tussenuit gaan, worden in de figuur als verlaters van, en vervolgens als toetreders tot, het onderwijssysteem geteld. Met deze kanttekeningen geeft figuur 3.1 een beeld van de voornaamste stromen die zich in het onderwijs voordoen.

Na de basisschool kiest bijna driekwart van de kinderen voor een vervolg in het algemeen voortgezet onderwijs (mavo, havo, vwo, samengevat: avo). Dit percentage is gestaag gestegen: van minder dan de helft in het begin van de jaren zestig tot 74 procent in 1991. Tegelijkertijd kiezen steeds minder leerlingen na de basisschool voor een vervolg in het lager beroeps onderwijs (lbo): meer dan 50 procent in 1961, 17 procent in 1991. Wel zien we in de loop van de jaren tachtig een stijging van het aandeel dat na de basisschool het onderwijs verlaat; dit aandeel was in de voorafgaande decennia gestaag gedaald. Het basisonderwijs is het enige schooltype met zo'n stijging in het aandeel schoolverlaters; voor alle overige schooltypen is het aandeel onderwijsverlaters in de uitstroom in 1991 lager dan voorheen.

[1] Zie bijv. de nota Hoger Onderwijs voor Velen; Tweede Kamer 1977/1978, I5 034, nrs. 1-2.

Figuur 3.1 Wegen door het onderwijsbestel (in % van de betreffende leeftijdsgroepen), 1991



Bron: grafiek overgenomen uit: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek*, 1994-I, Voorburg, 1994, blz 32.

Na de basisschool is er een scala van onderwijspaden. Links in de figuur volgen leerlingen het vwo, meer naar rechts zien we havo, mavo-havo, avo1-lbo-mbo, avo2, 3-lbo-mbo, mavo-havo-mbo, enzovoort. In tegenstelling tot wat men wellicht zou vermoeden is van de onderwijsverlaters uit het avo het merendeel niet in het bezit van een diploma; een diploma betekent vooral: verder leren.

Zowel na lbo als na (een aantal jaren) avo vervolgt een groeiend aantal leerlingen zijn of haar opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Het mbo is het populairst als eindstation van het opleidingstraject; 37 procent verlaat het onderwijsbestel na het mbo. Daarnaast gaat een groeiend aantal leerlingen direct aansluitend verder studeren met name in het hbo. In de volgende paragraaf wordt de instroom in het hoger onderwijs nader beschouwd.

Havo en vwo

In de loop der jaren is het normaal geworden om na de havo of het vwo door te studeren. Een steekproef onder eindexamenkandidaten gehouden in 1990 leerde dat ongeveer 95 procent van de kandidaten voor het havo- of vwo-eindexamen niet van zins was het bij dat ene diploma te laten. Een vervolgonderzoek in de zomer van 1991 liet zien dat inderdaad zo'n 95 procent van de geslaagden - hoewel niet in alle gevallen dezelfde als degenen die dat van plan waren - daadwerkelijk een vervolgopleiding was gaan volgen ². Zoals Webbink en collega-onderzoekers stellen, is het tegenwoordig niet meer de vraag of men verder gaat studeren, maar veeleer waarin en op welk niveau men verder gaat. Zij vergelijken hun resultaten met een onderzoek uit 1982 onder niet-beurs-studenten en komen tot de conclusie dat destijds niet-studeren nog een serieuze optie was, zeker als het inkomen van de ouders studeren minder goed toeliet ³.

Nu is het niet zo dat havo-leerlingen met het diploma op zak zonder meer kiezen voor een hbo-vervolgopleiding. Tabel 3.1 geeft aan dat in 1992 bijna 36 duizend havo-diploma's werden uitgereikt. Om een indruk te geven van het aandeel van de jongeren dat een havo-diploma behaalt, wordt in de tweede kolom van tabel 3.1 het aantal diploma's door het totaal aantal 17-jarige jongens, respectievelijk 17-jarige meisjes gedeeld. Opvallend is dat veel meer meisjes dan jongens een havo-diploma in de wacht slepen (zowel relatief als absoluut), maar dat de meisjes nog altijd minder vaak doorstromen naar één van de reguliere voltijd-vervolgopleidingen. De inhaalmanoeuvre van de meisjes gaat echter gestaag verder. Voor de nabije toekomst valt te voorzien dat de demografische ontwikkeling het totaal aantal havo-gediplomeerden enige jaren zal drukken. De groei van de deelname in het havo zou dit effect kunnen compenseren.

Zoals tabel 3.1 aangeeft, gaat ruim 40 procent van de havo-gediplomeerden direct naar het hoger beroepsonderwijs. Velen proberen (eerst) een vwo-diploma in de wacht te slepen, maar dit vervolg wordt inmiddels in populariteit overvleugeld door de keuze voor het mbo, dat ruim een kwart van de geslaagden van het havo trekt. Het besluit niet (direct) naar het hbo te gaan, heeft in elk geval voor een deel te maken met de aansluitingsdiscrepancie tussen havo en hbo. Hbo-studenten met alleen een havo-vooropleiding doen langer over hun studie en hebben minder kans de studie met een diploma af te ronden. In het hoger technische onderwijs (hto) heeft na 4 jaar slechts 15 procent van de havisten het diploma op zak, tegen 44 procent van de

2] H.D. Webbink, U. de Jong, H. Oosterbeek en J. Roeleveld, *Verder Studeren, studiekeuzen van scholieren en studenten in 1991*; ministerie van O&W, 1993.

3] D.A. Kodde en J.M.M. Ritzen, *Vraag naar Hoger Onderwijs, Eindrapport; ministerie van O&W, 1986*, geciteerd in: H.D. Webbink e.a. op. cit.

studenten die met een vwo-diploma binnen kwamen en 41 procent van de studenten die eerst het mbo doorliepen ⁴. Vergelijkbare verschillen treden op in het hoger economisch onderwijs. In de hogere sociaal-agogische opleidingen (sociale academie) doen ze zich in veel mindere mate voor.

Tabel 3.1 Uitstroom met havo-diploma naar bestemming het volgend studiejaar

	Totaal geslaagd (=100%)	in % v.d. 17-jarigen	Het volgend jaar:			
			vwo	mbo	hbo	Geen volt. ond. ^{a)} in % van de geslaagden
jongens						
1975	18100	15.0	9	2	54	35
1980	20300	15.6	16	9	48	28
1985	18600	15.0	23	24	42	12
1990	15900	15.2	27	27	37	10
1991	15500	15.5	21	28	42	9
1992	15700	16.5	23	30	39	8
meisjes						
1975	16300	14.1	3	5	42	50
1980	21600	17.4	8	9	36	48
1985	21000	18.5	12	21	35	33
1990	20200	20.2	13	21	39	27
1991	19400	20.3	12	24	41	24
1992	19900	21.8	13	24	43	20

Bron: CBS.

a) Geen voltijdonderwijs, dat wil zeggen: beroepsbegeleidend onderwijs, deeltijdonderwijs, overig en geen onderwijs.

Tabel 3.2 Vwo-gediplomeerden naar bestemming het volgend studiejaar

	Totaal geslaagd (=100%)	in % v.d. 18-jarigen	Het volgend jaar:			
			mbo	hbo	wo	Geen volt. ond. ^{a)} in % van de geslaagden
jongens						
1961	9400	9.7	-	14 ^{b)}	58 ^{b)}	29 ^{b)}
1970	15200	13.2	0	15	60	25
1980	16100	12.6	0	22	62	16
1990	16900	14.8	1	25	68	7
1991	16300	15.5	1	24	70	6
1992	15100	15.0	1	22	72	5
meisjes						
1961	3000	3.2	-	16 ^{b)}	32 ^{b)}	52 ^{b)}
1970	6000	5.5	2	19	40	39
1980	12200	10.0	1	32	40	27
1990	16200	14.7	2	29	54	15
1991	15500	15.3	2	29	57	12
1992	14100	14.6	2	28	60	10

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Onderwijsmatrix*, Den Haag.

a) Geen voltijdonderwijs, dat wil zeggen: beroepsbegeleidend onderwijs, deeltijdonderwijs, overig en geen onderwijs.

b) Schattingen op basis van instroomgegevens.

4] Ministerie van O&W, *Feiten en Cijfers*, 1993, blz. 114, tabel 82.

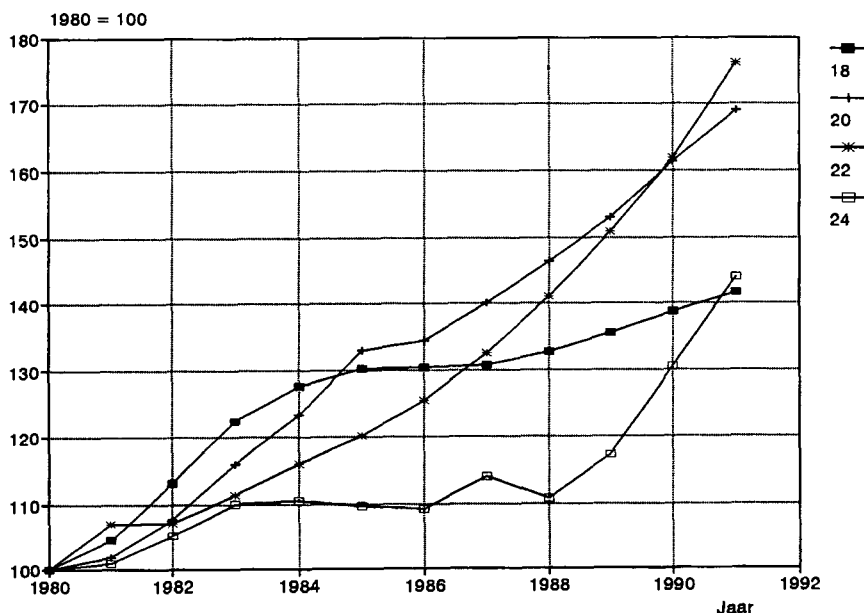
Tabel 3.2 geeft aan dat het absolute aantal vwo-diploma's dat jaarlijks wordt uitgereikt inmiddels over het hoogtepunt heen is. In 1987 behaalde een maximum van bijna 35 duizend vwo-ers het diploma, in 1992 was dit nog slechts 29 duizend. Ook de gestage groei van het aantal geslaagden gedeeld door de theoretisch relevante leeftijdsgroep - de 18-jarigen - blijkt zowel bij de meisjes als bij de jongens te stagneren. De demografische ontwikkeling (zie ook par. 3.2.4) zorgt ervoor dat de daling van het aantal diploma's in het vwo nog enige jaren zal voortgaan. Waar het aantal meisjes in het havo het aantal jongens inmiddels verre overtreft, lopen de aantallen meisjes en jongens in het vwo sinds het eind van de jaren tachtig redelijk gelijk op.

Studenten met een vwo-diploma kiezen steeds vaker voor het hbo. Tegelijkertijd bleef echter ook de keuze voor het wo groeien, met als gevolg dat in 1992 ruim 90 procent van de geslaagden voor het vwo-eindexamen het jaar daarop een voltijd-opleiding in het hoger onderwijs ging volgen. In 1970 lag dit percentage nog op 70 procent en in 1960 rond de 60 procent.

Onderwijsparticipatie

De veelheid aan leerwegen die leerlingen door het onderwijs afleggen en het steeds stijgend aandeel dat na het behalen van een diploma kiest voor een vervolgopleiding kunnen ook afgelezen worden aan de onderwijsparticipatie. De onderwijsparticipatie wordt gedefinieerd als het aantal leerlingen gedeeld door de bevolkingsomvang in de betreffende leeftijdsgroep. Figuur 3.2 toont de ontwikkeling van de onderwijsparticipatie voor enkele leeftijdsgroepen sinds 1980. De figuur toont de gestage groei van de onderwijsdeelname.

Figuur 3.2 Ontwikkeling van de onderwijsparticipatie in regulier voltijdonderwijs voor enkele leeftijdsgroepen, 1980=100.



Bron: CBS

Conclusie

Het aandeel jongeren dat na de leerplichtige leeftijd regulier voltijdonderwijs volgt, groeit gestaag. In het Nederlandse onderwijssysteem, dat gekenmerkt wordt door een vroege keuze voor het vervoltraject, gaat deze ontwikkeling gepaard met een sterke proliferatie van leerwegen.

3.2.3 Instroom in het hoger onderwijs

Waar de uitstroom uit het middelbaar onderwijs redelijk in kaart valt te brengen, is de vooropleiding van de instroom in het hoger onderwijs moeilijker te achterhalen. Tabel 3.3 geeft de omvang van de instroom in het hoger beroeps-onderwijs. De eerste kolom van tabel 3.3 geeft aan dat het aantal eerstejaars in het hbo tot het begin van de jaren negentig sterk is gestegen, maar in 1992 over het hoogtepunt heen is. Delen we het aantal eerstejaars door het aantal personen in de theoretisch relevante leeftijdsgroep van 18 jaar (de tweede kolom) dan lijkt op dat gebied een stabilisatie te zijn ingetreden op een niveau iets boven de 30 procent ⁵. Dit zou betekenen dat in de komende jaren als gevolg van de demografische ontwikkeling een lichte terugval in de instroom in het hbo verwacht mag worden.

Hoewel de cijfers in tabel 3.3 met behoorlijke onzekerheid omkleed zijn, kan wel geconcludeerd worden dat havo als vooropleiding voor het hbo steeds minder populair wordt en dat de instroom steeds meer in gelijke mate verspreid is over havo-, vwo- en mbo-opgeleiden.

Tabel 3.3 Instroom voltijd hbo, aantallen en naar vooropleiding^{a)}

	aantal	in % v.d. 18-jarigen	havo	vwo %	mbo
1975	38464	16	76	18	6
1980	41010	16	63	27	10
1985	43894	18	55	30	16
1990	58198	26	41	26	33
1991	63425	31	40	23	36
1992	61643	31	-	-	- ^{b)}

Bron: CBS.

^{a)} De CBS-gegevens bevatten een (omvangrijke) categorie 'overig' met eerstejaars waarvoor bij de instelling geen vooropleiding werd geregistreerd. De cijfers in de tabel geven de percentages vooropleiding onder de veronderstelling dat de non-registratie gelijkmatig over alle typen vooropleiding verspreid is.

^{b)} Cijfers nog niet bekend.

Tabel 3.4 geeft een beeld van de instroom in het wetenschappelijk onderwijs. Na een aantal jaren van aanzienlijke groei, lijkt de instroom in 1991 zijn maximum bereikt te hebben en is deze sindsdien licht op zijn retour. De tweede kolom van tabel 3.4 geeft aan dat de instroom wo als percentage van de theoretisch relevante leeftijdsgroep van 19 jaar, zich stabiliseert op 17 procent. Dit geeft echter een vertekend beeld, als gevolg van de verschuiving die zich in de instroom heeft voorgedaan. Sinds 1985 is sprake van een opmerkelijke stijging van het aantal 'stapelaars', studenten die na afronding van een hbo-opleiding verder studeren in het wo (in de tabel zijn zij die tussentijds overstappen van hbo naar wo, een kleine 4% van de instroom, in de categorie 'overig' opgenomen). Sinds 1990 komt daar bij dat de instroom van vwo-ers terugloopt; van ruim 26 duizend naar minder dan 23 duizend in 1993. Aldus is de leeftijdsverdeling van de eerstejaarsstudenten verschoven, waarbij een vermindering van 18- en 19-jarigen in de instroom wordt gecompenseerd door een groei van 21- t/m 25-jarigen.

5] Voor de leeftijden wordt, net als door het CBS, 31 december als teldatum aangehouden. De grens voor instroom op school ligt echter op 1 oktober. De theoretisch relevante leeftijdsgroep die instroomt in het havo zou dientengevolge bestaan uit 3/4 17-jarigen en 1/4 18-jarigen; gezien het aandeel leerwegen met een langere dan minimale duur in het voortraject is gekozen voor 18 jaar als theoretische instroomleeftijd in het hbo.

De sterke groei van het aantal 'stapelaars' valt te verklaren uit een aantal elkaar versterkende ontwikkelingen. Ten eerste kan de wens om een tweede studie te volgen voortvloeien uit een zwakke arbeidsmarktpositie. Met name tijdens de recessie die de Nederlandse economie aan het begin van de jaren negentig kenmerkte, kan doorstuderen een aantrekkelijk alternatief zijn geweest voor een baan op een lager niveau of voor werkloosheid. Dit kan echter niet de gestage groei van het aantal stapelaars sinds 1985 verklaren. Ten tweede kan de verwachte meerwaarde van een universitaire opleiding een rol spelen. Ten derde is van belang dat universiteiten in toenemende mate 'de markt' op zijn gegaan om hbo-ers te werven. Veel instellingen bieden inmiddels een veelheid aan speciale doorstroomprogramma's voor hbo-ers. Instellingen hebben op deze wijze een uiterst lucratieve nieuwe bron van inkomsten aan weten te boren, overigens mede als gevolg van overheidsbeleid dat erop gericht was korte doorstroomprogramma's bij universiteiten te realiseren als alternatief voor een volledig traject voor hbo-opgeleiden.

Het aantal vwo-ers loopt terug en daarmee de traditionele studentenstroom. Voor de bekostiging maakte het echter niet uit of een student de kortste weg door het onderwijsbestel doorloopt, dan wel de 'omweg' via het hbo heeft gelopen. Bij sommige universiteiten heeft dit beleid inmiddels geleid tot een grote afhankelijkheid van de instroom van stapelaars. Zo bestaat de instroom van de Katholieke Universiteit Brabant in 1993 voor bijna 40 procent uit studenten die reeds een hbo-opleiding hebben afgerond ⁶.

Tabel 3.4 Instroom wo, aantallen en naar vooropleiding

	aantal	in % v.d. 19-jarigen	vwo	hbo %	overig*)
1980	23417	9	82	8	10
1985	26707	11	82	8	9
1990	36685	15	72	15	13
1991	37545	17	69	17	13
1992	35717	17	66	20	15
1993	34645	17	66	20	15

Bron: CBS.

*) Inclusief hbo zonder diploma.

Al met al toont de nadere detaillering van de instroom in het hoger onderwijs dat zich met de proliferatie van leerwegen ook een grotere spreiding aan startniveaus heeft voorgedaan. In het hbo beginnen studenten met zeer uiteenlopende voorttrajecten, variërend van lbo-mbo-hbo (waarbij in plaats van lbo ook gekozen kan worden voor mavo, havo of een deel van het avo) tot vwo-hbo. Daarbij lijkt steeds minder sprake te zijn van één overheersend voortraject. Weliswaar in mindere mate geldt hetzelfde voor het wo, waar tussen de uitersten van mbo-hbo-wo en vwo-wo ook nog talrijke tussentrajecten worden benut.

Naast de grotere spreiding in doorlopen vooropleidingen, is ook de sterk gegroeide instroom van invloed op de spreiding van startniveaus van studenten in het hoger onderwijs. Het leervermogen ontwikkelt zich verschillend. Hoewel de uniformiteit van vwo- en havo-diploma's een zekere mate van gelijkheid van kennisniveaus bij de start in het hoger onderwijs garandeert, betekent dit niet dat allen die zich kwalificeren voor het hoger onderwijs ook in gelijke mate beschikken over capaciteiten om verder te studeren; waar het vwo de top-15 procent de toegang tot een universiteit biedt, kan binnen die groep nog een aanzienlijke spreiding in leercapaciteiten worden gevonden tus-

6] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Werken en Leren in Nederland*; 1994, Den Haag, september, 1994.

sen toppers en sub-toppers. Met het groter worden van de groep die zich kwalificeert voor het hoger onderwijs wordt die spreiding ook groter. De implicatie van deze ontwikkelingen is, dat universiteiten en hogescholen meer dan ooit te maken hebben met verschillen in capaciteiten en interesses bij de instromende studenten en daar dan ook een oplossing voor moeten vinden.

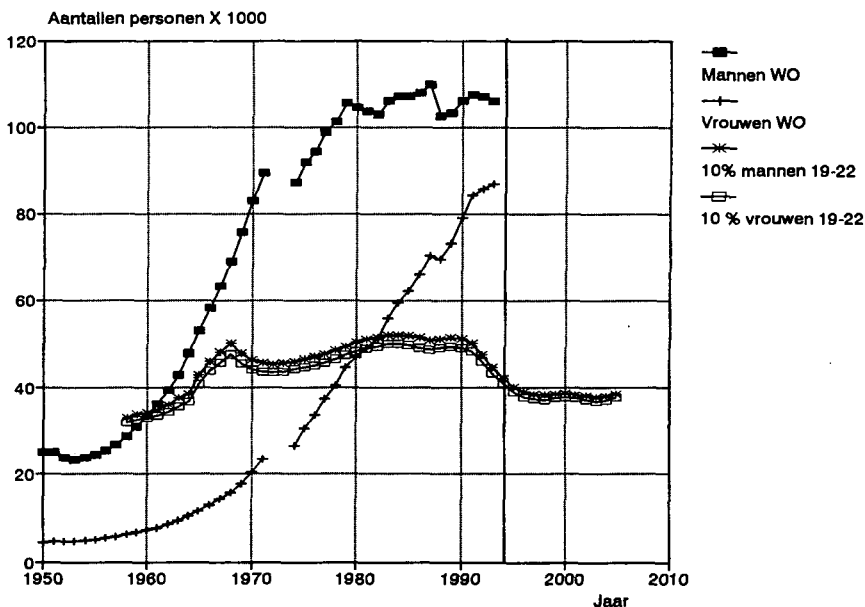
3.2.4 Studenten in het wo

In het cursusjaar 1993/1994 studeren 193 duizend studenten aan de Nederlandse universiteiten ⁷. Daarnaast zijn er deeltijdstudenten; studenten die een doorgaans op hen toegesneden deeltijdprogramma volgen. Hun aantal beloopt in 1993 zo'n 14.000 ⁸. Tenslotte kan afstandsonderwijs op wo-niveau gevolgd worden aan de Open Universiteit (OU). In 1991 telt de OU bijna 60 duizend studenten ⁹.

Groei

Figuur 3.3 schetst de groei van het aantal universitaire voltijdstudenten sinds 1950 ¹⁰. In veertig jaar toont het universitair onderwijs ruim een verzesvoudiging. De groei deed zich voor de mannen vooral voor in de periode 1955-1980, waarna het aantal mannelijke wo-studenten stabiliseerde. Bij de vrouwen zette de groei later in en pas recentelijk lijkt deze enigszins af te nemen. De Wet tweefasen-structuur heeft slechts een tijdelijke invloed op het

Figuur 3.3 Studenten en bevolking van 19-22 jaar. 1950-1993



Bron: CBS; na 1993: prognose WRR

- 7] Inclusief extranei en auditoren (10%), exclusief deeltijdstudenten en exclusief de ingeschrevenen aan de theologische universiteiten, aan de universiteit voor humanistiek en aan Nijenrode, universiteit voor bedrijfskunde. Aan deze instellingen zijn nog eens zo'n 2000 studenten ingeschreven. (Bron: CBS).
- 8] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek van Het Wetenschappelijk Onderwijs 1992/93*; Den Haag, 1992, blz. 13.
- 9] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Mededelingen*, 7926, okt. 1992.
- 10] Historische reeksen met betrekking tot het wetenschappelijk onderwijs vertonen bijna steeds een breuk in de jaren '72/'73 en '73/'74 als gevolg van een inschrijvingsstaking. De reden hiervoor was een verhoging van het collegegeld en een verlenging van het aantal jaren dat inschrijvingsgeld moest worden betaald. Het mag niet worden uitgesloten dat ook in het jaar '74/'75 een aantal studenten de inschrijvingsverplichting wist te omzeilen. De trendbreuk heeft daarnaast te maken met de instelling van studentenstops ('72/'73) voor een aantal studierichtingen (invloed op de totale inschrijving in het wo onbekend).

totale aantal studenten gehad; de kortere studieduur die het gevolg is van de wet zorgde in 1988 en 1989 voor een tijdelijke daling van het aantal studenten wo. Daarnaast leidt de Wet tweefasen-structuur tot een verschuiving binnen het type inschrijvingen. Studenten die niet tijdig hun propaedeuse halen, kunnen zich inschrijven als extraneus. Studenten die hun studie niet binnen de toegestane inschrijvingsduur weten te voltooien, kunnen zich inschrijven als auditor (toehoorder nieuwe stijl). Auditoren en extranei zorgen in 1993 voor zo'n 10 procent van het totaal aantal inschrijvingen.

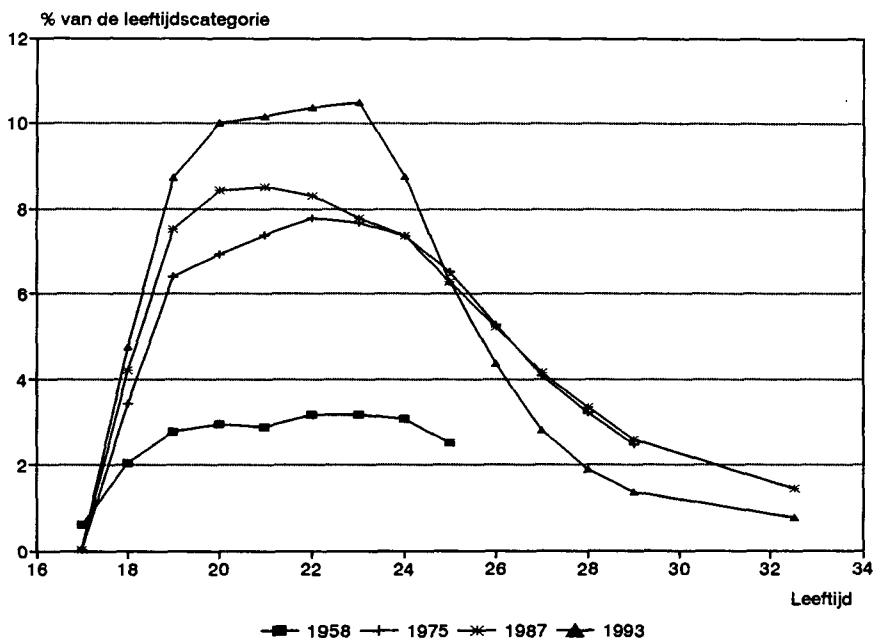
Het aantal mannelijke studenten volgt sinds het midden van de jaren zeventig de demografische ontwikkeling. Voor de vrouwen lijkt zich deze tendens pas sinds het begin van de jaren negentig af te tekenen.

De groei van het aantal wo-studenten is slechts ten dele het gevolg van een groeiende bevolking. Naast de aantallen wo-studenten geeft figuur 3.3 ook aan hoe de studentenpopulatie zich zou ontwikkelen als steeds 10 procent van de bevolking van 19 t/m 22 jaar in het wo zou studeren. Verwacht mag worden dat met de daling van het aantal jongeren in de relevante leeftijdsgroep ook het aantal studenten wo de komende jaren zal afnemen.

Leeftijd

Figuren 3.4 en 3.5 geven aan hoe het aantal studenten wo als percentage van hun eigen leeftijdsgroep is toegenomen ¹¹. Voor vrouwen tussen de 18 en 24 jaar zijn de deelnamepercentages aan het universitair onderwijs in de periode 1958-1993 ruwweg vertienvoudigd. Voor de mannen was de groei geringer. Daarbij speelt een rol dat de deelnamepercentages voor mannen van 24 jaar en ouder in de periode 1987-1989 sterk zijn gedaald als gevolg van de Wet

Figuur 3.4 Mannen in het wo naar leeftijd, 1958-1993

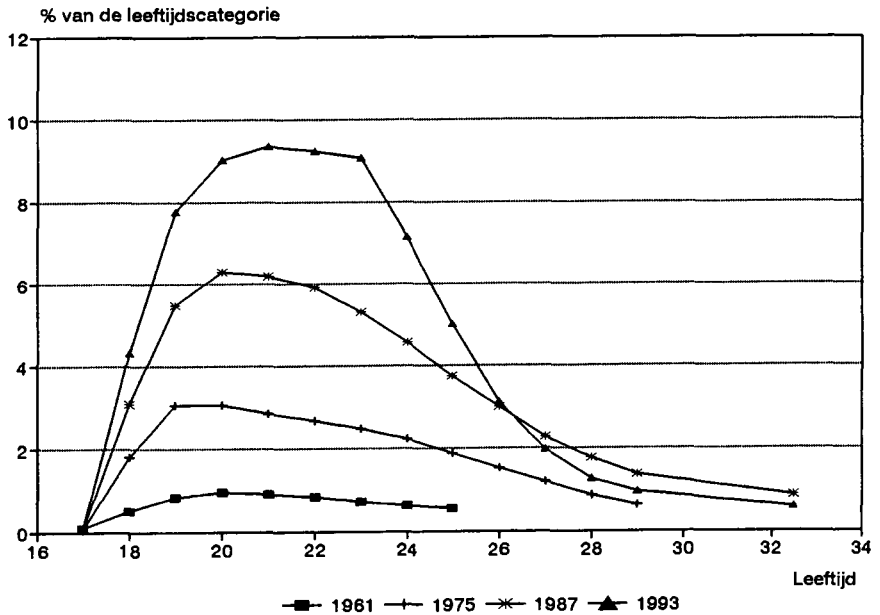


Bron: CBS

11] Bij de cijfers in figuur 3.4 en 3.5 dient bedacht te worden dat zij een onderschatting geven van de participatie per cohort. Figuur 3.5 geeft bijvoorbeeld aan dat van de in 1974 geboren mannen in 1993 bijna 9 procent is ingeschreven in het wo. Bij de vaststelling van de werkelijke deelname van in 1974 geboren mannen aan het wetenschappelijk onderwijs moeten echter ook zij die in latere jaren instromen worden meegerekend.

tweefasen-structuur. Daarna echter doet zich weer een relatief sterke stijging voor in de leeftijdsgroep van 23 t/m 26 jaar als gevolg van het toegenomen aantal 'stapelaars'. Bij de vrouwen is de groei meer gelijk over de leeftijdscategorieën verdeeld, al is ook hier de invloed van de Wet tweefasen-structuur duidelijk zichtbaar.

Figuur 3.5 Vrouwen in het wo naar leeftijd, 1958-1993



Bron: CBS

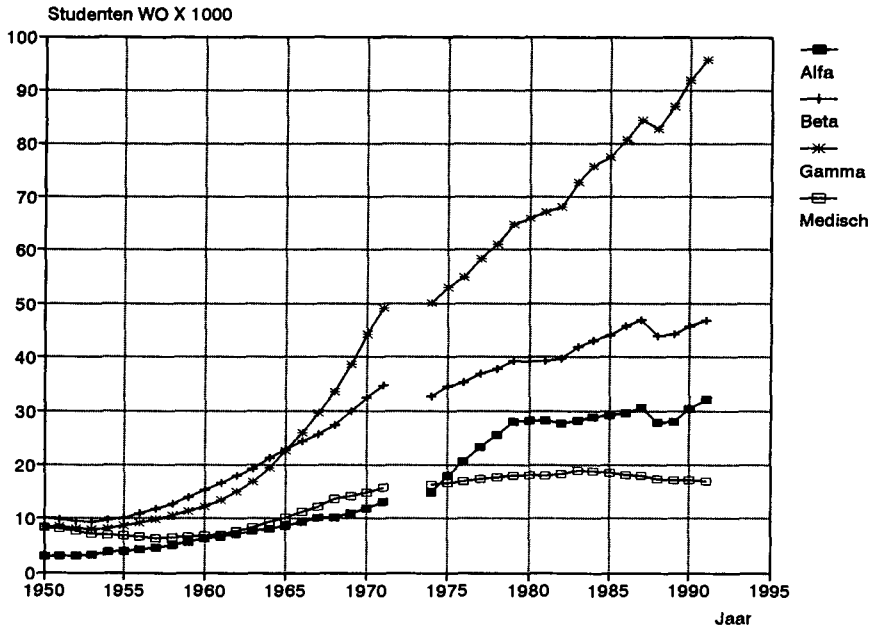
Sectoren

De groei van het universitair onderwijs is niet gelijk gespreid over de verschillende studierichtingen. Indien de vier sectoren waarin studierichtingen kunnen worden verdeeld samen worden beschouwd, blijken de gamma-faculteiten veruit de grootste groeiers ¹². Figuur 3.6 geeft aan hoe de aantallen studenten in de vier sectoren van het wo zich sinds de jaren vijftig hebben ontwikkeld. Waar aan het begin van de jaren vijftig de gammafaculteiten met 28 procent van de studenten nog even groot waren als de medische faculteiten, trokken zij in het studiejaar 1991/92 de helft van alle universitaire studenten en waren daarmee wat betreft het aantal studenten, ruim vijf keer zo talrijk als de medische faculteiten. De medische faculteiten bleven daarmee voor wat betreft de absolute aantallen studenten min of meer constant. In deze periode van veertig jaar zijn ook de bèta-richtingen fors gegroeid, zij het dat deze in 1950 nog een derde van het totaal uitmaakten, terwijl hun markt-

[2] De vier sectoren zijn als volgt gedefinieerd:

alfa:	godgeleerdheid letteren wijsbegeerte	bèta:	wiskunde en natuurwetenschappen technische wetenschappen landbouwwetenschappen
medisch:	geneeskunde tandheelkunde diergeneeskunde overige medische wetenschappen	gamma:	rechtsgleerdheid economische wetenschappen sociaal-culturele wetenschappen geografie en prehistorie

Figuur 3.6 Ontwikkeling studenten wo naar sector, 1950-1991



Bron: CBS

aandeel in 1991 gedaald was tot een kwart. Hierbij dient bedacht te worden dat de bèta- en medische richtingen vaak langere studieduren kennen dan de alfa- en gamma-studies. De verschillen in studieduur zijn in de loop der tijd afgenomen, waardoor de daling van het aandeel bèta en medisch enigszins wordt overschat. De alfa-studies tenslotte wisselden perioden van groei af met periodes van (relatieve krimp) en zagen hun aandeel over de gehele periode stijgen van 10 naar 17 procent.

Geslacht

De verdeling van mannelijke en vrouwelijke studenten over de sectoren in het wo toont een aantal opvallende parallellen, maar ook enkele blijvende verschillen. Zo maken de cijfers in de tabellen 3.5 en 3.6 duidelijk dat zowel bij de mannen als bij de vrouwen sprake is van een sterk toegenomen belangstelling voor de gamma-wetenschappen. Vrouwelijke studenten zoeken het echter vaker in de sociaal-culturele hoek, terwijl mannen vaker kiezen voor de economische wetenschappen. Hoewel vrouwen veel minder vaak voor een bèta-richting kiezen dan mannen, hebben beide categorieën een relatief dalende belangstelling voor de bèta-wetenschappen. Binnen de bèta-wetenschappen kiezen vrouwen vaker voor de zuiver wetenschappelijke richtingen, terwijl mannen de voorkeur geven aan de techniek.

Hoewel hun aantal de laatste twee decennia verviervoudigde, is de spreiding van vrouwen over de vier hoofdgroepen van studierichtingen in deze periode opmerkelijk constant. Tabel 3.6 geeft aan dat zich binnen de sectoren wel verschuivingen voordoen. Zo steeg het percentage vrouwelijke studenten dat een rechten- of economiestudie volgt van 13 in 1971 naar 25 in 1991. Deze stijging werd binnen de gammafaculteiten min of meer gecompenseerd door de relatieve daling bij de sociaal-culturele richtingen: van 33 procent in 1974

Tabel 3.5 Spreiding van mannelijke studenten over studierichtingen, 1974-1989

	1951	1961	1971	1981	1991
Mannelijke wo-studenten als percentage van het totaal aantal mannelijke wo-studenten					
alfa faculteiten	9	12	9	14	10
letteren	5	9	6	11	8
godgeleerdheid en wijsbegeerte	4	3	3	3	2
medische faculteiten	27	16	14	12	7
geneeskunde	22	12	11	9	5
overig medisch	4	4	3	3	2
bèta faculteiten	37	43	35	33	34
wiskunde en natuurwetenschappen	12	16	13	12	9
technische wetenschappen	21	23	19	17	22
landbouw wetenschappen	4	3	3	4	3
gamma faculteiten	27	30	42	42	49
rechtsgeleerdheid	10	7	12	14	15
economische wetenschappen	12	13	12	12	21
sociaal-culturele wetenschappen	4	7	15	13	11
geografie en prehistorie	1	2	2	3	2
totaal	100	100	100	100	100

Bron: CBS.

Tabel 3.6 Spreiding van vrouwelijke studenten over studierichtingen, 1951-1991

	1951	1961	1971	1981	1991
Vrouwelijke wo-studenten als percentage van het totaal aantal vrouwelijke wo-studenten					
alfa faculteiten	19	31	23	29	25
letteren	17	30	21	27	24
godgeleerdheid en wijsbegeerte	2	1	2	2	2
medische faculteiten	30	17	15	12	12
geneeskunde	28	16	13	9	7
overig medisch	2	2	2	2	4
bèta faculteiten	15	16	14	11	12
wiskunde en natuurwetenschappen	12	12	9	6	5
technische wetenschappen	1	1	2	2	4
landbouw wetenschappen	1	2	3	3	3
gamma faculteiten	36	36	49	48	51
rechtsgeleerdheid	19	11	12	15	17
economische wetenschappen	2	1	1	2	8
sociaal-culturele wetenschappen	13	21	33	28	24
geografie en prehistorie	3	3	2	2	2
totaal	100	100	100	100	100

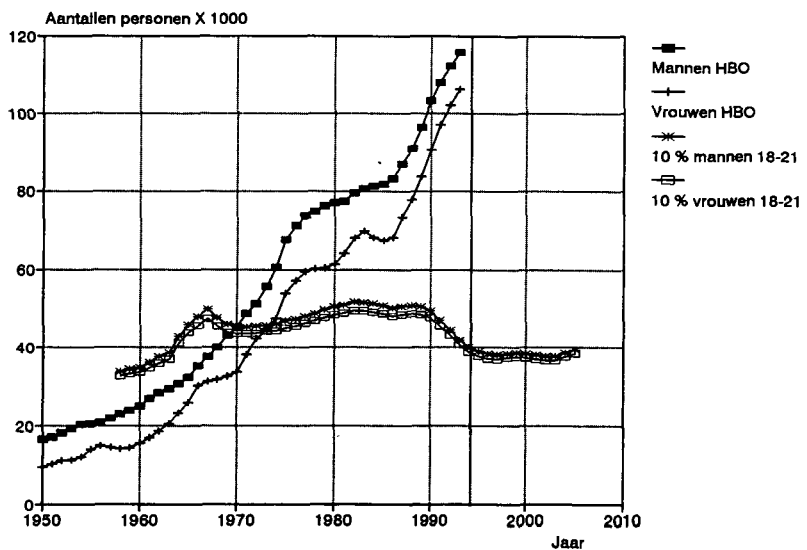
Bron: CBS.

naar 24 procent in 1991. Bij de medische wetenschappen trad een verschuiving op van geneeskunde naar overig medisch, waarbinnen de gezondheids-wetenschappen en beleid en management gezondheidszorg de belangrijkste richtingen zijn.

3.2.5 Studenten in het hbo

In het studiejaar 1993/1994 staan ruim 222 duizend studenten ingeschreven bij het voltijd hoger beroepsonderwijs. Daarnaast studeren nog eens 47 duizend studenten in deeltijd voor een hbo-diploma. Figuur 3.7 schetst de gestage groei die het aantal voltijd-studenten in het hbo in de afgelopen vier decennia heeft doorgemaakt. De grafiek toont aan dat de groei van het aantal studenten slechts zeer ten dele voortkomt uit de bevolkingsgroei. Ook laat de grafiek zien hoe de ontwikkeling van het aantal studenten zou zijn geweest als steeds 10 procent van de theoretisch relevante bevolkingsgroep van 18-21 jaar aan het hbo zou hebben deelgenomen. Alleen in de jaren vijftig en zestig liep het aantal hbo-studenten redelijk parallel aan de bevolkingsontwikkeling. Gezien de sterke toename van het aandeel jongeren dat een opleiding in het hbo volgt, valt niet te voorzien hoe de studentenaantallen in het hbo zullen reageren op de daling van de relevante leeftijdsgroep die sinds 1990 heeft ingezet. Een stagnatie van de groei ligt echter in de rede. Bij de cijfers in figuur 3.7 dient bedacht te worden dat tot 1968 feitelijk geen sprake was van als zodanig aangeduid hoger beroepsonderwijs. Voor de jaren vijftig en zestig toont de figuur de aantallen studenten in opleidingen die later tot het hoger beroepsonderwijs zijn gaan behoren.

Figuur 3.7 Studenten hbo (1950-1993) en bevolking van 18-21 jaar (1958-2005)

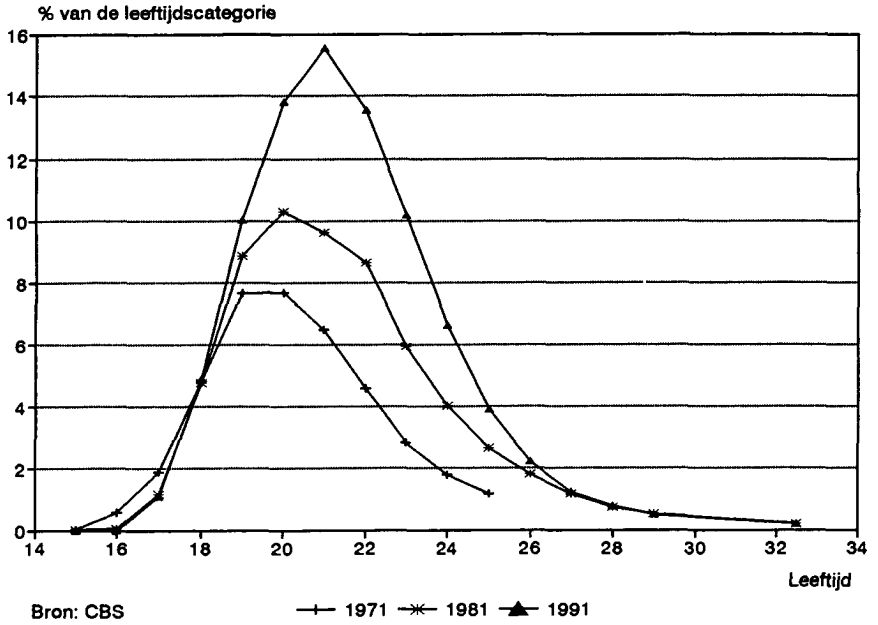


Bron: CBS, na 1993: prognose WRR

Leeftijd

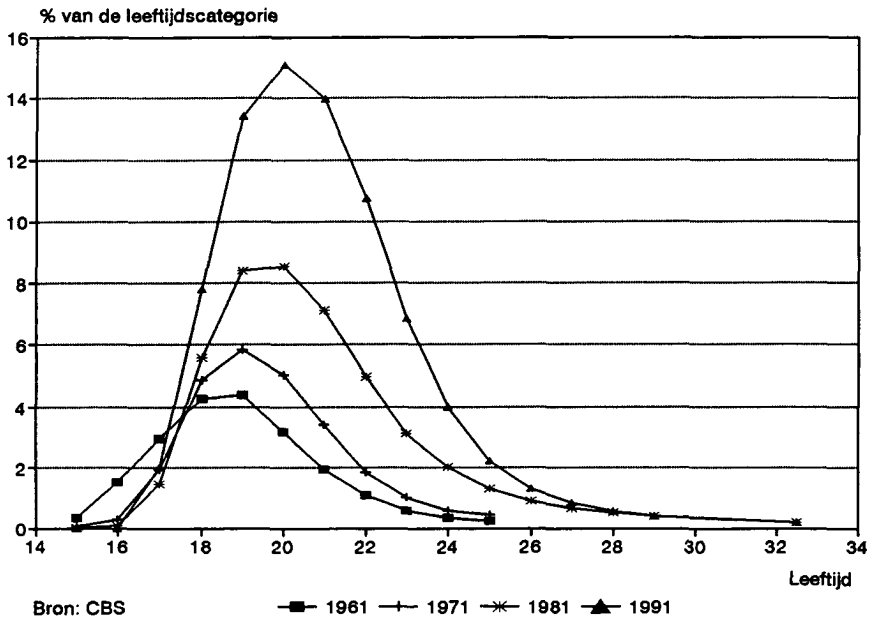
De groei van het aantal hbo-studenten werd vooral veroorzaakt door een stijging van de deelname per leeftijdscategorie. Figuren 3.8 en 3.9 geven aan hoe sterk het aantal voltijd studenten hbo als percentage van hun eigen leeftijdsgroep is toegenomen. Voor mannen van 20 jaar steeg de deelname aan het hbo van 5 procent in 1958 naar bijna 14 procent in 1991. Daarnaast verschoof de gemiddelde leeftijd van de mannelijke hbo-student; terwijl in 1958 de hoogste deelname werd gevonden bij de categorie 19-jarigen, ligt de top in 1991 bij 21 jaar.

Figuur 3.8 Mannen in het hbo naar leeftijd, 1961-1991



Bij de aantallen vrouwelijke hbo-studenten, weergegeven in figuur 3.9, vertoont de stijging van de deelname een beeld dat vergelijkbaar is met dat van bij de mannen. Ook voor de vrouwelijke hbo-studenten geldt dat hun gemiddelde leeftijd iets is opgelopen. Wel blijken vrouwelijke hbo-studenten gemiddeld genomen jonger te zijn dan hun mannelijke collega's.

Figuur 3.9 Vrouwen in het hbo naar leeftijd, 1961-1991

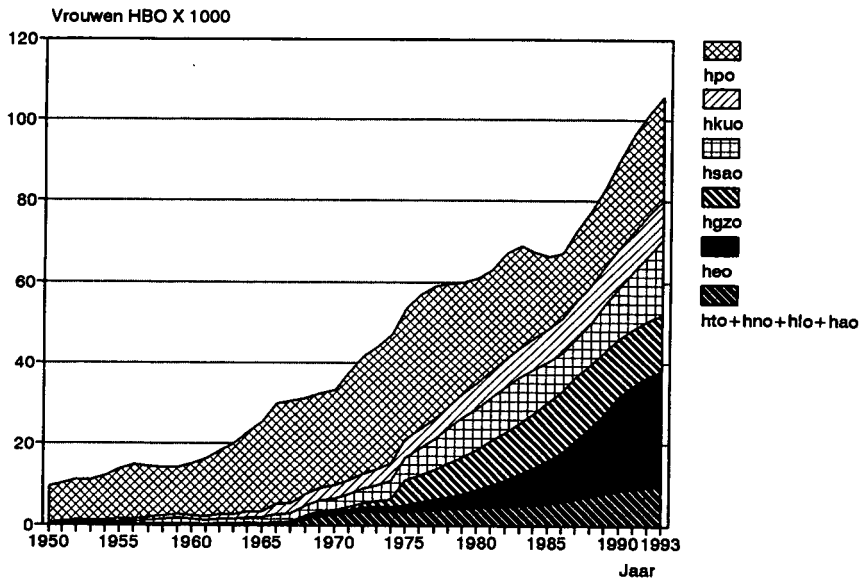


Sector

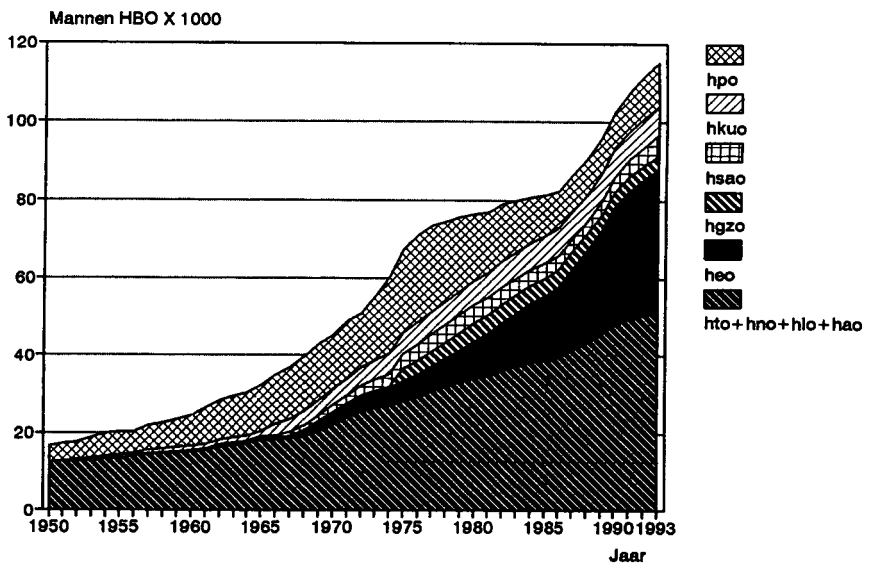
De hiervoor geschetste ontwikkeling van het aantal studenten suggereert dat de deelname van mannen en vrouwen in het hbo min of meer gelijk oploopt. Deze gelijkenis verdwijnt echter op het moment dat naar de studierichtingen

gekeken wordt. Evenals in het wo, kunnen de studierichtingen in het hbo worden geclusterd in sectoren ¹³. Door definitiewijzigingen zijn in de loop van de tijd sommige studierichtingen in het hbo bij andere sectoren ondergebracht. Dit maakt een vergelijking van de ontwikkeling van de verschillende sectoren niet eenvoudig. Het CBS heeft echter een tijdreeks opgesteld waarin voor deze

Figuur 3.10 Studierichtingen in het hbo, 1950-1993



Bron: CBS



Bron: CBS

13] Binnen het hbo kunnen de volgende negen sectoren worden onderscheiden (tussen haakjes de afkortingen zoals die ook in de hoofdstuk worden gebezigd):

(hto) hoger technisch onderwijs; (hlo) hoger laboratorium onderwijs; (hno) hoger nautisch onderwijs; (hao) hoger agrarisch onderwijs; (heo) hoger economisch onderwijs; (hgzo) hoger gezondheidszorgonderwijs; (hsao) hoger sociaal-agogisch onderwijs; (hkuo) hoger kunstonderwijs; (hpo) hoger pedagogisch onderwijs.

wijzigingen is gecorrigeerd. Uit deze tijdreeks blijkt dat in de afgelopen decennia aanzienlijke verschuivingen zijn opgetreden in de omvang van de verschillende voltijd-hbo-opleidingen. Figuur 3.10 geeft aan dat het hbo voor de vrouwelijke studenten in 1950 bijna geheel bestond uit wat heden ten dage het hoger pedagogisch onderwijs (hpo) heet. Bij de mannen was de opleiding pedagogiek goed voor 26 procent van het totale hoger beroepsonderwijs. In 1993 was het aandeel van het hpo in het totale hbo gedaald tot 17 procent. In absolute termen is het aantal studenten in het hoger pedagogisch onderwijs na het hoogtepunt in 1976 ruwweg gehalveerd. De daling in het pedagogisch onderwijs werd met name gecompenseerd door het hoger economisch onderwijs, dat zijn aandeel zowel bij de mannen als bij de vrouwen na 1970 sterk zag oplopen tot bijna een derde in 1993. Het hoger technisch onderwijs (in de figuur samengenomen met het nautisch, het laboratorium- en het agrarisch onderwijs) heeft zijn positie, na een relatieve terugval tot ver in de jaren zeventig, in de loop van de jaren tachtig weer enigszins hersteld. In absolute termen heeft het hoger technisch onderwijs (hto) een gestage groei door- gemaakt, die sinds het einde van de jaren zestig een hoger tempo heeft aan- genomen. Tot midden jaren zeventig groeide het gehele hbo harder; sinds het relatieve dieptepunt in 1976 heeft het hto echter gestaag terrein herwonnen, maar is sinds 1989 weer over het relatieve hoogtepunt heen. Opvallend is dat, anders dan in het wo, bij de vrouwen het technisch onderwijs ook in relatieve termen een bijna permanente groei heeft doorgemaakt tot 9 procent in het begin van de jaren negentig. Het hoger gezondheidsonderwijs en het sociaal- agogisch onderwijs blijven voor het merendeel het terrein van de vrouwelijke hbo-studenten.

3.2.6 Massificatie van het bestel

In reactie op de enorme groei in studentenaantallen wijzigden zich ook de verhoudingen in het bestel. Instellingen van hoger onderwijs werden groter en er ontstonden nieuwe. Het aantal studierichtingen nam sterk toe en ook was er sprake van een forse groei van de hoeveelheid personeel in het hoger onderwijs. In deze paragraaf worden de feitelijke ontwikkelingen op deze terreinen in vogelvucht besproken.

Instellingen

In reactie op de hiervoor geschetste groei van het aantal studenten in het hoger onderwijs, zou men een vergelijkbare groei in het aantal instellingen van hoger onderwijs verwachten. Niets is echter minder waar. Tabel 3.7 schetst de ontwikkeling van het aantal studenten per instelling en toont aan dat sinds 1950 het aantal instellingen weliswaar met vier toenam, maar dat deze groei in geen verhouding stond tot de ontwikkeling van de studenten- aantallen. Het resultaat van deze ontwikkeling is dat uitgezonderd de bedrijfskunde-universiteit Nijenrode (en de theologische universiteiten, niet in de tabel) *alle* instellingen voor wetenschappelijk onderwijs massa-instel- lingen zijn geworden.

Op zich is het ontstaan van grote instellingen niet verwonderlijk, wel opvallend is de eenzijdigheid van deze ontwikkeling. Hoewel grote instel- lingen aanwijsbare schaalvoordelen hebben, kleven er ook nadelen aan. Niet alle studenten en docenten zijn even goed opgewassen tegen het soort ano- nimateit dat in massa-instellingen kan voorkomen. Meer diversiteit in de omvang van universiteiten zou tegemoet kunnen komen aan de pluriformiteit die zowel de studentenpopulatie als het docentenkorps kenmerkt. Nog beter is het in het algemeen te streven naar kleinschaligheid en onderlinge betrok- kenheid van docenten en studenten in de onderwijssituatie. Kleinschaligheid in de onderwijssituatie kan ook vorm worden gegeven binnen grotere instellingen.

Tabel 3.7 Omvang van instellingen voor wo, 1950-1993

	1950	1960	1970	1980	1990	1993 ^{a)}
	aantal studenten X 1000					
Nijenrode	-	-	-	-	0.6	0.5
Wageningen	1.0	1.1	2.9	5.9	6.5	6.2
Twente	-	-	1.8	2.9	7.1	7.1
Limburg	-	-	-	0.5	6.3	7.3
Eindhoven	-	1.0	4.3	4.7	7.1	7.3
Brabant	0.8	0.9	3.3	5.0	8.8	9.5
Nijmegen	1.1	3.1	10.1	15.0	12.9	13.9
Delft	5.6	6.9	10.3	11.9	13.2	14.1
Amsterdam, vu	1.4	3.1	9.1	13.1	13.0	14.6
Rotterdam	1.2	2.0	6.6	9.8	18.9	18.5
Leiden	4.3	5.4	11.7	16.9	19.9	19.1
Groningen	2.1	3.4	10.7	16.8	18.9	20.2
Utrecht	5.3	6.8	15.6	24.4	24.6	26.5
Amsterdam, uva	7.0	7.0	17.3	24.8	27.9	29.1
Totaal	29.7	40.7	103.5	151.5	185.8	193.9

Bron: CBS.

^{a)} Geschatte aantallen op basis van 1 december-tellingen.

Voor het hbo loopt de groei van de omvang van de afzonderlijke instellingen uiteen. Ook in het hbo zijn grote tot zeer grote instellingen ontstaan. Desondanks is er in het hbo nog altijd sprake van een grote variatie in instellingsomvang. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen telt in 1993 76 zelfstandige instellingen in het hbo die in omvang uiteenlopen van minder dan 500 studenten tot meer dan 10 duizend ¹⁴.

In 1983 werd door de minister van Onderwijs en Wetenschappen de zogeheten Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie-operatie (STC) in de steigers gezet. De STC-operatie diende drie doelstellingen ¹⁵:

- schaalvergroting door fuseren van instellingen, opdat: de keuzemogelijkheden voor studenten groter worden, er een toename is van interdisciplinaire activiteiten en een sterkere basis ontstaat voor professioneel post-hbo onderwijs, dienstverlening en onderzoek;
- een versterking van het management teneinde te komen tot een grotere autonomie van instellingen met betrekking tot de allocatie van middelen, personeelsbeleid en de ontwikkeling van curricula;
- efficiënter gebruik van middelen door grotere klassen, concentratie van apparatuur en coördinatie of combinatie van studieprogramma's.

Als uitvloeisel van de STC-operatie werden tussen 1983 en 1987 de oorspronkelijke 355 afzonderlijke instellingen gebundeld tot een aantal van 85. De STC-operatie werd formeel afgesloten in 1990. Het fusieproces volgde daarna een eigen dynamiek en ging in de praktijk door met een tweede fusiegolf in 1992. In eerste aanleg werden de fusie-activiteiten vooral gedreven door de overlevingsdrang van (te) kleine instellingen. De tweede golf is volgens Goedegebuure vooral het gevolg van *balancing operations*, pogingen om tegenwicht te bieden aan andere grote - groot geworden - instellingen ¹⁶.

14] Ministerie van O&W, Feiten en Cijfers 1993; Zoetermeer, 1993.

15] L.C.J. Goedegebuure, *Mergers in higher education; a comparative perspective*; Lemma, Utrecht, 1992.

16] Goedegebuure, op. cit.

Personeel

Zowel in het hbo als in het wo groeide de personeelsomvang gestaag mee met de studentenaantallen. Tabel 3.8 geeft aan dat in de eerste periode sinds 1977 het totaal aan onderwijzend personeel in het hbo met meer dan 50 procent groeide. Het aantal studenten per voltijd-equivalent (fte) aan onderwijzend personeel in het hbo blijkt daarmee in de periode vanaf 1977 verrassend constant; steeds ongeveer 16 studenten per voltijd-docent. Terwijl het onderwijzend personeel in aantal nauwelijks verder een groei doormaakte, was er echter sprake van meer dan een verdubbeling van het ondersteunend personeel in de periode 1987-1992.

Tabel 3.8 Personeel in het hbo, 1977-1992

jaar	onderwijzend pers. (fte)	ondersteunend pers. (fte)	ondersteunend pers. in %	studenten/onderw. pers.
1977	7908	-	-	17
1987	11046	3618	25	14
1990	12420	6903	36	16
1991	12540	7462	37	16
1992	12666	8240	39	17

Bron: CBS, voor 1992: Ministerie van O&W, *Feiten en Cijfers*, Zoetermeer, sept. 1993.

De toename van het niet-onderwijzend personeel houdt verband met de eerdergenoemde fusies van hbo-instellingen in het kader van de STC-operatie. Onderwijsgerelateerde functies, zoals studiebegeleiding, voorlichting, het ontwikkelen van curricula, enzovoort, kunnen bij een grotere schaal door apart aangestelde medewerkers worden verricht. Daarnaast kregen de instellingen eigen taken op het gebied van budgetbeheer en arbeidsvoorwaarden. Een volgende reden voor de toename van het niet-onderwijzend personeel kan gevonden worden in de marktgerichte taken van het hbo. Hbo-instellingen verzorgen in toenemende mate derde geldstroom-onderzoek en (commerciële) post-hbo-opleidingen¹⁷. De vraag of deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een efficiëntere allocatie van middelen in het hbo, kan op basis van bestaand onderzoek niet worden beantwoord. De sterke toename van de hoeveelheid ondersteunend personeel binnen de instellingen lijkt echter wel een aanleiding om hier vraagtekens bij te plaatsen.

Tabel 3.9 geeft de personeelsontwikkeling in het wo sinds 1956. De cijfers komen uit verschillende bronnen, zodat de onderlinge vergelijkbaarheid

Tabel 3.9 Personeel in het wo, 1956-1993

	WP (in fte)	NWP (in fte)	NWP in %	Stud/WP
1956	3490	-	-	9
1970	11230	-	-	9
1980	19843	21354	52	8
1990	22130	20602	48	8
1993	23590	21765	48	8

Toelichting: zie tabel 3.10

Bron: CBS, Cijfers vanaf 1990: VSNU, *Wetenschappelijk Onderwijs Personeelsinformatie 1994*, Utrecht, 1994.

[17] Zie voor een overzicht: H.F. de Boer, L.J.C. Goedegebuure, J.P.M. Hezemans en E. de Weert, *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*; ministerie van O&W, Zoetermeer, 1994.

beperkt is. Bovendien moet bedacht worden dat het wetenschappelijk personeel aan de universiteiten niet alleen een onderwijstaak heeft maar ook een onderzoektaak. Desondanks kan uit de cijfers worden geconcludeerd dat het aantal studenten per fte aan wetenschappelijk personeel in de tijd nauwelijks varieert. Steeds is de verhouding één op acht. Voor wat betreft het niet-wetenschappelijk personeel valt op hoe omvangrijk deze categorie is, ondanks de relatieve terugloop sinds 1980.

Teneinde wat meer inzicht te krijgen in de aantallen studenten per fte aan onderwijzend personeel, geeft tabel 3.10 een nadere uitsplitsing. Het wetenschappelijk personeel wordt onderverdeeld in fte-onderwijs capaciteit (OwC) en fte-onderzoek capaciteit (OzC). Voor het gehele wo blijkt de laatste in 1992 ongeveer anderhalf maal de eerste te bedragen. Het aantal studenten per eenheid OwC geeft dan de feitelijk beschikbare onderwijs capaciteit per student aan. Binnen de onderscheiden deelgebieden in het wo blijken aanzienlijke verschillen te bestaan in onderwijs capaciteit; een voltijd docent rechten moet ruim drie maal meer studenten begeleiden dan een voltijd docent in het HOOP-gebied gezondheid ¹⁸.

Tabel 3.10 Personeel wo naar tijdsbesteding en naar HOOP-gebied, 1992

HOOP-gebied	NWP	WP	Tot.	OzC	OwC	Stud/WP	Stud/OwC
Landbouw	936	1178	2114	770	408	5.2	14.9
Natuur	2482	3365	5847	2951	414	4.0	32.2
Techniek	2820	4084	6904	2625	1459	6.6	18.5
Gezondheid	3507	4886	8393	3208	1678	3.5	10.3
Economie	444	1600	2944	603	997	17.6	28.3
Recht	530	1519	2049	697	822	19.1	35.2
Gedrag & Maatsch.	1191	3220	4411	2171	1049	10.7	32.9
Taal & Cultuur	709	2698	3407	1337	1361	11.2	22.3
Overig/onbek.	9137	883	10020	57	826		
Tot. (incl. over./onb.)	21756	23433	45189	14419	9014	7.9	20.6

Toelichting:

NWP	Niet Wetenschappelijk Personeel in voltijdequivalenten(fte)
WP	Wetenschappelijk Personeel (fte)
Tot.	Totaal (fte)
OzC	Onderzoeks Capaciteit (fte)
OwC	Onderwijs Capaciteit (fte; OzC + OwC = WP)
Stud/WP	Aantal studenten per fte WP (studenten per 31-12-'93)
Stud/OwC	Aantal studenten per fte OwC (idem)

Bron: Ministerie van O&W, *Feiten en Cijfers*; Zoetermeer, sept. 1993, blz. 290. Studenten, bron: CBS. OzC en OwC, telefonische opgave VSNU.

Studierichtingen

De bijlage bij dit hoofdstuk geeft een overzicht van de studierichtingen zoals die voor het studiejaar 1995/1996 in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) zijn opgenomen. De indeling van de studierichtingen in de bijlage volgt de zogenaamde HOOP-gebieden welke door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen worden onderscheiden ¹⁹. De indeling in HOOP-

[18] De term 'studierichting' sluit aan op een schets van de ontwikkelingen; in het CROMO wordt gesproken van 'opleidingen'. De indeling in HOOP-gebieden is afkomstig van het ministerie van O&W en komt niet in alle gevallen overeen met de elders gehanteerde indeling in sectoren en faculteiten.

[19] De term 'HOOP-gebied' refereert aan het tweejaarlijkse Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan van het ministerie van O&W, waarin deze indeling wordt gehanteerd.

gebieden sluit niet aan op de indeling naar vakgebied/faculteit, zoals die door het CBS in de historische reeksen wordt gebruikt. Dit maakt het presenteren van de ontwikkeling van het aantal verschillende studierichtingen tot een hachelijke onderneming. Daarnaast blijkt de indeling in HOOP-gebieden voor sommige studierichtingen tot dubbeltellingen te leiden. Zo komt wo-informatica zowel voor in het HOOP-gebied 'techniek' als in het HOOP-gebied 'natuur'. Wo-medische biologie komt zowel voor onder 'gezondheidszorg' als onder 'natuur'. Voor het hbo bevat de in de bijlage gepresenteerde lijst van studierichtingen een aantal tweede-fase opleidingen die niet tot het bekostigd hoger beroepsonderwijs worden gerekend. Voorts dient bedacht te worden dat het gaat om studierichtingen; studierichtingen kunnen op hun beurt nader onderverdeeld worden in afstudeerrichtingen. Waar de studierichtingen nog redelijk goed zijn gedefinieerd, is het tellen van afstudeerrichtingen bijna onbegonnen werk ²⁰.

Met deze kanttekeningen kan de in de bijlage gepresenteerde lijst van studierichtingen niet meer dan een indicatie geven van de uitbreiding van het aantal onderscheiden studierichtingen in het hoger onderwijs. Voor het wo vermeldt de bijlage 310 studierichtingen (inclusief de genoemde dubbeltellingen). Uit tellingen van afgestudeerden door het CBS kan worden opgemaakt dat het wo in 1960 niet meer dan 80 verschillende studierichtingen telde. Dit aantal was in 1975 gegroeid tot ruim 100. Hoewel de cijfers niet volledig vergelijkbaar zijn, geven zij wel een indicatie dat de proliferatie van studierichtingen in het wo zich vooral voordeed in de loop van de jaren tachtig. De bekostiging per studierichting (in het bijzonder de zogeheten 'nullast' van het oude 'Plaatsen Geld Model' ²¹) in het wo lijkt hierbij een belangrijke rol te hebben gespeeld.

Het aantal studierichtingen in het hbo is op basis van het CROHO even groot als in het wo: 310 afzonderlijke studierichtingen. Historische cijfers die vergelijkbaar zijn met de lijst in de bijlage zijn niet voorhanden. Op basis van eigen tellingen (exclusief de tweede-fase opleidingen) komt het CBS op een totaal van 223 hbo-studierichtingen voor het studiejaar 1991/1992. Dit cijfer kan wel in historisch perspectief geplaatst worden; in 1970 konden volgens deze methode 167 studierichtingen in het hbo worden onderscheiden en 203 in 1980.

Op basis van deze tentatieve vergelijkingen kan gesteld worden dat het hbo traditioneel een groter aantal afzonderlijke studierichtingen telde dan het wo, maar op dit punt een veel geringere groei heeft doorgemaakt. In enkele sectoren van het hbo is bewust gestreefd naar enige reductie van het aantal studierichtingen. Het wo lijkt het hbo inmiddels te hebben ingehaald waar het gaat om het aantal onderscheiden specialismen waarin studenten kunnen worden opgeleid. Dit is eens te meer opmerkelijk daar hbo-opleidingen zich per definitie richten op specifieke beroepsdeelmarkten, waarvan de verscheidenheid sterk is toegenomen. Het wo kent daarentegen de expliciete opdracht van 'samenhang der wetenschap'.

Afsluitend kan gesteld worden dat de massificatie van het hoger onderwijs zich vooral heeft vertaald in grote instellingen met een breed scala aan afzonderlijke opleidingen. De student/personeel-verhoudingen blijken echter nauwelijks te zijn gewijzigd. Voorzover massificatie van het bestel een probleem vormt, lijkt dit dan ook voornamelijk van organisatorische aard.

20] De uitspraak is ontleend aan: A.M.L. van Wieringen, J. van Ravens, P.R. Storm en M.N.M. Wellink, *Het aangeharkte hbo, veranderingen in het aanbod van programma's in het hoger beroepsonderwijs*, Hogeschool van Amsterdam, januari, 1993 (blz. 11), maar geldt evenzeer voor het wo.

21] Zie bijv. C.A. Hazew, 'Model-bekostiging van het hoger onderwijs', *Openbare Uitgaven*, 1990, 22e jaargang nr. 4, blz. 165-177.

3.2.7 Conclusies

De massificatie heeft het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs voor opgaven gesteld waarvoor binnen de bestaande onderwijsstructuren naar oplossingen werd gezocht. De bestaande categoriale structuur van sectoren, faculteiten en studierichtingen werd niet doorbroken, maar juist verder gearticuleerd. Inspelen op de uiteenlopende wensen, capaciteiten en kennisniveaus van een sterk vergrote studenteninstroom leidde tot proliferatie van studierichtingen en specialismen, zonder dat een koppeling werd gelegd met bijvoorbeeld een veranderende arbeidsmarkt (zie par. 3.3). Het laat zich aanzien dat deze ontwikkeling de keuzeproblematiek van aankomende studenten aanmerkelijk heeft vergroot en dat bovendien de kans op 'foutieve' keuzen er alleen maar door is toegenomen. Het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs laat ondanks de proliferatie van studierichtingen relatief weinig ruimte om ook op de pluriformiteit in capaciteiten en kennisniveaus in te spelen.

Een tweede antwoord op de vergrote instroom is het schaalvergrotingsbeleid geweest: schaalvergroting van instellingen als antwoord op massificatie; een schaalvergroting die overigens ook ontstond door een beleid gericht op het samenvoegen van organisatorische eenheden. Deze schaalvergroting is echter gepaard gegaan met hiërarchisering in de organisatie en bureaucratisering, zodat steeds anoniemere instellingen ontstonden waarin de wederzijdse betrokkenheid van studenten en docenten onder grote druk is komen te staan. Ten derde blijkt dat een categoriaal onderwijsstelsel, waarin de verschillende categorieën niet slechts naast elkaar staan maar bovendien met een verschil in niveau en prestige worden geassocieerd, een sterke prikkel inhoudt om uiteindelijk ook het hoogste niveau te doorlopen.

3.3 Onderwijs en arbeidsmarkt

3.3.1 Algemeen

Een tegenwoordig steeds terugkerend punt van discussie met betrekking tot het stelsel van hoger onderwijs is de tekortschietende afstemming op de arbeidsmarkt. Deze afstemmingskwestie is op het niveau van het hoger onderwijs een tamelijk nieuw fenomeen. Tot ver in de jaren zeventig gold het volgen van enige vorm van hoger onderwijs immers als een garantie voor het vinden van een baan. De expanderende quartaire sector en de opkomst van een diensteneconomie zorgden voor een flinke vraag. Ook in de tertiaire sector zat dus voor veel opleidingen voldoende perspectief. Pas in de jaren tachtig kwam daar een einde aan. Vanuit verschillende studierichtingen bleek het voor afgestudeerden moeilijk om een plaats op de arbeidsmarkt te vinden. Dat heeft ertoe geleid dat instellingen van hoger onderwijs zich uiteindelijk wel moesten gaan beraden op de arbeidsmarktkansen van hun studenten. Zij deden dat bepaald niet altijd van harte en nog steeds komt het voor dat instellingen zich aan het arbeidsmarktlot van hun afgestudeerden niet veel gelegen laten liggen. Maar over het algemeen kan worden vastgesteld dat vanaf het midden van de jaren tachtig de afstemming op de arbeidsmarkt als serieus probleem voor het hoger onderwijs is geaccepteerd. De acceptatie van het probleem betekent echter nog niet dat er een adequaat antwoord op is gevonden.

Het centrale thema van deze paragraaf vormt de wijze waarop de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt wordt gezien. Dit thema kan ruwweg in tweeën worden gedeeld. Het eerste deel richt zich op de vraag of de arbeidsmarkt in staat is de grote stroom hoger opgeleiden te absorberen. Overscholing en verdringing zijn de kernbegrippen waar het in dit deel van de afstemmingsdiscussie om draait. Omdat het gaat om het niveau van de aansluiting, zou in dit verband van 'verticale afstemming' gesproken kunnen worden. De verticale afstemming onderscheidt zich van de 'horizontale afstemming'. Dan gaat het niet meer om het niveau maar om de richting van de aansluiting: in

hoeverre sluiten opleidingen aan op specifieke beroepen en functies. In de paragrafen 3.3.2 en 3.3.3 zullen respectievelijk de verticale en de horizontale aspecten van de aansluitingsdiscussie nader worden beschouwd. In paragraaf 3.3.4 wordt apart aandacht geschonken aan de technische en bèta-wetenschappelijke opleidingen en hun positie op de arbeidsmarkt. Omdat de aansluitingsdiscussie over het algemeen wordt gevoerd in een statische context wordt in paragraaf 3.3.5 de dynamiek van de arbeidsmarkt en de vraag naar hoger opgeleiden op de langere termijn in ogenschouw genomen. Paragraaf 3.3.6 inventariseert de consequenties van de geschetste ontwikkelingen voor de taakstelling van het hoger onderwijs.

3.3.2 Verticale aansluiting

De begrippen overscholing en verdringing hebben een normatieve lading. Ze bergen de suggestie in zich dat aan de stijging van het gemiddelde onderwijspeil van de bevolking een halt moet worden toegeroepen. Ze impliceren twijfel aan de zin van massale hoeveelheden hoger opgeleiden; een twijfel die zijn uitwerking op de macro-economische inspanning voor het hoger onderwijs niet kan missen. De vraag is of die twijfel terecht is.

Met 'overscholing' wordt het verschijnsel aangeduid dat relatief hoog opgeleide mensen in beroepen terecht komen waarvoor objectief gezien een lager opleidingsniveau zou volstaan. Er zijn inmiddels veel studies verricht die aangeven dat het aandeel van de werkende beroepsbevolking dat een baan vervult op een lager niveau dan de genoten opleiding zou doen verwachten, is toegenomen. Tegelijkertijd is het aandeel werkenden dat een functie vervult boven het genoten opleidingsniveau afgenomen. Het aandeel werkenden met een baan die qua niveau goed aansluit op het onderwijsniveau blijft min of meer constant ²².

Een niet noodzakelijk maar wel voor de hand liggend gevolg van overscholing kan verdringing zijn: indien mensen een functie uitoefenen die beneden hun opleidingsniveau ligt, kunnen zij verhinderen dat een ander, met wellicht precies het voor de functie vereiste opleidingsniveau, de betreffende functie vervult. Teulings spreekt van verdringing als een opleiding die op een krappe arbeidsmarkt nog voldoende is voor het verkrijgen van een bepaalde baan, dit op een ruime arbeidsmarkt niet meer is ²³.

De mate waarin overscholing en verdringing worden waargenomen, is sterk afhankelijk van de gehanteerde definitie van het referentiepunt: het vereiste opleidingsniveau voor de betreffende functie. In de praktijk worden twee definities naast elkaar gebruikt. De eerste gaat er van uit dat het vereiste kwalificatieniveau voor een functie op functie-inhoudelijke gronden kan worden vastgesteld, onafhankelijk van de opleiding van degene die de functie uitoefent. Het vereiste niveau wordt vervolgens vergeleken met de opleidingsniveaus van de werkenden in de betreffende banen. Een variant op deze vorm wordt verkregen door werknemers rechtstreeks te vragen welk opleidingsniveau vereist is voor de baan die ze vervullen, en dit te vergelijken met het feitelijk behaalde onderwijsniveau. De tweede methode gaat er van uit dat het vereiste opleidingsniveau voor een functie gelijk is aan het gemiddelde van de opleidingsniveaus van de werknemers die in die functie werkzaam zijn ²⁴. Bij deze tweede methode wordt per definitie een zekere mate van overscholing (en ongeveer evenveel onderscholing) gevonden; de hoeveelheid is volledig afhankelijk van de gehanteerde indeling in opleidingsniveaus en van de - arbitraire

22] W. Groot, *Scholing, arbeidsmarkt en economische ontwikkeling; een overzicht*; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, februari 1991.

23] C.N. Teulings, *Conjunctuur en kwalificatie*; proefschrift, UvA, 1990.

24] Zie bijv. W. Groot, op. cit.

grens waarboven van overscholing wordt gesproken. Indien men het fenomeen van overscholing wil hanteren in een debat over het (hoger) onderwijsbeleid lijkt deze tweede methode niet geschikt.

Uit het overzicht van Groot blijkt dat het percentage overschoolden dat met de eerste methode wordt gemeten, sterk uiteen kan lopen: voor de VS noteerde hij uit verschillende studies percentages die uiteen lopen van 11 tot 42 procent van de totale beroepsbevolking. Voor Nederland noemt hij slechts een studie van Hartog, waarin 25 procent van de beroepsbevolking als overschoold wordt bestempeld. Daarnaast is er een studie van Gelderblom (e.a.) die op basis van het OSA-arbeidsaanbod-panel uitkomt op een overscholingspercentage van 12²⁵. In deze OSA-enquête wordt mensen gevraagd of zij aansluitingsproblemen ervaren en zo ja, van welke aard deze zijn. Hoger opgeleiden geven in de OSA-enquête vaker dan lager opgeleiden aan te veel opleiding genoten te hebben. Dit geldt voor 16 procent van de hbo-ers en voor 19 procent van de wo-opgeleiden.

Een meer gedetailleerd, zij het enigszins gedateerd beeld over mogelijke overscholing en onderbenutting op de arbeidsmarkt kan worden ontleend aan de studie die Huijgen voor de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek (OSA) verrichte²⁶. Huijgen gebruikt AKT-gegevens voor de beschrijving van kwalitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, reden waarom de beschrijving slechts tot 1985 reikt²⁷. In deze studie neemt Huijgen een algehele stijging van het functieniveau in de periode 1977-1985 op de arbeidsmarkt waar. In dezelfde periode stijgt het opleidingsniveau van de beroepsbevolking echter sneller dan het functieniveau.

Tabel 3.11 geeft een beeld van de ontwikkelingen in de beschouwde periode. Twee zaken vallen op. De algemene ontwikkeling die de tabel aangeeft, is dat het gemiddeld opleidingsniveau binnen elk functieniveau is gestegen; het aandeel hoger opgeleiden neemt toe ten koste van de lager opgeleiden. Daarnaast echter valt op dat wo-ers hun marktaandeel verliezen in de hoogste functiecategorie (van 47,3 naar 44,0%); zij zijn ingehaald door de hbo-ers. Op het één na hoogste niveau leveren wo-ers en hbo-ers samen hun marktaandeel in aan het mbo. Deze ontwikkeling is des te opmerkelijker gezien de sterke groei van het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking.

Met Huijgen zouden we de toename van het aandeel hoger opgeleiden in lagere functieniveaus kunnen beschouwen als een teken van overscholing. Salverda wijst op de mogelijkheid dat in de cijfers van Huijgen ook sprake is van een 'inhaaleffect'; voorheen kan sprake zijn geweest van een tekort aan hoger opgeleiden dat met de stijging van het aanbod is opgevuld²⁸. De terugloop in hun marktaandeel op de hogere functieniveaus wijst echter nog op een ander fenomeen: scherpere concurrentie op de arbeidsmarkt waardoor de kwaliteiten zwaarder zijn gaan tellen en titels aan belang inboetten. In dit verband zou zelfs van 'overdiplomering' kunnen worden gesproken. Hier moet echter bij worden aangetekend dat tabel 3.11 abstraheert van studierichtingen. Sommige studierichtingen kunnen wel degelijk overschotten te zien geven, waardoor afgestudeerden gedwongen worden om hetzij uit te wijken naar een beroepensector waarvoor de genoten opleiding niet werkelijk was bedoeld, hetzij genoegen te nemen met een baan op een lager niveau. De over-

25] A. Gelderblom, N.B.J.G. 't Hoen en J. de Koning, *Wat wordt men wijzer van Onderwijs?*; OSA W-119, juni 1994.

26] F. Huijgen, *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel III*; OSA, V-33, juli 1989.

27] Als gevolg van de overgang van de Arbeidskrachten telling (AKT) naar de Enquête Beroepsbevolking (EBB) en de introductie van een geheel herziene beroepenclassificatie per 1992, is het niet meer mogelijk een integraal beeld van de ontwikkeling van functieniveaus na 1985 te schetsen. Een nieuwe tijdreeks zou kunnen aanvangen in 1990. Het aantal waarnemingen sindsdien is echter te gering om daaraan nu reeds conclusies te verbinden.

28] W. Salverda, *Verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt*, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*; 1990/2, blz. 4-21.

Tabel 3.11 Bevolking in loondienst naar opleidingsniveau en functieniveau, 1977 en 1985 in procent

Functieniveau:	1	2	3	4	5	6	7
	1977, %						
Opleidingsniveau:							
BO	71.3	43.2	29.7	20.0	10.6	4.8	2.3
MAVO/lbo	25.2	43.0	41.9	50.4	25.1	13.0	3.7
havo/vwo/mbo	3.4	12.4	26.0	25.7	47.4	20.6	8.9
hbo	.2	1.4	2.0	3.7	15.8	47.3	37.8
wo	.0	.1	.4	.2	1.1	14.4	47.3
Totaal	100	100	100	100	100	100	100
Functieniveau:							
BO	42.6	25.7	12.1	6.8	3.1	2.5	.2
MAVO/lbo	42.7	45.6	33.7	29.7	11.6	7.0	1.4
havo/vwo/mbo	14.0	27.2	47.7	55.5	54.1	31.5	6.9
hbo	.5	1.3	5.8	7.2	28.4	44.4	47.5
wo	.1	.2	.8	.7	2.7	14.6	44.0
Totaal	100	100	100	100	100	100	100

Bron: F. Huijgen, *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel III, OSA, V-33, juli 1989, blz. 43,*

scholing waarvan men in dit geval zou kunnen spreken, is dan echter een gevolg van te vroegtijdige of foutieve (niet markt-conforme) specialisering voor te grote aantallen, en is bepaald niet het bewijs van een teruglopende behoefte aan hoger opgeleiden. Overscholing is dan een gevolg van de proliferatie van studierichtingen.

Dat hbo-ers en wo-ers in toenemende mate concurrenten van elkaar zijn, kan ook worden afgeleid uit een recente analyse van het abonneebestand van het weekblad *Intermediair* door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen²⁹. Hoewel het een enigszins selectieve steekproef vormt van de totale populatie van hoger opgeleiden in Nederland, is het met een totale omvang van 150.000 (ongeveer 13% van alle hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt) wel een zeer uitgebreid bestand³⁰. De lezers van *Intermediair* vullen ieder jaar een enquête in over hun opleidingsachtergrond en huidige en vroegere functies. De belangrijkste conclusie van het onderzoek bestaat hierin dat in de praktijk nauwelijks specifieke wo- of hbo-beroepen zijn te onderscheiden. Slechts een derde van de in totaal 115 onderscheiden functies wordt voor meer dan 70 procent door wo-ers of hbo-ers bezet. Functies die wel door hbo-ers en niet door wo-ers kunnen worden vervuld, komen veel minder voor dan functies die alleen door wo-ers kunnen worden vervuld; wo-ers zijn vaker concurrent van hbo-ers dan andersom.

In de discussie over aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt gaat veel aandacht uit naar banen die schoolverlaters bezetten. Tabel 3.12 geeft voor afgestudeerden van het hbo aan in hoeverre het niveau van de functie anderhalf jaar na afronding van de studie aansluit bij de gevolgde opleiding. De data zijn afkomstig uit de hbo-monitor, een enquête onder circa 20.000 afgestudeerde hbo-ers³¹. Van de hbo-ers in de enquête die hun opleiding in voltijd

29] I.M.T. Coppens, H.G. Voorneveld, *Hoger opgeleiden op de Arbeidsmarkt*; Zoetermeer, april 1994.

30] Het bestand bevat een sterke oververtegenwoordiging van jongeren en bevat een aantal studierichtingen niet; de sectoren taal en cultuur en gezondheid van hbo en wo, de sector onderwijs van het hbo en enkele richtingen uit de sector gedrag en maatschappij zijn niet vertegenwoordigd.

31] Hbo-Raad, *Hbo-Monitor, De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs 1992*; Den Haag, september 1993.

doorliepen, zegt 20 procent op een lagere functie te zitten, terwijl bij 4 procent de functie-eis hoger ligt dan hbo-niveau. Bij de deeltijd-opgeleiden is de spreiding groter, hetgeen te maken heeft met het feit dat veel van hen reeds tijdens de opleiding een baan hebben en met de verschillende motieven die hieruit kunnen voortvloeien voor het volgen van de opleiding. Enerzijds zullen zij de opleiding volgen om hogerop te komen. Anderzijds volgen zij juist een opleiding om hun kennis meer overeen te laten stemmen met de functie die ze uitoefenen.

Tabel 3.12 Werkende hbo-ers naar minimaal vereist opleidingsniveau voor hun huidige functie

	Opleiding in:	
	voltijd	deeltijd
	%	
lager dan hbo	20	26
hbo	75	67
hoger dan hbo	4	8

Bron: HBO-Raad, *Hbo-monitor, De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroeps-
onderwijs 1992*; Den Haag, september 1993.

Deze onderzoeken suggereren dat aanzienlijke hoeveelheden hoger opgeleiden in functies werkzaam zijn die niet in strikte zin aansluiten bij hun opleidingsniveau. Op basis hiervan kan echter niet worden geconcludeerd dat de betreffende hoger opgeleiden feitelijk te hoog zijn opgeleid. De metingen van overscholing betreffen steeds een momentopname. Indien men wil vaststellen of feitelijk sprake is van een teveel aan scholingsinspanning, dient men werkenden te volgen in hun arbeidsloopbaan. Werkenden die op enig moment als overschoold worden bestempeld kunnen immers op een later tijdstip wel een bij hun opleiding aansluitend functieniveau bereiken. Op dat moment kunnen tevens weer nieuwe gevallen van overscholing in lagere functieniveaus worden waargenomen. Op die wijze kunnen dergelijke momentopnamen wijzen op een permanent voorkomen van overscholing, terwijl voor individuele werkenden daarvan geen sprake is. Onderzoek dat zich bezig houdt met de beschrijving van beroepsloopbanen staat echter nog in de kinderschoenen ³².

Een voorzichtige indicatie dat het met een teveel aan scholingsinspanning zo'n vaart niet loopt kan worden ontleend aan onderzoek dat het (financieel) rendement op onderwijs tot onderwerp heeft. Groot concludeert in zijn overzicht op basis van een groot aantal studies dat het rendement van investeringen in onderwijs in de periode 1965-1985 in Nederland aanzienlijk - gemiddeld zo'n 10 procent - en in de tijd opvallend stabiel was ³³. Dat het rendement op onderwijsinvesteringen positief is, lijkt onomstreden. De stabiliteit van het rendement staat echter wel ter discussie, zoals onder meer kan worden opgemaakt uit een onderzoeksproject van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) ³⁴. Het OSA-onderzoek maakt expliciet onderscheid tussen individuele en maatschappelijke rendementen van onderwijs; beide blijken voor de meeste opleidingen positief, maar vallen beduidend lager uit dan de rendementen die in andere studies worden gevonden. Of het hier de bevestiging betreft van een dalende trend in onderwijsrendement of dat het hier gaat om tijdelijke onevenwichtigheden is onduidelijk. Hartog, Oosterbeek en Teulings bevestigen in een recente studie het beeld van onenigheid in wetenschappelijke kring omtrent de precieze ontwikkeling van het rendement

32] Zie bijv. A.C. Glebbeek, *Perspectieven op loopbanen*; dissertatie, Rijks Universiteit Groningen, juni 1993.

33] Groot, op cit.

34] OSA, *Rendement van opleiding en allocatie van arbeid*; 's-Gravenhage, mei 1994.

op onderwijsinvesteringen: zij vinden een dalende trend in de periode 1962-1985 en een stabilisatie in de jaren daarna ³⁵.

Een volgende aanwijzing dat de problematiek van overscholing, zoals de hiervoor gepresenteerde cijfers die suggereren, enige nuance verdient, kan worden afgeleid uit onderzoek dat het rendement op jaren overscholing berekent. Hoewel het rendement op jaren scholing die strikt genomen niet vereist waren voor de functie lager ligt dan het rendement op vereiste scholingsjaren, blijkt ook dit rendement positief ³⁶. Oosterbeek berekent een rendement per scholingsjaar van 7,1 procent tegen een rendement per jaar overscholing van 5,7 procent ³⁷.

Daarnaast kan nog worden gewezen op het feit dat overscholing tot op zekere hoogte een artefact is van de titels die studenten aan het eind van hun opleiding verwerven; de 22-jarige die zojuist is afgestudeerd in 'management van de gezondheidszorg' is welhaast per definitie overschoold in zijn eerste baan. Hetzelfde geldt voor psychologen, vliegtuigbouwers, en dergelijke. En wat in dit verband te denken van de vrijetijdsdeskundige?

Waar overscholing lastig traceerbaar is, geldt dit in versterkte mate voor verdringing. De cijfers uit het onderzoek van Huijgen (tabel 3.11), tezamen met de sterk gestegen werkloosheidspercentages voor lagere opleidingsniveaus, suggereren een proces van verdringing. Salverda komt op basis van een iets andere definitie tot dezelfde conclusie ³⁸. Ook Teulings vindt in zijn onderzoek aanwijzingen voor verdringing ³⁹. Van der Meer komt in zijn proefschrift tot de conclusie dat de effecten van verdringing worden overschat, met name omdat de stijging van het opleidingsniveau ook een positief effect heeft op de produktiviteit ⁴⁰. Met andere woorden: in de verdringingsdiscussie wordt niet gecorrigeerd voor de positieve effecten - bijvoorbeeld voor de internationale concurrentiepositie - van hogere opleidingsniveaus. Het alternatief voor verdringing zou in dit licht minder werkgelegenheid kunnen zijn.

Deze paragraaf begon met de opmerking dat 'overscholing' en 'verdringing' normatief geladen begrippen zijn die twijfel oproepen over het nut van omvangrijke collectieve investeringen in (hoger) onderwijs. Op basis van het onderzoek op dit terrein lijkt dergelijke twijfel voorbarig. In elk geval is er geen voldoende basis om te concluderen dat de scholingsinspanning in Nederland te groot zou zijn. Dat laat onverlet dat de scholingsinspanning beter gericht zou kunnen worden; hierop wordt in de volgende sub-paragraaf nader ingegaan.

3.3.3 Horizontale aansluiting

Hiervoor werd duidelijk dat hoger opgeleiden op uiteenlopende functieniveaus terecht komen. De vraag die vervolgens rijst, is of binnen functieniveaus hoger opgeleiden ook in toenemende mate buiten hun eigen vakgebied werkzaam zijn. Borghans heeft voor de jaren 1947 tot 1985 de spreiding van universitaire opleidingsclusters over beroepenclusters bekeken ⁴¹. De clustering is daarbij zo veel mogelijk in de tijd constant gehouden. Voor 9 van de 12 opleidingsclusters die hij onderscheidt, is de spreiding over de beroepenclusters toegenomen. Dit zou er op wijzen dat universitair opgeleiden inderdaad vaker

35] J. Hartog, H. Oosterbeek en C. Teulings, 'Age, wages and education in The Netherlands', *Labour Market in an Ageing Europe*; door P. Johnson and K.F. Zimmerman (red.), Cambridge University Press, 1993, blz. 182-215.

36] H. Oosterbeek, *Essays on human capital theory*; dissertatie, Universiteit van Amsterdam, januari 1992.

37] Oosterbeek, *ibid.*, blz. 131.

38] Salverda, op cit.

39] Teulings, op cit.

40] P. van der Meer, *Verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt*; dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen, 1993.

41] L. Borghans, *A histo-topographic map of the Dutch university studies*; ROA, juni 1992.

buiten hun eigen discipline werkzaam zijn. Onduidelijk is echter hoe robuust de clustering van Borghans is voor de verschuivingen, zowel wat betreft studierichtingen als wat betreft beroepen. In het navolgende wordt de aandacht geconcentreerd op de aansluiting van individuele hogere opleidingen op de arbeidsmarkt. Gezien hun belang zal aan de technische richtingen apart aandacht worden geschonken in paragraaf 3.2.4.

Aansluiting hbo-arbeidsmarkt

Sinds 1991 wordt door de HBO-Raad onderzoek verricht onder afgestudeerden van de hogescholen. Het betreft een enquête onder circa 20.000 afgestudeerden, die gemiddeld anderhalf jaar na het voltooien van de opleiding worden ondervraagd. De resultaten hebben betrekking op 50 hogescholen. Deze hbo-monitor heeft als voornaamste doel informatie te vergaren voor de hogescholen zelf over de arbeidsmarktpositie van hun afgestudeerden. Zij kunnen op deze wijze in hun opleidingsbeleid profiteren van wat er in de praktijk met de gedoeerde kennis en vaardigheden gebeurt. Deze informatie per instelling is vertrouwelijk, zodat studenten noch het afnemersveld bij hun keuzes gebruik kunnen maken van deze informatie⁴². Hier zullen we ons beperken tot de openbare landelijke rapportage van de hbo-monitor⁴³.

De hbo-afgestudeerden die de arbeidsmarkt betreden, blijken na de voltooiing van hun opleiding in ruime mate de markt te verkennen. Dat wil zeggen dat zij relatief vaak van baan en/of functie veranderen. Anderhalf jaar na afronding van de studie is meer dan de helft tenminste één keer van baan gewisseld en heeft ruim een kwart tenminste twee baanwisselingen achter de rug. Voor deeltijders liggen deze cijfers lager. Baanmobiliteit komt vaker voor bij opleidingen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie. Zo heeft 28 procent van de afgestudeerden uit het kunstonderwijs na anderhalf jaar al vier of meer banen gehad. Afgestudeerden in de techniek zijn het meest honkvast: 61 procent werkt dan nog in zijn/haar eerste baan, terwijl slechts 4 procent vier of meer banen heeft gehad. De baanwisselingen gaan veelal gepaard met een verandering van functie, al komt 'functie-hoppen' (vier functies of meer) half zo vaak voor als 'baan-hoppen'. Bijna 20 procent van de geënquêteerden is in de maand van waarneming (opnieuw) actief op zoek geweest naar ander werk.

Voor een beoordeling van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt levert de hbo-monitor een aantal typen informatie. Ten eerste gaat het daarbij om de opleidingseisen die voor de huidige functie gelden. Ten tweede betreft het de inhoudelijke aansluiting zoals die door de respondenten gepercipieerd wordt. Het gaat dan in het bijzonder om de vraag welke kennis en vaardigheden de deelnemers aan de enquête graag in hun opleiding meer benadrukt hadden willen zien. Ten derde geeft de hbo-monitor inzicht in de kennis en vaardigheden die de pas afgestudeerden van belang achten voor het uitoefenen van hun huidige functie. Hierbij dient bedacht te worden dat het gaat om informatie over aansluiting op de korte termijn. Van afgestudeerden die anderhalf jaar na het behalen van het diploma worden ondervraagd, kan niet worden verwacht dat zij inzicht hebben in de mate waarin zij in een baan die zij tien jaar na dato zullen uitoefenen nog voort kunnen bouwen op de kennis en vaardigheden opgedaan tijdens de opleiding.

Tabel 3.13 geeft inzicht in de mate waarin de studierichting van de deelnemende hbo-ers aansluit bij de functie-vereisten. De eigen specialisatie blijkt voor 30 procent het unieke toegangsbewijs voor de huidige functie. Meer dan

42] Het initiatief voor de 'monitor' ligt bij de instellingen zelf. Zij hebben dientengevolge ook het publikatierecht.

43] HBO-Raad, *Hbo-Monitor, De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs 1992*; Den Haag, september 1993.

de helft van de hbo-ers geeft aan dat het eigen vakgebied weliswaar vereist werd, maar dat de eigen specialisatie niet noodzakelijk was voor deze functie. Van de voltijd-opgeleiden geeft 16 procent aan dat geen of een andere richting vereist waren voor hun baan. De deeltijd-opgeleiden geven een min of meer vergelijkbaar beeld. De eigen specialisatie blijkt het meeste gewicht te hebben voor de hoger pedagogisch opgeleiden. Ook hier echter blijkt 15 procent in banen terecht te komen waarvoor geen, of een andere richting werd gevraagd.

Tabel 3.13 Werkende hbo-ers naar vereiste studierichting voor hun huidige baan

vereiste richting:	Opleiding in:	
	voltijd	deeltijd
	%	
geen	12	10
andere	4	5
eigen/verwante	54	57
uitsluitend eigen	30	27

Bron: HBO-Raad, *Hbo-Monitor, De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroeps-
onderwijs 1992*; Den Haag, september 1993, blz. 73.

De afgestudeerden werd ook gevraagd welke kennis, vaardigheden en persoonlijke eigenschappen zij van belang achten voor het uitoefenen van hun huidige functie. Uit de antwoorden ontstaat het beeld dat vooral eigenschappen als zelfstandigheid, initiatief, zorgvuldigheid en flexibiliteit van belang zijn. Pas daarna komt algemene vaktheoretische kennis. Per vakgebied lopen deze oordelen niet zeer uiteen. Wel valt op dat deeltijd-opgeleiden de vakinhoudelijke aspecten vaak zwaarder laten wegen dan de ondervraagden met een voltijd-opleiding. Het ligt voor de hand dat dit te maken heeft met de uiteenlopende motivatie van voltijd- en deeltijdstudenten.

Een andere ingang om inzicht te krijgen in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor hbo-ers is de mate waarin zij zelf menen behoefte te hebben aan bijscholing. Terwijl houdingsaspecten voor het uitoefenen van de functie het belangrijkste werden geacht, scoren deze niet hoog waar het om bijscholing gaat. De hbo-monitor geeft aan dat deze antwoorden beïnvloed worden door bestaand cursusaanbod; men gaat nu eenmaal sneller een vakspecialistische cursus volgen dan een cursus zelfstandigheid of stressbestendigheid. Het meest genoemd wordt bijscholing op het gebied van specialistische vakkennis (54%), vakspecifieke methoden en technieken (41%) en kennis van computerprogrammatuur en informatica (36%).

Hoewel het hbo tot taak heeft studenten voor te bereiden op de uitoefening van een beroep, blijken veel hbo-ers kort na hun afstuderen verdere cursussen voor de uitoefening van hun functie te volgen. Van de werkende hbo-ers heeft 38 procent sinds het afstuderen anderhalf jaar eerder een cursus gevolgd. Voor hoger technisch opgeleiden is dit 46 procent. Werkende afgestudeerden van het kunstonderwijs en het sociaal-agogisch onderwijs hebben in verhouding minder vaak een cursus gevolgd: 24 procent.

Daarnaast gaven de afgestudeerden aan welke aspecten naar hun mening meer aandacht zouden moeten krijgen in de opleiding teneinde de aansluiting op de arbeidsmarkt te verbeteren. Er blijkt tussen de verschillende opleidingsrichtingen nogal wat variatie te bestaan in de suggesties die de ex-studenten doen. Tabel 3.14 geeft een overzicht van de meest genoemde aspecten die voor extra aandacht in aanmerking zouden komen. De spreiding over de afzonderlijke hogescholen wordt in de hbo-monitor niet weergegeven.

Tabel 3.14 Percentage werkende afgestudeerden hbo-voltijd dat vindt dat tijdens de opleiding meer aandacht moet worden besteed aan:

hpo	%	hsao	%
wettelijke regelingen	52	schriftelijke presentatie	54
arbeidsrecht, -voorwaarden	52	mondelijke presentatie	54
kennis van informatica	49	specialistische vakkennis	50
mondelijke presentatie	49	stressbestendigheid	49
stressbestendigheid	47	vaktechnische methoden	44
hto		kuo	
mondelijke presentatie	52	wettelijke regelingen	61
plannen en coördineren	47	kennis financieringsbronnen	58
originaliteit, creativiteit	42	arbeidsrecht, -voorwaarden	53
toepassen theorie	42	mondelijke presentatie	50
recente ontwikkelingen	41	plannen en coördineren	49
heo		totaal	
mondelijke presentatie	48	mondelijke presentatie	49
toepassen theorie	43	toepassen theorie	43
originaliteit, creativiteit	41	schriftelijke presentatie	38
contacten met derden	39	originaliteit, creativiteit	37
plannen en coördineren	38	kennis van informatica	37
hgzo			
specialistische vakkennis	48		
toepassen theorie	44		
wettelijke regelingen	42		
vaktechnische methoden	38		
arbeidsrecht- voorwaarden	38		
pedagogiek, didactiek	38		

Bron: HBO-Raad, *Hbo-Monitor, De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroeps- onderwijs 1992*; Den Haag, september 1993, blz. 93.

Bij bijna alle richtingen wordt meer aandacht gevraagd voor mondelinge uitdrukkingsvaardigheid. Daarna vragen in het technisch en economisch onderwijs vooral de aspecten originaliteit, creativiteit, plannen en coördineren extra aandacht. In het gezondheidszorgonderwijs en het sociaal-agogisch onderwijs zijn het juist vakinhoudelijke aspecten die de studenten extra benadrukt zouden willen zien. Opvallend is verder de vraag naar meer aandacht voor wettelijke regelingen, arbeidsrecht en arbeidsvoorwaarden bij de richtingen hpo, hgzo en kuo. De oordelen van de hbo-afgestudeerden met een deeltijd-opleiding vertonen geen noemenswaardige afwijkingen van de cijfers voor degen met een voltijd-opleiding, die in tabel 3.14 zijn weergegeven.

De cijfers van de hbo-monitor betreffen oordelen van pas afgestudeerden. Hoewel zij van zeer nabij de relatie tussen hun huidige functioneren en hun opleiding kunnen beoordelen, kan niet zonder meer gesteld worden dat deze oordelen een volledig en juist beeld geven van de sterke en zwakke kanten van hbo-opleidingen. Meer in het bijzonder kan van mensen die één opleiding binnen het stelsel hebben voltooid, moeilijk worden verwacht dat zij inzicht hebben in de mogelijkheden van het onderwijs of in de effecten van het inwisselen van de ene voor een andere cursus of opleiding. Daarnaast zijn de hbo-ers zelf niet de enige 'gebruikers' van het onderwijs. De vraag rijst bijvoorbeeld of

oordelen van werkgevers over de capaciteiten van hbo-ers aansluiten bij de oordelen die de hbo-ers zelf uitspreken. Hierover zijn echter geen onderzoeksgegevens beschikbaar.

Aansluiting wo-arbeidsmarkt

Anders dan bij het hoger beroepsonderwijs kent het wetenschappelijk onderwijs (nog) geen gecoördineerd volginstrument voor zijn afgestudeerden. Wel maken sommige faculteiten zelf studie van de positie die hun afgestudeerden in de maatschappij innemen. Daarbij speelt een rol dat in het wetenschappelijk onderwijs tenminste een deel van de opgeleiden direct met de universiteit in contact blijft, bijvoorbeeld in onderzoekfuncties. Daarnaast hebben faculteiten vaak op enige wijze een binding met de voornaamste afnemers van afgestudeerden, zoals bijvoorbeeld bij een aantal technische opleidingen. Langs deze weg krijgen faculteiten op informele wijze *feedback* van hun afgestudeerden. Het gaat dan om informatie van afnemers waar de opleiding zich primair op richt; over de gebruikswaarde van de opleiding in andere functies en/of beroepen ontstaat op deze wijze geen beeld. Het ontbreken van een 'womonitor' kan als een wezenlijk gemis worden gezien. Dit blijkt onder meer uit de visitatierapporten die de afgelopen jaren voor verschillende studierichtingen onder auspiciën van de VSNU zijn opgesteld; betrouwbare cijfers over de arbeidsmarkt voor bepaalde typen opgeleiden ontbreken vaak geheel en zijn, indien voorhanden, meestal niet onderling vergelijkbaar. Gezien dit gebrek aan gegevens zullen we ons hier beperken tot enkele studierichtingen waarover wel gegevens beschikbaar zijn.

In 1989 werd een onderzoek verricht onder afgestudeerde economen ⁴⁴. De basis voor het onderzoek vormde een enquête onder het abonneebestand van het *Economenblad*, een blad dat alle afgestudeerde Nederlandse economen kunnen krijgen. Van de ruim 2000 deelnemers aan het onderzoek (ongeveer 10% van de in Nederland werkzame economen) geeft meer dan de helft aan dat het hoofdkenmerk van de huidige functie een ander vakgebied betreft dan de eigen specialisatie of afstudeerrichting. Dit geldt ook voor de eerste functie die ze na hun afstuderen vervullen. Tegelijk zeggen de meeste economen (59%) functies te vervullen die alleen door een econoom kunnen worden vervuld. In de studie wordt erop gewezen dat een ouder onderzoek onder economen, uit 1973, een nog veel lager percentage economen in specifiek economische functies te zien gaf (35%) ⁴⁵. Ook economen in niet-specifiek economische functies vinden hun opleiding belangrijk voor de uitoefening van hun huidige baan. Zij verwijzen naar dezelfde soort vakken als gevraagd wordt welke vakken zij in hun functie nog steeds gebruiken. Bovendien geven ook zij in meerderheid aan dat hun opvolger waarschijnlijk weer een econoom zal zijn. Het onderzoek levert een beeld van betrekkelijke tevredenheid met de eigen opleiding. De suggesties die de deelnemers aan de enquête doen voor aanvullingen van het vakkenpakket, wijzen noch in de richting van een verdere specialisering van de economie-opleidingen, noch in de richting van een verbreding van het vakkenpakket. Wel wordt extra nadruk op taalvaardigheden door velen gesuggereerd, maar dan niet als doel op zich, maar veeleer in relatie tot de inhoud van het vak en de uitoefening van functies op economisch terrein.

Meer recent is een onderzoek uitgevoerd naar de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor letterenstudenten en voor studenten met een opleiding in de sociale wetenschap ⁴⁶. Directe aanleiding voor het onderzoek is de in ver-

44] B. Wilbrink, *Arbeidsmarkt en curriculum economie*; SCO-rapport 198, Amsterdam, augustus 1989.

45] F. Nicolas, *Functies en carrièrepatronen van economen*; Instituut voor Arbeidsvraagstukken, Tilburg, 1973, geciteerd in: Wilbrink, op. cit.

46] Y.K.M. Kops en G.W.M. Ramaekers, *De arbeidsinpassing van afgestudeerden van de letterenstudies en de sociale wetenschappen*; Maastricht/Utrecht, 1994.

houding lange tijd die afgestudeerden van deze richtingen moeten zoeken, alvorens zij een eerste werkkring hebben gevonden. De studie van Kops en Ramaekers inventariseert de onderzoeken die de faculteiten zelf hebben opgezet om hun afstudeerders te volgen en de activiteiten die zij ontplooiën om de arbeidsinpassing te bevorderen. Daarbij vallen twee dingen op.

Ten eerste dat de instellingen, afgezien van de resultaten van een aantal ad hoc-studies onder afgestudeerden, nauwelijks inzicht hebben in de arbeidsmarkt van hun afgestudeerden. Gelukkig wordt recentelijk - mede onder druk van de onderwijsvisities van de VSNU - meer aandacht gegeven aan onderzoek onder afgestudeerden. Een voorbeeld van dergelijk onderzoek vormt het 'volgsysteem afgestudeerden' van de faculteit sociale wetenschappen van de Rijksuniversiteit Utrecht. Vanaf de start in 1992 moet dit volgsysteem een jaarlijkse rapportage opleveren⁴⁷. Op basis van de vele partiële studies die Kops en Ramaekers bespreken, trekken zij de algemene conclusie dat de meeste afgestudeerde sociale wetenschappers terecht komen in de voor deze groep gebruikelijke beroepen. Daarnaast echter komen veel afgestudeerden niet terecht in banen die specifiek de genoten opleiding vereisen; zij moeten concurreren met afgestudeerden in andere richtingen binnen de sociale wetenschappen en met afgestudeerden van andere academische studies.

Ten tweede hebben de instellingen, veelal niet gehinderd door enige empirische onderbouwing, veel energie gestoken in het ontwikkelen van nieuwe veldgerichte curricula. Zo is bij de letterenfaculteiten een veelheid aan generalistische opleidingen gegroeid die afgestudeerden uitzicht op een baan in het bedrijfsleven zouden moeten bieden. Deze inspanningen lijken zich echter niet te vertalen in betere arbeidsmarktkansen. In een landelijke enquête onder afgestudeerden van letterenfaculteiten geeft bijna de helft van de ondervraagden aan een functie te vervullen waarvoor geen academische opleiding wordt vereist. Slechts 17 procent van de ondervraagden heeft een baan waarvoor de eigen specialisatie werd gevraagd⁴⁸.

3.3.4 De arbeidsmarkt voor technische en bèta-wetenschappelijke opleidingen

Van vele kanten wordt er op gewezen dat Nederland achterop raakt op het gebied van techniek en bèta-wetenschappen. Zo wordt in Elsevier onder de titel 'Een dom landje' het afglijden van Nederland naar de technische middelmaat aan de kaak gesteld⁴⁹. Het artikel geeft goed weer in welke termen over de rol van techniek gedacht wordt: technisch vernuft is de motor van economische groei en welvaart. En juist op dit punt scoort Nederland steeds slechter: R&D-investeringen van zowel overheid als private bedrijven liggen op een relatief laag peil en tonen een dalend verloop. Bovendien telt Nederland in verhouding weinig ingenieurs en de komende jaren worden dat er alleen maar minder. Recentelijk valt bovendien een ontwikkeling waar te nemen dat grote bedrijven niet alleen hun productie-afdelingen naar landen met lage lonen verplaatsen, maar dit ook doen met meer hoogwaardige arbeid. Als voorbeeld kan een chips-laboratorium met 1500 medewerkers dienen dat Philips in het Verre Oosten heeft neergezet⁵⁰.

Het is niet voor het eerst dat de noodklok wordt geluid over de mate waarin Nederlanders techniek-minded zijn. In 1979 waarschuwde de 'Innovatienota' voor de achteruitgang van Nederland op het gebied van techniek. De discussie werd recent nieuw leven ingeblazen door de minister van Economische Zaken; de nota 'Concurreren met kennis' schetst de zorgen die de minister heeft over de techniek in Nederland⁵¹.

47] Y. Kops, *Volgsysteem afgestudeerden FSW*; stand van zaken-rapportage, Utrecht, oktober 1993.

48] Kops en Ramaekers, op. cit.

49] 'Een dom landje; nooit meer een Nobelprijs', *Elsevier*, 2 april 1994.

50] Elsevier, op. cit.

51] Ministerie van EZ, *Concurreren met kennis; beleidsvisie technologie*; Tweede Kamer 1992/1993, 23 206, nr. 1.

Recente cijfers van de OESO lijken de sombere vooruitzichten te bevestigen: Nederland produceert jaarlijks per 100.000 inwoners tussen de 25 en 34 jaar slechts 365 technisch en bèta-wetenschappelijk afgestudeerden, tegen de VS ruim 700 en Japan zelfs meer dan 800. Nadere bestudering van deze cijfers leert echter dat daarbij de Nederlandse hts-ers niet worden meegeteld, terwijl bijvoorbeeld de Amerikaanse *bachelors of science* wèl tot de technici op universitair niveau worden gerekend. Het meetellen van hts-ers in deze cijfers zou Nederland in de internationale kopgroep doen belanden. Ook de in paragraaf 3.2 gepresenteerde cijfers over de aantallen studenten naar studierichting in hbo en wo lijken de recente noodkreten over de techniek-dichtheid van het Nederlandse hoger onderwijs niet te ondersteunen. Daar bleek dat technici en bèta-wetenschappers weliswaar naar verhouding terrein hebben verloren, maar in absolute zin een niet onaanzienlijke groei hebben doorgemaakt. Een recente analyse van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) laat weliswaar een dreigend tekort zien op de arbeidsmarkt voor technici⁵², maar in deze studie worden alle arbeidsplaatsen die nu door technici worden bezet, geëxtrapoleerd naar de toekomst teneinde de toekomstige vraag naar technici te kunnen berekenen. Dezelfde studie geeft echter ook aan, dat technici in een veelheid van beroepen terecht komen, die lang niet allemaal verband houden met hun technische achtergrond. Bij de huidige prognoses van de aantallen afgestudeerden aan technische en bèta-faculteiten en hogescholen, lijkt het dan ook waarschijnlijk dat technici in de toekomst vaker in aansluitende beroepen terecht zullen komen. Echte tekorten in de technische hoek hoeven in dat geval niet op te treden. De problemen in de technische/exacte hoek liggen dus niet in de aantallen studenten in de desbetreffende richtingen. Maar daarmee zijn de problemen nog niet verdwenen; zij liggen veeleer op een ander terrein. Uit het reeds eerder genoemde onderzoek door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen van het abonneebestand van Intermediair kan worden opgemaakt dat bèta-wetenschappers en technisch ingenieurs op universitair niveau in verhouding vaak bij de overheid en in het onderwijs terecht komen. Uit tabel 3.15 kan bijvoorbeeld worden afgelezen dat van de wo-technici in het Intermediair-bestand 28,5 procent werkzaam is in de industrie.

Daartegenover staat dat van de hbo-technici 41 procent werkzaam is in de industrie. Verder geeft de tabel aan dat van de technisch opgeleiden op wetenschappelijk niveau minder dan tweederde werkzaam is in de commerciële sector, tegen 82 procent van de hbo-technici.

Alleen de sector landbouw en visserij maakt naar verhouding ruim gebruik van het aanbod aan ingenieurs op universitair niveau. De industrie werkt het meest met hbo-ers. Deze cijfers laten zien dat het bedrijfsleven het aanwezige potentieel aan bèta-opgeleiden op universitair niveau lang niet optimaal gebruikt. De cijfers suggereren echter evengoed dat de best opgeleide bèta-talenten niet beschikken over voldoende commerciële bagage. Voor beide verklaringen van de cijfers in tabel 3.15 valt wat te zeggen, zoals hierna zal worden aangetoond.

De suggestie dat het Nederlandse bedrijfsleven onvoldoende gebruik maakt van het technisch potentieel in Nederland wordt ondersteund door de teruglopende R&D-uitgaven van bedrijven in Nederland. De totale uitgaven voor bedrijfs-R&D in Nederland zijn sinds 1987 van 1,4 procent van het Bruto Binnenlands Produkt (BBP) gedaald tot iets meer dan 1 procent van het BBP in 1992. Daarbij zijn het vooral de grote bedrijven die hun R&D-activiteiten hebben ingekrompen. Voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) kunnen niet met zekerheid uitspraken over de ontwikkeling van R&D-activiteiten worden

52] A. de Grip en J.A.M. Heijke, 'De arbeidsmarkt naar opleiding tot 1998', *Economisch Statistische Berichten*; 9 februari 1994, blz. 120-124.

Tabel 3.15 Verdeling van hoger opgeleiden over branches in Intermediair-bestand

	wo- techniek ^{a)}	hbo- techniek	wo overig %	hbo overig	totaal
Sector:					
landbouw/visserij	2.9	.3	.4	1.0	1.2
industrie	28.5	40.9	8.2	19.8	26.0
nutsbedrijven	.8	1.9	.9	1.5	1.4
bouwnijverheid	3.3	8.7	.9	2.0	4.2
reparatie/handel/horeca	1.2	3.1	2.2	7.4	3.3
vervoer/opslag/communicatie	2.9	3.7	3.0	5.0	3.7
financiële instellingen	2.5	1.9	9.1	10.9	5.6
zakelijke dienstverlening	12.8	10.8	22.0	19.3	15.6
automatisering	9.1	10.5	3.4	6.4	7.8
rijk, gemeente en onderwijs	28.9	14.9	37.5	18.8	24.4
gez./welz./soc. cult. en ov.	7.0	3.1	11.6	7.9	7.0
totaal profit	64.5	82.0	50.9	72.8	68.6
totaal non-profit	36.0	18.0	49.6	27.2	31.4
totaal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Bron: WRR op basis van: I.M.T. Coppens en H.G. Voorneveld, *Hoger opgeleiden op de Arbeidsmarkt*; Zoetermeer, april 1994, blz. 31.

a) Inclusief afgestudeerden van de LU-Wageningen en van de natuurwetenschappelijke faculteiten. De verhouding technici-overige richtingen in het Intermediair-bestand is niet representatief voor de arbeidsmarkt in zijn geheel.

gedaan. Cijfers van het CBS suggereren dat de bijdrage van het mkb aan de Nederlandse R&D-inspanning gering is. Kleinknecht en Reijnen tonen echter aan dat R&D-activiteiten in het mkb zelden als zodanig worden herkend en daardoor niet in de officiële statistieken terecht komen⁵³. Op basis van enquêtes naar R&D-activiteiten concluderen zij dat de totale R&D-inspanning in Nederland in manjaren 50 procent boven de CBS-meting ligt; waarbij het verschil volledig is toe te rekenen aan R&D in bedrijven met minder dan 500 werknemers.

Overigens zijn het niet alleen de bedrijven die de afgelopen jaren hun onderzoeksinspanningen hebben teruggeschroefd. Ook de rijksoverheid besteedt minder geld aan het faciliteren van technisch speurwerk: van 1991 tot 1993 daalde het overheidsbudget voor technologiebeleid met bijna 8 procent. Naast Nederland verminderde van de ons omringende landen alleen België haar overheidsinspanningen op dit terrein, met 2,7 procent. Andere landen investeerden juist meer: Frankrijk met 5,1 procent, Duitsland met 9,6 procent⁵⁴. Een volgende indicatie dat werkgevers geen optimaal gebruik weten te maken van het aanwezige technische potentieel, vormt het verschil in werkloosheidscijfers onder technici tussen mannen en vrouwen. Ondanks een veelheid aan studies die een tekort aan technici signaleren, komen onder vrouwelijke technici in 1990 nog altijd werkloosheidspercentages van 10 tot 13 procent voor, terwijl de werkloosheid voor het totale aanbod aan technici op de arbeidsmarkt op dat moment gemiddeld 3 procent bedraagt⁵⁵. In veel studies wordt gewezen op het feit dat vrouwen veel minder vaak voor een technische

53] A. Kleinknecht and J.O.N. Reijnen, 'More evidence on the undercounting of small-firm R&D', *Research Policy*, 1991, blz. 579-587.

54] *Concurreren met kennis; beleidsvisie technologie*; op. cit., blz. 10.

55] Ministerie van O&W, *Feiten en Cijfers 1993*; Zoetermeer, 1993, blz. 210.

studie kiezen dan mannen; de 'Kies exact'-campagne richt zich dan ook speciaal op meisjes. In het licht van hun arbeidsmarktkansen is het echter niet verwonderlijk dat meisjes minder vaak een technische opleiding kiezen.

Tot zover lijken de donkere technologie-wolken veel te maken te hebben met een gebrek aan bereidheid om: te investeren; de beschikbare bèta's met een top-opleiding ook daadwerkelijk aan te trekken; de kwaliteiten van vrouwelijke bèta's te benutten; en een gunstig technologie-klimaat te scheppen. Dit is echter maar één kant van de medaille. Naast de kanttekeningen bij het benutten van het technisch potentieel in Nederland, zijn er de afgelopen jaren ook studies verschenen die kritische kanttekeningen zetten bij de aard en inhoud van de technische opleidingen op universitair niveau. De Adviesraad voor Wetenschap en Technologiebeleid (AWT) zette wat dit betreft de toon met een onderzoek waarin verslag wordt gedaan over gesprekken met een veertigtal bedrijven en (semi-)overheidsinstellingen over de kwaliteit van de Nederlandse ingenieursopleidingen. Het oordeel valt niet positief uit: de afgestudeerden bezitten onvoldoende integrerende en ontwerpvaardigheden, zijn te theoretisch opgeleid, zijn niet in staat de stap van theorie naar praktijk te zetten, en beschikken niet over voldoende sociale en samenwerkingsvaardigheden⁵⁶. Vergelijkbare kritische geluiden kunnen worden gevonden in de 'RCO-enquête ingenieursopleiding'⁵⁷. Het afnemersveld spreekt zich al met al niet positief uit over de opleidingen aan de technische universiteiten, hetgeen een verklaring zou kunnen zijn voor het relatief achterblijvende aandeel wotechnici in bijvoorbeeld de industrie, zoals dat in tabel 3.15 werd gesignaleerd.

Internationale vergelijking van de inhoud van de ingenieursopleidingen levert een wat genuanceerder beeld. In de *International Programme Review Electrical Engineering* worden de Nederlandse opleidingen gekwalificeerd als volwaardige opleidingen op *master*-niveau; een vergelijking met Amerikaanse en/of Japanse opleidingen zou deze stelling echter beter hebben kunnen onderbouwen. De Nederlandse opleidingen worden overigens nogal smal van opzet gevonden. Daarnaast blijken de Nederlandse opleidingen uniek voor wat betreft overschrijdingen van de studieduur. Dit heeft te maken met een overladen programma en studenten die relatief weinig tijd aan de studie besteden. Het rapport geeft echter ook aan dat de staf relatief weinig tijd aan onderwijs besteedt⁵⁸.

Hoewel genuanceerder, lijken deze opmerkingen niet in tegenspraak met de bevindingen uit het bedrijfsleven. In opdracht van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is een internationale vergelijking gemaakt van ingenieursopleidingen⁵⁹. Dit onderzoek is aanmerkelijk positiever over de kwaliteit van de Nederlandse opleidingen, maar signaleert ook de problemen van de studieduur. Op basis van deze studie besloot de minister van Onderwijs en Wetenschappen tot een cursusduurverlenging voor een aantal geselecteerde ingenieursopleidingen. Tenslotte mag niet onvermeld blijven het recent verschenen visitatierapport over het onderzoekprogramma op het gebied van *mechanical engineering* aan de Nederlandse technische universiteiten⁶⁰. De beoordeling werd uitgevoerd door een internationale visitatiecommissie. De commissie is over het algemeen lovend over de kwaliteit van de onderzoekprogramma's, maar vindt de nadruk eenzijdig liggen op fundamenteel onderzoek aan de ene en op productie-technologie aan de andere kant.

56] Adviesraad voor Wetenschap- en Technologiebeleid, *Technici en onderzoekers, kwaliteit en kwantiteit*, geciteerd in: ministerie van O&W, Ontwerp HOOP 1994; Zoetermeer, 1994, blz. 150.

57] Geciteerd in: HOOP, blz. 151.

58] A.I. Vroeijenstijn, B.L.A. Waumans and J. Wijmans, *International Programme Review Electrical Engineering*; VSNU, Utrecht, 1992.

59] L. Goedegebuure, P. Maassen, T. Philips e.a., *Dutch Engineering Programs in a European Context*; Abet/Cheps, Zoetermeer, ministerie van O&W, 1993.

60] VSNU, *Mechanical Engineering including Marine Technology, Quality of Assessment of Research*; maart 1994.

Hierbij vergeleken neemt onderzoek op het gebied van ontwerp *in the original sense* een marginale positie in. Deze kritiek sluit naadloos aan bij de opmerkingen uit het afnemersveld in de AWT en RCO-studies. Meer aandacht voor het technisch ontwerp leidt typisch tot het soort integrerende, scheppende vaardigheden die gemist worden bij de huidige generatie wetenschappers en ingenieurs.

Er is dus wel degelijk reden tot zorg ten aanzien van de technische en bèta-wetenschappelijke opleidingen in Nederland. De problemen lijken echter niet zozeer in de kwantitatieve sfeer te liggen. Er is veeleer sprake van een tekortschietende kwaliteit, zowel wat betreft het onderwijs, als het door de instellingen gevoerde onderzoek- en personeelsbeleid. De afnemerskant heeft niet alleen klachten over de afgeleverde ingenieurs, ook zijn er signalen dat het Nederlandse bedrijfsleven technisch-wetenschappelijke vooruitgang niet meer zo hoog op de agenda heeft staan. Deze twee aspecten, gecombineerd met de schraller wordende overheidsinspanningen ten aanzien van technologische vooruitgang, maken dat het gesternte voor de techniek in Nederland niet onverdeeld gunstig is.

3.3.5 De dynamiek van de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is een complex geheel en dat maakt het moeilijk om een precies overzicht te krijgen van de huidige situatie voor hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt. Hierbij moet tevens bedacht worden dat zelfs de meest geavanceerde arbeidsmarktbeschrijvingen de dynamiek van het feitelijke allocatieproces op de arbeidsmarkt niet kunnen vatten. In werkelijkheid is sprake van een permanent veranderende werkgelegenheid, voortdurend lerende en zich aanpassende aanbieders van arbeid en onderlinge beïnvloeding van vraag en aanbod. Deze complexe werkelijkheid te vatten zal geen model ooit gegeven zijn; een volwaardige analyse van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt moet zich daarvan steeds bewust zijn. In deze paragraaf wordt daarom getracht de overwegend statische analyse van de aansluiting enigszins te dynamiseren. Met name komt het erop aan enige inzichten af te leiden ten aanzien van de toekomstige vraag naar hoger opgeleiden.

De vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt kan tenminste ten dele worden beschouwd als een zich min of meer autonoom ontwikkelend gegeven. De technologische ontwikkeling die voor een belangrijk deel vanuit het buitenland op Nederland afkomt, bepaalt een deel van de vraag naar hoger opgeleiden. Daarnaast wordt die vraag bepaald door de economische ontwikkeling; in het bijzonder valt daarbij te denken aan de groei van de dienstensector en de daarmee samenhangende vraag naar hoger opgeleiden die zich in alle ontwikkelde economieën voordoet. Ook een factor van betekenis is de institutionele inrichting van de samenleving. Onze ontwikkelde samenleving heeft een hoogwaardig bestuursapparaat dat zelf vrager is van hoger opgeleiden en daarbij de nodige opleidingseisen stelt (denk bijvoorbeeld aan belastingsspecialisten).

De analyse van de invloed van menselijk kapitaal op de technologische ontwikkeling, op economische groei en daarmee op de vraag naar hoger opgeleiden vindt zijn theoretische basis in wat wel de endogene groeitheorie genoemd wordt⁶¹. Groeibevorderende factoren die door gericht menselijk handelen kunnen worden gestuurd, zijn bijvoorbeeld: investeringen in menselijk kapitaal, in infrastructuur, in R&D en in milieu. De gedachte is dat de accumulatie van productiefactoren meer dan constante schaalopbrengsten heeft.

61] Zie voor een overzicht bijv.: E. Helpman, Endogenous macroeconomic growth theory, *European Economic Review*, nr. 36, 1992, blz. 237-267.

Draper en Wondergem bestuderen, uitgaande van de endogene groei-theorie, het human-capital-model⁶². Op grond hiervan wordt verwacht dat individuen produktiever worden naarmate hun kennis vermeerdert. Daarnaast is sprake van positieve externe effecten, in die zin dat kennis produktiever kan worden aangewend naarmate het gemiddelde kennisniveau (van een land) hoger is. Aangezien het kennisniveau van het individu een verwaarloosbare invloed heeft op dit gemiddelde, zal het individu kiezen voor een lager niveau van kennisaccumulatie dan voor het land als geheel optimaal zou zijn. Deze redenering levert een belangrijk motief, niet alleen voor overheidssubsidiëring van onderwijs, maar meer in het algemeen voor een streven naar een zo hoog mogelijk gemiddeld kennisniveau.

De theorie van endogene groei heeft ook een andere belangrijke implicatie voor het denken over collectief gefinancierd (hoger) onderwijs. Zo is een mogelijke consequentie van de theorie dat het bestaan van grote verschillen in opleidingsniveau op zeker moment een rem kan zetten op economische groei⁶³. Empirisch onderzoek op dit gebied is echter nog betrekkelijk tentatief en levert nog geen eenduidige aanwijzingen op voor een optimaal niveau van overheidsinvesteringen. Wel zou nader onderzoek op dit terrein de noodzaak kunnen aantonen van een verder streven naar hoger onderwijs voor velen.

3.3.6 Conclusie: kennisintensivering en behoefte aan intellectuele mobiliteit

De arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden heeft de afgelopen decennia spectaculaire wijzigingen ondergaan. Het aantal academici en hbo-ers op de arbeidsmarkt is zowel in relatieve als in absolute zin sterk toegenomen. Tot het einde van de jaren zeventig hielden de vraag naar en het aanbod van hoger opgeleiden elkaar goed in evenwicht. De recessies aan het begin van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig maakten echter duidelijk dat hoger opgeleiden arbeidsmarktproblemen kunnen ervaren die andere groepen werknemers al eerder hadden ondervonden. Een baan waar de genoten opleiding niet echt kon worden aangesproken of werkloosheid werden ook voor hoger opgeleiden problemen waarmee rekening gehouden moest worden.

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben een tweetal mechanismen met betrekking tot het hoger onderwijs in werking gezet die niet erg lijken te stroken met wat wenselijk zou zijn. Hierna wordt nog eens kort ingegaan op deze twee ontwikkelingen en worden hun implicaties voor het hoger onderwijs van de toekomst aangestipt.

Ten eerste ontstond de neiging om de opleidingen aan hogescholen en universiteiten in toenemende mate op specifieke banen en functies toe te snijden. In paragraaf 3.2.6 werd uitgebreid ingegaan op de proliferatie van studierichtingen die hiervan het gevolg was. Deze ontwikkeling lijkt de kansen van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt op de wat langere termijn echter geen goed te doen. De toegenomen functie-specificiteit van hogere opleidingen zou in een statische wereld zonder twijfel vruchten hebben kunnen afwerpen. Beroepen en functies ontwikkelen en veranderen echter in een tempo dat eerder lijkt toe dan af te nemen; de beroepskeuze voor het leven speelt zich nog slechts af in de verleden tijd. Veel hoger opgeleiden blijken al direct na hun afstuderen niet in het specialisme werkzaam te raken waarvoor ze werden opgeleid. Bovendien worden loopbanen van hoger opgeleiden meer en meer gekenmerkt door regelmatige veranderingen van werkgever, van functie, van beroep en van discipline, een ontwikkeling die zich in de toekomst in versterkte mate zal voortzetten. Daarmee is tegelijk het probleem van de afstemming op de arbeidsmarkt geschetst: volledig op een specifiek beroep of functie gerichte

62] D.A.G. Draper en J.J. Wondergem, 'Overheid en economische groei door scholing', *Maandschrift Economie*; 57, 1993, blz. 363-378.

63] 'Inequality, How the gap between America's rich and poor hurts growth', *Business Week*, 15 augustus 1994.

hogere opleidingen houden verband met een achterhaald beeld van de werking van de arbeidsmarkt. Het hoger onderwijs van de toekomst zal zich dan ook dienen toe te leggen op het bieden van een solide basis waar studenten hun hele loopbaan mee toe kunnen. De beroepsspecialisatie wordt in deze optiek een verbijzondering van die basis. Teneinde de dynamiek van de arbeidsmarkt te kunnen volgen, zou de toespitsing op een specifiek beroep pas aan het eind van de opleiding dienen plaats te vinden in een specialisatiefase die niet meer dan een à twee jaar vergt. De mogelijkheden om snel in te spelen op actuele ontwikkelingen in de beroepspraktijk zouden daarmee sterk toenemen. Daarbij zouden op een specifiek beroep gerichte opleidingen niet alleen kunnen worden gevolgd ter afronding van de studie, maar ook in een later stadium van de carrière.

Het tweede mechanisme dat een direct gevolg is van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden betreft de toegenomen twijfel aan het nut van het in de jaren zeventig ontwikkelde principe van hoger onderwijs voor velen en daarmee aan grootschalige collectieve investeringen in hoger onderwijs. Arbeidsmarktonderzoek bracht aan het licht dat hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt soms plaatsen bezetten die feitelijk beneden hun opleidingsniveau liggen; lager opgeleiden zouden daarvan de dupe worden. Hoe juist deze waarnemingen ook zijn, zij rechtvaardigen niet een twijfel aan het nut van onderwijs voor velen op het hoogste niveau. Het gegeven dat er hoger opgeleiden zijn die op enig moment beneden hun opleidingsniveau werkzaam zijn, betekent niet dat zij blijvend op een te laag niveau worden ingezet; in principe biedt een hogere opleiding de mogelijkheid 'door te groeien'. Ook kan niet worden geconcludeerd dat de samenleving als geheel beter af zou zijn geweest indien de betreffende hoger opgeleiden minder onderwijs zouden hebben genoten; individuele loopbaanpatronen zijn niet voldoende in kaart gebracht om op dit punt conclusies te kunnen formuleren. Tenslotte is het niet zo dat gesproken kan worden van overinvesteringen in hoger onderwijs; onderzoek toont aan dat het rendement van investeringen in hoger onderwijs zowel voor de samenleving als geheel, als voor het individu nog altijd sterk positief is. Daarbij dient te worden aangetekend dat het hier zuiver gaat om het financiële rendement; als bovendien rekening zou worden gehouden met de immateriële baten van investeringen in hoger onderwijs, zouden rendementsberekeningen nog positiever kunnen uitvallen. Zo bezien is er vanuit de arbeidsmarkt geredeneerd geen reden het volume van de investeringen in hoger onderwijs terug te dringen, bijvoorbeeld door de instroom op universiteiten en hogescholen in te dammen. Wel lijken er mogelijkheden te zijn de kwaliteit van het onderwijs te verhogen en zo het rendement per ingezette gulden te vergroten. Dit aspect zal in hoofdstuk 5 nader worden uitgewerkt.

Binnen de discussie over de relatie tussen hoger onderwijs en arbeidsmarkt nemen de technische en bèta-wetenschappelijke opleidingen een aparte plaats in. Terecht wordt veelal verondersteld dat technische innovativiteit een belangrijke basis vormt voor toename van de welvaart in brede zin. Technisch innovatiepotentieel moet echter niet worden verward met aantallen afstudeerders in technische en bèta-richtingen. In tegenstelling tot populaire opvattingen lijkt er weinig reden tot zorg over kwantitatieve tekorten op de arbeidsmarkt voor technici. Technici gaan na hun studie immers vaak, misschien soms wel noodgedwongen, in andere beroepen aan de slag. Problemen lijken veeleer te liggen op het vlak van de kwaliteit van de opleidingen, in het bijzonder de universitaire. Alleen een grotere samenhang tussen technologie-stimuleringsbeleid en onderwijsbeleid en een betere samenwerking met het afnemersveld kan Nederland een reëel zicht bieden op een positie in de technologische (sub)top zoals die door sommigen wordt nagestreefd. Daarbij dient bedacht te worden dat tekorten in de maatschappelijke inzetbaarheid van technici hun pendant vinden in de technische kwaliteiten van niet-technici. De traditioneel scherpe scheidslijnen tussen bèta's en andere

richtingen leveren geen bijdrage aan de technologische ontwikkeling in Nederland. De toenemende multidisciplinariteit van beroepen vraagt om een sterkere verwevenheid van de verschillende disciplines in het onderwijsbestel.

Bijlage bij hoofdstuk 3

Studierichtingen in hbo en wo naar HOOP-gebied, zoals vastgelegd in het CROHO voor het studiejaar '95-'96

ECONOMIE

hbo

04406 Accountancy
04334 Agrarische accountancy
04403 Algemene juridische economie
04401 Bedrijfseconomie
04421 Bedrijfskunde
04404 Bedrijfskundige informatica
01030 Bestuurlijke Informatiekunde
04464 Bestuurskunde/overheidsmanagement
04649 Bibliotheek en documentaire informatie
04657 Boekhandel en uitgeverij
04402 Commerciële economie
04405 Communicatie
04430 Communicatiesystemen
04407 Economisch-linguïstische opleiding
04500 Facilitaire dienstverlening
01029 Financieel economisch overheidsbeleid
04409 Fiscale economie
04410 Hoger toeristisch en recreatief onderwijs
04411 Hoger hotelonderwijs
04414 Hoger onderwijs financiële sector
04419 Hogere Europese beroepenopleiding
04692 Journalistiek en voorlichting
04378 Kort h.b.o.- facilitaire dienstverlening
04424 Kort h.b.o.- toeristisch en recreatief onderwijs
04425 Kort h.b.o.- bedrijfskundige informatica
04436 Logistiek en economie
04460 Marketing management
05131 Opleiding handelsecconomisch Duits
05143 Opleiding handelsecconomisch Frans
04001 Opleiding tolk-vertaler
04435 Opleiding voor management, economie en recht
04456 Oriëntaalse talen en communicatie
04422 Small business
04442 Spd accountant administratieconsulent
04426 Spd bedrijfsadministratie
04432 Voeding en marketing
04438 Vrijetjidskunde
04505 Welzijnsbeleid

wo

06411 Actuariële wetenschappen
06432 Algemene economie
06416 Arbeidskunde
06188 Bedrijfseconometrie
06431 Bedrijfseconomie
06420 Bedrijfskunde
06415 Bedrijfskunde van de financiële sector

06425 Bedrijfswetenschappen
06426 Beleidsgerichte economie
06406 Bestuurlijke informatiekunde
06403 Econometrie
06401 Economie
06645 Economische en historische studies
06402 Fiscale economie
06435 Information management
06422 Internationale economie en economische geografie
06420 Internationale bedrijfskunde
06413 Japankunde
06417 Oosteuropakunde
06412 Operationele research en management
06407 Recht en economie in bedrijf en maatschappij
06408 Sociale en institutionele economie
06277 Technische bedrijfswetenschappen

GEDRAG EN MAATSCHAPPIJ

hbo

01041 Alloctonen en minderheden
04696 Arbeidsmarktpolitiek/personeelsbeleid
04694 Arbeidsvoorziening
01021 Bedrijfskunde algemeen
04693 Beroepskeuzewerk
04408 Bestuurskunde
01020 Commerciële bedrijfskunde
04643 Creatief-educatief werk
04644 Creatieve therapie
04642 Creatieve therapie (voor conversie hso)
04614 Cultureel werk
04610 Culturele en maatschappelijke vorming
05146 Godsdienst-pastoraal werk
05160 Hogere kaderopleiding pedagogiek
01037 Inrichting werkplek
04613 Inrichtingswerk
04501 Jeugdwelzijnswerk
01024 Lokaal bestuur en beleid
04690 Maatschappelijk werk (hbo-mw)
04616 Maatschappelijk werk en dienstverlening
04612 Maatschappelijk werk
01036 Mens en techniek
01040 Methoden en technieken Sociale wetenschappen
01047 Onderwijs
01038 Onderwijsorganisatie
04615 Opbouwwerk
01022 Overheid en Onderneming
05158 Pedagogiek
01039 Personeel en organisatie
04609 Personeel en arbeid
01046 Personeelsmanagement

04611	Personeelswerk	wo	
01023	Politiek en Beleid		
04641	Sociaal-juridische dienstverlening		06554 Beleid en management gezondheidszorg
04617	Sociaal pedagogische hulpverlening		06950 Bewegingswetenschappen
			06555 Biomedische gezondheidswetenschappen
wo			06166 Biomedische wetenschappen
			06570 Diergeneeskunde
06631	Algemene sociale wetenschappen		06551 Geneeskunde
06630	Arbeid en sociale zekerheid		06553 Gezondheidswetenschappen
06632	Beleids- en organisatiewetenschappen		06573 Medische informatiekunde
06182	Beleidsgerichte milieukunde		06149 Medische wetenschappen
06629	Beleidswetenschappen		06557 Medische biologie
06427	Bestuurs- en organisatiewetenschap		06549 Milieugezondheidskunde
06627	Bestuurskunde		06560 Tandheelkunde
06617	Cognitiewetenschap		
06615	Communicatiewetenschap		LANDBOUW EN NATUURLIJKE OMGEVING
06614	Culturele antropologie		
06636	Demografie		hbo
06460	Internationaal-juridisch		
06462	Juridisch-politiekwetenschappelijk		04334 Agrarische accountancy
06461	Juridische bestuurswetenschappelijke opleiding		04228 Agrarische bedrijfskunde
06613	Onderwijskunde		04326 Agrologistiek
06187	Ontwikkelingsstudies		04327 Agroproduktkunde
06607	Pedagogische wetenschappen		04205 Biologische landbouw
06626	Personeelwetenschappen		04331 Biotechnologie
06622	Planologie		04221 Bos- en natuurbeheer
06606	Politologie en bestuurskunde		04333 Diermanagement
06606	Politologie		04214 Internationale agrarische handel
06604	Psychologie		04192 Laboratoriumtechniek
06468	Recht, bestuur en management		04226 Land-, water- en milieubeheer
06168	Ruimtelijke wetenschappen		04202 Landbouw
06639	Sociaal-wetenschappelijke informatica		04224 Levensmiddelen technologie
06619	Sociaal-culturele wetenschappen		04227 Milieukunde
06620	Sociale geografie		04335 Milieutechnologie
06601	Sociologie		04329 Plantenteelt
06646	Technische cognitiewetenschap		04203 Tropische landbouw
06194	Technische planologie		04220 Tuin- en landschapsinrichting
06648	Toegepaste communicatiewetenschap		04222 Tuinbouw
06612	Toegepaste onderwijskunde		04330 Veehouderij
06633	Vrijtijdwetenschappen		

GEZONDHEIDSZORG

		wo	
hbo			
04506	Antroposofische gezondheidszorg		06445 Agrarische economie
04584	Bewegingstechnologie		06245 Agrarische sociologie van de niet-westerse gebieden
04561	Medisch beeldvormende en radiotherapeutische - technieken		06209 Agrosysteemkunde
04574	Opleiding voor ergotherapie		06161 Biologie
04560	Opleiding tot verpleegkundige		06192 Bioprocesstechnologie
04578	Opleiding voor logopedie		06224 Bodem, water en atmosfeer
04570	Opleiding tot fysiotherapeut		06207 Bosbouw
04567	Opleiding van kader in de gezondheidszorg		06248 Chemische en technologische opleidingen
04565	Opleiding tot verpleegkundige in de maatschappelijke gezondheidszorg		06221 Cultuurtechniek
04549	Optometrie		06448 Economie van landbouw en milieu
04579	Voeding en diëtetiek		06446 Huishoud- en consumentenwetenschappen
			06202 Landbouwplantenteelt
			06223 Landbouwtechniek
			06198 Landgebruikopleidingen
			06212 Landinrichtingswetenschappen
			06242 Landschapsarchitectuur
			06231 Levensmiddelen technologie

06449 Maatschappijwetenschappelijke opleidingen
 06233 Milieuhygiene
 06234 Moleculaire wetenschappen
 06225 Ontwikkelings-en tropische opleidingen
 06247 Plantenteeltkundige opleidingen
 06205 Plantenveredeling
 06213 Plantenveredeling en gewasbescherming
 06206 Planteziektekunde
 06641 Rurale ontwikkelingsstudies
 06246 Teeltkundige en technologische opleidingen
 06211 Tropisch landgebruik
 06222 Tropische cultuurtechniek
 06203 Tropische plantenteelt
 06204 Tuinbouw
 06232 Voeding van de mens
 06210 Zoötechniek

NATUUR

hbo

04331 Biotechnologie
 01034 Ecotoxicologie
 01033 Geosystemen
 01032 Milieu en chemie
 01035 Milieumanagement
 01031 Toegepaste oecologie

wo

06647 Bedrijfs-en industriële statistiek
 06176 Bedrijfsgerichte informatica
 06189 Bedrijfsinformatica
 06275 Bedrijfsinformatiesystemen
 06167 Bedrijfswiskunde en informatica
 06163 Bio-farmaceutische wetenschappen
 06161 Biologie
 06618 Cognitieve kunstmatige intelligentie
 06146 Computational science
 06157 Farmacie
 06162 Farmacochemie
 06193 Fundamentele biomedische wetenschappen
 06171 Fysische geografie
 06177 Geochemie
 06160 Geofysica
 06159 Geologie
 06181 Informatica
 06421 Kennistechnologie
 06643 Kunstmatige intelligentie
 06557 Medische biologie
 06165 Meteorologie en fysische oceanografie
 06215 Milieubeleid en -beheer
 06236 Milieubiologie
 06178 Milieukunde
 06197 Milieuwetenschappen/aardwetenschappen
 06208 Milieuwetenschappen/biologie
 06196 Milieuwetenschappen/natuurkunde
 06184 Milieuwetenschappen/scheikunde
 06155 Natuurkunde

06183 Natuurwetenschappelijke milieukunde
 06567 Natuurwetenschappen en Bedrijf & Bestuur
 06567 Natuurwetenschappen
 06156 Scheikunde
 06642 Statistiek
 06154 Sterrenkunde
 06185 Technisch gerichte informatica
 06195 Technische informatica
 06548 Technische farmacie
 06214 Voeding en toxicologie
 06179 Wetenschapsdynamica
 06151 Wiskunde
 06164 Wiskunde en informatica

ONDERWIJS

hbo

04698 Expressie door woord en gebaar
 05109 Opleiding tot leraar voor het voortgezet onderwijs, eerste graad aardrijkskunde
 05183 Idem, eerste graad algemene economie
 05257 Idem, eerste graad Arabisch
 05184 Idem, eerste graad bedrijfseconomie
 05099 Idem, eerste graad biologie
 05110 Idem, eerste graad Duits
 05112 Idem, eerste graad Engels
 05113 Idem, eerste graad Frans
 05114 Idem, eerste graad Fries
 05116 Idem, eerste graad geschiedenis
 05115 Idem, eerste graad godsdienst
 05082 Idem, eerste graad handvaardigheid
 05025 Idem, eerste graad lichamelijke oefening
 05117 Idem, eerste graad maatschappijleer
 05118 Idem, eerste graad natuurkunde
 05119 Idem, eerste graad Nederlands
 05122 Idem, eerste graad scheikunde
 05124 Idem, eerste graad Spaans
 05084 Idem, eerste graad tekenen
 05086 Idem, eerste graad textiele werkvormen
 05256 Idem, eerste graad Turks
 05106 Idem, eerste graad wiskunde
 05424 Idem, tweede graad (tbv b.b.o. en m.b.o.) bouwtechniek
 05498 Idem, tweede graad (tbv b.b.o.) installatietechniek
 05422 Idem, tweede graad (tbv b.b.o. en m.b.o.) bouwkunde
 05426 Idem, tweede graad (tbv b.b.o. en m.b.o.) elektrotechniek
 05428 Idem, tweede graad (tbv b.b.o. en m.b.o.) mechanische techniek
 05430 Idem, tweede graad (tbv b.b.o. en m.b.o.) motorvoertuigtechniek
 05503 Idem, tweede graad (tbv b.b.o. en m.b.o.) schilderen
 05434 Idem, tweede graad (tbv b.b.o. en m.b.o.) werktuigbouwkunde
 05491 Idem, tweede graad (tbv b.b.o.) bankwerken en machinaal verspanen
 05492 Idem, tweede graad (tbv b.b.o.) constructie en apparatenbouw
 05496 Idem, tweede graad (tbv b.b.o.) energietechniek

05499	Idem, tweede graad (tbv b.b.o.) koken en serveren	05381	Idem, tweede graad verzorging/huishoudkunde
05501	Idem, tweede graad (tbv b.b.o.) metselen/stucadoren/ tegelzetten	05510	Idem, tweede graad werktuigbouwkunde I en II
05500	Idem, tweede graad (tbv b.b.o.) motorvoertuigen herstellen	05170	Idem, tweede graad wiskunde
05502	Idem, tweede graad (tbv b.b.o.) timmeren en machinaal houtbewerken	04808	Opleiding tot leraar basisonderwijs
05461	Idem, tweede graad (tbv m.b.o.) bouwtechniek	04101	Opleiding tot leraar speciaal onderwijs A voor gehoorgestoorden
04882	Idem, tweede graad (tbv m.b.o.) brood/banketbakken	04103	Opleiding tot leraar speciaal onderwijs algemeen
05463	Idem, tweede graad (tbv m.b.o.) elektrotechniek	04102	Opleiding tot leraar speciaal onderwijs B voor gehoorgestoorden
05464	Idem, tweede graad (tbv m.b.o.) grafische techniek	04940	Opleiding voor het docentschap dans
04881	Idem, tweede graad (tbv m.b.o.) koken/serveren	04745	Opleiding voor het docentschap drama
05466	Idem, tweede graad (tbv m.b.o.) mechanische techniek	04941	Opleiding voor het docentschap mime
05467	Idem, tweede graad (tbv m.b.o.) motorvoertuigen- techniek	04841	Opleiding voor het getuigschrift muziekonderwijs A; algemene muzikale vorming
04879	Idem, tweede graad (tbv m.b.o.) schilderen	04863	Opleiding voor het getuigschrift muziekonderwijs B schoolmuziek
05253	Idem, tweede graad (tbv v.b.o.) bouwtechniek	04943	Opleiding voor het staatsdiploma handvaardigheid (handenarbeid) B
05451	Idem, tweede graad (tbv v.b.o.) consumptieve techniek	04568	Tweedegraads lerarenopleiding verpleegkunde
05452	Idem, tweede graad (tbv v.b.o.) elektrotechniek	wo	
05453	Idem, tweede graad (tbv v.b.o.) grafische techniek	08176	Aardrijkskunde
05454	Idem, tweede graad (tbv v.b.o.) installatietechniek	08401	Algemene economie
05241	Idem, tweede graad (tbv v.b.o.) mechanische techniek	08403	Bedrijfsconomie
05456	Idem, tweede graad (tbv v.b.o.) motorvoertuigen- techniek	08074	Bijbelkennis en cultuurgeschiedenis van het christendom
05201	Idem, tweede graad aardrijkskunde	08161	Biologie
05187	Idem, tweede graad algemene economie	08010	Duits
05185	Idem, tweede graad Arabisch	08000	Eerstegraads lerarenopleiding Arabisch
05188	Idem, tweede graad bedrijfsconomie	08011	Engels
05129	Idem, tweede graad biologie	08081	Filosofie
05473	Idem, tweede graad bouwkunde	08006	Frans
05382	Idem, tweede graad bouwkunde I en II	08012	Fries
05474	Idem, tweede graad bouwtechniek I en II	08034	Geschiedenis en staatsinrichting
05511	Idem, tweede graad consumptieve techniek I en II	08003	Grieks en Latijn
05193	Idem, tweede graad Duits	08040	Hebreeuws
05482	Idem, tweede graad elektrotechniek I en II	08007	Italiaans
05195	Idem, tweede graad Engels	08710	Kunstgeschiedenis
05141	Idem, tweede graad Frans	08618	Maatschappijleer
05144	Idem, tweede graad Fries	08700	Muziek
05148	Idem, tweede graad geschiedenis	08155	Natuurkunde
05177	Idem, tweede graad godsdienst	08004	Nederlands
05484	Idem, tweede graad grafische techniek I en II	08014	Russisch
05150	Idem, tweede graad handvaardigheid	08156	Scheikunde
05465	Idem, tweede graad installatietechniek I en II	08008	Spaans
05205	Idem, tweede graad islam-godsdienst	08154	Sterrenkunde
05411	Idem, tweede graad maatschappijleer	08151	Wiskunde
05385	Idem, tweede graad mechanische techniek I en II	RECHT	
05509	Idem, tweede graad motorvoertuigentechniek I en II	wo	
05261	Idem, tweede graad natuurkunde	06465	Civielrechtelijke opleiding
05156	Idem, tweede graad Nederlands	06470	European law school
05421	Idem, tweede graad omgangskunde	06471	Europees-juridische opleiding
05204	Idem, tweede graad pedagogiek	06453	Fiscaal-juridische opleiding
05182	Idem, tweede graad Russisch	06460	Internationaal-juridische opleiding
05161	Idem, tweede graad scheikunde	06429	Internationaal recht
05164	Idem, tweede graad Spaans		
05189	Idem, tweede graad techniek		
05179	Idem, tweede graad tekenen		
05362	Idem, tweede graad textiele werkvormen		
05186	Idem, tweede graad Turks		
05401	Idem, tweede graad verzorging/gezondheidskunde		

06461	Juridische bestuurswetenschappelijke opleiding	04860	Theater/drama en dans
06464	Nederlands recht, internationale/Europesrechtelijke opleiding	04874	Theater (2e fase-opleiding)
06451	Nederlands recht	04862	Theorie der muziek
06452	Notarieel recht	04770	Uitvoerend musicus
06457	Rechten	04744	Uitvoerende beoefening van de mime
06466	Staats- en bestuursrechtelijke opleiding	04743	Uitvoerende beoefening van de kleinkunst
06467	Strafrechtelijke opleiding	04741	Uitvoerende beoefening van het drama
		04798	Uitvoerende beoefening van de dans
		04726	Vormgeving in metalen en kunststoffen
		04749	Vrije vormgeving (2e fase-opleiding)

TAAL EN CULTUUR

hbo

04712	Algemene industriële vormgeving
04716	Architectonische vormgeving
04853	Autonome beeldende kunst (2e fase-opleiding)
04699	Beeldende kunst en vormgeving
04764	Compositie of compositie/electronische muziek
04714	Computergraphics (2e fase-opleiding)
01025	Cultuurgeschiedenis
04754	Directie koor, orkest, of harmonie en fanfare
04820	Docerend musicus
04691	Expressie door woord en gebaar (oud)
04733	Film- en t.v.-vormgeving
04734	Film en t.v. (2e fase-opleiding)
01028	Filosofie
04756	Fotografische vormgeving (2e fase-opleiding)
04718	Fotografische vormgeving
04758	Grafische vormgeving (2e fase-opleiding)
04759	Industriële vormgeving (2e fase-opleiding)
04760	Interieurarchitectuur (2e fase-opleiding)
04719	Keramische vormgeving
01026	Kunstbeleid
01027	Literatuurwetenschap
04804	Modevormgeving (2e fase-opleiding)
04720	Modevormgeving
04721	Monumentale vormgeving
04735	Museologie
04739	Muziek
04965	Muziekdramatische opleiding
04966	Muziekregistratie
04795	Opleiding voor het Praktijkdiploma beiaard
04748	Opleiding voor het Praktijkdiploma kerkmuziek
04793	Opleiding voor het Praktijkdiploma koördirectie
04338	Opleiding voor beroepen op het terrein van stedenbouw (2e fase-opleiding)
04961	Opleiding voor het Praktijkdiploma orgel
04336	Opleiding voor beroepen op het terrein van architectuur (2e fase-opleiding)
04337	Opleiding voor beroepen op het terrein van landschapsarchitectuur (2e fase-opleiding)
04789	Opleiding voor het Praktijkdiploma orkest- en ensembleleiding
04794	Praktijkdiploma directie harmonie en fanfare
04722	Plastische vormgeving
04723	Publiciteits- c.q. grafische vormgeving
04724	Schilderkundige vormgeving en vormgeving op het gebied van de grafiek
04725	Textiele vormgeving

wo

06028	Afrikaanse taalkunde
06075	Afrikanistiek
06720	Alfa-informatica
06001	Algemene taalwetenschap
06064	Algemene letteren
06107	Algemene opleiding godgeleerdheid
06002	Algemene literatuurwetenschap
06056	Amerikanistiek
06016	Arabische, Nieuwperzische en Turkse talen en culturen
06703	Archeologie
06719	Bedrijfscommunicatie letteren
06086	Beleid en bestuur in internationale organisaties
06638	Boek- en informatiewetenschap
06419	Chinese taal en cultuur
06424	Communicatiekunde
06708	Culturele studies
06186	Cultuur- en mentaliteitsgeschiedenis
06707	Cultuur- en Wetenschapstudies
06628	Cultuurwetenschappen
06084	Duits/Russisch
06010	Duitse taal- en letterkunde
06079	Duitslandstudies
06055	Dutch studies
06015	Egyptische taal en cultuur
06011	Engelse taal- en letterkunde
06051	Europese studies
06172	Europese en mediterrane archeologie
06699	Film- en televisiewetenschap
06701	Film- en opvoeringskunsten
06031	Finoegrische talen en letterkunde
06065	Fonetiek
06006	Franse taal- en letterkunde
06012	Friese taal- en letterkunde
06034	Geschiedenis
06115	Godgeleerdheid specialisatie theologie & pastoraat
06116	Godgeleerdheid specialisatie theologie & katechese & theol. & samenleving
06100	Godgeleerdheid
06110	Godgeleerdheid (klassiek)
06104	Godsdienstwetenschap
06003	Griekse en Latijnse taal en cultuur
06077	Helleense studies
06105	Humanistiek
06035	Indische en Iraanse talen en culturen
06706	Islamkunde

06721 Islamologie	TECHNIEK
06007 Italiaanse taal- en letterkunde	
06568 Japanse taal en cultuur	hbo
06091 Keltische talen en cultuur	
06574 Koreaanse taal en cultuur	04386 AOT - techniek
06428 Kunst- en Cultuurwetenschappen	04332 Aquatische ecotechnologie
06710 Kunstgeschiedenis en archeologie	04262 Autotechniek
06709 Latijnse taal- en letterkunde	04182 Biologische laboratoriumtechnologie
06049 Letteren	04331 Biotechnologie
06102 Levensbeschouwingen	04263 Bouwkunde
06059 Lexicologie	04261 Bouwtechnische bedrijfskunde
06611 Maatschappijgeschiedenis	04186 Chemische laboratoriumopleiding
06067 Mediaevistiek	04275 Chemische technologie
06069 Mediterrane studies	04279 Civiele techniek
06072 Midden-Oosten studies	04270 Computertechniek
06700 Muziekwetenschap	04267 Elektrotechniek
06004 Nederlandse taal- en letterkunde	04272 Geodesie
06050 Nieuwgriekse taal- en letterkunde	04269 Hogere informatica
06087 Oosteuropese studies	04190 Hydrografie
06020 Oudgermaanse taal- en letterkunde	04389 Industrieel produkt ontwerpen
06704 Oudheidkunde	01042 Informatica onderbouw
06009 Portugese taal- en letterkunde	01044 Informatica
06172 Pre- en protohistorie	04289 Informatica en informatiekunde
06114 Religie- en levensbeschouwing	01043 Informatietechnologie
06106 Religiestudies	04293 Kort h.b.o. - logistiek
06021 Roemeense taal- en letterkunde	04292 Kort h.b.o. - informatica
06074 Romaanse talen en culturen	04713 Kunst en techniek
06068 Ruslandkunde	04553 Laboratoriuminformatica en automatisering
06013 Scandinavische talen en letterkunde	04390 Logistiek en technische vervoerskunde
06040 Semitische talen en culturen	04384 Maritiem officier
06014 Slavische talen en letterkunde	04288 Materiaalkunde
06108 Sociaal-wetenschappelijke studie van de godsdienst	04552 Medische laboratoriumopleiding
06008 Spaanse taal- en letterkunde	04391 Milieugerichte materiaaltechnologie
06058 Spraak- en taalpathologie	04284 Milieukunde
06718 Taal, spraak en informatica	04335 Milieutechnologie
06062 Taal- en cultuurstudies	04287 Opleiding voor bedrijfskader
06089 Taal, informatie en communicatie	04379 Petroleum - en gastechnologie
06076 Talen en culturen van Indiaans Amerika	04282 Ruimtelijke ordening en planologie
06052 Talen en culturen van Latijns-Amerika/Spaans	04276 Scheepsbouwkunde
06022 Talen en Culturen van Zuidoost-Azië en Oceanië	04254 Technische commerciële confectiekunde
06702 Theater-, film- en televisiewetenschap	04421 Technische bedrijfskunde
06117 Theologie (algemeen)	04268 Technische natuurkunde
06109 Theologische universiteit van de christelijke gereformeerde kerken in Nederland	04371 Verkeerskunde
06057 Toegepaste taalkunde	04278 Vliegtuigbouwkunde
06071 Toegepaste taalwetenschap	04280 Werktuigbouwkunde
06048 Vergelijkende taalwetenschap van andere taalfamilies	05168 Wiskunde
06047 Vergelijkende Indo-Europese taalwetenschap	wo
06073 Vergelijkende kunstwetenschap: Woord en beeld	06066 Bedrijfsinformatietechnologie
06061 Vertaalwetenschap	06254 Bouwkunde
06113 Vrije studierichting theologie	06252 Civiele techniek
07084 Wijsbegeerte van een bepaald wetenschapsgebied	06423 Civiele technologie en management
06088 Wijsbegeerte op basis van een niet wijsgerige propedeuse	06256 Elektrotechniek
06081 Wijsbegeerte	06253 Geodesie
04184 Analytische proces- en laboratoriuminstrumentatie	06262 Industrieel ontwerpen
	06181 Informatica
	06268 Informatietechniek
	06066 Informatietechnologie

06276 Installatietechniek
06280 Luchtvaart- en ruimtevaarttechniek
06274 Maritieme techniek
06264 Materiaalkunde
06258 Mijnbouwkunde en petroleumwinning
06272 Milieutechnologie
06257 Scheikundige technologie
06265 Techniek en maatschappij
06152 Technische Wiskunde
06281 Technische Informatica
06153 Technische mechanica
06430 Technische Bedrijfskunde
06263 Technische natuurkunde
06271 Technische scheikunde
06235 Technische Bestuurskunde
06255 Werktuigbouwkunde
06269 Werktuigkundige medische technologie
06280 Wijsbegeerte van wetenschap, technologie en
samenleving

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste tendensen geanalyseerd in de internationale en de nationale context van het hoger onderwijs. Ook de gevolgen daarvan voor de doeleinden en het functioneren van het hoger onderwijs komen aan bod.

Een eerste belangrijke ontwikkeling betreft de internationaliserings- of globaliseringsbewegingen van economie en politiek. Daardoor wordt de internationale oriëntatie van het hoger onderwijs nog sterker benadrukt dan voorheen al het geval was. In het bijzonder de ontwikkeling van Europa en van de Europese regelgeving vormt daarbij een omgevingsfactor die een aanmerkelijk invloed uitoefent op ons hoger onderwijs (par. 4.2).

In nationaal opzicht zijn het de herijking van de politieke cultuur van de verzorgingsstaat die de laatste jaren is ingezet, alsmede de bijstelling van opvattingen over de rol van de publieke sector en de feitelijke bezuinigingen die daarmee gepaard gingen, die het stelsel van hoger onderwijs in een heel ander krachtenveld hebben gebracht dan gedurende het grootste deel van de naoorlogse periode het geval is geweest. Ook daarover volgt in dit hoofdstuk een analyse, met name voorzover deze factoren betrekking hebben op de aanscherping van de doelstellingen en randvoorwaarden van het hoger onderwijs (par. 4.3).

4.2 De veranderende internationale context

4.2.1 Internationalisering, de Europese eenwording en het hoger onderwijs

Internationalisering, in de zin van maatschappelijke verwevenheid op bovennationaal niveau, is voor het hoger onderwijs niet nieuw. Hoogwaardige culturele activiteiten, zoals wetenschap, technologie en kunst, hebben zich vanouds gekenmerkt door een boven-nationale verbreding van het communicatiekader. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan fysieke mobiliteit, maar ook en vooral aan het referentiekader, zoals dat gestalte krijgt in internationale standaarden voor kwaliteit en stijlen. In het bijzonder de opdracht van het wetenschappelijk onderzoek en onderwijs, te weten de ontwikkeling en distributie van universele kennis, heeft vooral de universiteiten vanouds een internationale oriëntatie gegeven. De recente economische globalisering heeft deze gerichtheid alleen maar versterkt.

De doorwerking van de economische globalisering naar hoger onderwijs en onderzoek heeft een wat dubbelzinnig karakter. Enerzijds wordt op het meer abstracte niveau algemeen erkend dat ook in het hoger onderwijs internationalisering steeds meer een strategische factor is. Anderzijds leidt de toenemende economische concurrentie tussen landen ertoe dat onderwijs en onderzoek, gezien hun sleutelrol in deze strijd, sterker worden verbonden met specifieke nationale doelen. Dit levert weerstanden op tegen samenwerking tussen universiteiten en met bedrijven over de grenzen heen en tegen toelating van buitenlandse studenten. Met name de angst voor onevenwichtigheid in uitstroom en instroom van kennis en studenten van en naar het eigen land speelt hier een rol. Verder belemmeren nationale onderwijs tradities soms dat onderwijscurricula worden opgezet binnen een internationaal referentiekader op basis van ook buitenlandse kennisbronnen ¹.

[1] Zie voor de situatie in de Verenigde Staten: E.B. Skolnikoff, 'Knowledge without Borders? Internationalization of the Research Universities'; *Daedalus*, 1993, nr. 4, blz. 225-252.

In dit spanningsveld geeft de Europese eenwording aan de internationalisering van hoger onderwijs en onderzoek binnen Europa nieuwe kansen die in andere kaders minder aanwezig zijn. Het gemeenschappelijke regime van vrij verkeer van diensten en personen en het op stimulering van samenwerking over de grenzen heen gerichte Europese onderwijsbeleid zijn hier de belangrijkste condities. Dit gegeven vormt een goed motief om internationalisering van hoger onderwijs in Europees verband hier extra aandacht te geven.

4.2.2 Europa als factor voor het Nederlandse hoger onderwijs

Met de sectoren van cultuur en gezondheidszorg vormt onderwijs het klassieke voorbeeld van de indirecte doorwerking van de interne Europese markt. Zeker tot het midden van de jaren tachtig was er sprake van een paradoxale situatie. Enerzijds stelde het specifieke Europese onderwijsbeleid weinig voor. Het bestond uit vele, niet bindende beleidsaanbevelingen van de onderwijsministers en weinig effectieve gezamenlijke beginselen voor de beroepsopleidingen². Anderzijds was het voor het nationale onderwijsbeleid wel dwingende onderwijsrecht meestal een afgeleide van beginselen in het Verdrag van Rome die juist niet voor onderwijs waren geschreven. Het Europese Hof rechtvaardigde bemoeienis van de Europese Gemeenschap (EG) met onderwijs voorzover dit nodig was ter verwezenlijking van de interne markt, ook al had de EG geen specifieke onderwijsbevoegdheid.

De in het Verdrag van Maastricht overeengekomen artikelen voor onderwijs en opleiding waren op de keper beschouwd dan ook niet zo revolutionair; zij waren vooral bedoeld als een codificatie, en ten dele ook als een correctie, van reeds in gang gezette ontwikkelingen³.

De inhoudelijke bepalingen van het onderwijsartikel 126 van het Verdrag van Maastricht luiden als volgt.

1. De Gemeenschap draagt bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de Lid-Staten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid.
2. Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht:
 - de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen, met name door onderricht in en verspreiding van de talen der Lid-Staten;
 - de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen, mede door de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken aan te moedigen;
 - de samenwerking tussen onderwijsinstellingen te bevorderen;
 - uitwisseling te bevorderen van informatie en ervaring omtrent de gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de onderwijsstelsels van de Lid-Staten worden geconfronteerd;
 - de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's voor jongeren en jongerenwerkers te bevorderen;
 - de ontwikkeling van het onderwijs op afstand te stimuleren.
3. De Gemeenschap en de Lid-Staten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake onderwijs bevoegde internationale organisaties, met name de Raad van Europa.

In politieke zin bestaat over het einddoel van de Europese eenwording geen consensus. De onderlinge verhouding tussen federalisten en voorstanders van

2] De enige formele bevoegdheid op onderwijsterrein van de EG vóór Maastricht. Het Europese Hof interpreteerde het begrip beroepsopleiding echter wel ruim. De vóór 'Maastricht' tot stand gekomen EG-richtlijnen inzake harmonisatie van studieprogramma's in de medische sector steunden op de bevoegdheid van de EG op het terrein van de beroepskwalificaties.

3] Zie hierover; K. Lenaerts, 'Education in European Community Law after 'Maastricht''; *Common Market Law Review*, 1994, nr. 1, blz. 7-41.

een beperkte Europese integratie verschilt niet alleen per land, maar wisselt ook sterk in de tijd. Eén ding is wel duidelijk: op het gebied van hoger onderwijs zal de Europese convergentie niet tot stand komen langs de weg van uniformerende regelgeving inzake de inrichting van het onderwijs. 'Maastricht' verbiedt dat uitdrukkelijk en ook later is dat bevestigd. Het Witboek '93 legt op het snijvlak van onderwijs- en sociaal-economisch beleid enkele hoofdoriëntaties vast ⁴. De uitwerking daarvan nemen de lidstaten zelf ter hand. Een meer centralistische interpretatie van het opleidings-artikel van Maastricht is door de lidstaten afgewezen.

Moge het hoger onderwijs als activiteit een sterke internationale gerichtheid hebben, voor de institutionele vormgeving ligt dit anders. In alle landen wordt het eigen stelsel van hoger onderwijs gezien als één van de bepalende factoren voor de nationale cultuur. Het behoud van de nationale cultuur is met de voortgang van de economische integratie in de meeste lidstaten een steeds belangrijker streven geworden. Bij het hoger onderwijs spelen krachtige factoren een rol ten gunste van het behoud van een eigen, nationale vormgeving van het hoger onderwijs. Deze is immers sterk verbonden met de opkomst van nationale staten. Er is het historisch gegeven dat in zowel de vorige als in deze eeuw het onderwijsbeleid en -bestel zich binnen een sterk nationaal, en soms regionaal bepaald kader hebben ontwikkeld. De verschillen in onderwijspolitieke traditie tussen Duitsland en Frankrijk zijn evident. De *Kulturkampf* van de vorige eeuw, die vooral op onderwijsterrein werd uitgevochten, heeft in de afzonderlijke Europese landen tot zeer verschillende uitkomsten geleid. In ieder land is een verschillend evenwicht ontstaan in de relatie tussen overheid, kerk en onderwijs met zijn institutionele en professionele autonomie.

Naast deze divergentie is er ook een gemeenschappelijk kenmerk tussen de lidstaten. Want ook in landen waarin een versterkte autonomie van het hoger onderwijs een wezenlijk kenmerk van de gevonden balans is (Duitsland, Nederland), oriënteerden de bij het hoger onderwijs betrokken belangengroepen zich vooral op de nationale of regionale (Duitsland) overheden, omdat deze hun autonomie beschermden en voor de financiering zorgden. De ontwikkeling van nationale verzorgingsstaten na de Tweede Wereldoorlog versterkte deze ontwikkeling. Onderwijswetgeving en subsidiewetgeving schiepen institutionele belangen en vice versa. De eruit voortvloeiende maatschappelijke en politieke akkoorden hebben in het nationale recht een sterke verankering gekregen.

De gebruikelijke weerstanden van de lagere niveaus tegen boven-nationaal recht en beleid krijgen daardoor op onderwijsterrein een extra zware lading. Het is een gegeven dat binnen de tradities van vele Europese landen de hoog gewaardeerde institutionele en professionele autonomie het hoger onderwijs slecht vatbaar maakt voor verandering en voor ieder, dus ook Europees overheidsbeleid.

Voor het gehele sociaal-culturele terrein geldt overigens dat hoog-ontwikkelde maatschappijen in West-Europa voor dezelfde globale uitdagingen staan, maar dat de reactie, met name de institutionele vormgeving van publieke voorzieningen, primair bepaald wordt door de nationale traditie en de nationale politiek-maatschappelijke strijd ⁵. Wel zijn er voor onderwijs specifieke factoren die dit spanningsveld hier vergroten. Onderwijs vervult enerzijds een kernfunctie in de op Europees niveau uitgezette sociaal-economische beleids-

4] Witboek van de Europese Commissie: *Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid. Naar de 21e eeuw, wegen en uitdagingen en Conclusies van de Europese Raad van Brussel*; Brussel, Bulletin van de Europese Unie, 1993, nr. 12.

5] A.C. Hemerijck en W.E. Bakker, 'De pendule van perspectief. Convergentie en divergentie in het denken over de verzorgingsstaat'; in: *Zorgen in het Europese huis*; door G. Engbersen, A.C. Hemerijck en W.E. Bakker (red.), Amsterdam, Boom, 1994, blz. 21-58.

lijnen, terwijl anderzijds het Europese recht juist voor het onderwijs een directe harmonisatie van het bestel expliciet verbiedt.

De ambivalenties en onzekerheden die door dit spanningsveld worden opgeroepen, komen op verschillende manieren naar voren. Allereerst heeft het meerduidige beginsel van subsidiariteit in het onderwijs-artikel van het Europese Unie-verdrag een extra zwaar accent gekregen. Naarmate nationale overheden ertoe overgaan hun zorg voor onderdelen van het onderwijs af te stoten naar de vrije markt, zullen onderwijsinstellingen meer onderworpen zijn aan het Europese regime van marktordening. Op het Europese overheidsbeleid heeft het onderwijs bovendien minder greep dan op het klassieke nationale, en zeker het Nederlandse beleid. Zo is de rol van de onafhankelijke rechter op Europees niveau veel belangrijker dan in het nationale onderwijsbeleid van veel lidstaten, waaronder Nederland. In het feitelijk bestuur speelt nog een andere ambivalentie: Duitsland en de Verenigde Staten laten zien hoe een hogere, in casu een federale overheid met name via de zilveren koorden van subsidiëring een zekere sturende rol kan spelen bij formeel gedecentraliseerde stelsels als het onderwijs. Het is mogelijk dat zich in Europees verband een gelijksoortige ontwikkeling zal voordoen.

De Europese factor in het hoger onderwijs betreft al met al een ingewikkeld samenspel van beperkte Europese centrale regelgeving (vooral buiten het specifieke onderwijsterrein), jurisprudentie, programma's voor onderwijsstimulering en toenemende coöperatie en concurrentie op het niveau van de nationale overheden en van de instellingen. Het gaat bij de vaststelling van de gevolgen van de Europese integratie dan ook om méér dan alleen Europese (onderwijs)regels die direct de beleidsvrijheid van de Nederlandse overheid beperken. De ontwikkelingen binnen het onderwijs zelf en op de arbeidsmarkt, eerder mogelijk gemaakt dan direct gestuurd door de Europese Unie (EU), zijn op termijn belangrijker.

Eerst komen nu het algemene Europese beleid en recht, alsmede hun effecten op het hoger onderwijs aan de orde; daarna wordt ingegaan op het meer specifieke onderwijsbeleid op Europees niveau.

4.2.3 Algemeen Europees recht en beleid en de effecten op het hoger onderwijs

De wederzijdse erkenning van diploma's voor gereguleerde beroepen

De belangrijkste regeling is hier de Europese Richtlijn van 1989 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van diploma's van hogere opleidingen met een duur van minstens drie jaar die toegang geven tot het recht een beroep uit te oefenen⁶. De regeling heeft niet direct betrekking op het onderwijs, maar betreft de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties, van de diploma's die krachtens nationaal recht noodzakelijk zijn voor een bepaalde beroepsuitoefening. Het doel van de regeling is primair sociaal-economisch: het wegemen van hindernissen voor een Europese arbeidsmarkt. Uit het oogpunt van integratie gaat het beginsel van wederzijdse erkenning verder dan een verbod op discriminatie. Het laatste houdt slechts in dat de nationale regeling van diploma's gelijkelijk geldt voor binnen- en buitenlanders. Het beginsel van wederzijdse erkenning betekent dat niet alleen buitenlandse personen in Nederland worden erkend als gelijk voor onze wet, maar dat de erkenning ook het buitenlandse diplomastelsel betreft.

In overeenstemming met het Witboek van 1985 inzake de voltooiing van de Europese markt heeft de toenmalige EG in de jaren tachtig op dit punt het roer omgegooid; niet meer moeizaam de onderwijsprogramma's die ten grondslag liggen aan de diploma's inhoudelijk harmoniseren, zoals eerder vooral

6] Richtlijn 89/48 van de Raad van de EG van 21 december 1988; Publicatieblad van de EG, 24 januari 1989, L 19.

voor de medische sector is gebeurd. De regeling beperkt zich tot het vastleggen van het principe dat alle van overheidswege gereglementeerde beroepen in de ontvangende lid-staat open staan voor Europese burgers die in een ander land de wettelijk vereiste kwalificaties hebben verworven om dat beroep uit te oefenen. Indien er te grote verschillen zijn in studieduur of onderwijsprogramma, kan de ontvangende lidstaat de eis van het volgen van een bijkomende stage of aanvullend examen stellen. Dit houdt een zekere stimulans in tot indirecte onderwijs-harmonisatie van onderop; de nationale onderwijsstelsels waarop het diploma is gebaseerd, treden met elkaar in concurrentie. Dit leidt op den duur tot meer Europese convergentie, ook in het hoger onderwijs. De nationale onderwijsstelsels verliezen hun monopoliepositie in eigen land, ook al wordt de richting van de convergentie niet centraal in Brussel door de EU bepaald.

Nog twee kanttekeningen bij deze regeling: de regeling betreft, zoals gezegd, alleen de van overheidswege gereglementeerde beroepen. In de meeste Europese landen zijn dat in ieder geval: de beroepen in de gezondheidszorg, het onderwijs, de architectuur, de zeevaart, de justitiële en de financiële sector. Beroepen als manager en onderzoeker zijn meestal niet wettelijk beschermd. Bovendien moet bedacht worden dat voor enkele functies de lidstaten de vereiste van nationaliteit mogen blijven hanteren. Het gaat hier met name om functies in vooral de justitiële sector die de uitoefening van publiek gezag betreffen.

Over de specifieke positie van Nederland moet in dit verband opgemerkt worden dat hier, zoals ook in Duitsland, relatief weinig bij wet gereglementeerde beroepen bestaan. Zo is de ingenieurstitel in de meeste landen een beroepserkenning, maar in Nederland en Duitsland gaat het louter om een academische erkenning. Dit is verschillend met de situatie in de Latijnse landen, maar ook met de in Engeland bestaande regelingen. De Angelsaksische landen kennen een stelsel van indirecte overheidserkenning. De door de beroepsverenigingen afgegeven diploma's krijgen van overheidswege een algemene geldigheid. Bij de huidige Europese regelgeving plaatst dit Nederland in een nadelige positie. Bij een beroep dat in Spanje wel maar hier niet wettelijk erkend is, mag Spanje van Nederlanders die daar willen werken wel een aanvullend examen of stage eisen, maar omgekeerd mag Nederland dat niet. Veel Nederlandse beroepsverenigingen vragen de Nederlandse overheid dan ook om een specifieke wettelijke regeling. De Nederlandse overheid geeft echter de voorkeur aan deregulering door andere landen en in Europees verband.

Het is nog te vroeg aan de bestaande en voorgenomen Europese regelgeving al te zware conclusies te verbinden. De ontwikkelingen zijn nog niet uitgekristalliseerd en van de regeling wordt nog maar in beperkte mate gebruik gemaakt. Wel wordt een duidelijke trend gezet die Nederland met zijn beperkte wetgeving voor beroepserkenning in een wat nadelige positie plaatst. De kans dat andere landen het Nederlandse pleidooi voor deregulering zullen volgen, is vooralsnog klein. De Europese regeling biedt andere landen meer ruimte om belemmeringen op te werpen voor de erkenning van Nederlandse diploma's dan omgekeerd mogelijk is voor Nederland. Overwegingen van behoud van nationale werkgelegenheid zullen die andere landen hiertoe zeker stimuleren. Dit gegeven maakt het extra noodzakelijk de feitelijke herkenbaarheid in het buitenland van de kwaliteit van de in Nederland behaalde diploma's te versterken.

Een goede materiële vergelijking en onderlinge waardering van de beroeps-kwalificaties van de verschillende landen worden met name bemoeilijkt door de ongelijke nationale onderwijsstelsels. Doordat deze stelsels slecht met elkaar sporen, zijn zowel de academische kwalificaties binnen het onderwijs

als de beroepskwalificaties die in vele gevallen verbonden zijn aan een bepaald eindniveau van onderwijs, onderling niet goed vergelijkbaar. In die zin zijn academische onderwijs- en beroepskwalificaties onderdeel van dezelfde problematiek.

Ook andere verschillen tussen landen belemmeren een goede vergelijking en waardering van de onderwijs- en beroepskwalificaties. Per land zijn er sterke verschillen in methoden van diplomering en in procedures en competentieverdeling bij erkenning van diploma's. In veel continentale landen geeft de overheid een kwaliteitskeurmerk aan opleidingen, met name door het verlenen van een wettelijk beschermde titel of graad; in de Angelsaksische landen is dat echter niet het geval en heeft de instelling grotere bevoegdheden bij de erkenning. Ook de relatie tussen de academische en de beroeps-erkenning ligt, zoals gezegd, niet in alle landen gelijk.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het genoemde Witboek '93 de ontwikkeling van een transparante Europese markt voor kwalificaties en beroepen en een veel ruimere erkenning van bekwaamheden op Europees niveau als prioriteit voor de komende jaren noemt. Mede op basis van het Witboek is een externe adviescommissie ingesteld voor de bevordering van een Europese synergie tussen de academische en de beroepserkenning.

In de discussie hierover wordt gedacht aan de ontwikkeling in Europees verband van beroepsprofielen waarbij de daartoe noodzakelijke onderwijskennis en expertise worden aangegeven. Harmonisatie van de nationale onderwijsstelsels is dan niet nodig omdat voor ieder nationaal onderwijsstelsel wordt aangegeven welke aanvullende kennis en expertise nodig zijn voor beroepserkenning. Bij korte of slecht te boek staande nationale opleidingen zullen hogere aanvullende eisen worden gesteld. Een dergelijk systeem zou kunnen leiden tot een verhoogde kwaliteitsconcurrentie tussen de nationale onderwijsstelsels. In ieder geval wordt bij deze constructie de rol van de Europese beroepsorganisaties belangrijker, ten nadele van de ruimte voor onderwijsbeleid van nationale overheden.

De Europese Federatie van beroepsverenigingen voor ingenieurs, FEANI, heeft reeds een regeling getroffen voor het verkrijgen van de titel van Europees ingenieur. De Europese Commissie (EC) heeft onlangs deze vorm van Europese zelfregulering in die zin erkend dat ingeschrevenen in het FEANI-register, naar het oordeel van de Commissie, in beginsel geacht kunnen worden te voldoen aan nationale vereisten voor beroepsuitoefening ⁷. Deze aanbeveling van de EC vormt een indicatie dat een dergelijk stelsel kansen heeft.

In haar eindrapport heeft de genoemde externe adviescommissie voor de synergie tussen academische en beroepserkenning zich vooral gericht op de institutionele voorzieningen die de dialoog tussen het hoger onderwijs en het beroepsleven op Europees niveau vorm zouden moeten geven ⁸. Volgens dit voorstel dienen per studierichting paritair samengestelde panels van docenten en beroepsbeoefenaren, bij voorrang gerecruteerd uit Europese onderwijs- en beroepsorganisaties, te ontstaan. De voornaamste taken van de voorgestelde panels zijn: het opstellen van referentiecriteriën voor opleidingen, de ontwikkeling van gelijkwaardigheidstabellen voor de verschillende nationale diploma's en het doen van onderzoek naar toekomstige ontwikkelingen op het gebied van opleidingen en beroepen in hun onderlinge samenhang. Ook al hebben de panels in deze opzet geen formele bevoegdheid om bindende besluiten te nemen, feitelijk zullen ook langs deze weg Europese beroepsprofielen steeds sterker hun stempel op het nationale hoger onderwijs kunnen drukken.

7] *De Ingenieur*, 7 juni 1994, nr. 10.

8] *Rapport inzake de erkenning van diploma's voor studie- en beroepsdoeleinden: wisselwerking ten dienste van een Europese ruimte voor onderwijs, beroepsopleiding en beroepsuitoefening*; Brussel, 1994.

Binnen en buiten de EU wordt daarnaast langs verschillende wegen getracht de wederzijdse erkenning van academische onderwijskwalificaties te realiseren. Afgezien van de genoemde relatie met de beroepskwalificatie, dient de wederzijdse academische onderwijserkenning immers ook een ander internationaal belang, te weten het vrije verkeer van studenten.

In het kader van de Raad van Europa geldt reeds lang een verdrag inzake de gelijkstelling van toegangsrechten tot het hoger onderwijs van alle vwo-achtige diploma's. Nederland heeft met Duitsland en Oostenrijk verdragen gesloten over de wederzijdse erkenning van studieresultaten en academische graden in het hoger onderwijs.

Als onderdeel van het Erasmus-programma van de EU functioneren de *National Academic Recognition Information Centres* (NARIC), een Europees netwerk van nationale informatiecentra voor academische erkenning van diploma's en studieperioden. Deze centra hebben meestal slechts een onderzoeks- en adviserende functie. Het netwerk bevordert vooral de informatie bij de wederzijdse waardering.

Tenslotte worden ook de internationale samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen steeds belangrijker. De EU ondersteunt en bevordert de wederzijdse erkenning van studieresultaten op het niveau van de samenwerkende instellingen. Het *European Community Course Credit Transfer System* (ECTS-project) biedt een kader voor afspraken, waardoor instellingen uit verschillende landen tot een sluitend stelsel van uitwisselbaarheid van studiepunten kunnen komen. Voor de toekomst wordt gedacht aan de ontwikkeling van een algemeen geldend Europees studiepuntenstelsel. Een andere intensieve vorm van samenwerking tussen instellingen betreft de ontwikkeling van gemeenschappelijke programma's die leiden tot dubbele diplomering. Ook de samenwerking van Nederlandse hbo-instellingen met Engelse instellingen, waarbij Nederlandse afgestudeerden een Engels *master*-diploma kunnen halen, past in dit verband. De nationale problematiek van aansluiting tussen hbo en wo en de internationale onduidelijkheid van het Nederlandse hbo wordt aldus in Europees verband omzeild.

Vrij verkeer van studenten

Als het gaat om het vrij verkeer van studenten, is allereerst de regel van het vrije verkeer van werknemers relevant. Het algemeen verbod op discriminatie van buitenlandse werknemers is in de regelgeving en de jurisprudentie op twee manieren uitgebreid: het verbod betreft ook de gezinsleden, zoals studerende kinderen, en tevens nationale sociale en fiscale voordelen buiten de directe arbeidssfeer, zoals voorzieningen voor onderwijs en studiefinanciering. Individueel mobiele studenten kunnen aan het voorafgaande evenwel geen rechten ontleen. Er is een uitzondering voor studenten die in het buitenland willen studeren aan een voornamelijk particulier gefinancierde onderwijsinstelling. Zij kunnen een beroep doen op de vrijheid van dienstenverkeer. In de meeste gevallen gaat het echter om studeren bij een hoofdzakelijk door de overheid bekostigde onderwijsinstelling, welke activiteit niet onder het vrije dienstenverkeer valt. De overheid vervult hier primair publieke taken van culturele en sociale aard. Voor het hoger onderwijs is dit eind 1993 door het Europese Hof (Wirth/Hannover) uitdrukkelijk bevestigd.

Het Europese Hof bepaalde eerder dat de zegeningen van de Europese markt, met name de toegankelijkheid tot hoger onderwijs in het buitenland, de mobiele student langs een andere weg ten deel vallen, namelijk via het algemene verbod op discriminatie van nationaliteit (art. 7 van het Verdrag) in combinatie met een ruime interpretatie van het begrip 'beroepsopleiding' (het oude art. 128 van het Verdrag). Een hoger collegegeld voor buitenlandse studenten bij het hoger onderwijs vond het Europese Hof ongeoorloofde discriminatie. Naar het oordeel van het Hof was het individuele recht van studenten belangrijker dan de beleidsautonomie en financiële belangen van de lidstaten.

In latere uitspraken bepaalde het Europese Hof dat deze lijn niet zonder meer kan worden doorgetrokken naar het middelbaar onderwijs en de studiefinanciering. In tegenstelling tot het college- en inschrijfgeld betreft de studiefinanciering als regel niet de toelating tot het onderwijs, zo is de redenering. Voor de specifiek Nederlandse situatie, waarbij de basisbeurs ook het college- en inschrijfgeld omvat, besliste het Europese Hof dat buitenlandse studenten in ons land wel recht hebben op het desbetreffende deel van de Nederlandse basisbeurs.

De vraag of het in 'Maastricht' geïntroduceerde vrije verkeer van personen ruimte biedt voor toekomstige jurisprudentie die ook studiefinanciering in de zin van levensonderhoud op gelijke wijze behandelt, is hier niet ter beantwoording. Wel lijkt het redelijk dat nationale overheden met deze eventualiteit rekening gaan houden.

Daarvoor is des te meer reden nu ook een wettelijk verblijfsrecht van studenten voor de duur van de buitenlandse studie in de Europese jurisprudentie en regelgeving uitdrukkelijk is erkend. In beginsel is denkbaar dat een vrijheid van studentenverkeer die geen financieel vervolg kent, als een belemmering van deze vrijheid kan worden uitgelegd. Het recht op (faciliteiten voor) hoger onderwijs zou in deze situatie bij voorkeur in het kader van een *voucher*-stelsel moeten worden geregeld. Een dergelijke regeling zou evenwel een zekere verlegging van het zwaartepunt van onderwijsbeleid naar de EU impliceren, en dit is weer in strijd met een ander uitgangspunt van 'Maastricht'.

Naast deze competentievraag is er nog een andere belemmering voor de Europese harmonisatie van studiefinanciering. Het gaat daarbij om de grote verschillen in de geldende nationale stelsels, waardoor niet op voorhand duidelijk is welke uitgangspunten deze harmonisatie richting moeten geven. Moet de lidstaat waar de studenten studeren de studie bekostigen, of moet de lidstaat waaruit de studenten afkomstig zijn dit doen? Wat is de gewenste relatie tussen het verblijfs- en het onderwijsgedeelte van de financiering? Moet het onderwijsgedeelte van de studiefinanciering de nu overheersende directe overheidsfinanciering van het onderwijsaanbod geheel of gedeeltelijk vervangen?

Eén ding is duidelijk: de combinatie van twee factoren (de onmogelijkheid van volledige Europese harmonisatie van studiefinanciering en van publieke onderwijsfinanciering in ruimere zin, alsmede de vrijheid van personenverkeer) zal ruimte blijven bieden voor calculerend gedrag van studenten. De marges voor specifiek nationaal beleid inzake de toegang tot hoger onderwijs, zoals het numerus-fixusbeleid, worden hierdoor beperkt.

De beste oplossing lijkt voorlopig gevonden te kunnen worden in financiële en beleidsafspraken tussen bepaalde landen en regio's met een grote onderlinge studentenmobiliteit. Binnen dit kader kunnen dan regelingen worden getroffen over het meenemen van studiefinanciering bij studeren in een ander land. Ook kunnen maatregelen worden genomen die meer negatieve vormen van studentenmobiliteit tegengaan, zoals mobiliteit die louter is ingegeven door financiële overwegingen of door de wens nationale beperkingen in de toegang tot het hoger onderwijs te ontduiken. Het Nederlandse grenslandenbeleid en de afspraken met naburige regio's gaan reeds in die richting.

Een andere reële optie houdt in dat de studentenmobiliteit zoveel mogelijk wordt geregeld in de samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen van verschillende landen. Deze mogelijkheid komt hierna verder ter sprake.

Vrij verkeer van onderwijsgeevenden

Het is vaste jurisprudentie dat het vrije verkeer van werknemers ook geldt voor de dienstverlenende publieke sector, waaronder het onderwijs. Ook aan leraren in het openbaar onderwijs mogen de lidstaten niet meer de nationali-

teitsvereiste stellen. Indirecte discriminatie van buitenlandse docenten is evenmin geoorloofd. Een Italiaanse regeling die het docenten vreemde talen onmogelijk maakte een vaste aanstelling te krijgen, werd nietig verklaard, daar in feite vooral buitenlandse docenten hiervan de dupe waren. Wel mag het ontvangende land om cultuurpolitieke redenen voor alle EU-burgers geldende regels stellen ter bescherming van de eigen taal, zolang er maar evenwicht is tussen de maatregel en het beoogde doel. Het Hof erkende dat onderwijs en talenkennis van docenten wezenlijk zijn voor het nationale taalbeleid, zodat in deze sector eerder taaleisen geoorloofd zijn.

Voor onderwijsgeveden die in een ander land als zelfstandig ondernemer een onderwijsinstelling willen oprichten, gelden de regels van vrije vestiging. Nationale regels die het geven van onderwijs tot een overheidsmonopolie maken en het buitenlanders onmogelijk maken zelfstandig onderwijs te geven, zijn door het Europese Hof nietig verklaard.

Vrijheid van vestiging en van dienstverlening

Zowel de vrijheid van vestiging als de vrijheid van dienstverlening maken het waarschijnlijk dat het door de nationale overheid bekostigde onderwijs zijn monopoliepositie als aanbieder ook de facto steeds meer gaat verliezen. Bij een hogere kennisintensiteit van de economie en een toenemend economisch-commercieel belang van vooral post-initieel hoger onderwijs, wordt het waarschijnlijk dat buitenlandse educatieve ondernemingen zich in Nederland gaan vestigen of bij wijze van afstandsonderwijs vanuit andere landen hun diensten in Nederland aanbieden. Het Europese recht biedt voor deze ontwikkeling ruimte. Het is daarbij zelfs de vraag of de Nederlandse overheid aan in het buitenland gevestigde, maar in ons land werkzame ondernemers nog kwaliteitseisen kan stellen, als bedoeld in art. 6.9 van de Wet op het Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, zoals nationale regels inzake vooropleiding en examens.

Bevordering van open en afstandsonderwijs is een algemene prioriteit van de EU. Deze prioriteit sluit aan bij de vrijheid van dienstverlening die verbonden is aan het multi-mediale, open en afstandsonderwijs. De EU mag en wil het ontstaan van dit type onderwijs, en de hiertoe noodzakelijke telecommunicatieve infrastructuur, stimuleren.

De Europese regels voor dienstenverkeer zullen zich bovendien ook laten gelden wanneer de nationale overheid de door haar in beginsel bekostigde instellingen dwingt of stimuleert tot grotere financiële zelfstandigheid door een deel van de instellingsactiviteiten tegen een commerciële prijs aan te bieden.

Al deze ontwikkelingen zullen de Nederlandse overheid dwingen om zich scherper af te vragen welk onderdeel van hoger onderwijs zij grotendeels zelf duurzaam wil blijven bekostigen. Ook om die reden is een herbezinning op nationaal niveau nodig op de specifieke publieke taken en functies van hoger onderwijs. Eenzelfde vraag dient zich aan als waarvoor de Nederlandse omroepwetgever enkele jaren geleden stond: wat is de wenselijke aard en omvang van het door de nationale overheid te bekostigen aanbod, gegeven de groei van het internationale commerciële aanbod?

4.2.4 Specifiek Europees hoger onderwijsbeleid

De EU stelt niet, zoals een nationale overheid, in regelgeving taken en functies van publiek bekostigd hoger onderwijs eenzijdig vast. Op verschillende manieren is de EU wel een invloedrijke partner in dit debat. Allereerst heeft 'Maastricht' de EU nieuwe coördinerende bevoegdheden gegeven voor sectoren als onderzoek, cultuur en telecommunicatie, drie gebieden die het hoger onderwijs direct raken. De EU heeft bovendien vooral tot taak de kwaliteit en vernieuwing van het onderwijs te bevorderen en de Europese dimensie in het onderwijs te versterken. 'Maastricht' geeft verder de EU een taak voor het

gehele onderwijs. De EU hoeft zich nu niet meer uitsluitend te richten op de beroepsvoorbereidende functie van het onderwijs. Doelstellingen als persoonlijke vorming en sociaal-culturele voorbereiding op maatschappelijke participatie worden dan ook, mede op aandrang van vele lidstaten, in de beschouwingen betrokken. Zij vormen met name het aanknopingspunt voor nieuw beleid voor het basis- en voortgezet onderwijs. Daarbij is een belangrijke angel uit de vroegere discussie weggenomen; deze ging uit van de gedachte dat de EU per definitie niet in staat zou zijn evenwichtig onderwijsbeleid te voeren. Juist waar het gaat om de hoofdoriëntaties van het hoger onderwijs maken al deze factoren de EU niet zozeer tot een sturende, als wel tot een stuwende actor.

De inhoud van het hoger onderwijs

Uit recente EU-documenten, met name het Memorandum Hoger Onderwijs '91 en het genoemd Witboek '93, blijkt dat er een duidelijke 'Europese' opvatting bestaat over taken en functies van het hoger onderwijs⁹. In het bijzonder het door de lidstaten op hoofdlijnen aanvaarde Witboek is hier van groot belang. Aangegeven wordt hier hoe onderwijs de beoogde sleutelfunctie in de sociaal-economische ontwikkeling het beste kan vervullen. In het nieuwe Europese ontwikkelingsmodel van een kennisintensieve maatschappij dient de toegang tot kennis en kunde centraal te staan. Onderwijs heeft hier twee cruciale functies. Het is een sleutelement voor de flexibilisering van de Europese arbeidsmarkt, waardoor de beroepskwalificaties aan de behoeften van het Europese bedrijfs- en beroepsleven kunnen worden aangepast. Bovendien is investering in menselijk kapitaal nodig om de Europese concurrentiekracht in de wereld te vergroten en om de assimilatie en verspreiding van nieuwe technologieën te effectueren. De eerste functie raakt het gehele onderwijs en vraagt met name een stelsel van wederkerende educatie, waarvoor het initieel onderwijs een stevige basis moet geven. Bij de tweede functie heeft vooral het hoger onderwijs een specifieke taak. In verband met deze twee functies zijn opmerkingen gemaakt over de samenwerking met het bedrijfsleven en over de relatie tussen algemene vorming en beroepsopleiding.

Het hoger onderwijs zal in deze visie een belangrijke motor moeten zijn bij de verdere ontwikkeling van de initiële en zeker ook de post-initiële, inclusief de wederkerende educatie. De onderwijsinstellingen zullen hiertoe structureler moeten samenwerken met het beroeps- en bedrijfsleven, dat onder andere fiscaal moet worden gestimuleerd om opleidingen een volwaardige plaats te geven in de eigen strategische planning. Overheden op de verschillende niveaus hebben bij deze samenwerking een stimulerende, kaderstellende rol.

Het Europese pleidooi voor meer geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen onderwijs en bedrijfs- en beroepsleven kan niet worden afgedaan als een te beperkte visie op hoger onderwijs als louter toeleveringsbedrijf voor het bedrijfsleven. Het is meer een pleidooi voor een bepaalde aanpak, waarbij het hoger onderwijs niet meer geheel autonoom zijn eigen taken, opleidingen en eindtermen vaststelt, maar dit doet in een geïnstitutionaliseerd samenspel met het bedrijfs- en beroepsleven. Ook het Europese bedrijfsleven zelf heeft regelmatig aangedrongen op deze dialoog. Dergelijke opvattingen zijn duidelijk een reactie op een idiosyncratisch autonomiebegrip dat binnen het hoger onderwijs wel voorkomt.

In verband met de relatie tussen algemene vorming en beroepsopleiding wordt geconstateerd dat het Europees hoger onderwijs onder druk staat door de toename van studenten en de spanningen tussen de traditionele sociale en

9] *Memorandum over hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap*, Mededeling van de EC aan de Raad, 5 november 1991; *Task Force: menselijke hulpbronnen, onderwijs, opleiding en jeugd*; Brussel, 1991.

culturele taken en de taak om tijdig te anticiperen op de wisselende kwalificatiebehoefte in het beroeps- en bedrijfsleven. Voor het hoger onderwijs wordt een nieuw evenwicht bepleit tussen algemene vorming en gedifferentieerde beroepsopleidingen. Onder de algemene vorming worden in de genoemde EU-documenten, met name het Memorandum, begrepen: basiskennis ten aanzien van de verschillende wetenschappen, de Europese culturen en talen, de ontwikkeling van een Europees burgerschap en de ontwikkeling van sociale, organisatorische, technologische en vooral leervaardigheden. Juist bij deze algemene vorming moet de Europese dimensie in het leerplan tot uiting komen. Er is verder volgens het Witboek '93 een groot tekort aan nieuwe multi-disciplinaire beroepsopleidingen die zich richten op de maatschappelijke toepassing van wetenschap en technologie en die een combinatie van technische en managementvaardigheden betreffen.

Onderwijsstimuleringsbeleid

In de jaren tachtig kwamen de grote Europese onderwijsstimuleringsprogramma's op gang. Zij zijn te vergelijken met de voorwaardelijke financiering in Nederland; de EU geeft instellingen faciliteiten onder bindende voorwaarden. Voor de grote, op een raadsbesluit berustende programma's betekent dit een inperking van nationaal beleid. Lidstaten kunnen hun instellingen niet verbieden eraan deel te nemen en moeten hun nationale regels bijstellen wanneer deze de participatie van instellingen in de weg staan. Ook hier was het Europese Hof, naast de EC, de grote motor. Het Hof verwierp in de jaren tachtig het bezwaar van de grotere landen dat de juridische basis van dit beleid te smal was. 'Maastricht' heeft aan dit beleid sindsdien een duidelijkere basis gegeven. Vergeleken met het landbouwsubsidiebeleid stelt dit onderwijsstimuleringsbeleid kwantitatief weinig voor, maar men moet zich daar niet op blind staren. Er is ook een sociaal-psychologisch effect. Algemeen wordt erkend dat de EU hier een goede katalysator-functie heeft.

Het beleid richt zich op stimulering van mobiliteit van studenten en docenten en op netwerkvorming tussen onderwijsinstellingen onderling (Erasmus-project) en met bedrijven over de grenzen heen (Comett-project). De bevordering van onderwijs in vreemde talen (Lingua-project) is hierbij een belangrijke ondersteunende maatregel. De grote nadruk in EU-verband op afstandsonderwijs en de vorming van transnationale telecommunicatieve netwerken maken duidelijk dat het gaat om meer dan fysieke mobiliteit alleen.

Evenals de meeste andere kleinere landen kent Nederland, met name in het kader van het Erasmus-project, een grotere uitstroom naar het buitenland dan een instroom van buitenlandse studenten. Voor een waardering van deze situatie moeten de motieven die daarbij een rol spelen, zowel op institutioneel als op individueel niveau, worden onderscheiden. De grotere landen kennen een grotere instroom, waarbij met name overwegingen van algemeen politiek, economisch en cultureel beleid een stimulans bieden. Duitsland, Frankrijk, en buiten de EU ook de Verenigde Staten zien toelating van buitenlandse studenten als een investering voor de lange termijn¹⁰. Een dergelijk beleid schept de basis voor duurzame banden met de besluitvormers van morgen in andere landen. Vanuit een Nederlandse optiek ligt er de vraag of dit soort beweegredenen voor kleine en middelgrote landen even relevant is.

Uitgaande van de individuele ontplooiing van de student van het eigen land is een zeker uitstroom-overschot geen probleem. Men kan de opvatting hebben dat vooral in sociaal-cultureel opzicht gedeeltelijk studeren in het buitenland een toegevoegde waarde geeft. Het nadeel van deze overweging is

10] H. de Wit, 'Internationalisering van het onderwijs: beleidskeuzes voor de jaren negentig'; in: *Zeven artikelen over hoger onderwijs en internationalisering*; door H. Aarts en V. Piket (red.), Den Haag, Nuffic, 1991, blz. 63 e.v.

dat het uitstralings­effect van dit voordeel betrekkelijk gering is: de thuisblijvers hebben meer belang bij een grotere instroom. De bevordering van de internationale studenten­mobiliteit dreigt overigens langzamerhand slachtoffer te worden van het eigen succes. Menigeen spreekt in dit verband zelfs van 'educatief toerisme'. Het voordeel van de eerste stap, het zichtbaar maken van Europa binnen het hoger onderwijs, is verworven.

Op het punt van de samenwerking tussen instellingen is het van belang dat tussen 1995 en 2000 de verschillende stimulerings­activiteiten worden geïntegreerd in twee hoofdprogramma's: Socrates voor het onderwijs en Leonardo voor de beroeps­vorming¹¹. Een zwaar accent komt te liggen op de bevordering van een Europese dimensie in het hoger onderwijs voor alle studenten, ongeacht hun fysieke mobiliteit. De stimulering van transnationale samenwerking binnen het hoger onderwijs (Socrates) en tussen dit onderwijs en het bedrijfsleven (Leonardo) vormt hiertoe het belangrijkste middel. Met name zullen zogenoemde 'interuniversitaire samenwerkings­programma's', ISP's, worden bevorderd. Deze ISP's zullen de belangrijkste kanalen vormen voor de Europese steun­verlening aan de mobiliteit van docenten en studenten, aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke onderwijs­programma's en aan de wederkerige academische erkenning van studieperiodes en diploma's. De in dit verband samenwerkende instellingen kunnen hiertoe rechtstreeks een 'institutionele' overeenkomst sluiten met de EC. Aldus kunnen deze meer duurzame samenwerkingsverbanden zich tot een zelfstandige beleidsactor op Europees niveau ontwikkelen. Daarnaast voorziet Socrates in steun aan instellingen die binnen het kader van een bepaald thema of project samenwerken. De stimulering van kennis van de verschillende Europese talen en culturen, van het open en afstandsonderwijs en van de uitwisseling van informatie en ervaring zijn hierbij de belangrijkste prioriteiten.

Het grote gewicht dat de EU aan samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen van meerdere landen hecht, komt ook tot uiting in de voorrang die studenten bij de ondersteuning genieten wanneer zij in het kader van overeenkomsten tussen instellingen in het buitenland gaan studeren. De beoogde Europese netwerkvorming van instellingen die een directe relatie hebben met de EU, kan de facto de positie van nationale overheden verzwakken. De in het Socrates­programma voorziene stimulering van inhoudelijke studieprogramma's die de Europese dimensie in het hoger onderwijs tot uiting brengen, geeft eveneens blijk van de ingrijpendheid van de EU-bemoeienis met het onderwijs.

Ook in het hoger onderwijs zelf wordt overigens in toenemende mate ingezien dat internationalisering primair een programma­inhoudelijke fundering vraagt. Gedeeltelijk studeren in het buitenland heeft slechts zin in het kader van door samenwerkende instellingen goed geprogrammeerde en erkende onderwijstrajecten¹². Dan wordt bovendien de uitwisseling van docenten belangrijker. Dergelijke vormen van samenwerking geven ook voor de thuisblijvers aan onderwijs en onderzoek een internationale dimensie; tevens bevorderen zij een tweerichtings­verkeer van en naar Nederland. Binnen dit kader kunnen ook reële knelpunten bij de instroom van buitenlandse studenten, zoals taal, huisvesting, wederzijdse erkenning van studieperiodes en studiefinanciering, door afspraken tussen instellingen beter worden opgelost.

[1] 'Gemeenschappelijk standpunt nr. 33/94, door de Raad vastgesteld op 18 juli 1994, met het oog op de aanneming van een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het communautaire actieprogramma "Socrates", *Publikatieblad van de EG*, 31 augustus 1994, nr. C 244/05.

[2] C. Datema, 'Enige jaren internationalisering: hoe nu verder?', in: *Nederlands voorzitterschap van de EG-onderwijsraad*; door P.J.C. van Dijk (red.), Den Haag, Nuffic, 1991, blz. 19-23.

Ook op het punt van de kwaliteitsbeoordeling is het Verdrag van Maastricht ambivalent. Enerzijds moet de EU de kwaliteit van het (hoger) onderwijs bevorderen en de Europese dimensie in dit onderwijs versterken, anderzijds moet zij de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en opzet van het onderwijs respecteren. Uiteraard geldt dit respect ook voor de professionele en institutionele autonomie, zoals die in het nationale onderwijsrecht is geregeld.

De erkenning van diploma's voor studie- en beroepsdoelinden wordt bemoeilijkt door een gebrek aan vertrouwen in de kwaliteit van de opleidingen die in de andere landen worden gegeven. Dit vertrouwen zou toenemen indien er in elk land een evaluatiesysteem ter beoordeling van de kwaliteit van de opleidingen zou bestaan. Ook zouden de nationale stelsels zodanige gemeenschappelijke elementen moeten bevatten dat deze kunnen leiden tot meer wederzijdse erkenning van de uitkomsten van de evaluatie in de verschillende landen. Op initiatief van de EC is recentelijk een proefproject van start gegaan dat de mogelijkheid onderzoekt om in alle lidstaten evaluatiesystemen in te voeren en deze onderling op elkaar af te stemmen. Vrijwilligheid in deelname en erkenning van de diversiteit van de nationale onderwijsstelsels zijn hierbij uitgangspunt.

Vergelijkend onderzoek maakt duidelijk dat in de meeste landen een meer stelselmatige kwaliteitszorg hoog op de agenda staat, maar dat alleen een klein aantal landen, met name het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en ons land hiermede reeds een aantal jaren ruime ervaring heeft¹³. Gemeenschappelijke elementen in de reeds operationele systemen van kwaliteitszorg betreffen de onafhankelijke positie van de uitvoerders van het stelsel, de nadruk op zelfevaluatie, de visitatie door onafhankelijke deskundigen op het betreffende vakgebied, alsmede de wijze van rapportage van de resultaten van evaluatie. Verschillen betreffen vooral het object van evaluatie: met name de externe evaluatie van de instelling als geheel krijgt in landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk meer aandacht dan in ons land, dat uitgaat van externe evaluatie en visitatie per discipline.

De aanwezigheid van deze gemeenschappelijke elementen biedt een goed uitgangspunt om op termijn ook bij de kwaliteitszorg te komen tot een goed evenwicht tussen centralisatie en decentralisatie, tussen uniformiteit en diversiteit.

4.2.5 Conclusies

De Europese eenwording en de onderwijsinstellingen

De EU grijpt op een geheel andere manier in op het hoger onderwijs dan de nationale overheid. Waar de klassieke, nationale overheidstaken vooral betrekking hebben op de directe bescherming, inrichting en uniformering van het hoger onderwijs, ligt het zwaartepunt van de Europese bemoeienis bij de verandering van het speelveld waarop de instellingen moeten opereren.

Enerzijds wordt dit speelveld verruimd door de vrijheid van personen- en dienstenverkeer, door de beperking van monopolieposities van nationale, publiek bekostigde onderwijsinstellingen en door betere mogelijkheden voor samenwerking over de grenzen heen binnen het onderwijs en tussen het onderwijs en het bedrijfsleven. Concurrentie en coöperatie worden aldus op instellingsniveau gestimuleerd. Anderzijds bevordert de EU meer dan in het klassieke nationale beleid dat de instellingen worden geconfronteerd met maatschappelijke omgevingsfactoren, in het bijzonder de op Europees niveau

13] *Kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking in het Europees hoger onderwijs; methoden en mechanismen*; Studie nr. 1, EG Task Force Onderwijs, opleiding en jeugdzaken, Brussel, 1992.

door het bedrijfs- en beroepsleven geformuleerde kwalificatie-eisen. Het is mogelijk dat juist deze externe druk de feitelijk belangrijkste factor zal zijn bij een versterking van de Europese oriëntatie in het hoger onderwijs ¹⁴.

De EU stimuleert aldus nieuwe patronen van convergentie en van divergentie op instellingsniveau. Afname van nationaal uniformerend beleid betekent hier geen algemene vervanging door eveneens uniformerend beleid van een 'hogere' Europese overheid. Doorgaans geldt dit wel bij overheveling van bevoegdheden van lokale, regionale naar nationale overheden, waardoor het misverstand kan ontstaan dat ook interventie van de EU alleen maar leidt tot uniformering op een hoger niveau.

Ook het Amerikaanse voorbeeld maakt duidelijk dat convergentie en divergentie elkaar kunnen versterken. Een hoge mate van eenvormigheid op enkele uiterlijke kenmerken van onderwijsprogramma's, zoals een gemeenschappelijke indeling en een uniform stelsel van studiepunten, biedt in dit land juist ruimte voor een grote diversiteit aan functies en niveaus van opleidingen en instellingen ¹⁵. Ook hier betekent convergentie geen gelijkschakeling, maar het compatibel en dus hanteerbaar maken van verscheidenheid. In concreto komt dit nieuwe speelveld tot uiting in de Europese stimulering van een particuliere onderwijssector en van ook transnationaal open en afstandsonderwijs. De netwerkvorming over de grenzen heen, zowel binnen het onderwijs als met het bedrijfsleven, wordt niet alleen bevorderd, maar de EU gaat ook in toenemende met deze internationale samenwerkingsverbanden directe bestuurlijke en financiële relaties aan.

Dit beeld van nieuwe ruimte voor differentiatie op instellingsniveau krijgt extra reliëf wanneer men ook de posities van regio's en grootstedelijke gebieden in de beschouwingen betreft. Twee factoren zijn in dit verband van belang. De Europese eenwording schept ook voor dit niveau meer ruimte en plaatst ook regio's en grootstedelijke gebieden sterker in een onderlinge concurrentiepositie. Ten tweede wordt het strategisch belang van hoger onderwijs voor de economische en culturele ontwikkeling steeds meer onderkend. Instellingen van hoger onderwijs kunnen zich ontwikkelen tot knooppunten van regionale kennisnetwerken ¹⁶.

In de Verenigde Staten is dit belang eerder ingezien. Het Amerikaanse voorbeeld maakt duidelijk dat het hoger onderwijs een dergelijke functie alleen maar kan vervullen als aan enkele voorwaarden is voldaan. De geografische nabijheid van onderwijs- en onderzoeksinstellingen en bedrijven is op zich onvoldoende voor een synergetisch effect. De samenwerking vraagt ook hier een zekere regie en een bewuste gemeenschappelijke investering: onderwijsvraag en -aanbod moeten elkaar snel weten te vinden; activiteiten van onderwijs- en van andere instellingen en bedrijven dienen op elkaar te worden betrokken; de verantwoordelijkheden en risico's van de partijen moeten zo direct mogelijk met elkaar verbonden worden ¹⁷.

Ten tweede vraagt ook deze inbedding van het hoger onderwijs op sub-nationaal niveau een zekere afzwakking van de nationaal bepaalde uniformiteit van onderwijs, zodat instellingen beter kunnen inspelen op de specifieke ontwikkelingen in de regio en stad waar zij gevestigd zijn. Evenals in de beoogde Europese ontwikkeling staat hier veel meer de wisselwerking tussen hoger onderwijs en de maatschappelijke omgeving centraal en heeft de regionale, grootstedelijke overheid hier meer een beperkte, conditionerende en stimulerende rol. In deze zin gaan ontwikkelingen op boven- en op subnationaal niveau in dezelfde richting en kunnen zij elkaar versterken.

14] Zie in dit verband ook: *Autonomie, kwaliteit en differentiatie, het Nederlands hoger onderwijs en Europese integratie*; Rapport van een Werkgroep van de Europese Beweging Nederland, Den Haag, 1994, blz. 9 e.v.

15] C.T.M. Kouwenaar, *Het Nederlands hoger onderwijs in internationaal perspectief*; Werkdocument 04, Adviesraad voor het onderwijs, Utrecht, 1994, blz. 9.

16] C.P.A. Bartels, *Veel weten kan somtijds baten; over het commercialiseren van kennis*; Assen, Van Gorcum, 1994, blz. 38.

17] WRR, *Van de stad en de rand*; Rapporten aan de Regering nr. 37, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1990, blz. 138 en 153.

De EU verkleint niet alleen formeel de beleidsvrijheid van nationale overheden, daarnaast wordt ook de feitelijke doeltreffendheid van zuiver nationaal beleid geringer. Zo kunnen nationale selectiemaatregelen gemakkelijker worden ontdoken door de internationale studentenmobiliteit die door de Europese vrijheden wordt mogelijk gemaakt. Ook stelt de Europese eenwording de nationale overheid voor nieuwe beleidsvragen, zoals de reikwijdte van het door haar te bekostigen aanbod.

De EU is bovendien een meer gelijkwaardige partner in het onderwijsbeleid geworden doordat sinds 'Maastricht' het onderwijs ook in zijn sociaal-culturele functie binnen het bereik van het Europees Verdrag is gekomen. Het traditionele nationale wantrouwen tegen de meer specifieke bemoeienis van de EU met onderwijs, omdat de EU het onderwijs eenzijdig economisch zou benaderen, is niet meer op zijn plaats. Vanuit een meer stuwende dan sturende rol heeft de EU ook daadwerkelijk een inhoudelijke visie op het hoger onderwijs ontwikkeld. Kernelementen hierin zijn een nieuw evenwicht tussen algemene vorming en gedifferentieerde beroepsopleidingen (initieel en in toenemende mate post-initieel), alsmede een beter georganiseerde aansluiting op de snel wisselende kwalificatie-eisen van het bedrijfs- en beroepsleven. Alleen dan kan het onderwijs de beoogde sleutelfunctie bij de flexibilisering van de arbeidsmarkt en bij de verhoging van de kennisintensiteit van de economische productie vervullen.

Er is derhalve geen enkele reden om voor het nationaal onderwijsbeleid te kiezen voor een 'het zal zo'n vaart niet lopen'-houding ten aanzien van de Europese integratie. Het recente Nederlandse omroepbeleid, en de onbedoeld negatieve gevolgen hiervan, strekt hier tot lering.

Ten eerste moeten de onzekerheid en onenigheid over de verdere richting van de Europese eenwording gerelativeerd worden. Zij betreffen immers het Europese toekomstperspectief. De verworvenheden van de Europese integratie waarop bovenstaande beschouwingen betrekking hebben, zijn al zeer ingrijpend.

Ten tweede moet juist in een nationaal beleid voor de lange termijn, zoals dat in dit rapport aan de orde is, stelselmatig rekening worden gehouden met het potentieel belang van de Europese factor.

Ten derde is een internationale oriëntatie een factor van belang voor de kwaliteit van ons onderwijs dat toegang moet houden tot internationaal aanwezige kennis en ervaring. Alleen een naar internationale maatstaven gemeten kwalitatief hoogwaardig en als zodanig herkenbaar hoger onderwijs kan voor Nederland een positieve factor zijn in de economische concurrentie met andere landen.

Juist in dit kwaliteitsaspect ligt de belangrijkste ratio voor een Europese oriëntatie van ons hoger onderwijs en niet primair in een vergrote internationale fysieke mobiliteit van studenten en werkenden. Ook wanneer feitelijk door culturele factoren deze fysieke mobiliteit toch grotendeels landelijk en regionaal bepaald zal blijven, behoudt deze ratio haar gelding. De vraag of Nederland goed vertegenwoordigd is in de internationale samenwerkingsverbanden over de grenzen heen op het terrein van onderwijs en onderzoek is dan ook belangrijker dan de uit- en instroom van studenten van en naar Nederland (voor de huidige situatie kan deze eerste vraag overigens positief worden beantwoord¹⁸). Deze netwerken zullen immers belangrijke kanalen zijn voor ontwikkeling en distributie van nieuwe kennis. Ook het gegeven dat internationale samenwerkingsverbanden van instellingen in toenemende mate een directe beleidspartner worden van de EU, vraagt om een adequate Nederlandse vertegenwoordiging in deze netwerken.

Ten vierde geeft de onzekere toekomst ook een middelgroot land als

18] EG-onderwijsprogramma's: ervaringen en aanbevelingen; Den Haag, Nuffic, 1992, biz. 51-57.

Nederland de kans om in het proces van Europese convergentie op onderdelen een voortrekkersrol te vervullen, bijvoorbeeld door als eerste te komen met in Europees verband bruikbare ideeën. Juist op onderwijsterrein geeft 'Maastricht' de lidstaten de ruimte om in onderlinge samenwerking de Europese koers mede te bepalen.

Bovenstaande overwegingen vragen om een beleidshouding van actieve anticipatie van de Nederlandse overheid. Dit betekent dat het Nederlands belang binnen de nieuwe internationale en Europese context opnieuw moet worden gedefinieerd: Nederland moet passief en actief een gelijkwaardige partner blijven in het internationale kennisverkeer en de Nederlandse onderwijsproducten moeten in internationaal en Europees verband een herkenbare kwaliteit hebben. Behartiging van dit belang kan betekenen dat ook waar de Nederlandse overheid formeel nog een grote beleidsautonomie heeft, zij vrijwillig besluit tot aanpassing en inspelend op buitenlandse ontwikkelingen en afziet van een *Alleingang* in Europees verband. Een legalistische benadering, handhaving van beleidsautonomie waar dit juridisch ook maar enigszins kan, verdraagt zich niet met de hier voorgestane houding van actieve anticipatie. Een dergelijke zuiver formele benadering begunstigt misschien wel de nationale beleidsacties; op de langere termijn gezien zijn noch Nederland, noch het Nederlandse hoger onderwijs en zij die in ons land studeren, hiermede echter gebaat.

In de hier voorgestane lijn van actieve anticipatie is overigens niet zonder meer sprake van functieverlies op nationaal niveau. De nationale overheid wordt ook voor nieuwe taken en keuzes geplaagd. In het bijzonder bij de zorg voor een actieve participatie van ons land in het internationale kennisverkeer doet zich de vraag voor welke specifieke eigen bijdrage Nederland in internationaal verband kan en wil leveren. De vraag van de nationale identiteit komt hierdoor in een ander licht te staan: een retrospectieve houding, gericht op behoud, maakt plaats voor een meer prospectieve opstelling: voor welke eigen plaats kan en wil Nederland kiezen binnen de nieuwe Europese context?

Gevolgen voor de wenselijke herinrichting van het Nederlands stelsel van hoger onderwijs; de noodzaak van internationale compatibiliteit

De keuzevraag tussen handhaving, waar enigszins mogelijk, van het nationaal eigene en actieve anticipatie op nationaal niveau op internationale ontwikkelingen doet zich vooral voor op het punt van de herziening van het stelsel van hoger onderwijs.

In de eerste optie zijn de geheel eigen kenmerken van het Nederlandse stelsel kostbare verworvenheden en moeten al te grote incongruenties met stelsels van andere landen maar via de weg van aanvullende overeenkomsten tussen overheden en instellingen, zoals die eerder aan de orde kwamen, worden weggenomen.

In de hier voorgestane actieve anticipatie staan echter een zo hoog mogelijke internationale kenbaarheid en waardering van het in Nederland te bereiken onderwijsresultaat voorop. Dit vraagt om een vrijwillige herinrichting van ons stelsel dat op hoofdlijnen spoort met dat van landen die in Europa de trend bepalen.

Onderzoek van het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB) naar recente ontwikkelingen in het beleid voor hoger onderwijs in de voor ons belangrijkste Europese landen laat enerzijds zien dat dit laatste niet eenvoudig is, omdat maar in beperkte mate sprake is van 'de' dominante trend in Europa, maar dat anderzijds in bepaalde landen, in het bijzonder Denemarken, gedane keuzes ook voor Nederland in dit verband een goede richting kunnen wijzen ¹⁹.

19] Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB), *Aspecten van Hoger Onderwijs, Een internationale inventarisatie*; WRR (nog niet gepubliceerd).

Het onderzoek van het CSHOB bevestigt voor het hoger onderwijs de eerder in algemene zin geponeerde stelling dat de hoog ontwikkelde maatschappijen in West-Europa voor globaal dezelfde uitdagingen staan, maar dat het institutionele antwoord sterk afhankelijk blijft van de nationale beleidstraditie en de machts- en belangenconstellatie.

De afgelopen tien jaar zijn in de meeste Europese landen, meestal door overheden geïnitieerde, pogingen gedaan om het stelsel van hoger onderwijs te herzien. Dit als reactie op algemeen voorkomende uitdagingen: a) het voldoen van het hoger onderwijs aan een steeds grotere en meer gedifferentieerde vraag; b) de externe druk om de in het hoger onderwijs aangewende publieke middelen doelmatiger en maatschappelijk doeltreffender te besteden. De uitkomsten van deze pogingen zijn per land nogal verschillend.

Duitsland kent, naar internationale maatstaven gemeten, een geringe systeemdynamiek. De noodzaak van een ingrijpende aanpassing wordt hier algemeen onderkend, doch factoren als een hoge waardering van de academische autonomie en de complexe, federale bestuursstructuur werken hier belemmerend.

In Frankrijk is in onderwijskundige zin veel meer sprake van systeemaanvulling dan van stelselherziening; veelal wordt voor een nieuwe vraag naar hoger onderwijs een nieuw type onderwijsinstelling of -diploma geconstrueerd. Dit leidt tot een vrij complex, gesegmenteerd stelsel van hoger onderwijs.

Ook de bestuurlijke vernieuwing heeft hier een vrij uniek karakter: een grotere nadruk op contracten tussen de nationale overheid en instellingen en op regionale ontwikkelingsplannen. Het samenspel tussen de centrale overheid en de landelijke onderwijsorganisaties blijft verreweg de belangrijkste coördinatiestructuur.

In landen als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden zijn de afgelopen jaren wel ingrijpende bestuurlijke en onderwijskundige stelselherzieningen doorgevoerd²⁰. De afwezigheid van één algemene Europese trend in de vormgeving van hoger onderwijs komt het duidelijkst naar voren bij de positiebepaling van het hbo in de verschillende landen. Op alle wezenlijke punten, zoals de organisatorische integratie binnen het universitaire bestel, de nadruk op korte dan wel langere beroepsopleidingen en de gelijkwaardigheid van het hbo met het wo, blijft dit type onderwijs in de Europese landen zeer verschillend geregeld.

Voor de beantwoording van de vraag aan welke landen in Europa Nederland bij zijn stelselherziening in deze situatie het best kan refereren, is allereerst nodig de huidige positie van het Nederlandse onderwijsstelsel in het Europese landschap te bepalen. Waar het gaat om het systeem van publieke sturing en bekostiging heeft in Nederland een gelijksoortige ontwikkeling plaats gehad als in Denemarken. Dit geldt ook voor het Verenigd Koninkrijk, althans waar het de voormalige *polytechnics* betreft. De bestuurlijke hervormingen gaan in de drie landen in dezelfde richting: een combinatie van een door globale overheidsregels geconditioneerde autonomie van de onderwijsinstelling en een marktgerichte sturing, waarbij de instelling wordt gestimuleerd tot een doelmatig bestedingsgedrag en tot het inspelen op ontwikkelingen in de maatschappelijke omgeving. Deze ontwikkeling in het nationale beleid van genoemde landen is in overeenstemming met de reeds beschreven trend die is ontstaan door internationalisering en de Europese eenwording: versterking van de eigen identiteit en van het externe aanpassingsvermogen van de afzonderlijke instellingen.

Het beeld is geheel anders waar het de onderwijskundige inrichting van het Nederlands stelsel betreft. Naar internationale maatstaven is Nederland hier vrij stabiel, homogeen maar ook rigide gebleven²¹. Nederland blijft uitgaan van twee soorten sterk gescheiden onderwijsinstellingen, die bovendien stringent gekoppeld zijn aan één specifiek programma met de daarbijbehorende uitstroombijzonderheid en diploma's: de universiteit met het doctoraal diploma en het hbo met het hbo-getuigschrift.

In met name de twee laatstgenoemde andere landen is op een meer flexibele manier een

20] Zweden is in het onderzoek van het CSHOB niet betrokken en komt alleen om deze reden niet meer ter sprake. De globale richting van veranderingen wijkt hier weinig af van de Deense ontwikkelingen.

21] CSHOB, op. cit., blz. 123 e.v.

nieuw evenwicht geschapen tussen onderwijskundige eenheid en differentiatie. Binnen het kader van één type instelling kunnen in het Verenigd Koninkrijk meerdere soorten van onderwijsprogramma's en eraan verbonden uitstroommogelijkheden en diploma's worden geboden. Bovendien worden de instellingen gestimuleerd zich individueel te profileren in hun onderwijsprogrammering.

Denemarken

Ook in het nieuwe Deense stelsel worden bepaalde onderwijsdoelen en -functies niet zoals in Nederland stringent gekoppeld aan één bepaalde instelling, maar aan onderwijsprogramma's, uitstroommogelijkheden en diploma's. De in dit land gewenste accentverschuiving ten gunste van korte, algemeen vormende en beroepsgerichte programma's moet hier binnen het kader van het bestaande universitaire bestel plaats vinden. Op die manier kan in beginsel goed worden voldaan aan nieuwe differentiaties in de onderwijsvraag, zonder dat steeds nieuwe onderwijsinstellingen worden geschapen. Bovendien kan aldus, beter dan in ons stelsel, het in Europees verband bepleite nieuwe evenwicht tussen algemene vorming en beroepsopleidingen gestalte krijgen. Vooral ons huidige universitaire bestel laat niet toe dat beide onderwijsfuncties worden gesplitst en in afzonderlijke programma's en uitstroommogelijkheden erkenning krijgen.

Het Deense stelsel is ook om een andere reden voor Nederland interessant. Uit onderzoek komt steeds naar voren dat de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs, internationaal en Europees bezien, zeker niet slecht is maar dat de internationale kenbaarheid en vergelijkbaarheid van in Nederland bereikte onderwijsresultaten een reëel probleem vormen ²².

De in onze wetgeving vastgelegde gelijkschakeling van het doctoraal met het *master's*-diploma en van het hbo-getuigschrift met het diploma van *bachelor* wordt bepaald niet algemeen in de Angelsaksische landen gedeeld.

Hoewel door het geven van betere informatie en het kweken van goodwill hier uiteraard wel wat aan kan worden gedaan, is het fundamenteel andere karakter van de Angelsaksische onderwijsindeling doorslaggevend. In het Nederlandse systeem staat het aan het *bachelor*-diploma gerelateerde hbo-getuigschrift *naast* de met het *master's* diploma gelijk gestelde doctorandusgraad, en komt de principieel beoogde gelijkwaardigheid van beide opleidingen verder tot uiting in een gelijke cursusduur. In het Angelsaksische model *volgen* de opleidingen tot *bachelor*, *master* en *PhD* elkaar op. Ons hbo is met zijn combinatie van havo-instroom, een cursusduur van vier jaar, *bachelor*-titel en promotierecht binnen het Angelsaksische stelsel een slecht te plaatsen *Fremdkörper*. Ook een gelijkstelling van ons vierjarig doctoraal met een *master's* diploma, waarvoor in Angelsaksische landen in het algemeen een cursusduur van vier tot zes jaar geldt, roept natuurlijk problemen op.

Het aantrekkelijke van het nieuwe Deense stelsel is dat men enerzijds een op de eigen nationale situatie geënt model heeft ontwikkeld dat beter rekening houdt met nieuwe vragen naar onderwijs en tegelijkertijd de onderwijsindeling in *bachelor's*, *master's* en *PhD*-programma's en -diploma's, als elkaar opvolgende onderwijsfasen heeft overgenomen.

Evenals in het Angelsaksische, met name Engelse, stelsel is in Denemarken de cursusduur van het *bachelor*-programma drie jaar en is het bedoeld als eindexamen voor sommigen en als voorbereiding op het *master's* programma voor anderen. Ook de *master's*-opleiding heeft een dergelijke tweeledige functie: eindexamen en voor een beperkte groep voorbereiding op een *PhD*-opleiding.

Men heeft derhalve een tussenweg bewandeld. Doordat Denemarken enerzijds enkele hoofdkenmerken van het Angelsaksische onderwijsstelsel heeft overgenomen, is er sprake van reële compatibiliteit met een in de gehele wereld geaccepteerde onderwijsindeling. De wat gewrongen constructies van gelijkstelling van nationale en buitenlandse diploma's, zoals onze wetgeving die kent, worden dan vermeden. Belemmeringen in internationale herkenbaarheid van nationale onderwijsresultaten, waarmee juist de wat kleinere landen eerder zullen worden geconfronteerd, worden aldus verkleind.

22] Centraal Planbureau, *Het Nederlandse onderwijs en opleidingspeil in internationaal perspectief*; Werkdocument nr. 63, Den Haag, 1993, blz. 40 e.v.

Anderzijds is bij de overname van enkele elementen van het Angelsaksische stelsel in het Deense hoger onderwijs niet krampachtig geprobeerd klakkeloos het gehele hierbij behorende onderwijsmodel over te nemen. Dit laatste is trouwens onmogelijk. Juist in de Angelsaksische landen kenmerkt het hoger onderwijs zich immers door grote diversiteit, in combinatie met eenvormigheid op enkel uiterlijke kenmerken. Omdat de formele indeling slechts één bepalend element is, is spreken over 'het' Angelsaksische model een overtrokken generalisatie.

Er is nog een ander argument ten gunste van de Deense keuze voor beperkte aansluiting op het Angelsaksische onderwijs. Historische tradities in onderwijs, bestuur en regelgeving wijken in de Angelsaksische landen sterk af van die op het continent. Zo is het onderscheid tussen onderwijs- en beroepskwalificatie vanouds in de eerste landen veel scherper. Waar formele indelingen wel van het ene naar het andere land kunnen worden overgepland, geldt dit voor genoemde elementen van de onderwijs- en bestuurscultuur veel minder.

4.3 Veranderingen in de nationale publieke sector als omgevingsfactor voor het hoger onderwijs

4.3.1 Algemeen

Taak en functioneren van de overheid en de publieke sector in het algemeen zijn gedurende het laatste decennium in toenemende mate onderwerp van kritiek geworden. Deze kritiek op de typische verzorgingsstaat-verhoudingen en -arrangementen duidt op een afnemende vanzelfsprekendheid van de doelstellingen die aan de naoorlogse interventie-staat ten grondslag hebben gelegen. De zogenaamde crisis van de verzorgingsstaat hangt samen met een veranderde houding, van positief naar negatief, ten opzichte van het publieke domein. Burgers zijn zich steeds meer gaan beklagen over de alomvattendheid van staatsinterventie. De publieke sector heeft het in de beeldvorming zwaar te verduren gekregen. Die onvrede is uitgelopen op een omslag in het denken over de taken van de overheid, zowel ten aanzien van het 'wat' (wat zijn de kerntaken van de overheid?), als van het 'hoe'. Die 'hoe'-vraag is in het bijzonder toegespitst op het zoeken naar mogelijkheden voor het toepassen van meer marktanaloge principes bij de uitvoering van overheidsbeleid ²³.

Bezuinigingen, nodig om de overheidsfinanciën op orde te brengen, onderstreepen nog eens de overheidsafhankelijkheid van menige sector van het maatschappelijk leven. Omdat onderwijs, inclusief hoger onderwijs, één van de grootste sectoren van de collectieve uitgaven is, was het onvermijdelijk dat ook deze sector in de greep van reorganisatie, doelmatigheidsvergroting en bezuinigingen terecht kwam. Die bezuinigingsproblematiek wordt behandeld in paragraaf 4.3.2. Die problematiek heeft mede aanleiding gegeven tot de 'wat'-vraag: in hoeverre is hoger onderwijs een kerntaak van de overheid? (par. 4.3.3). De pogingen om de alomvattendheid van de overheidstaken terug te brengen tot meer effectieve en realistische proporties hebben niet alleen geleid tot financiële inperking, maar ook tot overheidsderegulering, gepaard aan een inzet tot vergroting van het zelfsturend vermogen van de instellingen. Daarover handelt paragraaf 4.3.4. De regels voor het bestuur van de instellingen zijn extern (in wetgeving) vormgegeven en staan dus onder invloed van de overheid; ze hebben vervolgens intern (binnen de instellingen) hun eigen dynamiek gekregen. Naast de verhouding overheid - instellingen, dient daarom tenslotte ook de ontwikkeling van het interne bestuur en de besluitvorming van instellingen tegen het licht te worden gehouden (par. 4.3.5).

23] Vgl. bijvoorbeeld ten aanzien van de uitvoering van de sociale zekerheid: WRR, *Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekering*. Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994. Zie ook: C.A. Hazeu, 'Marktwerking in de sociale zekerheid'; *Openbare Uitgaven*, 27e jaargang nr. 1, 1995, blz. 22-30.

4.3.2 Reorganisatie, doelmatigheidsvergroting en bezuinigingen in het hoger onderwijs

Gedurende de jaren tachtig is het hoger onderwijs voortdurend object geweest van reorganisatie, doelmatigheidsvergroting en bezuinigingen. Dat leidde bijvoorbeeld tot operaties zoals de Taakverdeling en Concentratie (TVC) en de Selectieve Groei en Krimp (SGK) in het universitaire onderwijs en de Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie-operatie (STC) in het hoger beroepsonderwijs. Deze doelmatigheidsoperaties hebben per saldo slechts een beperkt bezuinigingsbedrag opgeleverd. Dit heeft te maken met de hoge frictiekosten (wachtgelden, e.d.) die ermee gepaard gingen, alsmede met de middelen die werden ingezet voor een aantal nieuwe studierichtingen (de selectieve groei), bedoeld als bestuurlijk 'smeermiddel' bij de operatie. Uit bezuinigingsoogpunt was het echter effectiever dat sinds eind jaren zeventig de overheid de middelen voor het hoger onderwijs niet naar rato liet meegroeien met de groeiende studentenaantallen en onderzoek-output. Wanneer we kijken naar de overheidsuitgaven voor het hoger onderwijs per student (exclusief studiefinanciering), dan zijn deze in de periode 1980-1990 met ongeveer een kwart gedaald ²⁴.

Deze reorganisaties en bezuinigingen hebben de verhouding tussen het hoger onderwijs en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen soms ernstig verstoord. Ook hebben ze ertoe bijgedragen dat de veranderingsbereidheid van het hoger onderwijs, in professionele organisaties gewoonlijk toch al niet groot, verder is afgenomen.

Door het krimpen van de middelen werd het des te belangrijker de kwaliteit van het hoger onderwijs vast te stellen. Daarvoor was het nodig de doelstellingen van het stelsel scherp voor ogen te krijgen. Omdat over die doelstellingen verschil van mening kon bestaan en een helder toekomstbeeld ontbrak, moest *pour le besoin de la cause* een filosofie worden ontwikkeld. De participanten in het hoger onderwijs werden gewogen op hun bijdragen aan veelal niet helder geëxpliciteerde doelstellingen van hoger onderwijs. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de wijze waarop de toetsing van kwaliteit vorm werd gegeven, al dan niet in het kader van een sanering, niet aan het verwijt van willekeur heeft kunnen ontsnappen.

In hoofdstuk 3 is al gebleken dat, ondanks het streven naar beperking van de overheidsuitgaven, de verhouding tussen studenten en onderwijzend personeel in het hbo en studenten/wetenschappelijk personeel in het wo over een wat langere periode min of meer constant is gebleven. Die verhoudingscijfers zouden in beginsel borg kunnen staan voor een behoorlijk intensieve opleidingscapaciteit. Ook uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt niet dat het Nederlands hoger onderwijs wat dit betreft in ongunstige zin afwijkt van andere landen ²⁵. Niettemin kenmerkt met name het wo zich in veel studierichtingen door een betrekkelijk extensieve onderwijsinspanning in de vorm van massale hoorcolleges. Dat geldt met name in het propaedeutisch jaar, waardoor de overgang voor jonge mensen van middelbare school naar universiteit abrupt is. De raad meent dat dit wenselijk noch noodzakelijk is. Dit verschijnsel hangt eerder samen met de voorrang die het universitaire wetenschappelijke personeel geeft aan het doen van onderzoek, dan met een te krap bemeten personeelsomvang als gevolg van bezuinigingen.

Hoeveel stof de diverse reorganisaties met de daarbij behorende bezuinigingsoperaties in het afgelopen decennium ook hebben mogen doen opwaaien, aan de structuur van het stelsel van hoger onderwijs als zodanig is niets wezenlijks veranderd. Fusiebewegingen tussen hogescholen waren aan de

24] B.W.A. Jongbloed e.a., *Kosten en doelmatigheid van het hoger onderwijs in Nederland, Duitsland en Groot-Brittannië*; Den Haag, Sdu Uitgeverij (Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek nr. 35), 1994.

25] *Ibid.*

orde van de dag, binnen en tussen universiteiten werden (sub)faculteiten en studierichtingen samengevoegd, maar de aard en de grondslagen van het stelsel bleven intact. Op het vlak van het universitaire onderzoek is wel een doorbraak bewerkstelligd door de introductie van de Voorwaardelijke Financiering²⁶. Hierdoor werd een prestatieprikkel geïntroduceerd, die een positief effect heeft gehad op de onderzoekproductie; de rol en het belang van het onderzoek werd tegelijkertijd als nooit tevoren onderstreept.

Bezuinigingen en bezuinigingsdreiging zijn inmiddels semi-permanent geworden. Dat heeft ertoe geleid dat de financiële terugtred van de overheid steeds vaker gepaard gaat met beschouwingen die het hoger onderwijs of onderdelen daarvan helemaal of gedeeltelijk uit de sfeer van de overheidszorg willen halen. De vraag hoe de bezuinigingen deze keer te verwerken wordt daardoor verlegd naar de meer principiële vraag of en welk hoger onderwijs een kerntaak van de overheid is. Een heldere positionering van het hoger onderwijs is daarom des te meer noodzakelijk.

4.3.3 De herijkingsfilosofie; hoger onderwijs als kerntaak van de overheid

Het huidige debat over de kerntaken van de overheid vormt de meest recente episode in een reeks beleidsvoornemens die begin jaren tachtig van start ging. Bezuiniging, deregulering, heroverweging, privatisering en doelmatigheidsbevordering zijn enkele van de noemers waaronder dit beleid zich sindsdien heeft gemanifesteerd. Het vraagstuk van kerntaken van de overheid is in wezen een vraagstuk van de afbakening van publieke macht, dat wil zeggen het vermogen van een overheid om eenzijdig verplichtingen op te leggen aan anderen die deze moeten naleven. Meer in het bijzonder is het een vraagstuk van de terreinen en taken waarvoor zulke overheidsmacht wordt ingezet en de legitimatie die zo'n inzet behoeft. Dat het vraagstuk nu op de politieke agenda verschijnt, heeft te maken met de opvatting dat de overheidsmacht zich op teveel terreinen laat gelden. De gedachte heeft postgevat dat de resultaten van overheidsbeleid op menig terrein teleurstellen en dat overheidsbeleid daar eerder tot immobilisme dan tot dynamiek bijdraagt. De uitoefening van overheidsmacht zou steeds meer in zichzelf verstrikt raken en daardoor aan effectiviteit en legitimiteit inboeten. Daarom zou de visie op de functie van de overheid en het doel van de staat opnieuw geëxpliciteerd moeten worden.

Ook de publieke financiering van het hoger onderwijs is in die herijkingsfilosofie terecht gekomen en zal aan een inhoudelijke toetsing niet ontkomen²⁷. Dit betekent dat ten aanzien van het hoger onderwijs twee vragen centraal komen te staan, de 'wat'-vraag en de 'hoe'-vraag. Moet de overheid het hoger onderwijs als een publieke taak blijven beschouwen? Welke legitimering kan daarvoor worden verstrekt? En als hoger onderwijs een publieke taak is, hoe kan de overheid er dan voor zorgen dat de in te zetten middelen rechtvaardig en doelmatig worden gebruikt?

De aard, richting en beperking van de bemoeienis van de overheid met het onderwijs in het algemeen, en dus ook met het hoger onderwijs, kent zeker in de Nederlandse verhoudingen een lange en ingewikkelde geschiedenis. Bij het ontstaan van de moderne Nederlandse staat in het begin van de negentiende eeuw is in de grondwet bepaald dat onderwijs voorwerp is van aanhoudende overheidszorg. Verder heeft Nederland zich sindsdien gebonden aan Europese en internationale verdragen waarin onderwijs als vrijheidsrecht en als sociaal

26] Vgl. bijvoorbeeld C.A. Hazeu, 'Voorwaardelijke financiering van onderzoek'; *Economisch-Statistische Berichten*, 68e jaargang, 16 februari 1983, blz. 163-165.

27] Vgl. bijvoorbeeld R.J. in 't Veld, 'Denken, dromen en ontwerpen. Een drieluik over toekomstig hoger onderwijs'; *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 1994, 12e jaargang nr. 3, blz. 159-180.

grondrecht is erkend. Ook dat laatste recht is in de tegenwoordige grondwet terecht gekomen. Daarmee is dus ook de zorg voor hoger onderwijs als een taak van de overheid erkend.

Door de kennisintensivering van de samenleving is het belang van kennis voor de individuele burger toegenomen. Hierdoor, en door de toegenomen internationale kennisconcurrentie is de verantwoordelijkheid van de overheid om het gemiddelde kennispeil van de bevolking omhoog te brengen eerder toedienbaar afgenomen. De bemoeienis van nationale en Europese overheden met de kennisinfrastructuur, alsmede de regelmatige oproep in het kader van de Europese Unie om vooral in kennis te investeren, onderstrepen dit nog eens. In westerse democratieën, waarin kennis tot een belangrijke produktiefactor is uitgegroeid, valt de overheid niet weg te denken als belangrijke partner bij de bevordering van hoger onderwijs en onderzoek. Dat is voldoende legitimatie om de bevordering van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in beginsel als een overheidstaak te zien. Ook de verlegging van het zwaartepunt in de verzorgingsstaat die zich thans voltrekt, van sociale bescherming naar toerusting en activering, is een legitimatiegrond voor het principe van publieke financiering van het onderwijs voor jeugdigen en jong-volwassenen. Tegelijkertijd dient onder ogen te worden gezien dat een bepaalde mate van publieke financiering van het hoger onderwijs geen gegeven is. Er is een structurele trend dat de overheid bezuinigt op haar uitgaven aan hoger onderwijs. Dit vindt plaats in het kader van de totale bezuinigingsdruk bij de overheid, maar ook omdat demografische ontwikkelingen wijzen op de noodzaak tot hogere uitgaven elders op de rijksbegroting. Het hoger onderwijs zal zich op die structurele verandering moeten instellen. Het spiegelbeeld van die trend is dat bij de studenten (of hun ouders en hun latere werkgevers) een grotere verantwoordelijkheid wordt neergelegd. Dat geldt des te sterker als de baten van een bepaald type hoger onderwijs relatief minder een algemeen maatschappelijk voordeel inhouden, maar juist exclusiever bij onderwijsdeelnemers en/of hun werkgever neerslaan. Die structurele beweging stelt ook eisen aan de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs. Men zal voor niet te lange tijd de deelname aan het arbeidsproces kunnen uitstellen of tussentijds kunnen opschorten. Het rekening houden met die trend vraagt om een relatief korte initiële studiefase, met daarnaast een palet aan mogelijke vervolgopleidingen die daar soms direct op aan zullen sluiten, maar vaak ook gedurende de verdere loopbaan gevolgd kunnen worden.

Nog afgezien van de vraag hoe aan die overheidstaak ten aanzien van het hoger onderwijs invulling moet worden gegeven, roept het bovenstaande de vraag op tot welk soort opleidingen die overheidsverantwoordelijkheid zich uitstrekt en hoe lang die opleidingen moeten duren. Welke studies kunnen tot het hoger onderwijs worden gerekend? Die vraag is met de kennisintensivering van de samenleving steeds moeilijker te beantwoorden. Nu de gebruikswaarde van kennis een steeds kortere periode kent, zijn om-, bij- en herscholingsfaciliteiten, ook op hoger niveau, wezenlijke elementen van een opleidingsstelsel geworden. Daarmee is een scherpe afbakening van opleidingen die wel en niet tot het stelsel behoren steeds moeilijker geworden. Overziet men het totale hoger-onderwijsveld, dan is niet zonder meer duidelijk waarom sommige opleidingen wel een overheidsverantwoordelijkheid zijn en andere niet. Bij het ontbreken van duidelijke doelstellingen is het moeilijk om nieuwe opleidingen van publieke financiering uit te sluiten. Dit probleem wordt nog vergroot door de omstandigheid dat opleiding en levensloop zich op een geheel nieuwe manier tot elkaar zijn gaan verhouden; dit betekent dat ook het leeftijdscriterium voor publieke bekostiging steeds meer onder druk zal komen te staan. De behoefte aan antwoord op de vraag naar de overheidsverantwoordelijkheid is eigenlijk alleen maar groter geworden; de ontwikkeling van de economie heeft er immers voor gezorgd dat geen enkele opleiding nog een heel mensenleven mee kan.

Het probleem van afbakening wordt steeds vaker opgelost door een onderscheid te maken tussen initieel hoger onderwijs en post-initieel hoger onderwijs. In het eerste geval zou dan sprake zijn van een overheidstaak en in het tweede geval alleen als zonder de rol van de overheid de bevordering van wezenlijke functies in de samenleving in het gedrang zou komen. Dit onderscheid veronderstelt wel dat het initiële karakter van hoger onderwijs helder kan worden geformuleerd²⁸. Dat is om drie redenen van belang: op de eerste plaats omdat daarmee een zekere eigenheid kan worden gegeven aan een opleiding op hoger niveau die in die zin initieel is, dat ze een 'platform' biedt voor verschillende maatschappelijke loopbanen en vervolgopleidingen; op de tweede plaats omdat daarmee de bekostiging en eventueel studiefinanciering door de overheid van initieel hoger onderwijs buiten kijf staat; en op de derde plaats omdat het vervolgens een expliciete beslissing van de overheid vergt om specifieke post-initiële opleidingen voor haar bekostigingsverantwoordelijkheid te nemen. Waar de verantwoordelijkheid van de overheid zich uit in de bevordering van de deelname aan en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs ('hoger onderwijs voor velen'), zou een onderscheid als hierboven bedoeld eveneens kunnen helpen. Een stelsel van studiefinanciering geeft uitdrukking aan deze verantwoordelijkheid, ongeacht de vraag of zo'n stelsel via toeslagen, bijlagen, aftrekregelingen, beurzen en/of gegarandeerde leningen of vouchers werkt.

4.3.4 Autonomie van instellingen

De nieuwe filosofie ten aanzien van de publieke sector heeft ook op het praktisch-uitvoerende vlak belangrijke consequenties. Meestal worden die consequenties samengevat onder noemers als deregulering, decentralisatie en 'sturen op afstand'. In die benadering maakt de overheid als 'principaal' namens de belastingbetalende burgers verstandig gebruik van de professionele expertise van de instellingen als 'agenten' van het beleid van de overheid. Dit denken is sinds een decennium ook tot het hoger onderwijs doorgedrongen. Met name de nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit, uit 1985, getuigt daarvan²⁹. Sindsdien is zowel door het ministerie als door het hoger-onderwijsveld regelmatig uitdrukking gegeven aan dit wederzijds verlangen. Als ideaal wordt een situatie aangemerkt waarin de overheid een kader formuleert waarbinnen de instellingen voldoende gelegenheid hebben om naar eigen inzicht de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te bevorderen, die vervolgens wordt getoetst. Binnen een zekere uniformiteit in de randvoorwaarden zou dan een pluriformiteit van instellingen kunnen ontstaan. Dat veronderstelt echter enige continuïteit in de kaderstellingen, ook financieel. Als de spelregels niet vastliggen, valt er weinig spel te spelen. Een verantwoord bedrijfsvoering binnen het hoger onderwijs wordt evenwel belemmerd door onduidelijkheid van doelstellingen, de regelmatige verschuiving in de financiële kaderstellingen en de inpassing van instellingen van hoger onderwijs in de weinig bedrijfsmatig geïntereerde regelingen met betrekking tot personeelsbeleid en -beheer. Op deze wijze kan er van pluriformiteit, 'sturen op afstand' of autonomie van instellingen niet veel terecht komen.

Overheid en instellingen zijn nog altijd nadrukkelijker aan elkaar gebonden dan de ideologie van 'sturen op afstand' suggereert. Niettemin wordt momenteel stap voor stap de mogelijkheid geschapen van een zelfstandiger taak van de instellingen bij het personeelsbeleid. Daarbij is de huidige wachtgeldregeling, in ieder geval de eerste jaren nog, een hinderpaal voor een flexibel en op kwaliteit gericht personeelsbeleid. Het is mogelijk nuttig de consequenties van ontoreikend personeelsbeleid te verhalen op de desbetreffende instelling. Maar in de organisatie van het hoger onderwijs is met name als gevolg van

28] Hierop wordt ingegaan in hoofdstuk 5.

29] HOAK-nota; Tweede Kamer 1985/1986, 19 253, nrs. 1-2.

het studierichtingenmodel de kans op niet-voorkoombaar wachtgeld groot. Fluctuaties in studentenstromen over studierichtingen heen, die betrekkelijk snel en substantieel kunnen zijn, zorgen voor boventaligheid in de ene studierichting, terwijl in een andere nieuwe stafleden moeten worden aangesteld. Per saldo geeft dat een haast niet beheersbare groei van wachtgeld. Voorlopig kan die weliswaar met kunstgrepen worden opgevangen, maar op een structurele oplossing biedt dit geen zicht ³⁰.

4.3.5 Grenzen van bestuur en professie

De overheid is ook verantwoordelijk voor de wetgeving die het interne bestuur van de instellingen regelt. Binnen het hoger onderwijs, in het bijzonder het wo, bestaat inmiddels een traditie waarin verantwoording moet worden afgelegd aan raden die zijn samengesteld uit de direct betrokkenen: wetenschappelijk personeel, niet-wetenschappelijk personeel en studenten. In het kader van de herijking van overheidsverantwoordelijkheid moet ook de vraag worden gesteld of deze centraal voorgeschreven vorm van bestuur en beheer een doelmatige besteding van de publieke middelen niet bemoeilijkt. De vraag is dan niet zozeer of de instellingen van hoger onderwijs doen wat ze moeten doen (de kwaliteitsvraag), maar of ze dat ook zo efficiënt mogelijk doen.

Na een kwart eeuw 'radendemocratie' aan universiteiten is duidelijk dat de meeste instellingen ermee hebben leren leven. De conflicten van weleer zijn naar de achtergrond verdwenen en het belangrijkste probleem van dit moment lijkt te zijn hoe de verschillende raden en commissies adequaat kunnen worden aangevuld met nieuwe leden. Studenten spelen er overigens een veel wijzere rol dan menigeen heeft durven hopen. Bovendien zorgt de complexiteit en gelaagdheid van de besluitvormingsstructuur ervoor dat extreme standpunten van welke partij dan ook onmiddellijk in de kiem worden gesmoord. De vaststelling dat universiteiten met hun bestuursstructuur hebben leren leven laat overigens de vraag onverlet naar de geschiktheid van deze vorm van bestuur voor instellingen van hoger onderwijs.

De opkomst van het radenbestuursmodel hield verband met de poging om de macht van de professie binnen de traditionele universiteit aan banden te leggen. Professie en bestuur waren in de senaat in feite in één hand. De democratiseringsbeweging heeft deze combinatie van professie en bestuur over andere categorieën uitgebreid. Wat er gebeurde was dat de combinatie van die twee taken niet ter discussie werd gesteld, maar dat studenten, niet-hoogleraren onder het wetenschappelijk personeel en ook het niet-wetenschappelijk personeel een stem kregen in het bestuur van universiteit, faculteit en vakgroep. In de praktijk kwam dit alles dus niet alleen neer op een democratisering van het bestuur, maar ipso facto ook op een democratisering van de professie. Dat gebeurde op drie niveaus, namelijk die van het centrale universitaire bestuur, het faculteitsbestuur en het vakgroepbestuur. Die niveaus moesten vervolgens op een inzichtelijke manier aan elkaar geschakeld worden. Omdat de taken en verantwoordelijkheden op de verschillende niveaus niet erg helder waren, creëerde deze structuur aanvankelijk het ene conflict na het andere. Uiteindelijk heeft de 'radendemocratie' ertoe geleid dat wellicht nog sterker dan ooit tevoren het aanbod van onderwijs (het curriculum, de eindtermen, de beoordelingscriteria) door wetenschapsinterne overwegingen zijn ingekleurd. De poging om studierichtingscommissies en later opleidingscommissies een serieuze inbreng te laten hebben in de opbouw van het curriculum, is grotendeels mislukt. Van enige zelfstandigheid van deze commissies ten opzichte van de vakgroepen is in de meeste gevallen geen sprake. De vakgroep ontwikkelde zich tot scheidsrechter in eigen wedstrijd, feitelijk

30] Voorbeelden van dergelijke 'kunstgrepen': geprivatiseerde derde-geldstroom instituten in onderwijs en onderzoek die indien nodig onder de marktprijs werken; het omzetten van aio's in bursalen; het inhuren van tijdelijke docenten via uitzendbureaus.

op dezelfde wijze als eertijds de leerstoelhouder zijn eigen opdrachtgever was. De cocon waartegen de vernieuwers van de tweede helft van de jaren zestig zich verzetten, is daarmee alleen maar groter en hechter geworden; maar opgebroken is zij niet.

De intentie om grenzen aan de bestuurlijke en beheersmatige bevoegdheden van de traditionele professie te stellen had ook op een andere manier kunnen worden uitgevoerd. Een meer marktachtige benadering had de typische kartelstructuur kunnen doorbreken. In dat geval waren bestuurlijke, beheersmatige en professionele verantwoordelijkheden nadrukkelijker van elkaar gescheiden. Dat was ook meer in overeenstemming geweest met de drie soorten taken die in een instelling van hoger onderwijs moeten worden vervuld: bestuurlijke (dat wil zeggen: de opbouw van curricula en programma's), professionele (dat wil zeggen: de vervulling van curriculaire en programmatische taken, alsmede de ontwikkeling van het vakgebied) en beheersmatige (dat wil zeggen: het faciliteren en conditioneren van onderwijs en onderzoek). Bestuurlijk is een instelling van hoger onderwijs vooral een curriculumorganisatie: ze formuleert een curriculum dat bestaat uit een veelheid van opleidingen. Die opleidingen worden door professionals verzorgd. Natuurlijk ontwikkelen professionals vaak een goed zicht op hoe een opleiding, gegeven de stand van hun vak en de behoeften van de samenleving, eruit zou moeten zien. Dat leidt er dan ook toe dat professionals in zo'n curriculumorganisatie hun invloed moeten kunnen laten gelden. Maar hun professionele deskundigheid strekt zich niet automatisch uit over de vraag hoe het totaal van een curriculum eruit zou moeten zien. Daarvoor zijn ook andere dan professionele overwegingen relevant, bijvoorbeeld de positie van de opgeleiden op de arbeidsmarkt en de aansluiting met andere vakken. In de uitwerking van een toekomstig hoger-onderwijssysteem, zoals dat in de volgende hoofdstukken wordt geschetst, wordt daarom ook aan dit punt nadrukkelijk aandacht geschonken.

5.1 Tussenbalans

In hoofdstuk 1 is het actuele kwaliteitsdebat over het hoger onderwijs aangegrepen om duidelijk te maken dat de sterk uiteenlopende problemen waarmee het hoger onderwijs in de ogen van participanten en andere belanghebbenden wordt geconfronteerd, zeer wel het gevolg kunnen zijn van de verminderde helderheid en van de inconsistentie van de na te streven doeleinden. De criteria op basis waarvan 'feiten', opvattingen en oordelen worden geconstrueerd, worden daarmee belangrijker dan die feiten, opvattingen en oordelen zelf. Dat betekent dat het kwaliteitsdebat moet worden verdiept naar een structurele laag; niet het disfunctioneren van (groepen van) individuen is de primaire oorzaak van het kwaliteitsstekort, maar een structurele verstoring van de balans in de organisatiestructuur en de daarmee verband houdende doelstellingen van het hoger onderwijs. In dit opzicht, zo werd daar opgemerkt, is het met het hoger onderwijs niet anders gesteld dan met andere 'uitvoeringsorganisaties' die evenzeer belangrijke maatschappelijke doelen moeten zien te verwezenlijken. Sommige van deze organisaties zijn de laatste tijd onder zware kritiek komen te staan. Te vaak wordt er echter aan voorbijgegaan dat de 'schuld' van het disfunctioneren niet bij de uitvoeringsorganisaties ligt, maar bij de veranderende maatschappelijk-structurele context. Daardoor komt niet alleen de verwezenlijking van de doelstellingen, maar ook de adequaatheid van de doelstellingen zelf onder druk te staan. Als dat niet tijdig wordt opgemerkt, dan zijn majeure 'herijkingsoperaties' of 'stelselherzieningen' niet te vermijden. Het hoger onderwijs vormt in dit verband geen uitzondering.

Om een helder beeld te krijgen van de ontwikkeling van doelstellingen van het hoger onderwijs is in hoofdstuk 2 eerst een beknopte beleidsgeschiedenis van het hoger onderwijs weergegeven. Vervolgens zijn in de hoofdstukken 3 en 4 de belangrijkste veranderingen in de context geschetst. In dit hoofdstuk wordt daarop in dubbel opzicht voortgebouwd. Allereerst wordt in paragraaf 5.2 aandacht besteed aan de vraag hoe in het licht van de veranderende context de aan het hoger onderwijs ten grondslag gelegde doelstellingen een adequatere formulering kunnen krijgen. In de daarop volgende paragrafen worden de principes geformuleerd die naar de mening van de raad bij de implementatie van die geherformuleerde doelstellingen in acht moeten worden genomen. Deze principes staan in het teken van de verbetering van kwaliteit van het hoger onderwijs. Ze dienen er toe om de onevenwichtigheden uit de weg te ruimen die door de veranderende maatschappelijke context geleidelijk en vaak onopgemerkt zijn binnengeslopen en die in de in hoofdstuk 1 beschreven discussiepunten tot uitdrukking kwamen.

5.2 Herijking van doelstellingen

Het hoger onderwijs kent verschillende doelstellingen, gedifferentieerd voor universiteit en hogeschool. Aanvankelijk waren deze doelstellingen uitsluitend bestemd voor het universitaire onderwijs. Later zijn daar de traditionele hogescholen bijgekomen (de vroegere TH's en de Economische Hogescholen in Rotterdam en Tilburg). Weer later kwam daar het huidige beroepsonderwijs bij. Met de opname daarvan in het stelsel van hoger onderwijs zijn ook de doelstellingen van het stelsel gecompliceerder geworden. Oorspronkelijk lagen de doelstellingen van het hoger onderwijs vrijwel geheel in elkaars verlengde en konden zonder al te veel problemen gelijktijdig binnen één organisatie worden behartigd. De conflicten en meningsverschillen die laatstelijk

over het hoger onderwijs naar boven zijn gekomen, laten zien dat aan die situatie zeker voor wat het wo betreft een einde is gekomen. Herijking van doelstellingen is dan ook in het licht van veranderde omstandigheden nodig.

Voor het hbo ligt dat anders. Dat heeft er ongetwijfeld mee te maken dat het hbo in de huidige vorm van recente datum is en dat bijgevolg de daaraan ten grondslag gelegde doelstellingen minder gedateerd zijn. Sinds de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs (WHBO) van 1986 kent het hbo twee doelstellingen: het geven van theoretische en praktische training voor het uitoefenen van beroepen waarvoor een hogere opleiding nodig is, en het meewerken aan de ontwikkeling van zulke hogere beroepen. Met de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) van 1993 is die dubbele doelstelling gebleven¹. Volgens de WHW is het hoger beroepsonderwijs gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk. Het hoger beroepsonderwijs verzorgt initiële opleidingen en draagt kennis over ten behoeve van de maatschappij. Verder draagt het bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht. Hogescholen hebben in het algemeen geen onderzoektaak. Zij kunnen evenwel derde-geldstroomonderzoek verrichten voorzover dit verband houdt met het aangeboden onderwijs.

In deze formulering van doelstellingen van het hbo kan men een driedeling onderscheiden:

1. het verwerven van theoretische kennis met betrekking tot een bepaald vakgebied;
2. het leren deze kennis toe te passen in een specifiek beroep;
3. het bereiken van een professioneel denk- en werkniveau door persoonlijke, sociale en algemene vorming.

Deze doelstellingen liggen direct in elkaars verlengde en de behartiging van deze doelstellingen kan dus gemakkelijk in één ongelede organisatie plaatsvinden. Ook het ontbreken van een dubbele missie - de hogeschool hoeft immers geen onderzoekcentrum te zijn - maakt een scherpere oriëntatie mogelijk. De vorming van een professioneel denk- en werkniveau verwijst naar de ontwikkeling van persoonlijke en sociale vaardigheden die voor de uitoefening van hogere beroepen noodzakelijk zijn. De wisselwerking van praktijk en theorie die in het hbo voorop staat, biedt daarvoor een haast natuurlijke bedding.

In het algemeen is het met de reputatie van het hbo dan ook goed gesteld. In korte tijd heeft het hbo zich als zelfstandige variant van hoger onderwijs een belangrijke plaats in het Nederlandse onderwijsstelsel verworven en de kritische kanttekeningen die het wo zich vaak vanuit politiek en samenleving moet laten welgevallen, blijven het hbo grotendeels bespaard². Als in dit hoofdstuk dan ook meer aandacht zal uitgaan naar het wo, dan ligt daaraan geen universitaire *bias* ten grondslag, maar juist de overtuiging dat binnen het hbo organisatiestructuur en doelstellingen beter harmoniseren dan in het wo.

Voor het wo gelden er sinds de Wet op het wetenschappelijk onderwijs van 1960 drie onderwijsdoelstellingen: vorming tot zelfstandige beoefening der wetenschap; voorbereiding tot het bekleden van maatschappelijke betrekkingen waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is of dienstig kan zijn;

1] Zie hoofdstuk 2.

2] Ook het arbeidsmarktperspectief van afgestudeerden in het hbo wordt tegenwoordig positiever beoordeeld dan dat van wo-afgestudeerden; zie daarvoor o.m. A. de Grip en J.A.M. Heijke, 'De arbeidsmarkt naar opleiding tot 1988'; in: *Economisch Statistische Berichten*, 9 februari 1994. Zie verder Rob van Stek, 'Nederlands HBO in Europese Kopgroep'; in: *Welzijnsweekblad*, 46, 18 november 1994, en *Het HBO in Nederland; Antwoord op vele vragen*; HBO-Raad, Den Haag, 1993, blz. 14.

en bevordering van het inzicht in de samenhang der wetenschap. Daarnaast dient het wo zich ook met de wetenschapsbeoefening zelf in te laten en moet dit onderwijs ervoor zorgen dat de studenten ook maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef wordt bijgebracht³. In de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek van 1993 is dat doelstellingenpalet niet wezenlijk veranderd. Het behartigen en het produktief samengaan van deze traditionele doelstellingen in één ongedifferentieerd en ongefaseerd stelsel is echter moeilijker geworden.

Naast het heterogeen worden van interesses en capaciteiten vanwege de grotere instroom, zijn er nog drie ontwikkelingen die dat hebben bemoeilijkt. De momenteel slechte arbeidsmarkt heeft de baanoriëntatie van studenten en opleiders in het wo zozeer doen toenemen, dat verschillende meer academische accenten in de doelstellingen van het wo onder druk zijn komen te staan. Daarnaast heeft zich een ontwikkeling voorgedaan waardoor wetenschap en wetenschappelijk onderzoek een veel specifiekere en specialistischere betekenis hebben gekregen dan eertijds het geval was. In het verlengde daarvan is voor de universitaire staf het doen van onderzoek aanmerkelijk belangrijker geworden dan het geven van onderwijs. Een hogere opleiding die in staat is om binnen een tijdsbestek van, als regel, vier jaar aan alle studenten en een algemene hogere 'academische' vorming te geven, en een voorbereiding te bieden op het zelfstandig verrichten van wetenschappelijk onderzoek, en ook nog kan voorbereiden op een plaats in de beroepspraktijk (zonder dat het een beroepsopleiding in de zin van het hbo mag worden), is nauwelijks te realiseren. Ook zonder bezuinigingen is dat een onmogelijke opdracht, waardoor compromissen moeten worden gesloten die niemand kunnen bevredigen.

De doelstellingen van het wo herijkt

Overziet men het pakket van eisen dat aan de universiteit wordt gesteld, dan zouden naar de mening van de raad de door de wet aan de universiteit toegeschreven doelstellingen als volgt moeten worden geherformuleerd. In principe zouden drie met elkaar verbonden doelstellingen voor het wo onderscheiden moeten worden. Het gaat dan om:

1. het aankweken van een academisch denk- en werkniveau met het oog op een actieve deelname aan de samenleving;
2. de voorbereiding op specifieke beroepen (professies) waarvoor een academisch denk- en werkniveau vereist is;
3. de voorbereiding op specifiek wetenschappelijke beroepen zoals docent en onderzoeker.

Elk van die doelstellingen vertegenwoordigt een eigen specifiek belang en verdient dan ook aparte aandacht. Alle drie de doelstellingen betreffen de voorbereiding van jongeren op het functioneren in een snel veranderende, complexe en kennisintensieve samenleving. Maar anders dan in het hbo liggen deze doelstellingen niet zodanig dicht bij elkaar dat ze gemakkelijk in één ongelede organisatie en tegelijkertijd kunnen worden behartigd. De eerste doelstelling geldt algemeen voor universitaire studenten; de beide laatste doelstellingen gelden steeds voor een deel van de studenten. Ze worden hieronder verder toegelicht.

De meest algemene doelstelling is die van 'het aankweken van een academisch denk- en werkniveau met het oog op een actieve deelname aan de samenleving'; een doelstelling die, hoe algemeen ook van aard, door de externe ontwikkelingen op de nationale en internationale arbeidsmarkt, door de kennisintensivering van de produktie en door de internationalisering van de samenleving steeds belangrijker voor het hoger onderwijs is geworden. Academics dienen een elementair inzicht te hebben in de complexiteit van de

3] Zie hoofdstuk 2.

moderne samenleving, in haar historische en culturele achtergronden, in haar internationale positie en specificiteit en in de belangrijkste toekomstoriëntaties. Wezenlijk is ook dat zij vertrouwd zijn met de plaats en het gebruik van wetenschappelijke kennis in de samenleving en dat zij zich de wetenschappelijke vraagstelling en methode eigen hebben gemaakt. Voor een succesvolle academische vorming blijft het overigens niet bij deze reflexieve componenten: academici moeten namelijk ook in staat zijn om op basis van kennis en inzicht verantwoordelijkheid te dragen, initiatief te nemen en leiding te geven; daarnaast moeten zij voor zichzelf en voor anderen lijnen kunnen uitzetten, hetzij in algemeen maatschappelijk verband, hetzij in hun specifieke beroepscontext. In dit tijdsgewricht mag van de academicus bovendien worden verwacht dat hij of zij zich buiten de grenzen van eigen land, taal en cultuur kan begeven. Tenslotte vormt een belangrijk element van deze eerste doelstelling van het universitaire onderwijs dat het academisch functioneren steeds aan enige maatschappelijke context en werkkring gebonden moet zijn en dat de opleiding daar tenminste een voorbereiding op moet bieden. Een academicus moet kennis kunnen projecteren op en combineren rondom een specifieke sector van de samenleving en dient dan ook van die specifieke sector op de hoogte te zijn. Of het nu gaat om het domein van de economie, de zorg, het beleid, het recht, het milieu, de techniek of het onderwijs, steeds zal de academicus in staat moeten zijn om zijn of haar academisch denkniveau in functies op het desbetreffende terrein naar een academisch werkniveau te vertalen. Dat vergt dat een academische opleiding steeds is gehecht aan een vorm van disciplinaire en/of thematische specialisatie. Academische kennis die niet bij voortduring aan de maatschappelijke praktijk kan worden getoetst, ontwikkelt zich tot het soort kennis dat alleen nog in de pejoratieve zin van het woord 'academisch' mag heten. Distantie leidt dan tot isolement, tot de 'ivoren toren'. Wie zich anderzijds door de maalstroom van de dagelijkse praktijk laat meevoeren zonder daarop te kunnen reflecteren, mag dan de maatschappij wel zeer nabij zijn, maar voegt er niets wezenlijks aan toe.

Specifieker is de tweede aan de universiteit toegeschreven doelstelling: de universiteit dient een gedeelte van de studenten voor te bereiden op *specifieke* beroepen waarvoor een academisch denk- en werkniveau vereist is. De nadruk ligt daarbij op de specificiteit van de beroepen, op 'professies' en niet op de algemenere functies. Het gaat hier om oude en nieuwe professies die slechts in nauw contact met en op basis van daartoe speciaal ingerichte academische (beroeps)opleidingen kunnen worden vervuld: arts, advocaat, ingenieur, maar ook leraar, psychotherapeut, bedrijfskundige, accountant, enzovoort. Deze beroepen onderscheiden zich van de meer algemene functies op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden doordat hun inhoud specifiek is omschreven, het beroepsvoorbereidende deel van de opleiding een ruimere tijd vergt en de benodigde kennis zozeer met wetenschap en wetenschapontwikkeling is verbonden dat ze niet in de praktijk alleen kan worden verworven. Prototypes van dit soort academische beroepsopleidingen zijn vanouds de medische, theologische en juridische opleidingen en verschillende lerarenopleidingen. Later zijn daar de technische opleidingen (ir) bijgekomen. Momenteel doet zich een dergelijke ontwikkeling ook in de gamma-sector voor, gedeeltelijk binnen, maar ook buiten het verband van de universiteit.

De derde doelstelling betreft hetzelfde niveau van specificiteit, maar heeft vooral betrekking op de wetenschap en de wetenschapontwikkeling. De universiteit dient een gedeelte van haar studenten voor te bereiden op het bekleden van specifiek wetenschappelijke functies, zoals die van onderzoeker en docent. Te denken valt in eerste instantie aan functies op het vlak van de organisatie en overdracht van wetenschappelijke kennis, hetzij voor wat betreft de *transfer* naar andere maatschappelijke sectoren, hetzij voor wat betreft het wetenschappelijk onderwijs. Ook functies waarvoor een goed overzicht van de stand van een bepaald wetenschapsgebied nodig is, vallen hier-

onder. Als het gaat om de organisatie van wetenschappelijk onderzoek en het verzorgen van hoger onderwijs geldt dat menige functie alleen adequaat kan worden vervuld door afgestudeerden met enige ervaring in het zelfstandig verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Zij dienen een breed overzicht te hebben van één of meerdere wetenschapsgebieden en dienen te weten wat er aan de frontlinie van het onderzoek gebeurt. Dat geldt a fortiori voor de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker. In dit geval betreft het functies van waaruit discipline- of sectorgewijs onderzoek wordt verricht ten behoeve van de voortgang van de wetenschap, de ondersteuning van beleid of de advisering aan derden. Wetenschappelijke onderzoekers vinden hun plaats in universiteiten, in onderzoek-, planning- en adviesbureaus en in R&D-afdelingen van doorgaans grote industriële bedrijven.

5.3 Ontwikkelingsprincipes met het oog op doeltreffendheid en doelmatigheid

De raad onderscheidt vijf ontwikkelingsprincipes die kunnen helpen bij het realiseren van de doelstellingen en het optimaliseren van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het zijn:

1. de institutionele fasering en differentiatie van doelstellingen binnen het hoger onderwijs;
2. de academisering en professionalisering van het hoger onderwijs;
3. de geleidelijke toespitsing of convergente opbouw van curricula in het hoger onderwijs;
4. de intensivering van het hoger onderwijs;
5. de functionalisering van bevoegdheden binnen instellingen van hoger onderwijs.

Deze ontwikkelingsprincipes zijn bedoeld als richtsnoer aan de hand waarvan voorgenomen veranderingen in het stelsel van hoger onderwijs beoordeeld kunnen worden. Tezamen vormen ze naar het oordeel van de raad een impuls voor een geleidelijke verbetering van het hoger onderwijs en een samenhangend antwoord op de problemen zoals die in hoofdstuk 1 werden beschreven. Uiteraard heeft het volgen van deze principes organisatorische consequenties. In dit hoofdstuk zullen deze slechts marginaal worden besproken. Het gaat immers primair om de sturende werking van de ontwikkelingsprincipes. De gedachte is dat, naar de mate waarin aan deze principes belang wordt gehecht, concrete organisatorische oplossingen zullen worden gevonden; bovendien dient dit zoveel mogelijk op de werkvloer te geschieden. Niettemin zal de raad in hoofdstuk 6 ook zelf het richtsnoer van de ontwikkelingsprincipes hanteren om een scenario uit te werken voor de toekomst van het hoger onderwijs. Maar indachtig de uitgangspunten van dit rapport, waarbij het gaat om het scheppen van 'ruimte' voor kwaliteit, betreft het hier niet meer dan een mogelijke concretisering; een concretisering die in ieder geval laat zien dat een consistente implementatie van deze principes tot de mogelijkheden behoort.

5.4 Het eerste principe: institutionele fasering en differentiatie van doelstellingen in het hoger onderwijs

Momenteel blijft de institutionele differentiatie binnen het hoger onderwijs beperkt tot het onderscheid tussen wo en hbo. Van een serieuze fasering is eigenlijk in het geheel geen sprake, of men zou de beperkte mogelijkheid tot het vervullen van het aio-schap als invulling van de tweede fase moeten zien. Deze vorm van fasering is niet alleen als zodanig erg beperkt, maar laat bovendien weinig ruimte voor vormen van differentiatie die beter stroken met actuele maatschappelijke behoeften. Uniformiteit van eindtermen en het ontbreken van verschillen in uitstroomniveaus passen niet goed bij de toegenomen behoefte aan afgestudeerden met uiteenlopende kwalificaties. De beperkte vorm van differentiatie die bestaat tussen hbo en wo volstaat niet

om aan de heterogeniteit van interesses en capaciteiten bij de instromende studentenpopulatie tegemoet te komen. Voor de universiteit komt daar nog bij dat de drie hierboven genoemde doelstellingen weliswaar even belangrijk en legitiem zijn, maar dat de compromisloze behartiging van elk van die doelstellingen in de relatief ongelede vorm van het wo snel tot conflicten zal leiden. Overigens wordt de kans op zulke conflicten alleen maar groter als universiteiten zich door de belangstelling van hun studenten of door de druk van de arbeidsmarkt gedwongen voelen om met voorbijgaan aan hun academische identiteit ook hbo-opleidingen te gaan aanbieden. In dat geval komt er immers nog een vierde doelstelling bij. Het is dan ook zaak om de doelstellingen ook institutioneel af te bakenen en op elkaar af te stemmen. Ook vanuit de wenselijkheid van een redelijke mate van internationale compatibiliteit zijn differentiatie en fasering gewenst. In Nederland is langer dan elders vastgehouden aan een relatief statische en homogene indeling van het hoger onderwijs met slechts een beperkt aantal uitstroommogelijkheden en met weinig variatie in typen van hoger onderwijs. In verschillende andere landen is beter ingespeeld op de toenemende verscheidenheid in maatschappelijke behoeften aan hoger onderwijs ⁴.

Differentiatie en fasering van doelstellingen kunnen ervoor zorgen dat het hoger onderwijs in verschillende segmenten en fasen wordt verdeeld en dat elk onderdeel en elke fase van dit hoger onderwijs voorrang geeft aan één van de hierboven genoemde doelstellingen. Dit scheidt helderheid, ook en vooral ten aanzien van de criteria en uitgangspunten op basis waarvan kwaliteitsoordelen kunnen worden geveld.

Vanuit het gezichtspunt van de optimalisering van kwaliteit en doelmatigheid is het dus verstandiger om, onverlet de reeds bestaande differentiatie tussen hbo en wo, te faseren binnen het wo. Die beweging is weliswaar al in het begin van de jaren tachtig ingezet, maar werd toen om reden van bezuiniging niet doorgezet. Naar de mening van de raad ligt daar de oorsprong van de onevenwichtigheid van het huidige stelsel.

Verdere fasering in het wo: van doelstellingen naar scholen

De meest elementaire doelstelling van het universitaire hoger onderwijs is het aankweken van een academisch denk- en werkniveau met het oog op actieve deelname aan de kennisintensieve samenleving. Deze doelstelling dwingt in de richting van een eerste fase van hogere vorming die studenten geschikt maakt voor hetzij een breed scala aan algemene academische functies, hetzij een vervolopleiding in de richting van onderzoek of professie. Deze eerste fase van het universitaire hoger onderwijs, de onderwijsschool of liever de *academie*, is dan bij uitstek het moment waarop met name deze eerste doelstelling kan worden vormgegeven. De academie biedt een veelheid aan disciplinaire en thematische opleidingsmogelijkheden, waardoor het bereiken van een academisch denk- en werkniveau steeds aan een specifieke opleidingsstroom kan worden gehecht ⁵.

Voor de voorbereiding op specifieke beroepsuitoefening in een kennisintensieve samenleving, of het nu gaat om de academische professies of om het wetenschappelijk onderzoekerschap, is de eerste fase van het universitaire onderwijs minder geschikt. Een vervolg in de vorm van een doctoraalstudie in een nader in te richten tweede fase van het universitaire bestel komt dan eerder in aanmerking ⁶. Gaat het in dit verband om de voorbereiding op een wetenschappelijke (onderzoekers)carrière (fysicus, bioloog, chemicus, letter-

4] Zie hoofdstuk 4.

5] Een nadere uitwerking van de academie als schooltype moet wachten tot hoofdstuk 6, omdat het daarvoor noodzakelijk is dat eerst de andere ontwikkelingsprincipes worden geïntroduceerd.

6] De doctoraalstudie is vergelijkbaar met de *graduate study* in het Angelsaksische stelsel.

kundige, econoom, psycholoog, enz.), dan is de *onderzoekschool* daarvoor de meest aangewezen instantie. In het geval van enige andere professionele kwalificatie (advocaat, ingenieur, arts, officier van justitie, psychotherapeut, leraar, accountant, fiscalist, business administration, public administration, enz.) zou de *professionele school*, al of niet in combinatie met een onderzoekschool, de aangewezen instantie zijn. De specifieke onderzoekfunctie van het stelsel zou in de onderzoekschool moeten worden gesitueerd, in elk geval voorzover het onderzoek in de eerste en tweede geldstroom betreft; die is immers getuige de recente ontwikkelingen tegelijk ook onderzoeksinstituut. Het derde-geldstroomonderzoek kan, afhankelijk van de vraag of het eerder bij de onderzoekprogramma's van de onderzoekschool thuishoort dan wel op typische consultancy-taken betrekking heeft, hetzij bij de onderzoekschool, hetzij bij de professionele school worden ondergebracht.

Onderzoekschool en professionele school vormen zo de twee polen op het opleidingscontinuüm van de tweede fase. Het is alleszins mogelijk - en bovendien in overeenstemming met de internationale praktijk - dat zich tussen die twee uitersten schooltypen ontwikkelen die het wetenschappelijke en professionele aspect zo nauw op elkaar betrekken dat een institutioneel onderscheid hier contraproductief zou zijn. Te denken valt in dit verband aan een 'medische school' (arts, dierenarts, 'specialist'), een 'juridische school' (advocaat, officier van justitie) en een 'school voor technologie' (ingenieur).

Op deze manier dient naar het oordeel van de raad de bestaande categoriale differentiatie tussen de twee varianten van het hoger onderwijs (wo en hbo) te worden aangevuld met een vorm van temporele differentiatie of fasering binnen het wo op basis van de daaraan toegeschreven doelstellingen. Onderwijsschool of academie, onderzoekschool, professionele school en eventuele tussenvormen van de beide laatste, maken dan samen de universitaire variant van het stelsel van hoger onderwijs uit.

Het principe van fasering binnen het universitaire onderwijs is, ondanks de ongelukkige en gebrekkige implementatie van de Wet twee-fasenstructuur, nooit geheel uit de aandacht verdwenen. De opzet van de aio-structuur⁷, de inrichting van aio-netwerken en daarna de inrichting en erkenning van onderzoekscholen, staan alle in het teken van fasering van het universitaire onderwijs. In dit opzicht betekent het in acht nemen van dit ontwikkelingsprincipe dus zeker geen breuk met het recente verleden. Op het vlak van de professionele school ligt dit anders. De nota-Beiaard gaf de beroepsopleidingen van de tweede fase, afgezien van die in de medische en technische sector, een stiefmoederlijke behandeling. Ook de universiteiten hebben dit soort tweede-fase onderwijs steeds als post-doctoraal beschouwd en daarmee buiten hun eigenlijke taakgebied geplaatst. Dit zal ongetwijfeld te maken hebben gehad met de omstandigheid dat er van overheidswege geen middelen voor ter beschikking werden gesteld. Het post-academisch onderwijs werd vooral als een vorm van service beschouwd, maar zeker niet als een kerntaak van de universiteit. De meeste initiatieven op dit terrein vonden dan ook para-universitair plaats (TIAS, RSM, Nijenrode, NSPH, NSOB, enz.), waarmee de universiteit een belangrijke mogelijkheid om zich maatschappelijk beter te verankeren aan zich voorbij heeft laten gaan.

Voor wat betreft de vele tussenvormen waarin wetenschappelijke en professionele accenten dooreen lopen (medische school, juridische school en school voor technologie) is het opvallend dat zij thans alle door eerste-fase opleidingen worden geabsorbeerd, geheel in lijn met het ongedeelde en op studierichtingen geënte Nederlandse universitaire model. Geen wonder dan ook dat de discussie momenteel gaat over de vraag of de uniforme studieduur nog wel

7] Beleidsnota 'Beiaard', Tweede Kamer 1983/1984, 18 320, nrs. 1-2.

gehandhaafd kan blijven. Voor de medische opleiding is overigens vanouds in een langere cursusduur voorzien, voor wat betreft de technische opleidingen is er inmiddels een tussenoplossing getroffen. Het voordeel van de hier gepresenteerde fasering is in ieder geval dat de discussie over de lengte van de verschillende studierichtingen naar de tweede fase wordt verlegd. Of dit ook gaat betekenen dat technische universiteiten en medische en juridische faculteiten zich meer bij uitsluiting als opleidingen voor de tweede fase gaan positioneren en vandaaruit specifieke eisen gaan stellen aan de vooropleiding die studenten in de academie hebben gevolgd (bijvoorbeeld *pre-med*-, *pre-law*- en *pre-tech*-pakketten), is onzeker maar behoort zeer wel tot de mogelijkheden ⁸.

5.5 Het tweede principe: academische vorming in het wetenschappelijk onderwijs en professionele vorming in het hoger beroepsonderwijs

5.5.1 Algemeen

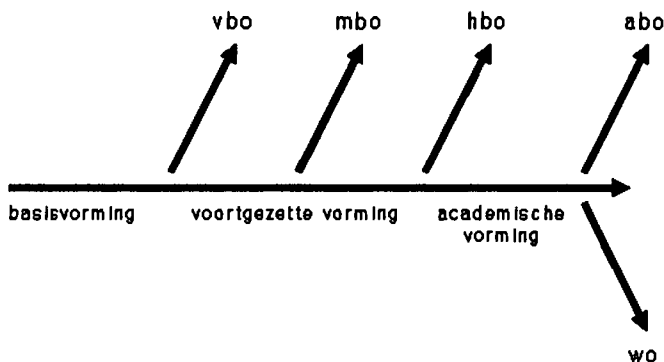
Het Nederlandse onderwijsstelsel is, zoals de meeste stelsels in moderne landen, geënt op een onderscheid tussen algemeen vormend onderwijs en specifieke gericht beroepsonderwijs. Dit onderscheid, hoezeer ook van zijn scherpte ontdaan door overheidsbeleid dat de doorstroming tussen de verschillende typen van opleiding heeft bevorderd, doortrekt het gehele onderwijsstelsel en resulteert in vier niveaus van algemene vorming en, daarop aansluitend, verschillende niveaus van beroepsopleiding ⁹. De niveaus van vorming zijn:

- basisvorming in de basisschool en in het begin van het voortgezet onderwijs;
- voortgezette vorming, in twee stappen, in het voortgezet onderwijs;
- academische vorming in het hoger onderwijs.

Men kan het zich als volgt voorstellen: de *basisvorming* in de basisschool en in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs leidt op tot een eerste platform van algemene intellectuele vorming. De basisvorming kan dan worden afgesloten met het voorbereidend beroepsonderwijs. De algemene vorming kan ook voortgezet worden in mavo, havo of vwo. Halverwege het voortgezet onderwijs is dan een afronding mogelijk in het middelbaar beroepsonderwijs. Kiest de leerling voor de voortgezette algemene opleiding, dan kan hij of zij ook het derde platform van algemene vorming bereiken, te weten het eindexamen havo of vwo. Opnieuw doet zich dan een soortgelijke keuze voor. De abiturient kan ervoor kiezen de algemene opleiding te vervolgen aan een universiteit, dan wel vanaf het bereikte platform zich in enige beroepsrichting te specialiseren in het hoger beroepsonderwijs (hbo). De aan de wetenschap gerelateerde *academische vorming* aan de universiteit wordt dan beschouwd als de hoogste en vierde trap van algemene vorming die het Nederlandse onderwijsstelsel aanbiedt, na basisvorming, avo-eerste trap en avo-tweede trap. Elk van die vier niveaus van algemene vorming leidt niet alleen op tot een volgende fase van algemene vorming, behalve uiteraard het academische niveau, dat geen algemeen vormend vervolg kent, maar kent bovendien een 'eigen' uitgang in de richting van specifieke beroepsopleidingen, die elk voor zich oorspronkelijk als eindopleiding zijn bedoeld. Logisch zou dus zijn, althans vanuit deze redenering, dat ook het academisch onderwijs een vervolg zou hebben in een specifiek op dat niveau toegesneden set van beroepsopleidingen, variërend van het beroep van wetenschappelijk onderzoeker (het 'eigenlijke' wo) tot allerlei traditionele en moderne professies, zoals arts, advocaat, bestuurskundige, bedrijfskundige, accountant, psychotherapeut, enzovoort (hier voortaan het academische beroepsonderwijs of abo genoemd, ondergebracht in de professionele school). In schema:

8] Zie hoofdstuk 6 voor een nadere uitwerking van onderzoeksschool en professionele school.

9] Zie voor bestaande vormen van doorstroming hoofdstuk 3.



In de afgelopen decennia is dit onderscheid tussen algemene en beroepsspecifieke vorming of opleiding regelmatig ter discussie gesteld en op vele punten genuanceerd. Met name is er daarbij op gewezen dat de beide soorten van vorming niet te absoluut van elkaar gescheiden moeten worden. Gewezen is op de wisselwerking die bestaat tussen theorie en praktijk, tussen algemene kennis en praktijkkennis. Dat heeft in vrijwel alle onderdelen van het onderwijsstelsel tot aanmerkelijke vooruitgang in lesmethoden geleid en wordt in het algemeen als een grote verbetering gezien. Onmiskenbaar is dat ook op het niveau van wo en hbo een tendens bestaat de wisselwerking van theorie en praktijk in het centrum van de aandacht te plaatsen. De raad is van mening dat daarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de maatschappelijke verankering van het wo en de theoretische verdieping van het hbo, twee ontwikkelingen die met de kennisintensivering van de samenleving gelijk moeten gaan. Dat mag echter niet betekenen dat de mogelijkheid van een vierde trap van algemene vorming, de 'academische vorming', naar de achtergrond verdwijnt. Deze academische vorming dient tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden met een brede oriëntatie; afgestudeerden die beschikken over het vermogen tot abstraheren, tot analyseren en interpreteren van feiten en tot het zelfstandig vormen van een opinie of oordeel.

Dit tweede principe roept dus eerst en vooral op tot herpositionering en herwaardering van academische vorming in het hoger onderwijs. Daaraan vooraf gaat een herbezinning op de verhouding tussen algemene en beroepsvoorbereidende vorming. De Europese discussie over het hoger onderwijs staat sinds het begin van de jaren negentig in het teken van het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen algemene en beroepsgeoriënteerde vorming. Tot dan toe had de Europese Commissie zich vooral op beroepsoriëntatie geconcentreerd, maar een analyse van de veranderingen in de arbeidsmarkt bracht haar tot het pleidooi voor complementariteit tussen algemeen vormende, 'civiliserende' en beroepsvoorbereidende taken van het hoger onderwijs¹⁰. Ook de in dit rapport uitgevoerde analyse van de arbeidsmarktontwikkelingen voor hoger opgeleiden geeft aan dat op het niveau van het hoger onderwijs de verhouding tussen algemene vorming en beroepsvoorbereiding, anders gezegd tussen academische vorming en professionele vorming, aan nadere reflectie toe is¹¹. In de lopende discussie over het hoger onderwijs wordt weliswaar zelden in directe zin over dit onderscheid gesproken, maar de omstreden verhouding tussen wo en hbo (al of niet een binair stelsel) kan gevoelig als de institutionele variant van dit onderscheid worden beschouwd. De felheid waarmee die discussie wordt gevoerd en de beeldvorming over en weer, maken een afstandelijker analyse van de verhouding tussen algemene en beroepsvoorbereidende vorming des te noodzakelijker.

10] Memorandum over hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap; Mededeling van de EC aan de Raad, 5 november 1991; Task Force: menselijke hulpbronnen, onderwijs, opleiding en jeugd; Brussel 1991; zie verder hoofdstuk 4.

11] Zie hoofdstuk 3.

5.5.2 Wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs

Het huidige debat over de verhouding van algemene vorming en beroepsvoorbereiding in het hoger onderwijs is versmald tot een discussie over twee opties: integratie van wo en hbo in één stelsel van hoger onderwijs, dan wel continuering en aanscherping van het tussen deze beide varianten van hoger onderwijs bestaande onderscheid. De scherpte waarmee thans in officiële documenten tussen wo en hbo wordt onderscheiden, kan niet verhelen dat in de praktijk wo en hbo dichter bij elkaar zijn komen te staan. De herprogrammering, de cursusduurverkorting, de massificatie van de instroom, de reorganisaties en bezuinigingen en vooral het langdurig ontbreken van zicht op een serieus ingevulde tweede fase in het universitaire onderwijs, hebben gedurende de jaren tachtig het ongedeelde wo met zo'n complexe set van doelstellingen opgezaald, dat geen ervan echt goed uit de verf kon komen. In een ongedifferentieerd en niet gefaseerd universitair stelsel kon het niet anders of er moesten compromissen worden gesloten. De voorbereiding op zelfstandige wetenschapsbeoefening werd bemoeilijkt doordat zovelen naar de universiteit kwamen die in zelfstandige wetenschapsbeoefening niet geïnteresseerd waren of er geen geschiktheid voor bezaten. Bovendien was er voor zoveel wetenschapsbeoefenaars ook geen emplot te vinden. Arbeidsmarktverwijzingen deden voor het eerst hun intrede in de universitaire wereld en dwongen de ongefaseerde universiteit tot het aanbieden van verwetenschappelijkte beroepsopleidingen. De arbeidsmarktkansen daarvan bleken aanmerkelijk minder florissant dan tevoren wel was aangegeven. Op die manier kwamen uiteindelijk ook *binnen* de universiteit, en dus binnen het wo, de 'wetenschappelijke' opleiding en de hogere 'beroepsopleiding' naast en tegenover elkaar te staan. In feite kwam een groot deel van het wo daarmee dicht bij het terrein van het hbo en het verwijft van *vocational drift* werd vanuit die hoek dan ook niet ten onrechte gemaakt. Het hbo raakte door die ontwikkelingen in een lastig parket; als immers niet langer de opleidingsrichting het onderscheidende kenmerk is van formeel gelijkwaardige instellingen van hoger onderwijs, dan is het onderscheid of moeilijk vol te houden of het verwijft naar een *niveau*-verschil tussen beide instellingssoorten; in dat laatste geval is er van gelijkwaardigheid geen sprake. Een zekere *academic drift* aan de kant van het hbo is in dit licht dan ook niet vreemd. De discussie over de verhouding tussen wo en hbo laveert sindsdien tussen de twee polen van dit dilemma.

Het meest tastbare en ongelukkige resultaat van dit dilemma is dat de klassiek universitaire oriëntatie op academische vorming ingeklemd raakte tussen de volgende twee opvattingen van universitair onderwijs: het 'wetenschappelijk onderwijs met een grote W' en de 'verwetenschappelijkte beroepsopleidingen' of 'kundes' (de traditionele, zoals geneeskunde, wiskunde en natuurkunde daargelaten).

In de eerste opvatting is het de doelstelling van het wo om tot zelfstandige wetenschapsbeoefening op te leiden. Wetenschapsbeoefening, in de loop van de tijd steeds nadrukkelijker opgevat in de strikte betekenis van het doen van onderzoek, groeide daardoor uit tot *pars pro toto* voor academische vorming: elke specialistische voorbereiding op wetenschapsbeoefening nam de academische vorming als het ware automatisch mee. Het bezit van een doctoraal diploma in de chemie of in de psychologie betekende *ipso facto* dat de bezitter ervan academisch was gevormd. Veel tijd en ruimte voor academische vorming in de zin van specialisme-overstijgende kennis, motivatie en vaardigheid was er echter niet, zeker niet nadat herprogrammering, studieuurverkorting en reorganisaties voor steeds smallere en specialistischere curricula hadden gezorgd. De druk om van stond af aan aan de eisen van een 'vakgebied' te voldoen - zelfs onderwijsvisitaties vonden inmiddels per vakgebied of studierichting plaats - zorgde voor een verdere uitholling van de aandacht die academische vorming in de universiteit ten deel viel.

In de tweede opvatting stond de oriëntatie op de vervulling van hogere beroepen voorop. Bedrijfskunde, bestuurskunde en andere op hogere beroepsuitoefening gerichte opleidingen combineerden kennis vanuit verschillende basisdisciplines tot een toegespitst produkt; doordat echter zoveel tegelijk moest worden gedaan, werd de academische vorming in de vorm van een beroepsoverstijgende wetenschappelijke habitus vaak evenzeer het kind van de rekening. Gevolg daarvan was weer dat het steeds moeilijker werd tussen dit soort beroepsopleidingen van wo en hbo te onderscheiden. Omdat aan de andere kant ook het hbo de druk van veranderende arbeidsmarktverhoudingen ervoer en naast een specifieke beroepsmatige voorbereiding zijn studenten ook in algemenere zin op maatschappij en economie moest voorbereiden, groeide een situatie waarin het formeel bestaande onderscheid nog slechts met bezweringsformules overeind werd gehouden. Mede daardoor werd de discussie over de verhouding wo-hbo al vlug in de richting van 'fusie' en 'integratie' gestuurd ¹².

De universiteit wist met die ontwikkeling geen raad en heeft in de praktijk haar academische opdracht door zowel de onderzoeks- als de beroepsoriëntatie naar de achtergrond laten duwen. Academische vorming werd in een centrifugale beweging opgeofferd aan wat in feite twee soorten van beroepsoriëntaties zijn: die van de wetenschappelijke onderzoeker en die van de hogere beroepsbeoefenaar. Deze beide oriëntaties kwamen in dit proces bovendien lijnrecht tegenover elkaar te staan. De strijd om kwaliteit werd voortaan in die termen gestreden. Het kwaliteitskeurmerk werd primair aan het onderzoeksaccent gehecht, terwijl de beroepsoriëntatie weliswaar als universitaire opleiding werd 'meegenomen', maar niet op grote waardering kon rekenen. Dat gold en geldt met name voor de relatief nieuwe 'kundes' (zoals bestuurskunde, bedrijfskunde, milieukunde, sociale-zekerheidswetenschappen, vrijetijdswetenschappen, communicatiewetenschappen, Japankunde, Europese studies). Vanuit het strikte wo-perspectief gezien was het dan ook dubbel triest dat juist deze nieuwe studierichtingen de universiteit als instituut voor hoger onderwijs in kwantitatieve en formatieve zin overeind hielden.

Resultaat van deze stelselinterne dynamiek is niet slechts dat twee opvattingen over de verhouding van wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs binnen het stelsel van hoger onderwijs (en binnen de universiteit!) tegenover elkaar zijn komen te staan; belangrijker is nog dat in *beide* opvattingen een sterke beroepsoriëntatie is gaan doorklinken (onderzoeker of professional) en dat de academische basis waarop deze beide beroepsoriëntaties geënt horen te zijn, steeds verder dreigt te eroderen. Beide resultaten versterkten elkaar en hebben uiteindelijk geleid tot de impasse waarin thans de discussie over het hoger onderwijs zich bevindt.

5.5.3 Academische vorming in het wetenschappelijk onderwijs

Onder academische vorming wordt de hoogste trap van algemene vorming verstaan. Het probleem met dit begrip is dat het een lege huls lijkt te zijn geworden. In de dagelijkse praktijk varieert het van een bezweringsformule waarmee universiteiten het hbo op afstand willen houden tot een luxe-artikel waarnaar in een moeilijke arbeidsmarkt nog maar weinig vraag zou bestaan. De als steeds urgenter gepercipieerde noodzaak om de velen die het hoger onderwijs met een diploma verlaten, een reële kans op de arbeidsmarkt te bieden, heeft de positie van onmiddellijk toepasbare domeinspecifieke kennis in de curricula versterkt. Ook de snelle ontwikkeling van kennis op allerlei domeinen zorgde ervoor dat er steeds meer 'stof' te behandelen viel en dat er

[12] Zie daarvoor de publikatie-reeks die in het kader van de werkzaamheden van de Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs (COHO) gedurende de jaren zeventig is verschenen en die werd afgerond met: Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

weinig tijd restte voor domeinoverschrijdende en persoonlijkheidsvormende exercities. Kortom, ook op universitair niveau is het belang van domeinspecifieke 'scholing' intussen zo groot geworden, dat de 'vormings'component er onder te lijden heeft gehad en er vanwege tijdgebrek en vanwege de eisen van het vakgebied nog maar weinig moeite wordt gedaan om er op een serieuze manier gestalte aan te geven.

Toch is aan deze vormingscomponent, die onderscheiden moet worden van de scholingscomponent, wel degelijk inhoud te geven. Scholing reikt kennis en vaardigheden aan; vorming genereert een intellectuele habitus, een houding, die de kennis op zijn plaats laat vallen. Bij scholing, ook op het niveau van het hoger onderwijs, gaat het om het overdragen van kennis en kunde. Vorming is een bijproduct van scholing, kan dan ook niet zonder serieuze scholing en roept de behoefte aan nieuwe scholing op. Ze uit zich in het vermogen en de behoefte om de overgedragen kennis te gebruiken en om in het gebruik ervan nieuwe kennis en vaardigheid op te doen. Het gaat om een te verwerven houding, die de specifieke kennis en kunde inpast in maatschappelijke betrokkenheid en individuele verantwoordelijkheid. Dat geldt met nadruk voor het hoogste niveau van algemene, dus niet beroepsspecifieke vorming, de *academische* vorming.

Met een verwijzing naar Karl Mannheim zou de habitus die door academische vorming tot stand komt, benoemd kunnen worden als het besef van de *Seinsverbundenheit des Wissens* (besef van de betrokkenheid van kennis¹³). Die *Seinsverbundenheit* heeft twee kanten. Allereerst is er het besef van de historische betrokkenheid van kennis, of het nu gaat om de humaniora of om natuurwetenschappelijke, medische, technologische, sociaal-wetenschappelijke of juridische kennis: wie zegt of vraagt wat, waar en waarom? Dat besef is kritisch, destructief of - beter - deconstructief van aard en wordt gestimuleerd via onderwijs in onder meer methodologie, wetenschapstheorie, geschiedenis, literatuur, cognitieve en sociale psychologie, kennis- en wetenschapssociologie, culturele antropologie en filosofie, liefst zoveel mogelijk toegespitst op en toegelicht aan het eigen vakgebied. Anderzijds heeft dat besef ook een constructieve of toekomstdimensie: de erkenning namelijk dat met behulp van de bestaande kennis de geschiedenis kan worden gemaakt, mensen kunnen worden geholpen, levensstandaarden kunnen worden verbeterd en verdraagzaamheid kan worden bevorderd.

De munt van academische vorming kent dus twee zijden: die van methodische scepticis, van kritiek en *debunking* enerzijds en die van intellectuele moed, durf en verantwoordelijkheid anderzijds. Beide accenten overstijgen de directe 'executieve' band tussen kennis en toepassing; ze plaatsen specifieke kennis en kennistoepassing in een samenhang die de vanzelfsprekendheid van het bestaande relativeert, zonder tot relativisme te vervallen. Academische vorming balanceert tussen 'verwerpen' en 'ontwerpen', tussen distantie en betrokkenheid, tussen scepticis en engagement. Academische vorming blijft daarbij steeds aan uiteenlopende kennisinhouden gebonden, of het nu gaat om bèta-/technische kennis of om alfa-/gamma-kennis. Immers, zonder basis in enigerlei specifieke kennisinhoud is academische vorming inderdaad een lege huls.

Drie voorbeelden kunnen duidelijk maken hoezeer academische vorming gebonden is aan de taakstelling van het universitaire onderwijs, ook als dat *uiteindelijk* in beroepsspecifieke kwalificaties uitmondt. Het NIRIA, de Nederlandse Ingenieursvereniging, publiceerde in 'Verder op weg' zijn visie op het hoger technisch onderwijs in de jaren negentig¹⁴. In het rapport wordt gepleit voor het scheiden van een 'professionele' en een 'wetenschappelijke' lijn, waarbij de kern van het onderscheid erin bestaat dat de wetenschappelijke opleiding, meer dan de professionele, moet leiden tot de ontwikkeling van

[13] Karl Mannheim, *Ideology and Utopia; an introduction to the sociology of knowledge*; London/New York, 1936, blz. 239.

[14] J.A. Landstra e.a., *Verder op weg; NIRIA-visie op kennis en kwaliteit van het Technisch Hoger Onderwijs*; 's-Gravenhage, 1991.

'scheppend vermogen', het leren ontwikkelen van nieuwe routines. Hoewel het gebruik van de termen 'wetenschappelijk' en 'professioneel' in dit verband niet erg gelukkig is, is de bedoeling van het stuk helder. Een academisch gevormde ingenieur (ir) hoort routines op hun merites te kunnen beoordelen en, als het te pas komt, zelf nieuwe routines te kunnen ontwerpen. Een niet academisch gevormde ingenieur (ing.) dient met gebruikmaking van zulke routines 'complexe technische of bedrijfskundige problemen op te lossen'. Nog kernachtiger uitgedrukt: 'Bij het hbo liggen de problemen aan de praktische kant, d.w.z. problemen die zich voordoen bij het ontwerpen van producten, het oplossen van bedrijfskundige kwesties. Bij het wo moet de kunde worden ontwikkeld grensverleggend onderzoek te doen, resulterend in nieuwe kennis.'¹⁵

Een tweede voorbeeld betreft de medische sector. De plaats die ziekte en gezondheid in onze cultuur innemen, zorgt ervoor dat de medische technologie vanouds is omgeven door persoonlijke en maatschappelijke zingevingsvragen. Door de snelle ontwikkeling van de medische technologie is dat in de laatste decennia alleen maar versterkt. Voor een arts is het dan ook niet goed mogelijk om medisch-technische kennis los te koppelen van medisch-ethische vragen rond leven en dood. Dat vergt: een rijpe persoonlijkheid; een groot verantwoordelijkheidsgevoel; een brede, niet alleen medisch-biologische, maar zeker ook psychologische en maatschappijwetenschappelijke oriëntatie; een zelfstandige afweging van wat in een bepaald geval de best haalbare actie is; en een groot vermogen om zich in anderen in te leven en hen tot gedragsverandering aan te zetten. Dat is daarmee iets anders dan de executieve, maar wel specialistische vaardigheid van de fysiotherapeut, die een gelokaliseerd probleem binnen het totale ziektebeeld van de patiënt van een oplossing moet voorzien. Het betekent dat in de opleiding van de arts tenminste de voorwaarden moeten worden vervuld voor een dergelijk functioneren. De academie zou daaraan tegemoet moeten komen.

Tenslotte de bestuurs- en bedrijfskundigen: ook die zijn er op verschillende niveaus. In het ene geval betreft het de specialisten die specifieke onderdelen van het bestuur behartigen en problemen die zich aandienen met de hen beschikbare kennis tot een oplossing brengen. Zij dienen te beschikken over een op zulk soort vragen toegespitste opleiding (bijv. gemeentefinanciën, bestuursrecht, enz. als het om bestuurskunde gaat, of marketing, bedrijfsorganisatie, personeelswerk enz. als het om bedrijfskunde gaat); een opleiding, die zeer wel op hbo-niveau kan worden verzorgd en daar ook verzorgd wordt. Maar daarnaast zijn er de bestuurs- en bedrijfskundigen die in staat moeten zijn om bestuurlijke en bedrijfsmatige processen aan de steeds veranderende omstandigheden aan te passen; bijvoorbeeld vanuit de erkenning dat bij de voortgang van het bestuurlijk proces rekening moet worden gehouden met allerlei onbedoelde gevolgen op maatschappelijk gebied, respectievelijk vanuit de verantwoordelijkheid om de continuïteit van het bedrijf in een snel veranderende omgeving veilig te stellen. Laatstgenoemde bestuurs- en bedrijfskundigen dienen over een academische oriëntatie te beschikken, die ze in staat stelt de wereld anders te denken dan ze nu is.

Net als opvoeding laat vorming - en dus ook academische vorming - zich lastig organiseren. Een houding valt nu eenmaal moeilijk alleen via cursussen en onderwijsmodulen over te dragen. De voorbeeldwerking van docenten, hun vakmatig enthousiasme, hun opstelling in het maatschappelijk verkeer, hun betrokkenheid op de studenten, hun pogingen om studenten actief bij de te behandelen stof te betrekken spelen daarbij een belangrijker rol (zie ook par. 5.7).

Academische vorming kan zonder domeinspecifieke kennis niet bestaan. Academische vorming veronderstelt een vak als referentiepunt, waaraan bovenbedoelde meta-beschouwingen kunnen worden gekoppeld. Dat betekent niet dat de beheersing van een vak automatisch academische vorming met zich brengt. Integendeel, naarmate de druk om te specialiseren toeneemt, wordt het verleidelijker om de werkelijkheid vanuit het specialisme te

15] *ibid.*, blz. 6.

beschouwen in plaats van het specialisme te zien als een verbijzondering van de werkelijkheid.

De vraag is of vorming op het bovenomschreven academische niveau past bij dezelfde doelgroep als die welke onder de officiële beleidsdoelstelling van 'hoger onderwijs voor velen' werd begrepen. Anders gezegd: kan dit niveau van algemene intellectuele vorming de doelstelling voor het gehele hoger onderwijs zijn? In de opvatting van de raad moet het antwoord op deze vraag negatief luiden. De typische meta-kennis die van academische vorming het handelsmerk vormt, veronderstelt een niveau van algemene vorming dat een trap hoger ligt dan het intellectuele niveau dat door het secundaire onderwijs wordt bereikt. Ook praktijkervaring of de specialistische kennismaking met een bepaald vakgebied leveren niet noodzakelijkerwijs de houding op die kenmerkend is voor academische vorming. *Een specifieke, daarop toegesneden opleiding, waarin kennis wordt genomen van een aantal wetenschappelijke basisdisciplines en met name van de typisch wetenschappelijke wijze van het formuleren van vragen en het construeren van antwoorden, is daartoe noodzakelijk. De eerste fase van het universitaire onderwijs (de academie) vormt daarvoor het meest geschikte moment.* Vermogen tot afstand, vermogen tot reflectie en vermogen tot abstractie zijn daarvoor belangrijke voorwaarden. Gegeven de doelstellingen van het hbo wordt daar op zulke vermogens in mindere mate een beroep gedaan.

Het onderscheid tussen algemene vorming en specifieke beroepsvoorbereiding is door de veranderende maatschappelijke context van een nieuwe inhoud voorzien. De maatschappelijke ontwikkeling heeft geleid tot een uitwaaiering en specialisering van kennisdomeinen en het laat zich aanzien dat ook vorming daardoor in toenemende mate domeinspecifiek is geworden. De *homo universalis* lijkt meer dan ooit door de enorme complexiteit van de samenleving naar de achtergrond gedrongen. Andersom is het de snelheid waarmee veranderingen in de samenleving optreden die de vanzelfsprekendheid van een te smalle en te specifieke beroepsvoorbereiding weer ter discussie stelt. De opleidingspecificiteit van een groeiende hoeveelheid beroepen in de moderne samenleving neemt af. Op de arbeidsmarkt groeit de behoefte aan intellectuele mobiliteit en flexibiliteit. De roep om een goed stelsel van wederkerende educatie duidt er op dat het vermogen tot voortdurende aanpassing aan veranderende omstandigheden tot de normale kwaliteiten van een goed opgeleide bevolking gaat behoren. Dat heeft niet alleen consequenties voor het universitaire onderwijs, in de vorm van een sterker accent op academische vorming, maar evenzeer voor het hoger beroepsonderwijs, zoals hieronder wordt aangegeven.

5.5.4 Hoger beroepsonderwijs en professionele vorming

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat sinds de humboldt-oriëntatie de negentiende-eeuwse universiteiten in haar greep heeft gekregen, beroepsopleidingen zich maar moeilijk een plaats in het hoger onderwijs hebben kunnen verwerven. De wetenschappelijk revolutie van de vorige eeuw, die onderzoek een centrale plaats gaf in de universiteit, is vervolgens een hinderpaal geweest bij het accommoderen van de volgende omwenteling op kennisgebied: de sterke groei van technische en professionele kennis in een steeds complexer wordende samenleving. In de hiërarchie van kennis binnen de universitaire wereld kwamen deze nieuwe kennisgebieden onderaan te staan. Gespecialiseerd technisch en beroepsonderwijs hoorde eigenlijk geen deel uit te maken van de onderzoekersuniversiteit, gericht als deze was op de ontwikkeling en reproductie van abstracte kennis. Daardoor beperkten de universiteiten zich tot de traditionele disciplines, terwijl er daarnaast hogere scholen ontstonden, zoals de polytechnische school van Delft of de handelshogeschool van Rotterdam, die de nieuwe kennisbehoeften van de maatschappij moesten

5.6 Het derde principe: de geleidelijke toespitsing of convergente opbouw van curricula

Het principe van de geleidelijke toespitsing of convergente opbouw van curricula staat haaks op de feitelijke praktijk van (te) smalle studierichtingen in de eerste fase van de studie, waardoor de samenhang van wetenschappen uit het oog wordt verloren en het keuzeprobleem voor instromende studenten wordt vergroot. Het principe wordt gedestilleerd uit de behoefte aan intellectuele mobiliteit zoals die uit de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden spreekt¹⁶. Bovendien vergroot het de vergelijkbaarheid van de Nederlandse opleidingen met die van het relevante buitenland; vrijwel nergens in de moderne wereld zijn initiële hogere opleidingen vanaf het eerste moment zo studierichtings-specifiek ingericht als in Nederland het geval is. Zeker nu ook in Europees verband het evenwicht tussen algemene vorming en beroepsoriëntatie hernieuwd op de agenda is gekomen, valt deze eenzijdige gerichtheid des te sterker in het oog¹⁷.

In het Nederlandse debat over het hoger onderwijs heeft het thema 'convergentie' als zodanig een lange staat van dienst. Het is dan ook opvallend dat de dynamiek van de dagelijkse praktijk tot precies het tegendeel leidt van wat als wenselijk wordt beschouwd¹⁸. In het verlengde van de onlangs gevoerde discussie over de tweede fase van het voortgezet onderwijs, waarbij gesproken werd van 'doorstroomprofielen', wordt hier gesproken van 'instroomprofielen'. Daarmee wordt niet alleen aangegeven dat in de eerste fase van een opleiding in het hoger onderwijs verbreding op haar plaats is, maar ook dat naarmate de studie vordert nadere specialisatie, bijvoorbeeld in de vorm van een hoofdvak of studierichting, noodzakelijk is.

Dit principe van de toegespitste of convergente opbouw van curricula is op beide varianten van hoger onderwijs van toepassing. In het kader van de hbo-opleidingen leidt het tot de keuze om de opleiding zo in te richten dat meerdere beroepen op basis van de opleiding kunnen worden vervuld of dat naarmate de opleiding vordert de specificiteit van het beroep dat er mee kan worden uitgeoefend toeneemt. In dit verband doet zich momenteel aan verschillende instellingen van hbo een beweging voor die de gedachte van convergente opbouw van curricula in de praktijk tracht te brengen. Na één van de drie of vier propaedeuses aan het begin van het curriculum te hebben doorlopen, krijgt de student de gelegenheid om zich via een combinatie van twee hoofdvakken of *majors*, dan wel één hoofdvak en meerdere bijvakken of *minors* voor te bereiden op beroepsmatig functioneren. De bedoeling van een dergelijke opzet is studenten zo flexibel mogelijk op de arbeidsmarkt voor te bereiden, zonder verlies van de voor het beroepsgebied vereiste specifieke domeinkennis¹⁹.

Binnen de sfeer van het universitaire of academische onderwijs ligt een convergente opbouw van curricula zo mogelijk nog meer voor de hand. Dat daarvan weinig is terechtgekomen, heeft in eerste instantie te maken met de binnen de universiteiten bestaande onzekerheid of zo'n convergente strategie binnen de steeds krappere bemeten studieduur nog wel het gewenste en concurrerende niveau van wetenschappelijke of professionele specialisatie zou kunnen garanderen. In het verlengde daarvan zijn allerlei minder inhoudelijke overwegingen een rol van betekenis gaan spelen.

16] Zie hoofdstuk 3.

17] Zie hoofdstuk 4.

18] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs (COHO), *Eenheid in verscheidenheid van het hoger onderwijs*, op. cit.

19] *Hoger Onderwijs in de Toekomst (HOT)*. Notitie met betrekking tot de toekomstige onderwijsprogrammering Hogeschool Holland; HACO, Diemen, 27 mei 1994, blz. 8.

opvangen. Pas veel later kreeg dit onderwijs op hetzelfde niveau als het universitaire onderwijs een plaats in het stelsel van hoger onderwijs en werden deze hogescholen tot universiteiten omgevormd.

Dit soort bewegingen zijn, net als de trend om ook het huidige hoger beroeps-onderwijs met het wetenschappelijk onderwijs te integreren, in feite emancipatiebewegingen van beroepsgeoriënteerd onderwijs binnen een als elitair ervaren stelsel van hoger onderwijs.

Daarmee is natuurlijk niets mis, zolang het zicht op de eigenheid van algemene en beroepsgeoriënteerde vorming niet naar de achtergrond wordt gedrukt. Want dat er verschil bestaat tussen algemene en beroepsgeoriënteerde vorming en dat het herkennen van een dergelijk verschil kan bijdragen aan de optimalisering van de kwaliteit van het hoger onderwijs, is een opvatting die de raad met kracht zou willen onderstrepen. De beroepsgeoriënteerde of professionele vorming wordt immers vooral langs de kant van de praktijkervaring bereikt. Juist door een zo degelijk mogelijke confrontatie met de beroepspraktijk wordt het reeds bereikte algemene intellectuele en theoretische niveau geactiveerd en in voorkomende gevallen zelfs op een hoger plan gebracht.

Ook in het kader van professionele vorming speelt verbreding een grote rol, dat wil zeggen de mogelijkheid om over de grenzen van het specifieke beroep heen te kijken en via transfer van kennis ook met andere beroepen affiniteit te ontwikkelen. Onder de noemer van het derde principe wordt daarop ook voor het hoger beroepsonderwijs nader ingegaan (par. 5.6). Los daarvan geldt ook voor dit hogere beroepsniveau dat de grenzen van beroep, land en taalgebied met de ontwikkeling van Europa steeds minder bescherming bieden. Het hoger beroepsonderwijs zal met die omstandigheid rekening moeten houden.

5.5.5 Academische vorming en het binaire stelsel

Zolang geen adequate invulling gegeven wordt aan de notie van academische vorming, zal de ontwikkeling van de universiteit gaan in de richting van een fusie of integratie met het hbo, ofwel in de richting van een voor een klein deel van de studenten interessante opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker (maximaal 5% als het huidige aantal als norm wordt genomen). Met beide 'oplossingen' voor het huidige gebrek aan evenwicht gaat veel van het eigene van de traditionele universiteit verloren (zie daarvoor ook de scenario's van hoofdstuk 6). Wat er verloren gaat, is hierboven beschreven als academische vorming.

Het tweede principe dat bij de verdere ontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs naar het oordeel van de raad in acht genomen moet worden, betreft dan ook eerst en vooral de consequente invulling van academische vorming in het universitaire onderwijs. Om te voorkomen dat zowel de specifieke onderzoekersopleidingen als de specifieke universitaire beroepsopleidingen voorbijgaan aan de academische traditie, zou met name in een eerste fase van universitair onderwijs (de academie) het academische karakter van scholing en vorming moeten worden benadrukt. Het belang van een meer academische oriëntatie als ondergrond voor hetzij een wetenschappelijke, hetzij een professionele carrière mag niet (langer) worden veronachtzaamd. Uitwerking van dit principe biedt tevens het voordeel dat zinvol kan worden onderscheiden tussen het hoger beroepsonderwijs en de eerste fase van het universitaire onderwijs. Bovendien kan op basis van dit principe binnen de universiteit een zinvol onderscheid worden gemaakt tussen academisch onderwijs (ao), wetenschappelijk onderwijs (wo) en academisch beroepsonderwijs (abo). Tenslotte biedt het principe de mogelijkheid om ook het onderscheid tussen het hbo-beroepsonderwijs en het academisch beroepsonderwijs (abo) van de universiteit vast te leggen.

Toen in het begin van de jaren tachtig al vlug bleek dat de voorgestelde twee-fasenstructuur in de bezuinigingsnoodzaak ten onder zou gaan, nam de noodzaak toe in een tamelijk korte 'eerste fase' alle doelstellingen te realiseren die traditioneel aan het universitaire onderwijs waren verbonden. De academische habitus, de voorbereiding op het zelfstandig verrichten van wetenschappelijk onderzoek, alsmede het adequaat kunnen functioneren in beroepen waarvoor een academische/wetenschappelijke opleiding nodig was, dit alles moest in vier jaar worden gerealiseerd, hetgeen betekende dat geen tijd verloren mocht gaan. Tegelijkertijd zorgden de bezuinigingen ervoor dat studierichtingen die tot dan toe doorgaans als zelfstandige 'zuilen' alle relevante vakken zelf in huis hadden, zich in toenemende mate op hun kerntaken gingen concentreren. Vakgroepen die onderdelen van het curriculum verzorgden die verder van dit eigenlijke vakgebied verwijderd waren, werden uit de desbetreffende studierichting en/of faculteit 'weggereorganiseerd'. Dit zou niet zo'n probleem zijn geweest als tegelijkertijd van de mogelijkheid gebruik was gemaakt om zulke relevante bijvakken van andere studierichtingen of faculteiten te betrekken. Ook dat paste evenwel slecht in de bezuinigingsopdracht; via de interne verrekeningssystematiek zou dan alsnog voor dat onderwijs betaald moeten worden en was er van bezuiniging geen sprake. Het gevolg was dat de nadruk kwam te liggen op het 'eigenlijke' vakgebied. Van tamelijk brede instroomprofielen werden studierichtingen daardoor betrekkelijk smalle kokers. Zo deed zich uiteindelijk de paradoxale situatie voor dat van buitenaf gezien de universiteit een soort 'voor elk wat wils'-onderwijsinstelling was geworden, maar dat de individuele student zich van stond af aan tot een steeds smaller wordende studierichting diende te beperken.

Een tweede factor die de ontwikkeling van convergente programmering binnen het universitaire onderwijs heeft tegengehouden, ligt in de beeldvorming die ten tijde van de grote bezuinigingsoperaties over de opleidingen in de eerste fase tot stand is gekomen. In zowel de Taakverdelings- en Concentratie-operatie (TVC) als de ontwikkeling van Selectieve Groei en Krimp (SGK) heeft als beoordelingscriterium voor opheffing of samenvoeging van studierichtingen vooral de *wetenschappelijke* status van een studierichting een belangrijke rol gespeeld. Het antwoord op de vraag welke studierichting moest worden opgeheven of waar de desbetreffende opleidingen moesten worden samengevoegd was vooral afhankelijk van de wetenschappelijke of onderzoeksmatige status en output van de desbetreffende studierichting. Op die manier kwamen onderwijskundige en didactische competenties in het verhaal niet voor. Ook hier deed zich dus een paradox voor: naarmate de studierichting ernstiger werd bedreigd, kwam ze als verschijnsel juist scherper in beeld.

Een derde factor voor de versmalling van studierichtingen ligt in het verlengde van het bovenstaande. Vanaf het moment dat het kwaliteitsbewakingsstelsel aan studierichtingen werd opgehangen, versterkte dit het beeld dat de studierichting de enige manier is om op universitair niveau opleidingen te verzorgen. Het forum van het wetenschappelijke vakgebied (dat wil zeggen: de *peers* die de kwaliteit van wetenschappelijk productie op enig vakgebied moeten beoordelen) werd tevens het forum dat de kwaliteit van het universitaire onderwijs ging beoordelen. Daarmee werden studierichting en specialistisch-wetenschappelijk vakgebied reeds in een vroege fase van de studie met elkaar verbonden. Consequentie daarvan was dat studierichtingen die de begrenzingen van een enkel vakgebied te buiten gingen, niet goed pasten in het kwaliteitsbewakingsstelsel en daarmee ook als studierichting minder ernstig werden genomen.

De vierde factor die de convergente opbouw van curricula in universiteiten parten heeft gespeeld, ligt in de organisatie van de inschrijving aan universiteiten en faculteiten. Hoewel studenten zich formeel inschrijven bij een

universiteit, doen ze dit in feite bij een studierichting. In de interne organisatie van universiteiten en faculteiten is de bekostigingssystematiek dan ook vrijwel geheel op zulke studierichtingen afgestemd. In de praktijk bestaat zo'n studierichting uit één of meerdere vakgroepen. Het personeel dat bij die vakgroepen in dienst is wordt betaald door de gelden die van inschrijving en diplomering van de tot de studierichting behorende studenten afhankelijk zijn. Op die manier is de baanzekerheid van het personeel voor een belangrijk deel afhankelijk geworden van het succes van een studierichting en wordt alles in het werk gesteld om dit succes zo groot mogelijk te maken. In zo'n situatie kunnen de hooggestemde belangen van het vakgebied als alibi fungeren voor het aanmerkelijk aardere belang van de eigen baanzekerheid. Ook zullen de mogelijkheden van aansluiting op de arbeidsmarkt wel eens positiever worden ingeschat dan de feiten rechtvaardigen. Opnieuw leidt op die manier het uitgangspunt en het 'concept' studierichting tot een steeds sterkere oriëntatie op studierichtingen en tot een verdere verkokering van het studie-aanbod op de universiteit. Het leidt er toe dat studierichtingen ten opzichte van elkaar, net als faculteiten ten opzichte van elkaar, een restrictief beleid moeten voeren waar het gaat om grensoverschrijdend onderwijs: een psychologie-student die in de faculteit biologie cursussen volgt, een sociologie-student die in de faculteit letteren geschiedenis volgt, of een biologie-student die cursussen uit de faculteit wiskunde volgt, kosten hun 'eigen' faculteit via de interne verrekeningssystematiek geld en op termijn formatie. Het hoeft geen betoog dat het menige vakgroep, studierichting of faculteit moeite kost om zulke consequenties *niet* in hun curriculumbeleid te betrekken. Een ander gevolg van deze ongelukkige accentuering van de studierichting als de organisatie- en bekostigingseenheid van een onderwijsinstelling is dat studierichtingen bijna gedwongen worden om hun 'produkt' via advertenciecampagnes aan de man te brengen.

In deze dynamiek is het belang van de instromende studenten zelf naar de achtergrond geschoven. Zij worden geconfronteerd met een onmogelijke studiekeuze aan het begin van hun universitaire studie, een keuze die des te onmogelijker wordt naarmate studierichtingen zich om bovengenoemde redenen steeds smaller hebben moeten organiseren. 'Foutieve' studiekeuzes kunnen niet meer zo gemakkelijk worden hersteld. Enerzijds heeft de student in kwestie eigenlijk geen tijd om van een eenmaal ingeslagen studiep pad terug te komen; de beperking van de studiefinanciering tot aanvankelijk zes, toen vijf en nu vier jaar maakt dat onaantrekkelijk, zo niet onmogelijk. Anderzijds heeft ook de instelling, faculteit of studierichting er niet zoveel belang bij: verwijzing naar andere richtingen kost geld en de 'prijs' die instellingen voor hun studenten van de overheid krijgen, is aan een termijn van vier jaar gebonden. In dit licht moet het juist te denken geven dat zoveel studenten hun oorspronkelijke studierichtingskeuze gedurende hun totale universitaire studie overeind houden. Naarmate studierichtingen smaller zijn geworden en de informatie daarover geleidelijk in de sfeer van de 'public relations' terecht is gekomen, had men toch mogen verwachten dat onzekere en slecht geïnformeerde mensen op zeventien- of achttienjarige leeftijd méér verkeerde keuzen maken dan uit de praktijk blijkt. Nu dat niet blijkt, zou dat daarom ook wel eens aan de praktijk zelf kunnen liggen.

In de historische dynamiek waarvan hierboven sprake was, is ook aan het belang van een goede aansluiting tussen studie en arbeidsmarkt een vreemde draai gegeven. Waar de opleidingsspecificiteit van beroepen bleef afnemen, nam de beroepsspecificiteit van studierichtingen eerder toe dan af²⁰. Studierichtingen in zowel wo als hbo werden steeds directer aan segmenten van de arbeidsmarkt gebonden. In vrijwel elke studierichting ontwikkelde zich wel een 'beleidscomponent', en los daarvan ontwikkelden zich studierich-

20] Zie hoofdstuk 3.

tingen die beleid en bestuur in de eerste fase van het universitaire onderwijs thematiseerden. Daarnaast groeiden studierichtingen die zich op een bepaalde niche in de arbeidsmarkt richtten, zoals sociale-zekerheidswetenschap, personeelwetenschap, vrije-tijdswetenschap, Japankunde, communicatiewetenschap, enzovoort. De rol van het studierichtingenconcept was daarbij doorslaggevend; opleidingen die voor hun curriculum van verschillende andere studierichtingen afhankelijk waren en in feite horizontaal door die studierichtingen heen liepen, moesten niettemin als studierichting worden georganiseerd, met een eigen staf, een eigen financieringsgrondslag en meestal ook een eigen vakgroep ²¹.

De paradox is dat de steeds sterkere fixatie op de studierichting als organisatie-eenheid van universiteit en hogeschool praktisch gesproken de baanzekerheid van de wetenschappelijke staf heeft verkleind en de kosten voor de gemeenschap heeft opgedreven. Juist doordat studierichtingen steeds smaller zijn geworden, zijn er ook meer studierichtingen naast elkaar komen te staan. Dat was zo in het hbo, het is zeker ook in de universiteit het geval. Alleen daardoor al is elke studierichting op zichzelf genomen meer afhankelijk geworden van de instroom van studenten. Fluctuaties in deze instroom hebben grote gevolgen voor de rechtsposities van zittende stafleden. Omdat studierichtingen als specialistische grootheden worden gezien en beoordeeld, gaat het in de perceptie van de professie uiteraard niet aan om diegenen die in de ene studierichting boventallig raken aan een andere studierichting toe te voegen. Dat zou de kwaliteit of het wetenschappelijk gehalte van de ontvangende studierichting omlaag halen. Het gevolg daarvan is dat, waar in de ene richting wetenschappelijk en niet-wetenschappelijk personeel met ontslag (en wachtgeld!) wordt bedreigd, er in de andere richting, vanwege de groei van de studenteninstroom, nieuwe medewerkers moeten worden aangesteld. Deze nieuwe medewerkers lopen te zijner tijd overigens weer hetzelfde gevaar als hun voorgangers.

De conclusie mag luiden dat de vervanging van het studierichtingenconcept door een breder instroomprofiel vele belangrijke doeleinden dient, zowel inhoudelijk en onderwijskundig als organisatorisch en rechtspositioneel.

Tegelijkertijd laat de recente geschiedenis zien dat krachtige korte-termijnbelangen ervoor zorgen dat die doelstellingen niet uit zichzelf zullen worden gerealiseerd. Indien men het belang van een breder instroomprofiel hoog schat - en de raad is geneigd zulks te doen vanwege het belang van een vergroting van de intellectuele mobiliteit, van een betere aansluiting op de arbeidsmarkt, van een verantwoorde keuze door de student en van een efficiënt beheer van overheidsmiddelen -, dan vergt dat een zodanige herziening van de organisatie- en bekostigingssystematiek binnen universiteiten, dat de goede onderwijskundige bedoelingen niet langer door andersoortige overwegingen worden gedwarsboomd (zie daarvoor met name par. 5.7 en 5.8).

Verbreiding van het studierichtingenmodel is in de visie van de raad niet alleen een voorwaarde voor de herintroductie van de universitaire opdracht tot academische vorming, maar biedt tevens een mogelijkheid verkeerde studiekeuzen tot een minimum terug te brengen. Een dergelijke ontwikkeling aan het opleidingsfront spoort met een arbeidsmarkt die voor een groot aantal functies algemene kennis en persoonlijke vorming op een breed domein hoger waardeert dan specialistische kennis op beperkt gebied. Daarnaast is het in overeenstemming met de toenemende druk van internationale en met name Europese compatibiliteit. Natuurlijk mag die verbreiding er niet toe leiden dat wetenschappelijke of professionele specialisering binnen de univer-

21] Vergelijk in dit verband de 'nieuwe' horizontale studierichtingen Algemene Sociale Wetenschappen en Algemene Letteren aan de Universiteit Utrecht, die pas gingen meetellen toen ze zich al of niet geheel verticaal hadden georganiseerd.

siteit of hogere-beroepsspecialisering in het hbo niet langer mogelijk zouden zijn. Dit pleit echter opnieuw voor een zodanige fasering van taken in universiteit en hogeschool dat gespecialiseerd kan worden op het moment dat er te specialiseren valt. Voor wat het gehele hoger onderwijs betreft zou een verbreding van het studierichtingenconcept in de richting van een beperkt aantal 'instroomprofielen' en/of gemeenschappelijke propaedeuses gewenst zijn. Dat zou tevens de mogelijkheid bieden om studenten *tijdens* hun studie te begeleiden bij de keuze van een hoofdvak of pre-specialisatie. Ook zou het de mogelijkheid bieden om, indien nodig, universitaire studenten door te verwijzen naar bijvoorbeeld de concretere beroepsopleidingen van het hbo, of hbo-studenten te adviseren aan een propaedeuse op de universiteit te beginnen. Richtingenkeuzes worden dan niet meer gemaakt op een moment dat de informatie ontbreekt. Ook zou de dode letter van de in de wet opgenomen functie van de propaedeuse met betrekking tot oriëntatie, selectie en verwijzing aldus tot leven kunnen worden gewekt. In het hoger beroepsonderwijs worden, zoals eerder gemeld, initiatieven genomen om inderdaad tot enkele bredere instroomprofielen c.q. propaedeuses te komen. Ook wordt daarbij ingespeeld op de wenselijkheid om de gemeenschappelijke basis onder verschillende vormen van beroepsuitoefening ter wille van een grotere mobiliteit meer aandacht te geven.

5.7 Het vierde principe: intensivering van het hoger onderwijs

Elke maatregel die ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het hoger onderwijs wordt overwogen, dient te worden getoetst aan de vraag of en in hoeverre ze bijdraagt tot de intensivering van het onderwijs. Ook in dit opzicht hebben hbo en wo sterk uiteenlopende tradities, waarbij overigens moet worden aangetekend dat ook *binnen* het wo grote verschillen in onderwijsintensiteit bestaan. Een relatief groot deel van het personeelsbestand van wo en hbo houdt zich met andere dan de primaire taken bezig. In het wo is slechts 20 procent van de beschikbare capaciteit van het personeelsbestand (9000 van de 45000 fte) aan het onderwijs gewijd. In het hbo ligt dit cijfer aanmerkelijk hoger (62 %). Dit ligt natuurlijk vooral aan het feit dat er voor het hbo geen specifieke onderzoekspraak is voorzien. Niettemin kan het hbo blijkbaar ook met minder ondersteunend personeel toe, al is dat aandeel sinds de grote fusiebewegingen wel verrassend snel gegroeid ²².

Spreeken over intensivering van het onderwijs is met name in de Nederlandse wo-wereld niet populair, zoals inmiddels uit meerdere onderzoeken is gebleken ²³. Misschien geldt dat nog wel het sterkst voor die faculteiten, die gedurende de afgelopen decennia de grootste instroom te verwerken hebben gekregen. Dit zijn over het algemeen immers ook de faculteiten waarin gedurende de afgelopen periode de onderzoekspraak op orde is gebracht. De opzet van de VF (voorwaardelijke financiering van onderzoek) en de inrichting en erkenning van onderzoekscholen hebben ook in die faculteiten waarin onderzoek vroeger vooral met het schrijven van dissertaties en/of tekstboeken werd vereenzelvigd, geleid tot een enorme uitbreiding van de onderzoekproductie.

22] Zie hoofdstuk 3.

23] Bijvoorbeeld het Carnegie-onderzoek, waarin in de vergelijking over een aantal landen de Nederlandse universitaire medewerkers een relatief grote tegenzin voor onderwijs bleken te hebben en hun aandacht liever op het onderzoek richtten. Zie E.L. Boyer, P.G. Albach, M.J. Whitelaw, *The academic profession, an international perspective*; The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, Princeton, 1994. Men kan zich in dit verband afvragen of de zware nadruk op het onderzoek uit het oogpunt van internationale economische concurrentie wel zo voordelig is. Meer aandacht voor onderwijs dat investeert in het leervermogen van jonge mensen en daardoor juist de voedingsbodem biedt voor snelle verspreiding en gebruik van nieuwe kennis is immers minstens zo belangrijk. Zie daarvoor L. Soete en B. Verspagen, 'Onderwijs en onderzoek: voedingsbodem voor groei'; in: *Economisch-Statistische Berichten*, 22 september 1993, blz. 876-879.

Het voorgaande betekent niet dat er per onderwijs-fte op dit moment minder onderwijs wordt gegeven dan vroeger. Het betekent wel dat er nu, net als vroeger en sterk verschillend per studierichting en faculteit, *nog steeds heel weinig onderwijs* per onderwijs-fte wordt gegeven. Het is al heel wat als een Nederlandse universitair docent per week vier tot zes uur onderwijs verzorgt; op een goed Amerikaans *college* is dat per docent al vaak het dubbele. Gemeten aan de omvang van het onderwijscompartiment in de universiteit mag er dan relatief weinig onderwijs worden gegeven, het onderwijs dat wordt gegeven is juist weer heel verschillend en veelvormig van inhoud. Opvallend is dat juist in de studentrijke faculteiten heel weinig standaardisatie van onderwijs is doorgevoerd. Elke docent heeft er vaak zijn of haar eigen cursus. Ook in die gevallen waar dit voor de hand zou liggen, komt het zelden voor dat meerdere docenten parallel aan elkaar dezelfde cursus verzorgen. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de geschiedenis van de universiteit. Toen de instroom vanaf het midden van de jaren zestig sterk groeide en een evenredige toename van wetenschappelijk personeel met zich meebracht, werd het traditionele professorale patroon gewoon overgenomen. Elke professor gaf immers zijn eigen cursus en in dat patroon werden geleidelijk ook de nieuwe medewerkers ingepast. Het gevolg is dat in sommige cursussen een docent voor meer dan duizend studenten moet optreden, terwijl vele andere cursussen voor niet meer dan vijf studenten worden verzorgd. Extra droevig is het dat de massa-cursussen meestal in de eerste jaren van de studie staan geprogrammeerd. Pas in een latere fase van de studie kan de student op een meer persoonlijke bejegening rekenen. Voor vroegtijdige selectie, verwijzing en remediëring is dit niet bevorderlijk. Ook de afscherming van studierichtingen en specialismen binnen studierichtingen draagt ertoe bij dat de onderwijsinzet per saldo minder intensief is dan op basis van de relatief gunstige student/staf-ratio verwacht had mogen worden.

Intensivering van het onderwijs is dus gediend bij een verbreding van onderwijsstromen of instroomprofielen. Op deze manier worden cursussen voor meerdere studenten interessant. Grote aantallen kunnen aldus in kleinere groepen worden verdeeld. Dit betekent tevens dat cursussen waarvoor zeker in de eerste fase grote belangstelling bestaat, door meerdere docenten tegelijk parallel gegeven moeten kunnen worden. Dit vergt een ruime mate van standaardisatie, alsmede het vertrouwen dat individuele docenten er op basis van die gestandaardiseerde leerstof hun eigen motivatie in kwijt kunnen en die aan studenten kunnen overdragen. Intensivering van het onderwijs betekent ook dat studenten en docenten een belangrijk deel van de werkweek met elkaar doorbrengen. Dit kan via hoorcolleges, werkgroepen, practica, opdrachtbesprekingen, paper- en scriptiebesprekingen enzovoort. Studenten zouden gedurende het semester voor een voltijdse studie toch tenminste 15 tot 20 uur per week in enig regulier onderwijsverband moeten kunnen doorbrengen (de zgn. contact-uren); de resterende tijd is er voor het kennismaken van de stof, voor het uitvoeren van opdrachten en het schrijven van papers. In bèta-, medische en technische richtingen is dat vanwege het accent op practica meestal ruimschoots het geval. In alfa- en gamma-richtingen is de verhouding tussen feitelijke contact-uren en tijd voor zelfstudie doorgaans zo scheef, dat het niet mag verbazen dat studenten veel van de tijd voor zelfstudie aan iets anders besteden. Binnen de semesters of de onderwijsperioden waarin docenten onderwijs verzorgen zouden zij bij voorkeur geheel en al ter beschikking van het onderwijs moeten staan; buiten de semesters of onderwijsperioden kunnen zij zich dan aan het onderzoek wijden. Ook zouden docenten voor een langere tijd (tenminste een semester) aan een groep verbonden moeten zijn en verdient het aanbeveling om, zeker in studentrijke faculteiten, de introductie van een *tutor*-stelsel te overwegen.

Intensivering van het onderwijs betekent dat grootschalige instroom op een kleinschalige manier moet worden opgevangen. De neiging om grootschaligheid in grote, meestal

verticaal en hiërarchisch gelede organisaties onder te brengen, is in menig opzicht kenmerkend voor het Nederlandse organisatieleven. Het verschilt sterk van de vele groot-schalige bedrijven, verenigingen en universiteiten die in de Verenigde Staten veelal op kleinschalige, horizontale of *chapter*-achtige manier zijn georganiseerd. Er is wel gesuggereerd dat dit te maken heeft met de congregationalistische of *low church*-achtergrond van de *dissenters* die eertijds vanuit Engeland via Leiden naar Amerika trokken. Het episcopale organisatiemodel van de *high church* bleef in Engeland en Europa achter en heeft daar een veel grotere invloed behouden ²⁴.

Intensivering van het onderwijs betekent dat de kans op serieuze selectie, verwijzing en remediëring binnen het onderwijs toeneemt en dat de verborgen mogelijkheden van studenten naar boven worden gehaald; een intensief contact tussen student en docent is daarvoor onontbeerlijk. Dan kan ook de situatie worden geschapen dat verwijzing van studenten via een 'bindend studieadvies' mogelijk en zinvol wordt. Zonder een dergelijk intensief contact mist zo'n bindend advies immers elke vorm van legitimiteit.

Intensivering van het onderwijs doorbreekt allerlei impliciete of expliciete regelingen die in de loop der tijd rondom het onderwijs zijn ontstaan en die enerzijds uitdrukking zijn van een beperkt *commitment* van studenten en docenten en anderzijds ook een dergelijk *commitment* in de weg staan. Een veelgehoorde klacht betreft de carrousel van tentamen-mogelijkheden en herkansingen, die enerzijds een hoge mate van vrijblijvendheid zou opwekken en anderzijds de kwaliteit via het bekende 'genade-zesje' geweld aan zou doen. Opnieuw kan men hierin een voorbeeld van goedbedoeld, maar uiteindelijk contraproductief onderwijsbeleid ontwaren: de simpele gedachte dat meer slaagkansen tot een hoger slaagpercentage leiden, is niet alleen op zichzelf niet waar gebleken, maar dreigt ook de wederzijdse betrokkenheid van docent en student te verminderen.

5.8 Het vijfde principe: de functionalisering van bevoegdheden binnen instellingen van hoger onderwijs

Het principe van de functionalisering van bevoegdheden zou ertoe kunnen bijdragen dat de doelstellingen die het hoger onderwijs zich ten aanzien van de kwaliteit heeft gesteld, eerder worden gerealiseerd. Het sluit aan bij de constatering dat veel van het voorgenomen instellingsbeleid in de complexiteit van de organisatie wordt gesmoord. Dit geldt met name voor de universiteit. Het hbo heeft een organisatiestructuur waarin beheer, bestuur en professie redelijk van elkaar zijn onderscheiden en op elkaar zijn afgestemd. In het wo is vooral het eerste niet het geval.

De noodzaak tot functionalisering van bevoegdheden binnen de organisatiestructuur van met name de universiteit speelt op twee niveaus. Op de eerste plaats is er de wettelijk voorgescreven bestuursstructuur, de radenstructuur, zoals die sinds de WUB ingang heeft gevonden. Op de tweede plaats is er de typische 'neststructuur' van de universiteit, waardoor de universitaire, facultaire en vakgroepniveaus in een soort van territoriale en concentrische gelaagdheid onder en naast elkaar zijn komen te staan. De wettelijk voorgescreven bestuursstructuur zorgt ervoor dat de vrijheid van handelen van bestuurders tot een minimum is teruggebracht; de neststructuur kent een bestuurlijk en beheersmatig Droste-effect, dat de transactiekosten binnen de organisatie hoog doet oplopen.

De in eerste instantie door de WUB voorgescreven bestuursstructuur mag dan de bedoeling hebben gehad om de (al)macht van de professie (de professoren in de Academische Senaat) aan banden te leggen, in feite heeft ze

24] H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*; Deventer, Van Loghum Slaterus, 1981, blz. 95.

slechts de professie 'gedemocratiseerd'. Studenten, wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke medewerkers werden opgenomen in de besluitvormende organen van de universiteit die tot dan toe uitsluitend door de professie waren bemand. Aan het machtsbereik van deze aldus vergrote en gedemocratiseerde professie werd niets gedaan. De Academische Senaat bestond weliswaar niet meer, maar de raden die ervoor in de plaats kwamen bestreken nog steeds hetzelfde ruime gebied van onderwijs, onderzoek, bestuur en beheer. De kleine, vooral intern gerichte cocon van weleer was gegroeid en had ongetwijfeld meer interne geleiding gekregen, maar gebarsten was ze zeker niet. De naar binnen gerichte oriëntatie van de universiteit werd er feitelijk door versterkt.

In plaats van deze beweging in de richting van een universitaire pacificatiedemocratie, had een beweging die het machtsbereik in functionele aspecten uiteen had gelegd meer voor de hand gelegen. De professie had dan professie kunnen blijven in plaats van de verwatering te moeten meemaken die nu het meest opzichtige resultaat van deze democratisering is geweest. Bovendien hadden inhoudelijk echt deskundige bestuurders zich over de profilering van instellingen, opleidingen en curricula kunnen buigen en hadden echte beheerders een meer bedrijfsmatige opzet van de instellingen kunnen realiseren. Nu ontstond verwarring alom vanwege een organisatie-model dat het slechtste van twee werelden in zich verenigde. Onder de vigeur van de 'radendemocratie' was de professie zichzelf niet meer, maar bleef het machtsbereik van deze gedemocratiseerde professionele instantie even grenzeloos als daarvoor. De macht zelf, dat wil zeggen de mogelijkheid om besluiten te nemen en bindend op te leggen, nam echter zienderogen af en daarmee dus ook de doelmatigheid van de totale organisatie.

Een nadrukkelijker onderscheid en afbakening van bestuurlijke, beheersmatige en professionele aangelegenheden had de macht van de professie aan banden kunnen leggen zonder deze te eroderen. De professie zou dan zeggenschap moeten hebben over typisch professionele aangelegenheden. In de universiteit betreffen deze professionele taken en verantwoordelijkheden het geven van onderwijs, het verrichten van onderzoek en de verdere ontwikkeling van wetenschap op het eigen vakgebied, de zogenaamde primaire taken. Die taken worden door middel van professionele organisaties bij uitstek, de vakgroepen, vervuld. De inhoudelijk-bestuurlijke taken zouden elders moeten worden ondergebracht, uiteraard in een zodanige constructie dat de belangen van de professie in het bestuur kunnen doordringen, maar zonder de automatische vereenzelviging van professie en bestuur. De bestuurlijke dimensie heeft dan eerst en vooral betrekking op de aard en de inrichting van opleidingen of studierichtingen, de curricula en de (onderzoek)programma's.

In de universiteit is het lange tijd vanzelfsprekend geweest dat de professionele organisatie (de vakgroep) tegelijkertijd ook als curriculum- en programma-organisatie dienst deed. Voor wat de onderzoekprogrammering betreft is die situatie inmiddels achterhaald. De opkomst van onderzoekscholen heeft de verantwoordelijkheid voor het onderzoekprogramma in handen van de onderzoekschool gelegd. In het onderwijs is het over het algemeen nog lang niet zover. Daar is het nog altijd de vakgroep die een belangrijke stem heeft in de inrichting van het curriculum en dus bepaalt wat de student in de desbetreffende studierichting moet weten. Daarmee ontwikkelt zo'n studierichting zich tot een afgesloten, *self-supporting* systeem, waarin de professie verantwoordelijk is voor zowel de opbouw van het curriculum, de kwaliteit van het daarin te geven onderwijs en de beoordeling van het gegeven onderwijs.

De vraag welke opleidingen moeten worden verzorgd, hoe onderwijsonderdelen in curricula moeten worden ingepast, hoe de desbetreffende curricula moeten worden opgebouwd, hoe vanuit verschillende vakgebieden aan curricula kan worden bijgedragen, welke opleidingen moeten worden verzorgd, enzovoort is in de opvatting van de raad een inhoudelijk-bestuurlijke aange-

legenheid. Curriculum- of opleidingscommissies zijn weliswaar als aparte eenheden in de wet opgenomen, maar vormen momenteel eerder een afgeleide van de vakgroepen dan dat zij een zelfstandige bevoegdheid bezitten. Het ware dan ook wenselijk als universitaire instellingen er een *opleidingsbestuur* op zouden nahouden. Het zou daarbij moeten gaan om een vaste commissie voor de opleidingen, die de afzonderlijke opleidingscommissies waarin de WHW voorziet, overkoepelt. In de sfeer van het onderzoek beschikken de meeste instellingen reeds over een universitaire wetenschapscommissie die een sterk sturende rol speelt bij de opbouw van onderzoekactiviteiten. Voor wat het onderwijs betreft is er van zo'n coördinerend en sturend orgaan nog geen sprake. Het spreekt vanzelf dat in een dergelijk orgaan de professie op een adequate manier moet zijn vertegenwoordigd. Dit geldt echter ook voor studenten, voor curriculum-deskundigen en voor het maatschappelijk veld. Tenslotte zijn er daarnaast de beheersmatige taken en verantwoordelijkheden, weliswaar ten dienste van bestuur en professie, maar met een eigen vorm van *accountability*.

De functionele scheiding van professionele verantwoordelijkheden enerzijds en inhoudelijk-bestuurlijke verantwoordelijkheden anderzijds biedt tal van mogelijkheden voor de verbetering van de kwaliteit van de primaire taken in de universiteit. In feite kan er op die manier een 'markt' ontstaan waarop niet langer de aanbieders van onderwijs (de vakgroepen) de toon zetten, maar waarbij de curriculumorganisatie als vragende partij optreedt. Het opleidingsbestuur vraagt in die constructie aan de vakgroep of zij binnen een eerder bepaald curriculum een specifieke cursus van een bepaalde kwaliteit kan aanbieden en de desbetreffende vakgroep doet vervolgens offerte. Wordt de cursus op het curriculum geplaatst, dan wordt de vakgroep voor de daartoe te plegen inzet financieel schadeloos gesteld. De professie is dan niet langer 'scheidsrechter in eigen wedstrijd'; al te opvallende gevolgen van een aanbodfilosofie verdwijnen onmiddellijk uit de verschillende curricula. De curriculumorganisatie is tevens de instantie die de kwaliteit van het geleverde onderwijs beoordeelt of laat beoordelen en die aan zulke oordelen consequenties verbindt. Zo kan de desbetreffende cursus uit het curriculum worden verwijderd, kan de desbetreffende vakgroep worden gevraagd om voortaan betere kwaliteit te leveren of kan de cursus aan een andere vakgroep worden gegund.

Gegeven de huidige constellatie brengt dit in menige instelling een wijziging in de rol van de vakgroep met zich mee. Een vakgroep is in deze conceptie een verzameling van professionals op hetzelfde vakgebied. Ze heeft tot taak de belangen van het vakgebied te bevorderen. Dit betekent dat ze een belangrijke positie in de verschillende curricula en programma's van de instelling moet zien te verwerven, dat ze verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het door haar verzorgde onderwijs en verrichte onderzoek, en dat ze de uiteenlopende kwaliteiten van de leden van de vakgroep optimaal benut. Om partij te kunnen zijn in het markt-conforme organisatie-model van de instelling is een zekere schaalgrootte dan onontbeerlijk.

De introductie van meer marktconforme verhoudingen binnen de instellingen is één van de mogelijke consequenties die aan dit vijfde principe kunnen worden verbonden. Indien dit met beleid wordt toegepast, zou daardoor de kwaliteit van het universitaire onderwijs kunnen toenemen. Dit is echter niet de enige consequentie van een verdere functionalisering van de bevoegdheden binnen de universitaire organisatie. Ook kan hiermee de haast territoriale of concentrische vorm van decentralisatie binnen de universiteit worden doorbroken; op deze wijze kan tevens een bijdrage worden geleverd aan het terugdringen van de overheadkosten van de universitaire organisatie. Momenteel kent de universitaire organisatie over het algemeen drie niveaus, die elk voor zich op vergelijkbare wijze zijn ingericht. Die drie niveaus hebben niet alleen

stuk voor stuk de kenmerken die hierboven zijn beschreven (radenstructuur, integraliteit van professie, bestuur en beheer), maar moeten ook bij voortdurend met elkaar communiceren. Op die manier hebben ze de neiging elkaar te reproduceren (het Droste-effect). De verhoudingen tussen het centrale universitaire niveau (College van Bestuur en Universiteitsraad), het facultaire niveau (Faculteitsbestuur en Faculteitsraad) en het vakgroepniveau (Dagelijks Bestuur, Vakgroepbestuur en Vakgroep) zijn niet eenvoudig en vergen een degelijke vorm van *planning and control*, nog afgezien van de ingewikkelde constructies van beroep en bezwaar. Voor het centrale niveau geldt dan ook nog dat er een verbinding ligt met het departement; voor alle niveaus geldt dat zij bovendien zijn betrokken bij het werk van de met hun niveau overeenkomende VSNU-koepel. Het papierwerk dat met die ingewikkelde cyclus van planning en verantwoording gepaard gaat en het aantal functionarissen dat zich daarop moet werpen is groot. In hoofdstuk 3 bleek dat bijna de helft van het aantal voltijdsequivalenten (fte's) in het wo tot de categorie niet-wetenschappelijk personeel behoort. Ook als men daarbij de nuance aanbrengt dat het daarbij niet alleen om bureaucraten gaat, maar ook om personeel voor hulp bij onderwijs en onderzoek in faculteiten, bibliotheken, musea, sporthallen, mensae en kantines blijft dit een opvallend gegeven. Hoewel de verhoudingen in het hbo aanmerkelijk gunstiger zijn dan die in het wo (tegenover 62% onderwijzend personeel staat 38% niet-onderwijzend personeel), kan men ook daar vaststellen dat de recente fusiebewegingen voor een sterke groei in het aandeel 'vrijgestelden' hebben gezorgd. Blijkbaar is de verwachting van doelmatigheidswinst bij vergroting van de organisaties niet conform de praktijk.

In een gefunctionaliseerde organisatie is uiteraard geen plaats voor een stelsel van raden die zich met zowel professionele en inhoudelijk-bestuurlijke, als beheersmatige aspecten van de universitaire organisatie inlaten. De democratische inbreng van universitaire en buitenuniversitaire categorieën zal in een gefunctionaliseerde organisatie beperkt blijven tot medezeggenschap in de verschillende functiedomeinen.

5.9 Tot besluit

Bovenstaande principes dienen naar het oordeel van de raad de verdere ontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs te sturen. Zoals uit bovenstaande bespreking is gebleken, hebben deze principes iets met elkaar te maken; ze vormen als het ware een systeem. Dat bleek onder meer uit het feit dat het niet altijd eenvoudig was om bij de beschrijving van het ene principe het andere al niet mee te nemen. Overigens zijn enkele van de genoemde principes los van elkaar al vaker in het onderwijsdebat naar voren gebracht. Nu ze in onderlinge samenhang zijn gepresenteerd, is er wellicht meer aanleiding hen als een serieuze richtsnoer voor het hoger-onderwijsbeleid te beschouwen.

Zowel overheid als instellingen hebben hier taken. Ten aanzien van het eerste principe ligt er voor de overheid de taak om de institutionele fasering van het universitaire onderwijs mogelijk te maken. Daarnaast zijn er nog tal van zaken die om overheidsregeling vragen, zoals het aantal bekostigde plaatsen in de tweede fase, de verdeling van die bekostigde plaatsen over tweede-fase studierichtingen, de lengte van de cursussen in eerste en tweede fase, de toepasbaarheid van studiefinanciering op eerste en/of tweede fase, enzovoort. Voor de instellingen ligt er wat dit principe betreft de taak om de aldus gedifferentieerde en gefaseerde doelstellingen ook concreet vorm te geven. Het tweede, derde en vierde principe zijn bij uitstek een zaak van de instellingen zelf. Ook op dit punt zijn tal van regelingen wenselijk, zoals die met betrekking tot de inrichting van de academische studie (eerste fase), de verhouding tussen hoofdvak en bijvakken, de selectiecriteria voor onderzoekschool en professionele school, en de organisatie van *tutor*-stelsels.

Het vijfde principe vraagt weer bij uitstek om actie van de overheid. De wettelijke voorschriften ten aanzien van de bestuursstructuur zouden moeten worden opgeschort, opdat in de lijn van het bovenstaande nieuwe bestuursvormen en bevoegdhedenverdelingen tot stand kunnen komen.

Maar zelfs met de acceptatie van deze principes en de inzet die daartoe van de zijde van overheid en instellingen is vereist, is een ontwikkeling in de gewenste richting nog niet gegarandeerd. Daartoe moet aan een tweetal randvoorwaarden worden voldaan.

De eerste randvoorwaarde is een zodanige inrichting van de bekostigingsstructuur dat de wijze van bekostigen niet zelf een factor wordt in het destabiliseren van instellingen. Sterke fluctuaties in instroom maken een kwalitatief verantwoorde en doelmatige bedrijfsvoering niet gemakkelijk, zeker niet als dit wordt gecombineerd met smalle studierichtingen waardoor de *economy of scale* te wensen overlaat en het risico van boventaligheid steeds groter wordt. Daarom zou enige vorm van fixatie van studentenaantallen per instelling voor overzienbare periodes welkom zijn. In hoofdstuk 6 wordt in die richting een aanbeveling geformuleerd.

Een tweede wezenlijke randvoorwaarde voor een veranderingsproces als boven bedoeld, ligt in het aanpassen van immobiliserende regelingen van de zijde van de overheid met betrekking tot rechtspositie, wachtgeld en tal van andere arbeidsvoorwaardelijke regelingen. De geldende wachtgeldregeling kan worden aangemerkt als een stop op verandering. Ze leidt immers tot de feitelijke noodzaak voor bestuurders om alles bij het oude te laten. De introductie van meer marktconforme verhoudingen binnen de instellingen vraagt om een vergaande decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid. De recente wijziging van de WHW, die de primaire verantwoordelijkheid voor de rechtspositie bij het instellingsbestuur legt en centrale regelgeving over primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden facultatief stelt, biedt hierbij een goed uitgangspunt. Het vergt natuurlijk wel een krachtig instellingsbestuur dat zulk een verantwoordelijkheid kan nemen.

Het voornemen om in de komende jaren de reguliere regels voor werknemersverzekeringen rechtstreeks op het onderwijspersoneel van toepassing te laten zijn, geeft ruimte om ook in het hoger onderwijs vooral in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden tot meer marktconforme regelingen te komen. Het recente Besluit Werkloosheid Onderwijs- en Onderzoekspersoneel 1994 is een stap in die richting.

Behalve de vraag of centrale regelgeving gewenst is, is de vraag naar de aard van de mogelijke centrale regelgeving belangrijk. De traditionele nadruk op de vestiging van landelijk uniforme aanspraken van personeel en de daarmee gepaard gaande rigide automatismen zouden moeten wijken voor regels die de instellingen het instrumentarium bieden voor een eigen gedifferentieerd personeelsbeleid. Belangrijke onderdelen hiervan zijn variabele aanstellingen, prestatiegerichte beloning, differentiatie naar studierichting, de bevordering van een brede inzetbaarheid van personeel, afspraken over de onderlinge uitwisseling van personeel (zowel binnen als buiten de sector van het hoger onderwijs) en de financiële ruimte voor een instellingsspecifiek om- en herscholingsbeleid.

In het bijzonder de bevordering van externe personeelsmobiliteit tussen het hoger onderwijs en het overige bedrijfs- en beroepsleven is van groot belang voor het succes van één van de centrale veranderingsprincipes: de versterking van academische en professionele vorming. Beide vormen van educatie vragen immers om docenten met een brede maatschappelijke ervaring.

Implementatie van de vijf ontwikkelingsprincipes kan het structurele probleem van gebrek aan helderheid van doelstellingen binnen het hoger onder-

wijs verkleinen en uiteindelijk wegnemen. Voor de docenten heeft dit als voordeel dat ze hun onderwijs per schooltype op specifiekere eindtermen kunnen richten en minder compromissen hoeven te sluiten. Voor een groot deel der studenten, die thans met de nadelen van massaliteit worden geconfronteerd, is er het voordeel dat een uitdagende vormingscontext wordt geboden die tot intellectueel presteren aanzet; aan de ongelukkige wisselwerking tussen gebrekkige onderwijsaandacht en coulante behandeling komt dan een einde. Bovendien biedt het onderscheid in een ruimer aantal schooltypen dan thans het geval is extra mogelijkheden voor wederkerende vorming en daarmee voor een interessante afwisseling van studeren en werken. Voor de instellingen betekent het dat met meer overtuiging een profiel kan worden opgebouwd, structurele conflictharden kunnen worden verwijderd en oorzaken van gebrek aan maatschappelijk respect kunnen worden ontmanteld. Tenslotte weet de maatschappelijke omgeving, inclusief de politiek, weer waarop het hoger onderwijs moet worden beoordeeld en welk belang gediend wordt als daarvoor publieke middelen ter beschikking worden gesteld.

6.1 Van ontwikkelingsprincipes naar een toekomstscenario

De in hoofdstuk 5 geschetste principes dienen naar het oordeel van de raad de ontwikkeling van het hoger onderwijs te sturen. Daarmee is weliswaar een richting aangeduid, maar nog geen eindstation vastgesteld. Ook in dit hoofdstuk zal dat niet gebeuren. Wel zal, uitgaande van de huidige situatie van het hoger onderwijs, een scenario worden aangereikt, waarin de raad de verschillende ontwikkelingsprincipes tot een samenhangend beeld combineert. Op die manier worden de contouren geschetst van het stelsel van hoger onderwijs zoals zich dat over een middellange termijn van ongeveer tien jaar kan hebben ontwikkeld.

Dit scenario van de WRR wordt voorafgegaan door twee andere scenario's. In die twee scenario's zijn de meest gehoorde oplossingen samengebracht die ten aanzien van de problematiek van het hoger onderwijs worden voorgesteld. Allereerst is er het scenario waarin wo en hbo van elkaar worden onderscheiden op grond van het criterium van wetenschappelijkheid versus beroepsgerichtheid. De universiteit is er in dit scenario voor de 'wetenschap met een grote W', voor het wetenschappelijk onderzoek en voor de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker. De hogeschool bekommert zich in dit scenario over andere 'hogere beroepen'. De universiteit zou zich niet met beroepsopleidingen moeten bezighouden en de hogeschool zou haar neiging om beroepsopleidingen steeds wetenschappelijker te funderen moeten onderdrukken. In wat volgt noemen we dit het *scenario van het binaire stelsel*. Het beantwoordt de feitelijke praktijk van convergentie van wo en hbo met een oproep tot divergentie.

Een tweede scenario doet precies het tegenovergestelde en is met name in de jaren zeventig en tachtig herhaalde malen als oplossing voor de hoger-onderwijsproblematiek naar voren gebracht. Het sluit aan bij de constatering dat, gegeven de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, veel opleidingen in hbo en wo niet meer op grond van bovenstaand criterium (wetenschappelijk versus beroepsgericht) onderscheiden kunnen worden. Bijgevolg zou een geïntegreerd hoger onderwijs een ieder die zich daarvoor kwalificeert het programma moeten kunnen bieden waarvoor hij of zij het meest geschikt is. De variteit van capaciteiten en interesses zou aldus het beste kunnen worden opgevangen en de kans dat studenten aan het begin van hun studie-loopbaan een verkeerde keuze maken, zou erdoor verkleind worden. Pas in een tweede fase zou een select deel van de studenten zich voor een wetenschappelijk vervolg kunnen kwalificeren. Dit is het *scenario van het geïntegreerd hoger onderwijs*. Dit scenario wordt de laatste tijd nogal eens in verband gebracht met het Amerikaanse model van hoger onderwijs, waarin inderdaad het *undergraduate college* een algemene maar variabele hogere opleiding biedt en waarin pas in de *graduate school* een echt wetenschappelijke of professionele specialisatie kan worden gevolgd.

Gemeten aan de principes die in het voorgaande hoofdstuk werden geschetst, bieden zowel het scenario van het binaire stelsel als het scenario van het geïntegreerd hoger onderwijs voor de Nederlandse situatie geen werkelijk stabiele oplossing. Dat ligt niet alleen aan het feit dat ze afwijken van wat in de Nederlandse praktijk van het hoger onderwijs gebruikelijk is geraakt. Ook binnen de context van Europa formuleren ze extremen die aan de compatibiliteit van het Nederlandse stelsel met stelsels in andere Europese landen afbreuk zouden doen. Immers, vrijwel overal in Europa heeft de universiteit

een bredere opdracht dan slechts het opleiden van wetenschappelijk onderzoekers en wordt in de sfeer van hogere opleidingen althans enige differentiatie aangebracht tussen hogere beroepsopleidingen en academische opleidingen¹.

Het derde scenario heeft die nadelen niet. Weliswaar combineert het belangrijke elementen uit de twee voorgaande scenario's, maar door consequenties te trekken uit de analyse van academische en beroepsmatige vorming, kan een nieuw toekomstbeeld worden geschetst voor het hoger onderwijs in het algemeen en voor de universiteit in het bijzonder. In paragraaf 6.4 wordt het hoger onderwijs vanuit dit scenario op hoofdlijnen beschreven.

6.2 Het scenario van het binaire stelsel

In het scenario van het binaire stelsel is een sterke scheiding van wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs voorzien. Aan het wetenschappelijk onderwijs zou alleen moeten worden deelgenomen door diegenen die zicht hebben op een carrière als wetenschappelijk onderzoeker dan wel op die beroepen waarvoor het wetenschappelijk onderzoek een vitale functie vervult. Het hoger beroepsonderwijs is er voor die studenten die zich voor andere hogere beroepen dan dat van wetenschappelijk onderzoeker willen bekwalamen.

In feite gaat het in dit scenario om twee *beroepsoriëntaties*, rechtstreeks volgend op het algemene vormingsniveau van havo en vwo, namelijk die van wetenschappelijk onderzoeker en die van andere hogere beroepen. De traditionele professies (arts, ingenieur) worden hierbij tot de wetenschappelijke onderzoeksector gerekend. Uit het feit dat het om twee soorten van beroepsoriëntaties gaat mag worden afgelezen dat de druk van de arbeidsmarkt in dit scenario van doorslaggevende betekenis is. Voor het hoger beroepsonderwijs ligt dit in de rede: een beroepsoriëntatie zonder een redelijke kans op een arbeidsmarktvervolg zou immers wel erg ongelukkig zijn. Maar voor wat het wetenschappelijk onderwijs betreft, mag men zich afvragen of het daarmee niet te zeer afhankelijk wordt gemaakt van een - overigens tamelijk eenzijdig - beeld van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Natuurlijk is de arbeidsmarktpositie van hoger opgeleiden voor het eerst in de naoorlogse periode onder druk komen te staan, maar de conclusie dat een hogere opleiding alleen zin heeft als deze tot een specifieke baan opleidt, kan ook te ver worden doorgevoerd².

Vanuit dezelfde behoefte om beter aan te sluiten bij de wensen van de arbeidsmarkt is te verklaren dat het aantal studierichtingen in het hoger onderwijs zo'n enorme uitbreiding heeft ondergaan. Deze nieuwe studierichtingen zouden, meer dan de traditionele, een specifieke niche in de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden hebben gevonden. Dat gold voor richtingen aan zowel universiteiten als hogescholen. De universiteiten hielden daarbij staande dat hun nieuwe beroepsopleidingen, anders dan die van het hbo, *wetenschappelijk* waren gefundeerd. Zou men echter programma's, onderwijsmethoden en gebruikt onderwijsmateriaal naast elkaar leggen, dan blijkt de overlap erg groot en mag men zich afvragen of op dit punt onderscheid gerechtvaardigd

- 1] Men vergelijk in dit verband de in de bijlage bij dit hoofdstuk verstrekte onderwijspatronen van Frankrijk, Engeland, Duitsland en Italië, zoals die door het Nuffic worden gebruikt ter validering van buitenlandse diploma's.
- 2] Men vergelijk in dit verband J.M.G. Leune, 'Honderd jaar sociaal-democratisch denken over onderwijs'; in: *Socialisme en Democratie*, 51e jaargang, nr II, 1994, blz. 498-509. Zie met name blz. 505: 'In de vierde plaats kijk ik met zorg naar het domineren van economisch-utilitaire overwegingen in discussies over onderwijsdoelstellingen en over de maatschappelijke betekenis van onderwijs. Het lijkt er soms op dat onderwijs, maatschappelijk gezien, alleen nog maar van betekenis wordt geacht als een investering in menselijk kapitaal voor de arbeidsmarkt.(...) Onderwijs vervult in de samenleving evenwel ook cultuur-politieke functies; het is ook van belang voor de verwerving van waarden en normen, voor de toegang tot het culturele erfgoed en voor het democratisch gehalte van de samenleving. De arbeidsmarkt legitimeert het schoolwezen slechts partieel.'

is. Marketingliteratuur is in het hbo of in een universitaire bedrijfskundeopleiding vaak dezelfde, evenals managementliteratuur en -trainingen in allerlei beleids- en bestuurskundige richtingen van universiteit en hogeschool. Ook in de sfeer van de technische opleidingen valt een ruime overlap tussen hbo en wo te onderkennen, hetgeen de vraag naar het feitelijke verschil tussen deze opleidingen onder de aandacht heeft gebracht.

Nu de meerwaarde van universitaire beroepsopleidingen in de eerste fase ten opzichte van die van het hbo steeds vaker wordt betwijfeld, wordt de binnen dit scenario logische conclusie getrokken dat de universiteit zich niet op het terrein van het hbo moet begeven en zich moet beperken tot haar eigenlijke taak: het opleiden van wetenschappers. Omdat de arbeidsmarkt maar weinig plaats biedt aan zulke wetenschapsbeoefenaren, betekent dit dat het aantal universitaire studenten fors moet worden teruggebracht. De oplossing voor dit probleem wordt gezocht in een strengere selectie van studenten, waardoor de geselecteerden ook werkelijk voor een wetenschappelijke taak geschikt kunnen worden gemaakt. 'Selectie aan de poort' zou het nu nog algemene toegangsrecht van gediplomeerde vwo-ers (en hbo-ers) moeten modificeren. Bij de huidige ruime en gevarieerde instroom in de universiteit is er immers weinig kans op een strikt wetenschappelijk geïnteresseerd studentenbestand. Gesuggereerd wordt dat voor een aanzienlijk deel van hen het hbo een betere plaats zou zijn.

Deze beperking van het wo tot wat als zijn kerntaak wordt gezien, de wetenschappelijke (onderzoekers)opleiding, zou een belangrijke inkrimping van het wo met zich mee brengen, zeker gezien de omstandigheid dat het wo de laatste decennia juist door de meer beroepsgeoriënteerde opleidingen zijn huidige omvang heeft gekregen. Omdat de personeelsbewegingen die hiermee gepaard gaan aanzienlijk zijn en een voor Nederland vreemde en nog niet vertoonde procedure van 'selectie aan de poort' in stelling moet worden gebracht, zijn de kansen op implementatie van een dergelijke beleidlijn voor het universitaire onderwijs klein. Dit heeft ertoe geleid dat ook andere oplossingen naar voren worden geschoven. Populair is inmiddels de gedachte om de universiteit te laten zoals ze is, maar in de lengte van studierichtingen te variëren. Dat zou bovendien passen bij de breed gevoelde wens tot differentiatie. Moeilijke studies zouden meer jaren mogen beslaan dan gemakkelijke studies, ook voor wat betreft de studiefinanciering. Daarbij wordt over het algemeen de studentarme bèta-/medische sector als moeilijk gekenschetst en de studentrijke alfa-/gamma-sector als gemakkelijk. Gesuggereerd wordt dat aldus ook een zekere bijsturing zou kunnen worden gegeven aan het onevenwichtige studiekeuzepatroon. Over de onderwijsinhoudelijke en maatschappelijke consequenties is naar verhouding echter weinig nagedacht.

Toetst men dit scenario aan de principes die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, dan kan het oordeel niet anders dan negatief zijn. Op het punt van fasering en differentiatie van doelstellingen wordt aangesloten bij de bestaande situatie; het onderscheid tussen wo en hbo wordt op verkeerde gronden aangescherpt en het wo blijft zitten met een grotendeels ongeleed en ongefaseerd stelsel. De complexiteit van de doelstellingen van het wo wordt gereduceerd door uitsluitend te kiezen voor de wetenschappelijke onderzoekersopleiding; slechts die professies die vanouds in de universiteit waren geplaatst, worden tot de universiteit toegelaten. Fasering bestaat in dit scenario eigenlijk alleen in de reeds bestaande mogelijkheid om een zeer beperkt deel van de toch al specialistisch opgeleide studenten op te nemen in een onderzoekschool, waarin zij tot de wetenschappelijke promotie worden opgeleid. Het bestaan van deze beperkte mogelijkheid heeft tot dusver nauwelijks consequenties gehad voor de inrichting van de 'eerste fase' en naar de mate dat deze mogelijkheid beperkt van omvang blijft en wellicht vanwege bezuinigingen nog beperkter wordt, zal dat ook in de nabije toekomst niet snel

gebeuren. Fasering is dus nauwelijks aan de orde en voorzover dat wel het geval is, betreft het bovendien geen fasering van doelstellingen. De doelstelling van de tweede fase is in dit scenario immers niet wezenlijk onderscheiden van die van de eerste fase.

Ook van een diepere doordenking van de eigen aard van academische en beroepsgerichte vorming - het tweede ontwikkelingsprincipe dat in hoofdstuk 5 ter sprake kwam - is in dit scenario geen sprake. Wo en hbo worden tegenover elkaar gezet als varianten van specialistische hogere beroepsopleidingen. Naar de mate dat het specialistische onderzoekersaccent in het wo overheerst, is er weinig kans voor afgestudeerden van de eerste fase om bij de maatschappelijke praktijk aansluiting te krijgen en blijft het arbeidsmarktsegment waarop wordt gemikt beperkt tot dat van universiteiten en onderzoekbureaus. De druk om voor een ruimere beroepenmarkt opleidingen te gaan verzorgen zal blijven, waardoor de beperking tot de 'wetenschap met een grote W', net als thans, moeilijk zal zijn te handhaven. Het hbo krijgt in dit scenario een aanmerkelijke instroomvergroting te verwerken. Het is daarbij niet uitgesloten dat met de instroom van veel vwo-ers in het hbo de *academic drift* er nog verder zal aanwakkeren. Ook daardoor zouden de achter dit scenario liggende bedoelingen wel eens in hun tegendeel kunnen verkeren.

De wetenschappelijke oriëntatie van het wo zorgt ervoor dat er voor geleidelijke toespitsing of convergente opbouw van curricula - het derde ontwikkelingsprincipe - weinig of geen tijd is. De korte studieduur van vier jaar dient volledig voor het wetenschappelijk specialisme te worden benut. Ook de eventuele tweede fase is eerder een additie op wat in een eerste fase noodzakelijk is dan dat het de mogelijkheid tot verbreding van de eerste fase zou kunnen inluiden. Het hbo heeft, althans in dit opzicht, van dit scenario weinig last; juist omdat de vierjarige cursusduur voor een specialistische beroepsopleiding tamelijk lang is, bestaat daar de mogelijkheid om via enkele brede propaedeutische en een flexibele organisatie van het curriculum studenten met meerdere beroepsdomeinen tegelijk in aanraking te laten komen. Al eerder is gewezen op initiatieven die aan de zijde van het hbo in dit opzicht zijn genomen en die hbo-studenten in de buurt van een meervoudige beroepskwalificatie kunnen brengen³. In het wo echter zal de huidige situatie van een veelheid van relatief smalle studierichtingen (een 'bamboebos') zich in dit scenario voorlopig wel bestendigen. De verhoopte sanering van studierichtingen zal, zoals dat ook in de afgelopen jaren het geval is geweest, niet gemakkelijk van de grond komen. 'Wetenschappelijke' en 'baanzekerheids'argumenten zullen daarvoor ook in de toekomst de nodige barrières blijven opwerpen.

Op het vlak van de functionalisering van bevoegdheden - het vijfde ontwikkelingsprincipe - zal er in dit scenario weinig veranderen. Het hbo staat er ook wat dat betreft beter voor. Het machtsbereik van de professie is er beperkter dan in het wo en in dat opzicht lijkt de bestuursvorm al in ruimere mate gefunctionaliseerd. In het wo echter blijft de professie als vanouds 'scheidrecht in eigen wedstrijd'. Doordat in dit op strikte wetenschapsbeoefening gerichte scenario de traditionele professie het uiteindelijk zal winnen, zal er aan een functionalisering van bevoegdheden zeker geen behoefte bestaan; het machtsbereik van de resulterende, door de professie bemenste organen zal dus niet worden ingeperkt. Wat dat voor het onderwijs in het wo en met name de intensivering daarvan - het vierde ontwikkelingsprincipe - betekent, laat zich raden: het zwaartepunt zal bij wetenschap, wetenschapsontwikkeling en eigen onderzoek blijven liggen, waardoor het onderwijs voor menig een vooral nevenactiviteit zal blijven. Voor de legitimiteit en respectabiliteit van het wetenschappelijk onderwijs is dat desastreus. Het beeld dat het onderwijs in

3] Hoger Onderwijs in de Toekomst (HOT). Notitie met betrekking tot de toekomstige onderwijsprogrammering Hogeschool Holland; HACO, Diemen, 27 mei 1994, blz. 8.

het hbo serieuzer wordt genomen, zal erdoor worden versterkt en zal het wo in de publieke opinie verder op achterstand plaatsen. Ook voor de legitimiteit van de beheers- en bestuursorganisatie is dat geen goede ontwikkeling. Ondanks de regelmatig uitgesproken behoefte aan profilering van instellingen, zal dit 'bestuur vanaf de werkvloer' juist voor deprofilering zorgen. De evaluaties en visitaties zullen immers studierichtingsgewijs plaatsvinden, waardoor de behoefte om niet uit de boot te vallen niet zal verminderen. Te vrezzen valt bovendien dat ook de bedrijfsvoering onder de zeggenschap van de professie suboptimaal zal blijven.

6.3 Het scenario van het geïntegreerd hoger onderwijs

Een decennium eerder dan het tijdstip waarop de boven beschreven optie van het binaire stelsel populair werd, reageerde de Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs (COHO, ook wel de Commissie-De Moor genoemd) geheel anders op de omstandigheden waarin het hoger onderwijs door de massificatie van de instroom was komen te verkeren. De commissie plaatste het onderscheid wo-hbo in een breder historisch en sociologisch kader en concludeerde dat de categoriale indeling van wo en hbo haar langste tijd had gehad. Ze stevende af op een stelsel van hoger onderwijs dat het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs moest integreren. Als belangrijk argument voor een dergelijke beleidslijn werd de ontwikkeling van de arbeidsmarkt aangeropen:

'Een categoriaal stelsel van hoger onderwijs past (...) niet goed meer bij de huidige arbeidsmarkt. De kwalificaties die hier gevraagd worden zijn zo gedifferentieerd en kennen zoveel vloeiende overgangen dat zij niet langer corresponderen met twee soorten van hoger onderwijs, die ieder op zich zelf weinig differentiatie kennen'⁴.

Deze gedachtengang uitte zich in de belangrijkste aanbevelingen die de commissie doet, de aanbevelingen 4 en 5:

'4. De beide, nu gescheiden sectoren van het reguliere voltijdse wetenschappelijk onderwijs en van het reguliere voltijdse hoger beroepsonderwijs zullen tot een geïntegreerd stelsel moeten worden omgebouwd, met de volgende kenmerken:

- alle hogere opleidingen volgen op zes jaar voortgezet onderwijs,
- er is een eerste en een tweede fase van hoger onderwijs,
- de cursusduur voor hogere opleidingen van de eerste fase is maximaal vier jaar, en waar mogelijk drie jaar. Deze opleidingen dienen, waar mogelijk, afgeronde opleidingen te zijn,
- er is een gelijknamig diploma verbonden aan alle opleidingen in de eerste fase met een cursusduur van vier jaar, ondanks een differentiatie in deze opleidingen naar doel en niveau,
- er zijn gespecialiseerde opleidingen voor onderzoekers en voor een aantal beroepen in een tweede fase,
- de inschrijvingsduur is voor alle opleidingen in beginsel gelijk aan de cursusduur,
- na een ingangselectie wordt het hoger onderwijs als regel ingericht volgens het expeditiemodel,
- het onderscheid tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs als afzonderlijke sectoren verdwijnt. Er is wel onderscheid tussen instellingen die in de tweede fase (ook) onderzoekersopleidingen verzorgen (universiteiten) en instellingen die dat niet doen (academies).

5. De commissie beveelt aan het begrip 'integratie van het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs' de volgende inhoud te geven:

4] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs (COHO), *Eenheid en verscheidenheid van hoger onderwijs*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

- er is bestuurlijke integratie op het niveau van de landelijke overheid, en daarnaast zowel de mogelijkheid van
- bestuurlijke integratie op het niveau van de instellingen, eventueel met
- integratie van de huidige wo- en hbo-programma's in nieuwe programma's, als de mogelijkheid
- van elkaar naar doel en niveau overlappende programma's in de verschillende instellingen.'

De COHO opende bovendien de mogelijkheid om naast de gebruikelijke opleidingen ook een 'algemeen hogere opleiding' te gaan verzorgen. Het betrof dan 'opleidingen die gericht zijn op de ontwikkeling van algemene intellectuele en andere vaardigheden, met een breed vakkenpakket waaruit de student een keuze kan maken'⁵. Ze was overigens niet de eerste die een dergelijke beleidslijn propageerde. Al in 1949 - dus lang voordat de discussie over de verhouding van wo en hbo kon losbranden - was de Commissie-Reinink met het voorstel gekomen om twee baccalaureaatsopleidingen naast elkaar te plaatsen: een korte natuurwetenschappelijke vakopleiding die het equivalent van een BSc zou kunnen opleveren, en een korte algemeen vormende opleiding (een BA), die vooral voor toekomstige journalisten, leraren en maatschappelijk werkers interessant zou zijn⁶.

Het scenario van het geïntegreerd hoger onderwijs staat op onderdelen aanmerkelijk dichter bij de principes die in hoofdstuk 5 werden geformuleerd dan het scenario van het binaire stelsel. In de ene integrale organisatie van het hoger onderwijs kan in de visie van de COHO een maximum aan differentiatie van richting en niveau plaatsvinden. Daarmee erkent de commissie dat het hoger onderwijs binnen een complex geheel van doelstellingen moet opereren en dat differentiatie en fasering bij uitstek de instrumenten zijn om niet alles tegelijk te willen of te moeten doen. Beroepsoriëntatie en algemene vorming zouden, afhankelijk van de behoefte en kwaliteiten van de instromende studenten, op maat kunnen worden aangereikt. De categoriale en institutionele scheiding van wo en hbo was daarvoor niet nodig. De commissie dacht bovendien aan een duidelijk onderscheid tussen een eerste en een tweede fase binnen het nieuw te vormen stelsel van geïntegreerd hoger onderwijs. De eerste fase zou dan vier jaar (of indien mogelijk drie jaar) moeten duren en in de tweede fase zou de specialisatie tot wetenschappelijk onderzoeker of tot specifieke beroepsbeoefenaar moeten plaatsvinden. Juist door de aanwezigheid van de tweede fase zou er ruimte ontstaan om de eerste fase minder studierichting-specifiek en meer 'convergent' op te bouwen. Ook op dat punt spoort het standpunt van de commissie met de uitgangspunten die hiervoor werden beschreven. Men leze:

'Er zal rekening moeten worden gehouden met het ontstaan van *brede*, dat wil zeggen niet op specifieke beroepen of wetenschapsgebieden gerichte onderwijsprogramma's. Dit kan consequenties hebben voor de organisatie van het huidige universitaire onderwijs, die uitsluitend gebaseerd is op een patroon van sterk gespecialiseerde opleidingen.'⁷

Het is begrijpelijk dat de commissie zich over de beide andere hier genoemde ontwikkelingsprincipes slechts zijdelings heeft uitgelaten. Zo kort na de invoering van de WUB wilde de commissie zich niet aan aspecten van de bestuursstructuur - het vijfde ontwikkelingsprincipe - wagen. Wel maakt de commissie duidelijk dat de WUB niet in alle opzichten tot heldere bevoegdhedenverdeling leidt. Ze pleit voor zoveel mogelijk ruimte voor de instellingen zelf om uitgaande van de wettelijk opgelegde randvoorwaarden 'naar bevind

5] Ibid., blz. 71; zie ook COHO, *Algemene Hogere Opleidingen*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975.

6] Zie hoofdstuk 2.

7] COHO, *Eenheid en verscheidenheid van hoger onderwijs*, op. cit., blz. 151.

van zaken veranderingen aan te brengen'⁸. Het vierde principe van intensivering en herwaardering van onderwijs krijgt evenmin veel aandacht. Ook dat is begrijpelijk, wanneer men bedenkt dat aan het einde van de jaren zeventig en aan het begin van de jaren tachtig veel minder sprake was van een overwaardering van onderzoek ten opzichte van onderwijs. In menige studierichting moest immers het onderzoek nog van de grond komen.

Toch is het niet vreemd dat de integratie van wo en hbo volgens de door de commissie geschetste lijnen nooit werkelijkheid is geworden. Niet dat de commissie de mogelijkheden van een niet-categoriaal hoger onderwijs in een zo sterk categoriaal georiënteerd onderwijs- en cultuurstelsel zou hebben overschat; op vele plaatsen in het rapport maakt de commissie duidelijk dat een en ander een forse cultuuromslag zou vergen. Het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs opereert immers in een context die fundamenteel verschilt van die van bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar vanaf het eerste begin van de onderwijscyclus het niet-categoriale element overheerst. Omdat het Nederlandse stelsel wel categoriaal is opgezet, zouden legio aanpassingen nodig zijn, ook buiten het stelsel van hoger onderwijs. De aanpassingen die in het voortgezet onderwijs zouden moeten worden overwogen in het geval een dergelijk geïntegreerd stelsel van hoger onderwijs zou worden ingevoerd, zijn niet mis. Zou havo (de minst moeilijke variant van voortgezet onderwijs) kunnen blijven volstaan met een vijfjarige cursusduur? De commissie gaat ervan uit dat dit niet het geval kan zijn en pleit logischerwijs voor een geïntegreerd voortgezet onderwijs. Hoe zouden bovendien de verschillende niveaus van studie in één en dezelfde onderwijsinstelling vorm gegeven moeten worden? In de Verenigde Staten is door de instellingswijze selectie op intellectuele kwaliteiten en door de prijsstelling van het collegegeld geleidelijk een zekere homogenisering van de instroom per instelling gegroeid. Hoe lang zou het duren voordat de enorme variatie van vermogens en interesses van studenten zich ook bij ons in betrekkelijk homogene groepen zou hebben verdeeld, zodat daarop een onderwijsorganisatie kan worden geënt? Hoe groot is de kans dat gewaardeerde - en met name ook op de arbeidsmarkt gewaardeerde - hogere beroepsopleidingen in een geïntegreerd hoger onderwijs aan beroepsspecificiteit zouden inboeten? Andersom: zou ook de voorbereiding op zelfstandige wetenschapsbeoefening in zo'n geïntegreerd stelsel uiteindelijk niet toch gevaar lopen? En zijn er garanties dat tussen de uiteinden van het brede spectrum iets als academische vorming uiteindelijk niet toch wordt weggedrukt? Hoezeer de commissie ook beklemtoont dat juist een geïntegreerd stelsel een maximum biedt aan differentiatiemogelijkheden, telkens blijkt weer dat maar weinigen bereid zijn de bestaande categoriale differentiaties daarvoor in de waagschaal te stellen.

De commissie was zich er terdege van bewust dat haar voorstellen de lange termijn betroffen. Pas in de jaren negentig, zo stelde zij, zouden ze gerealiseerd kunnen zijn. In de tussentijd zou stap voor stap de weg naar het einddoel moeten worden ingeslagen⁹. Maar dat er ook nu op die weg nog geen stap is gezet, laat zien hoezeer de culturele context waarbinnen het Nederlandse hoger onderwijs geplaatst moet worden, zich tegen zo'n horizontaal stelsel verzet. Daardoor zijn ook veel van de andere voorstellen van de commissie niet in behandeling genomen.

Overigens moet men zich ook in de horizontaliteit van het Amerikaanse stelsel niet vergissen: in het *state-funded* systeem van Californië bestaan vier niveaus van tertiair onderwijs, waarbij het hoogste niveau (de *University of California*) een in intellectueel opzicht tamelijk homogene, hoog gekwalificeerde groep selecteert die een aan de wetenschap gerelateerde academische vorming krijgt, vergelijkbaar met hetgeen er aan de Nederlandse universiteit gebeurt of zou moeten gebeuren. Aan deze universiteiten zijn

8] *Ibid.*, blz. 153.

9] *Ibid.*, blz. 21.

graduate schools van verschillende richtingen verbonden, zowel in wetenschappelijke als in professionele zin. Het tweede niveau (het *State University system*) heeft een lagere selectiedrempel en biedt programma's die het midden houden tussen het Nederlandse wo en hbo. Ook deze universiteiten kennen *graduate schools* die specifieke *master*-opleidingen verzorgen. Het derde niveau (de *State Colleges*) selecteert nog ruimer, heeft geen *graduate*-afdeling en kent overwegend programma's die het midden houden tussen ons hbo en mbo; het laagste niveau (de *Community Colleges*) heeft overwegend kortdurende programma's, waarbij weliswaar ook *credits* gehaald kunnen worden voor hogere opleidingen, maar die feitelijk te vergelijken zijn met mbo-programma's. Met name op dit niveau is het aanbod voor wederkerend onderwijs relatief groot. Overigens moet hierbij worden bedacht dat - anders dan in Nederland - in Californië ook privaat-gefinancierde instellingen van hoger onderwijs bestaan.

Horizontaliteit en het verzet tegen categoriale indelingen zijn niet de enige redenen waarom het COHO-scenario geen werkelijkheid is geworden. Belangrijker is nog dat de commissie geen poging heeft gedaan om de notie van academische vorming nader te omschrijven en niet heeft gedifferentieerd tussen verschillende niveaus van beroepsopleidingen (hogere beroepsopleidingen en academische beroepsopleidingen) en de verschillende niveaus van algemene vorming waarop zij aansluiten (voortgezet onderwijs en academisch onderwijs). Het is precies op dit punt dat het scenario van geïntegreerd hoger onderwijs van de in het vorige hoofdstuk geschetste principes (met name het eerste en het tweede principe) afwijkt. Terecht maakt de commissie de opmerking dat beroepsopleidingen in een kennisintensieve samenleving in steeds ruimere mate afhankelijk worden van de wisselwerking met theoretische en toegepast-wetenschappelijke kennis: 'Zonder een vrij langdurige algemene scholing wordt het moeilijker binnen het gekozen beroepsveld ontwikkelingen bij te houden of zich voor een nieuw beroepsveld om te scholen' ¹⁰. Ook merkt de commissie terecht op dat, andersom 'de universitaire opleidingen, voorzover zij niet uitdrukkelijk op de werkzaamheid van onderzoeker voorbereiden, een sterkere nadruk moeten gaan leggen op de toepassing van wetenschappelijke kennis voor praktische vraagstukken, en op het verwerven van de bekwaamheid tot wetenschappelijk handelen in de praktijk. Zij zullen bij een grotere praktijk- en probleemgerichtheid dikwijls een sterker multi-, en zo mogelijk interdisciplinair accent moeten krijgen' ¹¹. De commissie heeft ongetwijfeld gelijk als het gaat om de wenselijkheid van zowel een ruimere algemene vorming ten behoeve van hogere beroepsopleidingen, als een meer praktische oriëntatie van het wetenschappelijk onderwijs. Ook haar nauwelijks verholen suggestie dat de universiteiten met hun identiteit schermen, maar er intussen in de praktijk van afwijken, is niet van realiteit ontbloeit ¹². Maar op dit punt aangekomen had de commissie ook een andere richting kunnen uitgaan. Ze had kunnen proberen aan te geven wat nog het belang van de eigen identiteit van wo en hbo zou kunnen zijn, gegeven haar correcte analyse van de groeiende wisselwerking tussen algemene vorming en beroepsopleiding. Omdat ze daaraan geen uitwerking heeft gegeven, is het geen wonder dat velen de implementatie van een dergelijk geïntegreerd stelsel uiteindelijk als een 'dreiging' en soms zelfs als een regelrecht gevaar zijn gaan beschouwen. Vanuit de universitaire wereld gezien is dat begrijpelijk, omdat het uitzicht op een volwaardige tweede fase van universitair onderwijs onder druk van de bezuinigingen nog even twijfelachtig is als in de jaren tachtig. En hoewel binnen het hbo de integratie van wo en hbo altijd als nastrevenswaardig

[10] Ibid., blz. 24.

[11] Ibid.

[12] 'De commissie meent dat de zorg voor het eigen karakter een goede zaak is als deze leidt tot een differentiatie van programma's. Nadelig acht zij echter deze zorg als zij er op gericht zou zijn de wenselijkheid van een scheiding tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs te verdedigen, en te verhinderen dat, op korte termijn, binnen beide sectoren nieuwe typen programma's tot ontwikkeling worden gebracht, zoals de algemene hogere opleidingen. De zorg voor de 'identiteit' wordt dan behoudzucht.' (Ibid., blz. 99).

is beschouwd, begint ook daar het tij te keren. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de ten opzichte van het wo sterk verbeterde arbeidsmarktpositie van hbo-afgestudeerden.

Kortom, het scenario van het geïntegreerde hoger onderwijs biedt aanmerkelijk meer aanknopingspunten dan het scenario van het binaire stelsel voor een toekomstig stelsel van hoger onderwijs. De raad is echter van mening dat om vornoemde redenen een derde scenario de voorkeur verdient.

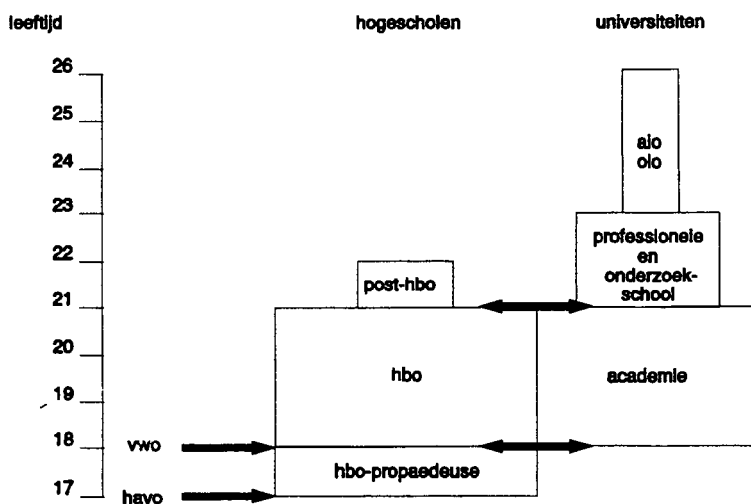
6.4 Het WRR-scenario

6.4.1 Algemeen

Het meest onderscheidende kenmerk van het derde en in de ogen van de raad te prefereren scenario ligt in de genuanceerde opvatting over de verhouding tussen algemene vorming en beroepsoriëntatie op tertiair niveau. Noch de caesuur tussen wetenschappelijke opleiding en hogere beroepsopleiding (binair stelsel), noch de integratie van beide (geïntegreerd hoger onderwijs), biedt een werkbaar uitgangspunt voor het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs. Ook ervaringen elders in Europa hebben geen eenvormig positief beeld opgeleverd van de pogingen om tot integratie van hogere beroepsopleidingen en universitaire opleidingen te komen. Het Duitse experiment van de *Gesamthochschulen* wordt in het algemeen als een mislukking beschouwd.

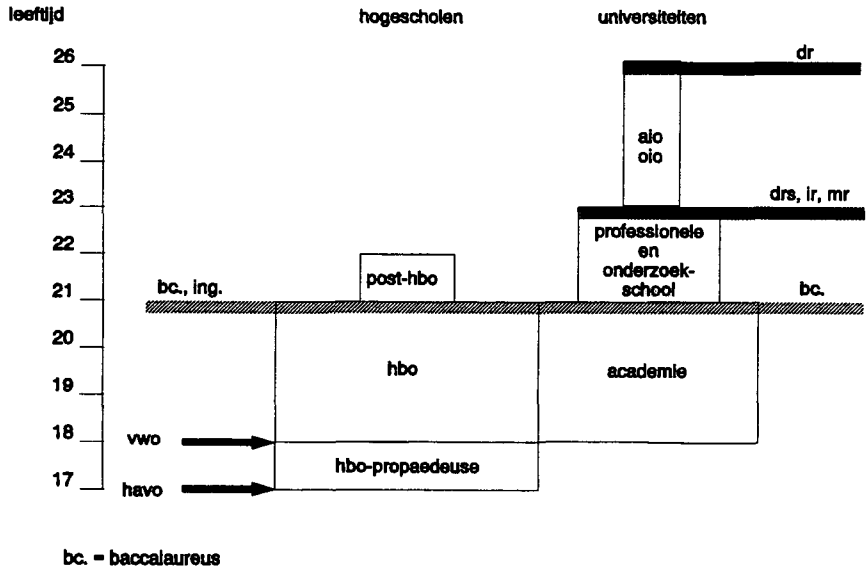
Om de samenhang tussen de verschillende onderdelen van dit derde scenario goed uit de verf te laten komen, volgt hier eerst zonder nader commentaar het totaalbeeld van het door dit scenario naar voren geschoven stelsel van hoger onderwijs. Daarna worden de verschillende onderdelen van het model van een nadere invulling voorzien.

Figuur 6.1 Een nieuw stelsel van hoger onderwijs



Bron: WRR.

Figuur 6.2 Titels in het nieuwe stelsel van hoger onderwijs



Bron: WRR.

6.4.2 Differentiatie en fasering als randvoorwaarden voor kwaliteit

In dit scenario wordt een maximum aan institutionele differentiatie en fasering van hoger-onderwijsdoelstellingen nagestreefd. De differentiatie heeft eerst en vooral betrekking op het onderscheid tussen opleidingen die in de wisselwerking van theorie en praktijk een algemeen vormend of theoretisch accent leggen versus opleidingen met een beroepsgeoriënteerd accent. Dit betekent dat onderscheiden wordt tussen academisch onderwijs (de eerste fase wo, of wellicht beter het academisch onderwijs of ao) enerzijds en hoger beroepsonderwijs anderzijds. Het academisch onderwijs biedt een algemeen vormend vervolg op het eindniveau van het voortgezet onderwijs; het hoger beroepsonderwijs biedt een beroepsgeoriënteerd vervolg op het desbetreffende eindniveau, zoals dat ook nu reeds het geval is.

Het ligt in de rede te veronderstellen dat slechts een beperkt deel van de abiturienten van het voortgezet onderwijs zowel de belangstelling als het vermogen heeft om het reeds bereikte niveau van algemene vorming op een hoger intellectueel plan te brengen. Voor de meesten zal gelden dat een meer gecombineerde oriëntatie op vorming en beroepsmatig functioneren (professionele vorming) in enig domein van de samenleving het meest gerede opleidingsvervolg vormt. In de praktijk geldt dit al voor havo-abiturienten. Maar ook voor een deel van de vwo-abiturienten is dit het geval. Ook nu gaat immers een fors deel van hen, ruim een kwart, rechtstreeks naar het hbo. Als het profiel van het academisch onderwijs nog nadrukkelijker eisen gaat stellen aan abstractievermogen, theoretisch vernuft en wetenschappelijke reflectie en zich bovendien wat verder weg beweegt van concrete beroepsopleidingen, zal het aandeel vwo-abiturienten dat zich een dergelijk uitstel van beroepsvoorbereiding wil of kan permitteren misschien nog wel enigszins teruglopen.

De keuze voor het academisch onderwijs is voorbehouden aan vwo-abiturienten en wordt gemaakt na zes jaar algemeen vormend onderwijs. De keuze voor het hoger beroepsonderwijs staat in principe open voor abiturienten van vwo

en havo. Mbo-afgestudeerden kunnen alleen op basis van selectie tot het hbo worden toegelaten. Het mbo is immers in deze conceptie een eindopleiding, net als alle beroepsopleidingen. Voor havo-abituriënten biedt het hbo een vierjarige cursus; het zou, gezien de langere cursusduur van het vwo redelijk zijn om na te gaan of vwo-abituriënten in het tweede jaar van het hbo zouden kunnen instromen. Dit zou in ieder geval moeten gelden voor diegenen die na de propaedeuse in het academisch onderwijs voor het hbo kiezen dan wel daarvoor worden verwezen. Wellicht zou hun zelfs het recht op toetreding in het tweede jaar van het hbo moeten worden verleend.

Het hoger beroepsonderwijs kent in dit scenario dus twee ingangen, één vanuit het havo (en eventueel op basis van selectie ook het mbo) en één vanuit het vwo en de propaedeuse van het wo. De eerste ingang dient, beter dan thans het geval is, aan te sluiten op het havo-eindniveau; de tweede ingang is er voor de daartoe geselecteerde vwo-abituriënten en degenen die in of naar aanleiding van de propaedeuse van het academisch onderwijs naar het hbo zijn verwezen.

De hogeschool

In dit scenario verandert er niet veel aan de veelvormigheid van het hbo. Daar is ook weinig reden toe, omdat juist binnen het hbo de koppeling van het theoretisch onderwijs aan de praktijk ervoor zorgt dat de veelvormigheid van de beroepenwereld op de voet kan worden gevolgd. De hogeschool biedt een hogere beroepsopleiding, uitgaande van het algemene vormingsniveau dat met het eindexamen havo is bereikt. De wisselwerking van theorie en praktijk staat daarbij voorop. Aan de veranderingen op de arbeidsmarkt en de daaruit blijvende behoefte aan flexibiliteit en mobiliteit kan, wellicht beter nog dan thans het geval is, worden voldaan door een meer toegespitste of convergente opbouw van de curricula. Daardoor zouden studenten voor meerdere beroepsdomeinen tegelijk kunnen worden opgeleid, zodat in een latere fase van de loopbaan een eventuele overstap gemakkelijker en met een geringere tijdsinvestering kan worden gerealiseerd. Een dergelijke curriculumopbouw komt tot uiting in een doorbreking van te smalle en te specifieke propaedeuses. In plaats daarvan zou een beperkt aantal instroomprofielen of propaedeuses met daarna een opbouw van het curriculum in hoofdvakken (*majors*) en bijvakken (*minors*) voor grotere flexibiliteit kunnen zorgen. De propaedeuse kan dan selectief, oriënterend en verwijzend zijn. In het algemeen geldt dat de studieduur gelijk is aan de curriculumduur en aan de studiefinancieringsduur.

De hogeschool kent in het tweede jaar van het curriculum een instroomvoorziening voor geselecteerde vwo-abituriënten en voor wo-studenten die na hun propaedeuse de overstap naar het hbo maken. Andersom kan het hbo studenten die het propaedeutisch examen van het hbo hebben gehaald verwijzen naar het academisch onderwijs (zie hieronder). Ook kunnen hbo-gediplomeerden, bijvoorbeeld op basis van enkele jaren praktijkervaring, solliciteren naar posities in het academisch beroepsonderwijs (de professionele school, zie hieronder). De hbo-opleiding wordt door de student afgesloten met dezelfde graad als thans het geval is: *baccalaureus* of *ing.* (te beschouwen als het equivalent van het internationaal gebruikelijke *bachelor's*).

De academie

In dit scenario vormt de academie de eerste fase van het universitaire onderwijs. Binnen het huidige wo vindt in dit scenario een fasering plaats van een eerste fase van academisch onderwijs en een tweede fase van professioneel of academisch beroepsonderwijs enerzijds (abo) en wetenschappelijk onderwijs (wo) anderzijds. Kenmerkend voor alle opleidingen van de tweede fase is dat ze een gedegen vorming op academisch niveau vooronderstellen.

Het academisch onderwijs concentreert zich op de eerstgenoemde doelstelling van universitair onderwijs, namelijk het aankweken van een academisch denk- en werkniveau. Het biedt studenten de mogelijkheid om zich te bekwaamen in de aard en geschiedenis van de wetenschappelijke vraagstelling, de wetenschappelijke methode, de toepassingsmogelijkheden van wetenschappelijke kennis, de plaats van wetenschappelijke kennis in de samenleving, alsmede de vaardigheden te verwerven die nodig zijn om deze kennis optimaal nuttig te maken voor eigen ontwikkeling en voor de samenleving als geheel. In deze fase van het wo is het onderwijs toegespitst of convergent ingericht. Dit betekent dat de academie kan volstaan met een beperkt aantal propaedeuses of instroomprofielen, aan de hand waarvan de geschiktheid voor een bepaald hoofdvak kan worden getoetst. In diezelfde propaedeuse moet bovendien worden getoetst of de student de geschiktheid heeft om zijn intellectuele niveau in algemene zin op te schroeven. Indien dat niet het geval is, dan ligt een directe verwijzing naar het hoger beroepsonderwijs meer in de rede. Om selectie en verwijzing serieus te laten plaatsvinden is een mate van onderwijsintensiteit nodig, waarbij de thans geldende gemiddelde student-staf ratio voor het universitaire onderwijs (20:1) optimaal moet worden benut. Dat betekent dat met name voor de studentrijke opleidingen en curricula moet worden nagedacht over kleinschaliger vormen van onderwijs. Alleen dan kunnen docenten de studenten op maat bedienen en verantwoord selecteren en verwijzen.

Na de selectieve en verwijzende propaedeuse kent de academie geen studierichtingen in de thans geldende betekenis van het woord, maar een beperkt aantal richtlijnen voor de inrichting van de studie. Zulke richtlijnen kunnen eruit bestaan dat de helft van de cursuslast besteed moet worden aan een nader te kiezen hoofdvak, waarbij het bij voorkeur moet gaan om basisdisciplines, zoals bijvoorbeeld chemie, biologie, letteren, geschiedenis, psychologie, economie of sociologie/antropologie; een kwart van de cursuslast zou juist buiten de sfeer van het hoofdvak moet worden ingevuld en nog eens een kwart met het leren van specifieke vaardigheden, zoals de volledige beheersing van tenminste één moderne taal anders dan het Nederlands, leiderschapskwaliteiten, presentatie, schrijfvaardigheid enzovoort. Academies kunnen zich van elkaar onderscheiden wat betreft de aanwezigheid van basisdisciplines, de aanduiding van hoofdvakken en de regelingen met betrekking tot de invulling van het totale studiepakket. Ook kunnen specifieke hoofdvakken of *majors* worden aangeboden met het oog op vervolgstudies in de tweede fase, die heel specifieke vooropleidingseisen stellen, zoals pakketten die voorbereiden op een medische studie, een rechtenstudie of een technologiestudie.

De academie wordt afgesloten met een diploma dat in het internationale verkeer het equivalent is van het *bachelor's*-diploma. Gegeven het convergente karakter van het academische onderwijs en gegeven het feit dat de aldus verkregen academische opleiding nog met een concrete beroepsopleiding kan worden afgesloten, is een cursusduur van drie jaar hiervoor het meest aangewezen. Daarbij zou overigens moeten gelden dat cursusduur gelijk is aan studieduur, aan studiefinancieringsduur en aan bekostigingsduur. Het selectieve voortraject van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, alsmede de selectieve propaedeuse op basis van een intensieve onderwijsaanpak bieden daartoe ook de mogelijkheid.

Het academisch diploma garandeert dat de gediplomeerde zich vanuit een academisch startniveau op een bepaald beroep of beroepsdomein kan gaan voorbereiden. De academische titel die eraan verbonden wordt kan zijn *baccalaureus*, *can.* of *ac.*, naast het internationaal bekende *bachelor*, eventueel gespecificeerd in *BA* of *BSc*. De beroepsvoorbereiding kan op twee verschillende manieren plaatsvinden: in de praktijk en door het volgen van een daartoe geschikte opleiding. Een gedeelte van de gediplomeerden zal toegang krijgen tot stageposities en *trainee*-plaatsen in het beroeps- en bedrijfsleven en

zal op die manier een loopbaan kunnen opbouwen waarin het verworven academisch niveau niet alleen tot gelding kan komen, maar zich bovendien meer dan in de academie mogelijk was aan een bepaald beroepsdomein kan hechten. In toenemende mate ontwikkelt het bedrijfsleven momenteel de mogelijkheid om academisch geschoolden via stages en *trainee*-posities de specifieke kennis en ervaring te laten opdoen die voor het functioneren in de desbetreffende organisaties nodig is. Daarbij is de specialistische domeinkennis die in de academische opleiding is verworven weliswaar belangrijk, maar dat belang wordt veelal overschaduwd door het belang dat gehecht wordt aan typisch academische vaardigheden met betrekking tot leiderschaps- en managementkwaliteiten, presentatie en zorgvuldigheid. Een ander gedeelte van de afgestudeerden zal, mits daarvoor geselecteerd, toegang krijgen tot de tweede fase van het hoger onderwijs. Van hen zal een klein gedeelte zich in de onderzoeksschool verder bekwamen in wetenschap en wetenschappelijk onderzoek; een ander deel zal zich, eveneens op basis van selectie, in de verschillende varianten van de professionele school bekwamen in de richting van traditionele en moderne professies waarvoor een academische vooropleiding vereist is. Tenslotte zal een deel van de gediplomeerden toelating verzoeken tot het laatste jaar van een verwante richting in het hbo, om aldus in een versneld traject voor een hoger beroep te worden opgeleid. Van het aantal afgestudeerden van de academie dat toegelaten zal worden tot de tweede fase geeft de raad slechts een grove indicatie. Hij gaat er van uit dat ongeveer de helft van de totale jaarlijkse *instroom* in de academies - direct of na verloop van tijd - naar de scholen in de tweede fase zal gaan.

De onderzoeksschool

De onderzoeksschool vormt onderdeel van de tweede fase van universitair onderwijs en richt zich op de voorbereiding op wetenschap en wetenschappelijk onderzoek (de derde doelstelling van het wo, zoals genoemd in par. 5.2). De onderzoeksschool selecteert academisch gediplomeerden aan de hand van de aard en richting van de door hen genoten academische vooropleiding. In de onderzoeksschool vindt ook het wetenschappelijk onderzoek van de universiteit plaats. De onderzoeksschool leidt in eerste instantie op tot het doctoraal diploma (drs), in internationaal perspectief het equivalent van een *master's* graad (*MA* of *MSc*). Na afronding van de eerste fase met het academisch diploma, kan voor deze doctoraalopleiding met een cursusduur van doorgaans twee jaar worden volstaan. Een deel van deze doctorandi kan vervolgens worden geselecteerd als junior-onderzoeker en rondt dan onder begeleiding van senior-onderzoekers in een periode van drie à vier jaar een dissertatie af die het recht geeft de doctorstitel te voeren. Deze 'derde fase' hoort eigenlijk niet meer bij het hoger onderwijs in strikte zin, maar vormt de *trainee*-fase die doorgaans in dienstverband bij de betrokken instelling wordt doorlopen ¹³.

De onderzoeksschool bestaat slechts aan een universitaire instelling van hoger onderwijs. Ze behartigt met name de derde doelstelling van het universitaire onderwijs, namelijk het voorbereiden op de zelfstandige beoefening der wetenschap. Dit is de fase van het hoger onderwijs waarin, in het vocabulaire van de huidige discussie, 'de wetenschap met een grote W' wordt gedoceerd en beoefend. Hier is ook de koppeling van onderwijs en onderzoek essentieel.

De onderzoeksschool kent twee 'uitgangen'. De eerste is die van het doctoraal diploma. Studenten behalen dit diploma op basis van enerzijds het gebruikelijke cursuswerk, waarover tentamens en examens moeten worden afgelegd, en anderzijds een zwaar aangezette doctoraalscriptie. De kwaliteit van deze

[3] Op die manier zou de huidige aio-fase opgaan in een selectieve *graduate*-fase tot het doctoraal en een nog selectievere *post-graduate* fase na het doctoraal.

scriptie en eventueel de mogelijkheid om deze tot een dissertatie uit te werken zijn belangrijke factoren bij een eventuele selectie voor junior-onderzoeker. In die laatste hoedanigheid heeft betrokkene in beginsel een aanstelling bij de universiteit in kwestie en werkt zij of hij onder begeleiding aan de voltooiing van haar of zijn dissertatie. Indien de *graduate student* niet voor een dergelijke post wordt geselecteerd of geselecteerd wil worden, volgt uitstroom naar de arbeidsmarkt.

De onderzoekschool zal in belangrijke mate aansluiten bij de ontwikkeling zoals die recentelijk door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de KNAW in gang is gezet. Alleen universiteiten hebben een onderzoekschool en meerdere universiteiten kunnen in één onderzoekschool samenwerken. De onderzoekschool van een universiteit kent in veel gevallen verschillende secties; elk van die secties moet eens in de vijf jaar door een onafhankelijke, liefst internationale instantie worden geaccrediteerd.

De professionele school

De professionele school richt zich primair op het realiseren van de tweede doelstelling van het wo (zie par. 5.2), namelijk de voorbereiding en training van doctoraal of *graduate* studenten op specifieke beroepsmatige functievervulling in een complexe, kennisintensieve samenleving. Dit betekent dat de verschillende opleidingen zowel een relatie met de funderende wetenschappelijke disciplines moeten onderhouden, als met het desbetreffende maatschappelijke veld. Het kwaliteitscriterium voor de opleidingen ligt dan ook in de bijdrage die de afgestudeerden leveren aan de doelstellingen van de professionele sector waarin zij komen te werken.

De professionele school is een beroepsopleiding die volgt op de academische opleiding; het gaat hier dan ook om academisch beroepsopleiding. Dat betekent dat een professionele school in beginsel aan een instelling van universitaire onderwijs is verbonden, zij het dat samenwerking met vakgroepen van diverse gespecialiseerde hogescholen voor de hand ligt.

De toegang tot de professionele school is niet vrij, evenmin als die tot de onderzoekschool. Een diploma van de eerste fase is daartoe voorwaarde, zij het geen voldoende voorwaarde. Overigens zouden bij bijzondere geschiktheid ook afgestudeerden van verwante hbo-opleidingen tot de professionele school kunnen worden toegelaten; zulks uiteraard na selectie door de desbetreffende school.

Studenten, in dit geval tweede fase studenten, worden geselecteerd op basis van onder meer hun in de eerste fase bereikte resultaten. Ongetwijfeld zal daarbij ook naar het hoofdvak worden gekeken, zodat bijvoorbeeld een pakket met pedagogiek of Engels als hoofdvak via een vervolgopleiding van twee jaar in het leraarschap in die taal kan worden omgezet. Tegelijkertijd zullen naast objectieve prestaties ook andere selectiecriteria een rol mogen spelen.

In de professionele school varieert de opleidingsduur per opleiding. In enkele gevallen kan een intensieve opleiding van anderhalf jaar voldoende zijn om een professioneel doctoraal te behalen; in andere gevallen is een cursusduur van twee jaar te voorzien (bijv. een praktische juridische opleiding, afgesloten met een mr-titel) terwijl de medicijnen- of technologie-opleidingen gemakkelijk drie jaar kunnen beslaan (afgesloten met respectievelijk een arts-diploma en een ir-diploma). Uiteraard zal in de eerste fase (het academisch onderwijs) al veel voorwerk voor de desbetreffende studierichtingen verricht moeten zijn. Overigens geldt hier hetzelfde als bij de onderzoekschool: verdere specialisatie dan het professioneel doctoraal, mr-, arts- of ir-niveau geschiedt in dienstverband bij, dan wel in nauw contact met de professionele school.

6.4.3 Onderwijskundige invulling

In zowel academie als hogeschool wordt in dit scenario veel werk gemaakt van de onderwijskundige begeleiding van instromende studenten. Op die manier wordt ook de eerste fase van de universiteit eerst en vooral een onderwijs-aangelegenheid. Een degelijke begeleiding staat in functie van de wettelijke opdracht tot oriëntatie, selectie en verwijzing in de propaedeutische fase. Vanwege de over het algemeen vrijere programmering van onderwijs aan de academie, is het daar in het bijzonder van belang dat erop wordt toegezien dat docenten en studenten frequent en persoonlijk contact met elkaar kunnen hebben. Dit vergt dat het leeuwedeel van het onderwijs in kleine groepen wordt gegeven en dat de cursussen die door studenten worden gevolgd lang genoeg zijn, bijvoorbeeld een trimester of semester, om zowel studenten als docenten de kans te geven elkaar voldoende te leren kennen. Bijsturing en remediëring gaan dan tot de serieuze mogelijkheden behoren. Kortdurende massamodules met steeds wisselende docenten en studenten bieden in dit opzicht een slechte vormingscontext. Met name in de academie zal men eraan moeten wennen dat één en dezelfde cursus op hetzelfde moment door verschillende docenten wordt gegeven, weliswaar gebaseerd op hetzelfde onderwijsmateriaal en dezelfde eindtermen, maar toch met een van docent tot docent verschillende inkleuring. Massacolleges hoeven daarbij niet uitgesloten te worden, maar zij houden hun functionaliteit alleen zolang ze zeldzaam zijn.

Een belangrijk deel van de onderwijscapaciteit waarover academie en hogeschool beschikken wordt in de propaedeutische ingezet. Daar wordt de toon gezet voor het verdere vervolg van de studie en worden de noodzakelijke studievaardigheden aangereikt. Veel aandacht wordt geschonken aan de overdracht van specifiek academische vaardigheden, zoals het schrijven, presenteren en bediscussieren van papers. Bovendien wordt er de specifieke richtingskeuze voorbereid en wellicht ook een overstap van wo naar hbo. Dit alles kan alleen dan verantwoord gebeuren als bovenop de begeleiding die in reguliere cursussen wordt gegeven, een *tutor*-systeem wordt ingevoerd waarin steeds één docent een kleine jaarclub van studenten gedurende het gehele jaar begeleidt. Ook in de jaren na de propaedeutische brengen studenten en docenten een belangrijk deel van de werkweek met elkaar door. Dat kan via hoorcolleges, werkgroepen, opdrachtbesprekingen, paper- en scriptiebesprekingen. Studenten brengen tijdens een voltijdse studie tenminste 15 tot 20 uur per week in enig regulier onderwijsverband met elkaar door; de resterende tijd is er voor het kennismaken van de stof, voor het uitvoeren van opdrachten en het schrijven van papers. Ook voor docenten geldt normaal gesproken hetzelfde. Binnen de onderwijsperioden waarin zij onderwijs verzorgen staan ze bij voorkeur geheel en al ter beschikking van het onderwijs; buiten de onderwijsperioden wijden zij zich aan het onderzoek, dan wel aan de afwerking van het gegeven en de voorbereiding van het te geven onderwijs. Tentamens worden over het algemeen slechts éénmaal afgenomen en gelden als absolvent; indien nodig en zinvol kan aan de student op het einde van een cursusjaar de gelegenheid worden geboden om in de vorm van een examen achterstallig of onvoldoende werk in te halen.

In de tweede fase gaat het over het algemeen om kleinere groepen studenten, waardoor het gevaar van anonimiteit aanmerkelijk minder groot is. Dit betekent dat een groter beroep op de zelfwerkzaamheid van de tweede fase student kan worden gedaan. Niettemin zal de vermindering van het aantal klassikale contacturen moeten worden gecompenseerd door een meer persoonlijke begeleidingsvorm, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van de thesis of doctoraalscriptie.

6.4.4 Bestuurlijke invulling: over scholen, vakgroepen en diensten

De interne bestuurlijke organisatie van universiteit en hogeschool is in dit scenario geënt op de gedachte van de functionalisering van bevoegdheden. Met name zijn het de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op curriculair of inhoudelijk-bestuurlijk vlak, de verantwoordelijkheden op professioneel vlak en de verantwoordelijkheden op beheers- en bedrijfsmatig vlak die van elkaar worden onderscheiden. Scholen, vakgroepen en diensten zijn bijgevolg de belangrijkste organisatie-eenheden van een instelling van hoger onderwijs.

In de voorgaande schets van schooltypen binnen het hoger onderwijs is eigenlijk alleen aandacht gegeven aan wat de curriculum- of programma-organisatie kan worden genoemd. Dat is niet vreemd, want de curriculum- of programma-organisatie (de school) vormt nu eenmaal het hart van elke onderwijsinstelling. Hogeschool, academie, onderzoekschool en professionele school zijn als schooltypen 'lege' organisaties. Het is hun hoofdtaak opleidingen en onderzoekprogramma's in te richten en de kwaliteit daarvan te garanderen. Zij bestaan om die taak te kunnen vervullen uit niets anders dan een competent opleidingsbestuur, een soort algemene opleidingscommissie die zicht heeft op de plaats en het belang van de opleidingen en programma's die in de verschillende schooltypen worden aangeboden. In de samenstelling van zo'n opleidingsbestuur dient dan ook de typische positie van de desbetreffende school tot uiting te komen. Zo zullen professionele school en hogeschool een groot deel van hun bestuursleden recruterend uit het maatschappelijk veld, terwijl de onderzoekschool zich bij de recrutering van bestuursleden vooral op professioneel-wetenschappelijke collegae zal richten en de academie een mixture van beide te zien zal geven. Op deze wijze kan de differentiatie en fasering van doelstellingen ook in de samenstelling van de verschillende curriculum- en programma-organisaties tot uiting komen. De samenstelling van deze besturen is overigens een verantwoordelijkheid van het College van Bestuur.

Het wetenschappelijk en/of onderwijzend personeel is in vakgroepen georganiseerd. In principe staan deze vakgroepen los van de curriculum-organisatie, ook al zullen vakgroepleden in voorkomende gevallen een rol in zulke organisaties spelen. De vakgroepen zelf zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs dat zij verzorgen en/of het onderzoek dat zij verrichten. Zij behartigen daarnaast de belangen van het vakgebied in het algemeen en trachten in curriculum of onderzoeksprogramma een adequate positie te verwerven voor vakgebied en personeel. Tenslotte behartigen zij de belangen van hun leden in onderwijs en onderzoek. De professie is in het College van Bestuur vertegenwoordigd door de Rector (Magnificus).

Voorzover het niet direct aan de werkzaamheden van de vakgroepen is gekoppeld, is het niet-wetenschappelijk personeel in diensten georganiseerd en ressorteert rechtstreeks onder de Directeur van de instelling, tevens lid van het College van Bestuur. Het gaat hier om taken met betrekking tot de administratie van financiën, personeel, studenten, onderwijs, onderzoek, alsmede om taken in de sfeer van huisvesting, onderhoud en logistiek.

In dit scenario is het meest interessant - en ook het meest afwijkend ten opzichte van de bestaande situatie - de verhouding tussen enerzijds curriculum- of programma-organisatie en anderzijds de vakgroepen. Anders dan thans gebruikelijk is, ligt het primaat van de opleidingen bij de scholen, niet bij de vakgroepen. De scholen vragen de vakgroepen offerte te doen voor nader aangeduide cursussen die in het curriculum een plaats hebben. Op een dergelijk verzoek dan wel op eigen initiatief formuleren vakgroepen de inhoud van de desbetreffende cursus of het desbetreffende onderwijsonderdeel.

Daarbij geeft de vakgroep aan welk materiaal zal worden gebruikt, welke docenten zullen worden ingezet en wat hun kwalificaties zijn en welke student-staf ratio de vakgroep bij de verzorging van het onderwijs denkt te hanteren. Indien de school de cursus accepteert, wordt de vakgroep voor het desbetreffende onderwijsonderdeel schadeloos gesteld. Het ligt daarbij in de rede dat school en vakgroep voor zowel onderwijs- als onderzoekonderdelen langer lopende overeenkomsten afsluiten. Het is aan de school om de geleverde onderwijs- of onderzoekkwaliteit te beoordelen en eventueel terzake maatregelen te treffen.

Als de trits van scholen, vakgroepen en diensten de vaste kern van de interne organisatie van de instellingen van hoger onderwijs uitmaakt, dan zou het aan de instellingen zelf overgelaten moeten worden om rond die kern de bestuurlijke structuur verder aan te kleden. Duidelijk is wel dat de universitaire radendemocratie in zo'n gefunctionaliseerde opzet niet past. Eerder ligt het voor de hand een driehoofdig College van Bestuur aan te wijzen als top van de organisatie, bestaande uit een president vanuit het belang van de curriculum- en programma-organisatie, een rector (magnificus) vanuit het belang van de professie en een directeur vanuit het belang van het bedrijf. Dit College zou verantwoording verschuldigd moeten zijn aan een College van Toezicht. Voor wat de onderscheiden functies betreft kunnen de gebruikelijke vormen van medezeggenschap worden geïntroduceerd.

6.4.5 Financieel-organisatorische invulling

Vraagstukken van bekostiging zijn in tweeërlei opzicht belangrijk. In de eerste plaats is er de vraag naar de bekostigingsverantwoordelijkheid, in hoeverre draagt de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van het hoger onderwijs in zijn verschillende geledingen (hogeschool, academie, professionele school, onderzoekschool)? Los hiervan speelt de vraag hoe de bekostiging zo kan worden ingericht dat de bekostiger daarmee een stabiel kader schept voor de bestuurders van instellingen om zinvolle planning en beleid mogelijk te maken (opbouw curriculumaanbod, personeelsbeleid, enz.).

Bekostigingsverantwoordelijkheid

Om de eerste vraag te beantwoorden dient onderscheid gemaakt te worden tussen initieel hoger onderwijs en post-initieel onderwijs. Het initiële hoger onderwijs bestaat uit de opleidingen aan hogeschool en academie. Over de bekostiging van het hoger onderwijs in zijn geheel mag er dan intussen heel wat discussie zijn, over de bekostiging van dit initiële hoger onderwijs kan geen misverstand bestaan. Net als het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs betreft het hier een overheidstaak. Die bekostiging betreft zowel de instellingen als de student (studiefinanciering) en strekt zich uit tot de cursusduur van een opleiding. Voor vwo-gediplomeerden is die cursusduur in dit scenario drie jaar, ongeacht het type initieel hoger onderwijs dat ze volgen; indien dit een hogeschool is, stromen zij daar immers in het tweede jaar in. Voor havo-gediplomeerden is die cursusduur vier jaar. Overigens is studiefinanciering geen onverkort recht, maar gekoppeld aan jaarlijkse voortgangseisen.

Tot het post-initiële hoger onderwijs behoren de professionele opleidingen en de onderzoekersopleiding. Het betreft hier zowel de tweejarige opleiding tot het doctoraal (of master's), als de over het algemeen driejarige opleiding tot het doctoraat. Voor de onderzoekschool geldt dat de bekostiging tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid behoort. Het is immers de maatschappij als geheel die gebaat is bij de ontwikkeling van wetenschap in een kennisintensieve samenleving; via de algemene bekostiging wordt dit onder-

streept. Overigens zal de bekostiging van de promovendi doorgaans via de instellingen zelf verlopen.

Ten aanzien van de professionele school geldt geen vanzelfsprekende algemene overheidsverantwoordelijkheid voor de bekostiging. Hier laat zich een breder bekostigingsspectrum denken. De financiële middelen van de professionele school kunnen komen van:

- ministeries, bijvoorbeeld het ministerie van OC&W voor de lerarenopleidingen; het ministerie van VWS voor de medisch-verzorgende opleidingen; het ministerie van LNV voor specifieke agrarische en natuurbeheeropleidingen; het ministerie van Financiën voor wat betreft specifieke opleidingen op het terrein van belastingen en overheidsfinanciën, enzovoort. De bekostiging door deze ministeries van studieplaatsen in de professionele school is afhankelijk van en behoeft steeds de legitimering van een aanmerkelijk maatschappelijk belang. Het spreekt voor zich dat dit belang verder tot uiting komt in de limitering die de desbetreffende ministeries aan het aantal te bekostigen studieplaatsen stellen;
- het bedrijfsleven, bijvoorbeeld wat betreft specifieke opleidingen in de private sector zoals *accountancy*, het bankwezen, enzovoort, zulks eventueel in combinatie met
- bijdragen van de cursisten zelf. Er mag immers verwacht worden dat de baten van een hogere professionele opleiding in het algemeen ook ten goede komen aan de arbeidsmarktpositie en het carrièreperspectief van de individuele onderwijsdeelnemer.

Bijna alle professionele scholen verrichten tevens onderzoek. Aangezien het bedrijfsleven te zeer op de korte termijn is gericht om continuïteit te kunnen garanderen, zal er voor dit onderzoek gedeeltelijk, en gespecificeerd naar opleidingstype, een bekostiging van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen nodig zijn. Het gaat dan om een basissubsidie gekoppeld aan opleidingsplaatsen.

Bekostigingskader

De tweede vraag betreft de wijze van de bekostiging. Het huidige bekostigingsmodel dat bij de verdeling van de eerste geldstroom (de rechtstreekse middelen van het departement naar de instellingen) wordt gehanteerd, is aanmerkelijk minder ingewikkeld dan zijn voorgangers¹⁴. Het gaat hier om het HOBEEK voor de universiteiten en het 'onderwijsvraagmodel' voor de hogescholen. Het bevat drie componenten: een onderwijsdeel, een onderzoekdeel en een 'verwevenheidscomponent', waarvan de laatste twee alleen betrekking hebben op de universiteiten. De verwevenheidscomponent, die uitdrukt dat in tegenstelling tot het hbo in het wo de opleiding is verweven met een onderzoeksomgeving, hoeft in de voorstellen van de raad niet meer apart in die vorm gehandhaafd te blijven, althans niet voor wat betreft de academie. De raad stelt daarentegen voor dat de overheid met alle instellingen capaciteitsafspraken maakt en daarop de bekostiging baseert¹⁵. Hogescholen en academies volgen daarbij hetzelfde regime. Bij de onderzoekscholen moet er naast de onderwijskosten ook rekening worden gehouden met onderzoekcapaciteit en de middelen voor levensonderhoud ten behoeve van de geselecteerde studenten. Hieronder worden de voorgestelde bekostigingsprincipes kort beschreven.

14] Vgl. bijvoorbeeld C.A. Hazeu and P.A. Lourens, 'Changing patterns in the funding of university education and research: the case of the Netherlands'; in: *The funding of higher education. International perspectives*; door P.G. Altbach and D.B. Johnstone (red.), New York/London, Garland Publishing, 1993, blz. 189-206.

15] Deze capaciteitsbekostiging is te vergelijken met de bekostigingswijze van het hbo-kunstonderwijs, een uitzondering op het algemene hbo-bekostigingsmodel.

1. Met iedere instelling wordt een meerjarenafpraak gemaakt over de totale capaciteit aan eerste fase studenten (dus niet over de jaarlijkse instroom). Bij de start van dit stelsel kan de huidige capaciteit per instelling als uitgangspunt dienen. Het maken van een meerjarenafpraak - bijvoorbeeld over een termijn van een vier jaar - is zeer wel mogelijk omdat de cohorten van vwo en havo, alsmede recente ervaringscijfers over de doorstroming naar het hoger onderwijs, bekend zijn. Als het in praktijk voorkomt dat een instelling minder studenten opneemt dan de afgesproken capaciteit, bijvoorbeeld indien de geprognosticeerde totale studenteninstroom is overschat leidt dit tot een naar rato kleiner budget voor de betreffende instelling.
2. Bij de omzetting van de per instelling op te nemen studentenaantallen naar een bekostigingsbedrag (budget) wordt beperkt rekening gehouden met de aanwezigheid van kostenverschillen in onderwijsaanbod. Die kostenverschillen worden in de praktijk met name veroorzaakt door verschillen in materiële kosten. Hier wordt uitdrukkelijk niet uitgegaan van verschillen in groepsgrootte en onderwijsintensiteit in verschillende richtingen. Het onvermijdelijke materiële kostenverschil tussen verschillend onderwijsaanbod kan relatief eenvoudig worden opgelost door de huidige systematiek van twee prijzen voor zowel personele, als materiële kosten aan te houden: een prijs voor studenten in alfa- en gamma-richtingen, en een iets hogere prijs voor bèta-, technische, medische en landbouwrichtingen.
3. De overheidsmiddelen worden als lump sum ter beschikking van de instellingen gesteld. Het curriculumbestuur van een academie of hogeschool beslist over de allocatie van de middelen ten behoeve van het onderwijsaanbod.

Het voordeel van dit voorstel is dat instellingen steeds gedurende een aantal jaren een vast meerjarenperspectief wordt geboden. Dit betekent dat ze ruimte krijgen voor een evenwichtige stafopbouw en een zinnig personeelsbeleid. De fixering van de middelen op een gedurende enige tijd vaste onderwijscapaciteit brengt bovendien met zich mee dat instellingen zich de energie en kosten kunnen besparen om jaarlijks nieuwe studenten te werven. Dat die fixering is gekoppeld aan een *totale* opnamecapaciteit in de eerste fase, en niet aan de jaarlijkse instroom, heeft bovendien tot gevolg dat de selecterende en verwijzende functie van het eerste jaar beter tot zijn recht kan komen. Onder het huidige bekostigingsregime worden instellingen daar niet sterk toe geprikkeld.

Bekostigingsprincipes voor de onderzoeksschool

Voor de bekostiging van de onderzoeksschool nieuwe stijl geldt ten dele een vergelijkbaar regime als voor de eerste fase bekostiging:

1. per instelling worden meerjarenafspraken gemaakt over het aantal studieplaatsen, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen de opnamecapaciteit in de doctoraalfase en die in de doctoraatfase. Per saldo zal een minderheid van de doctorandi doorgaan naar het doctoraat, maar die doorstroming zal per opleiding, en daarmee ook per instelling kunnen verschillen;
2. ook hier geldt weer de differentiatie in duurdere en goedkopere richtingen;
3. het bekostigingsbedrag per instelling met een onderzoeksschool is een lump sum. Het curriculumbestuur van de onderzoeksschool beslist over de allocatie.

Anders dan in de eerste fase ligt de bekostigings sleutel hier veel hoger, omdat daarin mede de onderzoekcomponent van de eerste geldstroom wordt meegenomen. Verder bevat de 'prijs' ook een component om de geselecteerden tot deze tweede fase in kosten van levensonderhoud tegemoet te komen, hetzij in de vorm van een beurs (in ieder geval in de doctoraalfase, maar eventueel ook in de doctoraatfase), hetzij in de vorm van een aanstelling als junior-onderzoeker in de doctoraatfase. Eerder is aangegeven dat het reguliere studie-

financieringssysteem beperkt blijft tot eerste fase studenten. Consequentie van dit voorstel is dat de overheid een gedeelte van de huidige studiefinancieringsmiddelen zou moeten overboeken naar de eerste geldstroom, omdat de bekostiging van levensonderhoud van de studenten die geselecteerd zijn voor een vervolgopleiding tot doctorandus aan een onderzoekschool via die geldstroom loopt.

Naast de eerste geldstroom zal de tweede, door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) beheerde geldstroom een belangrijke bron van inkomsten zijn voor onderzoek aan de onderzoekscholen. Verder laat zich een beperkte derde geldstroom van externe opdrachtgevers denken ten behoeve van onderzoek dat tevens past in de wetenschappelijke missie van een onderzoekschool, bijvoorbeeld de opdracht van de farmaceutische industrie voor een fundamenteel onderzoek aan de medische sector van een onderzoekschool. Het ligt echter in de lijn der verwachtingen dat de huidige derde geldstroom voor het grootste deel zal toevloeien naar de professionele scholen.

Bekostigingsprincipes voor de professionele school

Hiervoor is aangegeven dat professionele scholen een breed bekostigingsspectrum kennen dat bestaat uit de directe belanghebbenden: ministeries, bedrijfsleven en ook cursisten zelf. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kan voor een basisfinanciering zorgen. Omdat dit post-initiële traject buiten het reguliere studiefinancieringsregime valt, geldt ten aanzien van de bekostiging dat die in beginsel tevens rekening moet houden met de kosten van levensonderhoud van de student op een studieplaats aan een professionele opleiding. Het laat zich hierbij zeer wel denken dat de overheid bedrijfsleven en/of cursisten tegemoet komt om de opkomst van professionele opleidingen te stimuleren, zeker in die gevallen waarin die opleidingen één of twee jaar duren. In beginsel zijn daarvoor diverse fiscale faciliteiten denkbaar: aftrekpost, bijtelling, negatieve inkomstenbelasting, subsidie, vouchers, enzovoort. De raad spreekt op dit punt geen voorkeur uit; de vormgeving van zo'n faciliteit beschouwt hij als een onderdeel van het algemene inkomens- en fiscaal beleid van de overheid.

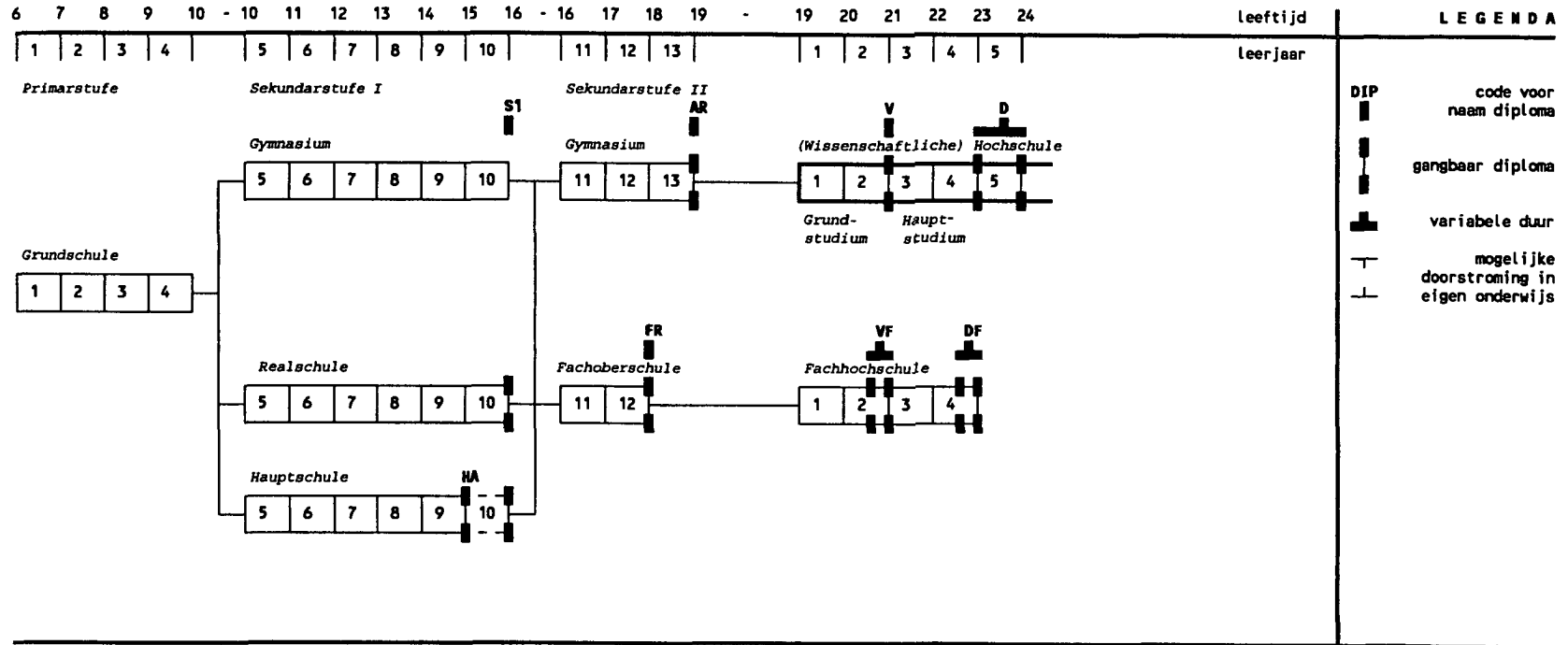
6.5 Tot besluit

In het voorgaande is een eerste beeld geschetst van de consequenties die behartiging van de in hoofdstuk 5 genoemde ontwikkelingsprincipes zou hebben voor de inrichting van het hoger onderwijs. Fasering en differentiatie van doelstellingen, accentuering van academische respectievelijk professionele vorming, een convergente opbouw van curricula, intensivering van het onderwijs en functionalisering van de bevoegdhedenstructuur vormen aldus de ingrediënten die het huidige stelsel naar een houdbaar stelsel moeten omvormen. In dit hoofdstuk zijn bovendien de contouren geschetst van een bekostigingsstelsel dat niet zelf een element vormt in de destabilisering van het stelsel. Op al deze punten ligt er een verantwoordelijkheid bij de overheid om een ontwikkeling in de geschetste richting tenminste mogelijk te maken. Daarbij hoort zeker ook de flexibilisering en decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Het is vervolgens aan de instellingen zelf om zo'n ontwikkeling in gang te zetten en de vele problemen op te lossen die een dergelijke gang naar een houdbaar stelsel onvermijdelijk oplevert.

Bijlage bij hoofdstuk 6

Schema's van het stelsel van hoger onderwijs in een aantal landen

BONDSREPUBLIEK DUITSLAND



HA Hauptschulabschluss
 S1 Sekundarabschluss I
 FR Fachhochschulreife

ook: Mittlere Reife; niveau ongeveer MAVO-4-D kan na aanvullende eisen ook worden behaald aan andere vormen van middelbaar beroepsonderwijs of na 12 jaar gymnasium
 toegang tot alle studierichtingen aan universiteit
 alleen toegang tot aansluitende studierichtingen aan universiteit

AR Allgemeine Hochschulreife (Abitur)
 Fachgebundene Hochschulreife (berufliches Gymnasium)

Wissenschaftliche Hochschule:
 V Zwischenprüfung
 Diplomvorprüfung

D Diplom
 Magister Artium
 (erste) Staatsprüfung

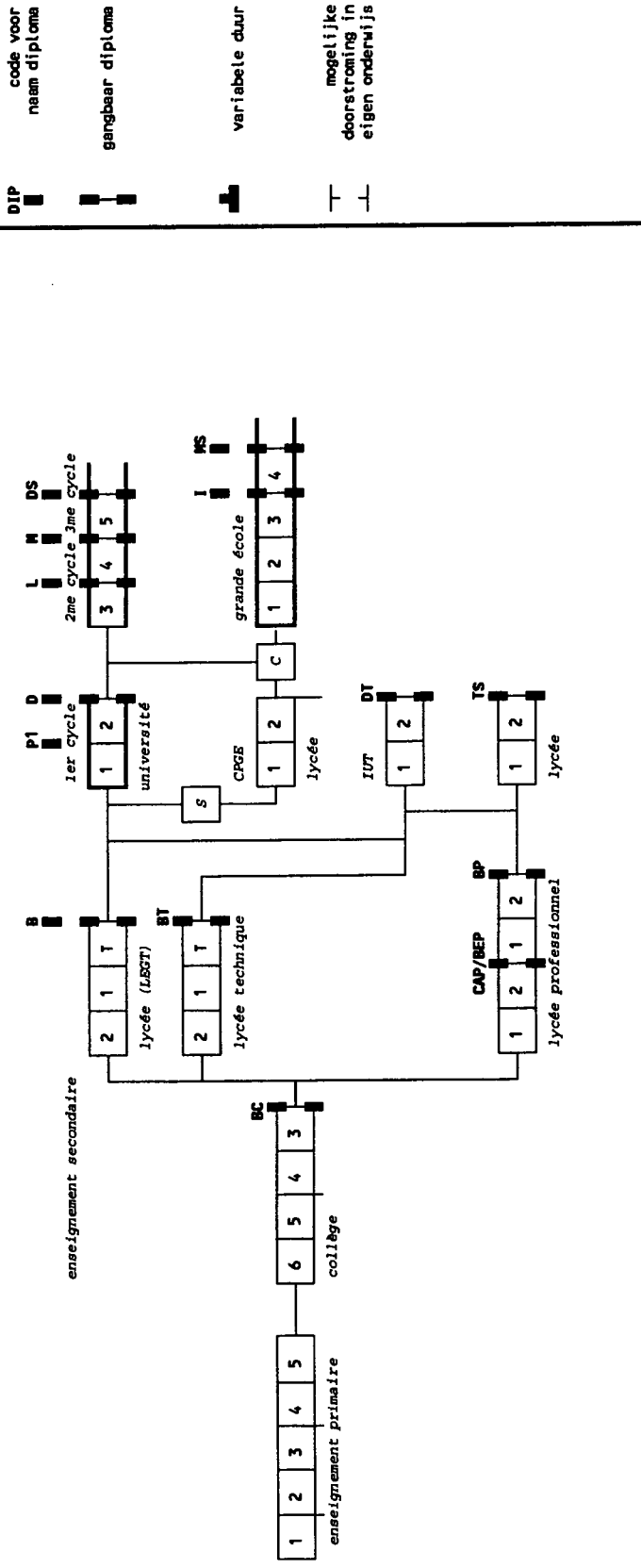
Fachhochschule:
 VF Vorprüfung
 DF Diplom (FH)

wetenschappelijk onderwijs:
 na Grundstudium van meestal 4 semesters; niet in alle studierichtingen (dan geen formele scheiding tussen Grund- en Hauptstudium)
 nominale studieduur (Regelstudienzeit, kan per Land verschillen) 8-10 semesters (geneeskunde ten minste 12 semesters)

hoger beroepsonderwijs:
 na Grundstudium van meestal 3-4 semesters
 nominale studieduur (Regelstudienzeit, kan per Land verschillen) 6-8 semesters; bij 6 semesters volgt meestal nog een Prüfungssemester en een Praxissemester (bij 8 semesters al inbegrepen)

N.B. Het schema geldt alleen voor de westelijke bondslanden. Voor de oostelijke landen (voormalige D.D.R.) per geval bij de Nuffic navragen.

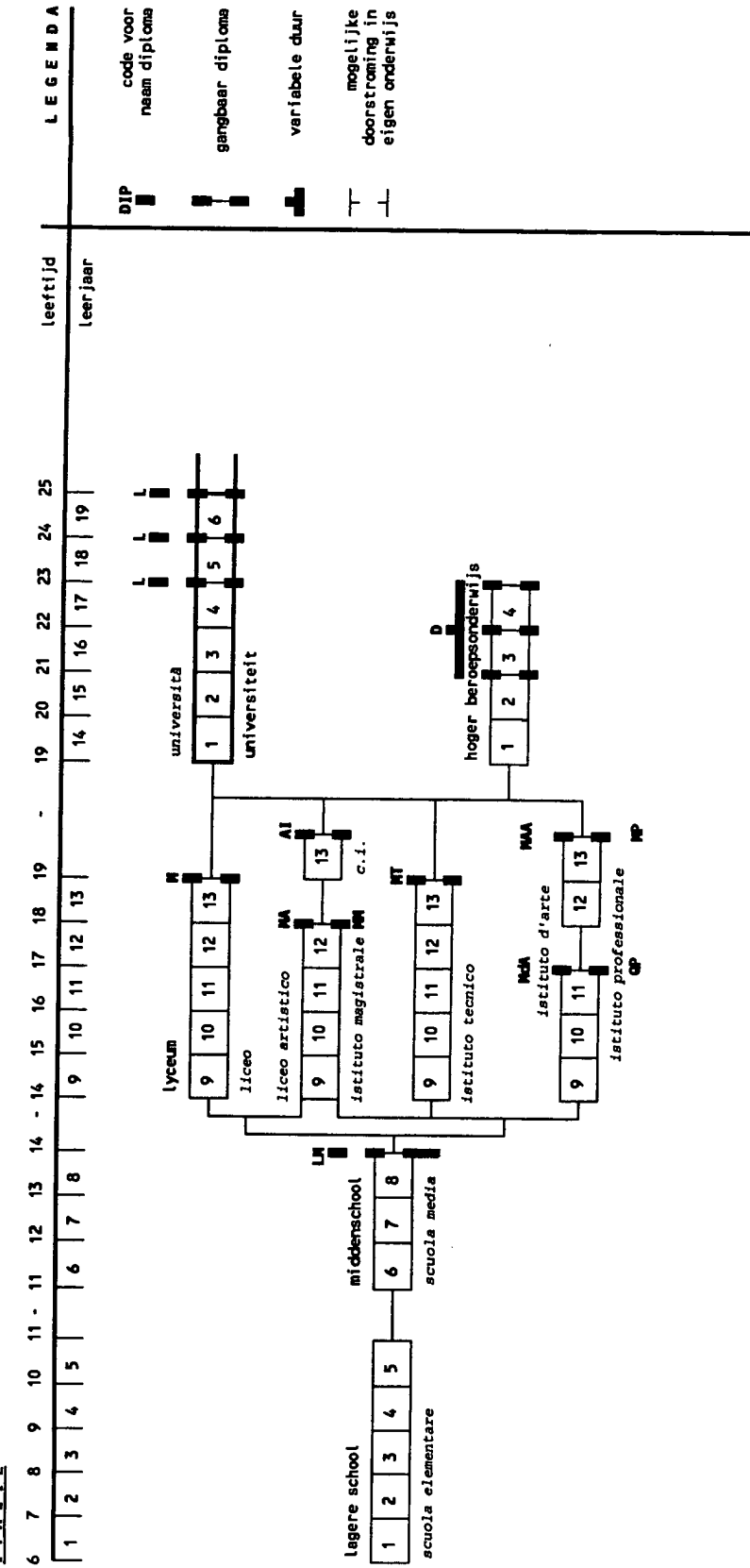
Bron: Waardering Buitenlandse Getuigschriften; Nuffic, 1991.



BC brevet des collèges (BC) (sinds 1981, daarvoor BEPC)
LEGT lycée d'enseignement général et technique:
B diplôme de bachelier de l'enseignement du second degré, séries A-E
BT diplôme de bachelier technicien (BTn), séries F-H
S sélection sur dossier / concours
CPGE classes préparatoires aux grandes écoles:
C 1 mathématiques supérieures (math-sup), 2 mathématiques spéciales (math-spé) (grand concours)
CAP certificat d'aptitude professionnelle (CAP)
BEP brevet d'enseignement professionnel (BEP)
BP diplôme de bachelier professionnel (BP)

P1 première année du premier cycle des études médicales + concours
D diplôme d'études universitaires générales (DEUG)
L diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques (DEUST)
L licence
M maîtrise
DS diplôme d'études approfondies (DEA)
DESS diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS)
I diplôme de magistère (diplôme accrédité)
MS diplôme d'ingénieur (grande école)
IUT institut universitaire de technologie (IUT)
DT diplôme universitaire de technologie (DUT)
TS brevet de technicien supérieur (BTS) (lycée)

Bron: Waardering Buitenlandse Getuigschriften; Nuffic, 1991.



DIP code voor naam diploma

L langbaar diploma

— variabele duur

— mogelijke doorstroming in eigen onderwijs

universiteit:
 getuigschrift van laurea, 4-6 jaar
 hoger beroepsdiploma:
 getuigschrift (van/in)
 - school voor bijzondere doelen, 2-3 jaar
 - lichamelijke opvoeding, 3 jaar
 - academie voor schone kunsten, 4 jaar
 - hoger instituut voor de kunstnijverheid, 4 jaar
 - universitair diploma, 2 jaar

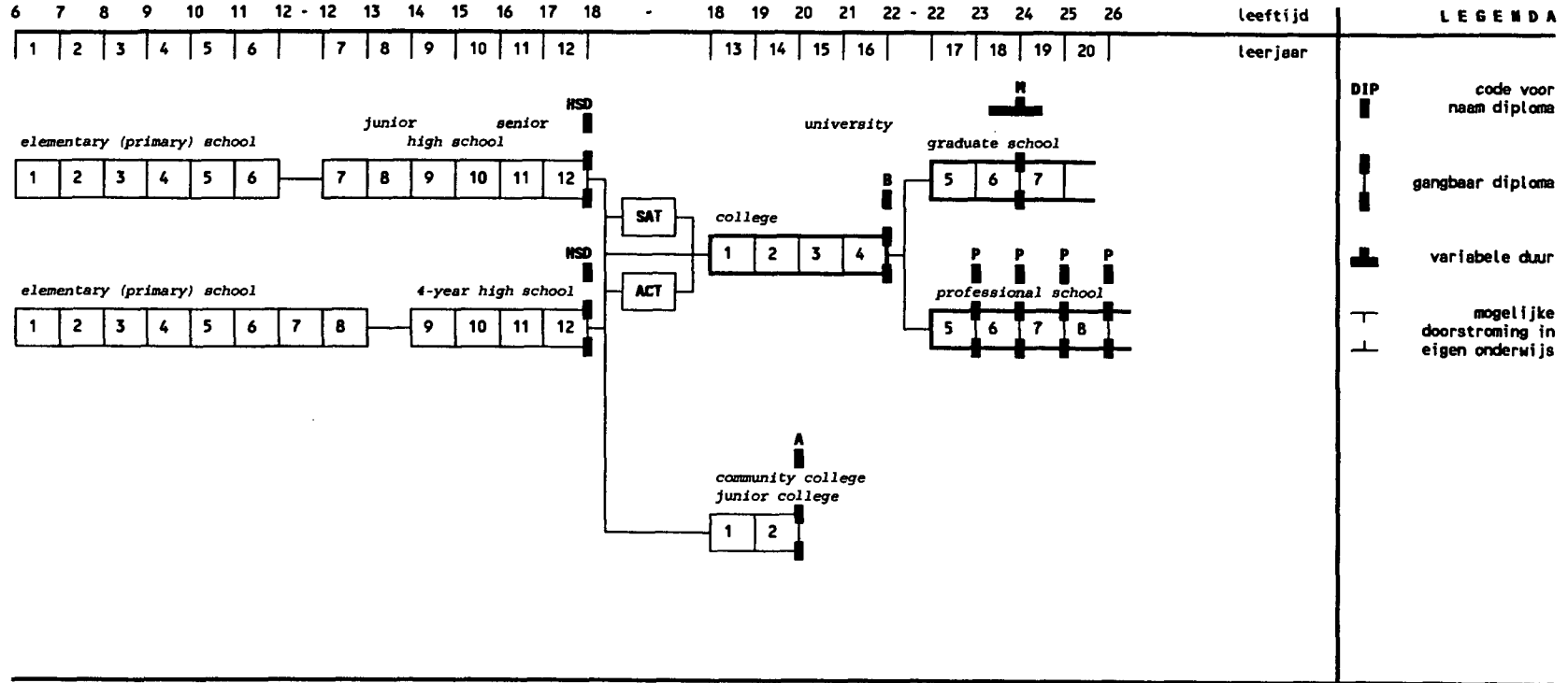
Université:
 L Diploma di Laurea
 D Diploma
 - di Scuola Diretta a Fini Speciali
 - di Educazione Fisica
 - di Licenza di Accademia di Belle Arti
 - di Istituto Superiore per le Industrie Artistiche
 - Universitario

Getuigschrift (van)
 - de middenschool
 - beroepbekwaamheid
 - meester in de kunst
 maturiteitsdiploma
 - , technisch
 - , beroeps-
 - , kunstzinnig
 - , onderwijskundig
 - in toegepaste kunst
 op universiteit voorbereidend jaar
 verklaring van geschiktheid

Diploma di
 LN - Licenza Media
 GP - Qualifica Professionale
 MA - Maestro d'Arte
 M - Maturit 
 - Technica
 - Professionale
 MA - Artistica
 - Magistrale
 MA - d'Arte Applicata
 c.i. corso integrativo
 AI - Attestato di Idoneit 

Bron: Waardering Buitenlandse Getuigschriften; Nuffic, 1991.

VERENIGDE STATEN



HSD High School Diploma	diploma (bovenbouw) algemene middelbare school, of (deel)staatsexamen high school	Academic degree of	(algemene) academische graad
GED General Educational Development Test (high school equivalency examination)		A Associate of Arts (A.A.) Associate of Science (A.S.)	2 jaar undergraduate, vaak aan junior/community college
SAT Scholastic Aptitude Test	geschiktheidstoets voor toelating tot hoger onderwijs	B Bachelor of Arts (B.A.) Bachelor of Science (B.S.)	2 jaar undergraduate aan college/university
ACT American College Testing Program	idem	M Master of Arts (M.A.) Master of Science (M.S.) (Arts duidt meestal op alfa-/gammarichting, Science op beta-/gammarichting)	1½-2½ jaar aan graduate school
		P Professional degree of - Juris Doctor (J.D.) - Doctor of Medicine (M.D.) - Doctor of Veterinary Medicine (D.V.M.) - Doctor of Dental Surgery (D.D.S.) - Doctor of Pharmacy (D.Pharm.)	beroepstitel/-graad van jurist, 3 jaar arts, 4 jaar dierenarts, 4 jaar tandarts, 4 jaar apotheker, 4 jaar

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftientig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel I: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Uitgeverij, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880.

'Vorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes; een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Alloctonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): *The Future of Industrial Relations in Europe*; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): *Debating institutions and Cities*; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): *Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992* (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: *Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature* (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: *Het Duitse Cultuurbeleid in Europa* (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: *Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd* (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stoll/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: *Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst* (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: *Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning* (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: *Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie* (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: *Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming* (1991)

T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)

T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

Vijfde raadsperiode:

V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)

V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)

V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)

V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)

Overige publikaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht