

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 83

Taken en functies van het hoger onderwijs

HOAK, HOOP en WHW

R.L. van den Bos

T. Vis

Den Haag, februari 1995

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 3146 x

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

INHOUDSOPGAVE

	INLEIDING	5
1.	DE BASIS VAN DE WHW: NOTA HOAK EN TOEKOMSTSCHETS HOGER ONDERWIJS	7
1.1	De nota HOAK	7
1.2	Toekomstschets Hoger Onderwijs	11
2.	HET HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEKPLAN 1988	15
3.	DE WORDING VAN ÉÉN WET VOOR HET HOGER ONDERWIJS	19
4.	HET HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEKPLAN 1990	25
5.	VERDERE ONTWIKKELINGEN IN HET WETGEVINGSTRAJECT WHW	29
5.1	Nota van wijziging	29
5.2	Verdere ontwikkelingen	29
5.3	Memorie van Antwoord	31
5.4	3e Nota van Wijziging	33
5.5	Eindverslag 9 juli 1991	33
5.6	Nota naar aanleiding van het eindverslag	34
6.	HET HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEKPLAN 1992	35
7.	VERDERE ONTWIKKELINGEN IN HET WETGEVINGSTRAJECT VAN DE WHW	37
8.	HET HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEKPLAN 1994	39
9.	CONCLUSIES	43
	BIJLAGE	47

INLEIDING

Dit stuk behandelt de wijze waarop het hoger onderwijsbeleid in het laatste decennium vorm heeft gekregen. De centrale vraag die hierbij speelt, is wat de gevolgen zijn van de ontwikkelingen in het beleid voor de taken en functies die de instellingen voor hoger onderwijs geacht worden te vervullen.

Hierbij wordt in het bijzonder gekeken naar de uitgangspunten en visie die aan de ontwikkeling van de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) ten grondslag liggen. Speciale aandacht is besteed aan de discussies over het onderscheid tussen het wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs, en aan het binaire stelsel (het stelsel waarbij er zo'n onderscheid bestaat).

Aan het onderzoeksbeleid is ook aandacht besteed voorzover de discussie daarover haar weerslag heeft op de functies van het hoger onderwijs.

Het stuk is opgezet aan de hand van verschillende, elkaar opvolgende beleidsdocumenten. De behandeling van deze beleidsdocumenten wordt chronologisch doorsneden door een beschrijving van het verloop van de wording en behandeling van de WHW, van concept-wetsvoorstel tot uiteindelijke Kamerdiscussie.

De bestudeerde beleidsdocumenten zijn:

- de nota HOAK (1985);
- de Toekomstschets Hoger Onderwijs (1987);
- het HOOP (1988, 1990, 1992 en 1994).

Uit de stukken zijn de relevante passages gelicht en van commentaar voorzien. Het commentaar werkt toe naar de conclusies in hoofdstuk 9.

Bij de studie van beleidsdocumenten kijkt men noodzakelijkerwijs door de bril van de overheid. Het gezichtspunt van waaruit gekeken wordt, is dan ook dat van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Waar relevant, zijn ook elementen uit de Kamerdiscussie en de adviezen van de Onderwijsraad belicht.

1. DE BASIS VAN DE WHW: NOTA HOAK ¹ EN TOEKOMSTSCHEETS HOGER ONDERWIJS ²

1.1 De nota HOAK

De nota 'Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit' (HOAK) stelt dat de tot dan toe gebruikelijke wijze van besturing van het Hoger Onderwijs door de overheid niet effectief genoeg is. Volgens de nota is de overheidssturing niet globaal genoeg en teveel op kleine eenheden gericht. Zij laat ook te weinig verantwoordelijkheid aan de instellingen en studenten over. Daarnaast heeft de toetsing en kwaliteitsbewaking in het Hoger Onderwijs onvoldoende gestalte gekregen.

Om deze redenen stelt de nota HOAK een nieuwe sturingsconceptie voor, die tot doel moet hebben dat de autonomie van de instellingen versterkt wordt, de kwaliteitsbepalingen uitgewerkt worden en de samenhang tussen wo, hbo en OU vergroot wordt. De kern van het verhaal draait dus om het vergroten van de verantwoordelijkheid van de instellingen. In samenhang daarmee wordt in deel 2 van de nota de visie van de overheid op de positie van het Hoger Onderwijs in het maatschappelijk bestel uiteengezet:

'De eisen die de samenleving aan het Hoger Onderwijs stelt, zijn steeds aan veranderingen onderhevig...de maatschappelijke verplechting van het Hoger Onderwijs is toegenomen.'

'Aan de ontwikkeling van een aangepast bestuurlijk instrumentarium ligt een aantal algemene doelstellingen van het Hoger Onderwijs ten grondslag:

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

Daarnaast moeten deze doelstellingen vervuld worden binnen het uitgangspunt van hoger onderwijs voor velen: ieder die dit wenst en die de in de wet genoemde kwalificaties heeft, dient de gele-

¹ TK '85/'86, 19 253, nr. 1.

² TK '85/'86, 19 914, nr. 1.

genheid te hebben zijn kennis en vaardigheden in het initiële hoger onderwijs zodanig te ontplooien, dat hij een eigen bijdrage kan geven aan de ontwikkeling van de maatschappij.'

Het beleid van de overheid moet, vanuit deze algemene doelstellingen, volgens de nota voldoen aan de volgende desiderata:

- 'a. gewaarborgd dient te worden, dat het hoger onderwijs, wat betreft de organisatie en de inhoud, dusdanig flexibel is, dat het onderwijsaanbod naar vorm en inhoud tijdig kan worden aangepast aan veranderende onderwijsbehoeften;
- b. het dient de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de instellingen te vergroten en de ontplooiingsmogelijkheden van instellingen en studerenden te bevorderen;
- c. het dient voldoende stimulansen te bevatten tot een doelmatig, kwalitatief hoogwaardig en gedifferentieerd systeem van hoger onderwijs;
- d. de relatie tussen samenleving en instellingen van hoger onderwijs moet worden versterkt: het hoger onderwijs moet onder andere kunnen bijdragen tot de oplossing van maatschappelijke problemen en industriële vernieuwing;
- e. de overheid dient de mogelijkheid te hebben om door haar essentieel geachte ontwikkelingen binnen het hoger onderwijs te stimuleren en haar coördinerende en kwaliteitsbewakende rol uit te oefenen;
- f. de besturingslast in het gehele hoger onderwijssysteem dient, zo mogelijk te verminderen.'

Bespreking

Volgens Van Vught was in Nederland tot pakweg de jaren zestig een humboldtiaanse traditie dominant in het wetenschappelijk onderwijs. Deze traditie ging uit van een 'professionele' autonomie van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek³. Deze professionele autonomie zorgde ervoor, dat de universiteiten zich juist min of meer onafhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen kon opstellen.

De autonomie die in de nota HOAK wordt beoogd, is geen herstel van deze humboldtiaanse autonomie, maar een geheel ander soort autonomie. Het betekent een grotere eigen verantwoordelijkheid van de instellingen ten opzichte van de overheid, gekoppeld aan een meer flexibele aanpassing aan maatschappelijke eisen. Waar de autonomie ten opzichte van de overheid van de instellingen dus toeneemt, moet zij ten opzichte van de maatschappelijke ontwikkelingen juist afnemen. Deze autonomie valt dus als het

³ F.A. van Vught, Plan en marktcoördinatie in het hoger onderwijs, Enschede, 1987, blz. 24.

tegengestelde van de professionele, 'humboldtiaanse' autonomie te kenschetsen.

Opvallend aan de beschreven doelstellingen van het hoger onderwijs in de nota HOAK, is dat er van een specifiek karakter of speciale rol van het wetenschappelijk onderwijs ten opzichte van het hoger beroepsonderwijs, niets terug te vinden is. De opleiding tot zelfstandige beoefening der wetenschap bijvoorbeeld, in de WVO van 1960 nog als voornaamste taak van het wetenschappelijk onderwijs genoemd, valt slechts met moeite uit punt c te halen.

Het begrippenpaar autonomie en kwaliteit vervult in de nota een centrale rol. Door de Onderwijsraad is, in het advies van 31 juli 1985 over de concept-beleidsnota HOAK, opgemerkt dat er geen logische en vanzelfsprekende relatie tussen deze beide begrippen bestaat en dat derhalve niet simpelweg verondersteld mag worden, dat vergroting van de autonomie ook direct leidt tot verbetering van kwaliteit. Dit kritiekpunt komt door de jaren heen terug in de adviezen van de Onderwijsraad waar het om de vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen gaat.

Het gaat er hierbij om hoe kwaliteit gedefinieerd wordt. In de nota wordt daarover niets geëxpliciteerd: slechts de noodzaak van een nieuw systeem van kwaliteitsbewaking wordt aangegeven. Wat kwaliteit is moet dan logischerwijze volgen uit de algemene doelstellingen van hoger onderwijs, zoals in de nota genoemd. Kwalitatief goed onderwijs is dan onderwijs dat aan die doelstellingen voldoet. Hieruit dringt het beeld zich op, dat kwaliteit meer dan voorheen bepaald wordt door de maatschappelijke eisen aan het hoger onderwijs gesteld. Kwaliteitseisen en daarmee de notie van wat kwaliteit is worden niet meer grotendeels intern en in samenspraak met de overheid vastgesteld, maar worden deels het gevolg van de maatschappelijke verhoudingen.

Dit idee uit zich ook in de uitwerking van de kwaliteitsbewaking in de nota HOAK. In plaats van eisen die vooraf aan de instellingen gesteld worden door middel van het Academisch Statuut wordt de kwaliteit bewaakt door evaluatie achteraf, die de verantwoordelijkheid van de instelling is. Bij deze evaluatie zullen ook in toenemende mate de 'afnemers' van 'produkten' van het hoger onderwijs worden betrokken: 'De beroepspraktijk zou in staat moeten worden gesteld wensen te formuleren ter zake van vernieuwingen in de onderwijsprogramma's.'

De definitie van kwaliteit gaat dus meer afhangen van de maatschappelijke eisen en verlangens. Omdat de autonomievergroting die met het HOAK beoogd wordt, een flexibilisering van het hoger onderwijs betekent, juist om het hoger onderwijs makkelijker te laten inspelen op die maatschappelijke eisen en verlangens, is er sprake van de volgende redenering:

- door de autonomie van de instellingen te vergroten kunnen deze beter inspelen op maatschappelijke eisen en verlangens;
- dit komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede omdat die mede bepaald wordt door de maatschappelijke eisen en verlangens.

Op deze wijze worden autonomie en kwaliteit rechtstreeks uit elkaar voortkomende grootheden. Het is in dit licht interessant wat het verweer van de minister is op de kritiek van de Onderwijsraad.

Volgens het commentaar op het advies is autonomie een noodzakelijke voorwaarde voor kwaliteitsverbetering. Binnen de aldus ontstane beleidsruimte krijgen de instellingen hun eigen verantwoordelijkheid om de kwaliteit te verbeteren. Deze verschuiving van verantwoordelijkheid wordt beargumenteerd door te stellen dat de overheid niet over de expertise beschikt om op gedetailleerd niveau uitspraken te doen over de gewenste ontwikkelingen (en daarmee over de kwaliteit).

De mogelijkheid bestaat hier, dat naarmate de overheid meer aan het veld en de maatschappij gaat overlaten wat de inhoud van het begrip kwaliteit is, zij het gevaar loopt te handelen in strijd met artikel 23 GW. De taak die de overheid heeft op het gebied van de zorg voor de deugdelijkheid van het onderwijs is juist ingegeven door het idee dat zij een legitieme rol vervult in het met wettelijke waarborgen omkleden van begrippen als kwaliteit, waardoor deze een 'objectief' karakter krijgen.

Samenvatting

Met de nieuwe visie op sturing van het hoger onderwijs die in de nota HOAK wordt gepresenteerd, veranderen ook de doelstellingen van het hoger onderwijs. Het hoger onderwijs moet, door een beoogde vergrote autonomie ten opzichte van de overheid, beter inspelen op de toenemende variëteit en vernieuwingsbehoefte die in de maatschappij tot uiting komt. Het logische gevolg hiervan lijkt, dat de professionele autonomie die met name het wo traditioneel heeft ten opzichte van de maatschappij vermin-

dert, en de inhoud van begrippen als kwaliteit sterker bepaald worden door de maatschappelijke krachtenverhoudingen.

1.2 Toekomstschets Hoger Onderwijs

Deze 'Schets betreffende de toekomst van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek' is bedoeld als discussiebijdrage voor het (destijds nog te publiceren) HOOP (hoger onderwijs en onderzoekplan) 1988.

In de paragraaf 'rol van de overheid' wordt de bekende discussie over de beperkingen van het plannende en sturende vermogen van de overheid aangehaald. De uitwassen van de verzorgingsstaat worden genoemd en het begrip 'zorgzame samenleving' uit het regeerakkoord. Nauw hiermee samen hangt het politiek-filosofische dilemma voor de keuze tussen gelijkheid en vrijheid, solidariteit en individualisme. Volgens de schets is een synthese tussen gelijkheid en vrijheid mogelijk. Voor het onderwijsbestel betekent dat, dat ontplooiing van individueel talent maximaal moet kunnen geschieden en wel onafhankelijk van herkomst of koopkracht.

'In het Nederlandse onderwijsbestel is een belangrijk kwaliteitskenmerk dat de minst opgeleide abituriënt nog altijd betrekkelijk goed is... naarmate hoger onderwijs voor velen als beleidsdoel meer wordt verwezenlijkt, wordt de optimalisering van het evenwicht tussen gelijkheid van kansen en het recht op maximale individuele ontplooiing een meer en meer dringende overheidsverantwoordelijkheid.'

De belangrijkste verantwoordelijkheid voor de overheid is volgens de schets dat zij erop toeziet dat de instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek afzonderlijk en gezamenlijk op adequate wijze voorzien in de maatschappelijke behoeften. Als afgeleide hiervan dient de overheid te zorgen voor voorwaarden voor de verbetering van kwaliteit en onderzoek.

'De maatschappelijke behoefte aan onderwijs blijkt uit de omvang van de vraag naar onderwijs en van de vraag naar afgestudeerden bij de verschillende soorten werkgevers. Daarnaast kunnen er maatschappelijke behoeften bestaan (bijv. op sociaal-wetenschappelijk en cultureel gebied) die in de vraag naar onderwijs niet of alleen indirect tot uiting komen. Wat het onderzoek aangaat is eveneens een direct waarneembare van buiten komende maatschappelijke behoefte aan toepassingen van wetenschap te onderscheiden van de - even reële - behoefte aan funderende processen van

zinnvolle accumulatie van kennis. De bewaking van het evenwicht in de bevrediging van deze verschillende behoeften is een taak van de overheid.'

De schets geeft ook enige contouren voor de wenselijke samenleving. Zij noemt de ontwikkeling van de technologie, individualisering en toename van de kennisintensieve dienstverlening als ontwikkelingen. Voor het hoger onderwijs betekent dit volgens de schets, dat het zich zo moet inrichten dat het zich kan aanpassen aan de veranderende maatschappelijke behoeften. De vraag naar hoger onderwijs zal gedifferentieerder en dynamischer worden. Ook zal in de toekomst levenslang wederkerend onderwijs regel zijn.

'Onderwijs zal hierdoor gegeven worden aan uiteenlopende doelgroepen van alle leeftijden...het aandeel hoger opgeleiden in de totale beroepsbevolking zal als resultanten van deze ontwikkelingen toenemen. Het hoger onderwijs zal een zorgvuldige afweging maken tussen beroepsgerichte, algemeen vormende en wetenschapsgerichte opleidingen. Nieuwe opleidingen zullen ontstaan en de traditionele onderscheidingen tussen wetenschappelijk- en hoger beroepsonderwijs zullen veranderen. De institutionele tweedeling tussen wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs zal worden genuanceerd...

...de instellingen moeten zich met een eigen, herkenbaar gezicht richten op bepaalde marktsegmenten. De gevarieerde vraag die onlosmakelijk verbonden is met verschillen in kwaliteit en prijs van het onderwijs, zal niet mogen leiden tot de aantasting van het fundamentele recht van burgers op gelijke ontplooiingskansen... ook het toekomstig onderzoek zal zich aan moeten passen aan veranderende maatschappelijke behoeften. Dit zal consequenties hebben voor de aard, de kwaliteit en de institutionele gedaante...het proces van kennisvorming moet beschouwd worden als een keten, beginnend bij fundamenteel onderzoek en via strategisch en toegepast onderzoek eindigend bij ontwikkelingsonderzoek. Universiteiten zijn vooral aan het begin van deze kennisketen te plaatsen, die verder verloopt via de hogescholen tot aan het bedrijfsleven...onderzoeksinstellingen dienen zich te bezinnen op hun 'missie', die inhoudt op welke delen van de kennisketen men zich zal richten en die te operationaliseren opdat de 'performance' kan worden bepaald en beoordeeld...'

Bespreking

De grondgedachten die hier worden ontvouwd, gaan verder op de weg die met de nota HOAK is ingeslagen. Het hoger onderwijs dient zich beter aan te passen aan de wensen van de tijd en verwachte toekomstontwikkelingen. Dit heeft consequenties voor de taken en functies van het hoger onderwijs. Die moeten meer op de markt en op toepassing gericht worden. Hierbij

worden bij het bedrijfsleven in zwang geraakte termen als 'missie' en 'performance' niet geschuwd. De hoofdverantwoordelijkheid van de overheid is ervoor te zorgen dat het hoger onderwijs voldoende aan de maatschappelijke behoeften voldoet. De zorg voor kwaliteit is hier een afgeleide van, met andere woorden kwaliteit wordt bepaald door maatschappelijke behoefte. Maatschappelijke behoefte wordt hier overigens nogal ruim gedefinieerd: die komt volgens de schets niet alleen op de markt (vraag/aanbod) tot uiting maar ook op een indirecte manier, bijvoorbeeld als het gaat om culturele vorming en fundamenteel onderzoek. De vraag is hoe deze indirecte of latente behoeften van de maatschappij worden ingeschat en gewaardeerd in de bekostiging omdat er vanwege het ontbreken van het marktmechanisme op deze gebieden geen kwantificering mogelijk is en de nieuwe opzet juist op meetbare resultaten gericht is.

Dit aspect, en de opmerkingen die in de schets over de institutionele tweedeling van hbo en wo worden gemaakt, doen de vraag rijzen of er binnen de gewenste toekomstontwikkelingen en de daarop toegesneden besturing nog wel plaats is voor een scheiding tussen de systemen. Alleen ten aanzien van de onderzoeksfunctie wordt een wezenlijk verschillende taak voor het wo en hbo aangegeven in de toekomstschets.

Verder zijn de gewenste ontwikkelingen nogal gedetailleerd en ambitieus. De autonomie van de instellingen betekent dus eigenlijk dat de overheid de gewenste ontwikkelingen aangeeft, en de instellingen de verantwoordelijkheid krijgen om ze uit te voeren. Zo gezien is de autonomie vooral een uitvoeringsautonomie, en geeft de overheid aan wat de maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften zijn.

2. HET HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEKPLAN 1988

Een van de elementen van de nieuwe opzet die in de HOAK-nota werd gepresenteerd was het HOP (Hoger Onderwijs Plan). Dit is bedoeld als een tweejaarlijks planningsdocument van de overheid waarin zij haar visie op het totale hoger onderwijssysteem neerlegt. De naam van dit document werd later gewijzigd in Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP). Via de HOOP-plannen zal in dit stuk de voortgaande discussie over de beleidsdoelstellingen ten aanzien van het hoger onderwijs gevolgd worden.

De beleidsdoeleinden ten aanzien van het Hoger Onderwijs, genoemd op bladzijde 13 van het HOOP 1988, zijn:

- individuele aanspraken op het volgen van hoger onderwijs niet afhankelijk maken van sociale achtergrond of de beschikbaarheid van particuliere koopkracht, maar uitsluitend van geschiktheid zoals die tot uitdrukking komt in formele kwalificaties;
- het respecteren van de individuele keuzevrijheid met betrekking tot beslissingen aangaande soort, studierichting en instelling van hoger onderwijs;
- het bevredigen van maatschappelijke behoeften aan afgestudeerden van het hoger onderwijs, kwalitatief en kwantitatief, op passende wijze.

Er wordt op bladzijde 11 van het HOOP, apart gewezen op het 'duidelijke en waardevolle onderscheid in profiel' van het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs (blz. 11).

In de paragraaf gewenste ontwikkelingen van het stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (blz. 48) wordt een nadere uitwerking en precisering van de in de schets gepresenteerde denkbeelden gegeven, mede op basis van de reacties die deze hebben opgeroepen.

'Voor 1960 opereerden de instellingen voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vanuit een redelijk stabiel geheel van doelstellingen en functies. Recent zijn de eisen en verwachtingen echter aangescherpt. De omvang en de aard van de onderwijstaak verandert als gevolg van de groei van het aantal studenten, van het economisch belang dat wordt gehecht aan een goed geschoolde beroepsbevolking en van de grotere vraag naar post-initieel hoger onderwijs.'

Op basis van toekomstverkenningen en feiten worden de volgende gewenste ontwikkelingen aangegeven (samengevat):

- a. volume aan hoger opgeleiden moet omhoog door vergroting van de instroom en beperking van de uitval;
- b. voor wat betreft samenstelling en inhoud van het aanbod:
 - structuur en inhoud van het onderwijs aanpassen aan de groeiende behoefte aan levenslang onderwijs
 - onderwijsaanbod kwalitatief en kwantitatief afstemmen op de maatschappelijke behoefte
 - kwantitatief: overschotten, maar vooral tekorten voorkomen. Onnodige fuikwerking voorkomen
 - kwalitatief: vaardigheden voor het maatschappelijk functioneren;
- c. vrije curriculumontwikkeling instellingen, overheid bevordert meer modulair opgebouwd onderwijsaanbod en het gebruik van nieuwe technologieën in het onderwijs;
- d. verwezenlijking van gewenste ontwikkelingen is primair een zaak van de instellingen. Alleen in extreme gevallen overheidsingrijpen (numerus fixus, negatieve verklaring van bekostiging).

Het HOOP geeft aan dat de toespitsing van de besturingsconceptie die in de nota HOAK is neergelegd voor een deel wijziging van de bestaande regelgeving betekent. Hierbij streeft men naar een overkoepelende wet voor het hoger onderwijs, de WHW, zonder dat de scheiding tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs wordt aangetast.

Een belangrijke doelstelling van de voorgestelde wettelijke harmonisatie is dat een besturingsniveau kan worden ingevoerd dat adequaat is om afstandelijke overheidssturing vorm te geven, te weten het niveau van de sector. Verder moeten normstellingen die voorheen in uitvoeringsregelingen waren opgenomen ook in de wet komen. Het wetsvoorstel moet volgens het HOOP zo worden vormgegeven, dat in de toekomst noodzakelijke wijzigingen zo simpel mogelijk tot stand kunnen worden gebracht. Daarnaast moeten er zo min mogelijk delegatie mogelijkheden in de wet worden opgenomen. Deregulering is ook een belangrijke doelstelling van de nieuwe wetgeving.

De gewenste ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek gaan in de richting van een lump-sum voor de instellingen. Die lump-sum zal in de

toekomst per instelling uit twee gedeelten zijn opgebouwd: een contract-subsidie en een missie-budget.

Bespreking

Evenals in de eerdere beleidsstukken blijven de belangrijkste beleidsdoelstellingen van het eerste HOOP het garanderen van de aanspraken van individuen op hoger onderwijs, onafhankelijk van herkomst (het Hoger Onderwijs Voor Velen) en het bewerkstelligen van een flexibelere aanpassing van het hoger onderwijs bestel aan de maatschappelijke behoeften. Het beleid staat vooral in het teken van het vergroten van de instroom van het aantal studerenden in het hoger onderwijs. In het vorige hoofdstuk is betoogd, dat een dergelijke beleidslijn haar invloed zal hebben op de identiteit van met name het universitair onderwijs. De massificatie en gerichtheid op de markt die in het hoger onderwijs worden nagestreefd, wekt de verwachting dat het ideaal van de universiteit als autonome 'vrijplaats' voor de beoefening van de wetenschap tot het verleden behoort. De verwachting is dan ook redelijk, dat door de regeling van deze beleidsdoelen in een wet, het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs meer op elkaar zullen gaan lijken. De toekomstschets leek dit ook te onderkennen, door de opmerkingen over de nuanceering van de institutionele tweedeling van het wo en hbo.

In tegenstelling hiermee, wordt er echter in het HOOP gesteld dat er sprake is van een duidelijk en waardevol onderscheid tussen wo en hbo. De terminologie in de toekomstschets zou volgens dit HOOP op dit punt onduidelijk zijn geweest.

3. DE WORDING VAN ÉÉN WET VOOR HET HOGER ONDERWIJS

In dit hoofdstuk vindt een vergelijking plaats van de taken en functies aan het wo en hbo opgedragen in de destijds meest recente wetten, de Wet Wetenschappelijk Onderwijs (WVO, 1985, Staatsblad 562), en de Wet Hoger Beroepsonderwijs (WHBO, 1985, Staatsblad 80), met de taakstelling in de nieuwe, te ontwikkelen WHW. Hierbij wordt gekeken naar het in de wetten middels de taakstelling gemaakte onderscheid tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs. Het hoofdstuk begint met een analyse van dit onderscheid in de WVO en WHBO. Daarna vindt een vergelijking plaats met het onderscheid zoals dat in het concept-ontwerp WHW wordt gemaakt. Daarna wordt gekeken naar de Memorie van Toelichting bij het concept. Tenslotte worden de wijzigingen die in de taakstelling zijn aangebracht in het wetsvoorstel WHW ten opzichte van het concept-ontwerp bekeken.

WVO en WHBO

De WVO draagt het wetenschappelijk onderwijs de volgende taken op ⁴:

1. vorming tot zelfstandige beoefening der wetenschap;
2. voorbereiden tot het bekleden der maatschappelijke betrekkingen waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is of dienstig kan zijn;
3. bevorderen van het inzicht in de samenhang der wetenschappen.

Daarnaast hebben de universiteiten tot taak:

1. beoefening van de wetenschap;
2. overdracht van kennis ten behoeve van de maatschappij;
3. bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

De WHBO omschrijft het hoger beroepsonderwijs als volgt ⁵:

1. gericht op de theoretische en praktische voorbereiding tot het uitoefenen van beroepen waarvoor een hbo-opleiding dienstig kan zijn;

⁴ WVO, artikel 1 en artikel 2, lid 1 en 2.

⁵ WHBO, artikel 2 en artikel 3, lid 1.

2. gericht op persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk functioneren.

Daarnaast hebben instellingen van het hbo als taak:

1. bij te dragen aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht;
2. overdracht van kennis aan de maatschappij te verzorgen, voor zover dit verband houdt met het Onderwijs aan de instelling.

Daarnaast kunnen zij:

1. onderzoek verrichten, al of niet uit 's Rijks kas bekostigd.

De wettelijke verschillen tussen wo en hbo zijn dus:

1. het wo 'vormt' tot beoefening van de wetenschap, het hbo niet;
2. bij het hbo gaat het om een theoretische en praktische voorbereiding op het beroep, bij het wo om een wetenschappelijke opleiding als voorbereiding op maatschappelijke betrekkingen (= beroep);
3. bij het wo wordt het inzicht in de samenhang der wetenschappen bevordert, bij het hbo niet;
4. het hbo richt zich op persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk functioneren, het wo op het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef;
5. bij de universiteiten wordt wetenschap beoefend, bij de instellingen van het hbo niet;
6. de hbo-instelling levert bijdragen aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs gericht is, de universiteit niet;
7. de overdracht van kennis ten behoeve van de maatschappij is bij de universiteit breder en hoeft geen verband te houden met het onderwijs aan de instelling;
8. de hbo-instelling mag onder voorwaarden onderzoek verrichten, bij de universiteit is dit 'beoefening van de wetenschap' en dus een wezenlijke en opgedragen taak.

Concept-ontwerp WHW

We gaan deze verschillen vergelijken met het concept-ontwerp WHW.

Onder het artikel begripsbepalingen wordt het wetenschappelijk onderwijs gedefinieerd als: 'onderwijs dat is gericht op de voorbereiding tot de

zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis'. Het hoger beroepsonderwijs is: 'onderwijs dat gericht is op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk'. Artikel 3 van het concept-ontwerp (activiteiten van de instellingen) luidt als volgt:

1. Universiteiten zijn werkzaam op het gebied van het wetenschappelijk onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek, voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij.
2. Hogescholen zijn werkzaam op het gebied van hoger beroeps onderwijs. Zij kunnen werkzaam zijn op het gebied van het toepassingsgericht onderzoek en, tezamen met universiteiten, op het gebied van wetenschappelijk onderzoek. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij'.

Het verschil tussen wo en hbo in het concept-ontwerp is dus:

1. wo bereidt voor op beoefening van de wetenschap, hbo niet;
2. bij het wo gaat het om beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis, bij het hbo om toepassing van nauw op de beroepspraktijk aansluitende theoretische kennis;
3. het hbo draagt aan de beroepspraktijk nauw aansluitende vaardigheden over, het wo niet;
4. de universiteit houdt zich bezig met wetenschappelijk onderzoek, het hbo mag dit alleen in samenwerking met de universiteiten.

Het wettelijk aantal verschillen is met dit voorstel, vergeleken met de WWO en WHBO, beduidend afgenomen. Opvallend is het loslaten van de begrippen 'wetenschappelijke opleiding' en 'wetenschappelijke vorming'. Deze begrippen werden in de WWO niet omschreven en de invulling daarvan dus aan de universiteiten overgelaten. Door het loslaten van deze begrippen is het enige verschil in de beroepsopleiding het verschil tussen 'theoretische' en 'wetenschappelijke' kennis en de nadruk op vaardigheden bij het hbo.

Hiernaast is van belang dat het hbo hier een gespecificeerde onderzoekstaak mag verrichten, in lijn met de ontwikkelingen zoals aangegeven in de

toekomstschets. Het enige verschil is dat de hbo-instelling niet zelfstandig wetenschappelijk onderzoek mag/moet verrichten.

Dit onderzoeksaspect heeft natuurlijk ook zijn weerslag op het onderwijs. Volgens de Memorie van Toelichting is de kenmerkende eigenschap van het wo juist dat deze vorm van onderwijs daar gegeven wordt waar ook zuiver wetenschappelijk onderzoek verricht wordt.

Als de hbo-instelling wetenschappelijk onderzoek mag doen, dan ligt het voor de hand dat zij de daaruit verkregen inzichten rechtstreeks gaat gebruiken in het onderwijs, dat daardoor ook wetenschappelijk van aard wordt. Het verschil tussen de in het concept-wetsvoorstel omschreven 'theoretische' en 'wetenschappelijke' kennis vervaagt dan nog verder.

Memorie van toelichting bij het concept-ontwerp WHW

De discussie die al eerder plaatsvond in het kader van de HOAK-nota, de toekomstschets en het HOOP wordt hier nog eens dunnetjes overgedaan. Het gaat hier om een veranderde sturingswijze, om te bewerkstelligen dat het bestel van voorzieningen van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek naar de samenleving toe open en gevoelig voor invloeden van buitenaf wordt. Om die beweeglijkheid te bereiken dient het eigenmeesterschap van de instellingen te worden versterkt.

Zoals al eerder gezegd, gaat het hierbij ook om een zelfregulering op het gebied van de kwaliteitszorg. De overheid zal hier echter nog steeds een rol in blijven vervullen, en beoordelen op grond van het kwalitatieve niveau van de geleverde prestaties en zo nodig ingrijpen.

Over de verantwoordelijkheid van de overheid wordt verder gezegd dat die zich uitstrekt tot het adequate functioneren van het bestel als zodanig. Als voornaamste aandachtspunten van die zorg worden genoemd de zorg voor voldoende afgestudeerden van kwalitatief hoog niveau en in de juiste richting, en de zorg voor zinvolle kennisvernieuwing binnen het zuiver wetenschappelijk onderzoek en adequate inspanningen tot toepassingsgericht onderzoek.

In de inleiding van hoofdstuk 2 worden de algemene doelstellingen van het bestel van hoger onderwijs en onderzoeksvoorzieningen (h.w.-bestel) gegeven:

'de algemene doelstelling van het bestel van h.w.-voorzieningen strekt ertoe Nederland te laten beschikken over hoogwaardig onderwijs en onderzoek dat voorziet in:

- de individuele behoeften aan initieel hoger onderwijs, onafhankelijk van de inkomenspositie van de studenten;
- de kwantitatieve en kwalitatieve maatschappelijke vraag naar hoger opgeleiden;
- de maatschappelijke behoefte aan wetenschappelijke kennis en inzichten, met name voor zover die behoefte zich niet in een gearticuleerde koopkrachtige vraag manifesteert in die zin dat het gaat om kennisvermeerdering als doel op zichzelf.

...Deze algemene doelstellingen brengen vooral de maatschappelijke functies van het hoger onderwijs tot uiting.' (blz. 39 van de MvT).

Voor wat betreft de identiteit van wo en hbo zegt de MvT:

'Het hbo zal zijn eigen identiteit nader vorm en inhoud moeten gaan geven, om waar te maken dat het in het h.w.-bestel een eigenstandige maar gelijkwaardige positie inneemt naast het wo. Deze gelijkwaardigheid betekent niet dat het hbo zoveel mogelijk op het wo moet gaan lijken: dat zou afbreuk doen aan de eigen rol van het hbo. Daarom ook is het in het concept ontwerp onmogelijk gemaakt dat een universiteit en hogeschool door middel van fusie in elkaar opgaan.

...De kenmerkende eigenschap van het wo is dat deze vorm van hoger onderwijs daar wordt gegeven waar ook zuiver wetenschappelijk onderzoek wordt verricht. Tussen wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijk onderwijs bestaat een nauwe relatie.

...De kenmerkende eigenschap van het hbo is dat deze vorm van hoger onderwijs een sterke interactie vertoont met de beroepsuitoefening.'

Bij de eerdere omschrijvingen van de taken van universiteit en hbo onder artikel 3 worden onder 'in elk geval' de kerntaken van de instellingen bedoeld die voor structurele bekostiging door de overheid in aanmerking komen. De vraag rijst dan, waarom ook de omschrijving van activiteiten die blijkbaar niet tot de kerntaken behoren in het wetsvoorstel opgenomen dienen te worden. In het uiteindelijke wetsvoorstel is aan die onduidelijkheid tegemoet gekomen (zie verderop). Bij de begripsbepalingen (artikel 1) is volgens de memorie zoveel mogelijk aangesloten bij de formuleringen in de deelwetten WWO en WHBO.

Wetsvoorstel WHW, 17 maart 1989 ⁶

In het wetsvoorstel WHW is de formulering van de taken van de hogeschool aanmerkelijk veranderd vergeleken met het concept-ontwerp. Nu vinden we onder artikel 1.3, lid 2:

'Hogescholen zijn werkzaam op het gebied van het hoger beroepsonderwijs. Zij kunnen in het kader van maatschappelijke dienstverlening onderzoek verrichten. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.'

De formuleringen voor wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs en de taken van universiteiten zijn hetzelfde gebleven.

Deze nieuwe formulering van taken van de hogescholen betekent dat de mogelijkheid om onderzoek te verrichten voor het hbo gekoppeld wordt aan het kader van maatschappelijke dienstverlening. Ook is het verschil tussen strategisch en wetenschappelijk onderzoek losgelaten. De mogelijkheid tot samenwerking in het kader van wetenschappelijk onderzoek met universiteiten is hier ook niet omschreven. De mogelijkheid voor het hbo om onderzoek te verrichten wordt dus beperkt.

Opvallend is het herstel van een van de taken van het hbo die in de WHBO genoemd werd: het bijdragen aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

Bespreking

We hebben gezien dat de begripsbepalingen en de beschrijving van de activiteiten van het wo en hbo in het concept-ontwerp WHW het onderscheid tussen de twee onderwijstypen verkleinde, vergeleken met de eerdere wetten WWO en WHBO. In de MvT van het concept-ontwerp wordt voortgebouwd op de nota HOAK en de toekomstschets.

Het wetsvoorstel WHW van 1989 bevat echter enkele cruciale wijzigingen in de taakstelling, waardoor het wettelijk onderscheid weer wordt aangescherpt.

⁶ TK '88/'89, 21 073.

4. HET HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEKPLAN 1990

Het HOOP 1990 noemt tien hoofdpunten voor de dialoog voor de planperiode 1990-1992. De voor deze discussie relevante punten worden hieronder kort beschreven en van commentaar voorzien.

1. *Deelname hoger onderwijs*

De deelname aan het hoger onderwijs neemt nog steeds toe; meer dan in voorgaande jaren geraamd is. In het ontwerp wordt het standpunt betrokken dat deze ontwikkeling positief te duiden is, ook al plaatst ze het bestel en de samenleving voor problemen: de toekomst van Nederland is er bij gebaat. Gewenst is dat in de komende planperiode verhelderd wordt:

- welke gevolgen dit heeft voor de arbeidsmarkt op de korte en lange termijn;
- welke aanpassingen in het functioneren van het bestel nodig zijn om de doelmatigheid en de kwaliteit te verbeteren.

De noodzaak voor nadere bezinning over doelmatigheid van het bestel wordt ingegeven door het ontstaan van grote overschotten in bepaalde studierichtingen enerzijds en tekorten in bepaalde studierichtingen anderzijds in relatie tot de vraag op de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij ook om het actueel geworden discussiepunt, of de sterk gestegen aantallen studerenden niet zullen leiden tot massa-onderwijs wat de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede zal komen. Het HOOP 1990 wijst suggesties die in deze richting gaan echter terzijde, het wijst op het belang van een nog grotere deelname met het oog op de toekomst.

'De beleidslijn gericht op de verhoging van de deelname is dan ook geen directe afgeleide van de huidige situatie op de arbeidsmarkt en wat de eerstkomende jaren is te voorzien. Het beleid is gericht op investeren in de toekomst: verondersteld wordt dat een hoog opgeleide bevolking voor een land als Nederland de beste waarborg is voor een stevige positie in de steeds sterker wordende competitie tussen landen en ook de waarborg biedt dat zinnig aan de verdere ontwikkeling van onze wereld kan worden bijgedragen' (blz. 29).

2. *Selectie en toelating*

De effectiviteit van extra selectieprocedures wordt sterk in twijfel getrokken.

3. *Tweedeling in het bestel*

Volgens het HOOP is voor een zo goed mogelijke taakvervulling en voor een concentratie op onderscheiden doelgroepen is de tweedeling tussen hbo en wo nog steeds van belang. Vooral van het stelsel van kwaliteitsbewaking wordt verwacht dat het de concentratie op de onderscheiden hoofdtaken zal bevorderen. Hbo en wo-opleidingen zijn eerder elkaars alternatief dan aanvullend. Stapeling van opleidingen ontkent het wezen van de inrichting van het stelsel, en is macro gezien, behoudens welomschreven uitzonderingen, ook niet erg doelmatig.

We zien hier de eerste voortekenen van de discussie die uiteindelijk zal leiden tot het 'stapelverbod' (wo na hbo) en een scherper wordend onderscheid tussen wo en hbo. Deze discussie hangt samen met de discussie over doelmatigheid van hoger onderwijs voor velen (zie punt 1).

5. *Ongebonden onderzoek*

Het verrichten van ongebonden onderzoek is volgens het plan voor de duurzame ontwikkeling van de Nederlandse kennisinfrastructuur essentieel. Directe bruikbaarheid van de uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek is geen maatstaf voor de toetsing van het onderzoeksbeleid van universiteiten en wetenschapsorganisaties.

6. *Kwaliteit van het onderzoek*

Voldoende volume aan wetenschappelijk onderzoek is op zichzelf van belang maar niet voldoende. Volgens het HOOP is een hoog wetenschappelijk niveau is eveneens een vereiste.

7. *Post-initieel hoger onderwijs*

Onderzoeksopleidingen zullen meer en meer verknoopt raken met de kernen van onderzoek van wetenschappelijk hoge kwaliteit. Beroepsopleidingen zullen in de toekomst nadrukkelijker een zaak van aanbiedende instellingen en afnemend beroepenveld worden.

De punten over onderzoek (5, 6 en 7) vormen een nieuw element in de discussie. Hier wordt gewezen op de ongebondenheid van het onderzoek. Directe (maatschappelijke) bruikbaarheid en kwantiteit vormen blijkbaar geen (voldoende) maatstaven. De bekostigingsvoorstellen van de toekomst-

schets en het HOOP 1988 gingen wel in die richting. De onderzoeksopleidingen worden afgezet tegen de beroepsopleidingen die wel op de markt gericht zijn (punt 7). Deze punten gaan meer in de richting van een (herstel van de) professionele autonomie van het onderzoek. Aangezien, ook volgens het WHW-voorstel, de onderzoeksfunctie en de onderwijsfunctie nauw met elkaar samenhangen, zal een andere opstelling ten aanzien van het wetenschappelijk onderzoek ook zijn invloed hebben op het onderwijs.

5. VERDERE ONTWIKKELINGEN IN HET WETGEVINGSTRAJECT WHW

5.1 Nota van wijziging ⁷

De vaststelling van het definitieve HOOP 1990 gebeurde reeds onder verantwoordelijkheid van de toen aantredende nieuwe minister. Het wisselen van bewindslieden leidt ertoe dat op enkele punten afstand genomen wordt van voorgaand beleid. Dit heeft ook zijn gevolgen voor het wetsvoorstel WHW.

De minister dient hiervoor een wijzigingsnota in.

De belangrijkste wijzigingen in de wijzigingsnota zijn het verlaten van de sector als aangrijpingspunt van sturing, het handhaven van de efficiëntieregeling, de instelling van een fixus gekoppeld aan maatschappelijke behoefte en de mogelijkheid tot samenwerking tussen wo- en hbo-instellingen.

5.2 Verdere ontwikkelingen

Advies Onderwijsraad, Raad van State en UCV

In de adviezen van de Onderwijsraad en Raad van State en in het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen komen een aantal vragen naar voren over de gedaante die het wetsvoorstel nu heeft aangenomen ⁸.

De kritiek van Kamer en adviesraden richt zich voornamelijk op de wijze waarop het autonomie en kwaliteitstreven bestuurlijk-juridisch vorm wordt gegeven. Aan de ene kant wordt autonomie verkregen door een (laakbare) afname van de belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid, aan de andere kant lijken er in het voorstel juist centralistische tendensen te zitten, met name door het ontbreken van helder omschreven, duidelijke waarborgen.

⁷ TK '89/'90, 21 073, nr. 5.

⁸ TK '90/'91, 21 073, nr. 10.

Discussie over de identiteit van hbo en wo

Naast deze hoofdlijnen van kritiek, zijn sommige leden van de vaste commissie ook nader ingegaan op de omschreven taken en functies van het hoger onderwijs en de identiteit van wo en hbo in het wetsvoorstel. Zoals al eerder is gezegd, was het verschil tussen wo en hbo in het concept-wetsvoorstel van 1988 verkleind, waarna het weer aangescherpt werd in het uiteindelijke wetsvoorstel. De NvW heeft hierin geen wijzigingen aangebracht.

De leden van de VVD-fractie vroegen om duidelijkheid over de gewenste en te verwachten ontwikkelingen van het ho-bestel. Volgens de leden van de VVD, wordt in het wetsvoorstel voorbijgegaan aan de dynamiek die ertoe leidt dat de scheidslijnen tussen hbo en wo steeds meer vervagen. Zij noemen de nog steeds toenemende interacties tussen kennisontwikkeling en kennistoepassing, en de aan de stijging van de deelname inherente toename van de verschillen in ambities en capaciteiten van de studenten, die ertoe leiden dat steeds meer studenten zich wensen te bekwamen in de toepassingsgerichte beroepspraktijk en slechts een minderheid voor beoefening van de wetenschap, als ontwikkelingen die de scheiding tussen wo en hbo doen vervagen. Er is behoefte aan een heldere definiëring.

Bij het commentaar op identiteit van wo en hbo pleiten de leden van de CDA-fractie voor een eigen plaats van het wo en hbo. De mogelijkheid tot samenwerking is hiermee in tegenspraak, volgens de CDA. De leden van de PvdA-fractie zijn juist voorstander van verregaande samenwerking tussen hbo en wo instellingen. Daarbij willen zij fusies niet uitsluiten. Zij willen in de wet meer benadrukt zien, dat het verschil tussen hbo en wo niet fundamenteel maar gradueel is. Samenwerking benadrukt volgens hen de gelijkwaardigheid tussen hbo en wo, het vergemakkelijkt de keuzes voor de student, en zal leiden tot het opheffen van het vermeende statusverschil, waardoor mogelijk het stapelen van hogere opleidingen wordt voorkomen.

De leden van de VVD-fractie zijn voor het opheffen van het fusieverbod, maar benadrukken het verschil in identiteit, en vragen om een goedkeuringsvereiste van de minister voor fusies.

D'66 wijst op de tweeslachtigheid van de mogelijkheid tot fusie (alleen als de samenwerkingsvormen herleidbaar zijn tot eindtermen van wo of hbo). De leden van de D'66-fractie vragen zich af waar die eindtermen

worden gegeven, met name omdat de begripsomschrijving weinig onderscheidend is.

Samenvatting

Er bestaat onduidelijkheid over de gewenste ontwikkeling in het onderscheid tussen wo en hbo. De maatschappelijke ontwikkelingen lijken in de richting te gaan van een vervaging van het onderscheid. Het wetsvoorstel is tweeslachtig op het punt of dit een gewenste ontwikkeling is. Aan de ene kant biedt zij de mogelijkheid tot samenwerking, aan de andere kant dient het onderscheid gehandhaafd te worden zonder dat duidelijk wordt aangegeven op welke verschillen in taakstelling dat onderscheid precies gebaseerd is. De begripsbepalingen laten hieromtrent te wensen over.

5.3 Memorie van Antwoord ⁹

In de MvA worden in antwoord op de vragen van de VVD-fractie in de Kamerbehandeling de kernpunten van een integrale visie op de ontwikkelingen in het ho-bestel nog eens herhaald (deze waren al eerder te vinden in het HOOP 1990 en de toelichting op de Rijksbegroting 1990 en 1991). Dit in antwoord op de vragen van de VVD-fractie:

'De uitdaging waar het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek het komend decennium voor zal worden geplaatst, wordt in belangrijke mate bepaald door externe omstandigheden in de samenleving...Enkele van deze omgevingsfactoren zijn:

- een toenemende behoefte aan mobiliteit van studenten tussen verschillende landen;
- een toenemende internationalisering van het wetenschappelijk onderzoek;
- de grenzen van de bijdrage van de overheid aan het hoger onderwijs lijken bereikt;
- de impulsen van de markt dragen veelal, in financiële vorm, bij tot ontwikkelingen binnen de instellingen voor hoger onderwijs;
- de veranderingen in de studentenpopulatie (naast jongeren ook ouderen) vragen om nieuwe vormen van (deeltijd)onderwijs;
- de relatie tussen het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt vertoont voortdurend wijzigende patronen en vraagt om zorg voor werkgelegenheidsperspectieven voor hoger opgeleiden;
- private ondernemingen verzorgen opleidingen, trainingen, scholing en onderzoek;

⁹ TK '90/'91, 21 073, nr. 11.

- kapitaalinvestering en informatisering en de consequenties voor de verhoudingen tussen instellingen voor hoger onderwijs en de afnemers c.q. de beroepenvelden.'

In de gevolgen die dit heeft voor de overheidstaken op het gebied van het hbo wordt nu ook aandacht besteed aan het bestrijden van ondoelmatige leerwegen. Dit vloeit volgens de MvA voort uit de grenzen van de bijdrage van de overheid aan het hoger onderwijs. Ook de 'zorg' voor de werkgelegenheidsperspectieven van hoger opgeleiden wordt explicieter genoemd dan voorheen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of het hbo zich moet ontwikkelen tot een vorm van onderwijs waar toepassingsgerichte overdracht van kennis wordt verricht op basis van de stand van de wetenschap antwoordt de MvA:

'Niet alleen de stand van de wetenschap bepaalt de inhoud van het onderwijs in het hoger beroepsonderwijs. Het bestel van het hoger onderwijs moet een breed spectrum bestrijken. Initieel wetenschappelijk onderwijs is vooral gericht op de stand van de wetenschap, al is het daarbij niet alleen gericht op een latere beoefening van wetenschappelijk onderzoek. Het hoger beroepsonderwijs zal zich meer oriënteren op de eisen die de arbeidsmarkt aan beroepsbeoefenaren stelt. Verder dient te worden beseft, dat het bestel niet los gezien kan worden van historische ontwikkelingen. Naar het oordeel van de ondergetekenden leveren geheel nieuwe definities strijd op met de doelstelling van dit wetsvoorstel, dat de verantwoordelijkheid voor ontwikkelingen binnen het bestel ten principale primair bij de instellingen wil leggen.'

In de paragraaf over identiteit van wo en hbo wordt een continuüm van hoger onderwijs, in antwoord op de vragen van PvdA, afgewezen:

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

Volgens de MvA zijn 'gemengde' diploma's bij samenwerkingsverbanden niet mogelijk. Het gaat bij die samenwerkingsverbanden blijkbaar vooral om bestuurlijke samenwerking. Wat de meerwaarde van zo'n samenwerkingsver-

band is, blijft onduidelijk, zowel in het wetsvoorstel als in de Memorie van Antwoord.

5.4 3e Nota van Wijziging ¹⁰

In deze nota worden de eerder ingebrachte bezwaren tegen de werking van het Register ondervangen. Zo is er voorzien in een 'ultimum remedium' op grond waarvan de minister kan ingrijpen. Een dergelijke ingreep kan zowel vooraf (nieuwe opleiding wordt niet ingesteld) als achteraf (opleiding wordt beëindigd) plaatsvinden. De criteria op grond waarvan de minister kan ingrijpen zijn, vergeleken met de eerste Nota van Wijziging, uitgebreid met een criterium ontleend aan doelmatigheid van het bestel. Al eerder werd het toezicht op het register en de kwaliteitscontrole onder verantwoordelijkheid van de Inspectie geplaatst. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan wensen van de Onderwijsraad, Raad van State en van sommige fracties in de Kamer.

5.5 Eindverslag 9 juli 1991 ¹¹

In het eindverslag blijkt dat er bij de verschillende fracties nog ontevredenheid en onduidelijkheid bestaat over de gewenste ontwikkelingen binnen het ho-bestel voor wat betreft de scheiding tussen hbo en wo, de samenwerkingsregeling en de definiëring van hbo en wo.

De leden van het CDA merken op, dat er onduidelijkheid blijft bestaan over de status van het onderzoek aan het hbo. Daarnaast wordt de goede beschouwing over de identiteit van het hbo en wo gedeeltelijk ondergraven door de invoering van de mogelijkheid van een 'gemeenschappelijke regeling'.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening, dat een krampachtige institutionele scheiding tussen wo en hbo, ook als instellingen zelf verder willen gaan, niet leidt tot behoud of bevordering van de gewenste duidelijkheid tussen deze beide subsystemen. Volgens hen is er een ontwikkeling gaande die hogeschool en universiteit steeds meer op elkaar doen lijken.

¹⁰ TK '90/'91, nr. 12.

¹¹ TK '90/'91, nr. 15.

Daarom komen zij tot de conclusie dat een goede samenwerking met de mogelijkheid tot een gemeenschappelijke propaedeuse en een institutioneel samengaan, betere waarborgen kunnen bieden voor een behoud van het onderscheid dan een kunstmatige uitholling van de duidelijkheid van binnen uit. Zij vinden dat het wetsvoorstel hiervoor geen kunstmatige blokkades moet opwerpen. Het wetsvoorstel moet ook duidelijke aangrijpingspunten formuleren over de karakteristieken van het hbo en wo, meer dan tot nu toe is gebeurd.

De leden van de VVD-fractie vinden dat een heldere visie over gewenste toekomstige inrichting en ontwikkeling van het bestel in het wetsvoorstel nog onvoldoende terug te vinden is. In dat kader is het van groot belang aan te geven hoe men de doelstelling van het hbo respectievelijk het wo ziet. Hoe wordt bijvoorbeeld het functionele onderscheid gemarkeerd en bewaakt?

5.6 Nota naar aanleiding van het eindverslag ¹²

Samengevat geeft deze nota de volgende antwoorden op de vragen hierboven gesteld:

- samenwerking dient om te bevorderen dat nieuwe, door wetenschappelijk onderzoek verkregen inzichten, sneller hun vertaling krijgen in het hbo. Andersom kan het wo profiteren van de in het hbo aanwezige expertise op het gebied van duale vormen van onderwijs en de contacten aldaar met het bedrijfsleven. De bedoelde samenwerking is dus niet bedoeld om het onderscheid te doen vervagen, maar om beide subsystemen van elkaar te laten profiteren ter versterking van hun beider positie;
- samenwerking dient zich te beperken tot de infrastructurele en bestuurlijke structuur, en zich niet uit te strekken tot de inhoud van het onderwijspakket en onderzoek;
- aangrijpingspunten voor de inhoud van de programmering worden niet in de wet vastgelegd, omdat daarmee niet de gewenste duidelijkheid en dynamiek kan worden bereikt.

¹²

TK '91/'92, nr. 16.

6. HET HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEKPLAN 1992

Vanaf 1992 is het HOOP van karakter veranderd. Het HOOP 1992 concentreert zich op het onderwijs, en heeft als hoofdthema de kwaliteit van het onderwijs. Er wordt afgezien van beleidsmatige beschouwingen over het onderzoek.

In het kader van de verhoging van de effectiviteit van het onderwijs wordt er in het HOOP 1992 meer nadruk gelegd op het bestrijden van ondoelmatige leerwegen, verbetering van de begeleiding van de student, bestrijden van de uniformiteit van het curriculum en het sneller laten afstuderen van de student. Het is duidelijk dat kostenaspecten een belangrijkere rol gaan spelen bij de benadering door de overheid van het hoger onderwijs. In de vorige plannen was steevast het vergroten van de deelname in het hoger onderwijs uitgangspunt: het belang hiervan wordt nu nog steeds onderschreven, maar er zijn duidelijke tendensen te bespeuren dat er voorwaarden gesteld gaan worden aan de vergroting van de deelname in het licht van de economische situatie, de kwaliteit van het onderwijs en de noodzaak tot kostenbeheersing. De verdergaande groei moet vooral plaatsvinden in de exacte opleidingen en in de deelname van vrouwen en allochtonen (blz. 18): 'Gelet op de gemiddeld hogere participatiegraad van de hoger opgeleiden zal rond het jaar 2020 een derde van de beroepsbevolking geschoold zijn op het niveau van het hoger onderwijs. Of daarbinnen de juiste verdeling over de soorten opleidingen wordt verwezenlijkt, is zeer de vraag' (blz. 9).

Er wordt ook uitgebreid gesproken over de mogelijkheid van 'overscholing' en verdringing van lager opgeleiden op de arbeidsmarkt (blz. 20). De mening van het HOOP is, dat deze ontwikkelingen niet zonder meer als negatief te beoordelen zijn, en passen binnen een opwaardering van de functievervulling. Het HOOP komt uit op een pleidooi voor selectieve toename van de deelname van het hoger onderwijs. Middelen hiervoor zijn bijvoorbeeld het voorgestelde bindend studie-advies.

Onderscheid hbo/wo

Het (ontwerp)HOOP vindt het niet nodig om speciale aandacht aan dit vraagstuk te besteden: 'Het onderscheid zoals we dat nu kennen is heel

nadrukkelijk gewenst en doelmatig en dient daarom intact te blijven' (blz. 36).

Hier worden echter ook verdere argumenten aangedragen voor verdergaande samenwerking tussen het wo en hbo. Het innoverend mechanisme van het wo is volgens het HOOP de wijze waarop inzichten uit wetenschappelijk onderzoek hun vertaling krijgen in het onderwijs. Het innoverend mechanisme van het hbo is de intensieve relatie met het beroepenveld. Door samenwerking kunnen beide partijen van elkaars innoverende mechanismen profiteren. Ook zou dit kunnen leiden tot verbetering van processen als oriëntatie en verwijzing (blz. 36 en 37).

Dit doet geen recht aan de vraag hoever het profiteren van elkaars innoverende mechanismen moet gaan in het licht van de taakstelling en onderscheiden identiteiten. Als het hbo door het profiteren van de samenwerking wetenschappelijker wordt, en het wo meer op de beroepenmarkt gericht, is het logisch dat het onderscheid verder vervaagt. De druk van verschillende partijen om een nadere afbakening van het door de overheid gewenste verschil in identiteit, is dan ook logisch. De regering lijkt deze kwestie vooralsnog zoveel mogelijk uit de weg te willen gaan. Enerzijds is het huidige onderscheid duidelijk genoeg en moet het blijven bestaan, anderzijds is een nieuwe discussie over definiëring ongewenst omdat dat de dynamiek van het bestel in de weg staat.

In de UCV naar aanleiding van het ontwerp-HOOP wordt opnieuw de aandacht op deze kwestie gevestigd¹³. In de UCV is opgemerkt dat er sprake is van een breed draagvlak voor een helder onderscheid tussen hbo en wo. Naar aanleiding hiervan wordt dit een van de vijf hoofdthema's voor de komende planperiode. Hierbij staan twee vragen centraal. De eerste vraag is of het onderscheid op het moment helder genoeg is. De tweede vraag betreft de vraag welk ontwikkelingsperspectief daarbij geldt. In de algemene conclusies van de minister naar aanleiding van de UCV wordt toegezegd dat er een debat georganiseerd zal worden over het ontwikkelingsperspectief van het stelsel van hoger onderwijs, waarbij aan de orde kan komen of het onderscheid zoals dat momenteel bestaat op langere termijn maatschappelijk wenselijk blijft.

¹³ Zie het definitieve HOOP 1992, bijlage A, blz. 1 en 2.

7. VERDERE ONTWIKKELINGEN IN HET WETGEVINGSTRAJECT VAN DE WHW

Behandeling in Tweede Kamer

De Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel leidt tot een serie amendementen waarvan er uiteindelijk 34 worden overgenomen of aangenomen. De belangrijkste daarvan, behelst een instelling van een Adviescommissie Onderwijsaanbod ¹⁴.

Deze is belast met de beoordeling van de doelmatigheid van de opleidingen die de instellingen voornemens zijn te verzorgen. Dit is een verder uitwerking van de in de derde nota van wijziging gecreëerde mogelijkheid tot ingrijpen van de minister als 'ultimum remedium'. De instellingen zijn gehouden om bij elke aanmelding van een nieuwe opleiding het oordeel van de commissie te voegen. Aan de hand van de registratiegegevens en het oordeel van de commissie kan de minister vervolgens besluiten of er aanleiding bestaat in te grijpen.

Verder is er een amendement ¹⁵ dat een zin toevoegt aan de taakomschrijving (artikel 3 van de WHW) van het hbo. Die zin luidt: 'Zij kunnen onderzoek verrichten voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling.' Dit creëert de mogelijkheid voor de hogescholen om onderwijsgebonden toegepast onderzoek te kunnen verrichten ten laste van de rijksbijdrage voor het initieel onderwijs.

Verder is de toelatingsregeling nog gewijzigd: deficiënties worden ook in de toekomst landelijk vastgesteld. De instellingen mogen dus niet zelf bepalen welke vakken studenten in ieder geval in hun eindexamenpakket moeten hebben. Ook aanvullende eisen worden landelijk vastgesteld.

Bij de eindstemming over het wetsvoorstel op 9 april 1992 stemt van de grote fracties alleen de VVD tegen het wetsvoorstel.

¹⁴ TK '90/91, 21 073, nr. 101.

¹⁵ TK '91/'92, 21 073, nr. 116.

Behandeling in Eerste Kamer ¹⁶

Opvallend is dat bij de behandeling in de Eerste Kamer, in tegenstelling tot de behandeling door adviesraden en Tweede Kamer, wel aandacht uitgaat naar de veranderde begripsbepalingen in de nieuwe wet ten opzichte van de WWO en WHBO (zie blz. 12 e.v. van dit stuk).

Het gaat hierbij om de formulering van de omschrijving van het wetenschappelijk onderwijs, die afwijkt van wat in de WWO staat. Naar het oordeel van de leden van de vaste commissie voor wetenschapsbeleid en hoger onderwijs is de zienswijze van de regering met betrekking tot het wetenschappelijk onderwijs fundamenteel verschillend van de visie die de wetgever heeft neergelegd in artikel 1 WWO. Dit concluderen zij doordat in de huidige omschrijving het wetenschappelijk onderwijs niet langer de vorming, maar slechts de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap bevat, en het bevorderen van het inzicht in de samenhang der wetenschappen niet langer geformuleerd is als een fundamentele doelstelling. De minister blijft er overigens bij dat het hier geen inhoudelijke wijziging betreft. Opvallend is ook, dat de Eerste Kamer in samenhang hiermee de minister waarschuwt voor een te sterke, mogelijk toekomstige integratie tussen het hoger beroepsonderwijs en de universiteiten. Zij waarschuwen dat bij verdere integratie het marktgerichte denken wel een overheersend zou kunnen worden. Dit zou afbreuk doen aan de kritische inzet van de universiteit in verband met wetenschapsbeoefening en de maatschappelijke betekenis zou verloren dreigen te gaan.

De minister zegt in de vergadering toe, dat hij bij de volgende wetswijziging het inzicht in de samenhang van de wetenschappen als doel van universitair onderwijs opnieuw zal opnemen ¹⁷. Het wetsvoorstel wordt hierna zonder stemming aangenomen, waarbij de VVD te kennen geeft zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

¹⁶ EK '91/'92, nr. 264, EK '92/'93, nr. 9, 1e Kamerbehandeling 6/10/1992.

¹⁷ Gebeurt inderdaad in het wijzigingsvoorstel WHW, de zogenaamde 'Bezemwet', TK '93/'94, 23 558, nr. 2.

8. HET HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEKPLAN 1994

Het HOOP 1994 gaat door op de beide thema's van het HOOP 1990 en het HOOP 1992: respectievelijk doelmatigheid en kwaliteit. Volgens het HOOP 1994 is het feit dat het hoger onderwijs een steeds massaler karakter heeft gekregen, een belangrijke aanleiding om na te blijven gaan of het hoger onderwijs nog steeds aan de eisen voldoet die daaraan gesteld worden.

In de paragraaf 'beleidslijnen hoger onderwijs naar 2000' (blz. 28 en 29) worden 10 beleidsuitgangspunten 'in gesprek gebracht'. De relevante punten worden hier behandeld en van commentaar voorzien.

1. 'De identiteit van de afzonderlijke onderwijssoorten m.b.o, h.b.o en w.o moet scherper worden afgebakend...Daarbinnen is meer differentiatie nodig in de vorm van kwalitatief hoogwaardige en voor studenten uitdagende leerwegen. Daarbij gaat het vooral om de didactische differentiatie.'

We zien dat de discussie hier, na eerdere aanzetten, omslaat in de richting van een scherpere scheiding. In het HOOP 1992 werd dit nog afgewezen, en werd de discussie over een verdere plaatsbepaling weinig zinvol geacht.

2. 'Het principe van 'hoger onderwijs voor velen' blijft het uitgangspunt; wel zal de selectiviteit in het stelsel vergroot moeten worden. In het verlengde van de reeds voorgestane profilering van de tweede fase van het voortgezet onderwijs en het terugdringen van het zogenaamde stapelen van studies in het hoger onderwijs zal het effect zijn dat de omvang van het universitaire deel van het hoger onderwijs afneemt. Een ontwikkeling die ruimte biedt voor kwalitatieve profilering...'

Was er in het vorige HOOP nog sprake van een positief geachte verdere toename van het aantal studenten in het hoger onderwijs, nu wordt voor het eerst gesproken van een afname van het aantal studerenden in het wetenschappelijk onderwijs. Hier wordt die ontwikkeling ook onomwonden in verband gebracht met een kwaliteitsaspect. Met andere woorden, voor het eerst wordt er een verband gelegd tussen aantallen en kwaliteit in het wetenschappelijk onderwijs. Bij het vorige HOOP ging het nog om 'verwijzende selectiviteit', waarbij de studiekeuze beïnvloed moest worden. Het

doorstromen van hbo naar wo is al voor het uitkomen van dit HOOP onmogelijk gemaakt.

3. 'De bekostiging dient meer georiënteerd te worden op kwaliteit, om door de aldus bereikte hogere kwaliteit het Nederlandse onderwijsbestel een betere uitgangspositie te verschaffen in de internationale competitie. Daarbij gaat het zowel om het op niveau brengen van opleidingen alsmede om het belonen van datgene wat van hoog niveau is.'
4. 'Ook in de bestuurlijke relaties moet het concept selectiviteit nadrukkelijk aan de orde komen...'
5. 'Het Nederlandse onderwijs moet zo worden ingericht dat een blijvende bijdrage kan worden geleverd aan de sociaal-culturele ontwikkeling en economische groei. Hierbij gaat het niet alleen om de aantallen en soorten opgeleiden of om de aard van het wetenschappelijk onderzoek, maar zeer nadrukkelijk vooral om de kwaliteit. 'Hoger onderwijs voor velen' wordt pas echt betekenisvol in combinatie met hoge kwaliteit, waarbij rekening gehouden wordt met verschillende potenties van mensen en maatschappelijke behoeften.'

Kwaliteit wordt hier gekoppeld aan maatschappelijke behoeften en 'verschillende potenties van mensen'.

Samenvatting en bespreking

In dit HOOP wordt voor het eerst niet onomwonden gekozen voor een vergroting van de deelname aan het hoger onderwijs om met de internationale ontwikkelingen gelijke tred te kunnen houden en concurrerend te kunnen zijn in de toekomst. Om in de toekomst concurrerend te kunnen blijven is 'kwaliteit' het sleutelwoord. Afname van de kwaliteit wordt hier en daar zelfs in verband gebracht met de massificatie van het hoger onderwijs. Het lijkt erop dat de regering vindt dat de grenzen van 'hoger onderwijs voor velen' zijn bereikt. Gewezen wordt op de:

'gewenste maatschappelijke gelaagdheid en differentiatie van het onderwijs die dreigt af te vlakken door de opwaartse druk in het onderwijs... Het is gelet op deze interne dynamiek niet wenselijk de ontwikkeling van het kennispotentieel van de bevolking uitsluitend af te laten hangen van de individuele keuzen van studerenden. De gewenste omvang en verhouding tussen schoolsoorten vergt beleid om tegenwicht te bieden aan deze opwaartse druk in het onderwijs. De ene pijler van dit beleid is, dat wordt getracht individuele keuzen en de maatschappelijke kosten en baten meer met elkaar in overeenstemming te brengen... De andere pijler wordt gevormd door het streven de identiteit van de verschillende onderwijssoorten

verder aan te scherpen en studenten daartussen beter te verwijzen.'

Dit HOOP betekent een duidelijke omslag in het beleid. Ten eerste lijkt het een breuk met eerdere uitgangspunten van beleid, zoals 'het hoger onderwijs voor velen' en de individuele ontplooiing van studenten, die aan de WHW ten grondslag lagen. Ten tweede kondigt de overheid beleid aan, om de gevolgen van de massificatie (werkloosheid, kwaliteitsverlies en diploma-inflatie) te bestrijden. Dit verhoudt zich slecht met het autonomiestreven. De bedoeling van de autonomievergroting was juist dat de instellingen zich flexibel aan de maatschappelijke vraag, ook op de arbeidsmarkt, zouden aanpassen.

Ten derde is het aanscherpen van het verschil tussen hbo en wo nu een feit. Hiermee vindt er op het eerste gezicht een trendbreuk plaats in het beleid. De richting naar integratie van hbo en wo lijkt daarmee definitief van de baan.

9. CONCLUSIES

In het wetgevingstraject dat met de publikatie van de nota HOAK in gang werd gezet, en uiteindelijk heeft geresulteerd in de inwerkingtreding van de WHW, speelde het begrip 'maatschappelijke behoefte' een grote rol.

Uit de eerste beleidsstukken (HOAK, toekomstschets en HOOP 1988) kunnen we zien dat deze maatschappelijke behoefte volgens de overheid grofweg uit 3 componenten bestond (zie ook het schema van bijlage 1):

1. de vraag van studenten naar opleidingen;
2. de vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt;
3. de vraag naar wetenschappelijk onderzoek.

De eerste component kan men als de individuele ontplooiingsfunctie van het hoger onderwijs beschouwen. Deze functie hangt in de beleidsstukken nauw samen met het 'Hoger Onderwijs Voor Velen', en derhalve dus met de functie van het onderwijs als bewerkstelliger van meer maatschappelijke gelijkheid.

De tweede component zou men de (arbeids)marktfunctie van het hoger onderwijs kunnen noemen.

De derde component heeft een relatie met wat men de culturele functie van het hoger onderwijs zou kunnen noemen. De identiteit van het wetenschappelijk onderwijs wordt bepaald door de nauwe relatie met het wetenschappelijk onderzoek dat aan de universiteiten wordt verricht. Het begrip 'academische vorming' hangt nauw samen met het wetenschappelijk onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. De maatschappelijke vraag naar deze functie komt slechts op een indirecte manier tot uiting. Daarom kan het wetenschappelijk onderzoek, en de daarmee samenhangende 'academische vorming', ten opzichte van de maatschappij het beste als een culturele toegevoegde waarde van de universiteit worden gezien.

Samengevat was de taak van het hoger onderwijs te voldoen aan deze componenten van de 'maatschappelijke behoefte', en dus de bovengenoemde functies naar behoren te vervullen.

Voor de vervulling van deze taak werd autonomie het sleutelbegrip. Autonomie betekende hier: meer afstand tot de overheid, waardoor de instellingen meer bestuursvrijheid zouden hebben om zich flexibel op te

kunnen stellen tegenover de drie componenten van de maatschappelijke behoefte. De instellingen moesten marktgericht gaan opereren.

Aan het begin van dit stuk is betoogd dat voor de vervulling van de hierboven omschreven derde component, de vraag naar wetenschappelijk onderzoek en de culturele functie, de gerichtheid op maatschappelijke ontwikkelingen alleen niet voldoende is. Omdat de maatschappelijke vraag naar deze functie indirect en latent is, en derhalve niet te kwantificeren, is vergroting van de autonomie niet voldoende om deze component tot zijn recht te laten komen.

De functie van het hoger onderwijs voor het wetenschappelijk onderzoek en de academisch-culturele functie hangen van oudsher nauw samen met het wezen van de universiteit.

De universiteit is traditioneel een nogal gesloten bastion geweest. Vanuit een humboldtiaanse visie op de universiteit, bezaten zij een grote autonomie/onafhankelijkheid ten opzichte van maatschappelijke ontwikkelingen. Deze 'humboldtiaanse autonomie' ging uit van het idee dat de autonomie van onderwijs en onderzoek aan de universiteit juist essentieel was voor het vervullen van haar maatschappelijke functie van kennisontwikkeling en 'Bildung'-academische vorming.

De nota HOAK en het daaropvolgend beleid kunnen we zien als een poging om juist die autonomie te doorbreken. Het beoogde gevolg van de autonomie waarnaar gestreefd werd in het HOAK en de WHW, is dat de geslotenheid van de universiteit wordt doorbroken, en dat de aandacht wordt gericht op de meer kwantificeerbare uitdrukkingen van de maatschappelijke behoefte.

Ook bij de massificatie van het hoger onderwijs, die in het begin van de jaren '70 werd ingezet, en waaraan in het beleid van de jaren '80 nog onverkort werd vastgehouden, is een dergelijke autonome positie van de universiteit in de maatschappij waarschijnlijk niet meer vol te houden.

Dit beleid (marktgerichtheid en verdere massificatie van het hoger onderwijs) leidt er dus toe dat de autonome positie van de universiteit wordt ondergraven, waarmee ook haar traditionele culturele identiteit/functie wordt aangetast. Het voor de hand liggende gevolg van deze ontwikkeling is dan dat het wetenschappelijk onderwijs, door het aantasten van de culturele functie die nauw samenhangt met haar identiteit, zich minder kan onderscheiden van het hoger beroepsonderwijs.

Op grond van de nota HOAK en toekomstschets, stukken die aan de basis van de WHW liggen, is er ook duidelijke aanleiding toe om te veronderstellen dat het ook in de bedoeling van de overheid lag dat de grenzen tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs zouden vervagen, en het hoger onderwijs in de richting zou gaan van één bestel zonder schotten tussen beide subsystemen.

De sterkste aanwijzing hiervoor is te vinden in de toekomstschets (zie hfdst. 1, par. 2) waar gesproken werd van een 'verandering van het traditionele onderscheid tussen wo en hbo' en een 'nuancering van de institutionele tweedeling' tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

Volgen we de discussie in het HOOP en de wording van de WHW dan zien we dat deze nuancering van de tweedeling zich in het beleid niet heeft doorgezet. Hierbij zijn drie momenten van belang. Het eerste is het HOOP 1988 (zie hfdst. 2) waarbij, vlak na de het uitkomen van de toekomstschets, weer expliciet gesproken wordt van 'het duidelijke en waardevolle onderscheid in profiel'. Het tweede belangrijke moment is het aanscherpen van het verschil in de taakomschrijving in het wetsvoorstel van 17 maart 1989 vergeleken met het concept-ontwerp van 15 januari '88 (zie hfdst. 3). Het derde moment is de uiteindelijke heropening van de discussie over het onderscheid in het HOOP 1994, waarbij de identiteit weer scherper wordt afgebakend.

De vraag die zich nu opdringt, is of er nu niet sprake is van een situatie waarbij het binaire stelsel enerzijds door een aantal beleidsontwikkelingen onder druk is komen te staan, terwijl anderzijds in de wet en in het toekomstige beleid blijkens het HOOP 1994 het binaire stelsel onverkort wordt gehandhaafd of zelfs aangescherpt. De voortdurende onduidelijkheid over het verschil leidt daarbij ook weer tot onduidelijkheid over de taken en functies van het hoger onderwijs als geheel.

Naast deze aspecten is het hoger onderwijs blijkens het laatste HOOP er ook nog niet voldoende in geslaagd zich te flexibiliseren ten aanzien van de tweede component, de vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt. Het lijkt erop, dat de overheid nu vindt dat het uitgangspunt van 'hoger onderwijs voor velen', de nadruk te sterk heeft gelegd op de eerste component, de vraag naar opleidingen in het kader van de individuele ont-

plooiing. Dit lijkt ten koste te zijn gegaan van de aansluiting van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt.

In dit HOOP heeft de overheid haar houding veranderd, op een manier die afwijkt van het beleid dat vanaf de nota HOAK is gevoerd, en waarop de WHW gebaseerd was. Het dreigende overschot aan hoger opgeleiden, vooral in bepaalde sectoren, en daarmee samenhangende verschijnselen als diploma-inflatie en verdringing van lager opgeleiden op de arbeidsmarkt, alsmede financiële overwegingen, spelen waarschijnlijk een grote rol bij de nieuwe houding. Het HOOP 1994 laat een beeld zien van de overheid die zich genoodzaakt ziet om in te grijpen, bijvoorbeeld via selectie, het bestrijden van 'ondoelmatige leerwegen' en het aanscherpen van het binaire systeem met een sterke rem op doorstroming. Een beeld dat zich slecht verdraagt met de ontwikkelingen naar een autonoom, marktgericht stelsel.

Deze recente 'trendbreuk' in het beleid lijkt daarom op gespannen voet te staan met de beleidsuitgangspunten van het HOAK, en daarmee met de basis van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek.

BIJLAGE

(BELEIDS)DOELSTELLINGEN HOGER ONDERWIJS

HOAK 1985

- leveren van een voorbereiding op het maatschappelijk functioneren en voorzien in de vraag naar hoger opgeleiden
- individuele ontplooiing
- leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van techniek, wetenschap en beroepspraktijk
- vervullen van een kritische functie binnen de samenleving
- hoger onderwijs voor velen

Toekomstschets hoger onderwijs
1987

voorzien in de maatschappelijke behoeften v.w.b.:

- vraag naar onderwijs
- vraag op arbeidsmarkt naar afgestudeerden
- toegepast en fundamenteel onderzoek

HOOP 1988

- individuele aanspraken op ho garanderen, onafhankelijk van achtergrond
- individuele keuzevrijheid m.b.t. soort, instelling en studierichting garanderen
- bevredigen van de maatschappelijke behoeften aan afgestudeerden

HOOP 1990

- bezinning over aanpassing van het bestel ter verhoging van de doelmatigheid en kwaliteit
- verdere vergroting aantal studerende en geen extra selectieprocedures
- tegengaan van stapeling en blijvende scheiding tussen hbo en wo
- aandacht voor ongebondenheid en kwaliteit van het onderzoek

TAKEN VAN HET HOGER ONDERWIJS IN DE WET

WVO 1986

- vorming tot zelfstandige beoefening der wetenschap
- voorbereiden tot het bekleden der maatschappelijke dienstbetrekkingen waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is of dienstig kan zijn
- bevorderen van het inzicht in de samenhang der wetenschappen
- beoefening van de wetenschap
- overdracht van kennis ten behoeve van de maatschappij

WHBO 1986

- theoretische en praktische voorbereiding voor het beroep
- persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk functioneren
- bijdragen aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht
- overdracht van kennis aan de maatschappij voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling
- evt. onderzoek, al of niet uit 's Rijks kas

Concept-ontwerp WHW, 1988

wo:

- gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis

taken universiteiten:

- wetenschappelijk onderwijs en onderzoek
- opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker en technologisch ontwerper
- initiële opleidingen en kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij

HOOP 1992

- kwaliteit en differentiatie van het hoger onderwijs
- selectieve toename van hoger opgeleiden

HOOP 1994

- scherpere afbakening scheiding wo en hbo
- selectiviteit vergroten, omvang van het universitaire deel van het hoger onderwijs terugdringen
- massificatie in verband gebracht met kwaliteitsverlies

hbo:

- overdracht van theoretische kennis en ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk

taken hogescholen:

- hoger beroepsonderwijs
- initiële opleidingen en kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij
- evt. toepassingsgericht onderzoek en wetenschappelijk onderzoek

Wetsvoorstel WHW, 1989**herziening taken hogescholen:**

- evt. onderzoek in het kader van maatschappelijke dienstverlening
- bijdragen aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht

Amendement nr. 116**aanvulling taken hogescholen:**

- evt. onderzoek voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling

'Bezemwet' 1993**aanvulling taak universiteiten:**

- inzicht in de samenhang der wetenschappen bevorderen