

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 72

**Documenten en verslag van de Hoger Onderwijs
expert-conferentie van 8 en 9 oktober 1992**

Den Haag, januari 1993

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 2974 0

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),
Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

INHOUDSOPGAVE

HET NEDERLANDS STELSEL VAN HOGER ONDERWIJS IN 2000

prof.dr. H.P.M. Adriaansens, dr. A.D. Wolff-Albers

1.	INLEIDING	11
2.	ACTUELE KWESTIES EN BARRIÈRES	14
2.1	De verhouding tussen eerste en tweede fase van het hoger onderwijs	14
2.2	De verhouding tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs	18
2.3	De verhouding tussen onderwijs en onderzoek	21
2.4	Het vraagstuk van selectie, studie-rendement en studieduurverkorting	23
2.5	Het vraagstuk van het maatschappelijk en cultureel rendement	26
2.6	Samenvatting: differentiatie en flexibiliteit	27
3.	DE EXTERNE OMGEVING: BESTUURS- EN FINANCIERINGS- STRUCTUUR	28
3.1	Het vraagstuk van de studiefinanciering	29
3.2	Het vraagstuk van de bekostiging van hoger onder- wijs en wetenschappelijk onderzoek	30
3.3	De bestuursstructuur	33
4.	SLOT	33

HOGER ONDERWIJS IN NEDERLAND EN WEST-EUROPA

prof.dr. F.A. van Vught, dr. D.F. Westerheijden

	WOORD VOORAF	37
1.	INLEIDING: HOGER ONDERWIJS IN GROTE LIJNEN	38
2.	STRUCTUURASPECTEN VAN HOGER ONDERWIJS	40
2.1	Hoger-onderwijsstelsels in diverse Europese landen	40
2.2	Hoger-onderwijsstelsels en differentiatie	41
2.3	Toegang tot het hoger onderwijs	44

2.4	De rol van de overheid en globale trends in hoger- onderwijsbeleid	45
2.5	Intermediaire organisaties	49
3.	KOSTEN EN BEKOSTIGING VAN HOGER ONDERWIJS	50
3.1	Ontwikkelingen en financiering door de overheid . .	50
3.2	Financiering gezien op instellingsniveau	52
3.3	Financiering voor studenten	53
4.	KWALITEITSZORG IN HET HOGER ONDERWIJS	54
4.1	De term 'kwaliteit'	54
4.2	Kwaliteitszorg buiten Nederland	55
4.2.1	Nationaal niveau	57
4.2.2	Instellingsniveau	59
4.2.3	Programmaniveau	60
4.2.4	Cursusniveau	61
4.2.5	Total Quality Management	61
4.3	Internationale kwaliteitsvergelijking	61
4.4	De Europese dimensie in kwaliteitszorg	63
4.4.1	Het hoger-onderwijsmemorandum van de Europese Ge- meenschap	63
4.4.2	Op weg naar een Europees kwaliteitsbewakingssysteem	64
5.	ONTWIKKELINGEN IN HET NEDERLANDS HOGER ONDERWIJS: EEN OVERZICHT	65
5.1	Drie sectoren	65
5.1.1	Universiteiten	66
5.1.2	Hoger beroepsonderwijs	66
5.2	Democratisering: 'Hoger onderwijs voor velen' en wub	67
5.3	Teruglopende overheidsmiddelen	69
5.4	Herstructurering: Tweefasenstructuur	69
5.5	Herstructurering via bezuinigingen in de universi- taire sector: TVC en SKG	72
5.5.1	Taakverdeling en Concentratie	72
5.5.2	Selectieve Krimp en Groei	73
5.5.3	Een nieuwe basis voor financiering van onderzoek: VFO	74

5.6	Tussen efficiëntie en nieuwe sturingsfilosofie: Schaalvergroting HBO	76
5.7	Sturing op afstand: HOAK, HOOP en WHW	77
5.7.1	De nieuwe sturings-'filosofie': HOAK	77
5.7.2	Uitwerking van HOAK: het HOOP	78
5.7.3	Uitwerking van HOAK: kwaliteitsbewaking	79
5.7.4	Een nieuw wettelijk kader: de WHW	81
5.7.4.1	<i>Verstandig besturen: nieuwe bestuursautonomie ook voor de universiteiten?</i>	82
5.7.4.2	<i>En verder?</i>	84

BARSTEN IN HET BINAIRE STELSEL

prof.dr. F.A. van Vught

1.	INLEIDING	87
2.	DIFFERENTIATIE IN NEDERLANDS HOGER ONDERWIJS: EEN BELEIDSGESCHIEDENIS	87
3.	EEN IMPLOESIE VAN HET BINAIRE STELSEL?	91

HOGER ONDERWIJS VOOR VELE GEVOLGEN EN AANPASSINGEN

dr. A.H.G. Rinnooy Kan

1.	HOGER ONDERWIJS VOOR VELEN: GEVOLGEN EN AANPASSIN- GEN	99
----	---	----

DE HOGO-CONFERENTIE: EEN SAMENVATTING

1.	DE NOODZAAK VAN DIFFERENTIATIE	113
2.	DE VERHOUDING TUSSEN EERSTE EN TWEEDE FASE	115
3.	DE 'BINARY DIVIDE' IN HET STELSEL: DE VERHOUDING HBO-WO	117
4.	DE VERHOUDING TUSSEN ONDERWIJS EN ONDERZOEK	119
5.	SELECTIE EN SELECTIVITEIT	120

6.	MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT	122
----	-------------------------------------	-----

SLOTBESCHOUWING

prof.dr. H.P.M. Adriaansens, dr. A.D. Wolff-Albers

1.	AANLEIDING	127
2.	VOORZET	127
3.	DE BESTENDIGHEID VAN HET STELSEL	128
4.	STUDENTEN	129
5.	MAATSCHAPPIJ	130
6.	AANPASSING VAN HET STELSEL	132
	LIJST VAN DEELNEMERS	135

TEN GELEIDE

Met dit werkdocument wordt verslag gedaan van een oriëntatieproces. Al enige tijd gold binnen de WRR de opvatting dat het complex 'hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek' een nadere studie zou rechtvaardigen. Zo'n studie zou ontwikkelingen in de externe omgeving van het stelsel op waarde moeten schatten en moeten nagaan welke de barrières zijn die aanpassing van het stelsel aan veranderende omstandigheden verhinderen. Omdat op het terrein van het hoger onderwijs momenteel veel beleid wordt gevoerd, paste tegelijkertijd de nodige terughoudendheid. Het heeft immers weinig zin om met een middellange termijn studie te interfereren in lopende processen. Bovendien zijn ook buiten de WRR verschillende onderzoek- en adviesorganisaties doende om op onderdelen van het hoger onderwijsbeleid van advies te dienen.

Teneinde een verantwoorde beslissing te kunnen nemen over wenselijkheid, scope en probleemstelling van een mogelijk WRR-project, heeft de raad een expert-conferentie georganiseerd. Ten behoeve van die conferentie werd vanuit de WRR een probleemstellende notitie aangeleverd, alsmede een achtergronddocument dat door het CSHOB werd verzorgd. Beide stukken zijn in dit werkdocument opgenomen. Daarnaast wordt in dit werkdocument verslag gedaan van de conferentie. Een commentaar van dr. Rinnooy Kan op de WRR-notitie en een inleiding van prof. Van Vught over differentiatie completeren het beeld van de conferentie. Tenslotte wordt in een korte slotbeschouwing aangegeven op welke wijze de WRR - zo mogelijk samen met andere organisaties - de thematiek van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek op zijn werkprogramma kan plaatsen.

Prof.dr. H.P.M. Adriaansens

Dr. A.D. Wolff-Albers

HET NEDERLANDS STELSEL VAN HOGER ONDERWIJS IN 2000

Over massificatie van de instroom
en differentiatie van het stelsel

Prof.dr. H.P.M. Adriaansens

Dr. A.D. Wolff-Albers

1. INLEIDING

Het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek heeft in de laatste kwart eeuw grote veranderingen doorgemaakt. De verandering die het meest in het oog springt, ligt op het terrein van de toegankelijkheid. Sinds het begin van de jaren zestig zijn steeds grotere aantallen abituriënten naar het hoger onderwijs doorgestroomd. Dat had aanvankelijk vooral te maken met de groei van het aantal leerlingen in het toenmalige VHMO (voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs) in de periode 1950-1955, daarna vooral met het ouder worden van de zogenaamde baby-boom, en vervolgens meer in het algemeen met de normalisering van het hoger onderwijs als eindstation van het totale opleidingstraject.

De groei van het aantal studenten is in deze periode werkelijk enorm geweest. Kijken we alleen naar het WO (wetenschappelijk onderwijs) dan is daar het totale aantal studenten tussen 1960 en 1989 gestegen van 39.500 naar ruim 180.000 (nog afgezien van de inschrijvingen bij de Open Universiteit), meer dan een verviervoudiging ofwel een stijging van ruim 350 procent. Het leeuwedeel van deze stijging vond plaats in de periode tot het begin van de jaren zeventig. De laatste vijftien jaar (van 1974 tot 1989) bleef de groei opmerkelijk, maar was niet meer zo dramatisch als in de daaraan voorafgaande periode. Het meest opvallend is de sterke stijging van het aantal vrouwelijke studenten. Kijken we alleen al naar het WO, dan is het aantal vrouwelijke studenten als percentage van de desbetreffende leeftijdsgroep grofweg verzesvoudigd. Het totale aantal universitaire studenten is in diezelfde periode - eveneens als percentage van de desbetreffende leeftijdsgroep - gestegen tot bijna 8 procent, hetgeen opnieuw een verdrievoudiging betekent. In het HBO (hoger beroeps-onderwijs) zijn in 1989 zelfs 235.000 studenten ingeschreven. Hier is de groei zeker zo explosief geweest, al is het wat lastiger om over dezelfde periode cijfers te verstrekken. De geschiedenis van het HBO in de huidige vorm gaat immers niet verder terug dan 1968. In de vijftien jaar tussen 1974 en 1989 steeg de deelname van mannen van 20 jaar van 9 procent naar 13 procent. Voor vrouwelijke studenten gold in alle relevante leeftijdscategorieën een verdubbeling; ook voor 20-jarige vrouwen geldt nu een deelnemingspercentage van 13 procent. Telt men HBO en WO studenten bij

elkaar op, dan geldt dat nu bijna 20 procent van de desbetreffende leeftijdsgroep aan het hoger onderwijs deelneemt.

Op zichzelf valt een dergelijke vergroting van de toegang tot het stelsel van hoger onderwijs alleen maar toe te juichen. Het duidt erop dat ook in Nederland de stap naar een kennisintensieve samenleving gedurende de laatste vijftwintig jaar is gezet en dat een steeds groter deel van de jeugd zich op een plaats in die kennisintensieve samenleving voorbereidt. Maar tegelijkertijd heeft deze ontwikkeling voor de nodige problemen in het stelsel zelf gezorgd. Dat bleek al meteen op het einde van de jaren zestig waar de traditionele bestuursstructuur van universiteiten niet langer tegen de vergrote instroom en de tijdgeest opgewassen bleek. De Wet Universitaire Bestuurshervorming (WUB, 1970) rekende definitief af met de Humboldtiaanse traditie van de hooglerarenuniversiteit en stelde daar de collectieve professionele verantwoordelijkheid van vakgroep en faculteitsraad voor in de plaats. Ook de programmering van universitaire studies werd meer dan ooit een probleem nu de universiteit door de grote aantallen steeds verder verwijderd raakte van het traditionele patroon van leermeester-leerling relaties. Natuurlijk werd daardoor ook de financiering van het stelsel een issue en kwam de traditionele vanzelfsprekendheid van de verhouding tussen hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in menige sector onder zware druk te staan.

'Hoger Onderwijs voor Velen' leek dus als maatschappelijke en politieke doelstelling al in belangrijke mate gerealiseerd toen de departementale nota met die naam in 1978 het licht zag. Niettemin werd ook via die nota nog eens duidelijk dat de realisering van die doelstelling (of minder pretentius: de feitelijke ontwikkeling) met de nodige problemen gepaard gaat. Het hoger onderwijsbeleid dat sindsdien is gevoerd, kan gezien worden als een voortdurende poging om antwoord te geven op de onevenwichtigheden die door de massificatie van het hoger onderwijs werden veroorzaakt. Terugkijkend is het natuurlijk altijd gemakkelijk om vast te stellen dat de aanpassingsvoorstellen vaak ad hoc tot stand kwamen en slechts gedeeltelijk verbonden waren met een diepere doordenking van wat de massificatie van het hoger onderwijs voor het totaal van de organisatie betekent. Maar zelfs dat is niet correct. Gedurende de jaren zeventig werden door de Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs (de zgn. commis-

sie-De Moor) verschillende behartenswaardige analyses gepleegd en voorstellen gedaan. In 1980 ontwierp de COHO (Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs) een samenhangend beleidsplan voor het Nederlandse hoger onderwijs, dat wél de organisatie-sociologische consequenties van de enorme instroomvergroting durfde te trekken (cf. COHO, *Eenheid en Verscheidenheid van het Hoger Onderwijs*, Staatsuitgeverij, 1981). Met dat plan is (te) weinig gedaan. De daarin vervatte voorstellen waren in ieder geval in die tijd 'een brug te ver'. Inmiddels is het probleem niet wezenlijk van aard en intensiteit veranderd. De spanning tussen enerzijds het massificatieproces en anderzijds een daarop niet berekende organisatie bestaat nog steeds en leidt tot kwaliteitsproblemen in zowel onderwijs, onderzoek als bestuur.

In deze inleiding op de conferentie kan natuurlijk niet de hele beleids-geschiedenis rond het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek de revue passeren. Hier worden aan de hand van enkele actuele kwesties de belangrijkste spanningsbronnen van het huidige stelsel op rij gezet. Dat gebeurt vanuit de gedachte dat die spanningsbronnen tegelijk de barrières vormen op de weg naar een flexibel Nederlands stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek dat niet alleen past bij het competitieve Europa van het jaar 2000 maar ook recht doet aan de sterk uiteenlopende interessen en bekwaamheden van studenten. Het gebeurt ook vanuit de gedachte dat die op het oog zeer uiteenlopende kwesties (en er zijn er natuurlijk meer dan hier kunnen worden behandeld) meer met elkaar te maken hebben dan doorgaans wordt aangenomen en dus ook in onderlinge samenhang van een oplossingsperspectief moeten worden voorzien.

Natuurlijk kan het in deze conferentie en in een eventueel op deze conferentie gebaseerde WRR-studie niet gaan om de constructie van een alomvattend en tot in details uitgewerkt beleidsplan. Zoiets zou eerder contraproductief zijn en het toch al gehoorde verwijt van 'overproductie van beleid' nieuw leven inblazen. Veel eerder is het de WRR te doen om het schetsen van de contouren van een randvoorwaardelijk of kaderstellend overheidsbeleid dat vooral ruimte moet bieden voor differentiatie en flexibiliteit. Het gaat dus veeleer om het opheffen van barrières, om het 'ontstremmen' van het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek dan om de constructie van nieuw specifiek beleid.

2. ACTUELE KWESTIES EN BARRIÈRES

Enkele van de meest in het oog lopende problemen bij de aanpassing van het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek aan de relatief nieuwe omstandigheden van 'Hoger Onderwijs voor Velen' en de toenemende integratie van 'Europa' worden hieronder puntsgewijs aangeduid en becommentarieerd.

2.1 De verhouding tussen eerste en tweede fase van het hoger onderwijs

Het Nederlands stelsel van WO is vanouds een ongedeeld stelsel geweest. De constituering van twee fasen binnen het hoger onderwijs dateert van 1980 en werd door de verantwoordelijke bewindslieden onmiddellijk verbonden met de uitgangspunten van de in 1978 verschenen nota 'Hoger Onderwijs voor Velen'. De toenmalige minister Pais beoogde een drievoudige aanpassing van het hoger onderwijsstelsel aan de veranderende omstandigheden. Gegeven de aanmerkelijk grotere instroom in het stelsel zou een twee-fasenstelsel ertoe kunnen bijdragen dat nader gedifferentieerd werd tussen verschillende eindtermen binnen het hoger onderwijs, met name het aspect van een algemene academische vorming en de specifieke opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker. Ondanks het bureaucratees is de volgende zin uit de Memorie van Toelichting bij de Wet Twee-fasenstructuur (Handelingen 16106, blz. 13) daarvoor indicatief:

'Alles bijeengenomen zal het met andere woorden gaan om wetenschappelijk onderwijs dat is gericht op een breed scala van eindtermen, dat loopt van het actief verrichten van wetenschappelijk onderzoek ter verkrijging van nieuwe kennis, vaardigheden en inzichten tot een wetenschappelijk gefundeerd reflecteren of handelen dat gepaard gaat met toepassing van algemene/specifieke wetenschappelijke methoden of technieken dan wel van een wetenschappelijke denktrant, of met kritische gebruikmaking van wetenschappelijke resultaten.'

Op die manier zou het stelsel bovendien in de pas kunnen gaan lopen met de stelsels die zich in de ons omringende landen hebben ontwikkeld. In diezelfde Memorie van Toelichting verwijst de minister naar uitspraken

van prof.dr. R.A. de Moor die als voorzitter van de Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs er al eerder op had gewezen

'dat in de Westerse landen vrijwel overal het wetenschappelijk onderwijs een twee-fasenstructuur kent, dan wel daarop aankoerst.'

Het derde oogmerk van de twee-fasenwet was de opname van WO en HBO in een samenhangend stelsel van hoger onderwijs, waardoor een gelijke maatschappelijke waardering van WO- en HBO-afgestudeerden dichterbij zou worden gebracht. Over die doelstelling blijft de Memorie van Toelichting overigens rijkelijk vaag (zie daarvoor verder par. 2.2).

Van deze drievoudige doelstelling is in de eerste tien jaren na de invoering van de Wet lang niet alles terecht gekomen. De beoogde differentiatie binnen het wetenschappelijk onderwijs zou men met wat goede wil kunnen afleiden uit de enorme uitbreiding van het aantal studierichtingen. De vraag is echter of het hier niet eerder een proliferatie en segmentatie van nieuwe 'kokers' betreft, waardoor van differentiatie en flexibilisering van eindtermen nauwelijks sprake kon zijn. Anders gezegd: elke nieuwe koker profileerde zich opnieuw als zelfstandige opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker. Gebeurde dat niet dan werd de desbetreffende opleiding óf niet als volwaardig beschouwd óf als een oneigenlijke inbreuk op het terrein van het HBO gezien.

Op het stuk van de twee fasen begint een en ander pas nu geleidelijk vorm te krijgen. De wet mocht dan nog wel een tamelijk heldere opvatting uitdragen over de aard van het onderscheid tussen eerste en tweede fase, zowel in de Kamerbehandeling als in de wijze waarop de universiteiten er uiteindelijk (geen) vorm aan hebben gegeven, bleef daarvan niet veel over. Zodoende leidde invoering van de wet én niet tot een aanpassing van het onderwijs in de eerste fase én niet tot een heldere opvatting en institutionalisering van de tweede fase. Er zijn allerlei redenen aan te voeren waarom dat niet is gebeurd. Nog afgezien van de hoge mate van beleidsresistentie die het hoger onderwijs (zoals bijv. ook de gezondheidszorg) kenmerkt, is het vooral de scepsis geweest over de vraag of er überhaupt wel een serieuze tweede fase van de grond zou kunnen komen. In het door forse bezuinigingen en ombuigingen getroffen onderwijsland was die gedachte niet vreemd. Bovendien strookte het steeds verder uitgewerkte systeem van studierichtingen (incl. de daarmee verbonden interne en

externe financieringssystematiek) slecht met de gedachte van een brede en naar niveau gedifferentieerde academische vorming in de eerste fase. Van universitaire zijde werd te verstaan gegeven dat de eerste fase vooral 'volwaardig' moest blijven en hetzelfde civiel effect moest blijven houden. Anders gezegd: aan de eerste fase mocht ten opzichte van de oude ongedeelde opleiding niets veranderen. Een eventuele tweede fase was dan hooguit een additie op een in wezen reeds afgerond opleidingspakket.

De mogelijkheid om binnen het opleidingspakket van de eerste fase, gegeven de mogelijkheden van een tweede fase, te gaan differentiëren werd niet ter hand genomen. De tweede fase was immers nog nauwelijks tot realistisch perspectief uitgegroeid. Het is mede in dat licht dan ook niet vreemd dat enkele jaren later (via de beleidsnota Beiaard van 1984) het eigenaardige instituut van de 'assistent-in-opleiding' werd geïntroduceerd. Daarmee werd de Nederlandse 'graduate school' (die overigens niet zo mocht heten) de enige school die geen studenten heeft, maar assistenten. In datzelfde denkpatroon ontwikkelde de tweede fase zich - althans in het denken - tot een conglomeraat van 'centres d'excellence' of 'topinstituten', in plaats van tot de oorspronkelijk geïntendeerde 'graduate school'.

Inmiddels worden de contouren van de universitaire tweede fase geleidelijk helder (cf. o.m. het rapport van de commissie-Rinnooy Kan). De koppeling aan onderzoekscholen en de criteria die daaraan ten grondslag worden gelegd, plaatsen de wetenschappelijke onderzoek- en onderzoekopleidingsfunctie in de tweede fase; de eerste fase krijgt dan vooral een onderwijsfunctie. Toch moet nog worden afgewacht in hoeverre de nieuwe tweede fase in een degelijke onderzoeksinfrastructuur zal worden ingebed; bovendien lijkt aan de geleidelijke institutionalisering van de tweede fase ook nu weer weinig of geen consequenties te worden verbonden voor de verbreding en differentiatie van de eerste-fase opleiding. De rapporten en missives over de tweede fase geven opnieuw geen aanwijzingen met betrekking tot de (her)inrichting van de eerste fase. Nog steeds wordt er nauwelijks gedifferentieerd tussen moeilijke en minder moeilijke trajecten en cursussen, nog steeds is het verticale of categoriale studierichtingsmodel vanaf het eerste jaar bepalend voor wat de student krijgt voorgeschoteld en nog steeds wordt de discussie over de differentiatie

van standaarden en doelstellingen binnen het wetenschappelijk onderwijs grotendeels ontweken.

De afbakening en afstemming van het WO met het HBO, oorspronkelijk ook oogmerk van de twee-fasenwet en in ieder geval door de recente ontwikkelingen terzake van de institutionalisering alleen maar urgenter geworden, is een nauwelijks bespreekbare thematiek geworden.

Hoe dat ook zij, feit blijft dat de huidige vraagstukken (zoals bijv. 'rendement', 'selectie', 'studieduur', 'onderzoekscholen', 'koppeling van onderwijs en onderzoek', 'verhouding WO-HBO', 'financiering') niet goed kunnen worden opgelost zolang geen duidelijkheid bestaat over de meest geëigende verhouding van eerste en tweede fase in het hoger onderwijs. Intussen wordt de voortdurende onhelderheid weerspiegeld in de vraag naar de meest wenselijke mate van disciplinaire specialisering van de eerste fase, de mate waarin de propaedeuse inderdaad oriënterend, selecterend en verwijzend kan zijn, de vraag naar de verhouding tussen de disciplinaire dan wel thematische opzet van eerste fase-studierichtingen, alsmede de vraag naar de noodzaak en/of wenselijkheid van sterk geprofileerde studierichtingen in de eerste fase.

Vragen aan de inleiders:

- Is het correct om te stellen (zoals hierboven werd gesuggereerd) dat helderheid over het onderscheid tussen de doelstellingen en eindtermen van de eerste en de tweede fase van hoger onderwijs voorwaarde vormt voor een adequaat hoger onderwijs beleid?
- Op welke wijze zou het onderscheid tussen de eerste en de tweede fase binnen het hoger onderwijs het beste kunnen worden geformuleerd? Is 'academische vorming' zo te operationaliseren dat het als eindterm voor de eerste fase bruikbaar is? En wat zou de eindterm voor de tweede fase moeten zijn, onderscheiden naar beroepsopleidingen enerzijds en professioneel onderzoekerschap anderzijds? Komen we met een dergelijk onderscheid inderdaad dichterbij in de buurt van andere stelsels van hoger onderwijs, in Europa en daarbuiten?
- Als de tweede fase voor academische beroepsopleidingen wordt bestemd, inclusief de 'beroeps'opleiding tot professioneel weten-

schappelijk onderzoeker, is het dan wenselijk c.q. mogelijk om binnen de eerste fase van het wetenschappelijk onderwijs verdere verbreding en differentiatie tot stand te brengen? Wat betekent dit voor het categoriale studierichtingen- of 'koker'-model vs. het convergente- of pyramide-model? Wat betekent het voor een mogelijke differentiatie in niveaus binnen de eerste fase? Wat betekent het voor de mogelijkheden om inderdaad een oriënterende en verwijzende propaedeuse in te richten?

- Speelt het vraagstuk van differentiatie, verkokering en verbreding ook in het HBO? Recentelijk is nogal wat kritiek geuit op de proliferatie van (studie-)richtingen binnen verschillende HBO-opleidingen; een en ander stelt HBO én WO voor de vraag hoe specifiek de relatie tussen beroepsopleiding en beroep kan en mag zijn. Bestaat er wellicht in dit opzicht een onderscheid tussen HBO en WO?
- Zou een accreditatiesysteem voor zowel de beroepsopleidingen van het HBO als van de tweede fase WO, waarin in ieder geval ook de beroepswereld zelf is vertegenwoordigd nut hebben?

2.2 De verhouding tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs

De verhouding tussen het wetenschappelijk en het hoger beroepsonderwijs is al geruime tijd een punt van zorg. Ook daarover is eertijds door de door de minister ingestelde commissie-De Moor studie verricht en zijn aanbevelingen gedaan, die in dit verband nog steeds interessant zijn. De commissie plaatst het onderscheid WO-HBO in een breder kader:

'De term hoger onderwijs past in een denken over onderwijs waarin, voor de indeling in onderwijssectoren, vooral waarde wordt gehecht aan het niveau van het onderwijs. (...) Voor de rechtvaardiging van de benaming hoger onderwijs is tot nu toe het wetenschappelijk gehalte van belang. In Nederland leidde dat er toe dat in 1960 de term hoger onderwijs in de wetgeving werd vervangen door wetenschappelijk onderwijs. Ook was deze kwaliteitseis van het wetenschappelijk gehalte de reden waarom het hoger beroepsonderwijs werd geregeld in de wet op het voortgezet onderwijs, hoewel dat ook destijds reeds door sommigen als onbevredigend werd ervaren.

De indeling van het onderwijs naar niveau leidt tot een categoriaal stelsel, een stelsel van onderwijskolommen. Zo'n stelsel heeft een hiërarchisch karakter, ook in deze zin dat de categorieën onderwijs een hoger of lager maatschappelijk aanzien hebben.(...) Overigens gaf een categoriaal stelsel in een standenmaatschappij geen grote praktische problemen zolang er tussen de categorieën onderwijs die voor dezelfde leeftijdsgroep bestemd zijn (bijv. VWO, HAVO, MBO) geen doorstroming van leerlingen plaatsvindt en de toegang tot het wetenschappelijk onderwijs strikt beperkt blijft tot afgestudeerden van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. Voorwaarde voor de geschiktheid van zo'n categoriaal of kolommenstelsel vanuit het gezichtspunt van de arbeidsmarkt is verder dat de soorten kwalificaties die daar gevraagd worden vrij duidelijk met de indeling in onderwijskolommen corresponderen. Het categoriale onderwijsstelsel ging echter steeds meer tegenstrijdige elementen vertonen en werd steeds minder geschikt, toen:

- de overheid bij haar toelatings- en doorstromingsregelingen steeds meer nadruk ging leggen op een grotere gelijkheid van onderwijskansen. Doorstromen werd belangrijk. Door het tekort aan afstemming tussen de onderwijskolommen ontstonden echter lange omwegen in het onderwijs en werden de moeilijkheden apert om leerlingen en studenten zonder tijdverlies op die plaats in het onderwijsstelsel te brengen waar zij het best tot hun recht komen.
- Een categoriaal stelsel van hoger onderwijs past ook 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.(...)'

Intussen ligt de kwestie nog steeds op tafel, vooral als bewijs dat de gegroeide verhoudingen zich tot een patstelling hebben verhard en de principiële discussie voortijdig is gesmoord. De algemene discussie over de verhouding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs blijkt zich ook op tertiair niveau - en met dezelfde sjablonen - te herhalen. Zonder overwegingen van meer principiële dan wel organisatie-sociologische aard wordt de onderwijskundige discussie nu vooral gevoerd

tegen het licht van eventuele financiële consequenties in plaats van als zelfstandig vraagstuk. Daarbij wordt dan wel eens de boemerang-effecten van de bestaande situatie uit het oog verloren: voorlopig nemen heel wat studenten de omweg van het HBO om op het WO te belanden. Zo ook heeft de drie miljoen die de staatssecretaris van Onderwijs de op te richten 'educatieve faculteiten' heeft voorgehouden tot het soort samenwerking tussen HBO en WO geleid dat in ander verband juist moest worden vermeden. Gevolg is onder meer dat het HBO zich via een geleidelijk proces van 'academisering' een steviger positie op de markt van het hoger onderwijs bevecht, terwijl de universiteiten niet aarzelen om in toenemende mate beroepsopleidingen onder hun vleugels te nemen. De institutionele verankering van het onderscheid tussen HBO en WO gaat derhalve gepaard aan een steeds indringender concurrentie op die ene markt van het hoger onderwijs. De centrale vraag is of dit institutionele onderscheid op dezelfde manier gehandhaafd moet blijven nu ook het onderscheid tussen een eerste en een tweede fase in het hoger onderwijs geleidelijk vaster grond onder de voeten krijgt.

Vragen aan de inleiders:

- Helderheid over het onderscheid in eindtermen tussen de universitaire eerste fase opleiding en die van het HBO is een voorwaarde voor 'vreedzame coëxistentie' en wederzijds aanvulling van de twee typen van hoger onderwijs. Is dat onderscheid te formuleren en is de notie 'academische vorming' zo te operationaliseren dat die daarbij diensten kan verrichten?
- Zou het 'in this day and age' wél voorstelbaar zijn dat WO en HBO in een qua eindtermen veel sterker gedifferentieerd stelsel van HO een organisatorische eenheid zouden vormen? Zijn de macro- en organisatie-sociologische argumenten die de commissie-De Moor in 1980 aandroeg door de differentiatie van een eerste en een tweede fase niet juist meer valide geworden?
- De beroepsopleidingen van het HBO zullen in een geïntegreerd stelsel van hoger onderwijs moeten zijn afgestemd c.q. onderscheiden van de postdoctorale beroepsopleidingen. Voor de 'beroepsopleiding' tot professioneel onderzoeker is dat niet zo moeilijk. Wellicht is dat voor de andere postdoctorale beroepsopleidingen ook het geval. De vraag is: hoe dat op formule te brengen?

2.3 De verhouding tussen onderwijs en onderzoek

De verhouding tussen onderwijs en onderzoek is in het huidige stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek uitgegroeid tot een serieus taboe. Of het nu gaat om de overwegingen waardoor het HBO van de onderzoekfunctie wordt uitgesloten, de vanzelfsprekendheid waarmee het wetenschappelijk onderzoek in de universiteit is geïnstitutionaliseerd of de waardering, respectievelijk over- en onderwaardering van onderzoek en onderwijs binnen de universiteit, steeds krijgen we te maken met formuleringen die ongetwijfeld een kern van waarheid in zich bergen maar door gebrek aan precisie gemakkelijk tot bezweringsformules hebben kunnen uitgroeien. Dat wetenschappelijk onderwijs alleen maar kan gedijen als het in de directe nabijheid van het wetenschappelijk onderzoek verkeert, is ongetwijfeld waar. Daarmee is echter nog niet gezegd dat zulks voor alle onderwijstaken in het wetenschappelijk onderwijs geldt (en voor géén in het HBO) en zeker niet dat ook elke universitaire docent zich gelijkelijk met onderwijs en onderzoek moet bezighouden. Toch wordt deze institutionele vormgeving van het principe van de koppeling van onderwijs en onderzoek maar al te vaak met het principe zelf gelijkgesteld. In deze opvatting komt slechts langzaam verandering. De invoering van de student-onafhankelijke voorwaardelijke financiering van (een gedeelte van) het onderzoek vormde een eerste doorbreking van de vanzelfsprekendheid van de koppeling. Dat stuitte toen niet op erg veel commotie bij de universiteiten omdat in die tijd van bezuiniging bescherming van (een gedeelte van) de onderzoekformatie natuurlijk niet versmaad kon worden. Daarna is de neiging om onderwijs en onderzoek apart te beschouwen althans bij beleidsmakers steeds verder toegenomen. De universitaire staf is doorgaans nog lang niet zo ver. Door de sterk uiteenlopende instroomcijfers per sector is het beeld van de organisatorische scheiding van onderwijs en onderzoek recentelijk verder versterkt. In de bèta-sector valt de balans van onderwijs en onderzoek door relatief teruglopende studenteninstroom zeer ten voordele uit van het onderzoek, terwijl door de sterke stijging van de studenteninstroom in alfa- en gamma-faculteiten het onderzoek daar een relatief steeds geringer aandeel is gaan omvatten. Waar bovendien een groot deel van de fundamentele en toegepaste research in de grote laboratoria van de industrie plaatsvindt, laat zich de vraag naar de rol van de universiteit in het onderzoek nog nadrukkelijker

stellen. Men realiseert zich dat slechts een kwart van het totale Nederlandse researchbudget via universitaire instanties loopt.

Met de invoering van een tweede fase in de vorm van onderzoekscholen en de parallel die is getrokken tussen onderzoekscholen en onderzoeksinstituten volgens de wet (WVO (Wet op het wetenschappelijk onderwijs) en later WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)) is op institutioneel vlak ook een nieuwe fase ingetreden in de verhouding tussen wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Eenvoudig geformuleerd vindt het onderwijs plaats in de eerste fase en het onderzoek, inclusief de onderzoekbegeleiding in de tweede fase. Daarmee wordt de tweede fase de meest aangewezen omgeving voor grensverleggend, geavanceerd onderzoek. De aanwezigheid van een stroom jonge onderzoekers is daartoe een voorwaarde, evenals de continuïteit en ervaring van de vaste staf. Voor de wetenschappelijke staf speelt daarmee een bepaald moeilijke kwestie, namelijk die van de functie- en taakdifferentiatie. Waar tot nu toe de 'normale' aanstelling zowel een onderwijs- als een onderzoektaak inhield (en voor velen juist die onderzoektaak als het onderscheidende en interessante aspect van een universitaire baan geldt), zal in de toekomst sterker gedifferentieerd (moeten) worden tussen de onderwijs- en de onderzoektaakstelling van medewerkers. Dat differentiatieproces had zich al wel eerder ingezet, met name toen de 'assistent-in-opleiding' als aparte functiecategorie werd onderscheiden en ten laste van de categorie wetenschappelijk personeel werd gebracht. Recentelijk is daar nog de eis bijgekomen dat voor erkenning van een onderzoekschool i.o. de aanwezigheid van uitsluitend op onderzoek gerichte 'post-docs' voorwaarde vormt. Het ligt voor de hand dat dit proces zich in de toekomst zal voortzetten en dat een steeds groter deel van de wetenschappelijke staf aan universitaire instellingen zijn hoofdfunctie hetzij in het onderwijs, hetzij in het onderzoek zal vinden. Momenteel bestaan in dat verband nog allerlei barrières, waardoor én het onderwijs niet de aandacht krijgt die het verdient én het onderzoek niet altijd even interessant en efficiënt verloopt. Natuurlijk zullen in het geval van voortschrijdende functie- en taakdifferentiatie voorzieningen moeten worden getroffen die ervoor zorgen dat degenen die vooral in het onderwijs werkzaam zijn op de hoogte kunnen blijven van de stand van het onderzoek, terwijl juist degenen die vooral onderzoek doen ook bij de opleiding en begeleiding van toekomstige

onderzoekers betrokken zouden moeten blijven en in het algemeen een 'updating'-functie hebben voor het hoger onderwijs.

Vragen aan de inleiders:

- Hoe zou het wederzijdse belang, de wederzijdse bevruchting van onderwijs en onderzoek voor de beide soorten van hoger onderwijs het beste kunnen worden geformuleerd?
- Welke grenzen zouden in acht genomen moeten worden bij de institutionele vormgeving van het principe van de koppeling van onderwijs en onderzoek aan het WO?
- Kan een voortgaand proces van functie- en taakdifferentiatie helpen bij én de verbetering van het universitaire onderwijs én de verbetering van het universitaire onderzoek?
- Is een voortgaand proces van functie- en taakdifferentiatie niet ook een belangrijke voorwaarde voor de herwaardering van het universitaire onderwijs?
- Zou het niet verstandig zijn om, niet alleen voor docenten in het WO, maar ook voor docenten in het HBO een gedeelte van de aanstelling te reserveren voor bijscholing in georganiseerd verband, opdat zij van de laatste stand van de wetenschap op de hoogte blijven?

2.4 Het vraagstuk van selectie, studie-rendement en studieduurverkortung

Selectie, studie-rendement en studieduurverkortung zijn in belangrijke mate kwesties die verbonden zijn met het categoriale onderwijsmodel zoals dat haast automatisch tot organisatiegrondslag van het hoger onderwijsstelsel is uitgegroeid. Door de relatieve eenvormigheid van de verschillende opleidingen, bestaat de kans dat studenten niet precies die opleiding kiezen die bij hun interesse en intellectuele vermogens past. In zo'n systeem is selectie de enige mogelijkheid om de 'fit' tussen capaciteiten en gekozen opleiding te garanderen. Die selectie kan dan niet anders dan tijdens de opleiding plaatsvinden, omdat in het geval van de universiteit het diploma van het VWO (voorbereidend wetenschappelijk onderwijs) toegang garandeert. Dat heeft op zichzelf het nadeel dat het studie-rendement betrekkelijk laag blijft en de studieduur vaak aanmerke-

lijk langer wordt dan de cursusduur. Ook heeft het in de loop van de tijd geleid tot een zowel voor docenten als studenten demotiverend tentamenstelsel van haast onbeperkte herkansingen. Tenslotte dienen de universiteiten koste wat het kost een zo hoog mogelijk rendement te halen; willen ze niet in hun financiële mogelijkheden beknot worden. Wáár op die manier kwaliteitseisen door overwegingen van financiële aard worden gecorrumpeerd valt niet te zeggen; dát het gebeurt, is, ondanks de integriteit van eenieder die bij het stelsel is betrokken, wel zeker.

Door A.D. de Groot (*Selectie voor en in het hoger onderwijs; een probleemanalyse*, Staatsuitgeverij, 1972) is de selectieproblematiek verbonden met de organisatiegrondslag van het stelsel van hoger onderwijs. De Groot en in zijn kielzog ook de commissie-De Moor spreken een voorkeur uit voor een selectievrij hoger onderwijs, dat wil zeggen: een hoger onderwijsstelsel waarin selectie door verwijzing wordt vervangen en die verwijzing ervoor moet zorgen dat studenten de cursussen en trajecten volgen die het beste bij hen passen. Vandaar ook de naam 'expeditiemodel'.

'Hoofdgedachte van het expeditiemodel is dat de docent aan de verwezenlijking van de doelen van zijn onderwijs werkt, zonder bijgedachten aan selectie. De student is aanvaard als iemand die de opleiding kan voltooien. Deze weet dat hij daarbij op de hulp van de docenten kan rekenen, maar dan van zijn kant de verplichtingen moet nakomen die de studieleiding nodig acht. Het onderwijs wordt daardoor een samenwerking tussen docenten en studenten, waarbij iedere partij de andere aan haar plichten kan houden.'
(COWO, 1981, blz. 117.)

Natuurlijk is een dergelijk selectievrij (n.b. dat is iets anders dan tentamen- of examenvrij!) stelsel pas mogelijk bij een sterk gedifferentieerd aanbod van hoger onderwijs. In een dergelijk stelsel zou dan per definitie het studie-rendement hoog zijn en kan de studieduur eenvoudig aan de cursusduur worden gelijkgesteld. Doordat de scores voor de verschillende programma-onderdelen alleen op het einde van het desbetreffende onderdeel worden bepaald, vervalt het vrijblijvende tentamenstelsel dat momenteel op de meeste universitaire opleidingen in zwang is.

Vragen aan de inleiders:

- Het automatisme van de toegang tot de universiteit via het VWO-diploma wordt van verschillende kanten betwist; er zijn voorstellen voor toelatingsexamens gedaan en ook het recente departementale voorstel van de zogenaamde doorstroomprofielen kan in dat licht worden gezien. Bent u het er mee eens dat dergelijke voorstellen de het probleem eerder verschuiven dan wegnemen en dat bij een differentiatie van trajecten selectie voor een belangrijk deel in 'verwijzing' verandert?
- Wat vindt u van de opvatting dat het studie-rendement nadelig beïnvloed wordt door de (niveau-)uniformiteit van (de overigens talrijke) trajecten; en van de suggestie dat in verband met de financiering de praktijk van het categoriale onderwijs geen verweer heeft tegen een neerwaartse niveau-aanpassing?
- In de keuze tussen niveau-uniformiteit en studieduur-uniformiteit is steeds voor het eerste gekozen, waardoor de studieduur in de praktijk vaak aanmerkelijk langer werd dan de cursusduur en het studie-rendement in negatieve zin werd beïnvloed. Zou een keuze voor studieduur-uniformiteit, gepaard aan een vergaande niveau-differentiatie niet alleen helpen om studie-rendements- en studieduurkwesties op te lossen, maar ook om zeer begaafde studenten een voor hen interessant en uitdagend traject in de eerste fase te bieden?
- Wat vindt u van de opvatting dat de vorm die tentamenstelsels op de Nederlandse universiteit hebben aangenomen (een lange reeks van herkansingen) eveneens een artefact zijn van het categoriale hoger onderwijsmodel? Wat vindt u van de suggestie dat door de vrijblijvendheid die op die manier aan het tentamensysteem inherent is, te weinig accent is komen te liggen op serieuze verantwoordelijkheid bij docenten en studenten?
- Zou het bij gelijktijdige differentiatie van eindniveaus en uniformering van studieduur niet volstrekt logisch zijn om de financiële verantwoordelijkheid van de overheid naar studenten toe te beperken tot de studieduur=cursusduur=inschrijvingsduur?

2.5 Het vraagstuk van het maatschappelijk en cultureel rendement

Van enige uitgesproken filosofie terzake van het maatschappelijk en cultureel rendement, of: de maatschappelijke en culturele functie, van tertiair onderwijs is geen sprake. Vooralsnog blijft die discussie in algemeenheden en bezweringsformules steken. Ook hier wreekt zich de achterhaalde cesuur tussen algemeen vormende ('onnutte') en beroepsgerichte ('nuttige') dimensies van onderwijs in het algemeen en hoger onderwijs in het bijzonder. Die cesuur overlapt voor een deel een andere, namelijk die tussen technische en exacte wetenschappen enerzijds en geesteswetenschappen anderzijds. Over het algemeen wordt de vraag voor beroepsopleidingen gemakkelijker beantwoord. Ze leiden op voor een maatschappelijk beroep en daarmee wordt blijkbaar aan een maatschappelijke vraag voldaan. Voor universitaire studies ligt dat vaak ingewikkelder.

Het is niet onredelijk om ook van de universitaire opleidingen een oriëntatie op nut en relevantie te verlangen. Maar dan moeten die concepten van nut en relevantie wel een heldere inhoud krijgen. In essentie is de universitaire studie een diepte-investering voor de lange termijn. Dat geldt in principe voor alle universitaire opleidingen. Het is cynisch dat wij de misvatting in stand houden dat exacte wetenschappen nuttig zijn en toekomstgericht, en de geesteswetenschappen niet-nuttig omdat zij naar het verleden gericht zouden zijn of op het intrinsieke genoegen van de intellectuele bezigheid op zich. Natuurlijk zijn vele onderwerpen in de natuurwetenschappen ook niet onmiddellijk toepasbaar of bruikbaar in het economisch verkeer. Veel overheidsambtenaren en politici, ook degenen die zelf een sociaal- of geesteswetenschappelijke achtergrond hebben, zien dit te vaak over het hoofd. Nut en relevantie zijn op academisch niveau lange-termijn aangelegenheden. De belangrijkste kwaliteiten van afgestudeerden van het WO liggen doorgaans niet op het vlak van specifieke vaardigheden, maar op het vlak van de houding en benaderingswijze waarmee complexe problemen tegemoet worden getreden. Verbeeldingskracht, kritisch vermogen en het kunnen zien van samenhangen zijn bij uitstek de kwaliteiten waartoe de universiteit moet opleiden. Zij vormen daarmee de randvoorwaarden voor nut en relevantie.

Intussen mag men zich afvragen of de verdeling van instromers en afgestudeerden over de verschillende sectoren van het hoger onderwijs niet eerder een artefact is van de inrichting van het stelsel dan van de werkelijke maatschappelijke behoeften. Kijkt men naar de ontwikkeling van de instroom binnen het WO, dan valt op dat de medische- en bèta-richtingen niet of nauwelijks van de instroomgroei hebben geprofiteerd, terwijl het juist de alfa- en gamma-sectoren zijn die de groei hebben geïncorpo-reerd. Voor de medische richtingen kon de groei worden afgevlakt c.q. tegengehouden door het instituut van de numerus fixus; de bèta-richtingen hebben, door zich ook in de eerste fase vrijwel uitsluitend op het wetenschappelijk onderzoek te profileren, de toegankelijkheid voor meer praktisch en/of beleidsmatig gerichte potentiële bèta-studenten afgeremd. Men mag zich tegen de achtergrond van de steeds kennisintensievere vormen van produktie afvragen of het maatschappelijk rendement van de bèta-sector niet versterkt zou kunnen of moeten worden. Wellicht zou de 'ruimte' die door een heldere onderscheiding van eerste en tweede fase wordt geboden ook voor dit doel kunnen worden gebruikt.

Vragen aan de inleiders:

- Moet de huidige verdeling van de instroom over de verschillende sectoren in het hoger onderwijs wellicht niet alleen als onevenwichtig, maar ook als ongewenst worden beschouwd? Met welke argumenten zou een dergelijke opvatting te onderbouwen zijn?
- Welke verhouding van het hoger onderwijs tot de arbeidsmarkt biedt de beste garantie voor flexibiliteit?

2.6 Samenvatting: differentiatie en flexibiliteit

Beziet men de ontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, dan groeit het beeld van een organisatie die weliswaar in rap tempo is gegroeid, maar zich qua intern organisatie-model nauwelijks aan de nieuwe omstandigheden heeft weten aan te passen. Zoals op zoveel uiteenlopende terreinen is ook hier geprobeerd om 'de golven terug te duwen', dat wil zeggen: de veranderende context in te passen in het bestaande patroon. Dat heeft op verschillende fronten geleid tot rigiditeiten. De belangrijkste daarvan hebben te maken met het feit dat het organisatie-model waarop het hoger onderwijs (en in de Nederlandse

verhoudingen overigens lang niet alleen het hoger onderwijs!) vanouds is gebaseerd, niet wezenlijk werd aangepast aan de nieuwe omstandigheden van met name de massificatie van de instroom. Het stelsel heeft in de afgelopen periode veel gehad van een Engels landhuis dat bij uitbreiding van de familie er steeds een vleugel verkrijgt. Het gebouw of het 'discours' van een nog sterk aan de standenmaatschappij gebonden categoriaal of verzuild onderwijsstelsel is onder de steeds krachtiger golven van studenteninstroom weliswaar niet bezwaken, maar vertoont al geruime tijd de nodige barsten en scheuren. Vergaande differentiatie in een horizontaal in plaats van een categoriaal onderwijsmodel lijkt een betere manier om groei en intellectuele verscheidenheid op te vangen. Het wordt tijd om daaraan te gaan werken.

3. DE EXTERNE OMGEVING: BESTUURS- EN FINANCIERINGSSTRUCTUUR

Met het voordeel van 'hindsight' kan nu worden vastgesteld dat heel veel van het hoger onderwijsbeleid gericht is geweest op bestuurs- en financieringskwesties zonder de elementaire discussie over taak en functie van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek expliciet aan te gaan. Daarmee is relatief veel aan de 'buitenkant' gesleuteld en als er al een relatie tussen buiten- en binnenkant werd gelegd dan volgde de laatste de eerste, en zeker niet andersom. Dat hoeft overigens niet altijd te betekenen dat zulk beleid ineffectief blijft. Zo heeft de voorwaardelijke financiering van het onderzoek een bijdrage geleverd aan de profilering van het universitaire onderzoek, waar een dergelijke profilering zonder die financiële herstructurering nooit van de grond zou zijn gekomen. Anderzijds heeft de Wet Universitaire Bestuurshervorming weliswaar het bestuur hervormd, maar bepaald weinig inhoudelijks bijgedragen aan de basisprincipes van universitair onderwijs en onderzoek.

In deze paragraaf wordt de stap gezet van kwesties die vooral de interne omgeving van het hoger onderwijs betreffen naar de externe omgeving. Ook hier is het natuurlijk weer een selectie van thema's. Studiefinanciering, de totale bekostigingsstructuur en de bestuursstructuur zijn de kwesties die hieronder worden aangestipt.

3.1 Het vraagstuk van de studiefinanciering

In feite heeft Nederland altijd een gemengd stelsel van studiefinanciering gekend. Een gedeelte van de kosten van studeren wordt in principe door de ouders betaald, terwijl de staat een ander deel voor zijn rekening neemt. De bijdrage van de staat had vroeger de vorm van enerzijds een derving van belastinginkomsten gecombineerd met een hogere uitkering volgens de kinderbijslagregeling; tegenwoordig verschaft de staat de student rechtstreeks een studiebeurs. In het geval en naar de mate dat ouders niet in staat zijn zelf bij te dragen in de studiekosten van hun kind(eren), bestaat de mogelijkheid voor die studerende kinderen om een studielening af te sluiten.

Het stelsel van studiefinanciering is in de laatste jaren steeds meer verweven geraakt met studieresultaten en studieduur. Als studenten hun termijnen niet halen, vallen ze uit de studiefinanciering. Dat lijkt dramatischer dan het is. Vanwege de ongelukkige werkgelegenheidssituatie is de kans groot dat velen een beroep (moeten) doen op de RWW, waardoor ook het aandeel van de ouderlijke bijdrage c.q. de studielening voortaan voor rekening van de staat komt. Als extraneus doet de student na verloop van tijd de nodige tentamens, die hem weer recht op studiefinanciering geven. Hier is dus sprake van een financiële 'sanctie' die in de meeste gevallen averechts uitwerkt.

Ook de geboden mogelijkheid om - aanvankelijk twee jaar, nu één jaar - langer studiefinanciering van overheidswege te genieten dan de cursusduur lang is, heeft haar functie van 'overloop' al lang verloren. Ook de studenten die qua intellectuele vermogens en studietempo in staat zouden zijn niet langer dan de officiële cursusduur te studeren, gaan er inmiddels van uit dat een jaar extra wel eens ten goede zou kunnen komen aan hun start op de arbeidsmarkt.

De tweede fase valt tot nu toe buiten het stelsel van studiefinanciering. Hierboven is al gemeld dat door de eigenaardige wordingsgeschiedenis en implementatie van de Tweefasenwet de tweede fase geen studenten kent, maar assistenten, oftewel studenten die eigenlijk al klaar zijn. Blijkbaar was het in het begin van de jaren tachtig alleen op die manier

mogelijk om uit de afgestudeerden van de eerste fase te selecteren: via een arbeidscontract, niet via de 'bevoordeling' van goede studenten. Voor de universiteit betekent het dat elke 'graduate student' ongeveer f 45.000,-- op jaarbasis kost, waardoor het vrijwel onmogelijk wordt om in kwantitatieve zin voldoende kritische massa voor een serieuze 'graduate school' op te bouwen. Zouden de universiteiten in de gelegenheid worden gesteld om de bedragen die zij nu aan aio-salarissen besteden in beurzen en fellowships om te zetten, dan zouden de aio's er in het geheel niet op achteruit hoeven te gaan, terwijl de universiteiten op die manier geld zouden winnen voor de inrichting van een interessante infrastructuur voor de onderzoekersopleiding. Ook kan aanmerkelijk gemakkelijker dan thans de belangstelling van derden worden gewekt om via beurzen en fellowships zowel de voortgang van het wetenschappelijk onderzoek als de opleiding van een nieuwe generatie onderzoekers te helpen bevorderen.

Vragen aan de inleiders:

- Zou, uitgaande van de bestaande premissen rond het belang van een door de overheid ingericht systeem van studiefinanciering en een sterk gedifferentieerd systeem van hogere opleidingen, de studiefinancieringsduur gelijkgesteld moeten worden aan de maximale cursus- en inschrijvingsduur?
- Zou het studiefinancieringsstelsel, eventueel met andere voorwaarden, moeten worden uitgebreid tot de opleiding van onderzoekers in de tweede fase; is het wellicht mogelijk om de lage salarissen van aio's (die van de universiteit overigens een relatief hoog bedrag aan bruto arbeidskosten vergen) om te zetten in volledige beurzen of fellowships, waardoor geld vrij komt voor de inrichting van een serieuze infrastructuur voor de tweede fase?

3.2 Het vraagstuk van de bekostiging van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

De bekostigingsstructuur van het stelsel is idealiter de vertaling van de inhoudelijke principes die aan het hoger onderwijs ten grondslag zijn gelegd. Feitelijk werkt het nu meestal omgekeerd: financiële en begrotingstechnische manipulaties staan voorop en de principiële keuzen worden er vervolgens 'bijgedacht'. Een andere strategie is, om via bekostigings-

regels inhoudelijk beleid af te dwingen dat op andere manieren niet tot stand zou zijn gekomen. Het is dan ook geen wonder dat op dit vlak vooral strategische in plaats van principiële discussies worden gevoerd en dat de principes er vaak met de haren bij worden gesleept. Ook is het geen wonder dat de instellingen het op het punt van de bekostiging zelden met de minister eens worden en er bepaald moeite mee hebben om het in voorkomende gevallen met elkaar eens te worden.

Inmiddels kent elke instelling van WO en HBO maximaal één persoon die het uiterst complexe bekostigingsstelsel kan doorgronden. Wellicht kan het binnenkort in te voeren nieuwe bekostigingssysteem voor het hoger onderwijs daaraan iets verbeteren, maar het blijft natuurlijk moeilijk om de lappendeken van het stelsel van hoger onderwijs in één inzichtelijk bekostigingssysteem te vatten.

Het nieuw in te voeren bekostigingssysteem bouwt voort op de gedachten van 'hoger onderwijs voor velen', van scheiding van onderwijs en onderzoek en van het onderscheid tussen de twee fasen. Dat moge onder meer blijken uit het feit dat nu ook voor de medische- en bèta-richtingen van de eerste fase een 'prijs per student' wordt berekend die alleen bij 'massa'-onderwijs toereikend is. Het onderzoek wordt in nog grotere mate dan thans het geval is 'student-onafhankelijk', dat wil zeggen: onafhankelijk van de instroom in de desbetreffende studierichting en in toenemende mate afhankelijk van door derden (bijv. KNAW of NWO middels de erkenning van onderzoekscholen annex onderzoeksinstituten) uitgesproken kwaliteitsoordelen. In welke mate deze tendens zal leiden tot een vermindering c.q. verschuiving van universitaire onderzoekstijd, valt niet te voorspellen.

Een elementair vraagstuk bij de bekostiging van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek betreft de grenzen van de overheidsverantwoordelijkheid. Waar begint en vooral waar eindigt de financiële overheidsverantwoordelijkheid? Anders gezegd: tot waar kan de universiteit haar verantwoordelijkheid voor onderwijs en onderzoek verhalen op de overheid en vanaf welk punt moeten andere bronnen worden aangeboord? Ook die vraag vergt weloverwogen politieke besluitvorming, gebaseerd op inhoudelijke

overwegingen. Dat geldt voor onderwijsprogramma's evengoed als voor onderzoeklijnen.

Het universitaire onderzoek vormt een betrekkelijk klein deel van de totale onderzoekinspanning in Nederland. In totaal zal naar verwachting door de publieke en particuliere sector samen in 1992 f 11,2 miljard aan R&D worden uitgegeven. De publieke sector neemt daarvan 42 procent, het bedrijfsleven bijna 54 procent en ruim 4 procent is afkomstig van fondsen zoals de EG. Van die f 11,2 miljard nemen de universiteiten f 2,4 miljard voor hun rekening. Dat is inclusief het derde geldstroom-onderzoek (dat ongeveer een kwart is van alle universitaire onderzoekinspanningen) en de steeds groter worden participatie in EG-projecten. Van het derde geldstroom onderzoek wordt ongeveer 60 procent met publieke middelen gefinancierd en 40 procent door het bedrijfsleven.

Vragen aan de inleiders:

- Hoe zouden de grenzen van de overheidsverantwoordelijkheid voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek moeten worden gedefinieerd? Vallen alle eerste fase opleidingen onder die overheidsverantwoordelijkheid? Welke tweede fase opleidingen vallen er wel onder en welke niet? Concreet: waarom wel een tweede fase (dier)geneeskunde en niet een MBA?
- Zou een differentiatie van hoger onderwijsprogramma's meer aanknopingspunten kunnen bieden voor de bekostiging van opleidingen door derden, eventueel ook voor bekostiging door derden en overheid samen?
- In het huidige en toekomstige financieringsstelsel zijn universiteiten en faculteiten haast gedwongen om, willen ze hun middelen en hun personeelsbeleid op peil houden, een steeds grotere instroom naar zich toe te trekken. Op welke manier zou de student-onafhankelijkheid die nu reeds enigermate voor het onderzoek is gerealiseerd, ook voor het onderwijs kunnen gelden? Moeten instellingen dan niet de mogelijkheid hebben om grenzen aan hun instroom te stellen?

3.3 De bestuursstructuur

Nog vrij recent is op initiatief van de minister in een reeks expert-bijeenkomsten aandacht geschonken aan de wenselijkheden op het vlak van met name de universitaire bestuursstructuur. De hoofdlijn van die bijeenkomsten kan worden samengevat onder de noemer 'vergroting beleidsvrijheid'. Zowel ten opzichte van het ministerie als op het punt van de eigen inrichting van het instellingsbestuur bleek grote behoefte te bestaan aan verruiming van vrijheidsgraden. Meer in het algemeen zijn zowel het ministerie als de instellingen van hoger onderwijs het eens over de wenselijkheid van hoofdlijnen-akkoorden, waardoor de overheid zich tot randvoorwaardelijk beleid beperkt en de instellingen ruimere bevoegdheid tot implementatie-beleid krijgen. Binnen de instelling zou ook een ruimere vrijheid tot inrichting van de bestuurlijke verhoudingen mogelijk moeten worden, althans volgens het merendeel van de conferentie-deelnemers.

Intussen zijn door de geleidelijke institutionalisering van de tweefasen-structuur nieuwe bestuurlijke vragen gerezen. De relatieve autonomie op bestuurlijk vlak van erkende onderzoekscholen, alsmede de eerder voorgestelde interuniversitaire opzet van zulke scholen, doorbreekt de geijkte universitaire bestuursstructuur en doet vragen rijzen over de resterende bestuurlijke bevoegdheden van universiteit en faculteit. Ook in andere opzichten loopt de bestuursstructuur in het gehele hoger onderwijs parallel aan de categoriale indeling van studierichtingen; een meer 'horizontale' vorm van differentiatie zou dus ook voor de interne bestuurlijke verhoudingen consequenties moeten hebben. Omdat de meest wenselijke bestuursstructuur zozeer afhankelijk is van het uiteindelijke organisatiemodel van het hoger onderwijs, heeft het in dit verband niet zoveel zin om daarop verder in te gaan.

4. SLOT

Hiermee is een tour d'horizon gegeven van enkele van de centrale kwesties waarmee het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek momenteel te maken heeft. Een uitputtende beschouwing valt daarvan in dit korte bestek natuurlijk niet te geven. Wel is hopelijk duidelijk geworden

dat de toekomst van het stelsel in belangrijke mate afhankelijk is van het antwoord dat instellingen en overheid geven op die vragen weten te geven. Ook zal in de loop van deze inleiding tot de conferentie helder zijn geworden dat het antwoord op de ene kwestie (bijv. de verhouding tussen eerste en tweede fase) consequenties heeft voor het antwoord op de vraag hoe met onderwijs en onderzoek of met de verhouding tussen WO en HBO moet worden omgegaan. Als iets uit deze conferentie moet voortkomen is het het inzicht dat er samenhang tussen deze 'kwesties' bestaat en dat om onevenwichtigheden te voorkomen ook samenhangende oplossingen moeten worden gevonden.

HOGER ONDERWIJS IN NEDERLAND EN WEST-EUROPA

Prof.dr. F.A. van Vught

Dr. D.F. Westerheijden

WOORD VOORAF

Voorliggende tekst is een achtergrondstudie ten behoeve van de discussie die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) najaar 1992 belegt over het hoger onderwijs in Nederland. Het materiaal is voor een deel nieuw, maar is voornamelijk samengesteld op basis van diverse studies verricht door het Centrum voor Studies van het Hoger-Onderwijsbeleid van de Universiteit Twente (CSHOB).

Het terrein van het hoger-onderwijsbeleid is veelomvattend; dit rapport kan daarom slechts een keuze uit de veelheid van onderwerpen en invalshoeken bieden. Niettemin hoopt het CSHOB hiermee een breed overzicht over de problematiek rond het hoger onderwijs in Nederland en de omliggende landen te kunnen geven. Een internationaal-vergelijkende blik op het eigen hoger onderwijs kan verhelderend werken: wat binnen de grenzen van Nederland vanzelfsprekend lijkt, kan door vergelijking met de praktijken in andere Europese landen opeens slechts een van de vele uiteenlopende mogelijkheden blijken te zijn. Een goede empirische onderbouwing ten aanzien van het buitenlandse hoger onderwijs is dan echter noodzakelijk teneinde argumentatie op basis van vooroordelen, oppervlakkige of verouderde kennis te vermijden. Wegens de snelle en diepgaande veranderingen in het hoger-onderwijsbeleid in het laatste decennium in diverse landen in Europa is de kans daarop helaas niet denkbeeldig. Het is dan ook verheugend dat de WRR heeft gevraagd bij deze gelegenheid een bondig overzicht van internationale gegevens op te stellen.

Wegens de grote verschillen in de nationale hoger-onderwijssystemen is het niet eenvoudig internationaal-vergelijkende uitspraken te doen. Alleen al de vraag welke opleidingen tot het hoger onderwijs behoren, wordt op zeer verschillende wijzen beantwoord, niet alleen verschillend per land, maar ook in de tijd verschillend binnen de landen. Dergelijke kwalificerende opmerkingen kunnen voor vrijwel elk begrip in het hoger onderwijs worden gemaakt. In dit rapport wordt op die problematiek niet ingegaan; termen worden gebruikt op een naar verwachting voor Nederlandse lezers met enige kennis van het eigen hoger-onderwijsstelsel intuïtief begrijpelijke wijze.

Het CSHOB spreekt graag de hoop uit dat dit rapport een zinvolle ondersteuning zal bieden bij de discussies die de WRR heeft geëntameerd.

1. INLEIDING: HOGER ONDERWIJS IN GROTE LIJNEN

Drie ontwikkelingen zijn maatgevend geweest voor de problematiek en situatie van het hoger onderwijs in Nederland in de laatste decennia. Ontwikkelingen die, in een of andere vorm, evenzeer van toepassing zijn op de ons omringende Westeuropese landen ¹.

De eerste en maatschappelijk gezien belangrijkste van de ontwikkelingen is de overgang van 'elite'- naar 'massa'-hoger onderwijs. De studentenaantallen zijn in de meeste Westeuropese landen de afgelopen decennia zeer sterk gestegen. Vrijwel overal liggen de deelnameproporties nu boven 15 procent van de relevante leeftijdsgroep. Alleen Groot-Brittannië bleef daarbij lang achter, door de strenge selectie die de hoger-onderwijsinstellingen in dat land kunnen maken. Het hoger onderwijs nam een steeds hogere positie in op de politieke agenda, doordat met deze groei zowel een groter deel van de bevolking in aanraking kwam met het hoger onderwijs, maar vooral ook doordat een steeds grotere som gelds uit de publieke middelen aan hoger onderwijs moest worden besteed.

Ten tweede stuitte de overheden in vele landen op de financiële en andere grenzen aan de groei. Als dat al niet gebeurde na het rapport van de Club van Rome of de eerste oliecrisis in het begin van de jaren zeventig, of bij de recessie in de eerste helft van de jaren tachtig, dan toch na de ineensstorting van de communistische regimes in Centraal- en Oost-Europa aan het eind van dat decennium. In elk geval bleek het steeds moeilijker de sterke groei van het hoger onderwijs op de oude voet te bekostigen.

De derde ontwikkeling die wij hier willen noemen is het plaatsmaken van de maakbaarheidsgedachte van de maatschappij die zorgde voor een sterke groei van de overheidsinterventie in vele sectoren van de samenleving voor een filosofie waarin de rol van de overheid in de maatschappij beperkter wordt gedefinieerd, de mogelijkheden voor beïnvloeding of sturing van maatschappelijke processen lager wordt ingeschat en waarin

¹ Met Westeuropese landen worden hier bedoeld de lidstaten van de EG en van de EVA, maar niet de landen van de voormalige COMECON.

het zelf-regulerend vermogen van maatschappelijke subsystemen een belangrijker plaats wordt toegedacht.

Wij zullen de ontwikkelingen in de hoger-onderwijsstelsels in West-Europa eerst comparatief beschrijven aan de hand van de onderwerpen structuur (hoofdstuk 2), kosten (hoofdstuk 3) en kwaliteit (hoofdstuk 4). Daarna gaan wij in hoofdstuk 5 meer gedetailleerd in op de situatie in Nederland.

Een belangrijke beperking van deze achtergrondstudie is dat zij hoofdzakelijk zal gaan over het aspect onderwijs, terwijl nauwelijks aandacht zal worden gegeven aan het andere 'primaire proces' in de (universitaire) instellingen voor hoger onderwijs, namelijk onderzoek. Misschien is deze eenzijdige aandacht een symptoom van de huidige benadering van het hoger onderwijs. Zij vloeit echter tevens voort uit de erkenning van de verschillen tussen de twee processen. Want weliswaar zijn het dezelfde personen die onderwijs en onderzoek doen – althans in de huidige, qua cultuur nog immer vooral op Humboldtiaanse leest geschoeide, universiteiten – maar de basiseenheden en de individuele gedragsmechanismen zijn verschillend. Het onderwijs vindt plaats in studierichtingen, in een aantal gevallen samenvallend met faculteiten of sectoren. Buiten de instelling kan daarbij het 'afnemende veld' een belangrijke rol spelen; in het hoger beroepsonderwijs (HBO) en bij professiegerichte universitaire opleidingen meer dan bij meer fundamenteel-academisch gerichte studies. De toedeling van reputaties en daarmee de kans op succes in de individuele carrière in het onderwijs en in de professie is afhankelijk van deze sociale eenheden. Daarentegen gebeurt onderzoek in de eerste plaats in vakgroepen of – met name in de sociale en geesteswetenschappen – door individuen, die in eerste instantie verbonden zijn met het 'invisible college' van de discipline of het specialisme. De carrièremogelijkheden binnen de discipline zijn in het wetenschappelijk onderwijs vrijwel uitsluitend afhankelijk van de wetenschappelijke (lees: onderzoeks-) prestaties, zodat de kans groot is dat onderzoek en daarmee samenhangende sociale systemen als vakgroep en discipline een belangrijker plaats innemen in het leven van academici dan onderwijs en studierichting. Een aparte behandeling van de hoger-onderwijs-problematiek lijkt daarom een gerechtvaardigde zaak.

2. STRUCTURASPECTEN VAN HOGER ONDERWIJS ²

2.1 Hoger-onderwijsstelsels in diverse Europese landen

Wat nu 'eigenlijk' behoort tot het hoger onderwijs is een vraag die in diverse landen op verschillende wijzen wordt beantwoord. Een bekend verschil in dit opzicht betreft het hoger onderwijs in de Verenigde Staten: de *community colleges* die een kwantitatief groot aandeel hebben in het Amerikaanse hoger onderwijs, zouden in Nederland waarschijnlijk worden gerekend tot het MBO. Evenzo zijn er internationaal verschillen ten aanzien van bijvoorbeeld verplegingsopleidingen en opleidingen voor journalistiek of voor de toeristische beroepssector; dan weer worden zij wel tot het hoger onderwijs gerekend, dan weer niet. Deze verwarring vindt tevens uitdrukking in de verschillende termen die worden gebruikt: hoger onderwijs, tertiair onderwijs en post-secundair onderwijs zijn hier synoniemen en daar verschillende concepten. Wij zullen ons in dit rapport niet te diep met deze kwesties inlaten. Alles wat in de diverse landen als hoger, tertiair of post-secundair onderwijs wordt opgevat, zullen wij accepteren als 'hoger onderwijs'.

Het Nederlandse hoger onderwijs is momenteel ingedeeld in twee sectoren: universiteiten en hogescholen. Andere hoger-onderwijsstelsels kennen, voor de wetgever, maar één vorm, zoals in Zweden, waar alle hoger-onderwijsinstellingen *högskolan* heten. Een op Nederland gelijkende indeling in academisch en beroeps- of professioneel gericht hoger onderwijs bestaat echter in de meeste ons omringende landen. Zo kent de Bondsrepubliek Duitsland naast universiteiten *Fachhochschulen*. De nominale studieduur aan universiteiten bedraagt circa 4½ jaar, aan *Fachhochschulen* 4 jaar (incl. stage). De feitelijke studieduur in beide sectoren is veel langer; universitaire studenten studeren gemiddeld pas na circa 7 jaar af, aan de *Fachhochschulen* doet men er ongeveer 1 jaar

² Hoofdstuk voornamelijk gebaseerd op Goedegebuure, L.C.J., *et al.*, *Higher Education Policy in International Comparative Perspective*; Enschede, CHEPS, 1992; Neave G. and F.A. van Vught, *Prometheus Bound, the changing relationship between government and higher education in Western Europe*; Oxford, Pergamon, 1991; F.A. van Vught, *Autonomy and Accountability in Government/University Relationships*; Washington D.C., World Bank, 1991.

korter over. In België (Vlaanderen) bestaan universiteiten met twee tweejarige cycli en een kort (één cyclus van 2 tot 4 jaar) en een lang (twee tweejarige cycli) type hoger beroepsonderwijs. Frankrijk heeft behalve universiteiten drie typen professioneel onderwijs: *Grandes Écoles*, *Sections de Technicien Supérieur (STS)* en *Instituts Universitaires de Technologie (IUT)*. De universitaire studie bestaat uit drie tweejarige cycli, met de bedoeling dat studenten met diploma's van verschillende niveaus de arbeidsmarkt kunnen betreden. In praktijk kiest het overgrote deel der studenten voor doorgaan in de tweede cyclus (tot het 'normale' academische niveau); de derde cyclus, die veel minder wordt gevolgd, eindigt met de doctorsgraad of een equivalent. Het beroepsgerichte onderwijs in IUT en STS behoort tot de eerste cyclus; onbedoeld door de beleidmakers stroomt ook hier vandaan een vrij groot deel der studenten door naar de universitaire tweede cyclus. De *Grandes Écoles* worden voorafgegaan door een- of meestal tweejarige voorbereidingsklassen en duren zelf meestal vier jaar. In Groot-Brittannië bestond tot voor kort een binair stelsel waarbij in een deel van de niet-universitaire sector, de *polytechnics*, dezelfde typen diploma's worden toegekend als in de universiteiten (driejarige *Bachelor's* en daaropvolgend één- of tweejarige *Master's degrees*), terwijl in de *colleges* lagere diploma's werden toegekend. Opgemerkt dient te worden dat een *Master's* zowel een verdere wetenschappelijke (onderzoeks-) scholing als een specialistische beroepsopleiding kan betekenen. Met ingang van het studiejaar 1992-1993 kunnen de *polytechnics* zich universiteit noemen en worden zij als gelijk beschouwd. In hoeverre de *polytechnics* ook voordien al 'anders maar gelijkwaardig' (de uitdrukking die ook voor de positie van het Nederlandse HBO wordt gebruikt) waren, is de vraag stellen naar de differentiatie in hoger-onderwijsstelsels. Daarop gaan wij in de volgende paragraaf in. In alle hoger-onderwijsstelsels, ook die in de Verenigde Staten, speelt de overheid een belangrijke rol. Dit is het onderwerp van paragraaf 2.4.

2.2 Hoger-onderwijsstelsels en differentiatie

In complexe samenlevingen met gedifferentieerde economieën worden gedifferentieerde hoger-onderwijsstelsels veelal voor noodzakelijk gehouden: slechts zulke hoger-onderwijsstelsels zijn flexibel genoeg om zich te kunnen aanpassen aan de gevarieerde behoeften van dergelijke

samenlevingen. Door omgevingsveranderingen op te vangen, dragen gedifferentieerde hoger-onderwijssystemen tevens bij aan de stabiliteit van de samenleving. Een specifiek aspect van diversiteit in behoeften in de samenleving waaraan een gedifferentieerde hoger-onderwijsstelsel antwoord dient te bieden, betreft de hoger-onderwijsvraag: hoe meer verschillende wensen en leerdoelen leven bij potentiële studenten en hoe meer diverse achtergronden deze studenten hebben (o.a. leeftijd, vooropleiding), des te meer diversiteit in karakter, niveau, vorm en organisatie van hoger onderwijs zou moeten worden geboden.

Studierichtingen binnen hoger-onderwijsstelsels kunnen op diverse wijzen van elkaar worden onderscheiden. Een *common sense* onderscheid is dat tussen verticale en horizontale differentiatie: respectievelijk worden daarmee niveau- of statusverschillen en verschillende inhouden of leerdoelstellingen bedoeld. In het navolgende staan echter systeem-, programmatische en structurele differentiatie centraal.

De juridisch-politieke indeling van het hoger onderwijs van een (deel-)staat in sectoren (systeem-differentiatie) betreft veelal een vorm van verticale differentiatie: de ene sector leidt op tot 'hogere' diploma's dan de andere (qua niveau, maar meestal ook in termen van sociale status). Onder andere wegens de statusverschillen zouden de 'lagere' typen hoger onderwijs de neiging vertonen tot 'academic drift'. In vele gevallen worden door de samenleving vormen van wat in Nederland hoger beroepsonderwijs heet, opgevat als 'lagere' vormen van hoger onderwijs. Slechts in Frankrijk wordt een van de drie hoofdtypen van professioneel georiënteerd onderwijs, te weten de *Grandes Écoles*, sociaal in het algemeen hoger gewaardeerd dan de universitaire opleidingen. De dynamiek inherent aan 'academic drift' en het omgekeerde verschijnsel 'vocational drift' leidt tot soms grote wijzigingen in de structuur van hoger-onderwijsstelsels. Een grootscheepse poging tot hervorming vormde de invoering in 1976 in Duitsland van het model van de *Gesamthochschule* als eenheidssector in plaats van de universiteiten en de sinds 1970 bestaande *Fachhochschulen*. Deze poging wordt echter alom als mislukt beschouwd: de relatief weinige *Gesamthochschulen* die werden opgericht bestonden alleen uit *Fachhochschulen*, universiteiten werkten in praktijk niet mee. De studenten bleken echter in overgrote meerderheid te kiezen voor de universitaire opleidingsvormen binnen deze instellingen. Op één na alle *Gesamthochschulen* noemen zich nu dan ook universiteit. De

mogelijkheid tot instelling van *Gesamthochschulen* is uit de wet geschrapt.

De sleutel tot handhaving van een eens gekozen vorm van systeem-differentiatie lijkt te liggen in de legitimitieit van de rollen en taken van de diverse typen hoger-onderwijsinstellingen. Wetgeving is hiertoe een van de vaak gekozen middelen, maar is geen noodzakelijkheid om beroepsonderwijs uit het vaarwater van de universiteit te houden, zoals het voorbeeld van de *Grandes Écoles* laat zien. Het belangrijkste onderscheid dat in alle landen met academisch en beroepsgericht hoger onderwijs voorkomt is de rol van de universiteiten op het gebied van fundamenteel onderzoek. Als de niet-universitaire sector van het hoger onderwijs al onderzoek wordt toegestaan door de wetgeving, dan is dat toegepast onderzoek.

Ook is een vorm van horizontale systeem-differentiatie mogelijk, bijvoorbeeld in diverse typen van hoger beroepsonderwijs. Binnen elk van deze sectoren bestaat een verdere horizontale differentiatie in studierichtingen; dit wordt *programmatische differentiatie* genoemd. Het voortgaande proces van arbeidsverdeling en specialisatie – het principe waardoor de historisch ongeëvenaarde welvaart en (kennis-)ontwikkeling van de Westerse landen mogelijk zijn geworden – veroorzaakt een neiging tot immer verdergaande groei van het aantal studierichtingen. Programmatische differentiatie loopt niet noodzakelijk parallel aan systeem-differentiatie, hoewel dat deels wel zo is. Parallel lopen beide vormen bijvoorbeeld als onderzoekers in een bepaalde discipline worden opgeleid in de ene (universitaire) sector van het hoger onderwijs, terwijl andere professionals in dezelfde discipline in een andere (niet-universitaire) hoger-onderwijssector worden geschoold. Ook is het mogelijk dat sommige soorten opleidingen alleen in één sector voorkomen.

Structurele differentiatie ten slotte betreft de wettelijke kaders voor de diverse instellingen van hoger onderwijs en de verschillen in intern bestuur en beheer van de instellingen. De internationale verschillen betreffende de wettelijke kaders strekken zich uit over zeer diverse onderwerpen. Een belangrijk onderwerp is de verhouding tussen publiek en privaat hoger onderwijs. In vele landen bestaat privaat hoger onderwijs. Slechts in weinig landen is privaat hoger onderwijs echter een factor van betekenis. De private sector is in aantallen studenten vrij onbetekenend, of – zoals in Nederland – het verschil tussen privaat en publiek hoger onderwijs is in praktijk (taken en bevoegdheden van instellingen,

studieduur, studiefinanciering, enz.) zeer gering, of beide. Zelfs het private hoger onderwijs is bovendien altijd gebonden aan specifieke wettelijke regelingen of heeft publieke fondsen nodig voor zijn voortbestaan. Het is verder niet altijd zo dat private instellingen kunnen bogen op een hoger prestige dan publieke hoger-onderwijsinstellingen.

Privatisering of meer marktachtig optreden van hoger-onderwijsinstellingen ten opzichte van hun omgeving is een algemeen zichtbare trend. Een 'echte' markt met vragers, aanbieders en coördinatie van vraag en aanbod door middel van de prijs van het produkt hoger onderwijs ontstaat echter nergens.

2.3 Toegang tot het hoger onderwijs

Als er geen marktmechanisme is dat vraag en aanbod van hoger onderwijs op elkaar afstemt, welke mechanismen worden dan toegepast om te beslissen wie aan hoger onderwijs kan deelnemen? Financiële begrenzing van de vraag wordt in Europa weinig legitiem geacht: (veel) lagere collegegelden dan de gemiddelde kosten per student zijn regel, evenals regelingen voor studiefinanciering door beurzen en/of leningen.

In een aantal landen, bijvoorbeeld Nederland en Duitsland, is de formele vereiste van het behalen van een bepaald diploma in het voortgezet onderwijs, of bewijs van gelijk niveau via een *colloquium doctum* en dergelijke, het belangrijkste 'filter'. De hoger-onderwijsinstellingen kunnen dan in het algemeen hun instroom niet beïnvloeden via selectie van studenten. Andere landen daarentegen laten de toelating van studenten in principe in handen van de instellingen (m.n. Groot-Brittannië). De instelling zelf kan dan de procedure en criteria vormgeven. Een derde oplossing betreft nationale selectiemechanismen, zoals vergelijkende toegangsexamens. In vele gevallen kent een land een gedifferentieerde toegangsregeling voor de verschillende sectoren van het hoger onderwijs, zoals (nog) het geval is in Nederland en zeker in Frankrijk. In dat laatste land is de toegang tot de universiteiten 'vrij', maar kunnen alle beroepsopleidingen aan de poort selecteren. In het kader van dereguleringsontwikkelingen worden de bakens ten aanzien van instroombeslissingen verzet: met ingang van studiejaar 1992-1993 kunnen bijvoorbeeld Deense hoger-onderwijsinstellingen in een groot aantal studierichtingen zelf beslissen over het op te nemen aantal eerstejaars.

De deelname aan het hoger onderwijs heeft in de meeste landen de 15 procent-grens van de relevante leeftijdsgroep overschreden (uitzondering Groot-Brittannië, dat rond deze grens verkeert). Dit is het aandeel dat het verschil heet uit te maken tussen elite- en massa-hoger onderwijs. De grens van 50 procent die de overgang vormt naar zogenaamd universeel hoger onderwijs is buiten de Verenigde Staten nog vrijwel nergens bereikt. Het hoger onderwijs in de Verenigde Staten omvat echter, zoals aan het begin van dit hoofdstuk gesteld, ook onderwijsvormen die in vele andere landen niet tot het hoger onderwijs worden gerekend. De meeste Europese landen lijken thans de aandacht van vergroting van de participatie en gelijkheid van (gebruik van) kansen te hebben verlegd naar handhaving van de kwaliteit van het hoger onderwijs op het niveau van een elite-hoger onderwijs. Een andere ontwikkeling is echter waar te nemen in Frankrijk, waar volgens het *Programme Universités 2000* na de eeuwwisseling de participatie in het hoger onderwijs moet zijn gegroeid tot 80 procent van allen die het eindexamen van het voortgezet onderwijs, het *baccalauréat*, behalen.

2.4 De rol van de overheid en globale trends in hoger-onderwijsbeleid

Zoals gesteld is er geen hoger-onderwijssysteem waarin de overheid geen belangrijke rol speelt. Wel bestaan er grote verschillen in de mate waarin de overheid het beleid, bestuur of beheer van de instellingen kan beïnvloeden, welke overheid dat doet, welke middelen ter beschikking staan, enzovoort.

Met name in federale staten is de vraag naar het overheidsniveau dat de belangrijkste rol speelt in de sturing van het hoger onderwijs relevant. De 'standaard' in niet-federale staten is dat hoger onderwijs een zorg is van de nationale overheid. In landen als Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk en de Verenigde Staten moet de federale overheid de bevoegdheden en middelen wat dit aangaat delen met het deelstaat-niveau. Met name in de Verenigde Staten is de rol van de afzonderlijke staten zo groot dat men haast de vraag kan stellen of er wel sprake is van één hoger-onderwijssysteem. In Europa ligt het machtsevenwicht meestal meer aan de kant van de federale overheid, vooral door haar financiële armslag.

Lokale overheden spelen geen grote rol meer sinds de Nederlandse HBO-scholen hun eigen bestuur hebben gekregen en de Britse *Local Education Authorities* geen zeggenschap meer hebben over de *polytechnics*.

De bron van (legitiem geacht) gezag in het hoger onderwijs is kennis. Het gezag over hoger onderwijs wordt in het algemeen geacht hiermee rekening te houden. Dit impliceert dat de overheid geacht wordt rekening te houden met de organisatieprincipes die een gevolg zijn van de centrale rol van kennis. Die organisatieprincipes zijn:

- . de 'bouwstenen' van de organisaties in het hoger onderwijs zijn de disciplinaire gebieden;
- . deze gebieden hebben slechts beperkt met elkaar te maken en zijn daarom *loosely coupled*;
- . professionals hebben een grote mate van autonomie nodig bij de inrichting van hun werk, zodat de organisaties waarin zij werken gedecentraliseerd zijn; als gevolg van deze kenmerken zijn hoger-onderwijsstelsels in hoge mate gefragmenteerd;
- . verandering van de inhoud van het werk ten gevolge van veranderingen in de stand der kennis is aan de orde van de dag, zodat (meestal incrementele) innovatie en aanpassing welhaast continu voorkomen.

In (continentaal) Europa heeft dit ertoe geleid dat een belangrijk deel van de feitelijke beslissingsmacht over hoger onderwijs in handen ligt van de decentrale basiseenheden, dat wil zeggen de professoren of vakgroepen en in mindere mate van de faculteiten. Verantwoordelijkheid voor procedurele zaken en het algemene hoger-onderwijsbeleid is geconcentreerd bij de (nationale of deelstaat-) overheid, met name het ministerie van onderwijs. Het tussenniveau, de instelling als geheel, is daarbij zwak ontwikkeld. Europese instellingen voor hoger onderwijs zijn eerder confederaties van faculteiten dan organisatorische eenheden. Institutioneel strategisch beleid komt dan ook slechts met moeite en na langdurige besluitvormingsprocessen tot stand. Anglo-Saksische hoger-onderwijssystemen kennen, in vergelijking met de situatie op het Europese vasteland, een relatief sterk instellingsniveau en een zwak overheidsniveau.

Als middelen voor sturing staan de overheid onder andere ter beschikking: regelgeving, planning, evaluatie en financiering. Dit laatste middel is onderwerp van hoofdstuk 3, de overige komen hierna aan bod.

Tot voor kort was *regelgeving* internationaal preponderant: de overheid legde in wetten structuren, taken, bevoegdheden en procedures tot in detail vast. Sinds ongeveer het begin van de jaren tachtig is er in vele landen echter een ontwikkeling gaande naar deregulering. Voor een deel is deze ontwikkeling te zien als een reactie op het mislukken van hervormingen in het hoger onderwijs via grootscheepse regulering, of van het vastlopen van regelgeving in steeds meer details en verfijningen. De interventiestaat (het 'controle-model'), waarin geen rekening wordt gehouden met het *loosely coupled* en gefragmenteerde karakter van het hoger onderwijs, beoogt daarmee plaats te maken voor de 'faciliterende staat' (het 'supervisie-model'). De overheid bepaalt in dit model nog wel de globale doelstellingen en randvoorwaarden, maar laat de uitwerking daarvan over aan de hoger-onderwijsinstellingen. De instellingen krijgen meer bestuurlijke autonomie, zij kunnen dan zelf beslissingen nemen met betrekking tot, bijvoorbeeld, curricula, diploma's, toelating van studenten en staf-benoemingen. Een aantal landen lijkt inderdaad op weg naar toepassing van het supervisie-model (naast min of meer traditioneel reeds Groot-Brittannië en sinds 1985 Nederland, het duidelijkst Finland). Andere Europese landen lijken belangstelling te hebben voor een dergelijke ontwikkeling (onder veel meer: Frankrijk, Spanje, Portugal, Italië, Noorwegen en Denemarken)³. In geen geval leidt dit tot complete zelfregulering; steeds blijft de overheid 'op afstand' sturen.

Tegenover de vergrote mate van bestuurlijke autonomie voor de hoger-onderwijsinstellingen staat in de praktijk van het supervisie-model een vergrote eis tot afleggen van verantwoording en tot meer effectiviteit en efficiëntie in het institutionele beleid. Zeker waar dit gebeurt door nieuwe beleidsmechanismen als steeds veranderende lijsten van indicatoren en criteria, of 'macro-doelmatigheid' waarvan de formele status onbekend is, worden de instellingen met een zodanig vergrote onzekerheid geconfronteerd dat naar hun perceptie de autonomie niet is vergroot maar

³ Zelfs in de traditioneel nauwelijks van beleid veranderende landen Duitsland en Zwitserland (mede als gevolg van de complexe federale besluitvormingsstructuur) zijn bewegingen in het hoger-onderwijsbeleid althans in aanzet zichtbaar.

verkleind. Voor dit verschijnsel is wel de term 'de-juridificatie' gebruikt, in onderscheid van deregulering. Tevens wordt de taak van de instellingen door deze ontwikkeling in het hoger-onderwijsbeleid verzwaaard omdat nu de instellingen zelf moeten reageren op ontwikkelingen in andere sectoren van overheidsbeleid, waar voorheen dit een taak was van het ministerie van onderwijs (voorschriften voor personeelsbeleid, openbaarheid van informatie, anti-discriminatie regelingen, enz.).

De *planning* behorend bij het controle-model gaat uit van rationele afweging op basis van beschikbare gegevens. De dereguleringsstrategie is deels voortgekomen uit onvrede over de soms rigide centrale planning. Voorspelling van de behoefte op de arbeidsmarkt aan afgestudeerden in bepaalde studierichtingen bleek evenzeer als de voorspelling van de aantallen instromende studenten een vrijwel onmogelijke opgave voor de meeste regeringen. Het meest opvallende voorbeeld van een nieuwe vorm van planning in de strategie van afstandelijke sturing is te vinden in de 'communicatieve' planningsprocedure van het HOOP in Nederland. Ook deze trend in het overheidsbeleid betekent een verzwaring van de taak voor de individuele hoger-onderwijsinstellingen. De mening hierover onder de instellingen in Europa is verdeeld; wat de een slechts ziet als een taakverzwaring is voor de ander een mogelijkheid tot keuze van een eigen missie, van strategisch beleid.

Het beleidsinstrument *evaluatie* wordt in een aantal gevallen direct gekoppeld aan financiering. In andere gevallen wordt echter beseft dat een dergelijke directe koppeling negatieve consequenties heeft, voornamelijk doordat het evaluatieproces dan een strategisch spel om de knikkers wordt met alle gevolgen van dien voor het waarheidsgehalte en de presentatie van gegevens.

Evaluatie speelt een rol in elk hoger-onderwijssysteem in onze tijd. Met de beweging in de richting van het supervisie-model neemt het belang ervan voor de sturing van het hoger onderwijs toe. Lang bekend was reeds beoordeling van onderzoek (op project- en op programmaniveau) door wetenschapsraden als NWO en KNAW, met (oorspronkelijk marginale) gevolgen voor de verdeling van het onderzoek-budget. Onderzoek- en onderwijs-output van faculteiten wordt sinds de jaren tachtig in een enkele landen (met als voorbeeld Groot-Brittannië) weergegeven in prestatie-indicatoren op basis waarvan grote delen van de budgets voor faculteiten worden verdeeld. Evaluatie van de kwaliteit van het onderwijs in universiteiten

en andere instellingen is een voor Europa nieuwe ontwikkeling, op gang gekomen sinds circa 1980. Nederland vervult hierin een voortrekkersrol, zoals in hoofdstuk 4 zal blijken. Ten aanzien van internationale trends in het gebruik van evaluatie kan nog worden opgemerkt dat de nadruk verschuift van oordelen op basis van input (m.n. geld en staf) naar oordelen op basis van output (aantallen, snelheid en kwaliteiten van afstudeerders; onderzoekspublikaties; enz.).

2.5 Intermediaire organisaties

Tussen de centrale overheid en het niveau van de instellingen bevinden zich in de meeste landen intermediaire organisaties. Traditioneel gesproken zijn deze organisaties een van de belangrijkste invloedskanalen van de academische gemeenschap op het overheidsbeleid ten aanzien van het hoger onderwijs. In de andere richting bezien vormen zij een belangrijk buffer tussen de overheid en de instellingen, die het hoger-onderwijsveld tegen al te directe ingrepen door beleidmakers kunnen beschermen. Ten derde kunnen intermediaire organisaties taken hebben in de uitvoering van het hoger-onderwijsbeleid.

In het algemeen vindt men meer en voor het beleid belangrijker intermediaire structuren in hoger-onderwijssystemen waar de centrale overheid een minder overheersende rol speelde; in gevallen van centralistische controle-modellen zijn dergelijke buffers zwakker ontwikkeld.

Een van de bekendste bufferorganisaties was de voormalige Britse UGC. Dit *University Grants Committee* had tot taak de verdeling van het hoger-onderwijsbudget voor de universiteiten en voerde daarmee een beleidstaak uit die in Nederland een overheidstaak is. De bezetting en inbedding van de UGC laten echter zien dat dit een geheel academisch lichaam was. Halverwege de jaren tachtig is de UGC vervangen door de meer aan het ministerie van onderwijs onderhorige *Universities Funding Council*. De legitimiteit van de UGC was in de ogen van de overheid te ver gedaald. Ziedaar een van de dilemma's voor dergelijke organisaties: zij dienen een voldoende mate van legitimiteit te hebben voor zowel het hoger-onderwijsveld als voor de overheid. Alleen al daarom gaat er naar beide zijden veelal een matigende, stabiliserende werking uit van intermediaire organisaties in het hoger-onderwijssysteem. De keerzijde van deze

opmerking is dat zij sturing en verandering van het hoger-onderwijssysteem bemoeilijken.

De taak die de Nederlandse bufferorganisaties VSNU en HBO-Raad op zich hebben genomen ten aanzien van de kwaliteitsevaluatie kan ook worden gezien als een overheidstaak; althans in Frankrijk is daartoe de CNÉ (*Comité National d'Évaluation*) onder presidentieel auspiciën in het leven geroepen. In andere landen zijn dit eveneens taken voor intermediaire organisaties, in wisselende arrangementen met de overheid, onder andere de *Consejo de Universidades* in Spanje en de samenwerkende onderzoek-adviesraden in Denemarken.

3. KOSTEN EN BEKOSTIGING VAN HOGER ONDERWIJS

3.1 Ontwikkelingen en financiering door de overheid

Het krachtigste sturingsinstrument voor de overheid, dat in het 'supervisie-model' nog aan betekenis heeft gewonnen, is financiering. Een korte samenvatting van recente ontwikkelingen in Europa wordt hieronder gegeven ⁴.

In vrijwel alle Europese landen is het totale hoger-onderwijsbudget het laatste decennium gelijk gebleven of gedaald, met uitzondering van Frankrijk wegens het *Programme Universités 2000* en (tot 1990) Finland. In combinatie met de veelal sterke groei van de studentenaantallen heeft dit geleid tot zware druk op de hoger-onderwijssystemen, met oplopende student-stafratio's en achteruitgang in de infrastructuur.

De tweede internationaal opvallende trend is dat regeringen de hoger-onderwijsinstellingen ertoe proberen te bewegen minder beslag te leggen op de verschrallende overheidsmiddelen en hun inkomstenbronnen te diversificeren door meer ondernemingsachtig en marktgericht op te treden. Het is vele Europese hoger-onderwijsinstellingen inderdaad goed gelukt op dergelijke wijze hun financieringsbasis te verbreden. De bereidheid van andere actoren in de samenleving (m.n. het bedrijfsleven) om aan hoger onderwijs bij te dragen, verschilt per land. Private financiering van onderzoek levert een relatief belangrijk deel van het onderzoeksbudget op

⁴ In hoofdzaak gebaseerd op Goedegebuure, L.C.J., et al., *Higher Education Policy in International Comparative Perspective*; Enschede, CHEPS, 1992.

voor het Zweedse hoger onderwijs, maar met name voor financiering van (regulier) onderwijs is de belangstelling van het bedrijfsleven in vele andere landen beduidend kleiner.

Vergroting van het aantal inkomstenbronnen vermindert de afhankelijkheid van instellingen van iedere afzonderlijke inkomstenbron en vergroot daarmee de autonomie van de instelling. Daar staat tegenover dat bijvoorbeeld contractonderzoek kan leiden tot geheimhoudingsclausules die ingaan tegen de vrijheid van informatie die noodzakelijk is voor de ontwikkeling van wetenschap.

Ten derde heeft de dereguleringsbeweging invloed op de wijze van financiering van hoger-onderwijsinstellingen. Gedetailleerde begrotingen van doeluitkeringen maken in diverse landen plaats voor *lump sum* bedragen die de instellingen naar eigen goeddunken over hun onderdelen en activiteiten mogen verdelen. Daarnaast wordt een aparte competitieve financiering van onderzoek, waarbij kwaliteitsbeoordeling en evaluatie een belangrijke rol speelt, in vele landen ontwikkeld (als de voorwaardelijke financiering en het toenemend aandeel van de tweede geldstroom in Nederland). Meer omvattend zijn in dit opzicht de ontwikkelingen in Frankrijk, waar na een begin in 1984 het sinds 1989 zo is dat alle activiteiten van de universiteiten onderwerp zijn van een vierjarig contract met de nationale overheid. De instellingen worden hierdoor gestimuleerd lange-termijn doelstellingen op te stellen. De uitvoering van de contractverplichtingen en de evaluatie van de resultaten ervan liggen in handen van een onafhankelijk staatsorgaan, het eerder genoemde *Comité National d'Évaluation* (zie over het CNÉ ook hoofdstuk 4).

In Groot-Brittannië is de ontwikkeling zelfs verder gegaan naar een systeem waarbij de overheid een (oorspronkelijk 5% bedragend en sindsdien jaarlijks groeiend) deel van de hoger-onderwijsbegroting gebruikt om studentplaatsen bij de instellingen te 'kopen' via een bied-systeem. Ook in Zweden wordt gedacht over invoering van een systeem waarbij studenten optreden als 'kopers' van onderwijs. Op deze wijze wordt de instellingen de vrijheid gegeven eigen prioriteiten te stellen (meer regulier onderwijs, meer contractonderwijs, meer 'tweede-geldstroom' onderzoek, meer contractonderzoek, e.d.) — maar dan dienen de instellingen ook zelf de financiële consequenties van die keuzen te dragen. Tegelijkertijd verkrijgen overheden met dergelijke mechanismen meer vrijheden om hun nationale doelstellingen te stellen en te verwezenlijken door geldstromen

te verleggen naar instellingen die beter of efficiënter voldoen aan die doelstellingen.

Een volgende internationaal optredende ontwikkeling is dat ondanks de niet aflatende belangstelling van de overheid voor gelijkheidsdoelstellingen het profijtbeginsel meer en meer ingang vindt: verhoging van collegegelden, studieleningen in plaats van beurzen, of 'graduate taxes' worden toegepast in vrijwel alle landen met een traditie van vrij toegankelijk hoger onderwijs, met uitzondering van de Bondsrepubliek Duitsland en Denemarken. Twee redenen lijken hierbij een grote rol te spelen. Ten eerste het groeiend besef dat bijdragen uit de publieke middelen aan hoger onderwijs een vorm van inkomensherverdeling zijn van de hele bevolking naar vooral kinderen uit de hogere sociale strata. Ten tweede, ook hier de poging kosten van de overheid af te wentelen op andere maatschappelijke actoren. Verder wordt wel geredeneerd dat betaling door de 'klant' zal leiden tot meer op de behoeften afgestemd en meer efficiënt hoger onderwijs. Een laatste overweging vóór invoering van grotere financiële bijdragen door studenten die wij hier willen noemen is dat wordt aangenomen dat studenten zich meer voor hun studie zullen inzetten als zij er zelf substantieel aan moeten bijdragen. Een belangrijk argument tegen dergelijke ontwikkelingen is dat het zonder bijkomende (voor de overheid dure) maatregelen waarschijnlijk is dat bepaalde sociale categorieën hierdoor minder aan het hoger onderwijs zullen kunnen deelnemen.

3.2 Financiëring bezien op instellingsniveau

Het voeren van beleid door hoger-onderwijsinstellingen is in de meeste Europese landen een relatief nieuw verschijnsel. Naarmate de sturing door de overheid echter afstandelijker en globaler wordt, moeten de instellingen zelf meer beleid ontwikkelen. Met name dienen instellingen tegenwoordig meer te doen aan beleid voor, beheer over en verdeling van hun *lump sum* budget. De daarvoor benodigde expertise was tot voor kort in de meeste hoger-onderwijsinstellingen in Europa niet aanwezig. In landen als Nederland, Denemarken en Groot-Brittannië is de situatie in dit opzicht vrij gunstig. Meer volgens het controle-model gereguleerde hoger-onderwijssystemen als Frankrijk en Duitsland kennen dit probleem echter volop.

Instellingen ontwikkelen zeer diverse strategieën om met deze nieuwe verantwoordelijkheden en mogelijkheden om te gaan, variërend van het in de continentaal-Europese traditie passende 'doorgeefluik-model' waarbij het instellingsniveau nauwelijks anders doet dan het geld via een vaste verhouding of formule door te geven aan de decentrale eenheden, tot centralistische sturing aan de hand van strategische doelstellingen. Ook hier zijn nieuwe vormen van management in ontwikkeling, zoals het creëren van een interne markt voor dienstverlening tussen de faculteiten onderling en met het centrale instellingsniveau.

3.3 Financiering voor studenten

Studiefinancieringsstelsels zijn een belangrijk instrument voor overheden ter bereiking van gelijk gebruik van kansen voor iedereen⁵. In een aantal landen is daarom gekozen voor studiefinanciering geheel door de overheid, zodat niemand van commerciële financiers afhankelijk hoeft te zijn (o.a. België, Zweden, Denemarken, Nederland). Een aanzienlijke, afzonderlijke overheidsorganisatie voor de administratie van de studiefinanciering lijkt vrij algemeen voor te komen.

Het principe van studiefinanciering door de overheid laat nog veel ruimte voor de invulling van het systeem. Buiten de voormalige Oostbloklanden is de vorm van volledige beurzen zeldzaam. Vrijwel altijd is er enige vorm van terugbetalingsverplichting, ofwel doordat een deel van de studiefinanciering wordt verleend als lening (vaak tegen verlaagd rentetarief, soms renteloos), ofwel door een extra belasting op het inkomen van afgestudeerden uit het hoger onderwijs. De inkomens- en vermogenspositie van de ouders of verzorgers van (minderjarige) studenten wordt in een aantal landen meegewogen (Denemarken, Nederland). Ook met eigen inkomsten van de student wordt veelal – boven een bepaalde grens – rekening gehouden in die zin dat overschrijding van de grens leidt tot korting op de studiefinanciering.

In Duitsland is de redenering omgekeerd aan de bovengenoemde: studenten en hun ouders dienen in principe zelf de studie te financieren, maar waar nodig kan de overheid steun verlenen. Er bestaat daarom geen recht op een

⁵ Gebaseerd op de tussenrapportage: Jongbloed, B.W.A., J.B.J. Koelman & J.J. Vossensteyn, *Studievoortgang in de studiefinanciering: Een internationale verkenning*; Enschede, CSHOB, 1992.

basisbeurs, zoals wel in Nederland, en de studiefinanciering is in hoge mate inkomensafhankelijk. Het verschijnsel van studenten met een (deeltijd-)baan komt daardoor in Duitsland veel voor, wat leidt tot een hoge mate van studievertraging. Het aandeel van studenten dat door de overheid wordt ondersteund bedraagt circa 30 procent van alle studenten. Wel ontvangen ouders kinderbijslag (tot hun studerende kinderen 28 jaar zijn) en zijn er belastingverminderingen voor hen mogelijk.

Koppeling van studiefinanciering aan een bepaalde, vaak de nominale, studietijd, lijkt gebruikelijk (Denemarken; niet echter in Groot-Brittannië⁶). Of er wordt een bepaald minimum-resultaat per jaar verwacht (Zweden). Verlenging van rechten op studiefinanciering wegens bijvoorbeeld ziekte (Nederland) of zakken voor examens (Denemarken) is vrijwel steeds in de regelingen opgenomen.

Opmerkelijk in de vormgeving van de Deense studiefinanciering is dat studenten recht hebben op steun ter lengte van de nominale studieduur. Het is daarmee onder een aantal voorwaarden mogelijk een deel van de steun op te sparen tot het laatste studiejaar; in dat laatste jaar ontvangen deze studenten dan dubbele maanduitkeringen zodat zij eventuele studievertraging bij het maken van de afstudeerscriptie zelf kunnen opvangen.

4. KWALITEITSZORG IN HET HOGER ONDERWIJS

4.1 De term 'kwaliteit'

De discussie over de betekenis van 'kwaliteit' woedt in de hoger-onderwijs wereld volop. Essentialisme biedt echter geen oplossing: de definitie van de kwaliteit van het hoger onderwijs bestaat niet en kan niet bestaan. Er bestaat wel een nominalistische oplossing voor het probleem, kernachtig weergegeven met: kwaliteit is *fitness for purpose*. Kwaliteit is, in deze opvatting, een multidimensionaal concept, dat ingevuld kan worden naar gelang het doel waarover wordt gesproken, bijvoorbeeld 'opleiden tot top-onderzoeker' versus 'praktijkgerichte beroepsopleiding'. Dit betekent dat de opvatting van kwaliteit afhankelijk is van het

⁶ Het Britse hoger-onderwijsstelsel kent echter een zodanige inrichting dat de studiefinanciering niet nodig is als prikkel om bijtijds af te studeren.

standpunt van de beschouwer, ofte wel: elke belangengroep betrokken bij het hoger onderwijs zal een eigen opvatting van kwaliteit hebben. Bovendien zijn belangengroepen niet homogeen – maar die complicatie negeren wij voor het moment. Een andere complicatie bij internationale beschouwingen over kwaliteit is dat min of meer overeenkomstige belangengroepen in verschillende landen niet geheel overeenkomende posities innemen. Bijvoorbeeld: door verschillende studiefinancieringsmechanismen zijn Nederlandse studenten veel meer gebrand op afronden van de studie in niet meer dan zes jaar dan hun Duitse collega's. En Britse werkgevers hebben geheel andere verwachtingen van afgestudeerden (merendeel op Bachelor's niveau) dan continentale werkgevers. Op het continent worden afgestudeerden geacht volledig geschoolde specialisten te zijn, die vrijwel zonder *on the job training* volwaardig werk kunnen verrichten. In Groot-Brittannië daarentegen is de eerste-graads opleiding niet meer dan een algemene hogere vorming met een basis van vakkennis, die door uitgebreide nascholing door de werkgever moet worden aangevuld.

4.2 Kwaliteitszorg buiten Nederland

De vooraanstaande positie van 'kwaliteit' op de agenda van de hoger onderwijs-beleidmakers is van relatief recente datum⁷. Voor circa 1980 waren de kernwoorden democratisering en verbreding van de toegang tot het hoger onderwijs. De ontwikkeling naar nadruk op kwaliteit vond in Europa eerst plaats in het Groot-Brittannië na het aantreden van het kabinet-Thatcher; in 1981 begon daar de eerste *selectivity exercise* waarbij kwaliteitsverschillen tussen instellingen gevolgen hadden voor de financiering. De volgende landen waren Frankrijk en Nederland, waar belangrijke omslagpunten in 1985, respectievelijk 1986, werden bereikt. Andere Europese landen volgen later. In het navolgende zullen wij ons concentreren op de drie genoemde landen, omdat deze drie 'nieuwe'

⁷ Onder andere gebaseerd op: F.A. van Vught en D.F. Westerheijden, *Quality Management and Quality Assurance in European Higher Education*; Brussels, European Community, 1992; F.A. van Vught, 'Higher Education Quality Assessment in Europe: the next step', in: *CRE-action*, 1991, 4, pp. 61-82; D.F. Westerheijden & P.J.M. Weusthof, 'Internationale kwaliteitsbewaking en -vergelijking: Stand van zaken', in: M. Mennes, *Stand van zaken Kwaliteitsbewaking WO en HBO: Vordering of stagnatie?*; Rotterdam, EUR, 1992.

kwaliteitszorgstelsels als voorbeelden werken voor de rest van West-Europa.

Vooraf moet nog worden opgemerkt dat kwaliteit van hoger onderwijs voor 1980 geen *terra incognita* was; slechts de wijzen van controle en verantwoording verschilden. Alle Westeuropese landen kennen een pakket van 'traditionele' vormen van kwaliteitscontrole, die in het algemeen *ex ante* werken, zoals: benoemings- en promotievoorwaarden voor academische staf, uitgebreide benoemingsprocedures voor hoogleraren, 'kwaliteitscontrole' van studenten – in een aantal landen – door middel van toelatingsexamens, goedkeuringsprocedures voor nieuwe studierichtingen, inhoudelijke voorschriften voor curricula en examens, nationale curricula, staatsexamens en jaarlijkse budgettoekenning (*line item budgets*). Mede in het kader van dereguleringsgedachten zijn dergelijke methoden van kwaliteitscontrole in de jaren tachtig in diverse landen aangevuld met of vervangen door 'nieuwe' methoden van kwaliteitszorg. Een element dat in de gebruikte mechanismen niet direct is aan te wijzen, maar dat een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk is van deze nieuwe methoden is de doelstelling bij te dragen aan kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs. Tot dan toe werd erop vertrouwd dat die kwaliteit goed genoeg, misschien zelfs excellent was. Het relatieve gewicht van het oude doel van controle (nu vaak genoemd *accountability*) en het nieuwe doel van verbetering verschilt per land.

In Europa en Noord-Amerika wordt in het hoger onderwijs een groot aantal vormen van kwaliteitsbewaking gehanteerd. De kwaliteitsbewakingssystemen kunnen worden onderscheiden naar drie dimensies: systeemniveau, betrokken typen processen en beoordelingswijzen. Qua systeemniveau hanteren wij een eenvoudige vierdeling in: nationaal niveau, instellingsniveau, studierichtings- of programmaniveau en cursus-, vak- of moduleniveau. De beschouwde processen kunnen onder meer zijn: onderzoek, onderwijs en instellingsmanagement. Beoordelingswijzen worden in eerste instantie onderscheiden naar intern dan wel extern; daaraan zou kunnen worden toegevoegd de methode van beoordeling, die ofwel is gebaseerd op alleen 'objectieve' gegevens ('performance indicators' in ruime zin), ofwel uiteindelijk gebruik maakt van subjectieve beoordeling ('peer review'). Als organiserend principe voor deze paragraaf zullen wij het systeemniveau gebruiken.

Overigens zullen wij ons beperken tot kwaliteitsbewaking van onderwijs en voorbij gaan aan die van onderzoek en management. Het stelsel voor onderzoek was in Nederland het VFO-stelsel; over een nieuwe, meer omvattende vorm wordt momenteel gediscussieerd. Kwaliteitsbewaking van management van hoger-onderwijsinstellingen, het derde mogelijke object van kwaliteitszorg, staat in Nederland pas sinds kort in de belangstelling.

4.2.1 Nationaal niveau

In sommige landen speelt de nationale overheid bij de kwaliteitsbewakingssystemen een belangrijke rol, terwijl in andere landen de rol van de overheid veel minder sterk naar voren komt. De plaats die de actoren van het hoger onderwijs in een kwaliteitsbewakingssysteem innemen hangt veelal samen de wijze waarop in een land het hoger onderwijs in het algemeen wettelijk is geregeld (meer decentraal of meer centraal).

Hoewel kwaliteit als onderwerp in vrijwel geheel West- en Noord-Europa hoog op de publieke agenda staat, verkeert de invoering van kwaliteitszorgsystemen in zeer verschillende fasen. Landen die in Europa voorop lopen met het invoeren van formele, nationale systemen zijn Groot-Brittannië, Frankrijk en Nederland.

Groot-Brittannië

Het streven naar hogere kwaliteit als overheidsbeleid ten aanzien van het hoger onderwijs vond zijn wortels in het Verenigd Koninkrijk in de bezuinigingsdrang die ontstond direct na het aantreden van de regering-Thatcher. Na een eerste, naar algemene overtuiging grotendeels in achterkamertjespolitiek bedisselde 'selectiviteitsoperatie' door de geldverdelende instantie voor de universiteiten, het *University Grants Committee (UGC)*, in 1981, was het met name de toenmalige minister van onderwijs, Sir Keith Joseph, die kwaliteit en bezuiniging aan elkaar koppelde: *more value for less money*. Na de hier en daar als traumatisch ervaren UGC-operatie waren openbaarheid en objectiviteit echter vereist. Vandaar dat het *Committee of Vice Chancellors and Principals (CVCP)* in het *Jarratt Report* de kant van performance indicators uitging, wat in de volgende jaren richtinggevend bleek te zijn. CVCP en UGC publiceerden in 1987 een eerste lijst met 39 prestatie-indicatoren, die met de nodige

scepsis werd ontvangen en mede daarom in latere versies aanzienlijk werd uitgebreid ⁸.

Het orgaan dat namens de Britse nationale overheid het hoger onderwijs beoordeelt is *Her Majesty's Inspectorate (HMI)*. Deze instantie heeft ten aanzien van de *polytechnics* en *colleges* een nogal machtige positie: de inspecteurs kunnen tot in het leslokaal komen inspecteren. Tot de universiteiten hebben HMI echter geen toegang. Met name via deze bezoeken beoordelen zij of instellingen voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, zodat deze in aanmerking kunnen komen voor extra financiering. Hoe HMI aan informatie komen over universiteiten is niet bekend; formele procedures en expliciete criteria op grond waarvan HMI conclusies trekken zijn trouwens in het geheel niet bekend, zodat vraagtekens worden gezet bij de mate van objectiviteit van deze oordelen.

Ook onder premier Major blijft het roerig in Britse hoger onderwijs. Sinds het *white paper, Higher Education: A New Framework*, van mei 1991 is het de bedoeling de *polytechnics* op te waarderen tot universiteiten; in de zomer van 1992 hebben vele *polytechnics* hun naam gewijzigd. Dit betekent dat het doek valt voor de sinds 1963 bestaande kwaliteitsbewakingsinstantie voor de *polytechnics*-sector. Dit onafhankelijke orgaan, de *Council for National Academic Awards (CNAA)* verleende eertijds het recht *bachelor's* en *master's* diploma's te verbinden aan cursussen in de *polytechnics*; deze cursussen werden om de vijf jaar gevisiteerd en opnieuw beoordeeld. Later werd de procedure omgezet in 'accreditering' van *polytechnics*. De CNAA wordt met ingang van het studiejaar 1992-1993 opgeheven; hoe dit de taak van de AAU zal beïnvloeden, is echter nog steeds niet nauwkeurig bekend (zie onder).

Frankrijk

Het Franse hoger-onderwijssysteem had een sterk centraal, overheidsgeruleerd karakter, maar in de jaren tachtig heeft een aantal operaties plaatsgevonden waardoor instellingen voor hoger onderwijs meer actief zijn betrokken bij de ontwikkelingen van het hoger onderwijs. Met name wordt in 1985 door president Mitterrand het *Comité National d'Évaluation*

⁸ Dit neemt niet weg dat op andere niveaus dan het nationale andere beoordelingsmethoden dan prestatie-indicatoren een belangrijke rol spelen in Groot-Brittannië; te denken valt aan de vanouds bestaande *external examiners*.

geïnstalleerd dat in het daarop volgende jaar begint met evalueren van de instellingen voor hoger onderwijs. De locaties voor evaluaties worden in praktijk door uitgelokte uitnodiging vastgesteld (het CNÉ suggereert de instelling dat een uitnodiging tot evaluatie niet ongepast zou zijn). Officieel echter worden instellingen ter evaluatie door de commissie zelf gekozen. De commissie rapporteert jaarlijks aan de president over de stand van zaken van het hoger onderwijs; het CNÉ heeft geen staatsrechtelijke macht. Tevens kent de CNÉ-procedure 'horizontale' evaluaties, dat wil zeggen evaluaties van alle faculteiten binnen één breed gedefinieerd disciplinair terrein.

Na circa vijf jaar opereren heeft het nationale evaluatiecomité bestaansrecht verworven in Frankrijk en kan het rekenen op steun van de academische gemeenschap. De vraag van instellingen voor hoger onderwijs naar externe evaluaties was groter dan het comité aankon. In 1992 zijn alle universiteiten een maal geëvalueerd.

4.2.2 Instellingsniveau

Verenigde Staten

De Verenigde Staten worden vaak gezien als land vanwaar de voorbeelden voor de ontwikkeling van Europese hoger-onderwijsstelsels worden gehaald, zeker voor wat betreft kwaliteitszorg. De kern van de kwaliteitszorg in de USA ligt op instellingsniveau.

Het belangrijkste kwaliteitsbewakingssysteem, dat op instellingsniveau in de Verenigde Staten en Canada op grote schaal wordt toegepast, is het stelsel van *accreditering*. De essentie van dit systeem is dat op grond van een onafhankelijke beoordeling door externe terzake kundigen, voorafgegaan door een zelfstudie, een opleiding hoopt het lidmaatschap te verwerven van een associatie van vergelijkbare opleidingen. Heeft een opleiding dit lidmaatschap verworven, dan wordt deze gelijkwaardig geacht aan de reeds aangesloten opleidingen. Het accrediteren van instellingen gebeurt op vrijwillige basis en de gegevens zijn openbaar. Accreditering kan overigens zowel op instellings- als op programma-niveau plaatsvinden. Instellingsgewijze accreditering geschiedt door zes regionale organisaties; ettelijke tientallen professionele organisaties verzorgen de accreditering voor programma's in hun specialisme. Doordat het aantal accrediteringsinstanties sterk groeide is in 1975 een nationaal overkoe-

pelend lichaam in het leven geroepen, de *Council of Post Secondary Accreditation*, die de accrediteringsactiviteiten coördineert en faciliteiten aanbiedt ter ondersteuning.

Groot-Brittannië

In het Verenigd Koninkrijk werd de erkenning van studieprogramma's van *polytechnics* als zijnde van academisch niveau tot nog toe verzorgd door de CNAA. Zoals in de vorige paragraaf gememoreerd, wordt de CNAA met ingang van herfst 1992 opgeheven, even als de *polytechnics* als aparte sector in het hoger onderwijs ophouden te bestaan.

Voor de universiteiten bestond tot voor kort geen overkoepelend kwaliteitsbewakingssysteem. In 1990 is als onderdeel van de CVCP, de tegenhanger van de VSNU, de *Academic Audit Unit (AAU)* opgericht, met als belangrijkste taak de kwaliteitsbewakingssystemen van de afzonderlijke universiteiten te evalueren (een vorm van 'meta-evaluatie'). De AAU, die inmiddels haar werkzaamheden heeft aangevangen, opereert onafhankelijk van de nationale overheid.

4.2.3 Programmaniveau

Verenigde Staten

Naast het reeds genoemde accrediteringsstelsel worden er in de Verenigde Staten op programmaniveau systemen ontwikkeld en toegepast. Een internationaal bekend systeem van *program review* is dat van de University of Tennessee Knoxville (UTK). Doordat werd overgegaan tot gedeeltelijke output-financiering in de staat Tennessee konden extra gelden worden verkregen als een vijftal *performance standards* werd gerealiseerd. In de loop van 1982 werd aan de UTK besloten een procedure te ontwikkelen om de resultaten van de lopende onderwijsprogramma's te beoordelen.

Andere *program review* systemen zijn: het *American College Testing Program* en het *Northeast Missouri State University's value-added assessment program*, het *program review*-proces dat wordt uitgevoerd op Chicago City-Wide College, en de universiteit van Florida.

Recentelijk verschuift de aandacht (in de eerste plaats die van de *funding agencies*) van de vraag 'Wat is de kwaliteit van het aangeboden onderwijs?' naar 'Wat leren studenten ervan?' – met andere woorden, van *program review* naar *student outcome assessment*.

4.2.4 Cursusniveau

Evenals in Nederland zijn stafleden van hoger-onderwijsinstellingen in het buitenland sinds jaar en dag betrokken bij evaluatie van hun, afzonderlijke, cursussen. Daartoe zijn diverse instrumenten ontworpen, zonder tot systematische kwaliteitsbewakingssystemen te evolueren. Mede onder invloed van de ontwikkelde kwaliteitsbewakingssystemen op hogere systeemniveau's ontstaat nu echter hernieuwde belangstelling voor evaluatie op cursusniveau. Zo wordt, naast vormen van *program review*, in de Verenigde Staten steeds meer aandacht besteed aan het zogenaamde *classroom research*.

4.2.5 Total Quality Management

De groeiende aandacht voor kwaliteit van hoger onderwijs heeft ertoe geleid dat recente ontwikkelingen in het bedrijfsleven ten aanzien van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs weerklank vinden. Met name is er sinds het eind van de jaren tachtig sprake van een trend naar *total quality management*, in de eerste plaats in de Verenigde Staten en recenter ook in Groot-Brittannië. Deze trend is vooralsnog het duidelijkst waarneembaar in niet-universitaire vormen van hoger onderwijs, te weten *community colleges* in de USA en *colleges* en *polytechnics* in Groot-Brittannië, maar de beweging naar de universitaire sector is duidelijk ingezet.

4.3 Internationale kwaliteitsvergelijking

De actualiteit van de kwestie van de kwaliteit van het hoger onderwijs in verschillende landen roept de vraag op hoe tot verantwoorde uitspraken kan worden gekomen over de kwaliteit van het hoger onderwijs in internationaal perspectief. De internationalisering van het hoger onderwijs zal naar verwachting in dit decennium een grotere vlucht gaan nemen. Met het officieel opengaan van de landsgrenzen in de EG eind 1992, is de kans groot dat afgestudeerden de concurrentie met hun buitenlandse collega's steeds meer dienen aan te gaan. Nu al maken studenten van de mogelijkheid gebruik, via Erasmus en dergelijke programma's, een bepaalde periode van hun studie in het buitenland door te brengen. Ook de internationale

uitwisseling van docenten krijgt steeds meer aandacht. De grenzen worden bij dit alles vanzelfsprekend niet gelegd bij de grenzen van de EG: de USA is bijvoorbeeld vanouds een land waarmee vele contacten bestaan in het hoger onderwijs. Tevens leiden de ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa tot vernieuwde en vergrote uitwisselingsmogelijkheden, door de EG gesteund via het PHARE-programma (waarvan TEMPUS deel uitmaakt).

In de Nederlandse context is in dit verband de volgende vraag van belang: hoe verhoudt de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs zich tot die van andere landen? Door de Adviesraad Hoger Onderwijs (ARHO) en de 'Netherlands organisation for international cooperation in higher education' (NUFFIC) is deze vraag in adviezen aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de orde gesteld. De ARHO toont zich in zijn rapport bezorgd over de kwaliteit van het Nederlands hoger onderwijs. Eén van de belangrijkste conclusies die naar aanleiding van gesprekken met ingewijden wordt getrokken, is dat het imago van de Nederlandse afgestudeerde aan universiteiten in het buitenland niet onverdeeld positief is. Het NUFFIC geeft aan dat de diploma's die in het Nederlands hoger onderwijs worden behaald in het buitenland nogal eens worden ondergewaardeerd.

Een *pilot study* over de mogelijkheden en beperkingen van het vergelijken van nationale hoger onderwijssystemen verricht door de *Council for National Academic Awards (CNAA)*, het *Hochschul-Information-System (HIS)* en het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijs Beleid (CSHOB) van de Universiteit Twente is onlangs afgesloten. Door middel van een internationaal vergelijkend onderzoek is getracht een methode te ontwikkelen die inzicht geeft in verschillen en overeenkomsten tussen de kwaliteit van hoger-onderwijssystemen in een aantal landen, in dit geval Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland. Centraal stond hierbij de vraag met behulp van welke instrumenten, procedures en additionele middelen nationale hoger onderwijssystemen op een zo valide en betrouwbaar mogelijke wijze met elkaar kunnen worden vergeleken.

Het doel van het onderzoek was een verantwoorde methodiek te ontwikkelen aan de hand waarvan hoger onderwijssystemen met elkaar kunnen worden vergeleken. Er moet worden benadrukt dat het accent van deze studie niet is komen te liggen op kwaliteit als zodanig (noch begripsmatig, noch als 'de' kwaliteit van 'het' hoger onderwijs in Nederland). Deze *pilot study*

dient in de eerste plaats te worden gezien als een poging om meer inzicht te krijgen in de methodologische mogelijkheden en beperkingen van het vergelijken van nationale hoger-onderwijssystemen. De uitvoering van het onderzoek bestond uit twee fasen. In de eerste fase werd de methodiek ontwikkeld en is op basis van internationale dataverzameling een vergelijkende beschrijving gemaakt van de drie nationale hoger-onderwijssystemen alsmede van de voor dit project geselecteerde discipline economie. De tweede fase bestond uit het voorbereiden en uitvoeren van een internationale *peer review*.

Momenteel worden meer internationaal vergelijkende studies verricht en heeft de VSNU een internationale, meer op programmavergelijking gerichte, versie van de visitatieprocedure uitgevoerd (*International Programme Recognition Electrical Engineering*).

4.4 De Europese dimensie in kwaliteitszorg

4.4.1 Het hoger-onderwijsmemorandum van de Europese Gemeenschap

Tot voor kort kon met weinig overdrijving worden gesteld dat de EG geen eigen hoger-onderwijsbeleid voerde: onderwijs is een bij uitstek nationale verantwoordelijkheid, onder andere nauw gelieerd aan het nationale culturele beleid. Wat de EG deed, was niet meer dan pogen te komen tot regelingen betreffende wederzijdse erkenning van hoger-onderwijskwalificaties teneinde de bewerkelijke individuele waarderingssuitspraken door de *narics*⁹ te vervangen door, of ten minste toch aan te vullen met, categorische erkenningen (zie ook secties 144, 145 van het hieronder genoemde Memorandum).

Eind 1991 heeft echter de commissaris belast met onderwijs, mevrouw Papandreou, een *Memorandum over hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap* (EG-document COM(91)349) gepubliceerd. Het uitgangspunt van het primaat van het nationale beleid blijft hier gehandhaafd, maar als min of meer logisch gevolg van de diverse programma's van de EG volgt nu een overkoepelende visie. De programma's zijn bekend: Erasmus en Lingua voor uitwisseling en talenonderwijs, ICP voor inter-universitaire samenwerking en diverse andere die te maken hebben met onderwijs, onderzoek en de

⁹ NARIC: nationaal informatiecentrum voor academische erkenning. In Nederland treedt het NUFFIC als zodanig op.

relatie hoger onderwijs-industrie. Expliciet uitgangspunt voor de Europese Commissie is dat de pluriformiteit van het hoger onderwijs in de lidstaten gehandhaafd blijft. Het refrein in het memorandum is dat de Europese dimensie in de opleiding van elke student in het hoger onderwijs aanwijsbaar moet zijn.

Een van de 'horizontale kwestie[s] van fundamenteel belang' betreft 'het handhaven en vergroten van de kwaliteit van het hoger onderwijs' (sectie 53). De Commissie constateert dat er een groeiende belangstelling is voor kwaliteitszaken in 'de' lidstaten. Daarbij wordt opgemerkt: 'Ook over de algemene kwestie van de vergelijkende kwaliteit . . . is een discussie aan de gang' (sectie 53). Dit dient niet alleen te worden opgevat als 'vergelijking in en tussen' lidstaten (sectie 54). Bovenal dient namelijk rekening te worden gehouden met de in 1993 tot stand komende interne markt – en misschien met de wijdere Europese Economische Ruimte. Dan zal de kwaliteit – hier opgevat op instellingsniveau – een belangrijke rol kunnen gaan spelen bij:

- . inter-instellingssamenwerking en -netwerken;
- . academische erkenning van kwalificaties 'en dus bij de vereenvoudiging van de mobiliteit';
- . studiekeuze van aanvangende studenten;
- . waardering van afgestudeerden op de Europese arbeidsmarkt.

4.4.2 Op weg naar een Europees kwaliteitsbewakingssysteem

In het zojuist genoemde memorandum van de EG blijft de rol van de Gemeenschap qua activiteiten nog zeer beperkt: er blijkt niets van plannen om vanuit Brussel beleidsinitiatieven te ontplooiën ter vervanging van nationaal beleid. Het 'aangrijpingspunt' van de EG-initiatieven is veeleer de instelling en, aanvullend, het individu. Het zijn immers instellingen die participeren in erasmus-netwerken en dergelijke; van de instellingen wordt daarom verwacht dat zij zullen komen met praktische oplossingen voor wederzijdse erkenning van studieprestaties – in eerste instantie binnen hun Erasmus-netwerken, maar de olievlekwerking daarvan wordt duidelijk gesuggereerd. Een ander initiatief met effecten in eerste instantie op instellingsniveau betreft het *European Credit Transfer Scheme (ECTS)*, dat tot 1995 in een proefperiode verkeert en momenteel 80 instellingen omvat (een uit te breiden aantal). Tevens worden, mede naar

aanleiding van het Nederlands voorzitterschap van de EG in de tweede helft van 1991, diverse initiatieven ondernomen om 'praktische' problemen voor verdergaande harmonisatie aan te pakken, bijvoorbeeld betreffende het begin, de lengte en de indeling van het collegejaar.

De rol van de in aggregatietermen lagere systeemniveaus lijkt in de Europese ontwikkelingen, kortom, groter te worden. Zou dit ook niet moeten leiden tot een Europees kwaliteitsbewakingssysteem op instellings- of programmaniveau? In Nederland is recentelijk voor beide gepleit. De analogie met het Amerikaanse stelsel van accreditering dringt zich op. Ligt in een Europees stelsel van vrijwillige accreditering voor instellingen en programma's de toekomst voor de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs in Europa?

5. ONTWIKKELINGEN IN HET NEDERLANDS HOGER ONDERWIJS: EEN OVERZICHT

5.1 Drie sectoren

Het Nederlandse hoger onderwijs is een voorbeeld van een continentaal Westeuropees hoger onderwijs-stelsel in de ontwikkelingsfase van het 'massa-hoger onderwijs'. In dit hoger-onderwijsstelsel kunnen drie sectoren worden onderscheiden: de universiteiten, het hoger beroepsonderwijs en de Open Universiteit. De Open Universiteit, met haar geheel eigen positie en taak in het hoger onderwijs (afstandsonderwijs, voornamelijk 'tweede-kansonderwijs' en wederkerend onderwijs, zonder toelatingscriteria), blijft hier verder buiten beschouwing. Wel moet worden opgemerkt dat mag worden dat de behoefte aan wederkerend onderwijs zal groeien; welke gevolgen dit zal hebben voor de OU in vergelijking tot de andere hoger-onderwijsinstellingen is niet bekend.

De onderlinge relaties tussen de beide andere sectoren zijn aan veranderingen onderhevig; waren universiteiten en hoger beroepsonderwijs (HBO) voorheen gescheiden werelden, nu lijkt een beweging naar meer gelijkwaardigheid en gelijkheid te zijn gestart. De Open Universiteit is nog een nieuwe verschijning in dit stelsel.

5.1.1 Universiteiten

Traditioneel zijn de Nederlandse universiteiten georganiseerd volgens de zogenaamde Humboldtiaanse principes. Richtinggevende principes hierbij zijn de eenheid van onderwijs en onderzoek en de sterke gerichtheid van de academici op hun disciplinaire omgeving. De laatste decennia is echter, met name in het hoger-onderwijsbeleid, een verschuiving waarneembaar naar meer Angelsaksische organisatieprincipes in het hoger onderwijs.

Alle universiteiten, ook de private (VU, KUB en KUN) vallen onder dezelfde wetgeving, momenteel nog de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WVO), in de toekomst te zamen met het HBO de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Volgens de WVO kennen universiteiten als algemene randvoorwaarden en doelstellingen:

- . wetenschappelijk onderwijs dient op te leiden tot zelfstandige wetenschapsbeoefening;
- . wetenschappelijk onderwijs dient tevens op te leiden tot professies en functies waarvoor een wetenschappelijke vorming nodig en gewenst is.

De instellingen voor wetenschappelijk onderwijs hebben als taken:

- . het uitvoeren van onderwijs en onderzoek;
- . het verzorgen van post-doctoraal onderwijs;
- . het bevorderen van overdracht van kennis verworven in onderzoek naar de samenleving;
- . het ontwikkelen van sociaal verantwoordelijkheidsgevoel.

In de WVO wordt verder onder andere vastgelegd de procedure van totstandkoming van nieuwe studieprogramma's en de wijze van organisatie en besturing van de universiteiten.

5.1.2 Hoger beroepsonderwijs

Instellingen die vrijwel uitsluitend zijn gericht op het opleiden van hooggekwalificeerde arbeidskrachten, zonder (grote) taak op het gebied van het ontdekken en ontwikkelen van nieuwe kennis, passen in de zogenaamde *Napoleontische* traditie.

De HBO-sector is gegroeid van een onduidelijke status ergens in of naast het secundaire onderwijs naar een eigen positie in het hoger onderwijs,

'anders maar gelijkwaardig' ten opzichte van de universiteiten. Zo werd is 1963 de Wet op het Voortgezet Onderwijs van kracht, waarin de beroepsopleidingen voor het eerst een eigen positie innamen. In 1986 volgde de Wet op het hoger beroepsonderwijs (WHBO), die de HBO-instellingen uit het secundaire onderwijs nam en in het tertiaire onderwijs plaatste. In de tussentijd was veel veranderd. De belangrijkste gebeurtenis in recente tijden daarbij was de operatie 'schaalvergroting, taakverdeling en concentratie' (STC) in 1983-1987 ¹⁰.

In de WHBO van 1986 zijn onder meer de volgende algemene randvoorwaarden en doelen voor het HBO omschreven:

- . theoretische en praktische training te geven voor het uitoefenen van professies en functies waarvoor een hogere opleiding nodig en gewenst is;

HBO-instellingen hebben daartoe als taken:

- . onderwijs te verzorgen: (toegepast) onderzoek zou ook tot de taken van HBO-instellingen kunnen behoren;
- . mede te werken aan de ontwikkeling van de professies waarvoor zij opleiden;
- . post-initieel onderwijs te verzorgen.

De WHBO is van toepassing op alle HBO-instellingen, ook al zijn deze voor het merendeel geen rijksinstellingen. Een belangrijk verschil tussen de WWO en de WHBO betreft de mate van regulering van de interne organisatie: waar in de WWO taken en bevoegdheden van besturen, functionarissen en raden op de diverse niveaus vrij gedetailleerd zijn omschreven, wordt de HBO-instellingen veel ruimte gelaten op dit gebied ¹¹.

5.2 Democratisering: 'Hoger onderwijs voor velen' en WUB

De groei van het aantal studenten sinds de Tweede Wereldoorlog maar vooral sinds de jaren zestig is zowel een gevolg van demografische ontwikkeling (geboortegolf), van autonome maatschappelijke processen (grotere vraag naar hoger onderwijs door aspirant-studenten), als van bewust overheidsbeleid. In dat overheidsbeleid was het verkrijgen van hoog-ontwikkelde arbeidskrachten een van de doelstellingen. Middelen ter

¹⁰ Zie verder paragraaf 5.6.

¹¹ Zie verder paragraaf 5.7.4.1.

stimulering van participatie in het hoger onderwijs daarbij waren onder andere vergroting van het aanbod van studieplaatsen: het oprichten van nieuwe instellingen (Eindhoven, Twente, in zekere zin Rotterdam, Maastricht), het ontwikkelen van niet-universitair hoger onderwijs (de groei van de HBO-sector). Verder werd de vraag naar studieplaatsen gestimuleerd door de prijs ervan laag te houden: lage collegegelden en in het begin van de jaren zestig invoering van studiebeurzen en -leningen.

Kernwoorden ter karakterisering van deze ontwikkeling waren 'toegang' en 'gelijkheid', of 'externe democratisering': niet alleen qua aantallen diende het hoger onderwijs van elitair naar massaal over te gaan, maar vooral ook diende de participatiegraad te worden verhoogd van die groepen die voorheen weinig deelnamen aan het hoger onderwijs: lagere sociale klassen en vrouwen. Met het oog op zo groot mogelijke deelname aan het hoger onderwijs werden de financiële drempels, zoals gesteld, zoveel mogelijk weggenomen. Haar laatste prominente vermelding kreeg deze ontwikkeling in de nota *Hoger onderwijs voor velen* in 1978. De studenten-aantallen bleven inmiddels groeien, jaarlijks sneller dan in de prognoses voorzien. Aan de universiteiten van 37.000 studenten in 1959 tot 180.000 in 1990; voor het HBO zijn overeenkomende aantallen 38.000 en 220.000 (voltijds- en deeltijdsstudenten).

Een gevolg van de toenemende participatie in het hoger onderwijs is toenemende pluriformiteit van de studentenpopulatie. Dit geldt zowel de bekendheid met en inpassing in de 'studentencultuur' van de eerstejaarsstudenten als - vooral - ook hun doelstellingen ten aanzien van de opleiding in combinatie met de vraag van de arbeidsmarkt en hun voorkeuren. Een mogelijk antwoord hierop is het aanbieden van pluriform hoger onderwijs. Een met de Twee-Fasenwet beëindigd experiment op dit gebied betrof de korte *baccalaureaatsopleiding* die werd mogelijk gemaakt door de WWO 1960¹². De opkomst van het HBO is een andere ontwikkeling in dit kader.

Daarnaast kwam in de tweede helft van de jaren zestig de beweging van de 'interne democratisering': de bestuursstructuur waarin via senaat en curatoren de academische oligarchie het in de universiteiten voor het

¹² Feitelijk bestond alleen een experimentele Baccalaureus-opleiding voor technische wetenschappen aan de TH Twente. Later wordt de titel *baccalaureus* voor internationaal gebruik toegekend aan alle hbo-afgestudeerden.

zeggen had, werd vervangen door een stelsel van meer democratisch bestuur, waarbij de studenten en het niet-wetenschappelijke personeel een vertegenwoordiging verkregen in diverse raden en besturen. Dit werd vastgelegde in de Wet Universitaire Bestuurshervorming (WUB) van 1970.

5.3 Teruglopende overheidsmiddelen

Door de eerste oliecrisis (1973-1974) en de daarop volgende internationale recessie werd duidelijk dat 'de bomen niet tot in de hemel groeien'. Beheersing van de collectieve sector en terugdringing van het financieringstekort worden sinds het eind van de jaren zeventig daarom steeds meer centrale strevingen in het Nederlandse regeringsbeleid.

Daarnaast is sprake van een herbezinning op de rol van de overheid in de samenleving. Daarbij staan de efficiëntie, de effectiviteit en het sturend vermogen, maar ook de legitimiteit en de vraag naar de grenzen van de overheidsbemoeyenis in de aandacht. Op diverse wijzen wordt gepoogd te komen tot een beter functioneren van de overheid. In dit kader worden in de jaren tachtig diverse 'grote operaties' uitgevoerd in het overheidsapparaat: de deregulerings- en privatiseringsoperatie, de heroverwegings-, de decentralisatie- en 2 procent-operatie.

Tegen deze summier geschetste achtergrond kunnen de ontwikkelingen van het Nederlandse hoger-onderwijsbeleid in de jaren tachtig worden gezien. De overkoepelende noemer voor het hoger-onderwijsbeleid in de jaren tachtig is verhoging van de efficiëntie. Via twee strategieën is hiernaar gestreefd: de bezuinigings- en hervormingsmaatregelen van de eerste helft van de jaren tachtig en de nieuwe 'sturingsfiliosofie' van deregulering en institutionele autonomie sinds 1985. In de volgende paragrafen zullen de 'grote operaties' van de jaren tachtig in het hoger onderwijs in chronologische volgorde de revue passeren.

5.4 Herstructurering: Tweefasenstructuur

Zeker al sinds het begin van de jaren zeventig richtten politieke discussies over het hoger onderwijs zich op de lage efficiëntie van de

universiteiten die men ervoer ¹³. De combinatie van groeiende studenten-aantallen, vijf- of soms meerjarige studieprogramma's ¹⁴, onbeperkte inschrijvingsduur ¹⁵ en hoge studiestakingspercentages (*drop out* van rond 50%) leidde tot een steeds groter beslag van het hoger onderwijs op het niet meer zo sterk stijgende overheidsbudget, zonder evenredige stijging van de maatschappelijke baten. In vele andere landen was de duur van studieprogramma's vier jaar of minder.

Een in 1971 ingediend wetsontwerp leidde in 1975 tot parlementaire goedkeuring van een wet ter verkorting van de studieprogramma's (Wet Herstructurering). In het wetsontwerp komen diverse nieuwe elementen naar voren: een selecterende en oriënterende propaedeutische fase van één jaar, totale duur tot het doctoraalexamen vier en bij uitzondering vijf jaar, vervallen van kandidaats- en baccalaureaatsexamens, assistent-onderzoekersposities voor wie zich na het doctoraal in zelfstandige wetenschapsbeoefening wil bekwamen, postdoctorale beroepsopleidingen voor artsen, tandartsen, dierenartsen, apothekers en psychologen en invoering van postacademisch onderwijs. Ook wordt beperking van de inschrijvingsduur voorgesteld tot een totaal van de cursusduur plus één jaar. Een deel van deze voorstellen komt, gewijzigd door twee nieuwe ministers en door de Kamer, terecht in de uiteindelijke wet.

Wegens de volgens de politiek onbevredigende reacties uit de universitaire wereld moest echter in 1980 een nieuw wetsvoorstel worden ingediend: van de mogelijkheid om bij uitzondering vijf- in plaats van vierjarige programma's in te dienen werd op zo ruime schaal gebruik gemaakt dat er van verkorting van de studieprogramma's geen sprake meer was. Deze 'sabotage' door de universiteiten maakte in 'Den Haag' de tijd rijp voor radicale, centraal opgelegde oplossingen. De belangrijkste kenmerken van deze Wet Tweefasenstructuur Wetenschappelijk Onderwijs zijn de volgende:

¹³ Paragraaf in hoofdzaak gebaseerd op: R.J. Bijleveld, J.V. Buissink en H.N. Scholtens, 'Bestuurskundig eindrapport', in: SCO/CSHOB, *Evaluatie-onderzoek Wet Tweefasenstructuur*; Den Haag, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987; R.J. Bijleveld, 'The Two Tier Structure in University Education', in: P.A.M. Maassen & F.A. van Vught (eds.): *Dutch Higher Education in Transition*; Culemborg, Lemma, 1989.

¹⁴ De gemiddelde lengte van studieprogramma's in 1970 was 5,23 jaar (minimaal 4 en maximaal 6½ jaar).

¹⁵ De gemiddelde studieduur in 1982 was 7,2 jaar (CBS, 1983: 13).

- . eerste fase: een uniforme vierjarige cursusduur (één jaar selecterende, oriënterende en verwijzende propaedeuse en dan drie jaren tot het doctoraalexamen);
- . selectief toegankelijke tweejarige tweede fase bestaande uit medische en beroepsopleidingen, lerarenopleidingen en vierjarige onderzoekersopleidingen (onderzoekers-in-opleiding (aio)). Selectie vindt plaats door de faculteit, op basis van studiepakket en -resultaten, uit afgestudeerden uit de eerste fase en – op bepaalde voorwaarden – afgestudeerden uit het HBO;
- . maximale inschrijvingsduur als student zes jaar (uitzonderingen mogelijk); invoering van inschrijving als extraneus of toevoerder voor wie langer wil studeren; koppeling van maximale inschrijvingsduur als student aan beëindiging van studiefinanciering en verhoging van collegegeld nadien.

De drop out zou moeten worden teruggebracht tot 20 procent in de propaedeuse en in de latere jaren 10 procent van de oorspronkelijke instroom (dus 12,5% van de D-instroom). Studierendement (tegenaan van drop out) en -voortgang (wegens de maximale inschrijvingsduur) staan sindsdien hoog op de agenda in de universitaire wereld. Een evaluatieonderzoek van CSHOB en SCO in 1987 toonde aan dat de uitval onder de eerste generatie tweefasenstudenten weliswaar was teruggelopen, maar dat de doelstellingen niet werden gehaald. Gegevens verzameld in rapportages van visitatiecommissies tussen 1989 en 1992 wijzen erop dat de problemen van rendement en studievoortgang nog steeds niet zijn overwonnen. De gemiddelde studieduur is echter wel beduidend teruggedrongen.

Tevens opende de Tweefasenwet de mogelijkheid tot invoering aan de universiteiten van kortere programma's dan vier jaar. Van deze mogelijkheid werd door slechts één faculteit gebruik gemaakt. De verklaring hiervoor is wel erin gezocht dat de beschikbare energie werd gestoken in het ontwikkelen van de vierjarige programma's en in de twijfel over de status van de kortere opleidingen (wel een diploma, maar geen bekende titel). Dit laatste mede in het kader van de waarden en doelen van universitair onderwijs: moet daarin worden vastgehouden aan traditionele academische waarden of is er (ook) plaats voor beroepsgerichte opleidingen?

Een ander aspect in de Wet Tweefasenstructuur betrof de uniforme vaststelling van de studielast per studiejaar. Voordien variërend van circa 1400 tot 1700 uur, werd deze nu uniform vastgesteld op 1700 uur.

De wet kende verder voorzieningen voor verdergaande samenwerking tussen universitaire en HBO-opleidingen. Van deze eerste mogelijkheid tot een zekere mate van integratie van het hoger-onderwijssysteem in Nederland werd slechts op zeer bescheiden wijze gebruik gemaakt.

De invoering van tweede-faseopleidingen vond eveneens slechts op bescheiden schaal plaats. Leraren- en medische opleidingen bestonden reeds. Aio's waren directe opvolgers van promotie-assistenten en wetenschappelijke assistenten; specifieke aio-opleidingen (in onderzoeksmethoden en in het disciplinaire onderwerp) werden na enkele jaren ontwikkeld (aio-netwerken, na 1990 onderzoekscholen). Juist de nieuwe postdoctorale beroeps- en ontwerpersopleidingen lieten echter het meest op zich wachten.

5.5 Herstructurering via bezuinigingen in de universitaire sector: TVC en SKG

5.5.1 Taakverdeling en Concentratie

Nog voor de invoering van de wet Tweefasenstructuur, namelijk eind 1981, worden de Nederlandse universiteiten geconfronteerd met de aankondiging van een grootscheepse bezuinigingsoperatie onder de noemer *taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs*¹⁶. Bedragen van 66 miljoen gulden in 1984, oplopend tot een totaal van tot 258 miljoen in 1987 worden in de definitieve nota van 1982 als doelstelling genoemd. De 'kaasschaafmethode' van bezuinigen wordt daarin afgewezen, het onderzoek diende buiten schot te blijven. De medische faculteiten en academische ziekenhuizen dienden 35 tot 40 procent van genoemde bedragen op te brengen. Nevendoelen waren dat de kwaliteit van het wetenschappelijk

¹⁶ Paragraaf in hoofdzaak gebaseerd op: T. Grondsma, *TVC-proces en speltheorie*; Delft, TH Delft, 1983; W.J.N. Ligthart, e.a., *Het proces van taakverdeling en concentratie in het Wetenschappelijk Onderwijs*; Den Haag, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1986; F.A. van Vught, 'Collective Rationality and Retrenchment', in: P.A.M. Maassen, en F.A. van Vught (eds.);, *Dutch Higher Education in Transition*; Culemborg, Lemma, 1989.

onderwijs en onderzoek gehandhaafd diende te blijven en dat vernieuwingen tot stand dienden te worden gebracht ('vernieuwingsgeld'). De universiteiten krijgen de kans – en accepteren deze – om gezamenlijk te de taakverdeling en concentratie te beïnvloeden via een coördinatie-orgaan in het kader van de Academische Raad: de TVC-commissie. De TVC-commissie stelt in 6 maanden een rapport op dat door alle universiteiten wordt gesteund over de te bereiken bezuinigingen en de verdeling daarvan; alleen de medische sector maakt geen deel uit van deze overeenstemming. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen bewerkt voorjaar 1983 de resultaten van dit rapport tot enigszins ervan afwijkende concept-beleidsvoornemens, die 'na een langdurig een taai proces'¹⁷ van bi- en multilaterale onderhandelingen in de zomer van 1983 uitmonden in TVC-overeenkomsten tussen de minister van Onderwijs en Wetenschappen en elf van de dertien universiteiten (niet: UvA en TH Delft)¹⁸. Eind 1983 zendt de minister zijn definitieve TVC-voorstellen naar de Tweede Kamer, waarmee aan het politieke proces rond deze operatie een einde komt. Wel moeten dan nog vertegenwoordigers van de verschillende disciplines hun taakverdelingsvoorstellen in 1984 opstellen; de beleidsvoorstellen en de overeenkomsten tussen de universiteiten en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen vormen daarvoor de randvoorwaarde. In de sector geneeskunde worden gedurende het hele TVC-proces vrijwel geen vorderingen gemaakt.

5.5.2 Selectieve Krimp en Groei

Terwijl de universiteiten bezig waren de ooit door een bewindspersoon eenmalig genoemde TVC te implementeren, werd in 1986 een nieuwe bezuinigingsoperatie aangekondigd onder de naam *Selectieve Krimp en Groei*. Een nieuwe algemene bezuinigingsronde in het kabinet en onvrede over de wijze van uitvoering van de TVC in enkele disciplines noopten de minister van Onderwijs en Wetenschappen daartoe. De SKG-operatie bleef in hoofdzaak beperkt tot een klein aantal disciplinaire gebieden, te weten geneeskunde, tandheelkunde, letteren en sociale wetenschappen. Daarnaast was de

¹⁷ Ligthart e.a., 1986, blz. 52.

¹⁸ In 1984 komt de UvA, gelokt door de 'vernieuwingsgeld', toch tot ondertekening van de voorstellen.

operatie voor alle universiteiten gericht op ontbureaucratisering (afslanking van het administratieve apparaat en van de centrale niet-wetenschappelijke diensten van de instellingen). In totaal zou 130 miljoen gulden moeten worden bezuinigd. In tegenstelling tot de TVC-operatie zagen de universiteiten ervan af zelf de procescoördinatie ter hand te nemen. De relaties tussen het ministerie en het veld waren niet bepaald op een hoogtepunt.

Over zijn voorstellen vroeg de minister na een debat in de Tweede Kamer advies van externe deskundigen¹⁹. Dezen reageerden zoals gevraagd binnen ruim één maand, op basis waarvan het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de bezuinigingsplannen opstelde. Voor een deel van de terreinen stelde de minister plannen op gebaseerd op deze adviezen. Voor twee terreinen, onderwijskunde & pedagogiek en sociologie, politicologie & bestuurskunde, stelde de minister 'landelijke, onafhankelijke, snelwerkende' visitatiecommissies in die op basis van hun kwaliteitsoordelen betreffende de diverse faculteiten een verdeling van de bezuinigingen moesten aangeven. Onder deze dreiging kwamen enkele faculteiten tot de door de minister gewenste nauwe samenwerking, en werden enkele studierichtingen gesloten volgens reeds gemaakte afspraken in onderhandelingen tussen het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en de betrokken CvBs. Anderzijds zijn dreigende sluitingen wegens de adviezen van de visitatiecommissies niet doorgegaan.

5.5.3 Een nieuwe basis voor financiering van onderzoek: VFO

Het eerste beleidsterrein binnen het hoger onderwijs waar 'kwaliteit' op systematische wijze een hoofdrol ging spelen betrof niet het wetenschappelijk onderwijs, maar het onderzoek. De *voorwaardelijke financiering van onderzoek (VFO)* werd in 1983 ingevoerd ter verhoging van de kwaliteit van het onderzoek en om systematische afweging mogelijk te maken van priori-

¹⁹ Zie onder andere: *Verkenningcommissies tussen veld en overheid*, door B.J.R. van der Meulen, D.F. Westerheijden, A. Rip; Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1991; m.n. blz. 235-241 en 264-273.

teiten en gebruik van de financiële middelen ²⁰. Centrale doelstellingen van het VFO-systeem waren:

- . verantwoording ten opzichte van bekostiger, de overheid, over de relatie tussen omvang, kwaliteit en efficiëntie van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek enerzijds en de gebruikte middelen anderzijds;
- . kwaliteitsverbetering;
- . verbetering van het beleid ten aanzien van onderzoek (programmering).

Het beleid betrof tot 60 procent van de totale onderzoeksinspanning van de faculteiten (het zgn. B-deel van het onderzoek). De overige delen bleven gefinancierd volgens de bestaande procedures: studentenaantalafhankelijk ('A-deel' van het onderzoek) dan wel uit de tweede geldstroom (via ZWO en KNAW) en derde geldstroom (contractonderzoek). Een belangrijk begeleidend principe bij de invoering van het stelsel was dat men al doende zou leren: de ervaringen zouden moeten leiden tot verfijningen of aanpassingen van het systeem.

De voor de eerste ronde vastgestelde procedure was, in grote lijnen, dat faculteiten hun onderzoek (wij beperken ons verder tot het B-deel) bundelden in vijfjarige programma's met een zekere minimumomvang. Deze programma's werden *ex ante* beoordeeld door externe deskundigen. Onvoldoende beoordeling van een programma zou leiden tot reallocatie van de vrijkomende middelen. Zulke beoordelingen kwamen nauwelijks voor, van reallocatie van middelen is dan ook nauwelijks sprake geweest. Bovendien is het hoger-onderwijsveld erin geslaagd de beoordelingen voor de beleidmakers vrij on-informatief te houden: het enige onderscheid dat werd gemaakt was tussen onvoldoende en voldoende; de mogelijkheid om excellent onderzoek te identificeren en eventueel extra te belonen werd daardoor teniet gedaan.

De belangrijkste verandering in de tweede ronde van de VFO was dat de *ex ante* beoordelingen werden vervangen door *ex post* oordelen (prestaties in

²⁰ Paragraaf gebaseerd op: *Evaluatie van vijf jaar voorwaardelijke financiering: De moeizame relatie tussen beleid en onderzoek*, door J.B. Spaapen, C.A.M. van Suyt en A.A.M. Prins; Den Haag, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988; R.J. Bijleveld, L.C.J. Goedegebuure, 'The Paralysing Effects of a Balanced Power System', in: *Dutch Higher Education in Transition*, P.A.M. Maassen, F.A. van Vught (red.); Culemborg, Lemma, 1989.

plaats van beloftes). Tot een derde ronde zal het waarschijnlijk niet komen, omdat momenteel over de invoering van een nieuw, vrijwel alle onderzoek omvattend beoordelings- en bekostigingssysteem wordt gesproken. Een belangrijk effect van de VFO is dat kwaliteitsbeoordelingen hiermee in de academische wereld een geaccepteerd onderdeel van de dagelijkse praktijk zijn geworden.

5.6 Tussen efficiëntie en nieuwe sturingsfilosofie: Schaalvergroting HBO

Als voorbode van de nieuwe aanpak die in de volgende paragraaf aan de orde komt, kan de operatie tot *schaalvergroting, taakverdeling en concentratie (STC)* in het HBO worden gezien ²¹.

Het HBO was uitgegroeid tot een vorm van hoger onderwijs die viel onder de wet op het voortgezet onderwijs. De ruim 300 HBO-instellingen waren, mede door dat vrij detaillistische wettelijk kader, hoofdzakelijk relatief kleine, mono-sectorale scholen. Ter versterking van de HBO-sector, waar ruim de helft van alle studenten in het hoger onderwijs zijn opleiding volgde, en ter bezuiniging (68 miljoen gulden in 1988), werd in 1983 de STC-operatie gestart. Hoofddoelstellingen van deze operatie waren:

- . vergroting van de instellingen door middel van onderlinge fusies;
- . vergroting van autonomie van de instellingen met betrekking tot financiën, personeel en vormgeving van het onderwijs;
- . verhoging van de efficiëntie door schaalvoordelen (onderwijs voor grotere groepen, concentratie van apparatuur, e.d.).

Nieuw aan de opzet van de STC was dat er geen gedetailleerde voorschriften waren van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen aan de instellingen over, bijvoorbeeld, wie met wie zou dienen te fuseren. In plaats daarvan werden randvoorwaarden gesteld ten aanzien van het minimum aantal van 600 studenten van de gefuseerde instelling; er diende een bestuurlijke eenheid te ontstaan en de fuserende instellingen diende op

²¹ Paragraaf mede gebaseerd op: L.C.J. Goedegebuure, H.J. Vos, *Herstructurering van het Hoger Beroepsonderwijs: De operatie STC/HBO*; Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988; L.C.J. Goedegebuure, 'Institutional Mergers and Systems Change', in: *Dutch Higher Education in Transition*, P.A.M. Maassen, F.A. van Vught (red.), Culemborg, Lemma, 1989.

redelijke afstand van elkaar te liggen. Tevens was een strak tijdschema opgesteld, zodanig dat de fusies in augustus 1986 hun beslag dienden te hebben gekregen. Uitzonderingen ten aanzien van de minimum studententallen waren mogelijk voor landelijk unieke opleidingen en voor pedagogische academies voor het basisonderwijs. In deze laatste sector bleek de verzuiling en de parlementaire steun daarvoor belangrijker dan de doelen van de STC. De aangegeven minimum omvang van 600 studenten betekende dat meer dan 60 procent van de instellingen diende te fuseren.

De koepelorganisatie van de HBO-instellingen, de in 1975 opgerichte HBO-Raad, nam de coördinatie van het proces op zich, op verzoek van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Het ministerie wilde zich namelijk uitdrukkelijk afstandelijk opstellen in dit proces.

Voor wat betreft de fusies waren de gevolgen van de STC-operatie duidelijk. Van 348 instellingen in 1983 waren er in 1987 nog 85 over. Daarvan waren 51 nieuwe instellingen, ontstaan uit fusies van in totaal 314 HBO-scholen. De overige 34 bleven vooralsnog op de oude voet voortbestaan; dit waren vooral pedagogische academies en grote HEAO's. Onderzoek toont aan dat het deels positief ervaren doel (meer gelijkwaardigheid aan de universiteiten, meer autonomie) en het beleidsarrangement succesvol was. Het beleidsarrangement bestond uit een combinatie van positieve prikkels (zeer grote HBO-instellingen zouden 'nieuwe taken' kunnen krijgen als toegepast onderzoek) en negatieve prikkels (bijv. de randvoorwaarde van 600 studenten), de vrijheid in uitvoering door de HBO-Raad gecombineerd met incidentele, lokale interventie door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

5.7 Sturing op afstand: HOAK, HOOP en WHW

5.7.1 De nieuwe sturings-'filosofie': HOAK

Een van de belangrijkste gebeurtenissen voor het hoger-onderwijsbeleid in de jaren tachtig was het verschijnen van de nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK)* in 1985. Na de danig verkoelde verhoudingen met de universiteiten ten gevolge van TVC en SKG kon een nieuwe start worden gemaakt. Aanzetten voor een nieuwe aanpak konden worden gevonden in de VFO- en STC-operaties. Bovendien paste die nieuwe start in de

beweging van deregulering en in de nog steeds noodzakelijke bezuinigingen.

Sturing van het hoger-onderwijsstelsel zou niet langer vanuit één centraal punt moeten worden ondernomen; het hoger-onderwijsstelsel wordt gezien als een in relatief hoge mate zelf-regulerend stelsel. Betere aanpassing aan de steeds sneller optredende veranderingen in de maatschappij is nodig. Hoger-onderwijsinstellingen die zichzelf reguleren, produceren – is de achterliggende gedachte – in onderwijs en onderzoek een hogere kwaliteit dan wanneer de gedetailleerde centrale planning wordt voortgezet. Een grotere mate van institutionele autonomie dan voorheen het geval was en een meer afstandelijke sturing door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zijn daarom de belangrijkste kenmerken van de nieuwe strategie.

5.7.2 Uitwerking van HOAK: het HOOP

In het kader van de nieuwe sturingsfilosofie is in het najaar van 1987 een begin gemaakt met een bijpassende nieuwe vormgeving van de planning van het hoger onderwijs door de introductie van het eerste ontwerp-HOOP (*Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan*)²². In dit plan stelt de overheid zich niet op als de architect van de toekomst, maar deelt zij de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het hoger onderwijs in de toekomst met de andere actoren in het systeem, met name de hoger-onderwijsinstellingen. Daarvoor is nodig een uitwisseling van inzichten en argumenten, opvattingen en attitudes, van wilsuitingen en voorspellingen. Die uitwisseling wordt in het HOOP aangeduid met de term 'dialogoog'. Deze planningsvorm wordt in het eerste ontwerp-HOOP getypeerd als 'communicatieve planning'; aan de voorwaarden voor 'herrschaftsfreie Kommunikation' wordt in het hoger-onderwijssysteem echter evenmin als in enig ander sociaal systeem voldaan, bijvoorbeeld wegens de (financieel) dominante positie van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

De HOOP-procedure bestaat uit een tweejarige cyclus: in jaar 1 publiceert de minister van Onderwijs en Wetenschappen zijn voorspellingen, beleidsvoornemens, enzovoort, voor de komende (minstens) vier jaar in het HOOP.

²² Paragraaf in hoofdzaak gebaseerd op: *Hoopvol perspectief of ijdele hoop?*, door P.A. Binsbergen, H.F. de Boer, H.P. Potman, e.a.; Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1991.

In jaar 2 reageren de instellingen daarop via hun ontwikkelingsplannen²³, die eveneens een minimaal vierjarige periode bestrijken. Deze documenten vormen de basis voor de dialoog tussen instellingen, overheid (m.n. ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en Tweede Kamer) en samenleving. In beide documenten dient te worden ingegaan op de eigen rol van de auteur in het hoger-onderwijsstelsel en tegelijkertijd moet worden gereageerd op de uitspraken van de 'bestuurlijke tegenspeler'. Gecombineerd met de uitwisseling van de plandocumenten vindt de dialoog ook plaats in diverse overlegvormen, met name het multilaterale overleg in de ho-kamer en het bilaterale overleg tussen het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en de individuele instellingen. Reacties worden door het ministerie uitgelokt in jaar 1 van de plancyclus: de reacties leiden tot bijstellingen van het ontwerp-HOOP tot de definitieve vorm van het HOOP.

5.7.3 Uitwerking van HOAK: kwaliteitsbewaking

Een belangrijk uitvloeisel van de HOAK-nota is de vergrote autonomie voor de hoger-onderwijsinstellingen. In ruil voor die autonomie eist de overheid echter afleggen van verantwoording: wordt inderdaad de (betere) kwaliteit geleverd die nu mag worden verwacht? Voor wat betreft onderzoek kan worden teruggevallen op de VFO. Voor het andere primaire proces, onderwijs, bestaat nog geen kwaliteitscontrole. Oorspronkelijk beoogt de minister van Onderwijs en Wetenschappen daartoe de Inspectie Hoger Onderwijs (IHO) in het leven te roepen, als uitbreiding van de bestaande inspectie op het HBO. In de discussies in de hoger onderwijs-kamer in 1986 bedingen de instellingen echter dat de IHO buiten de deur blijft; liever organiseren zij zelf een kwaliteitsbewakingsprocedure - zij zijn immers als autonome eenheden zelf verantwoordelijk voor hun kwaliteit? De rol van de IHO wordt daarop hoofdzakelijk beperkt tot 'meta-evaluatie': jaarlijks wordt een rapport gepubliceerd over de rapporten in het kader van de kwaliteitsbewakingsprocedure. Als aparte taak vat de IHO het op om na te gaan wat de 'bestuurlijke hantering' is van de uitkomsten van de kwaliteitsbewakingsprocedures.

²³ Alleen de universiteiten hebben de plicht een ontwikkelingsplan op te stellen; hogescholen worden wel aangespoord via een ontwikkelingsplan een bijdrage te leveren aan de dialoog.

Als resultaat van de overeenkomst in de hoger onderwijs-kamer starten de VSNU in 1988 en de HBO-Raad in 1990 met hun respectieve stelsels van discipline-, of sectorgewijze kwaliteitsbeoordeling. De HBO-Raad kende voordien enkele experimenten met instellingsgewijze kwaliteitszorg, maar in 1990 werd overgegaan op een systeem dat veel overeenkomsten vertoont met dat van de VSNU, zij het dat het accent mogelijk meer ligt op onderwijskundige aspecten dan bij de universiteiten.

De kern van het VSNU kwaliteitsbeoordelingsstelsel vormen de facultaire zelfstudies. Deze rapporten worden onder verantwoordelijkheid van het faculteitsbestuur opgesteld met, in de ogen van de VSNU, drie doelstellingen:

- . interne kwaliteitszorg;
- . informatievoorziening aan de externe visitatiecommissie;
- . ter voorbereiding van de faculteit op de komende visitatie.

Een zelfstudie wordt geacht een analyse te bevatten van de sterke en zwakke punten van de faculteit. Alle zelfstudies van de faculteiten op een gegeven disciplinair gebied worden door de VSNU voor de visitatiecommissie verzameld, waarna de commissie deze faculteiten bezoekt. De visitatiecommissie bestaat uit academische experts op het betreffende terrein (zo min mogelijk met directe belangen bij de te visiteren faculteiten) uit binnen- en buitenland, terwijl ook één onderwijsdeskundige van de commissie deel uitmaakt. De commissieleden worden benoemd door het bestuur van de VSNU, op voordracht van vertegenwoordigers van de betrokken faculteiten.

In de gesprekken van de visitatiecommissie met alle geledingen van de faculteit gedurende de ruim twee etmalen dat de visitatie duurt, is de zelfstudie het belangrijkste uitgangspunt. Deze informatie wordt (zo nodig ter plaatse) aangevuld met andere schriftelijke en mondelinge informatie, inclusief tentamens en papers van studenten. Aan het slot van de visitatie geeft de voorzitter van de commissie een mondelinge samenvatting van de indrukken van de commissie, mede in het licht van haar informatie over de zusterfaculteiten.

De gezamenlijke visitaties resulteren in een rapport van de visitatiecommissie met een algemeen deel over de stand van zaken in het onderwijs in de discipline in Nederland, en met afzonderlijke commentaren voor de individuele faculteiten. De bedoeling is dat die laatste vervolgens overgaan tot verbetering van de (door de faculteit en/of door de commis-

sie geconstateerde) zwakke punten. In de volgende zelfstudie (zes jaar later) zou over de kwaliteitsverbetering moeten worden gerapporteerd.

Een van de grootste verschillen tussen procedures van de VSNU- en de HBO-Raad is dat in de laatste tevens de instelling van verkenningscommissies mogelijk is, die een bepaalde problematiek in een disciplinair gebied landelijk onderzoekt. Een dergelijke verkenning gaat vooraf aan de 'kwaliteitsspiraal' van zelfstudies en visitatiecommissie.

5.7.4 Een nieuw wettelijk kader: de WHW

De nieuwe besturingsfilosofie diende een wettelijk kader te krijgen. Ter vervanging van zeventien wetten, waaronder de WWO 1986 en de WHBO, is daarom begin 1989 het wetsvoorstel ingediend voor de *Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW)*. Door de parlementaire behandeling en door de kabinetswisseling die in de tussentijd plaatsvond, ziet de wet zoals die in het voorjaar van 1992 door de Tweede Kamer is aangenomen er op een aantal punten anders uit dan het eerste voorstel; een schoonheidsprijs is voor het uiteindelijke produkt niet weggelegd ²⁴. Op enkele onderdelen is de oorspronkelijk bedoelde grote mate van autonomie op een andere wijze ingevuld, dan wel (gedeeltelijk) teruggedraaid. Een van de veranderingen betreft het instellen van een commissie die, in plaats van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, zal toetsen of voorgestelde nieuwe studierichtingen 'macrodoelmatig' zijn, lettend op spreiding van aanbod en profiel en tevens de vraag beantwoordend of de voorgesteld opleiding in het wo dan wel het HBO thuishoort (criteria niet en *détail* bekend). Verder krijgen instellingen geen vrijheid zelf toelatingseisen te stellen; het vaststellen van verplichte eindexamenvakken blijft de minister voorbehouden ²⁵. Andere zaken zijn naar de toekomst verwezen, zoals de bestuursorganisatie (zie onder) en samenwerking tussen WO en HBO. Wat dat laatste betreft blijft het huidige binaire stelsel vooralsnog gehandhaafd.

²⁴ Zie: VSNU berichten, mei 1992 (35).

²⁵ De plannen tot invoering van 'doorstroomprofielen' in het voortgezet onderwijs kunnen ten aanzien van dit onderwerp mogelijk verandering brengen.

Met de Tweede Kamer is de minister van Onderwijs en Wetenschappen overeengekomen dat de WHW vijf jaar na de invoering ervan zal worden geëvalueerd.

5.7.4.1 *Verstandig besturen: nieuwe bestuursautonomie ook voor de universiteiten?*

In het kader van de invoering van de WHBO kregen de besturen van de hogescholen een grote mate van vrijheid ten aanzien van de inrichting van hun bestuurlijke organisatie. Een van de resultaten van de expertconferenties in het najaar van 1990 was de wens dat ook universiteiten meer ruimte zouden krijgen voor de vormgeving van hun bestuurlijke organisatie. Wegens de vergrote autonomie in de nieuwe besturingsfilosofie dienen niet alleen de hogescholen, maar ook de universiteiten immers flexibel en slagvaardig op hun (turbulente) omgeving te kunnen reageren. Het *slotdocument* van de conferenties stelt daarom voor *charters*, ofte wel bestuursstatuten, mogelijk te maken voor iedere individuele instelling. Een commissie ad hoc onder voorzitterschap van prof.dr. A. van der Zwan krijgt begin 1991 de taak dit idee verder uit te werken en te bezien hoe dit in de wetgeving (de WHW ligt dan nog in ontwerp bij de Tweede Kamer) kan worden verwerkt ²⁶. De commissie hanteert drie uitgangspunten:

- . vrijheid van inrichting, omdat de voor iedere instelling verschillende externe en interne omgevingen en de veranderingen daarin verschillende eisen stellen aan de verschillende instellingsbesturen;
- . publieke verantwoording, omdat het hoger onderwijs uit publieke middelen wordt betaald;
- . vrijheid van wetenschap, die zou moeten worden gegarandeerd door wettelijke verankering van de vakgroep en de faculteit als organisatorische thuisbases voor de onderzoekers en onderwijsgevendenden in het wetenschappelijk onderwijs.

²⁶ Gebaseerd op: Tijdelijke adviescommissie bestuursorganisatie w.o., *Zelfstandig besturen: Op weg naar universitaire charters*; Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1991; D.F. Westerheijden, A.M. Bruggert en M.T.E. van Buchem, *De praktijk van bestuurlijke organisatie van universiteiten*; Enschede, CSHOB, 1991.

De commissie stelt voor de universiteiten inderdaad de vrijheid te geven eigen bestuursstatuten te ontwerpen waarin van een bepaalde verzameling artikelen uit de bestaande wetgeving mag worden afgeweken; zonder regeling in het bestuursstatuut blijven de wettelijke regelingen van kracht voor de instelling. Ter controle van de ingediende bestuursstatuten dient een zware autorisatieprocedure in het leven te worden geroepen; aan de hand van een verzameling criteria dienen de statuten door een onafhankelijke, deskundige commissie te worden getoetst op wetmatigheid, doelmatigheid en redelijkheid. Tevens zou omwille van de publieke verantwoording een periodieke *management audit* dienen te worden ingevoerd ²⁷.

De voorstellen zijn niet verwerkt in de WHW; wel zullen ministeriële beleidsvoornemens in een later stadium leiden tot een wetswijzigingsvoorstel. De voorkeuren van de minister van Onderwijs en Wetenschappen zijn midden 1992 onder andere:

- . universiteiten krijgen de mogelijkheid een bestuursstatuut op te stellen;
- . de positie van de faculteit blijft wettelijk vastgelegd: de 'basiseenheden' van het hoger-onderwijsbestel zullen daarom gegarandeerd voortbestaan;
- . versterking van de positie van de studierichtingscommissies (en van de studentleden daarin);
- . beheersbevoegdheden van het centrale niveau kunnen misschien aan decentrale eenheden (faculteiten) worden overgedragen, via mandaat dan wel delegatie;
- . meer analogie tussen de regeling van bestuursstructuren van wetenschappelijk onderwijs en HBO, hetgeen aan HBO-zijde betekent:
 - meer rechten voor de medezeggenschapsraden van de hogescholen,
 - wettelijke verankering van het decentrale niveau van hogescholen ('sectoren' e.d., te vergelijken met faculteiten),
 - verplichting van medezeggenschapsraden op het decentrale niveau (met studentleden),

²⁷ Een *management audit* kan tevens worden gezien als het sluitstuk van de kwaliteitszorgprocedures in het hoger onderwijs, zoals aangegeven in paragraaf 5.7.3.

- hogescholen leggen de bevoegdheidsverdeling tussen hun bestuursorganen en medezeggenschapsraden vast in bestuursreglementen.

De genoemde goedkeuringsprocedure en de periodieke *management audits* maken eveneens deel uit van de plannen van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

5.7.4.2 *En verder?*

Hier eindigt thans het relaas over de ontwikkeling van het hoger onderwijsbeleid in Nederland. Er liggen nog diverse vraagstukken die om discussies en standpuntbepalingen vragen. Hoe zal het verder gaan met de stelseldiscussie (wel of niet een binair systeem)? Hoe zal de vergrote bestuurlijke autonomie op het instellingsniveau worden ingevuld? Welke zal de invloed zijn van de consumenten van hoger onderwijs? Hoe dient aan de relaties met het voortgezet onderwijs te worden vormgegeven? Welke consequenties moeten worden verbonden aan de concepten 'recurrent education' en 'life long learning'? Is een nauwere relatie met de arbeidsmarkt mogelijk en wenselijk? Is ingangselectie een mogelijkheid? Kan de studieduur worden gedifferentieerd? Kunnen alternatieve bekostigingsbronnen worden gevonden? Hoe kunnen de kwaliteitssystemen op elkaar worden afgestemd? Hoe past het Nederlandse hoger onderwijs in het Europese kader?

Het is verheugend dat de WRR zich inspant om deze en verwante vragen aan de orde te stellen. Het Nederlandse hoger onderwijs kan daar alleen maar voordeel van ondervinden.

BARSTEN IN HET BINAIRE STELSEL

Prof.dr. F.A. van Vught

1. INLEIDING

'Het gesprek over studie en onderwijs is, als de torenbouw van Babel, uitgelopen op zo grote spraakverwarring dat de bouw tot stilstand kwam'.

Bovenstaande uitspraak is een verzuchting van regeringscommissaris K. Posthumus, in zijn *'Universitair Onderwijs, Structuren'*, uit 1970. Degenen die sinds die tijd bij de discussies over het hoger onderwijs betrokken zijn geweest, zullen Posthumus' verzuchting wel eens in eigen bewoordingen hebben herhaald. De discussies over het hoger onderwijs zijn niet altijd even doorzichtig. Dat geldt zeker voor het onderwerp 'differentiatie', één van de belangrijkste maar ook één van de meest verwarrende begrippen in de hoger onderwijsdiscussies.

Aan het concept differentiatie zijn de afgelopen decennia veel woorden gewijd. Maar het uiteindelijk resultaat van al die plannen, discussies, nota's, wetsvoorstellen, enzovoort, is niet echt indrukwekkend. In 1949 werd al door de vernieuwingscommissie-Reinink geconstateerd dat een grotere differentiatie nodig was in het universitaire onderwijs. In de eerste nota van wijziging op het wetsontwerp WHW (1990) stelt minister Ritzen dat in de komende jaren differentiatie een hoofdkenmerk van het hoger onderwijsbestel zal zijn. Na 41 jaar wordt een vergroting van differentiatie nog steeds als een na te streven doel gezien.

Ik zal in deze korte notitie de vraag stellen of, en zo ja, onder welke condities, het huidige binaire stelsel van hoger onderwijs kan blijven bestaan. Deze vraag zal worden geplaatst in de context van de reeds gedurende enkele decennia plaatsvindende beleidsdiscussies over differentiatie in het hoger onderwijs. Mijn uiteindelijke stelling zal zijn dat, indien de huidige beleidslijnen ten aanzien van het functioneren van het binaire stelsel niet worden gewijzigd, dit stelsel in de nabije toekomst zal 'imploderen'.

2. DIFFERENTIATIE IN NEDERLANDS HOGER ONDERWIJS: EEN BELEIDSGESCHIEDENIS

Voor een presentatie van de ontwikkelingen met betrekking tot de beleidsdiscussies omtrent differentiatie in het Nederlandse hoger onderwijs,

ligt een start rond het begin van de jaren zeventig voor de hand. In deze periode is een groot aantal nota's verschenen waarin de ontwikkeling van het hoger onderwijssysteem aan de orde wordt gesteld. Als gevolg van de sterk toenemende belangstelling voor hoger onderwijs en het daaruit voortvloeiende beslag op overheidsmiddelen groeide reeds in de jaren zestig het besef dat er grondige aanpassingen in het systeem noodzakelijk zouden zijn, om te voorkomen dat de hoogte van het hoger onderwijsbudget tot onoplosbare financiële problemen zou leiden. Daarnaast baarde de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt zorgen. Men had de indruk dat het hoger onderwijs onvoldoende inspeelde op de veranderende vraag uit de samenleving naar hoger opgeleiden en dat er onvoldoende mogelijkheden waren om aan verlangens van de veranderende groep studenten – meer divers als gevolg van de grotere participatie – te voldoen. In die periode werd Posthumus benoemd tot regeringscommissaris om de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs voor te bereiden. Ook werden verschillende commissies (zoals de COWO/COHO (commissie-De Moor) en vier studiecmissies (Schlösser, Sassen/Roest, v.d. Schans en Reitsma)) in het leven geroepen om bovenstaande problematiek te bestuderen.

De voorstellen van de regeringscommissaris en van de genoemde commissies vonden, samen met de uitkomsten van verschillende discussies uit het begin van de jaren zeventig, hun neerslag in een aantal belangrijke nota's en wetsvoorstellen omtrent de wijzigende functie en structuur van het hoger onderwijs. In dit kader kunnen worden genoemd: het wetsvoorstel *Herstructurering Wetenschappelijk Onderwijs* (1971), de zogenaamde reisnota's *Op weg naar Hoger Onderwijs Nieuwe Stijl* (1972), het voorontwerp van de *Wet Ontwikkeling Hoger Onderwijs* (WOHO) (1973), de eerste *Contourennota* (1975), de nota *Hoger Onderwijs in de Toekomst* (HOT) (1975), de *vervolg-Contourennota* (1977) en de nota *Hoger Onderwijs voor Velen* (HOVV) (1978). Hoewel wellicht enigszins arbitrair, kan worden gesteld dat deze eerste discussiefase werd afgesloten met het ontwerp *Kaderwet Hoger Onderwijs* (1982).

In al deze beleidsdocumenten speelt het begrip differentiatie een belangrijke rol. Terugkijkend, kan gesteld worden dat het begrip differentiatie op twee niveaus werd benaderd: het programma- en het systeemniveau. Ten aanzien van het *programmaniveau* is de rode draad die door alle nota's en wetsvoorstellen loopt, dat dient te worden gestreefd naar een

vergroting van de mate van differentiatie. In de *Contourennota I* (1970) wordt als algemeen uitgangspunt beleden dat 'hoger onderwijs de grootst mogelijke verscheidenheid moet vertonen' (blz. 68). Als redenen voor het vergroten van de verscheidenheid worden de verbetering van de relatie onderwijs-arbeidsmarkt en een betere verdeling van de instroom in het hoger onderwijs genoemd. Deze thematiek komt in iets gewijzigde vorm terug in de nota *Hoger Onderwijs in de Toekomst* (1975), waarin wordt gesteld dat hoger onderwijs dat is bestemd voor een rijk geschakeerde groep studenten, vraagt om een grote mate van differentiatie van onderwijsprogramma's. Hierbij wordt gedacht aan differentiatie naar inhoud, duur, intensiteit, mate van specialisatie en benodigde personele en financiële middelen (blz. 14).

Drie jaar later wordt in de nota *Hoger Onderwijs voor Velen* (1978) het pleidooi voor een vergroting van differentiatie nogmaals herhaald. Centraal thema in deze nota is dat hoger onderwijs voor velen alleen mogelijk is in een gedifferentieerd stelsel van tertiair onderwijs, waarin studiemogelijkheden worden geboden die qua cursusduur, inhoud en eindniveau verschillen. De differentiatie in programma's dient te worden bevorderd teneinde het toenemende aanbod van studenten in een situatie van beperkte middelen op te vangen en de discrepantie in de relatie onderwijs-arbeidsmarkt te verminderen. Een en ander wordt nog eens herhaald in de toelichting op de *Kaderwet Hoger Onderwijs* in 1982, tien jaar na het verschijnen van de twee reisnota's.

De discussie rond programmatische differentiatie blijkt veelal direct te worden verbonden met een discussie over de structuur van het hoger onderwijssysteem. De structuur van het hoger onderwijssysteem heeft in dit verband met name betrekking op de relatie WO-HBO.

Al in een vroeg stadium pleitten de vier gememoreerde studietoelichtingen voor de noodzaak van verticale doorstroming van HBO naar WO. Daarnaast formuleerden zij een aantal voorstellen voor horizontale doorstroming. Dit thema komt terug in de beide reisnota's en het voorontwerp WOHO, waarin voorstellen werden gedaan zowel ter bevordering van de wederzijdse doorstroming als ten aanzien van de samenwerking tussen WO en HBO. Integratie van de twee typen werd niet voorgestaan. In plaats hiervan werd gestreefd naar sectorale hervormingen, zoals herprogrammering van het WO, en de bundeling van de HBO-instellingen tot 'instellingen voor

hoger onderwijs'. In de HOT-nota werd echter een andere weg ingeslagen. In deze nota is sprake van een streven naar een integratie van WO en HBO in één stelsel. Niet zozeer de institutionele vorm – universiteit of HBO-instelling – maar het onderwijsprogramma dient centraal te staan, hetgeen zal leiden tot verschillende typen met eigen kenmerken, zo luidt het in de nota. De integratiegedachte is echter niet meer terug te vinden in de nota HOVV, waarin wordt gesteld dat programmatische differentiatie binnen WO en HBO *afzonderlijk* moet worden bevorderd. In de *Kaderwet Hoger Onderwijs* is eenzelfde opstelling te vinden, dat wil zeggen een voorkeur voor een binair stelsel, waarin sprake is van gelijkwaardige maar verschillende sectoren.

Zoals bekend, is het binaire stelsel van hoger onderwijs inmiddels gerealiseerd met het van kracht worden van de *Wet op het Hoger Beroepsonderwijs*. Sinds 1986 maakt het HBO ook formeel deel uit van het stelsel van hoger onderwijs. Ook is de wederzijdse doorstroming wettelijk geregeld. Van de voorgestane samenwerking en afstemming tussen WO en HBO is tot op heden echter niet al te veel terecht gekomen, terwijl ook het element van programmatische differentiatie een punt van zorg blijft. Het pleidooi voor een verdergaande differentiatie wordt na het verschijnen van de *Kaderwet* (1982) dan ook onverminderd voortgezet.

Zo lezen we in de nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (1984) dat het toekomstig beleidsinstrumentarium voorwaarden dient te scheppen voor onder meer een gedifferentieerd systeem van hoger onderwijs, met name door een sterke vergroting van de vrijheid in studieprogrammering. Nog duidelijker komt dit in de daarop volgende *Toekomstschets Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek* (1987) naar voren, waarin wordt gesteld dat de tot voor kort relatief uniforme en stabiele vraag naar hoger onderwijs in toenemende mate meer gedifferentieerd en meer dynamisch zal worden.

Er bestaat een toenemende behoefte aan variëteit van het onderwijsbestel, naar doelgroep en functionaliteit, naar inhoud en aard, naar duur en intensiteit, en naar kwaliteit en prijs (blz. 9). In de *Toekomstschets* wordt ook gesteld dat een vergroting van de variëteit zal leiden tot het vervagen van de scherpe scheidingslijnen tussen WO en HBO. In tegenstelling tot eerdere beleidsdocumenten wordt in 'de schets' kennelijk niet langer uitgegaan van een binair stelsel. In het ontwerp *Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek* (1989), is deze laatste opstel-

ling echter weer verdwenen en zelfs vervangen door een fusieverbod tussen WO en HBO. Weliswaar wordt gesteld dat het aanbod van hoger onderwijsvoorzieningen gedifferentieerd dient te zijn, maar tevens wordt benadrukt dat dat aanbod moet worden gerealiseerd in een stelsel van hoger onderwijs van twee verschillende maar gelijkwaardige sectoren (het binaire stelsel).

Het begrip differentiatie speelt in de recente (sinds ± 1970) beleidsgeschiedenis van het Nederlandse hoger onderwijs kennelijk een belangrijke rol. Enerzijds is er vanaf het begin van de jaren zeventig een bij herhaling geuite wens naar een vergroting van de differentiatie in studieprogramma's (programmadiifferentiatie) te constateren. Anderzijds kan een (vaak veel minder expliciete) opstelling worden aangetroffen ten aanzien van de structuur van het hoger onderwijs systeem (systeemdifferentiatie). Deze opstelling is minder consequent dan het geuite streven naar programmadiifferentiatie. Met betrekking tot de systeemdifferentiatie wordt veelal een voorkeur uitgesproken voor het binaire stelsel. In sommige beleidsdocumenten (HOT-nota, 1975 en Toekomstschets, 1987) is echter sprake van een voorkeur voor een geïntegreerd stelsel (met daarin een grote mate van programmadiifferentiatie).

3. EEN IMPLOESIE VAN HET BINAIRE STELSEL?

Het begrip differentiatie kan in het hoger onderwijs op vele manieren worden ingevuld. Niet alleen is het mogelijk te spreken van differentiatie in onderwijsprogramma's (naar o.a. niveau, lengte, inhoud) en van differentiatie in type instellingen (systeemdifferentiatie), ook zijn bijvoorbeeld uitwerkingen mogelijk in termen van verschillen in prestige tussen instellingen (prestige-differentiatie), in termen van type doelgroep (constituent-differentiatie) en naar de wijze van organisatie van het onderwijsproces (procesdifferentiatie). Ten behoeve van de discussie over de toekomst van het binaire stelsel, concentreer ik mij nu verder op de systeemdifferentiatie.

Systeemdifferentiatie heeft betrekking op verschillen in instellingstype. Er zijn veel pogingen ondernomen om hoger onderwijsinstellingen te categoriseren naar instellingstype. Al naar gelang de structuur van verschillende hoger onderwijssystemen leidt dit tot simpele dan wel meer

uitgebreide en complexe classificaties. Zo vallen in het Nederlandse hoger onderwijs slechts twee typen instellingen te onderscheiden: universiteit en hogeschool. Het Duitse hoger onderwijs kent er drie: Universität, Gesamthochschule en Fachhochschule. Ten aanzien van het hoger onderwijs in de Verenigde Staten zijn diverse classificaties ontwikkeld. De meest gebruikte classificatie is die van de Carnegie Council (1976). Deze verdeelt instellingen in zes hoofdcategorieën en 19 subcategorieën, gebaseerd op criteria als de omvang van de overheidssteun, het opleidingsniveau, de selectiviteit van de 'undergraduate' fase, de aard van de programma's en de omvang van de instelling.

Van de kant van de overheid wordt nog al eens verondersteld dat een formeel onderscheid in type instelling (bijv. WO-HBO) ook een functioneel onderscheid impliceert en aldus bijdraagt tot de consolidatie van een zekere mate van systeemdifferentiatie (bijv. de handhaving van een binair systeem). Hiertegenover staat de veel voorkomende opvatting in de hoger onderwijsliteratuur dat alle hoger onderwijssystemen een dynamiek vertonen naar integratie, met name in de richting van de waarden, normen en prioriteiten van de 'nobeles' (d.w.z. universitaire) sector (bijv. Riesman, 1956; Neave, 1981). Hoewel het overheidsbeleid gericht kan zijn op de handhaving van een niet-geïntegreerd (bijv. binair) systeem, bestaat er, volgens deze opvatting, binnen het systeem een hardnekkige neiging naar integratie.

Een belangrijke motor die het integratieproces geacht wordt aan te drijven is het proces van 'academic drift': het streven van hoger onderwijsinstellingen naar de hoogste trap op de academische statusladder. Hoger onderwijsinstellingen zouden, zo luidt de betreffende redenering, ernaar streven om uiteindelijk allemaal de positie en kenmerken te verwerven van het type instelling dat verondersteld wordt in de meest aantrekkelijke omstandigheden te verkeren. In nagenoeg alle hoger onderwijssystemen is dat de 'research university': de universiteit waar onderzoek een belangrijke taakstelling is en waar studenten tot de hoogste graden worden opgeleid (het doctoraat). Instellingen die niet tot deze prestigieuze categorie behoren, zullen ernaar blijven streven tot dezelfde klasse toegelaten te worden of tenminste zodanige rechten te verwerven dat men een gelijkwaardig statusniveau meent te hebben (Pratt en Burgess, 1974).

In de hoger onderwijsliteratuur wordt recentelijk op een tweede proces gewezen dat, hoewel geheel anders van aard dan het proces van 'academic drift', tot eenzelfde neiging tot integratie in hoger onderwijsstelsels leidt. Het betreft hier het proces van 'vocational drift' (of 'vocationa-
lism'). 'Vocational drift' duidt op het toenemende streven van hoger onderwijsinstellingen om opleidingen tot ontwikkeling te brengen met een duidelijke beroepsgerichtheid. Het motief dat hoger onderwijsinstellingen hierbij verondersteld worden te hebben, is zich te vergewissen van een zo groot mogelijke instroom van nieuwe studenten en, dus, van zo veel mogelijk financiële middelen. Met name de krappe budgetten voor hoger onderwijs en de aansporing van de overheid om de relaties met de arbeidsmarkt te versterken, leiden hoger onderwijsinstellingen ertoe om, met een zekere mate van opportunisme, opleidingen te ontwerpen die een grote mate van beroepsgerichtheid hebben (Youll en Brennan, 1988). Instellingen waar de beroepsgerichtheid van het onderwijsaanbod in het verleden een minder belangrijke rol speelde (m.n. universiteit), begeven zich zodoende meer en meer op het terrein van de beroepsgerichte hoger onderwijsinstellingen, met als gevolg een verdere druk in de richting van integratie op het niveau van het stelsel.

Beide processen ('academic drift' en 'vocational drift') leiden tot een immanente dynamiek in hoger onderwijssystemen in de richting van integratie. Hoger onderwijsinstellingen gaan, onder invloed van deze processen, als het ware steeds meer op elkaar lijken. Het lijkt erop dat op den duur slechts één type hoger onderwijsinstelling zal bestaan, waarin enerzijds de waarden, normen en prioriteiten van de 'research university' gelden en waarin anderzijds de beroepsgerichtheid van veel opleidingsprogramma's een duidelijke karakteristiek is. De systeemdifferentiatie is dan tot een minimum gereduceerd.

In het licht van het bovenstaande zijn de recente ontwikkelingen in Australië en het Verenigd Koninkrijk (waar het binaire stelsel is verdwenen) niet onbegrijpelijk. Het emancipatiestreven van de Australische Colleges of Advanced Education (CAE's) en de Britse 'Polytechnics' (d.w.z. het proces van 'academic drift') en het gelijktijdige streven van de Australische en Britse universiteiten om meer beroepsgerichte programma's aan te bieden (d.w.z. het proces van 'vocational drift') hebben de 'implosie' van het binaire stelsel in deze landen zo niet tot stand gebracht, dan toch aanzienlijk versneld. Het streven naar een zo hoog

mogelijk prestigieniveau ('academic drift') en de wens van gegarandeerde cliëntèle ('vocational drift') hebben de bestaande formele systeemdifferentiatie in deze landen doen verdwijnen.

Ik ben van mening dat zich momenteel in Nederland een vergelijkbare ontwikkeling voordoet. Enerzijds bestaat er bij de Nederlandse HBO-instellingen de wens om dezelfde status te verwerven als de universiteiten (o.m. tot uitdrukking komend in de behoefte aan gelijkwaardige titulatuur en de wens om onderzoek te kunnen doen). Anderzijds blijken de Nederlandse universiteiten zich in toenemende mate te richten op beroepsgerichte opleidingen. 'Academic drift' en 'vocational drift' zijn ook in Nederland herkenbare processen. Ook in Nederland staat het binaire stelsel onder druk. Zal ook in Nederland het binaire stelsel imploderen? Onderzoek heeft geleerd dat de aard en de intensiteit van het overheidsbeleid met betrekking tot het hoger onderwijs van grote invloed zijn op de mate waarin het immanente integratieproces in een hoger onderwijsstelsel wel of niet tot een vergaande reductie van de systeemdifferentiatie leidt (Goedegebuure et al., 1992). Zoals gezegd, is in Australië en het Verenigd Koninkrijk het binaire stelsel bezweken onder de druk van de processen van 'academic' en 'vocational drift'. In beide landen heeft de overheid het binaire stelsel dan ook uiteindelijk opgeheven.

Zowel in Australië als ook in het Verenigd Koninkrijk stelde de overheid zich al vele jaren op het standpunt dat in de hoger onderwijsstelsels in deze landen weliswaar verschillende sectoren te onderscheiden waren, maar dat deze sectoren gelijkwaardig waren. De Australische CAE's en de Britse 'Polytechnics' werden gelijkwaardig geacht aan de universiteiten in hun land.

Deze beleidslijn van 'verschillende maar gelijkwaardige sectoren' heeft, zo meen ik, de implosie van het binaire stelsel alleen maar gestimuleerd. Door deze beleidslijn zijn de niet-universitaire instellingen immers gesterkt in hun streven naar een gelijke status met de universiteiten, terwijl de universiteiten er niet door verhinderd worden hun beroepsgerichte aspiraties in daden om te zetten. Het resultaat was dat de Australische en Britse overheden uiteindelijk slechts de ultieme consequentie konden trekken uit hun eigen beleid, namelijk het binaire stelsel op te heffen.

Er is evenwel ook een andere beleidslijn van de overheid mogelijk, zoals het voorbeeld van de Amerikaanse staat Californië laat zien. In tegen-

stelling tot de Australische en Britse overheid, stelt de overheid van de staat Californië zich op het standpunt dat de drie onderscheidbare sectoren van het Californische hoger onderwijsstelsel *niet* gelijkwaardig zijn. Integendeel, de Californische overheid heeft in duidelijke regelgeving aangegeven dat de hoger onderwijsinstellingen in alle sectoren hun eigen taken en bevoegdheden hebben en dat 'grensoverschrijdingen' niet zijn toegestaan. Op deze wijze tracht de Californische overheid de processen van 'academic' en 'vocational drift' te beteugelen en aldus de bestaande mate van systeemdifferentiatie te handhaven.

Het Nederlandse hoger-onderwijsbeleid in ogeschouw nemend, moet worden gevreesd dat de kans groter is dat wij de Australische en Britse ontwikkeling zullen volgen dan dat wij het voorbeeld van Californië zullen overnemen. Zoals uit de hiervoor (in par. 2) geschetste historie van het Nederlandse beleidsdenken over het begrip 'differentiatie' moge blijken, geldt in het Nederlandse hoger onderwijsbeleid het dominante uitgangspunt van twee 'verschillende maar gelijkwaardige sectoren'. Het Nederlandse hoger-onderwijsbeleid heeft geen antwoord op de processen van 'academic' en 'vocational drift'. In het Nederlandse hoger-onderwijsbeleid wordt het immanente integratieproces in het hoger onderwijs momenteel tegengegaan met een fusieverbod tussen WO- en HBO-instellingen. De mijns inziens belangrijkere strevingen van de hoger onderwijsinstellingen naar een zo hoog mogelijk niveau van prestige en naar een gegarandeerde cliëntèle, en de daardoor optredende neiging tot wederzijdse grensoverschrijding, worden in het Nederlandse hoger onderwijsbeleid niet onderkend.

Tenzij het beleid spoedig wijzigt, is het antwoord op de vraag of ook in Nederland het binaire stelsel zal imploderen derhalve bevestigend. Het is, onder de huidige omstandigheden, nog slechts een kwestie van tijd voordat de al zichtbare barsten in het binaire stelsel gevolgd zullen worden door een volledige implosie.

HOGER ONDERWIJS VOOR VELEN: GEVOLGEN EN AANPASSINGEN

Dr. A.H.G. Rinnooy Kan

1. HOGER ONDERWIJS VOOR VELEN: GEVOLGEN EN AANPASSINGEN

De probleemstellende notitie over het hoger onderwijs van de WRR-leden Adriaansens en Wolff-Albers, hierna als WRR-notitie aangeduid, is bijzonder interessant in zijn analyse. Centrale vraag is wat de massificatie van het hoger onderwijs nu voor consequenties heeft en of ook het stelsel aangepast zou moeten worden, juist om de bredere toestroom beter te kunnen verwerken. Overigens zijn er zeker al vroege voorlopers van te vinden. Professor De Moor en professor De Groot hebben al ruim 10 jaar geleden als hun verwachting uitgesproken dat het stelsel van hoger onderwijs vastloopt als het niet wezenlijk wordt aangepast. Meer recent pleitte professor Wiegersma in zijn publikatie: 'Innovatie van het hoger onderwijs' (1989) voor een overgang naar het 'convergente model' en onmiskenbaar hebben de auteurs van de WRR-notitie zich hierdoor sterk laten inspireren. Ik zal eerst beknopt de analyse van de WRR-notitie samenvatten, aangevuld met nog enkele eigen waarnemingen en actuele discussies binnen de VNO-ledenkring. Vervolgens geef ik mijn commentaar.

Ik zou de analyse in de WRR-notitie als volgt willen samenvatten (geparafraseerd): ons stelsel van hoger onderwijs is gebaseerd op een context die al lang verleden tijd is. Het paste goed bij elitair hoger onderwijs, waaraan slechts een beperkt deel van een jaargang deelnam. Op studieduur en rendement hoefde niet zo gelet te worden en de ouders voorzagen wel in de studiekosten. De categorale structuur weerspiegelde zowel de standenmaatschappij als binnen de standen een overzichtelijk ordening van beroepen en disciplines (kolom-structuur). Dit uitte zich niet alleen in de organisatiestructuur, maar ook in de bestuursstructuur binnen (met name) de universiteiten. De differentiatie verloopt vooral via het *divergente model*: starten in een strakke kolom en specialisatie aan het eind. Meer differentiatie al in de eerste jaren kon alleen via starten van nieuwe opleidingen. De hogere opleiding wordt op een enkele uitzondering na, als één traject gezien (Het kandidaatsexamen had nauwelijks civiel effect en was zeker niet bedoeld als 'wisselstation' naar andere vervolgoopleidingen). De oriëntatie van het stelsel was sterk niveaugericht, en fixerend op vaste eindtermen. Deze waren weliswaar niet landelijk uniform en niet wettelijk vastgelegd, maar de peer-controle was voldoende sterk. De visitatiecommissies zijn een instrument voor kwali-

teitstoezicht dat daar uitstekend bijpast. De student heeft zich in dit stelsel te richten naar het gefixeerde aanbod en de gegeven standaard.

Bij forse toename van het aantal studenten zijn er door achtereenvolgende ministers wel een aantal wijzigingen aangebracht. De kritiek van de WRR-notitie is dat in essentie het oude stelsel overeind is gebleven, hoewel het ongeschikt is voor massa-onderwijs.

De belangrijkste aanpassingen zijn (ook weer met enkele aanvullingen op de WRR-notitie):

- Voor deelnemers uit de lagere milieus zijn drempels weggenomen via de studiefinanciering.
- Er ontstaan steeds meer nieuwe afstudeerrichtingen die formeel niet maar praktisch wel verschillende eindtermen (in de zin van doelstellingen) hebben. Bijvoorbeeld de vele 'kundes' in het WO, de hybriden (technische bestuurskunde, milieu en materialen), verkorte doorstroomopleidingen in het wo, introductie van korte opleidingen in het HBO.
- Door deze differentiatie ontstaat tegelijk discussie over de grens HBO-WO. De algemene indruk is overigens dat de 'vocational drift' van de universiteiten veel sterker is dan de 'academic drift' van het HBO. Wel stelt het HBO aan de orde dat het recht heeft op een eigen innovatie-budget, juist omdat voor het wo die functie royaal vervuld wordt via het onderzoeksbudget.
- Er is een tweefasenstructuur ingevoerd. Kwantitatief stelt de tweede fase echter weinig voor. Het meest schrijnende voorbeeld is de slepende kwestie van de ontwerpersopleidingen. De WRR merkt op dat bij die trage ontwikkeling twee belangrijke factoren een rol spelen: er is niet echt voor een tweefasenstructuur gekozen omdat er niets veranderd is aan de eindtermen van de eerste fase. Bovendien hebben de tweede-fase studenten de werknemersstatus. De klachten over de aio-begeleiding weerspiegelen dat het te weinig om een onderwijstraject gaat (overigens lijkt dit bij de ontwerpersopleiding beter te verlopen). Kortom: er is wel op papier een tweefasenstructuur, maar we hebben niet alle consequenties ervan genomen.
- De oriëntatie van het stelsel is steeds meer studentgericht geworden. Door de steeds meer breder en heterogener wordende

instroom ontstond er ook vraag naar meer verscheidenheid. Uiteindelijk spreekt de overheid zelfs openlijk van 'consumentensoevereiniteit'. Deze ontwikkeling is de afgelopen jaren nog versterkt door de demografische ontwikkeling: de slag om de leerlingen leidt tot nog meer handreikingen naar de waan van de dag.

- De bestuursstructuur onderging aanpassing als gevolg van de zestiger-jaren golf van democratisering. De WRR legt dit uit als afscheid van de Von Humboldt-hooglerarenuniversiteit en overgang naar 'de collectieve professionele verantwoordelijkheid van vakgroep en faculteitsraad'. De WRR had daarbij kunnen aantekenen dat het medebestuur van studenten op diverse niveaus ook als teken van acceptatie kan worden gezien van de sterke oriëntatie op de consument. Dat staat juist op gespannen voet met professionele verantwoordelijkheid. De Hart (oud rector TU-Delft) heeft in zijn ARHO-periode hier nadrukkelijk (mijns inziens terecht) op gewezen.
- Recent is de ontwikkeling van onderzoekscholen. Dit kan zowel een versterking van de tweede fase gaan betekenen als een nieuw, meer horizontaal, aspect in de bestuursstructuur. De onderzoekscholen krijgen immers een aparte bestuurlijke voorziening. In dit verband moet ook zeker het IVO-instituut van professor Ackermans genoemd worden (TU-Eindhoven).

Al deze aanpassingen kunnen echter niet verhinderen dat het onvoldoende is om het stelsel geschikt te maken voor massa-onderwijs. Bijvoorbeeld:

- Keer op keer moet ingegrepen worden in het stelsel van studiefinanciering.
- De proliferatie van nieuwe opleidingen leidt tot chaos op de arbeidsmarkt.
- De bekostiging van de nieuwe tweede-fase-opleiding voor ontwerpers is al een lijdensweg van 7 jaren en een definitieve oplossing is nog steeds niet in zicht.
- De aansluiting met de arbeidsmarkt raakt buiten beeld omdat de studenten-voorkeuren niet sporen met de maatschappelijke vraag. Met name dreigen ernstige tekorten aan afgestudeerden in technische en natuurwetenschappelijke studierichtingen.

In zekere zin zijn de meeste nieuwe ideeën (incl. die van het VNO) om het stelsel toch beter in het spoor te krijgen, toch ook weer aanpassingen die het fundament van het stelsel ongemoeid laten. Voorbeelden:

- Het pleidooi van het VNO om het stelsel van studiefinanciering weer sterk terugbrengen tot een voorziening voor hen die het werkelijk nodig hebben. Overigens geven we daarbij juist alle prioriteit aan het hoger onderwijs.
- Proberen om via studiefinanciering de studieduur en het studietempo te beïnvloeden (tempo-beurs).
- Afspraken met de HBO-Raad over sanering van het onderwijsaanbod (clustering tot brede opleidingen).
- Voorstellen voor incentives naar instellingen en studenten ter beïnvloeding van studiekeuzen, conform de arbeidsmarkt.
- Nooit zo expliciet naar buiten gebracht is een gedachte binnen de commissie-Rauwenhoff, namelijk dat door dualisering verplicht te stellen er vanzelf meer marktconform gekozen moet worden (geen arbeidsplaats, dan niet afstuderen).
- Levendige discussie over strengere selectie in het hoger onderwijs (aan de poort of na de propaedeuse).

Wat de WRR-notitie nu poogt te doen, en dat is een zeer interessante exercitie, is om een wezenlijk ander systeem van hoger onderwijs te beschrijven, dat veel beter geschikt zou zijn voor massa-onderwijs.

Kort samengevat zou het stelsel er als volgt uitzien (sterk geïnspireerd op Wiegersma):

- a. We voeren *echt* een tweefasenstructuur in en kennen aan de twee fasen ook echt verschillende functies toe.
- b. Differentiatie vindt plaats volgens het *convergente model*: de student begint breed en maakt in de loop van de studie nadere keuzen. Er kunnen wel programma-typen worden onderscheiden; bijvoorbeeld 1) beroepsgericht, 2) wetenschappelijk basisstudie, 3) wetenschappelijke studie, voorbereidend op wetenschappelijk onderzoek.
- c. Het onderwijs wordt selectievrij. Dat wil zeggen: de student probeert in de gegeven tijd van de eerste fase zover mogelijk te komen. De eindresultaten bepalen zijn eventuele mogelijkheden in de tweede fase.

- d. Vanwege dit uitgangspunt wordt de studieduur gelijkgesteld aan de cursusduur.
- e. In de eerste fase komt de nadruk op onderwijs te liggen, in de tweede fase op onderzoek. Niet alleen de organisatiestructuur, maar ook de personeelsopbouw en de bestuursstructuur moet hierop worden afgestemd (terzijde: de WRR verwacht dat hierdoor ook de bèta- en technische studierichtingen weer aan zullen trekken, omdat de eerste fase nu te sterk gericht is op een wetenschappelijke carrière).

Commentaar

Deze denkrichting van de WRR is interessant, omdat het consequent uitgaat van een ander concept van hoger onderwijs. In plaats van een niveau-georiënteerd selectief systeem wordt gekozen voor een horizontaal systeem, waarbij de student een beperkte tijd heeft om zoveel mogelijk profijt uit het stelsel te halen.

Binnen het VNO wordt ook gesproken over de noodzaak van aanpassingen, maar een dergelijke fundamentele wijziging is niet aan de orde geweest. De discussie heeft zich tot nu toe toegespitst op:

- a. Terugdraaien van de uitwassen van de differentiatie, met name de wildgroei van opleidingen.
- b. Aandrag om de programmatypen hbo en wo elk hun eigen profiel te laten behouden. Dit houdt onder meer in de wens dat de band tussen WO-onderwijs en onderzoek behouden blijft.
- c. Meer gebruik van sturingsmechanismen (zowel direct als indirect) om het stelsel beter te laten aansluiten op maatschappelijke behoeften.
- d. Meer gebruik van incentives om het rendement van het stelsel te bevorderen.

Voor deze VNO-benadering is althans op de korte termijn voldoende steun gebleken in de politiek (uitspraken van minister Ritzen, karakter WHW, geleidelijke acceptatie van tempo-beurs-ideeën e.d.). Diverse toespraken bij de opening van het academisch jaar onder andere Van Lieshout, Stoeliga geven aan dat er aandrag is, met name vanuit het WO, om tot meer fundamentele aanpassingen te

komen. Toch is het de vraag of we de koers zo drastisch moeten omgooien als de WRR voorstelt.

Mijn beeld over de vormgeving van het stelsel van hoger onderwijs wordt door twee hoofdcriteria bepaald:

- a. Het stelsel moet beantwoorden aan de maatschappelijke behoeften.
- b. Het moet doelmatig functioneren.

Hieruit leid ik een aantal kenmerken af waar we naar mijn mening in elk geval aan vast moeten houden:

1. Goede toegankelijkheid van het stelsel is zeker een prioriteit, maar selectie is en blijft nodig om te kunnen bevorderen dat die studenten die toegelaten worden ook de capaciteiten hebben. Selectievrij onderwijs in de zin van expeditie-model vereist daarom juist een betere selectie op bepaalde momenten. Concreet:
 - Behoud van centrale examens in havo en vwo.
 - Een versterking van selectieve en verwijzende functie van de propaedeuse.
 - Een tweede fase in het wetenschappelijk onderwijs die selectief toegankelijk is.
2. Het stelsel zal categoriaal dienen te blijven in die zin dat wij vasthouden aan het onderscheid tussen HBO- en WO-opleidingen en dat wij daarbinnen prijs stellen op studierichtingen met een goed herkenbaar profiel, afgestemd met de afnemende velden. Introductie van het convergente model kan in zoverre dat het VNO sterk voorstander is van brede initiële opleidingen. Specialisatie moet pas aan het eind van de studie plaatsvinden. Via inscholing in bedrijven kan de specialisatie nog vervolgd worden. Ons overleg met de HBO-Raad over de opleidingen in de sectoren economie en techniek is op deze leest geschoeid en heeft voor de sector economie al tot concrete resultaten geleid. Aan de profielen voor een hbo-en wo-opleiding zouden een aantal eisen gesteld moeten worden die de ruimte voor differentiatie binnen een studierichting beperken. Zo is bijvoorbeeld het VNO tegenstander van 2-jarig HBO, omdat dit onherroepelijk gaat leiden tot ondoelmatige overlap met het MBO.

Voorts is onmiskenbaar dat een aantal WO-opleidingen ook tevens beroepsopleidingen zijn.

Dit laat onverlet dat het predikaat wetenschappelijk vereist dat de basiskennis van wetenschappelijk gehalte is en dat studenten ook een attitude en vaardigheid dienen te verwerven om analytisch en kritisch te werk te gaan. De suggestie in de WRR-notitie om in het WO expliciet onderscheid te maken tussen een variant die voorbereidt op onderzoek en meer praktijkgerichte varianten, vinden we zeer riskant. Wij willen eraan vasthouden dat bij *alle* WO-opleidingen studenten voorbereid worden op het goed kunnen hanteren van onderzoek, zelf onderzoeksmatig te werk kunnen gaan, kritisch kunnen kijken naar methoden en resultaten etc. De selectie voor onderzoekscholen zou ook aan het eind van de eerste fase moeten plaatsvinden. Dat kan niet wanneer er al in het begin door studenten gekozen moet worden voor het al of niet volgen van de onderzoeksvariant. Uiteraard moet in het convergente denken wel mogelijk zijn dat studenten die zelf wetenschappelijke ambities hebben tegen het eind van de eerste fase via afstudeerwerk en keuze-vakken daarop kunnen voorbereiden. Dat is echter wezenlijk iets anders dan een aparte onderzoeksvariant instellen. Dat is in feite weer 'kolom-denken', waar de WRR zelf zoveel kritiek op heeft!

3. Het VNO is voorstander van een goede invulling van de tweede fase. Het moeizame proces om te komen tot een structurele inpassing van de ontwerpersopleidingen heeft naar onze mening sterk negatieve invloed gehad op de realisering ervan. Als het moeizaam blijft lopen op dit punt, is voorspelbaar dat de druk zal toenemen om dan maar weer terug te gaan naar een 5-jarige eerste fase. De komst van onderzoekscholen zou een nieuwe impuls kunnen betekenen voor de invulling van de tweede fase.

De vraag of niet bij meer sectoren dan de technische sector aanleiding is om tot korte tweede fase opleidingen te komen, heeft het VNO indertijd negatief beantwoordt. Een belangrijk aspect van ontwerpersopleidingen is namelijk dat daarin het synthetisch aspect centraal staat. Studenten van verschillende achtergrond

leren hun discipline gezamenlijk in te zetten bij ontwerpproblemen. Het gaat niet om een toegespitste beroepsopleiding, noch om specialisatie binnen de vakdiscipline. Daarvoor kunnen allerlei vormen van post-doctorale beroepsopleidingen worden ontwikkeld.

Overgang van werknemersstatus naar studentstatus, mits de selectieve toelating behouden blijft, voor deelnemers aan de tweede fase zou logisch zijn.

Anderzijds is het met name voor promovendi niet te miskennen dat zij een aandeel leveren in de wetenschappelijke output van de universiteit. Er zal dan ook voor de tweede fase een apart regime moeten gelden voor de tegemoetkoming aan de student dat rekening houdt met het produktieve aandeel. Het VNO ziet geen aanleiding voor een tweede fase in het HBO. De eerste fase is immers zelf al gericht op een beroep of beroepenveld. Verdere scholing zal veelal het karakter hebben van specialisatie en moet ons inziens door de afnemers zelf worden bekostigd.

4. Het stelsel moet voldoende arbeidsmarkt-georiënteerd zijn. Daartoe is het gewenst om informatiestromen over kwantitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Naast landelijk onderzoek kan ook alumni-onderzoek veel bijdragen aan inzicht in de behoeften van de arbeidsmarkt (vergelijk de HBO-monitor, september 1992). Zonder zware formele overlegstructuren op te dringen is in elk geval ook gewenst om contacten te onderhouden met het georganiseerd bedrijfsleven. In de aansturing van het hoger onderwijs zouden meer dan nu gebeurt, incentives gegeven kunnen worden, zowel naar studenten als naar instellingen voor opleidingen waar tekorten dreigen of al bestaan op de arbeidsmarkt.
5. Het stelsel dient studierendement te bevorderen. Het is zeker waar dat het begrip 'rendement' niet alleen een technisch-bedrijfsmatige component heeft, maar ook een cultureel-maatschappelijke. Toch is het moeilijk te verdedigen dat onder het motto 'je neemt er altijd wat van mee' geen eisen gesteld worden aan de output van instellingen en aan de prestaties van studenten. Een systeem zoals in de WRR-notitie wordt beschreven kan in zijn uiterste conse-

quentie leiden tot: je hebt vier jaar studietijd en zie maar wat je ermee doet. Dit is wellicht niet zo bedoeld, maar voor ons in elk geval onaanvaardbaar. Incentives naar zowel instellingen als individu voor resultaatgericht hoger onderwijs en redelijke studievoortgang zijn daarom ons inziens gewenst. Het stelsel van studiefinanciering moet dan ook niet georiënteerd worden op het concept van sociale zekerheid (gegarandeerd basisinkomen voor studenten) maar op het wegnemen van drempels voor diegenen die capaciteiten hebben voor hoger onderwijs en zich ook inzetten om die te benutten. Selectievrij hoger onderwijs is ons inziens dan ook een contradictio in terminis. Wel kan gedacht worden aan een expeditiemodel: na een selectieve propaedeuse zou een student, mits hij/zij zich voldoende inzet, redelijkerwijs er van uit moeten kunnen gaan dat hij/zij in de daarvoor gestelde tijd de eerste fase zal kunnen afronden.

Dit vergt uiteraard een goede begeleiding door de onderwijsinstelling. Op deze wijze kan outputgericht hoger onderwijs zeer wel in overeenstemming gebracht worden met het dichter bij elkaar brengen van studieduur en cursusduur. De nieuwe regels voor de studiefinanciering gaan overigens op dit punt naar onze mening al ver genoeg en voor de technische opleidingen zelfs al te ver, bij de huidige programmering.

Met deze vijf kenmerken zitten we, naar mijn gevoel, ergens tussen het traditionele concept en het concept van de WRR-notitie in. Onze ledenkring zoekt naar een combinatie van niveau-handhaving enerzijds en voldoende maar tevens arbeidsmarktrelevante differentiatie anderzijds. Bij goede afspraken over de hoofdindeling van het aanbod blijft er voldoende ruimte over voor ondernemend gedrag van de instellingen om in te gaan op de sterk toegenomen vraag naar hoger onderwijs, zonder concessies te doen aan het niveau van de te onderscheiden programmaprofielen.

Overigens wil ik nog wel kwijt dat de discussie over het binair karakter van ons stelsel van hoger onderwijs tot nu toe in hoge mate een schijn-discussie is. Immers, het is enerzijds volledig overeenkomstig de wens van het VNO dat ook in de nieuwe wet op het hoger onderwijs het hbo en wo

in aparte instituten wordt gegeven. Maar anderzijds is de winst hiervan betrekkelijk als de universiteiten in de praktijk toch steeds meer HBO-achtige programma's ontwikkelen. Wanneer universiteiten en hogescholen samen een goede set van criteria zouden kunnen ontwikkelen voor respectievelijk een HBO-opleiding en een wetenschappelijke opleiding (die overigens ook beroepsgericht kan zijn), dan zou de discussie zich toe kunnen spitsen op differentiatie in programmaprofielen in plaats van op de structuurdiscussie. Hoewel ook dan de meest duidelijke situatie is dat programma-differentiatie samenvalt met institutionele differentiatie, zouden er (hardop denkend) dan ook andere opties mogelijk zijn. Universiteiten zouden dan bijvoorbeeld kunnen kiezen: ofwel zich (weer) richten op de traditionele doelgroep: de intellectuele bovenlaag, ofwel naast academische profielen ook bestaande HBO-profielen aanbieden, bijvoorbeeld op basis van een samenwerkingsovereenkomst die die opleiding in huis heeft en geïnteresseerd is in de universiteit als cursusplaats. Voor dat deel zal men dan echter volledig als HBO-instelling bekostigd dienen te worden. Ook zal uiteraard geaccepteerd moeten worden dat het HBO-profiel geen academische titel oplevert. Kosmetische operaties zoals in Engeland en Australië, waar alle hogescholen zich opeens universiteiten mochten noemen en de docenten hoogleraar werden, lossen het probleem niet op, integendeel.

Er ontstaat dan juist een nog grotere onduidelijkheid over de aard en kwaliteit van het aanbod en er zal uiteindelijk toch een programma-waarborg moeten komen. Naar de mening van het VNO heeft het daarom de voorkeur, om vast te houden aan het binaire stelsel, waarbij programma-differentiatie samenvalt met institutioneel onderscheid. Dat is, mits ieder zich aan de eigen standaard houdt, het meest eenvoudig en duidelijk naar zowel de student als naar de arbeidsmarkt.

Het interessante van de WRR-benadering is dat men nu eens expliciet de vraag wordt gesteld of het oude stelsel simpelweg te vergroten is en door alleen capaciteitsgroei geschikt is voor hoger onderwijs aan een veel bredere groep dan vroeger. Het antwoord moet ook mijns inziens ontkennend luiden. Vervolgens schetst de WRR een perspectief van een stelsel dat veel meer horizontaal is ingericht als het ware, de biografie van de student volgend. Ik ga met dit beeld mee, voorzover het erom gaat dat we ons veel meer zullen moeten inspannen om tot een vlotte doorstroming te

komen van een jaargang studenten uit de aanwezige capaciteiten. Ik zie daarvoor echter niet als beste perspectief om de nieuwe studentenpopulatie in hoge mate zelf zijn weg te laten kiezen door een sterk gedifferentieerd aanbod. In mijn benadering vindt de doorstroming van een jaargang studenten bij voorkeur plaats via goed gekanaliseerde beddingen. De structuur daarvan kan uiteraard veranderen al naar gelang maatschappelijke behoeften, maar dient op elk moment helder te zijn naar zowel de studenten als de arbeidsmarkt. Aan zekere spanningsvelden is daarbij niet te ontkomen. Grotere selectiviteit op cruciale momenten kan ruimte maken voor meer zekerheid en betere begeleiding in de tussengelegen trajecten. In stand houden van de keuzevrijheid voor studenten is een goede zaak, maar sluit stimulering of ontmoediging niet uit zodra er zich ernstige tekorten of overschotten dreigen voor te doen.

Afsluitend wil ik concluderen dat de WRR-notitie erg sterk redeneert vanuit het studieverloop van de student. Wij vinden een grotere aandacht daarvoor zeker positief, maar willen daarvoor niet graag de structuren prijs geven die ons in staat stellen regelmatig met overheid en onderwijsinstellingen te bezien hoe het aanbod zich verhoudt tot de vraag op de arbeidsmarkt. Een mix van de inspirerende benaderingswijze van de WRR-notitie met het behoud van een aantal waarden van het huidige stelsel lijkt ons de beste kansen te bieden.

DE HOGO-CONFERENTIE: EEN SAMENVATTING

1. DE NOODZAAK VAN DIFFERENTIATIE

Als iets de discussie op de HOGO-conferentie typeerde, was het de brede overeenstemming over de noodzaak van differentiatie binnen het huidige stelsel van hoger onderwijs. Verschillende argumenten speelden daarbij een rol. Voorop stond de enorme toename van de instroom in het hoger onderwijs waardoor ook de variatie in interesse en intellectuele vermogens groter moet zijn geworden. Daarnaast werd als argument naar voren gebracht, dat ook de beroepscontexten niet meer zo precies kunnen worden afgebakend als vroeger het geval was. Beroepen zijn diffuser geworden en van een duidelijke één op één relatie tussen hogere opleiding en beroep is nog maar in beperkte mate sprake. Achter deze algemene consensus over de noodzaak van verdere differentiatie bleken echter nog verschillende opvattingen schuil te gaan, afhankelijk van hetgeen onder differentiatie werd verstaan. In de loop van de conferentie konden verschillende soorten van differentiatie worden onderkend.

Programmadiifferentiatie is ongetwijfeld de meest bediscussieerde vorm van differentiatie in het hoger onderwijs. Volgens Van Vught wordt al sinds mensenheugenis - in ieder geval sinds 1949 - gesproken over de noodzaak c.q. wenselijkheid van meer programmadiifferentiatie in het Hoger Onderwijs. Tot voor kort werden oplossingen vooral gezocht in de oprichting van nieuwe studierichtingen, met als paradoxaal resultaat dat de verkokering van het hoger onderwijs bleef voortschrijden. Rinnooy Kan sprak in dat verband van een 'kolommenrijk'. In de meer recente discussies over het hoger onderwijs, ongeacht de vraag of het het WO dan wel het HBO betreft, wordt de noodzaak van een niet verkokerende programmadiifferentiatie onderstreept. De HOGO-conferentie vormde op dat punt geen uitzondering.

Moeilijker ligt het over het algemeen met een andere vorm van differentiatie, namelijk *niveaudifferentiatie*. Niettemin werd op de conferentie duidelijk dat op instellingen van hoger onderwijs steeds openlijker over de noodzaak of wenselijkheid van differentiatie tussen de niveaus van de aan te bieden programma's kan worden gediscussieerd. Dat is opmerkelijk omdat daarmee de officiële eenvormigheid van het civiel effect van het doctoraaldiploma ter discussie wordt gesteld. Door Vrieze werd in dit verband gerefereerd aan de A-, B- en C-kwalificaties die in Engeland

worden gehanteerd, terwijl Van de Kaa pleitte voor 'honours programs' die een betere aansluiting op postdoctorale onderzoekers- en beroepsopleidingen mogelijk zouden maken. Veel verder gingen in dit verband de suggesties van Geelhoed die een niveaudifferentiatie van instellingen bepleitte op basis van marktwerking. Binnen de sfeer van het hoger onderwijs zouden op die manier instellingen van verschillende richting en niveau kunnen ontstaan. Anderen, onder wie Netelenbos, vreesden voor de toegankelijkheid van zo'n marktstelsel.

In een soort uitruil met niveaudifferentiatie werd ook over de mogelijkheid van *cursusduurdifferentiatie* gesproken. Met name Nuis sloot aan bij eerdere discussies over een verlenging van de cursusduur voor bèta- en technische studierichtingen en een inkorting van de studieduur van studierichtingen zoals rechten, letteren en verschillende sociale wetenschappen. De Moor daarentegen betoogde dat de geschiedenis (Posthumus!) had uitgewezen dat het nauwelijks mogelijk is om op basis van de veronderstelde zwaarte van programma's tot cursusduurdifferentiatie te komen; niveaudifferentiatie zou volgens hem een betere oplossing zijn, die bovendien zou aansluiten bij de variatie in intellectuele capaciteiten van de sterk gegroeide instroom in het hoger onderwijs. Cursusduurdifferentiatie ter bevordering of demping van de instroom in studierichtingen werd over het algemeen als een weinig aantrekkelijk en/of effectief instrument gezien.

Tenslotte werd ook over *systeemdifferentiatie* gesproken, anders gezegd: de 'binary divide' tussen HBO en WO. Volgens Van Vught zou die vorm van differentiatie binnen afzienbare tijd imploderen, een ontwikkeling die hij, samen overigens met De Moor, Kemner en Wolfson, niet eens zou betreuren. Anderen zouden de institutionele scheiding wél overeind willen houden. Een voorzichtige consensus leek zich op dit punt af te tekenen met de vaststelling dat het onderscheid tussen beroepsgeoriënteerde en academisch georiënteerde programma's niet principieel en noodzakelijk ook een institutionele verankering van dat onderscheid met zich hoeft te brengen.

2. DE VERHOUDING TUSSEN EERSTE EN TWEEDE FASE

Hoewel men - in het voetspoor van Brinkman - van mening was dat er van de oorspronkelijke bedoelingen van de Tweefasenwet weinig of niets terecht is gekomen, was men over het algemeen tevreden met het feit dat er zich nu geleidelijk een tweede fase aan het ontwikkelen is. Van de Kaa sprak over de tweede fase in termen van een 'verworvenheid' die gekoesterd moet worden. Daarvoor is dan wel nodig dat de eerste fase voor een betere toeleiding naar de tweede fase zorgdraagt. Dat zou kunnen in de vorm van 'honours programs', zowel met het oog op de onderzoekersopleiding als met het oog op specifieke postdoctorale beroepsopleidingen. Dat zou bovendien helpen om de internationale acceptatie en accreditatie van het eerste fase diploma te waarborgen.

Dat de institutionalisering van de tweede fase niet alleen eisen stelt aan (delen) van de eerste fase, maar ook ruimte schept voor verdergaande niveaudifferentiatie en 'ontkokering' binnen de eerste fase werd in het algemeen onderkend, zonder dat op concrete mogelijkheden werd ingegaan. Meer aandacht werd geschonken aan de weinig heldere manier waarop de tweede fase momenteel wordt ingericht. Voor Nuis was de tweede fase vooral een 'rommelzolder'. Teer waarschuwde voor een aparte institutionalisering van de tweede fase waardoor het gevaar bestaat, dat het onderwijs in de eerste fase nog verder uit de aandacht van universitaire medewerkers verdwijnt. Eerste en tweede fase zouden in één organisatorisch kader ondergebracht moeten zijn. Dat zou volgens hem ook moeten betekenen dat de huidige koppeling van 'onderzoekschool' en 'onderzoekinstituut' wordt losgelaten. De bijzondere relatie van leerling en leraar die voor een school kenmerkend moet zijn, zou door het instituutskarakter van de school onder druk worden gezet. Ook De Meijer pleitte voor loskoppeling van school en instituut. Anderen wezen echter op het grote belang dat met de vereenzelviging van onderzoekschool en onderzoekinstituut gemoeid is: Mertens en Van de Kaa betoogden dat de opleiding tot onderzoeker het beste in een onderzoeksetting tot haar recht komt, beter in ieder geval dan in een opleidingsetting.

De vraag of onderzoekschool en onderzoekinstituut gecombineerd moeten blijven, speelde nog op een andere manier. De manier waarop met de inrichting van de tweede fase 'excellence' wordt geproclameerd, past in

de opvatting van De Meijer niet of nauwelijks bij het 'school'-karakter van de tweede fase. Met hem waren ook Vrieze en Wolfson van mening dat met de accentuering van de opleidingsaspecten de zogeheten 'excellence' wat meer op de achtergrond zou moeten komen. Dat zou dan ook voor de normale voortgang van het universitaire onderzoek een zegen zijn. In plaats van 'excellence' te gebruiken als onderscheidingscriterium bij de inrichting van de tweede fase, zou een discussie daarover pas zinnig zijn nadat de tweede fase is geïstitutionaliseerd. In datzelfde licht pleitte Van de Kaa voor een zodanige beleidsverandering bij NWO dat niet langer via de subsidiëring van aio's en oio's aan de institutionalisering van de universitaire tweede fase zou worden bijgedragen, maar via de subsidiëring van post-docs aan de promotie van 'excellent' onderzoek. Eveneens in dat kader werd gesproken over de wenselijkheid om aio's in 'graduate students' te veranderen. Zo'n verandering zou het opleidingskarakter van de onderzoekschool onderstrepen en de premature vereenzelviging met 'excellent' onderzoek voorkomen. Bovendien zouden de financiële implicaties van die verandering zodanig interessant zijn dat een serieuze opleidingsinfrastructuur voor de tweede fase door de universiteiten zelf zou kunnen worden bekostigd. Over dat laatste waren de meningen overigens verdeeld.

Teer vroeg zich af of, gezien de grote verschillen in wetenschapsgebieden, een uniforme regeling voor onderzoekscholen wel mogelijk en wenselijk was. In ieder geval zouden de regels voor de vormgeving van onderzoekscholen zo ruim gesteld moeten worden, dat de variantie in internationale samenwerking, researchmodus, economisch effect, maatschappelijke context en koppeling aan het bedrijfsleven voldoende tot haar recht kan komen. In de discussie tussen Van de Kaa en Vrieze over de gewenste duur van de promotie (drie of vier jaar) werd de wenselijkheid van een dergelijk ruim geformuleerd kader nog eens onderstreept.

Verschillende sprekers, met name In 't Veld, Veldhuis, De Meijer en Rinnooy Kan, vroegen aandacht voor de externe omgeving. In 't Veld wees op het stelselmatig ontbreken van enige serieuze externe referentie bij de vormgeving van de tweede fase. Zijn door velen gedeelde opvatting luidde, dat de herijking van zowel eerste als tweede fase tezeer aan wetenschapsinterne en te weinig aan externe referentie wordt getoetst. De discussie speelt zich tezeer af binnen het kader van het hoger onderwijs-

stelsel zelf, waardoor academische standaarddiscussies gereproduceerd worden. Veldhuis ging een stap verder en betoogde, dat de discussie over eerste en tweede fase in een 'white man's debate' ontaardt als niet eerst over het 'voorland' van het VWO wordt gesproken. Diploma-inflatie aan die zijde van de toegang tot de universiteit maken de taak van de universiteit er niet eenvoudiger op. De Meijer betoogde dat het noodzakelijke contact tussen universiteit en VWO grotendeels verloren was gegaan. Twee elementen spelen daarbij naar zijn opvatting een belangrijke rol: het verdwijnen van de universitaire gecommitteerden bij VWO-examens en het feit dat steeds minder VWO-leraren werken aan een academische promotie. Zowel Veldhuis als De Meijer vermoedden dat de nadelen van dit verbroken contact vooral in de bèta-richtingen doorwerken. Rinnooy Kan bepleitte een mix van zoveel mogelijk niveauhandhaving onder een gelijktijdige verschuiving van student-georiënteerdheid van het stelsel naar een sterkere arbeidsmarktorientatie.

3. DE 'BINARY DIVIDE' IN HET STELSEL: DE VERHOUDING HBO-WO

Van Vughts stelling dat de 'binary divide' binnen afzienbare tijd zou imploderen werd op verschillende manieren ondersteund. Voor De Moor staat de ontwikkeling naar programmadiifferentiatie en niveaudifferentiatie op gespannen voet met het onderscheid tussen HBO en WO. De institutionele verkokering van de twee onderwijstypen binnen het stelsel kan noch de 'vocational drift' van het WO noch de 'academic drift' van het HBO tegenhouden. Die 'drifts' hebben veeleer te maken met veranderingen in de externe omgeving van het stelsel en moeten dan ook worden beschouwd als noodzakelijke aanpassingen. Kemner dacht in dezelfde lijn; hij plaatste de discussie over de verhouding WO-HBO in het perspectief van de toekomst waarin geen ruimte was voor nostalgie naar traditionele verhoudingen. Vasthouden aan het traditionele onderscheid leidt in zijn ogen tot al te gemakkelijke en al te kunstmatige onderscheidingen tussen aan de ene kant academische vorming en aan de andere kant hogere beroepsuitoefening. Hij bekleemtoonde dat dit onderscheid aan betekenis verliest door de voortdurende verandering in de maatschappelijke context waardoor ook beroepen en de afgrenzing tussen beroepen aan verandering onderhevig zijn. De toekomstige ordening van opleidingen in het HO mag derhalve niet uitgaan van de huidige tweedeling. Dat zou er namelijk toe leiden dat de gewenste

differentiatie in beide delen van het stelsel onafhankelijk van elkaar plaatsvindt, hetgeen tot inadequate allocatie van studenten, tot overlap in programma's, verspilling van middelen en onvruchtbare competitie leidt.

Rauwenhoff sloot daarbij aan: de beroepenstructuur is momenteel zo sterk aan verandering onderhevig dat het hoger onderwijs bij uitstek de plicht heeft om opnieuw na te denken over de vraag hoe zij aan de nieuwe kennisintensieve maatschappij kan bijdragen. Daarom ook is een oriëntatie vanuit het hoger onderwijsstelsel alléén uit den boze: het stelsel is niet heilig en is eerder een afspiegeling van een voorbij verleden dan een opstap naar een nieuwe toekomst. Hij pleitte voor een 'pro-actieve' oriëntatie van het hoger onderwijs, waarin generalisme en specialisme op een interessantere manier dan thans het geval is met elkaar verbonden kunnen worden. Dat pleidooi werd overgenomen door Rinnooy Kan en Vos die beide van mening waren dat de arbeidsmarkt van de toekomst andere eisen stelt aan het stelsel van hoger onderwijs. Een grotere mate van algemene kennis zou wel eens de kennismobiliteit kunnen bieden die de arbeidsmarkt van de toekomst nodig heeft. In de bijdrage van Van der Grinten werd het accent op die 'kennismarkt' nog verder versterkt en werd nog eens gewezen op de ongelukkige positie die Nederland op het bèta/technische deel van die kennismarkt dreigt te gaan innemen. Om aan de nieuwe eisen van de kennismaatschappij te kunnen voldoen, zou volgens Rauwenhoff het hoger onderwijsstelsel uit moeten zijn op een combinatie van enerzijds meer generalistische initiële opleidingen waarin een multifunctioneel basispakket wordt geboden met een gedegen stelsel van specialistisch wederkerend onderwijs anderzijds. Levenslang leren kan immers niet langer alleen van de praktijk afhankelijk zijn maar vergt ook specifieke onderwijsvoorzieningen. Kemner bepleitte in dit verband een voortdurend 'maatschappelijk debat' waardoor bijvoorbeeld het bedrijfsleven nadrukkelijker bij de programmering van initieel- en vervolgonderwijs kon worden betrokken.

Voor de verhouding HBO-WO heeft deze reshuffling van de arbeidsmarkt vergaande consequenties, die in de opvatting van deze sprekers het bestaande onderscheid obsoleet maken. Die opvatting werd nog eens onderstreept door de vaststelling van Teer dat *elke* HO-opleiding een vakopleiding is die onafhankelijk van de fase waarin ze zich bevindt een cyclus kent van generalisme en specialisme, alsmede door een door Wolfson ingebracht model waarin de institutionele integratie van de beide

varianten van hoger onderwijs in kaart werd gebracht. Niettemin werd door verschillende sprekers (o.m. door Rinnooy Kan, Vredevoogd en De Wijckerslooth) gewaarschuwd voor het gevaar dat de meer instrumentele kennis van het HBO zou kunnen verdwijnen in zo'n geïntegreerd stelsel. Andersom zou ook de onderzoekfunctie van het WO door zo'n integratie kunnen verwateren. Mertens vroeg zich, in diezelfde lijn redenerend, af of de voorstanders van integratie van WO en HBO ook bereid waren om alle consequenties van de afschaffing van het binaire stelsel voor hun rekening te nemen. Hij doelde daarbij op politiek gevoelige kwesties zoals selectie, toelating, programma- en niveaudifferentiatie.

Deze discussie vond, zoals hierboven gemeld, een voorzichtige consensus met De Moors vaststelling dat het bestaan van verschillen tussen richtingen en niveaus zich niet noodzakelijkerwijs hoeft te vertalen in een scherp afgebakend institutioneel onderscheid.

Ogenschijnlijk haaks op deze discussie stonden de opmerkingen over de negatieve effecten van grootschaligheid van zowel het HBO als het WO en de onmogelijkheid om in mammoetverband tot een gedegen opleidingsstructuur te komen. Rauwenhoff hekelde vooral de grootschaligheidsbeweging die in het HBO heeft plaatsgevonden. Zo'n macro-stelsel laat in zijn opvatting ook te weinig ruimte voor diversificatie van financieringsbronnen en maakt het stelsel dus niet alleen in onderwijskundige maar ook in financiële zin kwetsbaar. Deze organisatievraag werd overigens niet verder uitgediept; volstaan werd met de suggestie dat een macro-stelsel zich op zichzelf goed met een hoge mate van differentiatie verdraagt.

4. DE VERHOUDING TUSSEN ONDERWIJS EN ONDERZOEK

De verhouding tussen onderwijs en onderzoek binnen het stelsel van hoger onderwijs is bij uitstek een zaak van de universiteiten zelf. Regeringsbeleid, aldus Brinkman, heeft hier niets te zoeken; het gaat om personeelsmanagement van de instellingen zelf. Hij wees op de grote verbeteringen die juist op het punt van het personeelsbeleid de laatste jaren aan de instellingen hebben plaatsgevonden en op de veel efficiëntere organisatie van zowel onderzoek als onderwijs. Niettemin wees Netelenbos op het feit dat de ontwikkeling van het onderzoek aan de universiteiten ten koste zou kunnen gaan van de aandacht voor het onderwijs; berichten in die zin bereiken de Kamer immers met enige regelmaat. Dat zou ook te

maken hebben met de onderwaardering voor onderwijsprestaties in het universitaire carrièrepatroon. In dat verband werd door Brinkman en De Meijer gewezen op het stelsel van kwaliteitsbeoordeling van het onderwijs zoals dat door de VSNU is opgezet. Bovendien maakte De Meijer duidelijk dat de didactische aantekening ook binnen de universiteit er nu wel snel zou komen. Op verschillende universiteiten wordt momenteel apart aandacht geschonken aan het instellen van enige 'meesterproef' op het terrein van het onderwijs.

In het algemeen waren de sprekers van mening dat de koppeling van onderwijs en onderzoek een goed academisch principe is; dat de wijze waarop die koppeling wordt geïmplementeerd afhankelijk is van de specifieke situatie van faculteiten en studierichtingen; dat ook hier de scheiding tussen HBO en WO niet in alle opzichten meer spoort met voortgaande differentiatie; en dat vormen van taak- en functiedifferentiatie een bijdrage kunnen leveren aan de verdere verbetering van onderwijs en onderzoek.

5. SELECTIE EN SELECTIVITEIT

Bij dit onderwerp werd de toon gezet door het quasi-marktmodel van Geelhoed, waarin de student een contract aangaat met een instelling van hoger onderwijs. Zo'n model moet voorzien in wat hij noemde het drieledige gebrek aan selectiviteit in het stelsel van hoger onderwijs, namelijk naar studenten, naar arbeidsmarkt en naar instellingen. De rol van de overheid zou zich dan moeten beperken tot voorwaardenscheppend beleid. Naar de instellingen zou de overheid slechts onderzoek en dienstverlening moeten bekostigen. Bovendien zou ze een raster moeten ontwerpen waardoor er van een gedegen kwaliteitsbeoordeling sprake kan zijn. Een dergelijke opzet zou goed sporen met een beweging naar grotere autonomie van de instellingen, die voor zichzelf een 'niche' in de onderwijsmarkt moeten zoeken en aldus vorm kunnen geven aan hun eigen ideeën over selectiviteit.

Natuurlijk was er op deze voorstelling van zaken de nodige kritiek. Vragen werden gesteld over de toegankelijkheid van zo'n stelsel en of de ideologie van Hoger Onderwijs voor Velen er geen geweld mee werd aangedaan; vragen ook over de positie van de zwakkere student en over de

financiële positie van de student en zijn ouders. Zonder dat op de details van dit model kon worden ingegaan, werd wel duidelijk dat bij zowel voor- als tegenstanders behoefte bestond aan een diepere doordening van dit soort modellen. Zoals Mertens betoogde, wordt er nu al geruime tijd met dit soort gedachten gespeeld en zou het aardig zijn als de WRR verschillende daarvan in een scenario-achtige aanpak verder zou uitwerken. Hij pleitte er bovendien voor om in zo'n aanpak ruim aandacht te schenken aan het traject waarlangs vanuit de huidige situatie de beoogde toekomst kan worden bereikt.

Kemner wees op de geleidelijk opkomende praktijk om aan de hand van het begrip 'academische vorming' de selectiviteit van het WO nader te onderstrepen. Hij vond dat eerst maar eens moest worden nagegaan wat onder een dergelijk begrip nu precies moest worden verstaan. Dat zou wat hem betreft passen in het maatschappelijk debat waarvoor hij al eerder een pleidooi had gehouden. De toekomstgerichtheid van dat debat zou het ontwikkelingskader voor het totale HO moeten opleveren. Daarbij zouden de consequenties van de grotere toestroom, de onbevredigende allocatie van studenten over studierichtingen, de 'diploma disease', en de verwaarloosde intrinsieke betekenis van onderwijs de belangrijke punten van discussie moeten zijn.

Eveneens in het kader van selectie en selectiviteit sprak De Meijer over de noodzakelijke band tussen VWO en HO. Hij verzette zich bij die gelegenheid tegen het 'loodgieters-' of doorstroommodel dat voor het VWO onlangs werd voorgesteld. Het gaat niet aan het voorsorteren naar specifieke studierichtingen in het HO nog eerder te laten plaatsvinden dan nu toch al het geval is, met de over het algemeen studierichtingsgewijs georganiseerde propedeusen.

Studiefinanciering was ook een thema in het kader van selectie en selectiviteit. Nauta stelde vast dat, ondanks alle pogingen daartoe, de studiefinanciering niet een geëigend instrument voor selectie en sturing blijkt te zijn. Dat nam overigens niet weg, dat bij een herijking van het sociale zekerheidsstelsel ook de studiefinanciering in de beschouwing zou moeten worden betrokken. Als onderdeel van het 'jongerendossier' leidt een aparte beschouwing van de studiefinanciering te gemakkelijk tot anomalieën. Overigens was hij van mening dat het huidige stelsel van

studiefinanciering waarschijnlijk beter voldoet dan wel geopperde alternatieven. Van de Camp was het in dat laatste opzicht niet met hem eens en vond dat het studiefinancieringsstelsel te ruim en te genereus was opgezet.

6. MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

De discussie over het maatschappelijk rendement van het hoger onderwijs voerde via Rinnooy Kan onmiddellijk in de richting van de arbeidsmarkt. Kenmerkend voor het hoger onderwijs is de te grote afstand tussen de eisen van de toekomstige arbeidsmarkt en de inhoud van het hoger onderwijs. Vos was het weliswaar in grote lijnen met hem eens, maar voerde aan dat de kenmerken van de toekomstige arbeidsmarkt maar moeilijk zonder meer voor de inrichting van het hoger onderwijs te gebruiken zijn. Keuzen spelen daarbij een grote rol en als men met Rinnooy Kan de keuze maakt dat Nederland ook in de toekomst een industrieel land moet kunnen zijn, dan volgt daaruit als prioriteit dat vooral de technische en natuurwetenschappelijke tekorten op de arbeidsmarkt snel moeten worden aangepakt. Juist in die sectoren is de in- en uitstroom van het hoger onderwijs immers beneden de maat. Dat was ook een zorg van vele andere sprekers. Veldhuis wees op de disbalans in instroomcijfers tussen bèta-richtingen aan de ene kant en alfa/gamma-richtingen aan de andere. De massificatie van de instroom is blijkbaar volledig aan de bèta- en technische richtingen voorbijgegaan, hetgeen in een tijd van steeds kennisintensievere produktie hoogst ongelukkig is. Volgens verschillende sprekers onderstreepten dat alles in het werk moest worden gesteld om verandering in deze situatie aan te brengen. Duidelijk werd ook, dat het op dat vlak niet bij intensievere voorlichting kan blijven, maar dat ook de universitaire curricula zich wat toegankelijker naar VWO-abituriënten zouden kunnen opstellen.

Van der Grinten ondernam een poging om de vraag naar het rendement te operationaliseren naar 'meetbare' waarden en de meer intrinsieke elementen voorlopig buiten schot te laten. Zijn hoofdgedachte was, dat de potentiële waarde van diverse vakgebieden (d.w.z. het te verwachten belang van zulke vakgebieden in de nabije toekomst) en de positie die Nederland in de internationale concurrentie op deze vakgebieden inneemt, tezamen bepalend moeten zijn voor de in onderzoek en onderwijs te stellen

prioriteiten. In dat verband zou er een goede case te maken zijn, dat de technische wetenschappen evenals de wiskunde en de natuurwetenschappen een hoge bijdrage leveren aan het toekomstig rendement, bijvoorbeeld in de vorm van het BNP. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat Nederland op dit vlak een achterstand vertoont en dat er daarom een hoge prioriteit aan zou moeten worden toegekend. Voor verschillende andere wetenschapsgebieden, met name de sociale wetenschappen en de letteren ligt die situatie precies andersom. Zijn conclusie was dat de Nederlandse kennisbalans er alleen maar ongunstiger op wordt: we importeren meer relevante kennis dan we uitvoeren. In zijn gedachtengang zou de optimale aansluiting op de marktvraag en de maatschappelijke behoefte tot stand komen door een heldere taakverdeling tussen HBO, eerste en tweede fase WO. Die drie 'fasen' staan dan voor resp. het routinematig toepassen van nieuwe kennis (to know how), het begripsmatig toepasbaar maken van nieuwe kennis (to know why), en het ontwikkelen van nieuwe kennis (how to know why). In dat verband verzette Van Aalst zich tegen de gedachte dat de tweede fase WO geschikt zou zijn voor het in substantiële zin genereren van nieuwe kennis. Nuis verbaasde zich over het feit dat de arbeidsmarkt zich in de door Van der Grinten geschetste lijn blijkbaar niet als markt gedraagt en zich van klaarblijkelijke schaarstesituaties niet zo veel aantrekt. Van de Kaa wees er op dat ongeveer 2% van de wereldproductie van natuurwetenschappelijke kennis in Nederland plaatsvindt en vroeg zich af of de schatting van de potentiële waarde van onderzoeksgebieden niet wat al te eenzijdig tot stand was gekomen. Tenslotte kunnen ook delen van alfa- en gammawetenschappen tot belangwekkende economische toepassingen leiden. Douben achtte de benadering van Van der Grinten uitermate gevaarlijk. Volgens hem is de relatie tussen innovatie en kennisbalans aanmerkelijk gecompliceerder. Complicerende factoren liggen bijvoorbeeld in organisatorische dimensies zoals de sectorstructuur en de omvang van de research-instellingen waaruit research vrij beschikbaar komt. Ook van belang is of de kennis rechtstreeks gebruikt wordt in de productie of beschikbaar komt via licenties en octrooien. Is het eerste het geval, dan komt zij niet terecht in de kennisbalans. Ook de voorstelling van de relatieve bijdragen van wetenschapsgebieden aan het BNP was in de ogen van Douben onhoudbaar. Er zijn immers zoveel andere factoren die het BNP beïnvloeden dat een strak causaal verband niet valt vast te stellen.

SLOTBESCHOUWING

Prof.dr. H.P.M. Adriaansens

Dr. A.D. Wolff-Albers

1. AANLEIDING

Met de HOGO-conferentie wilde de WRR een antwoord vinden op twee samenhangende vragen. Allereerst was er de vraag of de tijd rijp is voor een breed opgezette en toekomstgerichte WRR-studie over het stelsel van hoger onderwijs. Deze vraag stond in het kader van de oriëntatie over vraagstukken en thema's die een plaats op de WRR-onderzoeksagenda moeten krijgen. Het stelsel van hoger onderwijs zou daarbij wel eens hoog kunnen scoren, gezien de steeds terugkerende discussies die over onderdelen van dit stelsel worden gevoerd. Men denke in dat verband aan de kwaliteitsdiscussies over onderwijs en onderzoek, aan de territoriumdrift van de beide soorten van hoger onderwijs, het WO en het HBO, aan het reparatiegevoelige studiefinancieringstelsel, aan de nog immer belabberde rendementen, en aan allerhande kwesties die met de interne organisatie van HBO en WO te maken hebben. Ook het proces van Europese eenwording zou een vergelijkende bestandsopname van het nederlandse stelsel naar doelstelling en functioneren wenselijk maken.

De eerste vraag kon eigenlijk pas beantwoord worden als tegelijk ook een visie op de onderlinge samenhang van al die kwesties kon worden geformuleerd. Zolang dat laatste niet het geval was, zou immers ook de WRR het risico lopen om via partiële oplossingsuggesties de problematiek eerder te vergroten dan te verkleinen. De tweede en ongetwijfeld interessantere vraag was dus of er een visie te construeren viel vanwaaruit een veelheid van hoger onderwijs problemen in een nieuw licht kon worden geplaatst.

2. VOORZET

Met de notitie 'Het Nederlands Stelsel van Hoger Onderwijs in 2000' werd een eerste poging gedaan deze twee vragen van een voorzichtig positief antwoord te voorzien. In genoemde notitie werd, ondanks de vragende toon, de suggestie gedaan dat een nader onderzoek naar de samenhang in het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek door de WRR nuttig was, omdat zich een beeld opdrong van een disbalans van stelsel en omgeving. Deze disbalans zou onder meer zijn veroorzaakt doordat veranderingen in de externe omgeving van het stelsel, namelijk de massificatie van de instroom en de wezenlijke veranderingen in de arbeidsmarkt voor

hoger opgeleid personeel, geen passend antwoord binnen het stelsel zelf hebben gekregen. Te lang zou zijn vastgehouden aan standaard opleidingspatronen in de vorm van 'verkokerde' of divergente studierichtingen. Bovendien zou ook de voortgaande integratie van Europa en de internationalisering nieuwe eisen aan hogere opleidingen zijn gaan stellen, waarop het stelsel evenmin een antwoord heeft geformuleerd. Zowel aan de instroom- als aan de uitstroomkant van het stelsel was er dus sprake van zulke ingrijpende kwalitatieve veranderingen dat alleen een simpele kwantitatieve uitbreiding van het stelsel geen soelaas kon bieden. Ook binnen het stelsel, zo luidde de suggestie, viel aan kwalitatieve veranderingen niet te ontkomen.

3. DE BESTENDIGHEID VAN HET STELSEL

Reeds rond het begin van de jaren tachtig heeft zich een discussie afgespeeld over een kwalitatieve aanpassing van het stelsel van hoger onderwijs aan de veranderde externe omstandigheden. Men herinnere zich de termen waarin die discussie toen werd gevoerd: bredere 'convergente' studierichtingen, oriënterende, selectieve en verwijzende propedeuses, de opbouw van een tweede fase, etcetera. Zulke kwalitatieve aanpassingen zijn maar voor een gedeelte verder dan de tekentafel gekomen, maar werden niettemin ook toen al als 'overproductie van beleid' ervaren. De nieuwe 'studierichtingen' die onder die vlag werden ingericht, hoe convergent ook bedoeld, voegden zich als vanzelf naar het divergente en categoriale organisatiemodel dat het nederlandse stelsel van hoger onderwijs aankleeft. Binnen korte tijd ontstond zo een verdere segmentering van wetenschappen en kundes, waardoor het vigerende organisatiemodel in feite werd herbevestigd. Van een aanpassing aan nieuwe externe omstandigheden was slechts beperkt sprake. Doordat ook in ander opzicht elke externe referentie achterwege bleef, was het belangrijkste resultaat van deze 'vernieuwingsbeweging' dat het probleem van het hoger onderwijs naar buiten werd verplaatst: naar de studenten in spe, aan wie een zó ruim areaal aan afgebakende studierichtingen (om nog maar niet te spreken van specialisatierichtingen) werd voorgelegd, dat het maken van een verantwoorde keuze steeds lastiger werd; en naar de maatschappij, die maar moest zien hoe ze al die specialismen en specialisten zou inpassen zonder

dat ze zelf veel inbreng mocht hebben in de opbouw van zulke specialismen.

4. STUDENTEN

De massificatie van de instroom heeft een einde gemaakt aan de relatieve homogeniteit van de studentenpopulatie, zowel in het WO als in het HBO. Ontegenzeggelijk is de variatie in intellectuele capaciteiten van de studenten groter geworden. Die variatie betreft zowel de richting als het niveau van de intellectuele vermogens. In het voorbereidende traject van VWO en HAVO bestaat een zo ruime variatie aan pakketten dat het diploma steeds minder voorspellende waarde heeft ten aanzien van de kansen van de student in het hoger onderwijs. Tijdens de conferentie werd daar meermaalen op gewezen. Tegelijkertijd wordt de aankomende student geconfronteerd met een groot aantal studierichtingen waaruit hij geacht wordt een keuze te maken. Veel mogelijkheden om die keuze verantwoord te doen, heeft hij niet. De koppeling van studierichtingen aan beroepsperspectieven wordt steeds diffuser, gegeven de veranderingen in de beroepenstructuur. Waar zo'n koppeling wél wordt gelegd, moet men zich geleidelijk gaan afvragen of de 'voorlichting' niet feitelijk tot 'reclame' is geworden.

De keuzeproblematiek waarmee de student wordt geconfronteerd heeft eigenaardige consequenties voor de verdeling van de instroom over de verschillende studierichtingen en sectoren. Opvallend is, dat de massificatie van de instroom grotendeels is voorbijgegaan aan de bèta- en technische richtingen. Maar ook binnen de alfa- en gammasector heeft de vergroting van de instroom niet tot een evenredige groei van studierichtingen geleid. Met name die studierichtingen die door (de organisatie van) hun programma de studenten in de gelegenheid stellen om zich op een definitieve keuze te kunnen beraden, lijken voor studenten aantrekkelijk te zijn. Zulke studierichtingen bestaan overigens alleen in de alfa- en gammasector. Men denke in dat verband aan de studierichting Nederlands Recht, Algemene Letteren, Algemene Sociale Wetenschappen, Communicatiewetenschappen, Bestuurskunde en Psychologie. Hoe helderder en beperkter het beroepsperspectief dat met een bepaalde studierichting is verbinden, des te geringer, zo lijkt het, is de aantrekkingskracht op studenten. Als daar nog bijkomt dat dit over het algemeen de studierichtingen zijn die

niet echt als 'moeilijk' worden ervaren, dan zou de enorme instroomstijging uit die combinatie van factoren kunnen worden verklaard. Voor de bèta- en technische sector geldt dan het omgekeerde, zulks ondanks het feit dat het aantal studenten dat op VWO en HAVO een zogenaamde bèta-pakket heeft gekozen een veel grotere instroom in die sector zou doen verwachten.

Tijdens de conferentie werd nog de suggestie gedaan dat de onevenwichtigheden in de instroom versterkt worden door de sociaal-economische gelaagdheid van het studiekeuzepatroon. Sociale stijgers zouden in toenemende mate met de elite overeenkomen in hun relatieve afkeer van bèta- en technische studies en kiezen voor een alfa-, en in toenemende mate ook voor een gamma-studierichting.

Het vergt een serieus onderzoek welke de mechanismen zijn die dit eigenaardige keuzepatroon (eigenaardig ook in vergelijking met het buitenland) tot stand brengen. Met de resultaten van zo'n onderzoek kan worden vastgesteld of maatregelen waarmee de overheid in de verdeling van de instroom zou willen sturen (bijv. doorstroomprofielen in VWO en HAVO en suggesties over studieduurverlenging voor technische richtingen) effectief en 'angemessen' zijn. Het is bepaald opvallend dat met al het onderzoek dat naar het hoger onderwijs is en wordt verricht, er zo weinig bekend is over de achtergronden van het keuzegedrag van abiturienten en over eventuele trends en ontwikkelingen daarin. Een onderzoek naar het stelsel van hoger onderwijs zou op zulke trends en ontwikkelingen aan de instroomzijde een zwaar accent moeten leggen.

5. MAATSCHAPPIJ

Recente studies hebben uitgewezen, dat van alle EG-landen Nederland het hoogste scoort als het gaat om overheidsuitgaven aan het hoger onderwijs. Weliswaar is dat bedrag als percentage van de totale overheidsuitgaven sinds 1975 constant en fors gedaald (van ruim 7% in 1975 tot 4% in 1988), dat neemt niet weg dat dit percentage vaak meer dan tweemaal zo hoog ligt als dat in de andere EG-landen. Ook van het totaal van de nederlandse overheidsuitgaven voor onderwijs, gaat een opvallend groot deel naar het hoger onderwijs, nl. 28.8% bij een OESO-gemiddelde van 21.9%. Hoe

gevaarlijk zulke internationale statistische vergelijkingen ook mogen zijn en welke 'redelijke' factoren de genoemde verschillen ook mogen verklaren (bijv. het feit dat hier een groter deel van het nationale onderzoeksbudget aan universiteiten, en daarmee ook aan (hoger) onderwijs is gekoppeld), het onderstreept in ieder geval dat het nederlandse hoger onderwijsstelsel de plicht heeft dat hoge uitgavenniveau ook waar te maken. Tegelijkertijd mag er van worden uitgegaan dat ook op termijn het percentage van de overheidsuitgaven dat aan het hoger onderwijs zal worden besteed, blijft dalen, gezien de noodzaak om juist aan de onderkant van de opleidings- en arbeidsmarkt extra inzet te plegen.

Neemt men de arbeidsmarkt als indicator voor het maatschappelijk rendement van het hoger onderwijs, dan kan worden vastgesteld dat het arbeidsmarktperspectief er voor hoger opgeleiden over het algemeen redelijk tot goed uitziet. Ook voor de toekomst zijn grote overschotten aan hoger opgeleiden, getuige de toekomstscenario's van het CPB, niet te verwachten. Niettemin bestaan er forse verschillen tussen afgestudeerden uit verschillende sectoren. In de sociaal-culturele sector bestaan relatief hoge werkloosheidspercentages en het ziet er vooralsnog niet naar uit dat hier op korte termijn wezenlijke verbetering in komt. Daartegenover staat dat voor de toekomst vooral tekorten worden verwacht in de technische en natuurwetenschappelijke sectoren. Het ongeluk wil, dat in Nederland zulke studierichtingen weinig worden gekozen, in ieder geval aanmerkelijk minder vaak dan in vergelijkbare landen. OESO-cijfers geven aan dat op elke 100.000 personen van de beroepsbevolking tussen 25 en 34 jaar er 365 een technische of exacte graad hebben behaald, terwijl er dat in Duitsland 605, in Frankrijk 721 en in Ierland zelfs 872 zijn.

Een studie naar de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs zal derhalve ook de ontwikkelingen en trends die zich aan de uitgang van het stelsel afspelen goed in kaart moeten brengen. In het algemeen betreft het hier processen die aansluiten bij een steeds kennisintensiever wordende samenleving, waarin kennis een steeds belangrijker economische produktiefactor is geworden. Te denken valt aan ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, aan verschuivingen en 'vergrenzingen' binnen de beroepscontext, maar ook aan verschuivende verhoudingen tussen overheid en 'markt' waar het gaat om financiering en regulering van het hoger onderwijs. Met

name dit laatste is in de nederlandse verhoudingen voorwerp van toenemende discussie; het zou de moeite waard zijn om in een bredere studie over het hoger onderwijs ook dit markt-scenario te betrekken.

6. AANPASSING VAN HET STELSEL

Pas als een goed inzicht is verkregen in trends en ontwikkelingen aan zowel de ingangs- als de uitgangskant van het stelsel van hoger onderwijs, wordt het interessant te bezien of verdere aanpassingen van het stelsel zelf aan de orde zijn. Met nadruk wordt hier gesproken van 'verdere aanpassingen'; het valt immers niet te ontkennen dat de praktijk van het hoger onderwijsstelsel door de veranderingen in de buitenwereld wel degelijk aanpassingen heeft ondergaan. Dat neemt natuurlijk niet weg dat het aantrekkelijk blijft om bij wijze van denkexerctie na te gaan of en hoe een aantal van de huidige spanningen en onevenwichtigheden in het stelsel kunnen worden weggenomen.

Hierboven werd al gesteld dat in het begin van de jaren '80 het differentiatie-denken door de overheid ook ten aanzien van het hoger onderwijs werd overgenomen, zonder dat de instellingen zich daar veel gelegen aan lieten liggen. De vraag is natuurlijk of het zaad van het differentiatiedenken nu wél op een goede voedingsbodem terecht zou komen. Als de teneur van de discussies tijdens de conferentie indicatief is voor wat in bredere kring wordt gedacht, dan lijkt de tijd gekomen om het differentiatie-concept opnieuw te enten op de verschuivingen die zich aan de instroom- en uitstroomkant van het stelsel hebben voorgedaan. Differentiatie, in de zin van het mogelijk maken van meerdere naar richting en niveau verschillende opleidingspaden zonder die opleidingspaden opnieuw te gaan verkokeren of segmenteren, zou dan anno 1992 het handvat bieden om instroom en uitstroom op elkaar betrokken te houden. Hoe die differentiatie concreet gestalte moet krijgen is daarmee natuurlijk nog niet beantwoord. Maar daarmee is wél een aantrekkelijke ingang voor een vervolgstudie gegeven. De WRR zou als bijdrage aan het hoger onderwijsbeleid een of enkele scenario's kunnen ontwerpen waarin de mogelijkheden van het differentiatiedenken zo worden uitgewerkt dat barrières in de 'throughput' tussen 'input' en 'output' (in de vorm van opgeleiden en van gegenereerde kennis) kunnen worden weggenomen. Een dergelijk scenario kan

voortbouwen op het werk van de eerder genoemde COHO en op de meer recente publikaties van o.m. Wiegersma. Voor wat de internationale vergelijking betreft is inmiddels al heel wat materiaal door het CSHOB en de OESO bijeengebracht. Naast het ontwerp van een differentiatie-scenario zou ook een traject geschetst kunnen worden waarlangs het stelsel van hoger onderwijs zich in geleidelijkheid van de huidige naar de nieuwe positie kan begeven.

Samenvattend zouden we de volgende conclusie uit de conferentie willen trekken: als de WRR - zo mogelijk in samenwerking met andere adviesorganisaties zoals de ARO en de AWT - een project zou starten met betrekking tot het hoger onderwijs, dan is het allereerst zaak om een goed zicht te krijgen op de veranderingen die zich in de externe omgeving van het stelsel hebben voltrokken. Die veranderingen zijn in ieder geval gelokaliseerd aan de instroomkant van het stelsel (de achtergronden van studiekeuzen, het effect van studiefinanciering etc.) én aan de uitstroomkant van het stelsel (verschuivingen in de arbeidsmarkt, internationalisering, de economisering van de kennis en de groeiende rol van de markt in financiering en regulering van het stelsel). Het stelsel zelf zou vervolgens bestudeerd moeten worden vanuit de vraag of het barrières opwerpt om de veranderde instroomkwalifikaties met de veranderde uitstroomkwalifikaties te verbinden. Eventuele beleidsaanbevelingen moeten betrekking hebben op het wegnemen van zulke barrières.

Deelnemers aan de expert-conferentie over functie en toekomst van het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek 8 en 9 oktober.

drs. H.F. van Aalst, secretaris ARO
drs. H. Borstlap, DG ABA, Ministerie SoZa
drs. H.J. Brinkman, voorzitter CvB VU Amsterdam
mr.ing. W.G.J.M. van de Camp, lid Tweede Kamer
prof.dr. N.H. Douben, voorzitter ARO
mr. L.A. Geelhoed, Secretaris-Generaal, Ministerie van EZ
dr.ir. P.M.E.M. Van der Grinten, DSM, directeur CPL
prof.dr. D.J. Van de Kaa, directeur NIAS
H.A.J. Kemner, voorzitter HBO-Raad Vereniging van Hogescholen
dr. P. Kramer, voorzitter AWT
prof.dr. P.W.M. de Meyer, Rector Magnificus Universiteit van Amsterdam
dr. F.J.H. Mertens, plv SG, Ministerie van OenW
prof.dr. R.A. de Moor, hoogleraar Sociologie KUB
dr. A.P.N. Nauta, secretaris WRR
mevrouw T. Netelenbos, lid Tweede Kamer
A. Nuis, lid Tweede Kamer
prof.dr.ir. R. Rabbinge, lid WRR
mr.ir. F.C. Rauwenhoff
dr. A.H.G. Rinnooy Kan, voorzitter VNO
dr.ir. K. Teer
prof.dr. R.J. In 't Veld, hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit
drs. J.G.F. Veldhuis, voorzitter CvB RU Utrecht
drs. P.J. Vos
drs. L.E.H. Vredevoegd, voorzitter CvB RU Limburg
prof.dr. K. Vrieze, KNAW
prof.dr. F.A. van Vught, CSHOB, Universiteit Twente
ir. R.J. de Wijkerslooth de Weerdesteijn, Ministerie OenW
prof.dr. D.J. Wolfson, lid WRR