Universiteit
Leiden
The Netherlands

Op zoek naar onderzoek : de totstandkoming van de onderzoekfunctie in het hoger beroepsonderwijs

Gageldonk, C.J.G. van

Citation
Gageldonk, C. J. G. van. (2017, February 14). *Op zoek naar onderzoek : de totstandkoming van de onderzoekfunctie in het hoger beroepsonderwijs*. Uitgeverij Eburon, Delft. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/45993

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/45993

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

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/45993 holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Gageldonk, Kees van
Title: Op zoek naar onderzoek : de totstandkoming van de onderzoeksfunctie in het hoger beroepsonderwijs
Issue Date: 2017-02-14

Kees van Gageldonk

Op zoek naar onderzoek

De totstandkoming van de onderzoekfunctie in het hoger beroepsonderwijs

ISBN 978-94-6301-113-6

Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW Delft
tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888
info@eburon.nl / www.eburon.nl

Omslagontwerp: Omslagontwerp Henk Leenheer en Len Munnik

© 2017. C.J.G. van Gageldonk. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Op zoek naar onderzoek

De totstandkoming van de onderzoeksfunctie in het hoger beroepsonderwijs

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van

Doctor aan de Universiteit Leiden,

op gezag van de Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,

volgens besluit van het College van Promoties

te verdedigen op dinsdag 14 februari 2017

klokke 15.00 uur

door

Cornelis Jacobus Gerardus van Gageldonk

Geboren te Den Helder

Op 27 juni 1948

Promotiecommissie

Promotor:	prof. dr. W. Otterspeer
Copromotor:	dr. P.J. Slaman
Overige leden:	dr. D. Andriessen (Hogeschool Utrecht)
	dr. M. Beerkens
	prof. dr. C.A. van Bochove
	prof. dr. M.J. Cohen
	prof. dr. E.C. Klasen (secretaris)
	prof. dr. J. Steyaert (Universiteit Antwerpen)

Inhoud

Hoofdstuk 1. Inleiding en vraagstelling 7

Hoofdstuk 2. Het ontstaan van het hoger onderwijs in Nederland 21

Hoofdstuk 3. Samenwerking tussen hogescholen en universiteiten 47

Hoofdstuk 4. Hoger beroepsonderwijs tot 1985 63

Hoofdstuk 5. Schaalvergroting 1985-1999 83

Hoofdstuk 6. Inhoudelijke verbreding 1999-2006 117

Hoofdstuk 7. Consolidatie van de onderzoeksfunctie 2006-2010 147

Conclusies 181

Dankwoord 193

Lijst van gebruikte afkortingen 194

Bronnen 197

Tijdlijn 202

Summary 204

Curriculum Vitae 208

1. Inleiding en vraagstelling

Tegenwoordig verschijnen in de pers soms berichten over een onderzoek dat door een lector of een onderzoeker van een hogeschool is gedaan. Ook is het onderzoek dat aan hogescholen wordt gedaan, tegenwoordig toegankelijk.[1] Universiteiten hebben in het hoger onderwijs niet meer het monopolie op onderzoek. Dat hogescholen onderzoek doen – in dit proefschrift de onderzoekfunctie van hogescholen genoemd – is van recente datum. Zeer lang bestond het hoger beroepsonderwijs uit instellingen die uitsluitend onderwijs verzorgden. In dit proefschrift staat de totstandkoming van de onderzoekfunctie van hogescholen en meer in het bijzonder het debat daarover centraal. Aan het debat namen verschillende actoren deel, te weten de HBO-raad, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Tweede en Eerste Kamer, de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), de Adviesraad voor Technologie en Wetenschapsbeleid (AWT) en de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland.[2] De AWT is een strategische adviesraad, in 1990 bij wet ingesteld. De lectoren waren ook actief in het debat met hun organisaties Lectorenplatform en Forum voor Praktijkgericht onderzoek. Buiten Nederland speelden de Europese Unie (EU), de *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) en het *European Network for Universites of Applied Sciences* (Uasnet) een rol. Een centraal onderdeel van het debat was de vraag hoe het onderzoek van de hogescholen zich zou moeten verhouden tot het onderzoek aan universiteiten, die al een vrij lange traditie van onderzoek hadden.

Er is gekozen om één actor, de HBO-raad, uitvoeriger te belichten dan de andere actoren. De inhoud van het Nederlandse onderwijs is binnen de wettelijke kaders niet in de eerste plaats zaak van de overheid, maar van de onderwijsinstellingen zelf. De HBO-raad vertegenwoordigt die instellingen en vormt een plaats waar zij elkaar ontmoeten. Daarmee is deze raad een belangrijke plek waar dit debat plaatsvindt en zelf een belangrijke actor bij een inhoudelijke kwestie als de vormgeving van het onderzoek aan hogescholen. De HBO-raad heeft zich sinds de oprichting ontwikkeld tot een invloedrijke belangenorganisatie die bij veel onderwerpen in het hogeronderwijsbeleid een grote rol speelde. Daarom wordt er meer in detail ingegaan op de rol van de HBO-raad.

Omdat in Nederland onderwijs door de overheid wordt gesubsidieerd, zijn ook OCW en het parlement belangrijke actoren. Hogescholen verzorgen beroepsonderwijs voor verschillende sectoren van het werkveld, zodat ook de werkgeversorganisaties als vertegenwoordigers van dat werkveld een rol speelden. Werknemersorganisaties waren slechts zijdelings in het debat betrokken, als partij in de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden van docenten. Studentenorganisaties hebben slechts sporadisch deelgenomen aan het debat. De AWT ontwikkelde zich tot een belangrijke actor omdat dit adviesorgaan op verzoek van OCW de rol van hogescholen in de kenniseconomie analyseerde en daarbij uitvoerig inging op de plaats van onderzoek. De VSNU heeft zich voornamelijk in het debat gemengd in het kader van het reguliere overleg dat de VSNU en de HBO-raad hadden met OCW. De al genoemde studies van de OECD geven een beeld van de geleidelijke opkomst van onderzoek als taak van de *non university* sector, zoals het hoger beroepsonderwijs lange tijd werd aangeduid. De Europese Unie (EU) fungeerde als platform van de Europese ministers van onderwijs, die zich rond de eeuwwisseling zorgen

[1] https://www.hbo-kennisbank.nl/nl/page/home geraadpleegd 11 augustus 2016

[2] In dit proefschrift wordt de HBO-raad als naam voor de Verenging van Hogescholen gebruikt, omdat dit de officiële naam was van de vereniging tot 2013. Met 'het ministerie' zonder verdere toevoeging wordt het Ministerie van OCW bedoeld.

begonnen te maken over de toekomst van de kenniseconomie in Europa en de cruciale rol die het hoger onderwijs en het onderzoek in de lidstaten daarin zouden moeten hebben.

Van de belangrijkste actoren is wel enige sturing in dat debat geweest, maar al te stevig of consistent was die niet. Dat geldt ook voor de HBO-raad. Pas 20 jaar nadat de onderzoekfunctie wettelijk was geregeld, kwam de HBO-raad in 2007 bij de vaststelling van het Brancheprotocol kwaliteitszorg onderzoek met een doordachte omschrijving van wat onderzoek in het hoger beroepsonderwijs zou moeten inhouden. De hogescholen stelden zich evenmin actief op in het debat. Bij de invoering van de lectoraten gaven de hogescholen geen blijk van een strategische visie op onderzoek. Een externe evaluatiecommissie constateerde dat de hogescholen de lectoren in die beginjaren feitelijk aan hun lot overlieten. Geleidelijk veranderde dat, maar de achteloosheid waarmee de lectoren op de hogescholen werden ontvangen, maakt het des te wonderlijker dat de lectoren desondanks een plaats in de hogescholen hebben gevonden. Dat neemt niet weg dat hun aantal nog gering is en hun invloed op het onderwijs mede daardoor nog beperkt. Dat kan veranderen omdat de minister in 2015 geld beschikbaar heeft gesteld voor de aanstelling van meer lectoren.

Hogescholen vormen samen met universiteiten het hoger onderwijs. Het bestaan van het binaire stelsel is van grote invloed geweest op de ontwikkeling van het hoger beroepsonderwijs. Middeleeuwse universiteiten waren theoretisch gericht en hadden weinig belangstelling voor praktische toepassing. Zij stonden afwerend tegenover nieuwe opleidingen met een praktische inslag. In die traditie hebben de Nederlandse universiteiten zich afstandelijk opgesteld tegenover de hogescholen en een beperkte rol gespeeld in het debat.

Vraagstelling

Dat het hoger beroepsonderwijs een onderzoekstaak kreeg, had te maken met de toenemende complexiteit in de beroepspraktijk die van afgestudeerden aan hogescholen een kritische en onderzoekend houding vergde en waar het onderwijs op moest inspelen. Studenten moesten geen "routine professional" meer zijn, maar "reflectieve practitioner."[3] Voor docenten was onderzoek nodig om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen in de beroepspraktijk. De uitkomsten van dat onderzoek konden op hun beurt van belang zijn voor de beroepspraktijk. Vandaar dat onderzoek in het hoger beroepsonderwijs altijd sterk was gericht op de beroepspraktijk. Dit ideaalbeeld bleek eind jaren negentig ver af te staan van de praktijk, want vooral bij de docenten waren onderzoekvaardigheden matig.

De vraag of in het hoger beroepsonderwijs ook onderzoek moest worden gedaan, was al voor de Wet op het hoger beroepsonderwijs (WHBO) aan de orde gesteld door minister Van Kemenade in zijn Contourennota. Na de WHBO kwam het debat langzaam op gang. Omdat het niet de bedoeling was dat hogescholen het zelfde onderzoek gingen doen als universiteiten, richtte het debat zich op de vraag welk type onderzoek de hogescholen zouden moeten doen en hoe zich dat zou moeten verhouden tot het onderzoek aan universiteiten. Dat debat kreeg zijn neerslag in wetsontwerpen en de bijbehorende memories van toelichting, in beleidsadviezen en standpunten, in convenanten en in publicaties in vakbladen. Het werd gevoerd tot 2007, toen de HBO-raad haar

[3] Forum voor Praktijkgericht Onderzoek, *Bouwstenen voor de lector* (Den Haag 2012) 14

kwaliteitszorgstelsel voor onderzoek vaststelde en daarin een definitie gaf van het onderzoek aan hogescholen.[4]

De geringe sturing van de belangrijkste actoren heeft ertoe geleid dat over het geheel genomen dat debat tamelijk grillig verliep. Het begrip onderzoek kreeg in de loop van het debat een andere inhoud en van consistentie was in dit opzicht slechts in beperkte mate sprake. Er zijn verschillende lijnen in het debat te ontdekken, die verschillende aspecten van onderzoek belichten. Die aspecten waren: bekostiging, samenwerking met universiteiten, de aard van het onderzoek en de gerichtheid van het onderzoek. Bij bekostiging ging het om de vraag of het onderzoek aan hogescholen moest worden bekostigd. Bij samenwerking ging het om de vraag of hogescholen op facilitair en inhoudelijk gebied moesten samenwerken met universiteiten. Bij de aard ging het om de vraag waarin het onderzoek aan hogescholen zich onderscheidde van onderzoek aan universiteiten. Had het eigen kenmerken of was het een afgeleide van onderzoek aan universiteiten? Met dat laatste werd bedoeld dat hogescholen geen eigen onderzoek deden, maar de uitkomsten van universitair onderzoek moesten vertalen naar de beroepspraktijk. Als het onderzoek aan hogescholen eigen kenmerken had, welke kenmerken waren dat dan? Bij gerichtheid speelde de vraag welke relatie het onderzoek had met het onderwijs, de kerntaak van hogescholen. Verder speelde de vraag welke relatie er was met de beroepspraktijk. Is het onderzoek als contractactiviteit een onderdeel van maatschappelijke dienstverlening? Of is het als een onderdeel van de kerntaak en gericht op kennisoverdracht naar de beroepspraktijk (kennispoort)?

Dit proefschrift geeft een beeld van de opvattingen over wat onderzoek aan hogescholen zou moeten omvatten, zoals die door de verschillende actoren in het debat naar voren werden gebracht. Centraal staat de vraag hoe het debat over de invoering en omschrijving van onderzoek in het hoger beroepsonderwijs is verlopen en welke bijdrage de actoren hebben geleverd aan dat debat.

Aanleiding

De aanleiding tot dit proefschrift vormt de beëindiging van de financiering van lectoraten in het hoger beroepsonderwijs door de Stichting Kennisontwikkeling HBO (SKO). Het ministerie van OCW had in 2001 voor de lectoraten subsidie beschikbaar gesteld, maar ervan afgezien zelf die subsidie te verdelen onder de hogescholen. Voor die taak richtte de HBO-raad in 2001 de SKO op. Lectoraten bestonden uit een lector en een kenniskring of onderzoeksgroep. Zij werden in het leven geroepen omdat er eind jaren negentig van de vorige eeuw zorgen waren gerezen over het gebrek aan een onderzoekcultuur in het hoger beroepsonderwijs, dat tweederde van het aantal studenten in het hoger onderwijs opleidde. Ook al hadden hogescholen sinds 1986 een niet bekostigde onderzoekstaak, van een onderzoekcultuur was nog nauwelijks sprake. Dat hogescholen als instellingen voor hoger onderwijs in de praktijk nauwelijks onderzoek verrichtten, wekte bevreemding. De invoering van lectoraten was ook een antwoord op de zorgen die er op Europees niveau werden geuit over de toekomst van de Europese kenniseconomie en de centrale rol die het hoger onderwijs en het onderzoek daarin zouden moeten spelen.

Met de komst van lectoraten kreeg het hoger beroepsonderwijs voor het eerst een bekostigde eerste geldstroom voor onderzoek, aanvankelijk nog tijdelijk, maar na drie jaar structureel. Onderzoek was niet de enige taak van lectoraten. Onderzoek moest een

[4] Het Brancheprotocol werd in 2007 vastgesteld. Het trad in 2009 in werking.

uitwerking hebben op het onderwijs, de professionaliteit van docenten bevorderen en gerichtheid op het werkveld versterken. Na een evaluatie bleek dat bij goed functionerende lectoraten onderzoek leidend was geworden bij de realisatie van de andere doelen. Bij de beëindiging van de financiering van lectoraten door de SKO werd de subsidie een onderdeel van de reguliere bekostiging van de hogescholen. Toen bleek dat de SKO niet alle subsidie had toegekend, mochten de vrijkomende financiële middelen ingezet worden voor een tweede geldstroom onderzoeksprogramma, dat werd uitgevoerd door de SKO in samenwerking met de Stichting Innovatie-Alliantie (SIA) In 2013 werd dit programma ondergebracht bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek (NWO) zodat vanaf dat moment het tweede geldstroomonderzoek in hele hoger onderwijs bij dezelfde organisatie was ondergebracht. De ontwikkeling van hogescholen van vrijwel uitsluitend op onderwijs gerichte instellingen van hoger onderwijs tot kennisinstellingen was daarmee voltooid.

Literatuur

De bronnen voor dit proefschrift zijn standpunten van de actoren zoals die naar voren zijn gebracht in officiële documenten zoals wetten en andere regelgeving, het debat over die regelgeving in de Tweede en Eerste Kamer, brieven, convenanten, *position papers*, rapporten en dergelijke. De nadruk ligt op de bijdrage aan het debat van organisaties in de vorm van publicaties en openbare stukken en op de bijdrage van individuele personen, voor zover deze in vakbladen, dagbladen of periodieken hebben gepubliceerd. Sommige organisaties geven de opvattingen van individuele personen weer in hun rapportages zoals het geval is in de rapporten van de evaluatiecommissies die de SKO heeft ingesteld. Daarin komen de opvattingen over onderzoek van de lectoren die bij de evaluatie betrokken waren, aan de orde. Andere bijdragen van personen worden soms bij wijze van illustratie vermeld. Wanneer publicaties of openbare stukken onvoldoende zicht geven op de overwegingen van betrokkenen, zijn deze aangevuld met interne memo's en mondelinge en schriftelijke correspondentie met betrokkenen.

Omdat onderzoek een recent verschijnsel is in het hoger beroepsonderwijs, is de literatuur erover nog beperkt. Vanuit de sociaalwetenschappelijke disciplines is er vooral vergelijkend internationaal onderzoek gedaan. De publicatie van Svein Kyvik en Benedetto Lepori uit 2010 is daar een voorbeeld van.[5] Een ander voorbeeld is de publicatie van J. Enders e.a. uit 2011.[6] De OECD, en met name Ellen Hazelkorn, heeft verschillende publicaties uitgebracht die eveneens een internationaal vergelijkend karakter hebben. Verder heeft de OECD sinds 1968 diverse studies uitgebracht over de ontwikkelingen in het hoger onderwijs in de aangesloten landen, waarbij sinds het begin van de jaren negentig ook aandacht kwam voor de opkomende onderzoeksfuncties van wat toen nog de *non university sector* werd genoemd. Deze negatief geformuleerde omschrijving geeft aan dat er lange tijd geen goede Engelstalige naam was voor wat in Nederland hoger beroepsonderwijs wordt genoemd. In enkele publicaties van de OECD – de zogeheten Landenrapporten – wordt specifiek ingegaan op de Nederlandse situatie. Deze rapporten werden in concept voorgelegd aan het betreffende ministerie, maar de eindverantwoordelijkheid bleef liggen bij de opstellers. Deze procedure van hoor en wederhoor deed geen afbreuk aan de onafhankelijkheid van de rapporten.

[5] S. Kyvik en B. Lepori (red) *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector* (Dordrecht 2010)
[6] J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* (Rotterdam 2011)

Meer op Nederland toegesneden is het proefschrift van D. Griffioen uit 2013 waarin de opvattingen van docenten aan hogescholen over onderzoek worden geanalyseerd.[7] De publicatie van M. van Winkel uit 2015 geeft een beeld van de opvattingen van docentonderzoekers aan hogescholen over hun academische identiteit.[8] Het proefschrift van W. Vrijlandt uit 2010 handelt voornamelijk over de schaalvergroting en gaat nauwelijks in op de onderzoekfunctie van hogescholen.[9] De geschiedenis van het onderzoek komt uitvoeriger aan bod in de publicatie uit 2013 van S.P. van 't Riet.[10] Deze bevat echter geen gedetailleerd onderzoek op basis van archieven. De hoofdpunten van het debat over onderzoek brengt Van 't Riet goed in beeld, maar de specifieke rol van een actor als de HBO-raad blijft onderbelicht. Bovendien ligt het accent op de toekomst van het hoger onderwijs zoals Van 't Riet die ziet. Het proefschrift uit 2015 van J.G. Uijterwijk is wel gebaseerd op archiefonderzoek.[11] Het behandelt de wisselwerking tussen overheidsbeleid en bestuurlijk handelen vanuit het perspectief van één hogeschool, Breda university of applied sciences (NHTV). In het proefschrift komt ook de onderzoekfunctie van de NHTV en van de hogescholen in het algemeen aan de orde, evenals het ontstaan van het binaire stelsel.

De AWT heeft vanaf 1999 enkele rapporten uitgebracht over onderzoek aan hogescholen, die een analyse geven van wat dat onderzoek volgens de AWT zou moeten zijn, maar die weinig aandacht besteden aan de geschiedenis van dat onderzoek.[12] Uit dezelfde periode stamt de publicatie van F. Leijnse, die in zijn hoedanigheid van voorzitter van de HBO-raad in 2000 een essay publiceerde over de toekomst van de hogescholen, waarbij hij een schets gaf van het onderzoek dat hogescholen zouden moeten uitvoeren.[13] Al deze studies gaan in beperkte mate in op de geschiedenis van het onderzoek aan hogescholen. Voor zover er aandacht aan wordt besteed, is dat in de inleidende hoofdstukken.

Een overzicht van de geschiedenis van de universiteiten geeft *A history of the university in Europe.*[14] De publicatie van C.J.M Schuyt en E. Taverne biedt een overzicht van de ontwikkelingen in Nederland na de Tweede Wereldooorlog, waarin ook het onderwijs aan bod komt.[15] Schuyt en Taverne ruimen ook plaats in voor de universiteiten, maar besteden weinig aandacht aan het hoger beroepsonderwijs. Meer specifiek van belang voor de ontwikkeling van het hoger onderwijs is de publicatie van J.C.C. Rupp uit 1997.[16] Rupp legt het accent op de universiteiten, maar zijn analyse van de opname van de opleidingen voor de *minor professions* in de Amerikaanse universiteiten is van belang voor de situatie van het hoger beroepsonderwijs in Nederland. Opleidingen voor de *minor professions* zijn in Nederland juist buiten de universiteiten gebleven. Het proefschrift van Peter Baggen biedt

---

[7] D.M.E. Griffioen, *Research in Higher Professional Education. A Staff Perspective.* (Amsterdam 2013)

[8] M.A. van Winkel, *Identiteiten van academici op hogescholen in transitie. Over het 'verduurzamen' van een opkomende 'complete' academische identiteit* https://www.researchgate.net/publication/279202617 Geraadpleegd 26 april 2016

[9] W.S. Vrijlandt, *Scholen werden hogescholen. De schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs in de jaren tachtig van de vorige eeuw* (Groningen 2010)

[10] S.P. van 't Riet *Slimmer in 2030. Geschiedenis en toekomst van het hoger onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2013)

[11] J.G. Uijterwijk, *Laveren in zwaar weer. De wisselwerking tussen overheidsbeleid en bestuurlijk optreden in het HBO* (Tilburg 2015)

[12] De AWT heeft tot taak de regering en de Staten-Generaal te adviseren over het wetenschaps- en technologiebeleid, zowel in nationaal als in internationaal verband. De AWT adviseert over de hoofdlijnen van beleid op de middellange tot lange termijn.

[13] F. L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit. Bericht van de voorzitter.* (Den Haag 2000)

[14] H. De Ridder-Symoens (red) *A history of the university in Europe." Volume I Universities in the Middle Ages* (Cambridge 1992)

[15] C.J. M Schuyt en E. Taverne, *1950. Welvaart in zwart wit* (Den Haag 2000)

[16] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* (Den Haag 1997)

eveneens inzicht in de positie van dit type opleidingen in Nederland, die hij aanduidt als realistisch onderwijs.[17] Het proefschrift van A.M.L. van Wieringen biedt een overzicht van de geschiedenis van het hoger beroepsonderwijs tot 1975.[18]

Buiten de wetenschappelijke literatuur komt de Nederlandse situatie ook aan de orde in het tijdschrift TH@MA. In het debat werden de ideeën uit de wetenschappelijke literatuur van M. Gibbons en D. Stokes over de veranderingen die het onderzoek in het hoger onderwijs volgens hen hadden ondergaan, gebruikt om het onderzoek aan hogescholen te omschrijven. Gibbons stelde dat onderzoek in het hoger onderwijs minder uitgaat van louter academische belangstelling, maar steeds meer wordt uitgevoerd in de context van hoe de kennis moet worden toegepast.[19] Voor het hoger beroepsonderwijs met zijn gerichtheid op de beroepspraktijk, bood dat een aanknopingspunt voor de omschrijving van onderzoek aan hogescholen. Verschillende lectoren hebben over het onderzoek gepubliceerd, zowel individueel (onder meer in TH@MA) als in het kader van het Lectorenplatform en het Forum voor Praktijkgericht onderzoek.

Het onderzoek

Het onderzoek beperkt zich tot het bekostigde hoger onderwijs en concentreert zich op de verschillende actoren die aan het debat deelnamen. Om hun argumenten te onderbouwen, beriepen sommige actoren zich op wetenschappelijke publicaties van Gibbons en Stokes over de aard van wetenschappelijk onderzoek.

Het onderzoek heeft gebruik gemaakt van de archieven van de HBO-raad en de SKO en van de correspondentie van de HBO-raad met OCW. Daarnaast komen de uitgebrachte adviezen, beleidsnota's, standpunten en convenanten van de actoren in beeld. Wetsontwerpen en de behandeling daarvan in de Tweede en Eerste Kamer completeren het beeld. Sommige actoren hebben ook standpunten kenbaar gemaakt in publieksuitingen zoals kranten en tijdschriften.

Periodisering

In dit proefschrift zijn hoofdstuk twee en drie meer thematisch van aard, terwijl de overige hoofdstukken chronologisch van aard zijn. In de ordening volgens de chronologie komt de grilligheid van het debat beter tot uitdrukking dan in een ordening volgens actoren of thema's. De thematische hoofdstukken en het eerste chronologische hoofdstuk, dat de geschiedenis van het hoger beroepsonderwijs tot 1986 weergeeft, vormen de context voor een goed begrip van het debat over onderzoek in het hoger beroepsonderwijs. Dit debat volgt in de hoofdstukken vijf tot en met zeven.

De opstelling van universiteiten ten opzichte van hogescholen is terug te voeren op de Middeleeuwse universiteit. De preoccupatie van Nederland met de instandhouding aan het onderscheid tussen universiteiten en hogescholen is terug te voeren tot de opvattingen van Thorbecke over beroepsonderwijs. De zeer trage groei van een onderzoekcultuur in hogescholen is terug te voeren tot de sterke nadruk op onderwijs die het hoger beroepsonderwijs heel lang heeft gekenmerkt, waarbij er geen ambitie was om onderzoek

[17] Peter Baggen, *Vorming door wetenschap* (Nijmegen 1998)
[18] A.M.L. van Wieringen, *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs.* (Amsterdam 1975)
[19] Michael Gibbons (red) *The new production of knowledge: Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies* (Londen 1994)

te gaan doen. Er is in de chronologische hoofdstukken gekozen voor vier periodes: tot 1986, van 1986 tot 1999, van 1999 tot 2006 en van 2006 tot 2010.

Het tweede hoofdstuk bevat een overzicht van de geschiedenis van het hoger onderwijs in Nederland, geplaatst in het perspectief van het ontstaan van de universiteiten in Europa. Tegenwoordig horen universiteiten samen met de hogescholen tot het hoger onderwijs, maar eeuwenlang bestond het hoger onderwijs alleen uit universiteiten. Universiteiten in Nederland bestaan sinds 1575. Hogescholen in de huidige vorm bestaan sinds 1986. Hogescholen en universiteiten behoren thans tot het hoger onderwijs, maar wettelijk gezien is er een strikt onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Deze tweedeling in het hoger onderwijs wordt in de literatuur en ook in het onderwijsbeleid het binaire stelsel genoemd. Wetenschappelijk onderwijs is theoretisch en academisch gericht met een onderzoekstaak, die zich vanaf de negentiende steeds sterker begon te ontplooien. Zoals Baggen laat zien, hoeft een theoretische oriëntatie het bestaan van beroepsgerichte opleidingen niet in de weg te staan. Het hoger beroepsonderwijs daarentegen is meer op de praktijk gericht en heeft pas sinds 1986 een wettelijke onderzoekstaak. Binnen de universiteiten heeft zich vrijwel vanaf het begin een strijd afgespeeld over de vraag of er voor de praktische toepassing van de kennis een plaats binnen de universiteit moest worden ingeruimd. Met name in Nederland bleven grote delen van het hoger onderwijs, zoals het kunstonderwijs, de lerarenopleidingen, vele opleidingen in de gezondheidszorg e.d. buiten de universiteit, zodat tweederde van het aantal studenten in het hoger onderwijs in het hoger beroepsonderwijs werd opgeleid. Van oudsher kenden de universiteiten een uniforme cursusduur van vijf jaar, terwijl het hoger beroepsonderwijs meestal driejarig en soms vierjarig was. In de twintigste eeuw zijn er plannen geweest om aan de universiteiten kortere baccalaureus opleidingen op te zetten, die meer op de praktijk gericht zouden zijn. Toen deze opleidingen in de jaren vijftig van de vorige eeuw binnen de universiteiten daadwerkelijk werden opgezet, bleken zij een mislukking.

De instandhouding van het binaire stelsel is een vast gegeven in het hogeronderwijsbeleid. Het ministerie heeft daar niet van af willen wijken, al voorzag minister Van Kemenade in de verre toekomst een andere indeling in het hoger onderwijs en heeft ook de HBO-raad enkele pogingen gedaan om het binaire stelsel ter discussie te stellen. Tegelijkertijd streefde het ministerie naar een versterking van de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen (en hun voorgangers) Het derde hoofdstuk geeft hier van een beeld. In de jaren zeventig was een evenwichtiger verdeling van de studenten het doel, terwijl later de hogescholen zouden kunnen profiteren van het betere voorzieningenniveau van de universiteiten, met name op onderzoekgebied. Die samenwerking werd bemoeilijkt doordat sinds 1985 op universiteiten onderzoek steeds centraler kwam te staan en docenten aan steeds hogere eisen moesten voldoen, terwijl op hogescholen een tegenovergestelde trend waarneembaar was. Een poging uit 1993 om de onderzoeksinfrastructuur van de universiteiten open te stellen voor hogescholen leverde weinig op. De invoering van lectoraten bracht weinig verandering. De ambitie van hogescholen vanaf 2005 om hun docentencorps kwalitatief te verbeteren via een gericht promotieprogramma, dat samen met universiteiten zou worden uitgevoerd, stuitte op weerstand in universitaire kringen. Die weerstand ebde langzaam weg en de samenwerking tussen hogescholen en universiteiten groeide sindsdien gestaag bij onderzoeksprojecten in het kader van het programma Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie (RAAK) en bij de begeleiding van

promotieonderzoek van hogeschooldocenten.[20] De omvang van de middelen van hogescholen voor onderzoek bleven echter sterk achter bij die van de universiteiten.

Omdat onderwijs sinds de negentiende eeuw steeds meer onderwerp van overheidsbemoeienis werd, geven het tweede en derde hoofdstuk ook een overzicht van de algemene geschiedenis van Nederland sinds het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden. Daarin komen thema's aan de orde als de toenemende industrialisatie van Nederland, cruciaal voor de opkomst van het beroepsonderwijs, waaronder de voorlopers van de huidige hogescholen. Een ander thema is de verzuiling, die tot op de dag van vandaag een belangrijke rol speelt in de manier waarop het onderwijs is ingericht. In het hoger beroepsonderwijs is de verzuiling grotendeels op de achtergrond geraakt, maar dat is van vrij recente datum. Ook de opkomst van de verzorgingsstaat is een belangrijk thema, omdat die er mede toe heeft geleid dat steeds meer bevolkingsgroepen toegang kregen tot het hoger onderwijs.

Het vierde hoofdstuk geeft een overzicht van de geschiedenis van het hoger beroepsonderwijs tot 1985 als de WHBO in werking treedt. Door zijn ontstaan uit het particulier initiatief was het hoger beroepsonderwijs lange tijd versnipperd in een groot aantal kleine tot zeer kleine scholen. De geschiedenis van het hoger beroepsonderwijs laat zien dat de scholen heel lang gericht waren op onderwijs. Dat had zijn weerslag op de hogescholen omdat er slechts moeizaam een onderzoekcultuur ontstond. Het gros van de voorgangers van de huidige hogescholen dateert uit de negentiende en twintigste eeuw, maar enkele van hun voorgangers kunnen hun oprichting plaatsen in de zeventiende eeuw.[21] Deze voorgangers behoorden toen niet tot het hoger onderwijs, maar hadden hun eigen wettelijke regelingen, zoals de wet op het Nijverheidsonderwijs. In die regelingen werden de voorgangers als middelbaar beroepsonderwijs aangeduid. De term hoger beroepsonderwijs kwam pas in de jaren vijftig van de vorige eeuw in zwang en kreeg in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) die in 1968 werd ingevoerd, een wettelijke basis. Daarmee kwam een eind aan de bestaande lappendeken van wettelijke regelingen. De voorgangers van hogescholen werden in de WVO beschouwd als scholen voor voortgezet onderwijs, die geen onderzoekstaak hadden. Het hoger beroepsonderwijs bestond uit doorgaans kleine scholen met slechts weinig institutionele autonomie.

De aparte ontstaansgeschiedenis van universiteiten en hogescholen wordt weerspiegeld in het feit dat het hoger beroepsonderwijs en de universiteiten voor 1968 gescheiden werelden waren. Het hoger beroepsonderwijs viel onder de WVO . Men kende elkaar niet en ook de regelgeving was zeer verschillend. Dat werkte door in de ambtelijke organisatie op OCW, waar universiteiten een eigen directoraat-generaal hadden, terwijl het overige onderwijs viel onder het directoraat-generaal voor het onderwijs, waarbij hoger beroepsonderwijs versnipperd was over afdelingen van het directoraat-generaal voor het onderwijs, die zich richtten op de verschillende delen van het hele beroepsonderwijs.

In deze periode is de inwerkingtreding van de WVO in 1968 een keerpunt omdat het hoger beroepsonderwijs voor het eerst als één geheel wordt geregeld in één wettelijk kader. In de WVO wordt het hoger beroepsonderwijs nog niet beschouwd als hoger onderwijs. Het heeft nog alle kenmerken van het voortgezet onderwijs met honderden voornamelijk kleine scholen die weinig autonomie hadden. Veel werd centraal door het ministerie geregeld, veelal in overleg met onderwijsorganisaties in het hoger beroepsonderwijs. Dit geeft een

[20] RAAK wordt behandeld in hoofdstuk 7 op bladzijde 184 e.v.
[21] De Koninklijke academie voor beeldende kunsten in Den Haag bij voorbeeld bestaat sinds 1683

beeld van versnippering, die ook doorwerkte in de overlegstructuur, want een centraal aanspreekpunt van het hoger beroepsonderwijs voor het ministerie ontbrak.

Kort na de inwerkingtreding van de WVO trad er een beleidswijziging van het ministerie op ten aanzien van het hoger onderwijs. Tot dan toe omvatte het hoger onderwijs uitsluitend het wetenschappelijk onderwijs. De sterke groei van het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs na de Tweede Wereldoorlog deed bij de beleidsmakers op het ministerie aan het eind van de jaren zestig de vrees postvatten dat de kosten van deze groei niet meer beheersbaar waren. Herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs was één van de oplossingen van het ministerie. Er kwam een regeringscommissaris (Posthumus) die voorstelde om de cursusduur te beperken tot vier jaar. Tegelijkertijd moest de verdere groei in het hoger onderwijs volgens het ministerie opgevangen worden door een nieuwe goedkopere sector van hoger onderwijs naast de universiteiten te plaatsen en daar waren de scholen voor hoger beroepsonderwijs geschikt voor. Dit beleid werd ondersteund met adviezen van de OECD, die vanaf 1968 rapporten publiceerde over het hoger onderwijs in de aangesloten landen. Eén van die rapporten was afkomstig van het adviesbureau McKinsey, dat een geïntegreerd planningsysteem voor het hele hoger onderwijs voorstelde. Nederland was niet het enige land dat naast de universiteiten een aparte sector van hoger onderwijs wilde introduceren. In Groot-Brittannië komen er naast de universiteiten *polytechnics* en in West-Duitsland komen de *Fachhochschulen* tot ontwikkeling.

Het hoger beroepsonderwijs mocht dan in beleidsnota's als hoger onderwijs worden aangeduid, de kloof tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs was aan het eind van de jaren zestig nog steeds groot. Om meer samenhang in het hoger onderwijs te bereiken legde het ministerie in eerste instantie de nadruk op een verbetering van de samenwerking tussen universiteiten en scholen voor hoger beroepsonderwijs. Het middel daartoe was een wederzijdse doorstroming van studenten om zo een betere verdeling van de studenten over beide takken van hoger onderwijs te bereiken. Er kwam ook een wettelijke regeling voor wederzijdse doorstroming tot stand, maar vanwege de grote kloof tussen universiteiten en scholen voor hoger beroepsonderwijs bleef de samenwerking op andere terreinen zeer beperkt. Op onderzoeksgebied was er geen samenwerking, omdat het hoger beroepsonderwijs geen onderzoekstaak had en geen onderzoeksinfrastructuur. De eerste visie op onderzoek in het hoger beroepsonderwijs kwam van minister Van Kemenade, die in zijn Contourennota een lange termijnvisie neerlegde over het gehele onderwijs en daarin ook aandacht besteedde aan onderzoek in het hoger beroepsonderwijs.

Op een aantal punten werden stappen gezet om de versnippering te verminderen. In 1975 kwam op initiatief van het ministerie de oprichting van de HBO-raad, die een einde maakte aan de versnipperde overlegstructuur met tientallen afzonderlijke organisaties, geledingen genaamd, die elk een deelbelang vertegenwoordigden. Er waren vijf geledingen: bevoegd gezag (of bestuur), directie, docenten, niet-onderwijzend personeel en studenten. De HBO-raad werd het centraal aanspreekpunt voor het ministerie en groeide in het eerste decennium van zijn bestaan uit tot een belangrijke factor in de beleidsvorming over het hoger beroepsonderwijs. In de jaren tachtig was de invloed van de HBO-raad op de beleidsvorming groot.

Al sinds zijn oprichting pleitte de HBO-raad voor een eigen wettelijk kader die de plaats van het hoger beroepsonderwijs in het hoger onderwijs moest markeren. De daadwerkelijke omvorming tot hoger onderwijs in de regelgeving bleek echter een proces van lange adem. Het wettelijk kader dat een eind moest maken aan de status van voortgezet onderwijs, liet

lang op zich wachten. Het bleef in eerste instantie bij beleidsnota's die een wettelijke regeling aankondigden. Minister Van Kemenade beperkte zich tot een lange termijnvisie voor het hoger onderwijs. Minister Pais diende Pais vlak voor zijn aftreden nog een wetsontwerp op het hoger beroepsonderwijs in. Onder Deetman kwam de WHBO eindelijk tot stand. Deetman maakte bovendien een eind aan de geringe omvang van de meeste scholen voor hoger beroepsonderwijs door vast te houden aan strikte normen voor een schaalvergroting.

Het vijfde hoofdstuk behandelt de periode na de totstandkoming van de WHBO in 1986 tot 1999. Deze fase kan worden gekenmerkt als de fase van consolidering van het hoger beroepsonderwijs. De WHBO betekende voor het hoger beroeponderwijs eigen wettelijk kader met een drastisch andere regelgeving, die veel minder centralistisch en minder gedetailleerd was. In de toenmalige geest van deregulering trok het ministerie zich terug en gaf het hoger beroepsonderwijs een veel grotere autonomie dan voorheen. Het aantal hogescholen daalde drastisch. Hogescholen kregen net als de universiteiten een grote autonomie in de besteding van de Rijksbijdrage. Er kwamen colleges van bestuur en ondersteunende diensten om de taken uit te voeren die voorheen centraal door het ministerie werden uitgevoerd. Het was een tijd van bezuinigingen. Het ministerie bevroor het budget voor het hoger beroepsonderwijs als geheel in de verwachting dat het aantal studenten niet zou groeien. Het aantal studenten groeide echter verder. Omdat voor individuele hogescholen de bekostiging gerelateerd bleef aan het aantal studenten, daalde de rijksbijdrage per student. Hogescholen vingen die op door extensivering van het onderwijs. Ook groeide het aantal opleidingen om zoveel mogelijk studenten binnen te halen.

De komst van colleges van bestuur had ook gevolgen voor de samenstelling van de HBO-raad, die zich omvormde tot een vereniging van bestuurders van hogescholen, waar docentenorganisaties en andere geledingen geen stem meer hadden. Als vereniging van bestuurders behield de HBO-raad zijn grote invloed op de beleidsvorming en op de uitvoering van grote projecten. De aandacht van de HBO-raad en de hogescholen was voornamelijk gericht op de bezuinigingen, het opleidingen aanbod, schaalvergroting, deregulering en de daarmee samenhangende institutionele opbouw van de hogescholen. Onderzoek speelde nauwelijks een rol in het debat. De docentenorganisaties hielden alleen nog invloed in het overleg over de arbeidsvoorwaarden dat het ministerie ook had gedecentraliseerd in het kader van de deregulering. Er kwam in 1993 een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) die werd gesloten tussen de HBO-raad namens de werkgevers en de docentenorganisaties via de vakbonden waar zij bij waren aangesloten.

De WHBO gaf de hogescholen een onderzoekstaak, maar onderzoek was in de WHBO geen kerntaak van hogescholen omdat er geen bekostiging was. Het was een onderdeel van de zogenoemde 'nieuwe taken,' die op contractbasis moesten worden uitgevoerd. De nieuwe onderzoekstaak betekende dat de taakomschrijving van docenten moest worden aangepast. De nieuwe cao bood daarvoor het kader. Uitgangspunt was de wens van de werkgevers om tot een meer gedifferentieerd docentencorps te komen. Naast de al bestaande salarisschalen voor docenten introduceerde de cao hogere en lagere salarisschalen. De cao introduceerde de functie van lector met een formele onderzoekstaak, maar slechts weinig hogescholen stelden een lector aan. Door het ontbreken van bekostiging door het ministerie, werden deze lectoren veelal door derden gefinancierd. Deze lector had geen kenniskring (of onderzoeksgroep) zoals de latere lector die de SKO introduceerde. De financiële ruimte om onderzoeksprojecten te doen, was gering. Het

docentencorps werd in de jaren negentig geleidelijk steeds lager gekwalificeerd, zodat er geen onderzoekcultuur onder de docenten ontstond.

De WHW bracht het hoger beroepsonderwijs met de universiteiten in één wettelijk kader onder. Deze wet was echter geen mijlpaal, maar meer een consolidering van de gegroeide situatie. Beide takken van hoger onderwijs hielden op veel terreinen afzonderlijke regelingen, zoals het behoud van afzonderlijke graden voor afgestudeerden van hogescholen en universiteiten. Voor de verdere opbouw van de onderzoeksfunctie betekende de wet niets, want hogescholen kregen geen bekostiging voor hun onderzoekstaak. De wet bracht dan ook geen grote veranderingen in het hoger beroepsonderwijs teweeg. In sommige opzichten bracht de wet juist een aanscherping van de tweedeling tussen hogescholen en universiteiten, die tot uitdrukking kwam op een verbod op fusies tussen universiteiten en hogescholen. Het streven van de HBO-raad om naar aanleiding van de afschaffing van het binaire stelsel in Groot-Brittannië in 1992 ook in Nederland het binaire stelsel af te schaffen, mislukte. Minister Ritzen wilde het onderscheid tussen beide takken van hoger onderwijs juist aanscherpen.[22]

De periode van 1999 tot 2010 wordt behandeld in het zesde en zevende hoofdstuk. Hoewel deze periode als één geheel kan worden gezien, is ervoor gekozen om een cesuur te leggen in 2006, toen de directe bekostiging van de lectoraten door de SKO eindigde en de gelden voor lectoraten onderdeel werden van de reguliere bekostiging van hogescholen.

In de opbouw van de onderzoeksfunctie van hogescholen vormt 1999 een mijlpaal. De wettelijke maar niet bekostigde onderzoeksfunctie van hogescholen had niet geleid tot een onderzoekcultuur. Aan het eind van de jaren negentig begon het ontbreken van een onderzoekcultuur in een groot deel van het hoger onderwijs - het hoger beroepsonderwijs – in het beleidsdebat steeds meer als een probleem te worden ervaren. Dat had voor een deel te maken met afspraken in Europees verband, zoals de Bolognaverklaring en de verklaring van Lissabon. In de Bolognaverklaring spraken de Europese ministers van onderwijs een uniforme indeling af van hoger onderwijs in een bachelor- en een masterfase. De verklaring van Lissabon richtte zich ook op het doctoraat (of de derde cyclus) en het onderzoek in het hoger onderwijs. Deze verklaring hing samen met veranderingen in de economie van Europa, waar steeds meer industriële activiteiten werden uitbesteed aan lagelonenlanden. Er was een kenniseconomie ontstaan en om die in stand te houden was onderzoek van groot belang. Onderzoek was een primaire taak van het hoger onderwijs, maar onderzoek mocht niet beperkt blijven tot de universiteiten, waar tot dan toe een groot deel van het onderzoek werd verricht. De omstandigheden om hier iets aan te doen, waren gunstig, want de economie groeide weer en na jaren van bezuinigingen was er extra geld beschikbaar voor het hoger onderwijs.

De aanzet om dit extra geld in te zetten voor een verhoging van de kwaliteit van docenten in de vorm van de invoering van lectoraten, kwam niet van de HBO-raad, maar van een relatieve buitenstaander in de persoon van de inspecteur-generaal van het onderwijs F. Mertens. Hij riep op tot de invoering van een nieuw type docent, die later de door de SKO geïntroduceerde lector zou worden. De nieuwe voorzitter van de HBO-raad Leijnse bleek gevoelig voor de oproep van Mertens. Ook minister Hermans stelde zich positief op, zodat de eerste bekostigde lectoraten al in 2001 konden worden ingesteld.

Door de invoering van lectoraten kwam het beleidsdebat over onderzoek aan hogescholen weer op gang. Na Van Kemenade was dat debat fragmentarisch geweest. Verder speelde

[22] Tweede Kamer, zitting 1993-1994 (23482, 16) 15

het debat zich voornamelijk af in de marge van het debat over wetsontwerpen en bleef voornamelijk steken in algemeenheden. Bepalend voor het verloop van het debat was het binaire stelsel, dat ertoe leidde dat de verhouding van het onderzoek aan hogescholen tot het bestaande onderzoek een belangrijk uitgangspunt was. Tegelijkertijd gaf het binaire stelsel de ruimte aan hogescholen om een eigen visie op onderzoek te formuleren en zelf te bepalen hoe zij zich wilden onderscheiden van het universitaire onderzoek. De eerste bijdrage die dieper groef, kwam niet van de HBO-raad, maar van AWT. De AWT bracht over dit onderwerp samen met de Onderwijsraad tussen 2001 en 2005 enkele rapporten uit.

In dezelfde tijd viel de invoering van lectoraten, maar dat was voor de HBO-raad geen reden een actieve rol te spelen in het beleidsdebat over onderzoek. De HBO-raad reageerde op rapporten van de AWT, maar bracht aanvankelijk geen eigen ideeën over onderzoek aan hogescholen in. Bovendien waren de subsidies van de SKO in het begin tijdelijk, zodat onduidelijk was of het een structureel bekostigde taak zou worden. De lectoraten hadden verder een bredere taak dan alleen onderzoek. Bovendien was de invoering van lectoraten uitbesteed aan de SKO, zodat de HBO-raad op afstand kon blijven.

Het zevende hoofdstuk behandelt de laatste fase van het debat over het type onderzoek dat hogescholen zouden moeten doen. Vanaf 1999 had dit debat een zekere focus gekregen door de rapporten van de AWT en de Onderwijsraad. De HBO-raad kwam pas weer in beeld bij het debat over de derde cyclus en vooral toen er een kwaliteitszorgstelsel voor onderzoek moest komen, dat door de HBO-raad zou worden beheerd. Het besluit uit 2004 van OCW om het budget voor lectoraten een vast onderdeel van de bekostiging te maken, werd in 2006 uitgevoerd. Daarom is de cesuur in 2006 gelegd. Voorwaarde was dat er een kwaliteitszorgstelsel voor onderzoek aan hogescholen kwam. Met de ontwikkeling van dat stelsel begon de HBO-raad in 2006. Daarna ging de ontwikkeling van een bekostigde onderzoeksfunctie aan hogescholen snel. In de vorm van het al genoemde programma RAAK kwam er geld beschikbaar van het ministerie voor kortlopende innovatieprojecten. Met RAAK Pro groeide RAAK in 2008 uit tot een programma waarin ook vierjarige onderzoeksprojecten mogelijk werden. Ook in de regelgeving werd bekostigd onderzoek aan hogescholen mogelijk gemaakt, maar een voorstel om hogescholen ook een derde cyclus in te voeren, haalde het niet. Met derde cyclus werd onder meer bedoeld dat ook hogescholen promoties konden verlenen, het zogenoemde *professional doctorate*. Het wetsontwerp uit 2005 dat dit mogelijk moest maken, werd door minister Plasterk ingetrokken. Plasterk voelde weinig voor ingrijpende stelselhervormingen in het hoger onderwijs.

De invloed van de HBO-raad op de beleidsvorming in zijn algemeenheid bleef groot, maar de rol van de HBO-raad veranderde na 2000 geleidelijk. De betrokkenheid bij de uitvoering van het beleid van het ministerie verminderde. Hogescholen werden gemiddeld genomen steeds groter en waren minder geneigd externe bemoeienis te tolereren, ook van hun eigen belangenvereniging. Als de uitvoering van beleid inhield dat er ook subsidies werden verstrekt, zoals bij de lectoraten, richtte de HBO-raad een aparte organisatie op.

Het proefschrift eindigt in 2010, wanneer de eerste vierjarige onderzoeksprojecten waren begonnen. Nadien verschenen literatuur en relevant documenten zijn verwerkt, terwijl in

enkele gevallen gegevens van na 2010 zijn gebruikt, zoals bij de bepaling van de omderzoekinzet van hogescholen.[23]

[23] Een voorbeeld is in november 2015 verschenen het essay van de voorzitters van resp. de HBO-raad en de VSNU Thom de Graaf en Karl Dittrich, *Overheid op afstand. Essays over sturing in hoger onderwijs* (Den Haag 2015)

2. Het ontstaan van het hoger onderwijs in Nederland

Oorspronkelijk bestond het hoger onderwijs uitsluitend uit universiteiten. Dat bleef zo tot het midden van de twintigste eeuw. De universiteiten waren een gesloten bolwerk waar de middeleeuwse opzet lang standhield. Pogingen om hierin verandering aan te brengen hadden pas in de loop van de negentiende eeuw enig succes. Nieuwe opleidingen en vakgebieden werden in de universiteit opgenomen, maar veel opleidingen en vakgebieden bleven buiten de universiteit. Uiteindelijk mondde dit uit in een binair stelsel van hoger onderwijs dat tot op heden het kenmerk is van het Nederlandse hoger onderwijs. Dit thematische hoofdstuk geeft een beeld van die ontwikkeling.

Hoger onderwijs valt samen met universiteiten

Het Nederlandse hoger onderwijs bestaat uit universiteiten en hogescholen. In het hoger onderwijs zijn de hogescholen de nieuwkomers. Universiteiten zijn veel ouder. Deze zijn in Europa ontstaan, wanneer precies is volgens Ruëgg niet na te gaan. Vast staat dat de oudste universiteiten, die van Bologna en Parijs, omstreeks het begin van de dertiende eeuw al bestonden.[24] Sinds zijn ontstaan in de Middeleeuwen heeft het hoger onderwijs een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Eén van de belangrijkste daarvan is de groeiende diversificatie. Oorspronkelijk bestond een universiteit uit vier disciplines. Tot het eind van de achttiende eeuw hielden universiteiten aan die indeling in disciplines vast. Er ontstonden weliswaar in de loop van de tijd als gevolg van maatschappelijke behoeften opleidingen in nieuwe disciplines, die naar de huidige maatstaven tot het hoger onderwijs zouden worden gerekend, maar deze werden ondergebracht bij instellingen die geen onderdeel van de universiteiten uitmaakten. Pas na 1800 kwam hier geleidelijk verandering in en begon de diversificatie van de universiteiten.

Centraal in het proces van diversificatie vanaf de Middeleeuwen stond de vraag wat wel en wat niet tot de taak van een universiteit behoorde. Die vraag speelde al vanaf het ontstaan van de universiteiten. In de Middeleeuwen werd een strikte omschrijving gehanteerd van wat een universiteit behelsde. Universiteiten waren instellingen met een universeel karakter, waaronder werd verstaan dat iedereen die gekwalificeerd was, er kon studeren. Het gebruik van Latijn illustreerde dat universele karakter. Disciplines die aan het criterium van universeel karakter voldeden, waren de artes liberales, rechten, medicijnen en theologie, die de vier faculteiten vormden waaruit een universiteit kon bestaan. Een universiteit hoefde niet alle faculteiten te omvatten om als zodanig te worden erkend, maar moest in ieder geval rechten, medicijnen of theologie omvatten. De artes liberales fungeerden als een vooropleiding voor de andere disciplines. Aan deze opvatting van wat een universiteit omvatte, werd eeuwenlang strikt de hand gehouden, wat volgens Verger heeft geleid "to debar whole branches of knowledge, which were not recognized by the traditional classifications, from university teaching."[25] De disciplines die buiten de middeleeuwse universiteiten bleven, stonden bekend als de artes mechanicae, die wij nu de technische, bèta en gammawetenschappen zouden noemen. De uitsluiting van de artes mechanicae hing samen met de middeleeuwse opvatting over het karakter van een discipline en met de manier waarop deze in de Middeleeuwen werden onderwezen. Een discipline kon in de Middeleeuwen alleen in een universiteit worden opgenomen als zij van een hogere orde was of zoals Neave het noemt: "the university has shown a certain reticence to what appeared to be 'profane' as opposed to 'sacred' knowledge and a certain distaste for the 'applied' as

[24] Walter Rüegg, "Themes" in: H. De Ridder-Symoens (red*) A history of the university in Europe." Volume I Universities in the Middle Ages* (Cambridge 1992) 6

[25] J. Verger, "Patterns" in: H. De Ridder-Symoens (red) *A history of the university in Europe." Volume I* 42

opposed to what was once significantly called 'pure'."[26] De opzet van de studie aan de universiteiten voor 1800 was volgens Otterspeer "in hoge mate een theoretisch bouwwerk"[…]"in de zin dat de theorie boven de praktijk gewaardeerd werd."[27].

Uitgangspunt om als discipline tot een universiteit te kunnen behoren, was de amor sciendi. Dit kwam overeen met kennis omwille van de kennis of in moderne termen academische vorming. Van doorslaggevend belang was dat een discipline kon terugvallen op geschriften uit de Oudheid als theoretisch kader. Een discipline als rechten werd als universitair beschouwd omdat men zich kon baseren op het oude Romeinse recht.[28] De praktische toepassing van de kennis stond op het tweede plan. De "relatively smaller interest in the economic utilization of scientific knowledge has been an axiomatic value of the university."[29] Daarnaast speelde een rol dat de artes mechanicae werden onderwezen via gilden of daarmee vergelijkbare instituties, die een lokaal karakter hadden en die voor nieuwkomers slechts in een beperkte mate toegankelijk waren. De graden die middeleeuwse universiteiten verleenden, waren in principe overal in Europa geldig, wat bij de kwalificaties die gilden verleenden niet het geval was. De enige uitzondering onder de artes mechanicae die wel als een universitaire discipline werd beschouwd, was de studie van de medicijnen. Deze werden vanaf het begin tot de universitaire disciplines gerekend, omdat men zich kon baseren op teksten uit de Oudheid en de Islamitische wereld van die tijd.[30]

De afstandelijke houding van universiteiten ten opzichte van praktische toepassing leidde er onder meer toe dat meer praktisch gerichte hogere opleidingen naast de universiteiten werden opgericht zoals de nautische opleidingen in het Portugal van de vijftiende eeuw. De enkele poging meer praktische opleidingen binnen een Nederlandse universiteit van de grond te krijgen, was niet succesvol. Zo strandde in de zeventiende eeuw de poging meer praktische opleidingen aan de Universiteit Leiden te beginnen na vrij korte tijd. Deze Nederduytsche mathematique, die landmeters en vestingbouwers voor Prins Maurits moest opleiden, bleef enige decennia bestaan tot het midden van de zeventiende eeuw. Daarna verdween deze weer. Dit paste in een algemene trend in Nederland aan het eind van de zeventiende eeuw, waarin de universiteiten zich steeds meer terugtrokken op de theologie, de rechten en de medicijnen, die zij niet als een vorm van beroepsonderwijs zagen.[31]

In het begin van de negentiende eeuw hielden de Industriescholen van Koning Willem I het binnen de universiteiten evenmin lang vol. Neave concludeert:

> "But we would be well advised to note and it is significant to even today that in the earliest form, institutional diversity was in effect an alternative to university. Diversity began where the classical definition of academia ceased."[32]

Nederland tot de Tweede Wereldoorlog

Koning Willem I voerde een beleid om de handel en industrie die in de Napoleontische tijd ernstig achteruit waren gegaan, weer op gang te brengen. In dat kader stimuleerde hij ook het vakonderwijs, dat na de opheffing van de gilden zijn oude structuur was kwijtgeraakt.

---

[26] G. Neave, *Diversity, differentiation and the market: the debate we never had but which we ought to have done* In: Higher Education Policy 13 (2000) 9. Zie ook J. Verger: "Patterns" 43
[27] W. Otterspeer. *De wiekslag van hun geest* 15
[28] Walter Rüegg, "Themes" 30
[29] Walter Rüegg, "Themes" 33
[30] Walter Rüegg, "Themes" 30
[31] Peter Baggen *Vorming door wetenschap* (Nijmegen 1998) 170
[32] G. Neave, *Diversity, differentiation and the market* 9

De samenvoeging van de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden in één land bood economisch gezien kansen, omdat het Noorden van oudsher op handel was gericht en het Zuiden al vroeg sterk geïndustrialiseerd was.[33] Door de afscheiding van België in 1830 kwam daar niet veel van terecht. Willem I verzette zich lange tijd tegen formalisering van de afscheiding. De koning kon ook grotendeels zijn eigen gang gaan, want het parlement had weinig invloed en "het financiële beleid onttrok zich goeddeels aan ieders inzicht, laat staan dat dit onder een daadwerkelijke politieke controle stond."[34] Na zijn aftreden trad een periode van economisch neergang in. De werkloosheid steeg en in 1845 en 1846 mislukten oogsten van aardappels en graan.[35] Soms liep dit uit op voedselrellen en in de pers ontstond een polemiek over noodzakelijke economische en politieke hervormingen. De vrees bestond dat de revoluties die in 1848 in Frankrijk en Duitsland plaats hadden, zouden overslaan naar Nederland. Dit leidde ertoe dat koning Willem II het initiatief nam tot een grondwetswijziging die in 1848 zijn beslag kreeg. De grondwet van 1848 bracht een definitieve scheiding van kerk en staat, de volledige ministeriële verantwoordelijkheid, versterking van de vrijheid van drukpers en van vereniging en een principiële wijziging in het kiesrecht.[36]

Na de grondwetsherziening kwamen de liberalen aan de macht. Hun beleid was gericht op reorganisatie van de overheid, bevordering van het onderwijs en stimulering van de economie. Bevordering van de economie hield volgens de liberalen in dat het economisch verkeer zo vrij mogelijk moest worden. De overheidsorganisatie veranderde ingrijpend door de invoering van de nieuwe gemeentewet in 1851.

Vanaf het midden van de negentiende eeuw verbeterde de economie. De industrialisatie nam een grote vlucht, geholpen door een snelle uitbreiding van de infrastructuur, de spoorwegen en de kanalen, zoals de Nieuwe-Waterweg, die de haven van Rotterdam met de Noordzee verbond. Vanaf 1870 gingen de loonkosten omhoog, maar gingen de kapitaalkosten omlaag. De overheidsfinanciën verbeterden mede als gevolg van de sinds 1840 stijgende inkomsten uit Nederlands-Indië, terwijl ook de rente op de staatsschuld daalde. De werkloosheid daalde terwijl het besteedbare inkomen steeg, voornamelijk als gevolge van de dalende voedselprijzen.[37]

Opkomst sociale wetgeving.

De industrialisatie van Nederland had echter ook schaduwzijden, zoals kinderarbeid en slechte arbeidsomstandigheden in de fabrieken. Het liberale adagium dat de staat zich zo min mogelijk met de arbeidsomstandigheden moest bemoeien, kwam onder druk te staan. Vakbonden kwamen op en kinderarbeid werd beperkt met het kinderwetje van Van Houten. Begin twintigste eeuw kwam de eerste sociale verzekeringswet tot stand, de Ongevallenwet. Ook werd de leerplicht ingevoerd, zodat kinderarbeid verdween.

De grondwet van 1848 bracht geen algemeen kiesrecht, want alleen mannen konden stemmen, mits zij een zekere materiële welstand hadden bereikt. Langzaam werd echter het kiesrecht uitgebreid, wat ten koste ging van de liberalen, die aan twee kanten onder druk kwamen te staan. Van de confessionele partijen die in het kader van de strijd om de bekostiging van het bijzonder onderwijs gingen samenwerken en van de opkomende

[33] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 20
[34] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 37
[35] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 51
[36] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 54-55
[37] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 60 en 125

socialistische partijen. Tegen het eind van de negentiende eeuw verloor het liberale adagium van een zo klein mogelijke staatsbemoeienis steeds meer terrein:

> "Veel terreinen des levens die tevoren waren overgelaten aan de markt of het particulier initiatief, zoals opvoeding en onderwijs, alcoholgebruik, gezondheidszorg, verkeer, werk en werkloosheid, hadden allemaal op zijn minst een element van dwang, voorschrift, toestemming of toezicht door instanties van wet en overheid gekregen. De overheid was niet langer slechts de handhaver van de orde en de beschermer van het eigendom, maar was ook scheidsrechter geworden over grote delen van het maatschappelijk en zelfs het persoonlijk leven."[38]

Nederland bleef buiten de Eerste Wereldoorlog en beleefde in de jaren twintig een bloeiperiode. "Nederland werd een van de modernste landen in Europa. De infrastructuur van het land (wegen, kanalen, havens) werd sterk verbeterd en in deze periode vond ook de doorbraak plaats van bedrijven als Philips, Shell, Unilever, Algemene Kunstzijde Unie en Hoogovens naar een belangrijke internationale positie."[39] Hieraan kwam een eind door de crisis van de jaren dertig. De kosten voor de steun aan de landbouw en voor de uitkeringen aan de werklozen stegen. "De rijksuitgaven liepen snel op, van 13% van het nationaal inkomen in 1930 tot 21,6% in 1939, maar de staatsschuld steeg nog harder: van 38,1% naar 69%. Er werd hardnekkig naar bezuiniging gestreefd, maar intussen werd meer geld dan ooit uitgegeven."[40] Lang hield Nederland vast aan de dure gulden die pas in 1936 werd gedevalueerd. Het kabinet voerde een beleid dat ervan uit ging dat Nederland zich moest aanpassen aan het internationaal gedaalde welvaartspeil. Alle grote politieke partijen en ook werkgevers en werknemersorganisaties steunden dit. In welk tempo dat moest en welke omvang het sociaal vangnet moest hebben, was onderwerp van veel discussie.

Onderwijs

De nieuwe grondwet van 1848 bracht een stroomversnelling in het onderwijsbeleid teweeg. Er kwam een nieuw type voortgezet onderwijs (de hogereburgerschool) en er kwamen nieuwe wetten voor het hoger onderwijs (1876) en het lager onderwijs (1878). De wet op het hoger onderwijs bracht een nieuwe organisatie voor de universiteiten. In het lager onderwijs kwam meer geld voor de schoolgebouwen en voor de salariëring van de leerkrachten. Deze verbetering gold alleen voor het openbaar onderwijs, want de liberale minister Kappeyne weigerde het bijzonder lager onderwijs te subsidiëren. Die weigering gold ook het beroepsonderwijs, waar de voorlopers van het hoger beroepsonderwijs toe behoorden. Volgens de liberalen moest het beroepsonderwijs buiten de invloedssfeer van de overheid blijven. Desondanks groeide het beroepsonderwijs gestaag, vooral op initiatief van het bedrijfsleven, dat vanwege de industrialisatie behoefte kreeg aan geschoolde arbeiders.

Door de wet van 1878 stegen de overheidsuitgaven voor het onderwijs naar bijna 2% van het nationaal product in 1884, terwijl die uitgaven rond 1870 tegen nog maar 0,8% bedroegen.[41] Vanwege de weigering het bijzonder lager onderwijs te bekostigen, ontstond er een conflict met de confessionele politici onder leiding van A. Kuyper.

---

[38] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 147
[39] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 171-172
[40] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 186
[41] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 94

Verzuiling

De tweede helft van de negentiende eeuw zag ook de opkomst van een typisch Nederlands verschijnsel, de verzuiling, dat ook in het onderwijs een grote vlucht zou nemen.

> "Voor vrijwel alle aspecten van het leven waren immers verenigingen tot stand gebracht: tussen 1890 en 1910 werden er elke dag minstens vier verenigingen opgericht. De zuilen zouden nooit de gehele archipel aan verenigingen onder hun hoede weten te brengen, maar naar schatting toch zeker de helft daarvan. De kracht van die zuilen was vooral het vermogen om verenigingen van verschillende aard aan elkaar te schakelen, van zangvereniging tot politieke partij, van vakvereniging tot jeugdorganisatie, van woningbouwvereniging tot begrafenisfonds."[42]

De verzuiling werd geïnstitutionaliseerd door de pacificatie van 1917, waarbij het bijzonder lager onderwijs op gelijke voet werd bekostigd als het openbaar lager onderwijs in ruil voor algemeen kiesrecht. Daarmee begon de dominantie rol van de verzuiling in het onderwijs, die ertoe leidde dat elke zuil zijn eigen school kon oprichten en daarvoor bekostiging kreeg. Dit systeem gold ook voor het hoger beroepsonderwijs; alleen het wetenschappelijk onderwijs bleef buiten dit systeem.

In de jaren vijftig van de twintigste eeuw bereikte de verzuiling haar hoogtepunt om daarna geleidelijk af te kalven.[43] In het onderwijs bleef de verzuiling langer dan in andere maatschappelijke sectoren een dominante factor. Maar ook daar was de verzuiling niet bestand tegen de maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de schaalvergroting die vanaf de jaren tachtig op gang kwam in het onderwijs, het eerst in het hoger beroepsonderwijs. De afbrokkeling van de zuilen (de ontzuiling) had onder meer tot gevolg dat de overheid niet meer kon rekenen op de steun van verzuilde maatschappelijke organisaties en naar andere vormen van overleg moest zoeken. Zo ontstonden "ondoordringbare circuits van ambtenaren en belangengroepen."[44] De dominante positie die de HBO-raad zich in de jaren tachtig van de twintigste eeuw in het beleidsdebat verwierf ten opzichte van het ministerie van OCW was daar een voorbeeld van.

Het hoger onderwijs in de negentiende eeuw

De indeling in vier disciplines is eeuwenlang ongewijzigd gebleven. Deze situatie duurde tot in de negentiende eeuw, toen de klassieke definitie van wat een universitaire discipline was, werd verlaten en er ook andere disciplines in de universiteit werden opgenomen. De ommekeer kwam uit Duitsland waar Von Humboldt zijn Bildungsideaal van een universiteit formuleerde waar in vrijheid onderzoek en onderwijs waren verbonden. In 1810 werd dat werkelijkheid in de nieuw opgerichte universiteit van Berlijn. Overigens was de oprichting van deze universiteit ook "een poging de trauma's van de militaire nederlaag tegen de Fransen en de politieke crisis in Pruisen te overwinnen." Halverwege de negentiende eeuw zou de universiteit van Von Humboldt echter als gevolg van de reactie op de politieke ontwikkelingen in de jaren dertig en veertig van de negentiende eeuw veranderen in een "exclusief en conservatief instituut."[45]

De diversificatie binnen de bestaande universiteiten begon met de opkomst van nieuwe disciplines als wis- en natuurkunde en de literair-historische wetenschappen. Het opnemen

---

[42] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 156
[43] Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok. Over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005) 159-160
[44] Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 176
[45] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 55.

van nieuwe opleidingen of disciplines ging niet zonder slag of stoot. Dat gold met name voor de technische disciplines, die als gevolg van de industriële revolutie in de negentiende eeuw, steeds prominenter werden. De hogere opleidingen, die in het midden van de negentiende eeuw buiten de universiteiten waren ontstaan in de landbouw in Wageningen (1876) en de techniek in Delft (1842) werden aanvankelijk tot het middelbaar onderwijs gerekend. Thorbecke vond deze opleidingen geen hoger onderwijs. Het onderwijs aan de opleiding in Delft, de polytechnische school, was volgens hem gericht op "onmiddellijk gebruik voor het leven en de bedrijvige maatschappij. Het hooger onderwijs strekt tot ontwikkeling van zelfstandige studie, van wetenschap om haar zelve."[46] Hun streven naar een opwaardering tot universitaire discipline ondervond veel weerstand. Neave spreekt van "bitter battles" van de technische opleidingen in Europa om als universitaire discipline te worden erkend.[47] Overal in Europa voerden de gevestigde universitaire disciplines aan het eind van de negentiende eeuw een "tenacious opposition" tegen de verlening van universitaire status aan de technische disciplines omdat die niet voldeden aan de idealen van "higher learning."[48] In Duitsland moest de Keizer er aan te pas komen om de *Technische Hochschulen* een universitaire status te verlenen. Zelfs de *Ecole Polytechnique*, de top van de Franse hoger onderwijspiramide, voelde zich ondergewaardeerd. De gevestigde medische wetenschappen in Nederland voelden "zich bedreigd door de binnen de universiteit opkomende wis- en natuurkundige wetenschappen, maar wisten de technische wetenschappen buiten de deur te houden met een beroep op hun 'beschavende' klassieke vooropleiding."[49]

In Nederland veranderde de situatie na 1876 met de Wet op het hooger onderwijs. Sindsdien werd het mogelijk dat er nieuwe universiteiten bij kwamen, die echter aanvankelijk niet werden bekostigd. Sommige van deze universiteiten hadden een confessionele grondslag zoals de Vrije Universiteit, andere waren disciplinair gericht met een minder breed scala aan disciplines dan de bestaande universiteiten. De hogere technische opleidingen in de landbouw en techniek werden aan het begin van de twintigste eeuw opgewaardeerd tot hoger onderwijs maar werden aangeduid als hogeschool.[50] Naast de hogescholen voor techniek in Delft en voor landbouw in Wageningen kwamen er hogescholen met opleidingen voor economie en handel in Rotterdam en Tilburg. De nieuwe vakgebieden die aan de universiteit verschenen, werden volgens Baggen "zoveel mogelijk ingericht als zuivere wetenschappen die geen direct relatie onderhouden met de praktijk."[51] Tegen het midden van de twintigste eeuw valt de opkomst binnen de bestaande universiteiten van de sociale en politieke wetenschappen.

Daarnaast stond tot 1800 onderzoek doen niet centraal in de universiteiten. De wetenschappelijke revolutie die in de zeventiende eeuw plaats had, ging grotendeels aan de universiteiten voorbij met als gunstige uitzondering onder meer de universiteit van Leiden.[52] Maar ook daar nam in de loop van de achttiende eeuw de opkomst van de geleerde genootschappen "veel urgentie tot het doen van oorspronkelijk wetenschappelijk onderzoek" waarschijnlijk weg.[53] Na 1800 vond ook in Nederland het ideaal van Von

[46] A.M.L. van Wieringen, *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs"* (Amsterdam 1975) 8
[47] G. Neave, *Diversity, differentiation and the market* 9
[48] A. Guagnini "Technology" In: *A History of the Universities. Volume III Universities in the nineteenth and early twentieth centuries (1800-1945)* Cambridge 1996) 623
[49] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 62
[50] Destijds werd Delft evenals Wageningen, Rotterdam en Tilburg aangeduid als hogeschool.
[51] Peter Baggen *Vorming door wetenschap* (Nijmegen 1998) 176
[52] Roy Porter, "The scientific revolution and universities." In: H. De Ridder-Symoens (red) *A history of the university in Europe." Volume II Universities in early modern Europe (1500-1800)* (Cambridge 1996) 535.
[53] W. Otterspeer, *De wiekslag van hun geest* 17

Humboldt navolging. In de negentiende eeuw begon de modernisering van de universiteiten in Nederland door de opkomst van wis- en natuurkunde en de literair historische wetenschappen. In 1876 werd in de nieuwe Wet op het Hooger onderwijs het ideaal van Von Humboldt ook in de wet neergelegd. Zelfstandig onderzoek werd de norm aan de universiteit. De realisering van de norm zou overigens nog geruime tijd in beslag nemen, want het zou tot 1960 duren voordat de Nederlandse universiteiten "over de hele linie onderzoeksuniversiteiten zouden worden met onderzoek als primaire en bepalende doelstelling."[54] De Wet op het wetenschappelijk onderwijs legde toen onderzoek als officiële taak van de universiteiten vast. Het onderzoek dat werd gedaan, was een zaak van de individuele hoogleraren die "op het niveau van hun leerstoel geheel autonoom in hun wetenschapsbeoefening" waren.[55]

In Nederland is in de diversificatie van de universiteiten een fasering te onderscheiden, die ontleend is aan de drie grote hervormingen die Rupp sinds de negentiende eeuw in het Nederlandse hoger onderwijs onderscheidt. In de negentiende eeuw werden die hervormingen teweeggebracht door opkomende wetenschapsgebieden als de natuurwetenschappen en literair historische wetenschappen. Later, eigenlijk pas na de Tweede Wereldoorlog, werd het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef gestimuleerd door opname van de sociale en politieke wetenschappen in de universiteiten. Deze twee hervormingen vonden plaats binnen de bestaande universiteiten en door het verlenen van universitaire status aan bestaande opleidingen zoals de technische opleidingen (Delft en Wageningen) De derde hervorming, waardoor het Nederlandse hoger onderwijs massaonderwijs is geworden, vond plaats buiten de universiteiten door de opkomst van het hoger beroepsonderwijs. Daarmee ontstond een binair stelsel van hoger onderwijs dat nog steeds het kenmerk is van het Nederlandse hoger onderwijs en overigens ook van het hoger onderwijs in veel andere Europese landen.

In de negentiende eeuw ontstonden naast de universiteiten en de hogere opleidingen in Delft en Wageningen praktisch gerichte opleidingen, die geen ambitie hadden als hoger onderwijs te worden erkend. Een enkele opleiding was al ontstaan in de zeventiende eeuw, met name in het kunstonderwijs, maar pas vanaf het midden van de negentiende eeuw ontstonden er meer opleidingen.[56] De regelgeving van dit onderwijs was in de Nijverheidswet van 1919 beperkt van omvang. Bekostiging door de overheid werd niet nodig geacht, want het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties konden daar beter zorg voor dragen. In de Nijverheidswet was de invloed van het bedrijfsleven groot, want om een nieuwe opleiding of school te kunnen beginnen, was een noodzakelijkheidsverklaring van het bedrijfsleven vereist.[57] Deze opleidingen stonden bekend als kweekschool, beeldende kunstacademie, conservatorium, zeevaartschool en middelbare technische school. Zij kunnen als de voorlopers van de huidige hogescholen worden beschouwd. Deze opleidingen bleven tot 1985 wettelijk tot het middelbaar

[54] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 345. Dat gold niet alleen voor Nederland. Zo stelt Edqvist dat in Zweden "until the late nineteenth century, research was not a university concern" O. Edqvist. Minerva 41 (2003) 210. Zie ook Rupert Hall over de universiteiten tot 1800: "universities were expected to teach boys, not be research institutes" Geciteerd door R. Porter "The scientific revolution and universities." In: W. Rüegg (ed) *A History of the university in Europe Volume II* 533.

[55] S.P. van 't Rie, *Slimmer in 2030: Geschiedenis en toekomst van het hoger onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2013) 31

[56] Zie dr. L. Nieuwenhuis e.a. *De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs* (Den Haag 2012) 7

[57] Ch. M. Zeegers, *Hoger Beroepsonderwijs. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van nationale overheidsorganen op het terrein van het hoger beroepsonderwijs* (Zoetermeer/Den Haag 1999) 10

onderwijs behoren, maar werden vanaf 1970 in het beleidsdebat tot het hoger onderwijs gerekend.

De gevestigde gemeenschap van disciplines in het hoger onderwijs kon zich slechts na veel strijd en met klaarblijkelijke tegenzin openstellen voor nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij. Dat is goed te zien aan de opleidingen voor de *minor professions*, zoals verpleegkunde, journalistiek, lerarenopleiding e.d. die naast de opleidingen voor de *major professions* (arts, jurist en dominee) stonden die traditioneel aan de universiteiten werden gegeven. Deze *minor professions* komen min of meer overeen met de opleidingen die in Nederland tot het hoger beroepsonderwijs worden gerekend. In de Verenigde Staten zijn de *minor professions* al vroeg in de universiteiten opgenomen.[58] In Nederland over het algemeen niet, want de meeste van de opleidingen voor de *minor professions* vallen nog steeds onder het hoger beroepsonderwijs. Pas de laatste jaren is daar geleidelijk verandering in gekomen met de komst van (master) opleidingen aan de universiteiten als communicatie, journalistiek en verpleegwetenschappen, die voorheen tot het exclusieve domein van het hoger beroepsonderwijs behoorden. Dat is geen typisch Nederlandse ontwikkeling, want ook in andere landen "universities began to develop a strong professional focus in many of their programmes."[59]

Dat neemt niet weg dat er al voor de tweede wereldoorlog pleidooien waren om naar het voorbeeld van de Verenigde Staten de opleidingen voor de *minor professions* in de universiteiten op te nemen. In 1931 vond H.R. Kruyt, hoogleraar chemie aan de Universiteit Utrecht, dat de Nederlandse universiteiten zich open moesten stellen voor de *minor professions*. Kruyt vond dat de maatschappij steeds meer behoefte zou krijgen aan een geschoold middenkader dat breder zou moeten worden opgeleid dan aan de toenmalige scholen voor middelbaar beroepsonderwijs – de voorlopers van de huidige hogescholen – mogelijk was. Volgens Kruyt hadden de universiteiten hier een taak. Optimistisch was hij niet waarbij hij als voorbeeld de onderwijzersopleiding nam, die te ver af stond van wat de universiteit te bieden had: "Niemand kwam ook maar op het idee dat de universiteit hier goede diensten zou kunnen bewijzen, de kweekschool behoorde op zijn best tot de categorie der middelbare technische scholen."[60] Hij vond dat "de maatschappij behoefte zou hebben aan 'korte wetenschappelijke opleidingen' tot allerlei middenkaderfuncties, en de diversiteit aan opleidingen aan de Amerikaanse universiteiten zou daarvoor model staan."

Pas na de Tweede Wereldoorlog is dit voorstel aan de orde gekomen in de staatscommissie tot reorganisatie van het hoger onderwijs. Een enquête in 1946 onder een groot aantal maatschappelijke instellingen had als uitkomst dat er "een grote behoefte bestond aan 'beperkte en korte, doch wel wetenschappelijke opleidingen"[61] De commissie pleitte naar Amerikaans voorbeeld voor een *bachelors degree* (baccalaureaat) als afsluiting van een driejarige opleiding. Deze baccalaureaatsopleidingen werden bij wijze van experiment daadwerkelijk ingevoerd in de economie, de natuur- en scheikunde en de ingenieurswetenschappen. Zij waren geen succes, ondanks de enorme moeite die ervoor is gedaan. De opleidingen werden "als tweederangs beschouwd en trokken geen studenten."[62] Later gaf ook het ministerie toe dat de baccalaureaatsopleidingen waren mislukt.[63]

---

[58] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 118
[59] E. Hazelkorn, *University Research management. Development research in new institution*s (Parijs 2005) 31
[60] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 119
[61] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 163
[62] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 319
[63] Tweede Kamer, zitting 1971-1972, *Nota Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl* (11 697, 2) 7

Van uit een andere hoek leefden er eveneens bezwaren tegen de baccalaureaatsopleidingen. Ofschoon deze opleidingen niet waren bedoeld om de bestaande middelbare opleidingen (zoals middelbare technische scholen) te verdringen, was dit volgens de Vereniging van Middelbare Technische Scholen (VMTS) wel te verwachten. De VMTS maakte daarom in 1954 bezwaar tegen de instelling van een baccalaureaat in de schei- en natuurkunde aan de Universiteit van Amsterdam omdat dit zou leiden tot "het onttrekken van studenten aan de Middelbare Technische Scholen."[64] De VMTS wilde liever de Middelbare Technische School (MTS) tot Hogere Technische School (HTS) opwaarderen, de afgestudeerden toegang tot de Technische Hogeschool geven en de titel ing invoeren. Dat is kort daarna ook gebeurd.

In de jaren vijftig van de twintigste eeuw kwam ook een herziening van de oude wet op het hoger onderwijs uit 1876 op de agenda. Een deel van het vroegere hoger onderwijs – de gymnasia – werden ondergebracht in het voortgezet onderwijs. Voor het andere deel van het hoger onderwijs – de universiteiten – was dat "uitgesloten" want dat "zou neerkomen op de behandeling van de universiteiten als een vorm van beroepsonderwijs."[65] Voor de universiteiten kwam een nieuwe wet, de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs.

Nederland na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog vond er in Nederland een ingrijpende modernisering plaats, die het aanzien van Nederland drastisch veranderde. Daarin speelde de verzuiling een belangrijke rol. Nederland ontwikkelde zich "tot een modern en industrieel land binnen een verzuild systeem."[66] De verzuiling bestond uit een netwerk van maatschappelijke organisaties (of 'zuilen') zoals vakbonden, werkgeversorganisaties, omroepen, onderwijsbesturen e.a., die op levensbeschouwelijke grondslag waren gegroepeerd. De politiek was hiermee nauw verweven, zodat de wederopbouw als een gezamenlijk onderneming van politiek en zuilen kan worden gezien. Ideologische verschillen van mening waren van ondergeschikt belang. "Ideologie was gereserveerd voor het bijeenhouden van de eigen kudde, en daarmee op nationaal niveau voor het handhaven van de stabiliteit."[67] Van overheidswege werd de industrialisering gestimuleerd, die gepaard ging met een geleide loonpolitiek, waardoor de lonen langer laag bleven in vergelijking met andere Europese landen. Ook de werkloosheid was laag, minder dan 1% van de beroepsbevolking.[68] De loonpolitiek had de steun van de vakbonden en werd pas in de loop van de jaren zestig losgelaten met sterke loonstijgingen als gevolg. De veertigurige werkweek met de vrije zaterdag kwam in 1961. In 1963 stegen de lonen met 9%, in 1964 met 15% en in 1965 met 10,7%.[69] Tot 1970 was er sprake van een groei van het reële inkomen, dat in de periode 1950-1960 met gemiddeld 3,7 procent per jaar steeg en in de periode 1960-1970 met gemiddeld 3,5 procent per jaar. Daarna nam de groei nam voor het eerst af. De productiegroei was in diezelfde periode 1953-1973 uitzonderlijk hoog: 4,8 procent voor de periode 1953-1963 en 6 procent voor de periode 1963-1973. Daarna stagneerde de groei: 1,2 procent tussen 1973-1983.[70]

[64] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 322
[65] Peter Baggen *Vorming door wetenschap* (Nijmegen 1998) 162
[66] C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950. Welvaart in zwart wit* (Den Haag 2000) 52
[67] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 281
[68] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 262
[69] C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 274
[70] C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 272

Niet alleen de industrie, maar ook de dienstensector groeide na de Tweede Wereldoorlog. Vanaf het midden van de jaren zestig had de groei van de werkgelegenheid steeds meer plaats in de dienstensector. De werkgelegenheid in de textielindustrie, de kleding en schoeiselindustrie, de mijnbouw en de scheepsbouw kalfde af.[71] Daarnaast groeiden de overheidsuitgaven sterk, van circa 29% van het bruto binnenlands product in 1950, via 35% in 1960 en bijna 45% in 1970, naar 53% in 1975.[72]

Nederland had ook een hoog geboortecijfer en relatief grote gezinnen. Door een combinatie van één van de hoogste geboortecijfers en één van de laagste sterftecijfers ter wereld groeide de bevolking in Nederland sterker dan in de andere West Europese landen en die groei ging langer door. Immigratie speelde een ondergeschikte rol in de groei. Die groeiende bevolking moest worden gehuisvest, gevoed en aan het werk gezet. Er verrezen op grote schaal nieuwe wijken of complete nieuwe steden (Almere) en industriële complexen. In de woningbouw domineerde veel langer dan in het buitenland de sociale woningbouw. Samen met de ruilverkaveling in de landbouw en de bouw van nieuwe wegen hebben die het aanzien van Nederland veranderd. Aan het eind van de jaren zestig begon het geboortecijfer te dalen. Omstreeks 1980 lag het geboortecijfer weer net onder die van de meeste andere West-Europese landen.[73]

Bij de modernisering speelde het Marshallplan een belangrijke rol. Dat plan betekende het einde van de Nederlandse neutraliteitspolitiek van voor de Tweede Wereldoorlog. Voor de Amerikanen was het Marshallplan niet alleen een wapen in de Koude Oorlog, maar het beoogde ook "de harmonisatie en integratie van Europa in de context van een expanderende wereldhandel en de promotie van wereldwijde liberalisering van handels- en betalingsverkeer."[74] Nederland was van de landen in West-Europa één van de hoogste ontvangers van de Marshallhulp per hoofd van de bevolking. Voor Nederland was Amerika in menig opzicht een voorbeeld, vooral waar het de beschikbaarheid van consumptiegoederen als auto's, ijskasten, televisies e.d. betreft. De modernisering was weliswaar op Amerikaanse leest geschoeid, maar verliep op Nederlandse wijze en in een Nederlands tempo. Nederland was zeker geen klakkeloos navolger van Amerika. Zo heeft Nederland het Amerikaanse hoger onderwijssysteem niet overgenomen, maar vastgehouden aan een binair stelsel van hoger onderwijs.

Opbouw verzorgingsstaat

De industrialisatie ging gepaard met de opbouw van de verzorgingsstaat. Die opbouw is niet gegaan via een *Grand Design*, maar via de weg der geleidelijkheid. Het ging niet om een plan, maar om ordening. Vrije ontplooiing en bestaanszekerheid stonden centraal. In Nederland was de groei van de verzorgingsstaat het sterkst in vergelijking met enkele West Europese landen: in 1975 werd 35,4% van het Bruto Binnenlands Product besteed aan sociale uitgaven tegenover 12,2% in 1950.[75] In een land als West-Duitsland was die stijging veel geringer, terwijl men daar ten opzichte van Nederland met een hoger niveau van uitgaven begon en lager eindigde: van 19,2% in 1950 naar 32,7% in 1975. Duitsland begon namelijk eerder dan Nederland met de invoering van sociale voorzieningen. Na een trage start was Nederland sinds 1960 in West-Europa voorop gaan lopen met de invoering van

[71] Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 158
[72] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 235
[73] C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 208
[74] C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 68. De uitgaven per hoofd van de bevolking zijn hier ook opgenomen.
[75] C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 305-306

de verzorgingsstaat. Dit ging gepaard met een toename van het aantal afgestudeerden in de sociale wetenschappen in het hoger onderwijs.[76]

Door de medewerking vanuit de verzuilde maatschappij was er tot in de jaren zestig voldoende draagvlak voor het economisch en sociaal beleid van de regering en voor de opbouw van de verzorgingsstaat. Maatschappelijk protest kwam pas aan het eind van de jaren zestig op gang. Zo verliep de uitbreiding en feitelijke verplaatsing van de haven van Rotterdam naar het westen en de vestiging van een grootschalige chemische industrie in het gebied vanaf het eind van de jaren vijftig zonder veel maatschappelijk protest. De verzuilde organisaties op het gebied van onderwijs, maatschappelijk leven, sport en recreatie droegen bij aan "de neutralisering van het schokeffect van de industrialisatie en aan de vrijwel geruisloze aanpassing van de bevolking aan de veranderende leefomstandigheden in het gezin en op het werk."[77] De verzuiling bleek echter niet geschikt als instrument om de immigratie op te vangen die vanaf het midden van de jaren zestig op gang kwam, eerst uit Spanje en Portugal, later voornamelijk uit Marokko, Turkije, Suriname en de Antillen. Aanvankelijk werd op die instroom gereageerd met een beleid van integratie op basis van multiculturaliteit, dat ontleend was aan de verzuiling, die zo succesvol had bijgedragen aan het succes van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Dat bleek geen succes:

> "Aarzelend werd de historische ervaring van de verzuiling aangeroepen: toen was het zelfgekozen isolement de vorm geweest om deel uit te maken van de natie. Maar al snel bleek dit model hier niet op te gaan; daartoe was het organisatiepatroon onder de allochtonen te zwak en te verbrokkeld. Ze integreerden niet zozeer, maar ontwikkelden parallelle levens."[78]

Sinds 2000 verloor het multiculturele beleid snel aan draagvlak met de moord op Pim Fortuyn als keerpunt.

Het buitenland: NAVO en EU

Naast het Marshallplan waren er meer ontwikkelingen die het einde inluidden van de Nederlandse neutraliteitspolitiek. Nederland sloot zich op defensiegebied aan bij de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en op economisch gebied bij de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) de voorloper van de Europese Gemeenschap, nu de Europese Unie. Geleidelijk kreeg de Europese economische en financiële samenwerking meer gewicht. In 1970 verwierf de Europese Gemeenschap eigen financiële middelen. In 1979 kwam het Europees Monetair Stelsel tot stand, waardoor in feite de Nederlandse gulden sterk verbonden werd met de Duitse mark.[79] Onder de paarse kabinetten in de jaren negentig nam Europa aan betekenis toe. Het kabinet wilde na het Verdrag van Maastricht aan de Europese Monetaire Unie deelnemen en moest dus aan de normen voldoen die daarvoor werden gesteld op het gebied van het begrotingstekort en de staatsschuld. Minister-president Kok was een groot voorstander van Europese samenwerking. Hij onderhield ook nauwe banden met andere regeringsleiders zoals Blair en Kohl.[80] De Europese samenwerking had lang een economische inslag. Onderwijs en dan vooral beroepsonderwijs, werd vanuit die invalshoek benaderd als leverancier van nieuwe toetreders (afgestudeerden) voor de arbeidsmarkt. Hoger onderwijs kwam pas aan het eind

[76] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 281
[77] C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 41
[78] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 299
[79] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 270
[80] Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 138

van de jaren tachtig in beeld door de opkomst van uitwisselingsprogramma's voor studenten. Rond de millenniumwisseling trad met de Bolognaverklaring een intensivering van de Europese samenwerking op die een ingrijpende herstructurering van het hoger onderwijs in Nederland en andere landen van de EU tot gevolg had: de bachelor-master-structuur.

Jaren van crisis

In 1973 begon de crisis van de verzorgingsstaat. Hier speelden externe factoren een rol zoals de wereldwijde recessie, de oliecrisis en de verplaatsing van belangrijke industrietakken naar het buitenland en interne factoren zoals de groeiende werkloosheid en de verder oplopende kosten van de verzorgingsstaat.[81] De uitgaven voor met name de Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO) liepen snel op. Nederland verkeerde eind jaren zeventig na twee oliecrises op het randje van faillissement volgens de voormalige directeur van het Centraal Planbureau De Ridder in een vraaggesprek in NRC van 20 november 2010. In de jaren zeventig probeerde de regering de crisis te bestrijden met meer overheidsuitgaven, maar die stijging had niet het verwachte effect. De economische groei en de werkgelegenheid daalden, terwijl de werkloosheid, de uitgaven voor de sociale zekerheid, het financieringstekort en de inflatie stegen. Veel bedrijven in sectoren als de scheepsbouw en de textiel, die alleen nog met allerlei subsidieregelingen in leven waren gehouden, gingen alsnog ten onder. De werkgelegenheid nam af, vooral in de industrie, al daalde de werkloosheid niet navenant. Werknemers werden vaak niet werkloos, maar kwamen in de WAO terecht. Op die manier kregen zij een gunstiger uitkering.[82] In 1982 was de werkloosheid 12% en was het financieringtekort opgelopen tot 10% van het nationaal inkomen.[83] De collectieve uitgaven waren sterk gestegen.[84]

De stijging van de inkomsten uit het aardgas kon de problemen nog enkele jaren maskeren, maar in 1982 drong het besef door dat er ingegrepen moest worden. Eind 1982 sloten de werkgevers, de werknemers en het kabinet het Akkoord van Wassenaar. De werknemers waren bereid af te zien van de zogeheten automatische prijscompensatie, waarbij stijgende prijzen automatisch in hun loon werd doorberekend. De werkgevers waren bereid te praten over herverdeling van arbeid, dat wil zeggen dat zij zich niet langer zouden verzetten tegen arbeidsduurverkorting en deeltijdarbeid. Er vonden ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkt plaats. Het aantal banen nam geleidelijk toe, maar dat waren vooral deeltijdbanen, want het aantal gewerkte uren groeide nauwelijks.[85] In deze tijd kwam ook het vervroegd pensioen op als alternatief voor ontslag. Ook in het hoger beroepsonderwijs werd daar gebruik van gemaakt evenals van andere specifieke regelingen om oudere docenten te laten uittreden. Deze werden vervangen door jongere en dus goedkopere docenten, die vaak ook minder hoog waren opgeleid.

De crisis die na 1973 ontstond, leidde niet alleen tot bezuinigingen als middel om de overheidsuitgaven te beperken. Het kabinet onder leiding van Lubbers koos ook naar Angelsaksisch voorbeeld voor het terugdringen van de overheid. Dit kreeg de vorm van decentralisatie, heroverweging van overheidsuitgaven, verzelfstandiging en deregulering. De overheid zou als een marktpartij moeten optreden die collectieve goederen leverde en

[81] C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 304-305
[82] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 271
[83] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 268
[84] Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 179
[85] Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 271

dat zo efficiënt en goedkoop mogelijk diende te doen.[86] De omvang van het aantal rijksambtenaren liep dan ook terug. Onder het eerste paarse kabinet werd het bezuinigingsbeleid voortgezet.

De effecten van het Akkoord van Wassenaar werden pas na enkele jaren zichtbaar. Het herstel werd ook bevorderd door de opleving van de internationale conjunctuur. In het midden van de jaren negentig begon de werkloosheid terug te lopen. Evenals in de rest van Europa groeide in Nederland de economie, was de inflatie laag en nam de werkloosheid af. Rond de millenniumwisseling was de stemming optimistisch.

> "Nederland was kortom op orde: er was geld beschikbaar voor een aanzienlijke verbetering van de 'sociale en fysieke infrastructuur' en de reductie van de staatsschuld zou het mogelijk maken om de komende vergrijzing op te vangen."[87]

Ook in het hoger onderwijs kwam een eind aan de voortdurende bezuinigingen. De omslag kwam al kort daarna. De groei van het bruto binnenlands product nam af van 4% in 1999 tot 0,2% in 2002.[88] De werkloosheid begon weer op te lopen evenals het financieringstekort. De bezuinigingen keerden terug, al bleef de toegezegde verhoging van het budget voor lectoraten intact.

Onderwijs na de Tweede Wereldoorlog

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog zijn twee onderwerpen dominant in het Nederlandse onderwijsbeleid: de herinrichting van het schoolsysteem, vooral het voortgezet onderwijs en het streven naar gelijke kansen in het onderwijs en daarmee ook in de maatschappij. Kinderen uit lager sociale milieus moesten ook toegang krijgen tot hogere vormen van voortgezet onderwijs om langs die weg de universiteit te kunnen bereiken. Destijds werd het hoger beroepsonderwijs nog als voortgezet onderwijs gezien en niet als vorm van hoger onderwijs zoals het wetenschappelijk onderwijs. Geleidelijk werd de leerplicht verlengd. Onderwijs werd het belangrijkste mechanisme om vooruit te komen in de maatschappij. De hervorming van het onderwijs na 1945 kan worden gezien als een "noodzakelijk geworden aanpassing van een traditioneel standenonderwijs aan de eisen van de dynamiek van de modern industriële samenleving."[89] In een dergelijke hoogontwikkelde moderne samenleving was behoefte aan goed geschoolde werknemers. Nederland volgt het algemene patroon in West-Europa van grote deelname aan het onderwijs na de Tweede Wereldoorlog. De deelname aan het voortgezet onderwijs verdrievoudigde.[90] Ook de deelname aan het hoger onderwijs groeide sterk.

In het onderwijs handhaafde de verzuiling zich langer dan in andere maatschappelijke sectoren, waar de zuilen sinds het midden van de jaren zestig gestaag aan invloed inboetten.[91] Oprichting en bestuur van scholen vond plaats in de context van denominaties, zoals de zuilen in het onderwijs genoemd plachten te worden. Dat gold in sterke mate voor het basis- en voortgezet onderwijs. In het hoger beroepsonderwijs was dat minder het geval. In het wetenschappelijk onderwijs speelden denominaties na de Tweede Wereldoorlog bij de oprichting van nieuwe universiteiten geen rol meer. Toen de schaalvergroting in het

---

86 Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 205-206
87 Piet de Rooy en Henk te Velde: *Met Kok* 150
88 Piet de Rooy en Henk te Velde: *Met Kok* 151
89 C.J.M. Schuyt en E. Taverne: *1950* 311
90 C.J.M. Schuyt en E. Taverne: *1950* 315
91 Piet de Rooy: *Republiek van rivaliteiten* 279

hoger beroepsonderwijs na 1986 eenmaal op gang kwam, verdween ook daar het belang van denominatie naar de achtergrond.

De bezuinigingen op overheidsuitgaven in de sociale sector en het onderwijs kregen in het hoger beroepsonderwijs de vorm van een bevriezing van het landelijke budget. Omdat het aantal studenten bleef stijgen, leidde dit tot een daling van de bekostiging per student. Extensivering van het onderwijs was het gevolg. Het kabinetsbeleid van een overheid als marktpartij, betekende dat OCW op afstand kwam te staan. Het stootte veel taken af naar de instellingen. Tegelijkertijd gaf het ministerie meer bestedingsvrijheid aan de instellingen. Een voorbeeld van dit nieuwe beleid was de nota 'Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit' (HOAK) van minister Deetman, waarin een andere manier van sturing van het hoger onderwijs centraal stond. De sturing door de overheid moest globaler en de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen vergroot. Daar paste een nieuw systeem van kwaliteitsbewaking bij en een betere onderlinge afstemming van de beleidsinstrumenten van het ministerie. Om al die taken goed te vervullen moesten de instellingen een eigen administratief apparaat opbouwen en groter worden. Deze schaalvergroting vond het eerst plaats in het hoger beroepsonderwijs, waar het aantal onderwijsinstellingen drastisch afnam. Na het hoger beroepsonderwijs volgde de rest van het onderwijs. De effecten van het nieuwe overheidsbeleid waren in het wetenschappelijk onderwijs veel kleiner, omdat de universiteiten al meer autonomie hadden dan het overige onderwijs.

Ontstaan van het binaire stelsel van hoger onderwijs

Na het mislukken van de baccalaureaatsopleidingen zouden er in Nederland geen pogingen meer ondernomen worden om opleidingen voor hoger beroepsonderwijs (*minor professions)* in de universiteit op te nemen. In de nieuwe Wet op het voortgezet onderwijs uit 1963, die het hele onderwijs tussen basisonderwijs en universiteit regelde, bleef het hoger beroepsonderwijs onderdeel van het voortgezet onderwijs. De opleidingen die als voorloper van het hoger beroepsonderwijs konden gelden, hadden destijds ook niet de ambitie om als universitaire discipline te worden erkend. Zij zagen zich meer als vooropleiding van de (technische) universiteiten en niet als aparte sector van hoger onderwijs naast de universiteiten, zoals de reactie van de VMTS op het plan voor een baccalaureaat scheikunde in het wetenschappelijk onderwijs laat zien.

In de loop van de jaren zestig groeide de behoefte aan meer hoger opgeleiden. Tegelijkertijd werd in Nederland, net als in veel andere Westerse landen, duidelijk dat die behoefte niet meer kon worden gedekt door de groei van het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs onbeperkt door te laten gaan. Sinds 1950 groeiden de aantallen studenten het wetenschappelijk onderwijs gestaag, maar vooral in de periode van 1960 tot 1970 was de groei in het wetenschappelijk onderwijs groot. In die periode steeg het aantal studenten van 40.000 naar meer dan 100.000. De kosten stegen navenant, van f 201 miljoen in 1958 naar f 1811 miljoen in 1970.[92] Dat ook in het hoger beroepsonderwijs het aantal studenten sterk groeide, speelde geen rol in de overwegingen van het ministerie, omdat het hoger beroepsonderwijs voor 1970 niet als hoger onderwijs werd gezien, terwijl het werd bekostigd volgens de normen van het voortgezet onderwijs. De groei van het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs was minder dan in het wetenschappelijk onderwijs. Over de gehele periode vanaf 1950 is het beeld aldus.[93]

[92] S.P. van 't Riet, *Slimmer in 2030* 35

[93] CBS statline. De getallen geven duizendtallen weer en zijn afgerond.

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
HBO	31,7	66,8	132,3	216,9	242,7	312,7	416,9
WO	29,7	40,7	103,5	151,5	182,0	166,3	241,7
Totaal	61,4	107,5	235,8	368,4	424,7	479,0	658,6
HBO	51,6%	62,1%	56,1%	58,9%	57,1%	65,3%	63,3%

Vanaf 1950 studeerden er meer studenten in het hoger beroepsonderwijs dan in het wetenschappelijke onderwijs. Na 1970 bleef het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs elk decennium groeien, zij het minder sterk dan in het decennium 1960-1970 toen zich een verdubbeling van het aantal studenten voordeed.

Vanwege de sterke groei van het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs tussen 1960 en 1970, was het ministerie in het begin van de jaren zeventig bang dat het hoger beroepsonderwijs zou lijden onder de zuigkracht van de universiteiten. In de praktijk viel de zuigkracht mee, want tussen 1970 en 1990 bleef het percentage hbo-studenten in het hoger onderwijs ongeveer op het zelfde niveau van rond de 57% om daarna te stijgen naar ongeveer 63% in 2010. Onder meer vanwege de ontbrekende bekostiging van onderzoek waren de kosten van het hoger beroepsonderwijs veel lager dan die van het wetenschappelijk onderwijs.

Omdat er geen rem was op het aantal jaren dat een student aan een universiteit ingeschreven kon staan, waren de kosten moeilijk te beheersen. Daar kwam bij dat het collegegeld al jaren op hetzelfde niveau van f. 200 was gebleven.[94] Er was dan ook volgens het ministerie van onderwijs sprake van een "welhaast exploderende kostenontwikkeling."[95] De kostenstijging in het wetenschappelijk onderwijs was voor het ministerie aanleiding om prof. ir. K. Posthumus als regeringscommissaris aan te stellen. In 1968 kwam hij met voorstellen voor een ingrijpende herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs, waaronder een beperking van de studieduur. Verkorting van de studieduur was al eerder in beeld gekomen, want in 1963 stuurde minister Cals een nota naar de Academische raad met het voorstel om de studieduur te verkorten tot vijf jaar.[96]

Inmiddels was het ministerie tot de conclusie gekomen dat er meer moest gebeuren om de kostenstijging te beteugelen. Een ingreep in de structuur van het hoger onderwijs was onvermijdelijk. Die hield niet in dat de bestaande opleidingen voor de *minor professions* universitaire status zouden krijgen. In plaats daarvan moesten deze opleidingen worden opgenomen in een nieuw stelsel van hoger onderwijs, dat zou bestaan uit twee sectoren: de universiteiten en een sector die werd gevormd door de scholen voor hoger beroepsonderwijs. Het ministerie koos er dus niet voor om de groeiende studentenstroom op te vangen door de invoering naar Amerikaans model waar een systeem van bachelor en masteropleidingen bestond. Dat systeem gold in Amerika voor het hele hoger onderwijs, dat gelaagd was opgebouwd met *community colleges, state universities* en *research universities*. De invoering van het baccalaureaat was slechts een gedeeltelijke toepassing van het Amerikaanse model. Het baccalaureaat werd alleen aan de universiteiten ingevoerd en betekende dan ook een vrij beperkte ingreep in het wetenschappelijk onderwijs. Invoering

[94] In het hoger beroepsonderwijs golden in de jaren zeventig de regels van het voortgezet onderwijs en betaalden de studenten schoolgeld.
[95] Tweede Kamer, zitting 1971-1972, *Nota inzake verbetering van de planning van het postsecundaire onderwijs in Nederland* (11583) 2
[96] C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 325

van een gelaagd hoger onderwijs dat zowel het wetenschappelijk als het hoger beroepsonderwijs zou omvatten, werd niet overwogen, want dat was een te drastische stelsel herziening, die ook niet aansloot bij de structuur van het Nederlandse voortgezet onderwijs met zijn tweedeling in algemeen voortgezet onderwijs en beroepsgericht onderwijs.[97] Rupp citeert een *review* van de OECD uit 1970 die met verbazing vaststelde dat Nederland helemaal niet had nagedacht over de verhouding tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs.

In 1970, kort na de voorstellen van Posthumus, zette de minister het nieuwe beleid ten aanzien van het hoger onderwijs als volgt uiteen:

> "[dat] de conceptie van een veelvormig tertiair onderwijs duidelijk gestalte zal moeten krijgen. Hij meent dat de ontwikkeling van de beide afzonderlijke sectoren niet langer dan strikt noodzakelijk is geïsoleerd mag plaatsvinden en dat ook structureel verbindingen zullen moeten worden gelegd. Zowel uit een oogpunt van de maatschappelijke behoefte aan hooggekwalificeerde opleidingen als uit dat van de individuele vraag naar onderwijs tot op het hoogste niveau, moet deze visie als een eis van de tijd worden gezien."[98]

In datzelfde jaar werd de Commissie De Moor ingesteld die aanvankelijk voornamelijk moest adviseren over de ontwikkeling van het wetenschappelijk onderwijs. De commissie moest vooral over de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs advies uitbrengen, maar zij was voorstander van een veel bredere taakopdracht. Zij wilde het hoger beroepsonderwijs op gelijke voet bij haar werk betrekken, maar het ministerie voelde daar weinig voor.[99] Ondanks de bezwaren van de commissie mocht het hoger beroepsonderwijs alleen aan de orde komen als dat voor de voorstellen over het wetenschappelijk onderwijs noodzakelijk was.[100] De commissie bestond aanvankelijk uitsluitend uit personen afkomstig uit het wetenschappelijk onderwijs. In 1973 verbreedde het ministerie het mandaat van de commissie en werden ook personen afkomstig uit het hoger beroepsonderwijs in de commissie opgenomen.

Het beleid van het ministerie was erop gericht het hoger beroepsonderwijs als een gelijkwaardige tak van het hoger onderwijs te beschouwen. Tegelijkertijd was het de bedoeling een duidelijk onderscheid te handhaven tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Er moest "worden gewaakt tegen verlies of verzwakking van eigen aard en eigen functie ten behoeve van een grotendeels fictieve verhoging van maatschappelijke status."[101] Die eigen aard en functie kwam tot uitdrukking in de taakomschrijving. Het wetenschappelijk onderwijs aan de universiteit had als centrale taak de academische vorming van studenten. Het hoger beroepsonderwijs had als centrale taak de voorbereiding op de praktische beroepsuitoefening.

In het debat werd dan ook de nadruk gelegd op het behoud van het beroepsgerichte en praktische karakter van het hoger beroepsonderwijs. Door de beroepsgerichte en praktische opleidingen in een aparte sector van hoger onderwijs te concentreren, konden de universiteiten zich richten op de academische vorming. Een lange traditie om de artes

---

[97] J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 324

[98] Tweede Kamer, zitting 1970-1971, *Nota naar aanleiding van de ontwikkelingsplannen van de universiteiten en hogescholen voor het tijdvak 1969-1972* (11058) 12.

[99] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs* (Den Haag 1981) 17.

[100] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs* 16

[101] Tweede Kamer, zitting 1971-1972, *Nota Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl* (11697, 2) 3.

mechanicae buiten de universiteit te houden, werd zo in aangepaste vorm voortgezet. De universiteiten hoefden geen praktische gerichte opleidingen meer op te nemen, daar was voortaan het hoger beroepsonderwijs voor bedoeld. Het hoger beroepsonderwijs moest zich bij zijn missie houden.

De erkenning van het hoger beroepsonderwijs in de jaren zeventig van de twintigste eeuw als hoger onderwijs betekende niet dat beide sectoren gelijkwaardig waren. Universiteiten hadden veel meer prestige dan de scholen voor hoger beroepsonderwijs, zoals het ministerie al in 1972 onderkende:

> "Door het prestige van de universiteit, maar vooral ook door het monopolie van titelverlening, dat de universiteit tot voor kort had, en de bijbehorende voeding van aspiraties, is de aantrekkingskracht van het h.b.o. relatief ten achter gebleven."[102]

In de eerste decennia na de opkomst van het hoger beroepsonderwijs was er in veel landen van Europa feitelijk sprake van een tweedeling of zoals de OECD het uitdrukte: van "noble and less noble institutions."[103] Dat veranderde langzaam en in 1991 was de situatie volgens de OECD aanzienlijk verbeterd. De Europese hogescholen "have acquired recognition and legitimacy within national systems of higher education. In fact, in many cases they seem to have a stronger position than what was expected in the early 1970s" Daarmee waren de statusverschillen echter nog niet uit de wereld, want in veel landen waren hogescholen "regarded as of lower status than the university sector." Hogescholen waren voor aankomende studenten "often second best."[104] Ook de WRR constateert dat "in Nederland (op enkele bijzondere opleidingen zoals conservatoria na) er nog steeds sprake is van een standsverschil."[105]

De in 1971 aangetreden minister De Brauw was er een voorstander van om het hoger onderwijs in één planningsysteem op te nemen, dat per discipline zou worden georganiseerd.[106] Het onderscheid tussen universiteit en hogeschool bleef gehandhaafd. Van de voorstellen voor een planningsysteem kwam mede vanwege de val van het toenmalige kabinet, weinig terecht. Er verschenen in die tijd ook enkele nota's waarin het ministerie zijn visie op het hoger onderwijs neerlegde. Die visie was nog beperkt.[107] Het ging voornamelijk om een betere afstemming tussen verwanten typen van wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs.

Een meer omvattende visie bood de Contourennota van minister Van Kemenade, die het hoger beroepsonderwijs als een volwaardige sector van hoger onderwijs beschouwde en op termijn zelfs een einde aan het binaire stelsel voorzag. Hij vond de "huidige institutionele scheiding tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs ongewenst."[108] Ook deze nota werd niet in beleid omgezet, omdat Van Kemenade prioriteit gaf aan de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs. Toen dat wettelijk was geregeld viel het kabinet waar Van Kemenade deel van uitmaakte. Er verscheen in 1981

---

[102] Tweede Kamer, zitting 1972-1973, *Voorontwerp van wet ontwikkeling hoger onderwijs. Toelichtende nota* (11697) 12

[103] OECD, *Alternatives to universities* (Parijs 1991) 12-15

[104] OECD, *Alternatives to universities* 66

[105] Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Naar een lerende economie* (Amsterdam 2013) 295

[106] In hoofdstuk 4 wordt dit planningsysteem uitvoeriger behandeld.

[107] R.A. de Moor, "Onderwijswetgeving: een instrument voor onderwijsvernieuwing? In: A .J.J. in 't Groen (red.) *25 jaar Onderwijsbeleid in beeld gebracht* (Den Haag 1984) 139 en 140

[108] Tweede kamer, zitting 1975-1976, *Nota Hoger Onderwijs in de toekomst* (13733, 1-2) 11.

nog wel een rapport van de commissie De Moor voor een radicaal andere inrichting van het hoger onderwijs, maar ook dat rapport kreeg geen gevolg.

Na de verkiezingen van 1977 trad minister Pais aan, die weinig op had met de visie van Van Kemenade.[109] Het onderscheid tussen wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs moest volgens hem strikt gehandhaafd blijven. Onder zijn opvolger minister Deetman kwamen de wettelijke erkenning van het hoger beroepsonderwijs als hoger onderwijs en de schaalvergroting tot stand. Deetman was echter ook voorstander van het behoud van het eigen karakter van het hoger beroepsonderwijs.[110] Bij de behandeling van WHBO in de Eerste Kamer in 1985 gaf Deetman aan dat schaalvergroting bedoeld was om de belemmeringen voor een samenwerking tussen hogescholen en universiteiten weg te nemen, niet om verschillen tussen beide sectoren weg te laten vallen. De minister geloofde niet dat de verschillen tussen universiteiten en hogescholen zouden wegvallen, al hield hij de mogelijkheid open dat de situatie "over pakweg 10 of 15 jaar" anders zou zijn.[111] De WHBO gaf de hogescholen een onderzoekstaak en bevestigde daarmee een taakverbreding die ook in andere landen met een binair stelsel vorm kreeg, zoals uit de rapporten van de OECD bleek.

Spanningen in het binaire stelsel

De WHBO betekende dat hogescholen een bredere taak kregen dan alleen onderwijs. Zij kregen ook een onderzoekstaak en veel meer autonomie. Dit leidde ertoe dat bij de HBO-raad begin jaren negentig de verwachting leefde dat het binaire stelsel zijn langste tijd had gehad.[112] Die verwachting werd ook ingegeven door de opwaardering in 1992 van de toenmalige Britse *polytechnics* tot universiteiten. In Australië gebeurde hetzelfde met de *colleges of advanced education*. Dat paste in wat de OECD omschreef als "greater differentiation among universities as well as among the other higher education institutions tends to blur some of the distinctions between the two sectors."[113] Het belangrijkste argument hiervoor was dat het onderscheid in twee sectoren geen recht deed aan de inmiddels gegroeide diversiteit aan opleidingen, die groter was dan de formele tweedeling rechtvaardigde.[114] De opheffing van het binaire stelsel in Groot-Brittannië en Australië bracht ook bij Nederlandse hogescholen een discussie op gang over een mogelijk einde aan het binaire stelsel. Dit zou ten onder gaan aan de interne spanningen binnen het stelsel.[115] De nieuwe minister van onderwijs Ritzen was daar echter helemaal niet van overtuigd. Hij was juist voorstander van een beleid van aanscherping van het onderscheid tussen universiteit en hogeschool. In de conclusie in het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 1994 (HOOP) stond dat het versterken van de identiteit van het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs "op een principiële keuze" berustte.[116] Dit ging zo ver dat er een wettelijk fusieverbod voor universiteiten en hogescholen kwam.

---

[109] Zie het vraaggesprek met hem in J. Stam e.a. *Hoog gegrepen* (Amsterdam 1995) 89-106

[110] W.J. Deetman, "Ontwikkelingen rondom het wetsontwerp Hoger beroepsonderwijs" in: A.J.J. in 't Groen (red.) *25 jaar onderwijsbeleid in beeld gebracht* 113

[111] Eerste Kamer, *Handelingen 8 januari 1985*, 466

[112] De HBO-raad heeft sinds april 2013 zijn naam gewijzigd in Vereniging Hogescholen.

[113] OECD, *Alternatives to universities* 72

[114] L.C.J. Goedegebuure en V.L. Meek, "Binaire systemen; een internationale beschouwing." In: M.J.F. Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non-issue?* (Nijmegen 1993) 45

[115] H.A.J. Kemner, "Binaire roerselen" In: M.J.J Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non issue* (Nijmegen 1993) 8.

[116] Tweede Kamer, zitting 1993-1994 (23482, 16) 15

De HBO-raad legde zich neer bij de opvatting van Ritzen.[117] Uit de reactie van de toenmalige voorzitter Kemner in HBO-journaal bleek dat dit niet van harte ging: "Het is treurig dat het HOOP volstrekt voorbij gaat aan het naar elkaar groeien van hbo en wo."[118] Volgens Kemner zou het binaire stelsel op den duur verdwijnen "als resultante van een feitelijke ontwikkeling en niet van daarop gericht beleid."[119]

Voor het opheffen van het binaire stelsel was geen steun bij de werkgeversorganisaties, die vonden dat hogescholen als beroepsonderwijs op het werkveld georiënteerd moesten blijven.[120] De opheffing van het binaire stelsel in Groot-Brittannië en Australië kreeg dan ook geen navolging in Nederland en evenmin in de meeste Europese landen. Sterker, in landen als Finland en Zwitserland werd in de jaren negentig van de twintigste eeuw een binair stelsel ingevoerd, evenals in diverse landen in Oost-Europa nadat het communisme daar was verdwenen.

Onder de opvolger van Ritzen kwam de houdbaarheid van het binaire stelsel nog een keer aan de orde, maar dat leverde niets op. In het overleg over het HOOP 2000 bleek dat minister Hermans en de VSNU vast wilden houden aan het strikte onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.[121] Afschaffing van het fusieverbod was voor de VSNU bespreekbaar, maar dat mocht niet leiden tot het verdwijnen van het onderscheid in hogere beroepsopleidingen en wetenschappelijke opleidingen. De HBO-raad legde meer de nadruk op de onhoudbaarheid van het onderscheid als de verklaring van Bologna integraal zou worden ingevoerd. In die verklaring werd geen onderscheid gemaakt tussen een bacheloropleiding aan een universiteit of aan een hogeschool. Op een bestuurlijk overleg tussen minister Hermans en de HBO-raad over onder meer de concepttekst van het HOOP 2000 op 1 juli 1999 kwam in het kader van de bachelor-master-structuur de instandhouding van het binaire stelsel aan de orde. De minister wilde daar aan vast houden, terwijl de voorzitter van de HBO-raad F. Leijnse van mening was dat binariteit geen doel op zichzelf is, maar een gegroeide situatie. Hij ging zelfs zo ver te stellen dat het onderscheid tussen universiteit en hogeschool op den duur moest verdwijnen om de variëteit, die beoogd werd met de invoering van de bachelor-master-structuur, te behouden. Op de langere termijn was volgens Leijnse het civiel effect van het hbo-diploma niet meer vol te houden zonder "een meer wetenschappelijke oriëntatie van het hbo." De minister wilde niet tornen aan een vervaging van het onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, zo maakte hij duidelijk.

Uiteindelijk legde de HBO-raad zich ook nu daar bij neer. In een bestuurlijk overleg tussen de minister, de VSNU en de HBO-raad over het ontwerp HOOP 2000 van 16 december 1999 zei Leijnse dat de HBO-raad "duidelijkheid over wat hbo en wat wo-opleidingen zijn, wil laten bestaan." Er kwam onder minister Hermans wel een einde aan het wettelijke fusieverbod. Sindsdien zijn fusies van universiteiten en hogescholen mogelijk, maar in de praktijk betekenen die niet dat het onderscheid tussen beide typen hoger onderwijsinstellingen is verdwenen. De enige nog functionerende fusie is die van de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool Amsterdam, met een gezamenlijk college

[117] HBO-raad, *Het HBO, sterk in ontwikkeling* (Den Haag 1995) 7
[118] HBO-raad, *HBO-journaal* september 1993*,* 42. Zie ook *HBO-journaal* oktober 1993*,* 20 e.v.
[119] H.A.J. Kemner, "Binaire roerselen" In: M.J.F. Hulshoff (red) *Het binaire stelsel: een non-issue?* 17
[120] Chiel Renique *Hogescholen als belangrijke schakel in de kennisketen* In: TH@MA 2-08, 4-7
[121] Brief van de VSNU aan de minister d.d. 8 december 1999, aanwezig in het archief van de HBO-raad. Voor het standpunt van de minister zie: Tweede Kamer, zitting 1999-2000 (26807 14 en 15)

van bestuur. Sommige diensten zijn samengevoegd, maar voor het overige zijn beide instellingen nog als afzonderlijke universiteit en hogeschool herkenbaar.

Gedeeltelijke harmonisatie van graden

Rond 2000 kwamen de ministers van onderwijs in Europa een harmonisatie van de graden overeen naar het model van de bachelor en de master die in de Engelstalige landen gebruikelijk waren. Dit bleek, evenals in andere Europese landen, een krachtige impuls om het verder naar elkaar groeien van beide sectoren te bevorderen.[122] Bij de invoering in Nederland van de bachelor-master-structuur als gevolg van het Bologna proces in 2002 kregen hogescholen de mogelijkheid om ook masteropleidingen te gaan verzorgen, maar daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen graden die alleen voor beroepsgerichte opleidingen golden en graden die alleen voor wetenschappelijk gerichte opleidingen golden. Er waren dus beroepsgerichte bachelors en masters en wetenschappelijke bachelors en masters.

De invoering van de bachelor-master-structuur betekende dat het onderscheid tussen hogescholen en universiteiten losser werd. Het onderwijsaanbod werd losgekoppeld van de institutionele structuur, die bestaat uit universiteiten en hogescholen. Het onderwijsaanbod kent wetenschappelijke bachelors en masters en beroepsgerichte bachelors en masters, die in principe zowel door universiteiten als door hogescholen kunnen worden verzorgd. In de praktijk wordt daar weinig gebruik van gemaakt. Slechts een enkele hogeschool biedt een wetenschappelijke bachelor aan en geen enkele universiteit biedt beroepsgerichte bachelors aan. Het onderscheid tussen hogeschool en universiteit als institutie blijft dus bestaan. De wet staat wel een intensieve samenwerking toe, maar die beperkt zich in hoofdzaak tot de institutionele structuur, zoals in Amsterdam waar een personele unie bestaat tussen de colleges van bestuur van de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam. In september 2016 werd overigens bekend dat deze personele unie zou worden beëindigd. Het onderwijsaanbod blijft echter bij deze instellingen gescheiden. Op buitenlandse waarnemers maakte de Nederlandse invulling van de bachelor-master-structuur een vreemde indruk. De internationale commissie Abrahamsen, die in 2005 een rapport hierover uitbracht, was van mening dat een titel moest worden gebaseerd op de inhoud van de opleiding en niet bepaald moest worden door het binaire stelsel zoals dat in Nederland vorm had gekregen.[123]

Internationale context

Niet alleen in Nederland, maar in veel andere West Europese landen was het overheidsbeleid sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw gericht op kostenbeheersing om de enorme toename van het aantal studenten te kunnen financieren. Men vond dat die studenten vanwege de hoge kosten niet zonder meer in de bestaande universiteiten konden worden opgevangen. Oprichting van nieuwe universiteiten of uitbreiding van de universiteiten met nieuwe disciplines zoals het verleden vaak werd gedaan, was niet meer haalbaar. In de Verenigde Staten van Amerika (VS) werd de oplossing gezocht in de strikte scheiding van de taken tussen de verschillende lagen in het hoger onderwijs. De VS kenden een gelaagd stelsel van hoger onderwijs. Het meest sprekende is het Californische model met een driedeling, die bestaat uit basis van *community colleges*, gevolgd door een middenlaag van *State Universities* en een toplaag van onderzoeksuniversiteiten, zoals de University of

[122] B. Lepori en S. Kyvik, "Sitting in the Middle: Tensions and Dynamics of research in UASs" In S. Kyvik en B. Lepori (red) *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector* 266.
[123] Report Committee Review Degrees, *Bridging the gap between theory and practice* 11

Berkeley.[124] Frankrijk koos een vergelijkbare oplossing door de oprichting binnen de universiteiten van de Instituts Universitaires de Technologie (IUT). Deze zijn vergelijkbaar zijn met de Nederlandse hogescholen.[125] In Frankrijk bestaan naast de universiteiten ook nog de *Grandes Écoles*.

In veel Europese landen zocht de overheid een andere oplossing en ontstond een binair hoger onderwijsstelsel, waarin naast de universiteiten een aparte hoger onderwijssector ontstond. In de internationale literatuur werd deze sector aanvankelijk als 'niet-universitair' of *'non-university'* omschreven bij gebrek aan een algemeen internationaal aanvaard verzamelbegrip zoals de universiteiten die hebben. Sinds een paar jaar worden de hogescholen in de literatuur en in de regelgeving aangeduid met de Engelse benaming University of Applied Sciences (UAS).

De OECD speelde bij dit beleid een stimulerende rol. Deze internationale organisatie was in 1948 opgericht om het Marshallplan voor West-Europa uit te voeren, maar ontwikkelde zich tot een organisatie die op verschillende maatschappelijke terreinen beleidsanalyses deed en adviezen gaf aan de lidstaten. Vanaf het eind van de jaren zestig van de twintigste eeuw begon de OECD de ontwikkelingen in het hoger onderwijs in de Westerse landen te volgen. In 1968 werd daarvoor een onderzoeksinstituut opgericht, het *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI). Er kwamen regelmatig studies uit en werden er conferenties gehouden waar de ministers van onderwijs aan deelnamen. In een studie uit 2008[126] gaf de OECD een overzicht van de redenen voor het ontstaan van hoger onderwijs instellingen naast de universiteit. Het ging volgens de OECD om een grotere betrokkenheid van het hoger onderwijs met de buitenwereld, een betere en meer praktische aansluiting op de arbeidsmarkt en een grotere toegankelijkheid met name voor scholieren met andere dan traditionele kwalificaties. Hazelkorn voegt daar nog aan toe dat er teleurstelling bestond over

> "what was perceived as the structural and organisational inertia of universities. The latter seemed unable or uninterested in responding to economic and technological change and societal demand for greater skills."[127]

De aparte sector van hoger onderwijs naast de universiteiten omvatte net als in Nederland doorgaans bestaande instellingen die werden opgewaardeerd tot een vorm van hoger onderwijs. Zo ontstonden aan het eind van de jaren zestig Polytechnics in Groot-Brittannië en Fachhochschulen in Duitsland, die ook een wettelijke basis kregen. In Nederland duurde het nog 15 jaar voor de hogescholen een wettelijke basis kregen. Deze Europese hogescholen waren bedoeld om grote aantallen studenten een hogere opleiding te geven, tegen kosten die lager waren dan de kosten van het universitaire hoger onderwijs.[128] De hogescholen hadden een sterk regionale inslag, verzorgden kortere opleidingen dan de universiteiten en zouden hun studenten moeten rekruteren uit sociale groepen die voorheen

[124] Dit model geldt voor het publieke deel van het hoger onderwijs. Er bestaan in de VS ook particuliere universiteiten zoals Harvard, Stanford en Yale.
[125] De IUT zijn dan ook lid van hetzelfde Europese netwerk als de Nederlandse hogescholen.
[126] OECD, *Tertiary education for the knowledge society. Volume 1* (Parijs 2008) 13
[127] E. Hazelkorn, *University Research Management. Developing research in new institutions (*Parijs 2005) 30
[128] Gemakshalve worden de instellingen voor hoger onderwijs die naast de universiteiten waren ontstaan, aangeduid met de term 'hogeschool' ook hebben deze instellingen in bijna elk land een eigen naam.

niet naar een universiteit gingen. De hogescholen waren in eerste aanleg niet bedoeld om onderzoek te doen.[129]

De hogescholen hadden in elk land een eigen naam en waren ten opzichte van de universiteiten zeer verschillend in omvang. In Nederland omvat het hoger beroepsonderwijs het grootste deel van het hoger onderwijs in vergelijking met andere Europese landen. Circa 65% van het totaalaantal studenten in het hoger onderwijs studeert aan een hogeschool. In andere landen ligt dat percentage veel lager. In Oostenrijk ligt dat percentage op 12% en in Duitsland hebben de *Fachhochschulen* 29% van het totaalaantal hoger onderwijs studenten.[130]

Het hoge percentage studenten in het hoger beroepsonderwijs in Nederland is er al vanaf het midden van de twintigste eeuw. In 1950 had het hoger beroepsonderwijs 2000 studenten meer dan het wetenschappelijk onderwijs. In 2012 was het totaalaantal studenten in het hoger onderwijs 660.888, waarvan tweederde was ingeschreven aan een hogeschool.[131] Het grote aantal studenten hangt voor een deel samen met het feit dat veel opleidingen die in Nederland tot het hoger beroepsonderwijs behoren, elders bij de universiteiten zijn ondergebracht. Het bekendste voorbeeld is het kunstonderwijs, maar in veel landen zijn ook lerarenopleidingen exclusief ondergebracht bij universiteiten. Vanuit internationaal perspectief is de verdeling van opleidingen over universiteiten en hogescholen volgens De Weert dan ook willekeurig: "There are no general rules or schemes as to what belongs to what sector. This gives the binary divide a rather arbitrary character in an international perspective"[132] Dat laat zien dat de handhaving van het binaire stelsel een politieke keuze is. Het scherpe onderscheid dat in Nederland wordt gemaakt tussen universiteiten en hogescholen riep bij buitenlandse waarnemers verbazing op. Een commissie die in 2005 de Nederlandse invulling van de bachelor-master-structuur doorlichtte, verbaasde zich over de "sharp distinction between 'doers' and 'thinkers"'die ten grondslag lag aan het binaire stelsel. Zij vond dat een "typical Dutch phenomenon."[133]

Hogescholen zijn in de loop van de tijd meer op universiteiten gaan lijken, maar er is ook een omgekeerd beweging waarneembaar. Ondanks de nadruk op academische vorming begonnen de universiteiten met opleidingen in vakgebieden als communicatie, journalistiek, toerisme, verpleegkunde. Voordien werden die vakgebieden traditioneel tot het hoger beroepsonderwijs gerekend. Die opleidingen werden aangeduid als communicatiewetenschappen of verpleegwetenschappen. Bij de laatste was het verschil met een hoger beroepsopleiding duidelijk, want een afgestudeerde in de verpleegwetenschappen kon volgens de wet BIG (Wet op de Beroepsbeoefening in de Individuele Gezondheidszorg) geen verpleegkundige worden. Maar bij communicatiewetenschappen ontbrak dergelijke regelgeving. Volgens Leijnse zijn de universiteiten zich meer gaan richten op "professioneel georiënteerde opleidingen."[134] Ook in andere landen deed dit verschijnsel zich volgens Hazelkorn voor:

---

[129] L.C.J. Goedegebuure en V.L. Meek, "Binaire systemen; een internationale beschouwing." In: M.J.F. Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non-issue?* 43

[130] E. de Weert,: "Transformation or systems convergence?" In: J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe.* (Rotterdam 2011) 105.

[131] CBS. Statline. 11 april 2013. Geraadpleegd 4 juli 2013.

[132] E. de Weert, "Transformation of systems convergence." In: J. Enders (red) *Reform of higher education in Europe* 105.

[133] Report Committee Review Degrees, *Bridging the Gap between Theory and Practice"* (Den Haag 2005) 47

[134] F. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* (Den Haag 2000) 12

> "Arguments are often made that the new HEIs sought to copy academic activities of universities, but the adverse is also true. Universities began to develop a strong professional focus in many of their programmes; the most notable has been the rise of the business school."[135]

In 2007 ging de OECD nog verder met de volgende analyse van het wetenschappelijk onderwijs:

> "Notwithstanding the binary division of labour in the Netherlands, it is a fact of life that many institutions charged with providing *wetenschappelijk onderwijs* are in reality engaged in higher professional education—in the sense that their graduates will enter professional life, such as teaching or engineering, after the completion of their studies, rather than becoming scholars in universities, researchers in laboratories, or otherwise engaged in a life of scientific work."[136]

Diezelfde OECD vond overigens in 1998 dat het denkbaar was het binaire stelsel intact te houden omdat het niet er zozeer om ging hoe een hoger onderwijsstelsel is ingericht, maar "that learners be provided with a diversity of learning structures, pathways and programmes which are nevertheless sufficiently interrelated to permit ready movements between them."[137]

Europa

De term 'Europa' omvat zowel de supranationale instellingen van de EU, zoals de Europese Commissie, als de Europese Raad van ministers, die een intergouvernementele samenwerking van de lidstaten van de EU is. Ofschoon de EU en de intergouvernementele samenwerking juridisch gezien geheel los van elkaar staan, worden zij in dit proefschrift onder 'Europa' gerekend. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de arbeidsmarkt, waar de Europese Commissie wel enige bevoegdheden had, kon de Commissie zich met het beroepsonderwijs bemoeien.[138]

De opkomst van de hogescholen in Europa was niet het gevolg van een Europees hogeronderwijsbeleid, want tot de eeuwwisseling was van een dergelijk beleid geen sprake. De bemoeienis van Europa met het hoger onderwijs beperkte zich lange tijd tot de onderzoeksprogramma's van de Europese Commissie. In het onderwijs waren er wel contacten tussen de ministers, maar die gingen vooral over de wederzijdse erkenning van diploma's. Zo had Nederland met de buurlanden (Vlaanderen en enkele Duitse *Länder*) samenwerkingsovereenkomsten. Sinds de invoering van de tweefasenstructuur in het wetenschappelijk onderwijs werd de buitenlandse erkenning van diploma's in het hoger onderwijs belangrijker. Dat leidde ertoe dat internationale ontwikkelingen, die altijd al een rol hadden gespeeld, belangrijker werden en het ministerie van OCW de ontwikkelingen in de andere Europese landen op de voet ging volgen.[139]

Omdat hoger onderwijs ook opleidde voor de arbeidsmarkt, kwam geleidelijk ook het onderwijs in beeld. De Commissie gebruikte voor elke instelling van hoger onderwijs de

---

135 E. Hazelkorn, *University Research Management* 31 Met HEIs bedoelt Hazelkorn hogescholen.
136 OECD, *Thematic review of tertiary education in the Netherlands. County note* (Parijs 2007) 43
137 OECD, *Redefining tertiary education* (Parijs 1998) 104.
138 F. Van Vugt, "Responding to the EU innovation strategy" in J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 66
139 M. Faber en D. Westerheijden, "European degree structure and national reform" in J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 21. Zie ook R. Bronneman-Helmers, *Overheid en Onderwijsbestel* (Den Haag 2011) 114.

term 'universiteit', waar ook hogescholen onder vielen. Vanuit het perspectief van Europa bestond er geen binair stelsel. Om deel te kunnen nemen aan een door Europa gefinancierd programma werd dan ook geen onderscheid gemaakt tussen hogescholen en universiteiten. Alle instellingen voor hoger onderwijs mochten meedoen, al waren universiteiten in de praktijk in het voordeel, met name bij de onderzoeksprogramma's. Daar werden hoge eisen aan de ervaring op het gebied van onderzoeksfaciliteiten en personeel gesteld. Hogescholen konden daar vanwege hun geringe onderzoekcultuur zelden aan voldoen.

De eerste betrokkenheid van Europa met het onderwijs was het Erasmus programma, dat in 1987 werd ingesteld met als doel de mobiliteit van studenten van Europese universiteiten en hogescholen te bevorderen. Het ontstaan van het Erasmus programma inspireerde de HBO-raad in 1989 om het initiatief te nemen tot de oprichting van een Europese vereniging van hogescholen, die bestond uit zusterorganisaties van de HBO-raad. Deze European Association of Institutions of Higher Education (Eurashe) had als doel de gesprekspartner te worden namens de Europese hogescholen voor de Europese Commissie. Tot dan toe was de Rectoren Conferentie van de Europese universiteiten de enige gesprekspartner uit het hoger onderwijs voor de Europese Commissie. Eurashe werd al snel als gesprekspartner erkend door de Commissie naast de Rectorenconferentie. De HBO-raad voerde in de beginjaren het secretariaat van Eurashe, dat uit contributies van de deelnemende organisaties werd betaald en in Brussel werd gevestigd.

Een stroomversnelling in de bemoeienis van Europa met het hoger onderwijs trad op aan het eind van de jaren negentig met de Bolognaverklaring, die in 1999 door 29 landen in Europa werd ondertekend.[140] In Europa groeide het besef dat hoger onderwijs een belangrijke rol speelde in het in stand houden van een gezonde economie. De teloorgang van de industrie in veel Europese landen en de opkomst van een economie gebaseerd op diensten, betekende dat Europa het moest hebben van goed opgeleide werknemers. Het hoger onderwijs was daar één van de voornaamste leveranciers van. De versterking van de concurrentiekracht van het Europese hoger onderwijs en een verbetering van de aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt waren dan ook belangrijke doelen van de Bolognaverklaring.[141] Het voornaamste doel was te komen tot één open Europese Hoger Onderwijs Ruimte, met daarin vergelijkbare graden in het hoger onderwijs van de betreffende landen. Het hoger onderwijs zou in twee fasen moeten worden opgedeeld, een bachelorfase en een masterfase. Het initiatief was een jaar eerder uit Frankrijk gekomen met de Sorbonne Verklaring, die ook door Duitsland, Italië en Groot-Brittannië was ondertekend. De Bolognaverklaring zou in elk land in wetgeving worden omgezet en in Nederland gebeurde dat al in 2002. De verklaring markeerde de overgang van een nationaal hogeronderwijsbeleid dat voornamelijk was gebaseerd op nationale uitgangspunten en prioriteiten naar een nationaal beleid dat ook rekening hield met de internationale context waarin het Europese hoger onderwijs was komen te staan.[142]

De Bolognaverklaring werd in 2000 aangevuld met de Lissabonverklaring die zich richtte op onderzoek en innovatie. De Europese regeringsleiders vonden dat Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie in de wereld moest worden met een duurzame economische groei, meer banen en een grotere sociale samenhang.[143] De

[140] The Bologna Declaration of 19 June 1999.
[141] Dr. S.P. van 't Riet, *Slimmer in 2030* 76. Zie ook: M. Faber en D. Westerheijden, "European Degree Structure and National Reform" In: J. Enders red. *Reform of Higher Education in Europe* 12.
[142] E. Hazelkorn, *University Research Management* 20
[143] Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. paragraaf 5. Zie ook: Frans van Vugt, "Responding to the EU innovation strategy." In: J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 65.

instellingen voor hoger onderwijs hadden in het behalen van dit doel een centrale plaats. De Europese Commissie bevestigde deze centrale rol in 2003, maar was toch kritisch over de omstandigheden waarin de Europese hoger onderwijsinstellingen verkeerden:

> "the European university world is not trouble-free, and the European universities are not at present globally competitive with those of our major partners, even though they produce high quality scientific publications."[144]

Een hoge wetenschappelijke productie alleen was kennelijk niet voldoende in de ogen van de Commissie. Dit leidde tot allerlei maatregelen die samen de Lissabon agenda werden genoemd. De Lissabon agenda was belangrijk omdat deze zich op de gemeenschappelijke prioriteiten richtte en niet alleen de loftrompet stak over de diversiteit in Europa op het gebied van onderwijsstelsels.[145] De Europese Commissie betoogde dat Europa de zogenoemde 'kennisdriehoek' van onderwijs, onderzoek en innovatie moest versterken en dat het hoger onderwijs in deze driekoek en essentiële rol speelde.[146] Vanwege de nauwe banden met het bedrijfsleven konden de Europese hogescholen onderzoek doen dat gericht was op de behoeften van het bedrijfsleven. Daarmee konden zij bijdragen "to transform scientific knowledge into new products and services. This potential has been recognised with increased research capacity."[147]

De invoering van het bachelor-master-stelsel en de Lissabonverklaring waren niet bedoeld om binaire stelsel in Nederland op te heffen. Dit type wijzigingen in de structuur van het hoger onderwijs viel buiten de competentie van Europa.

Conclusie

Convergentie tussen beide sectoren van hoger onderwijs heeft in Nederland tot dusver niet geleid tot een opheffing van het binaire stelsel. Het ministerie, de universiteiten en ook de werkgevers wilden er niet aan. Zij wilden de bestaande ordening gebaseerd op een onderscheid in praktisch ingestelde studenten en theoretisch ingestelde studenten niet afschaffen. Dat dit onderscheid in Nederland zo scherp werd gemaakt, wekte bij buitenlandse onderzoekers van het Nederlands binaire stelsel veel verbazing, maar het heeft niet geleid tot wijziging van het beleid. Rupp wijst er op dat handhaving van het onderscheid in verband kan worden gebracht met de in Nederland relatief sterke scheiding tussen het algemeen voortgezet onderwijs en het voortgezet beroepsonderwijs. Onder Thorbecke was die scheiding nog scherper omdat hij vond dat de staat geen taak had bij de bekostiging van het beroepsonderwijs. Thorbecke was ook van mening dat de Polytechnische school in Delft geen hoger onderwijs was, omdat deze te veel op de praktijk was gericht. Daar was het universitaire onderwijs niet voor bedoeld. Zo bezien staat het voortbestaan van het binaire stelsel in een lange traditie.

De HBO-raad heeft het binaire stelsel weliswaar regelmatig ter discussie gesteld, maar afschaffing nooit tot een centraal uitgangspunt gemaakt. Het losmaken van het hoger beroepsonderwijs uit de als knellend ervaren Wet op het voortgezet onderwijs had de

---

144 Communication from the European Commission, *The role of the universities in the Europe of knowledge.* (Brussel 2003) 2.
145 P. Maassen en B. Stensaker, *The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications* In: Higher Education 61 (2011) 760.
146 Europese Commissie, *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy.*" (Brussel 2005) 2
147 E. de Weert, "Transformation or systems convergence." In: J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 109.

hoogste prioriteit. Ook de opheffing van het binaire stelsel in Groot-Brittannië en Australië in het begin van de jaren negentig was voor de HBO-raad uiteindelijk geen aanleiding het stelsel af te schaffen. Men zocht liever de weg van de geleidelijkheid.

Inmiddels vallen de *minor professions* onder het hoger onderwijs, maar dat gebeurt onder de vlag van een binair stelsel. Het feit dat hogescholen wetenschappelijke bachelors mogen verzorgen, doet daar niets aan af. Zij blijven beschouwd worden als hogescholen. De hardnekkigheid van dit onderscheid kan liggen in de verklaring die Rupp er voor geeft. De handhaving van het binaire stelsel betekende dat het hoger beroepsonderwijs zich voornamelijk op eigen kracht moest ontwikkelen tot een vorm van hoger onderwijs, binnen de randvoorwaarden van de wet. Het moest zich verhouden tot het wetenschappelijke onderwijs, maar verder, zoals de onderzoeksfunctie laat zien, zelf bepalen hoe het inhoud moest geven aan het zijn van hoger onderwijs.

De verschillen tussen universiteiten en hogescholen zijn weliswaar verkleind, maar zij zijn nog altijd aanwezig.

3. Samenwerking tussen hogescholen en universiteiten

Het beleid van het ministerie was erop gericht om het binaire stelsel te handhaven, maar ook om de samenwerking tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs te bevorderen. In de jaren zeventig lagen beide onderwijstypen ver uiteen. Ook in de regelgeving was dat het geval, want het hoger beroepsonderwijs was een vorm van voortgezet onderwijs. Het duurde nog jaren voor de regelgeving was aangepast in de WHBO en de WHW. De verschillen tussen beide onderwijstypen verminderden daarna, maar de samenwerking kwam niettemin moeizaam van de grond. De komst van lectoraten veranderde daar in eerste instantie weinig aan. Pas na 2008 groeide de samenwerking op het gebied van onderzoek geleidelijk. Dit thematische hoofdstuk geeft een beeld van die ontwikkeling.

De kloof tussen hogescholen en universiteiten voor de schaalvergroting

Universiteiten hadden een veel grotere autonomie dan de scholen voor hoger beroepsonderwijs. Er waren veel minder universiteiten dan scholen en het aantal studenten per instelling lag in het wetenschappelijk onderwijs veel hoger dan in het hoger beroepsonderwijs. Universiteiten hadden een breed aanbod van opleidingen, terwijl de meeste scholen slechts één opleiding of sector omvatten. Het hoger beroepsonderwijs kende net als andere scholen voor voortgezet onderwijs, geen toelatingsrecht. Het bevoegd gezag bepaalde hoeveel studenten men toeliet. Bij de universiteiten was een diploma vwo voldoende om te worden toegelaten en alleen bij wet kon de instroom worden beperkt, zoals bij de medische opleidingen. Anders dan het wetenschappelijk onderwijs had het hoger beroeponderwijs over het algemeen een vierjarige cursusduur, op een enkele uitzondering na. De economisch-administratieve opleidingen waren driejarig en het kunstonderwijs kende een vijf- of zesjarige cursusduur. Omdat de studenten in het algemeen niet veel langer dan de cursusduur studeerden, bleef het hoger beroepsonderwijs gevrijwaard van ingrepen van het ministerie om de cursusduur te verkorten. Universiteiten deden onderzoek en tussen 1960 en 1990 maakte het universitaire onderzoek een grote ontwikkeling door. De onderzoeksbudgetten groeiden en maatschappelijke relevantie programmering van onderzoek werden belangrijk.[148] De invoering van AIO's (assistenten in opleiding) in de jaren tachtig van de vorige eeuw, de ontwikkeling van onderzoeksscholen en de toenemende noodzaak voor universitaire onderzoekers om te publiceren, waren eveneens symptomen van het toenemende belang van onderzoek in universiteiten. De scholen in het hoger beroepsonderwijs deden geen onderzoek. Afgestudeerden aan een universiteit kregen een titel, afgestudeerden aan een school niet, afgezien van het technisch hoger beroepsonderwijs en het hoger landbouwonderwijs. Universiteiten hadden meer prestige dan scholen.

Onbekendheid

Docenten in het hoger beroepsonderwijs kenden de universiteit, omdat een groot deel daar was afgestudeerd, maar andersom was het hoger beroepsonderwijs een grote onbekende voor de universiteit. Binnen de universitaire wereld was de houding naar het hoger beroepsonderwijs er over het algemeen niet één van grote betrokkenheid. De eerste voorzitter van de HBO-raad Th. H.J. Stoelinga, zelf afkomstig van een universiteit, klaagde in 1979 dat de bereidheid van het wetenschappelijke onderwijs om op gelijkwaardig niveau met het hoger beroepsonderwijs om te gaan, niet al te groot was.[149] Volgens zijn opvolger

[148] S.P. van 't Riet, *Slimmer in 2030* 39-40
[149] HBO-raad, *HBO-journaal* november 1979, 5

J.K.M. Gevers, voorheen ook werkzaam in de universitaire wereld, onder meer als lid van het college van bestuur van de Universiteit Leiden, wisten de meeste mensen in het wetenschappelijk onderwijs "niets van het HBO en voor zover ze erover nadenken staat het HBO ver van hun bed. Ze willen er weinig mee te maken hebben."[150] Ook W.C. M van Lieshout, oud-directeur van het eerste Instituut voor Hoger beroepsonderwijs in Nederland en nadien voorzitter van de Radboud Universiteit, maakte er melding van. Toen hij in 1984 voor universiteitsbestuurders een studiereis organiseerde naar enkele instellingen voor hoger beroepsonderwijs, merkte hij op: "De meeste heren wisten weinig van het hbo, dus Van Lieshout zou wel een bijscholingscursus regelen."[151]

Een illustratie van de kloof tussen beide takken van hoger onderwijs biedt het experiment in Friesland om tot samenwerking te komen tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Daar was sinds 1975 het experiment Sociaal Hoger Onderwijs Friesland (SHF) gaande. De Agogische Academie Friesland (AAF) – een opleiding in het hoger sociaal pedagogisch onderwijs – werkte samen in één instelling met de sociale faculteit van de universiteit van Groningen. Het samenwerkingsverband was een vierjarige opleiding, die ook gold voor de universitaire tak, afwijkend dus van de toenmalige reguliere vijfjarige duur van een universitaire opleiding. De ervaringen waren niet erg positief. Er was een chronisch gebrek aan menskracht, de samenwerking op het gebied van onderwijs was onder de maat en op het gebied van onderzoek afwezig.[152] Sterker, de aan de subfaculteit verbonden hoogleraar psychologie Klip klaagde dat er van onderzoek aan zijn subfaculteit weinig terecht kwam vanwege het gebrek aan personeel. De studenten klaagden dat van integratie niet veel terecht kwam. Na de eerste twee studiejaren gingen de wo- en de hbo-studenten elk hun eigen weg: alles was gescheiden. Een rel over een scriptie van een student deed de twijfels over de kwaliteit van het onderwijs toenemen. Uiteindelijk is het experiment gestaakt.

Overheidsbeleid

Het beleid van het ministerie was vanaf 1970 gebaseerd op het uitgangspunt dat er één stelsel van hoger onderwijs was, maar dat er niettemin een onderscheid moest worden gemaakt tussen universiteiten en hogescholen. Tegelijkertijd poogde het ministerie de verschillen tussen beide sectoren van hoger onderwijs te overbruggen door het bevorderen van samenwerking tussen universiteiten en hogescholen. Aanvankelijk was het beleid erop gericht de verdeling van studenten over beide sectoren van hoger onderwijs te optimaliseren (wederzijdse doorstroming) en om hogescholen te laten profiteren van de betere materiële voorzieningen van de universiteiten. Uiteindelijk kreeg dit vorm in een wettelijke regeling voor wederzijdse doorstroming. Ook minister Van Kemenade, die voor de lange termijn een visie van een anders ingericht stelsel van hoger onderwijs bepleitte, was in zijn beleid voor de korte termijn een voorstander van dit type samenwerking. Minister Pais ging verder en wilde wettelijk vastleggen dat hogescholen ook op het gebied van onderzoek met universiteiten zouden samenwerken. Zijn opvolger Deetman vond die samenwerking ook wenselijk maar wilde dat niet wettelijk afdwingen. In zijn Wet op het hoger beroepsonderwijs was een dergelijke bepaling dan ook niet opgenomen.[153]

Vanaf 1992 werd in het hoger onderwijs gediscussieerd, voornamelijk in het kader van de totstandkoming van Hoger Onderwijs en Onderzoekplan (HOOP) van 1992 over de

[150] HBO-raad, *HBO-journaal* december 1983, 32.
[151] HBO-raad, *HBO-journaal* oktober 1986, 31
[152] HBO-raad, *HBO-journaal* 17 februari 1980, 7
[153] In hoofdstuk 4 komt het beleid van Pais en Deetman uitgebreid aan de orde.

gewenste relatie tussen universiteiten en hogescholen op het gebied van onderzoek. Dit had te maken met een wijziging in het bekostigingssysteem die ertoe moest leiden dat onderwijs in het hele hoger onderwijs op gelijke wijze werd bekostigd. In het hoger beroepsonderwijs werd geen onderzoek bekostigd en onderzoek was dus ook niet in de bekostigingssystematiek opgenomen. Onderzoek in het wetenschappelijk onderwijs werd wel als aparte categorie in de bekostigingssystematiek opgenomen, waarbij de relatie tussen onderzoek en onderwijs tot uitdrukking kwam in de zogenoemde verwevenheidscomponent.[154] Dit was een deel van het nieuwe bekostigingsmodel voor de universiteiten dat in de Rijksbegroting voor 1993 omschreven werd als een "deel dat niet duidelijk als onderwijs of onderzoek identificeerbaar is" en dat naast het onderwijs– en onderzoekdeel stond. Het hoger beroepsonderwijs betoogde dat deze component bedoeld was voor het hele hoger onderwijs, maar de universiteiten zagen dat anders. Uiteindelijk werd besloten tot de instelling van een commissie die een onderzoek zou doen naar vormen van samenwerking tussen beide takken van hoger onderwijs.

De commissie Meijer

In maart 1992 stelde de minister van Onderwijs en Wetenschappen de commissie Meijer in, die tot taak had de bestaande relatie tussen hogescholen en universiteiten op het gebied van onderwijs, voorzieningen en de "overdracht van kennis en expertise" te analyseren.[155] Dit laatste werd door de commissie in haar rapportage aangeduid als onderzoek en contractonderzoek. De commissie moest ook de wensen en opvattingen van hogescholen en universiteiten inventariseren en voorstellen doen voor de bevordering van samenwerking tussen hogescholen en universiteiten. De commissie baseerde zich op een inventarisatie die door het bureau Research voor Beleid was opgesteld op basis van een enquête onder alle sectordirecteuren van hogescholen en faculteitsdirecteuren van universiteiten. Daarnaast waren door de HBO-raad en de VSNU inventarisaties opgesteld.

De samenwerking op het gebied van onderwijs bleek volgens de commissie "goed van de grond" te komen.[156] De samenwerking op het gebied van onderzoek bleek niet groot te zijn en vooral beperkt tot de sectoren techniek en gezondheidszorg.[157] Ook de samenwerking op het gebied van contractonderzoek was beperkt. Bovendien was er op het gebied van kennisinfrastructuur of onderzoek sprake van een "afhankelijkheidsrelatie tussen wo en hbo, met het hbo als vragende partij. Het wo beschikt over een aanzienlijke en kostbare kennisinfrastructuur, die kan worden aangewend voor innovatie van onderwijs."[158] De commissie legde het accent op toegepast onderzoek dat volgens haar een "belangrijke functie voorde opleiding van studerenden" vervulde.[159] Zij plaatste onderzoek in het kader van de vernieuwing van het onderwijs door docenten van hogescholen te laten participeren in onderzoek aan universiteiten. Daarmee zouden deze docenten kennis kunnen nemen van nieuwe ontwikkelingen op hun terrein en van nieuwe onderzoeksmethoden. De inbreng van docenten uit het hoger beroepsonderwijs lag in hun praktische deskundigheid, wat van belang was voor een optimaal gebruik van de onderzoekcapaciteit van de universiteiten. De commissie wees ook de mogelijkheden die de invoering van een cao in

[154] Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993 hoofdstuk VIII (22800, 2) 252. Zie ook Commissie Meijer: *Samenwerking universiteiten en hogescholen nader bezien* Opgenomen in Hogeschoolbericht 145 (Den Haag 1992) 6
[155] Commissie Meijer, *Samenwerking universiteiten en hogescholen nader bezien* Opgenomen in: *Hogeschoolbericht 145* 30
[156] Commissie Meijer, *Samenwerking universiteiten en hogescholen nader bezien* 3
[157] Research voor Beleid, *Samenwerking in het hoger onderwijs* opgenomen in HBO-raad: *Hogeschoolbericht 145,* 32
[158] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 145,* 3
[159] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 145,* 21

het hoger beroepsonderwijs bood om docenten met onderzoek in aanraking te laten komen. De commissie Meijer stelde voor een agentschap voor vernieuwing in te stellen, dat de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen op onderwijs- en onderzoekgebied zou moeten stimuleren. Het agentschap zou een budget krijgen van f 75.000.000.

Het advies van de commissie werd niet meteen overgenomen door de hogescholen en de universiteiten. De HBO-raad en de VSNU stelden een gezamenlijke werkgroep in die moest verkennen of een gemeenschappelijk standpunt over het advies mogelijk was. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs en stond onder voorzitterschap van W.G. Koppelaars, voorzitter van de Hogeschool Rotterdam en omstreken. De werkgroep kwam in februari 1993 met een rapportage. Daarin werd afstand genomen van het voorstel van de commissie Meijer. De werkgroep was ervan overtuigd dat intensivering van de samenwerking tussen hogescholen en universiteiten wenselijk en mogelijk was. De weg waarlangs dat bereikt kon worden, was volgens de commissie niet die van financiële stimulering, maar die van onderzoek naar en vervolgens verbetering van de condities waarbinnen concrete samenwerkingsprojecten plaatsvonden.[160] Het agentschap en het bijbehorende budget waren daarmee van de baan.

De werkgroep ging uit van de bestaande situatie in het hoger onderwijs en wilde zich verre houden van discussies over het binaire stelsel, bekostiging en titulatuur. De werkgroep beschouwde hogescholen en universiteiten als "gelijkwaardige, doch niet gelijke subsystemen in het stelsel van hoger onderwijs." Volgens de commissie was de kern van het verschil "dat het wo zich richt op wetenschappelijk onderwijs en op fundamenteel, toepassingsgericht en toegepast onderzoek, en het hbo zich richt op beroepsonderwijs, op onderzoek gericht op het onderwijs en op de ontwikkeling van beroepen." Dit onderscheid was volgens de werkgroep ideaaltypisch. In de praktijk was er sprake van een continuüm, waarin door historische ontwikkelingen een middengebied was ontstaan met een overlap tussen beide subsystemen die "verwarring wekt bij de diverse externe doelgroepen" van deze subsystemen.[161] Om die verwarring tegen te gaan, was samenwerking nodig. De werkgroep vond dat samenwerking niet van bovenaf kon worden afgedwongen en alleen tot stand zou komen als er wederzijds belang was bij de betrokkenen. De wetenschappelijke kennis van het wetenschappelijk onderwijs combineren met de kennis van toepassingsgebieden en beroepenvelden van het hoger beroepsonderwijs kon volgens de werkgroep leiden tot wat zij noemde ´wederzijdse doorbloeding.´

De expertise en faciliteiten op onderzoeksgebied zaten echter alleen bij de universiteiten, die er ook voor werden bekostigd. Daarom was voor de hogescholen toegang tot die expertise en faciliteiten van belang. Die toegang was ook van belang om de ´R&D-functie´ in het hoger beroepsonderwijs te bevorderen. Met die functie bedoelde de werkgroep onderzoek gericht op vernieuwing van het onderwijs die nodig is als gevolg van de ontwikkelingen in maatschappij, het beroepenveld en de wetenschap. Op het gebied van de kennisinfrastructuur stelde de commissie een aantal maatregelen voor, zoals bevordering van onderlinge mobiliteit van personeel en de ontwikkeling van een cursusaanbod voor hogescholen gericht op de methodologie van toepassingsgericht onderzoek. Daarnaast stelde zij voor dat de universiteiten de ontwikkeling van de 'R&D-functie' in het hoger beroepsonderwijs zouden ondersteunen, evenals promotieonderzoek door docenten en afgestudeerden van hogescholen. Tot slot stelde zij 'tandemprojecten' voor en wederzijds

[160] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 155,* 5
[161] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 155* 6

gebruik van bibliotheken, computerfaciliteiten en gespecialiseerde laboratoria. Die tandemprojecten waren gericht op de vertaling van nieuwe, fundamentele kennis naar toepassingsgebieden en de (verdere) ontwikkeling van de beroepspraktijk en kennistransfer naar derden.

Het rapport leidde in 1993 tot een besturenakkoord van de HBO-raad en de VSNU. Uitgangspunt daarvan was om recht te doen aan het behoud van het eigen karakter van beide vormen van hoger onderwijs. De universiteiten richtten zich op de wetenschap, terwijl de hogescholen zich vooral richtten op de beroepspraktijk. Samenwerking was nodig in het belang van een optimale dienstverlening aan de maatschappij en de student. Op het gebied van de kennisinfrastructuur werden daarin afspraken gemaakt over onderlinge mobiliteit van docenten, een cursusaanbod voor methodologie van toepassingsgericht onderzoek, bijdragen van universiteiten aan onderzoeks- en ontwikkelingswerk dat voor innovatie in het hoger beroepsonderwijs nodig is, promotietrajecten van hogeschooldocenten, 'tandemprojecten' en wederzijds gebruik van bibliotheken, laboratoria en computerfaciliteiten. Staatssecretaris Cohen zag het akkoord als een "samenwerking met inachtneming van de eigen identiteit. Ons beleid sluit daarbij aan." Cohen wilde ook "de beperkte middelen voor onderzoek […] zo goed mogelijk inzetten, wat betekent dat we de onderzoeksfunctie geconcentreerd moeten houden in plaats van versnipperen over hbo en wo."[162] In antwoord op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan (HOOP) verwoordde de staatssecretaris het aldus:

> "Het verschil vormt nu juist het wezenlijke onderscheid tussen het w.o. en het h.b.o. Bij een wetenschappelijke opleiding gaat het om inzichten in de wijze waarop nieuwe kennis wordt vergaard, bij de tweede om de toepassing van (ook de meest recent verworven) kennis. Door een optimaal en creatief gebruik van aanwezige kennis kan de afgestudeerde h.b.o.'er een belangrijke bijdrage leveren aan tal van innovatieprocessen, zonder dat evenwel sprake is van het zelf genereren van nieuwe kennis, zonder ook dat in extenso inzicht moet bestaan in de wijze waarop die nieuwe kennis is verworven."[163]

De samenwerking kwam moeizaam van de grond, zoals bleek uit een brief aan de Tweede Kamer van minister Ritzen: "Hogescholen en universiteiten zouden beter gebruik kunnen maken van elkaars infrastructuur."[164]

Binnen het hoger beroepsonderwijs plaatste een enkeling kanttekeningen bij de haalbaarheid van de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen. Pim Storm, oud lid van het college van bestuur van de Hogeschool van Amsterdam, bepleitte in 1993 in een discussiestuk over onderzoek in het hbo voor een eigen onderzoekstructuur. Pas daarna kwam samenwerken met de universiteiten aan de orde. Volgens hem kon er geen goede samenwerking komen als het verschil in onderzoeksfaciliteiten tussen universiteiten en hogescholen zo groot bleef.[165] De werkvloer op de universiteiten zag weinig in samenwerking op het gebied van onderzoek zoals blijkt uit een citaat uit een rapport van Research voor Beleid: "De redenering is dat de inbreng van het hbo toch geen enkele meerwaarde kan hebben."[166]

---

[162] HBO-raad, *HBO journaal* oktober 1993, 21
[163] Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994 (23482, 6) 15
[164] Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998 (25615, 10) 5
[165] Zie HBO-raad, *HBO-journaal* juli/augustus 1993
[166] HBO-raad, *HBO journaal* oktober 1993, 37

In 1995 klaagde de HBO-raad dat "universitaire en andere onderzoekinstellingen (TNO: zie rapport commissie-Blankert) hogescholen niet als een natuurlijke partner zien."[167] Er waren echter wel voorbeelden van een goed werkende samenwerking. Het technologisch onderzoekscentrum Noord-Nederland was een samenwerkingsverband van Universiteit Twente, de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden en de Agrarische Hogeschool Van Hall. Dit centrum is uitgegroeid tot het Technologie Centrum Noord-Nederland (TCNN) Maar de samenwerking mocht voor de universiteit niet ten koste gaan van de status van haar onderzoek. Gielen, de directeur van het centrum zei daarover: "De Universiteit Twente laat duidelijk doorschemeren dat zij onderzoek op universitair niveau wil blijven uitvoeren; anders vinden ze het niet interessant. Maar het is ook duidelijk dat tussen universitair onderzoek en de toepassing in de praktijk een groot gat zit. […] Het is in ieders belang dat het hbo dit gat vult."[168]

Convergentie en blijvende kloof na de schaalvergroting

De schaalvergroting bij hogescholen na 1985 leidde ertoe dat er op institutioneel gebied sprake was van convergentie tussen hogescholen en universiteiten.[169] Beide typen hoger onderwijs waren nu autonoom en beide kenden een vergelijkbare organisatie met colleges van bestuur, ondersteunende diensten en onderwijseenheden. Bij de universiteiten waren dat faculteiten, maar bij de hogescholen kwam een grotere variatie aan namen voor. Op andere gebieden was geen sprake van convergentie. Op het gebied van onderwijs bleef de kloof nog groot. Universiteiten konden tot op het hoogste niveau graden verlenen (de doctorstitel) terwijl hogescholen tot de invoering van het bachelor-master-stelsel formeel slechts één graad mochten verlenen die internationaal met bachelor werd gelijkgesteld. Een hogere graad verlenen was voor hogescholen verboden.

Op het gebied van het docentencorps groeide de kloof zelfs nog. De samenstelling en kwalificaties van de docenten groeiden op universiteiten en hogescholen uiteen. Het kwalificatieniveau van docenten aan hogescholen daalde vanaf het midden van de jaren tachtig gestaag. Bij de Nederlandse universiteiten gebeurde het omgekeerde, omdat wetenschapsbeoefening weer sterker werd gewaardeerd als kerntaak van de universiteiten.[170] In 1987 werden AIO's ingevoerd, die een promotieonderzoek combineerden met onderwijs. De aanstellingseisen voor docenten werden verscherpt zodat een promotie vrijwel een vereiste werd om universitair docent te kunnen worden. Er kwamen onderzoeksprogramma's. Zittende docenten werden afgerekend op hun publicaties en het extern gefinancierde onderzoek dat zij binnenhaalden van NWO of de EU. Ook het aantal promoties steeg gestaag van 1898 in 1990 naar 3715 in 2010.[171] Deze omslag werd "ondersteund door een extern visitatiesysteem, waarmee de geobjectiveerde normen in feite aan alle onderzoekers in de branche werd opgelegd."[172] Het aantal hoogleraren aan universiteiten is een veelvoud van het aantal lectoren. In 2009 waren er 450 lectoren (282 in FTE) verbonden aan hogescholen terwijl er in 2008 2415 (FTE) hoogleraren verbonden waren aan universiteiten.[173] Ook de uitgaven voor onderzoek zijn

[167] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 188* 23
[168]HBO-raad, *HBO-journaal* oktober 1993, 38
[169] De schaalvergroting komt in hoofdstuk 5 uitvoeriger aan de orde.
[170] F. L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit. Bericht van de voorzitter* (Den Haag 2000) 11. Zie ook J.C.C Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* (Den Haag 1997) 345
[171] CBS. Statline.
[172] F. L. Leijnse, *Hooggeleerde domheid en andere gebreken. Over de kennisproductie in de polder* (Utrecht 2005) 10. Leijnse was van 1971 tot 1984 werkzaam aan diverse universiteiten voor hij lid werd van de Tweede Kamer.
[173] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Kennis in kaart 2009 (*Den Haag 2009) 66 en 75. Het aantal FTE lectoren is ontleend aan gegevens van de HBO-raad.

bij de universiteiten een veelvoud van die in het hoger beroepsonderwijs. Van 't Riet vat de veranderingen aan de universiteiten samen als een verhoging van de onderzoeksbudgetten, een toenemende vermaatschappelijking van het onderzoek, een meer programmatische benadering van het onderzoek, de opkomst van een systematische opleiding tot onderzoeker en een vervaging van het onderscheid tussen fundamenteel en toegepast onderzoek.[174]

De verdeling van het docerend personeel over de salarisschalen aan hogescholen verschilde eveneens van die aan universiteiten. Tot de invoering van lectoraten waren in het hoger beroepsonderwijs de hoogste salarisschalen (15 en hoger) uitsluitend bestemd voor leidinggevend personeel, terwijl aan de universiteiten de hoogste rangen van oudsher ook bestemd waren voor hoogleraren. In 2001 waren er 2327 hoogleraren (in full time equivalenten, FTE) in schaal 15 of hoger. In de schalen direct daaronder waren de verschillen ook aanzienlijk. Er waren bij universiteiten 2232 universitaire hoofddocenten in schaal 13 en 14.[175] Het totaalaantal wetenschappelijk personeel was 21058. Het aandeel hoogleraren was dus 11%, bijna evenveel als dat van universitaire hoofddocenten. Bij de hogescholen waren er 561 docenten in de voor docenten hoogste schalen (schaal 13 en 14) in 2001. Dat was 4,1% van het totaalaantal docenten, een groot contrast met de 22% universitaire docenten in de hoogste schalen.

Docenten en overige medewerkers aan hogescholen en docenten aan universiteiten hadden over onderzoek verschillende opvattingen. In 2008 is daar onder zes hogescholen onderzoek naar gedaan.[176] Daarbij is onderscheid gemaakt in docenten (73% van de respondenten) en niet-docenten, zoals leden van het management en beleidsadviseurs voor onderwijs en/of onderzoek. Gekeken is naar de opvattingen over de aanwezigheid van onderzoek, over de kwaliteit van onderzoek en over het belang van onderzoeksdoelen. Er werden drie onderzoeksdoelen genoemd, ontleend aan de doelen die de SKO aan de lectoraten had gegeven: a. kennisdoel, de bijdrage van onderzoek aan de kennisbasis van het beroep; b. extern innovatiedoel, de bijdrage van onderzoek aan de innovatie van het beroepenveld en c. onderwijsdoel, de bijdrage van het onderzoek aan de kwaliteit van het onderwijs en de professionalisering van de docent. Alle respondenten bleken het onderwijsdoel het belangrijkst te vinden. Bij de meeste hogescholen was het kennisdoel het minst belangrijk. Bovendien bleek dat bij de docenten alle drie de doelen lager scoorden dan bij de overige medewerkers. Als verklaring voor dit laatste geven de onderzoekers dat de beleidsmakers in de hogescholen actiever betrokken zijn geweest bij het landelijke beleid dan de docenten. Alle respondenten bleken positiever over de aanwezigheid van onderzoek dan over de kwaliteit ervan. Ook hier waren de niet-docenten op één hogeschool na positiever dan de docenten. Docenten aan universiteiten bleken geheel andere opvattingen te hebben over de waarde van onderzoek dan docenten aan hogescholen. Griffioen onderscheidt bij de waarde (*outcome*) van onderzoek *utiltiy values* en *scientific values*.[177] Onder *utiltiy values* vallen toepasbare uitkomsten, waarde voor de beroepspraktijk en waarde voor het onderwijs. Onder *scientific values* vallen waardevolle bijdrage aan de wetenschap en nieuw onderzoek. Docenten aan hogescholen scoren hoog op alle utility values en heel laag op

[174] S.P. van 't Riet, *Slimmer in 2030* 39 en 40
[175] J. Enders en E. de Weert, *The international attractiveness of the academic workplace in Europe.* Gemeinschaft Erziehung und Wissenschaft (Frankfurt am Main 2004) 290-310
[176] D.M.E. Griffioen en U. de Jong, *Opvattingen van docenten en niet-docenten over onderzoek in het hbo* In: TVHO 28- 2 (2010) 84. Als definitie van 'onderzoek' hebben de onderzoekers gekozen voor alle activiteiten die de respondenten beschouwen als onderzoeksactiviteiten.
[177] D.M.E. Griffioen, *Research in Higher Professional Education. A Staff Perspective* (Amsterdam 2013) 148.

scientific values terwijl dat bij universitaire docenten precies omgekeerd is. Ook bij de keuze van het onderwerp bleken vergelijkbare verschillen.

Het verlenen van een onderzoeksfunctie aan de hogescholen in 1985 veranderde weinig aan de kloof tussen hogescholen en universiteiten op het gebied van onderzoek. De omvang van de geldstromen voor onderzoek bleef aanzienlijk verschillen. Tot de invoering van lectoraten in 2001 hadden hogescholen helemaal geen bekostiging voor die onderzoeksfunctie. Zij hadden alleen inkomsten uit de nieuwe taken, waar onderzoek toe werd gerekend. Hogescholen hadden evenmin toegang tot de subsidies van NWO, die uitsluitend voor de universiteiten waren bestemd. De inkomsten van de universiteiten zijn voor wat betreft de onderzoeksfunctie onder te verdelen in drie geldstromen. De Rijksbijdrage omvat gelden die de universiteiten rechtstreeks krijgen uitgekeerd van het ministerie (eerste geldstroom). Daarnaast is er een geldstroom die de subsidies van NWO en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) voor onderzoek omvat (tweede geldstroom) en een geldstroom die bestaat uit overige inkomsten, zoals inkomsten uit contractonderwijs en contractonderzoek en Europese subsidies (derde geldstroom). Het onderzoekdeel van de Rijksbijdrage voor de universiteiten bedroeg in 2002, toen de lectoraten onder het eerste convenant lectoraten en kenniskringen waren ingevoerd, bijna € 2 miljard.[178] De hiermee vergelijkbare lectoraatsgelden bedroegen in 2002 € 30,5 miljoen. In 2005 onder het tweede convenant werden de lectoraatsgelden opgehoogd naar 50,4 miljoen. Ofschoon het onderzoeksdeel bij de universiteiten in dezelfde periode licht daalde naar 1,8 miljard, bleef het verschil groot.

De situatie in Nederland verschilde niet van die in andere landen. In veel landen waar met hogescholen vergelijkbare instellingen bestaan, waren deze instellingen "a minor actor in the public research system and in many of them a marginal one."[179] Hogescholen in veel landen konden de concurrentie om onderzoeksgelden met universiteiten niet aan, terwijl zij ook minder publiceerden en minder patenten hadden. Volgens een landen *review* van de OECD uit 2008, konden de hogescholen zich nog lang niet meten met de universiteiten. Het onderscheid tussen hogescholen en universiteiten was weliswaar aan het vervagen en hogescholen wilden hun onderzoekscapaciteit uitbreiden, maar onderzoek bleef nog steeds "a clear-cut distinction."

> "Only the WOs have a significant involvement in internationally competitive basic research and doctoral programmes, and have a high proportion of research qualified staff. The HBOs have some involvement in research processes: they have access to R&D support through the *lectoren* programme [...] and would like to extend their research activities but they do not maintain a significant basic research capacity."[180]

Een illustratie van de kloof op onderzoeksgebied is het feit dat geen enkele Nederlandse hogeschool voor komt in de top 500 van de Times Higher Education World University Rankings van 2013 (THES), die zich richt op *research-led* universiteiten. In deze lijst worden onderzoek en citaties zwaar gewogen: *Research: volume, income and reputation* telt voor 30% mee, evenals *Citations: research influence*. Een factor als *Industry income: innovation* telt voor 2,5% mee. Ook Duitse Fachhochschulen komen niet voor in de THES. Voormalige hogescholen als de Britse polytechnics komen 20 jaar na de verwerving van universitaire status, nog maar

---

[178] VSNU: http://www.vsnu.nl/f_c_onderzoeksfinanciering.html Geraadpleegd 17 januari 2014

[179] S. Kyvik en B. Lepori, "Sitting in the Middle: Tensions and Dynamics of research in UASs" In*: The research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector*" 260-261

[180] OECD, *Reviews of tertiary education. Netherlands* (Parijs 2008) 20. Met *WOs* worden de universiteiten bedoeld.

nauwelijks voor in de THES. Plymouth University staat als hoogste van de voormalige polytechnics op de plaatsen 276-300. De THES is een indicatie van de verschillen in omvang van het onderzoek aan universiteiten en hogescholen, maar ook niet meer dan dat. De wegingsfactoren leggen een sterke nadruk op onderzoek en veel minder op innovatie en samenwerking met het bedrijfsleven, waar hogescholen zich juist op richten. Zo lang dat zo blijft, is niet te verwachten dat zij binnen afzienbare tijd zullen voorkomen op ranglijsten als de THES.

Samenwerking na de lectoraten

De invoering van lectoraten bracht aanvankelijk niet een versterking van de samenwerking tussen hogescholen en universiteiten op onderzoekgebied. In het convenant tussen het ministerie en de HBO-raad over de invoering van lectoraten was die samenwerking niet als doel opgenomen. Er werd alleen gesproken over samenwerking met docenten van hoger onderwijsinstellingen in het buitenland. Bij de HBO-raad en de VSNU was samenwerking in Nederland echter wel de bedoeling, want in juli 2003 pleitten de HBO-raad en de VSNU in een gezamenlijke brief over innovatie en hoger onderwijs voor versterking van de kenniscirculatie.[181] In navolging van het convenant lag de rol van hogescholen in de kenniscirculatie. Onder het hoofd "Intensivering van het wetenschappelijk onderzoek en kenniscirculatie" pleitte de brief onder meer voor uitbreiding van het budget voor lectoraten en kenniskringen. Dat was "een onmisbare impuls voor de kenniscirculatie tussen hogescholen en bedrijven (in het bijzonder MKB) en instellingen. Een verdubbeling van het huidige budget van €30 mln. tot €60 mln. zal als multiplier fungeren in de kennisketen en in de kenniscirculatie op het concrete regionale niveau." Bij die intensivering ging het erom dat "op gelijkwaardige wijze inhoud wordt gegeven aan een beleid waarbij versterking van het wetenschappelijk onderzoek hand in hand gaat met versterking van kenniscirculatie. Een ketenbenadering is een absolute vereiste om de noodzakelijke groei van de arbeidsproductiviteit te verwezenlijken."

De praktijk was echter weerbarstig, zoals bleek uit het eerste evaluatierapport van de evaluatiecommissie onder voorzitterschap van Karssen. Dit rapport constateerde dat er een streven was naar samenwerking met universiteiten maar dat dit zich nog niet vertaalde in daadwerkelijke samenwerking.[182] In het volgende rapport bleek de samenwerking met universiteiten en onderzoekinstituten "nog zeer rudimentair" te zijn.[183] Pas later, in het derde rapport van de evaluatiecommissie toen de lectoraten vaste voet aan de grond hadden gekregen in het hoger beroepsonderwijs, bleek de samenwerking op onderzoekgebied van de grond te komen. De samenwerking verschilde echter sterk per lectoraat en wetenschappelijke discipline.

> "In sommige disciplines (sociale wetenschappen, pedagogische wetenschappen, kunsten) is sprake van een onontgonnen gebied, dat sommige lectoraten nu langzaam 'van onderaf' exploreren met onderzoeksprogramma's die zich primair richten op de professionele praktijk. Deze programma's overlappen niet alleen niet met wat op de universiteiten gebeurt, maar kunnen daar ook nauwelijks aansluiting bij vinden omdat de kloof in thematiek te groot is of omdat er geen pendant is in de universiteiten. Op andere terreinen, zoals life sciences, zien we dat er eveneens een onderzoeksgebied braak

[181] Archief HBO-raad. Kenmerk 03.697/bs. De citaten zijn hieraan ontleend. Onder MKB wordt het midden- en kleinbedrijf verstaan.
[182] SKO, *Een steen in de vijver: introductie van lectoraten in het hbo* (Den Haag 2004) 4
[183] SKO, *Succesfactoren voor lectoraten in het hbo* (Den Haag 2005) 5

> ligt voor de lectoraten maar dat de kloof overbrugbaar is en er vruchtbare complementariteiten ontstaan."[184]

De conclusie was dan ook dat strategische onderzoeksallianties met universitaire vakgroepen mogelijk en wenselijk waren.

Frits van Oostrom, president van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) wijdde in zijn jaarrede van mei 2006 ook enige woorden aan de verhouding tussen universiteit en hogeschool:

> "In dit bredere verband zouden de universiteiten trouwens heel wel kunnen optrekken met het HBO. Daar wint zoals u weet de neiging veld om ook aan onderzoek te doen; iets waaromtrent in onze kringen heel wat scepsis heerst, die ik wel kan begrijpen, maar toch graag zou helpen vrijwaren van polarisatie, symbooldenken en territoriumdrift. Per slot van rekening tekenen HBO en universiteiten gezamenlijk voor hoger onderwijs in Nederland."[185]

Kort daarvoor was hij spreker geweest op het jaarcongres van de HBO-raad. Daar had hij zich vrij sceptisch uitgelaten over de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen op het gebied van onderzoek.[186] Samenwerking op het gebied van fundamenteel onderzoek – hij noemde als voorbeeld de snaartheorie – zat er volgens hem niet in. Universiteiten deden naast fundamenteel onderzoek ook toegepast onderzoek, maar ook daar waren er weinig mogelijkheden tot samenwerking. Dit type onderzoek werd net als fundamenteel onderzoek eveneens door nieuwsgierigheid van de onderzoeker gedreven, die daarom weinig zou zien in onderzoek dat door problemen in de praktijk werd gedreven.

Later zou Van Oostrom zich minder positief over onderzoek en lectoren uitlaten:

> "Want we hebben het hier over onderzoek terwijl de 'o' in hbo toch echt voor 'onderwijs' staat. We praten over masters terwijl de vierjarige bachelor toch echt veel belangrijker is. En lectoren? Die maken wellicht anderhalf procent uit van het totaal aan personeel in het hbo. Is dat alles dan de 'talk of the town' waard? Verliezen we niet steeds meer de kern uit het oog?"[187]

Als er dan toch aan onderzoek moest worden gedaan, dan moest dat in nauwe relatie staan met het onderwijs. "Onderzoek moet niet als nieuwe taak los komen te staan, maar moet juist het onderwijs verrijken."

Lectoren en de universiteit

Op één gebied was er wel een grote interactie tussen universiteiten en hogescholen. Uit een onderzoek in 2008 bleek dat de gemiddelde omvang van de baan als lector 0,6 fte was en dat 78% van de lectoren naast het lectorschap een andere baan had. Van de lectoren met een andere baan bleek 39% ook aan een universiteit te zijn verbonden, als hoogleraar (10%) als universitair hoofddocent (13%) of als universitair docent (16%).[188] Maar of die

---

[184] SKO, *Lectoraten, kweekvijvers van innovatie* (Den Haag 2008) 11
[185] Frits van Oostrom, *Onderzoekend onderwijs. Jaarrede voor de Verenigde Vergadering van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen* (Amsterdam 2006)
[186] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 290* (Den Haag 2006) 4-5
[187] http://www.scienceguide.nl/201001/pauwen-in-de-kippensoep.aspx. Geraadpleegd 21 december 2015
[188] Alons en partners, *Onderzoek naar het profiel van de lector in het HBO* (Den Haag 2008) 8

gecombineerde baan ook leidde tot samenwerking tussen de hogeschool en de universiteit, viel niet uit het onderzoek af te leiden.

De eerste evaluatiecommissie Karssen constateerde dat lectoraten wel streefden naar samenwerking, maar dat die nog niet daadwerkelijk van de grond was gekomen.[189] In het tweede rapport zag de commissie "dat de samenwerking op de werkvloer wel tot ontwikkeling kwam, maar de bestuurlijke contacten nog haperden."[190] Individuele hoogleraren en universitaire docenten zagen dus het nut van samenwerking met lectoren wel. Bij de samenstelling van de evaluatiecommissies was het eveneens geen probleem individuele hoogleraren te interesseren voor het lidmaatschap.

Op bestuurlijk niveau lagen de lectoraten bij individuele universiteiten gevoelig. Een enkele keer werd een lector niet benoemd tot hoogleraar louter vanwege het feit dat hij lector was, terwijl hij voor het overige gekwalificeerd was. De voorzitter van de HBO-raad Leijnse – zelf hoogleraar – beschouwde dit als incidenten.[191] Meer stof deed een personeelsadvertentie van Fontys hogescholen opwaaien, die in mei 2005 verscheen. Fontys wilde 31 promovendi werven die gedurende hun promotie ook docent zouden zijn aan één van de opleidingen van Fontys. Omdat de hogescholen geen promotierecht kenden, zouden de promovendi bij een hoogleraar aan een Nederlandse of buitenlandse universiteit promoveren. Dit plan vloeide voort uit de ambities van Fontys die voorzitter Verbraak in maart 2004 in een interne notitie had neergelegd. Hogescholen moesten volgens hem hun personele capaciteit op het gewenste niveau brengen om masteropleidingen te kunnen verzorgen. Daarvoor waren meer gepromoveerde docenten nodig. De instelling van lectoraten en kenniskringen was een middel daartoe, maar ook het professional promotieplan (PPP). Dit PPP "borduurt voort op de instelling van lectoraten en kenniskringen. Het schakelt de Nederlandse universiteiten in als promotiebegeleiders en als instituten met de betreffende degree awarding power." Volgens Verbraak moest de promotie voldoen "aan algemene standaarden van betrouwbaarheid en validiteit in onderzoek. De promotie komt tot stand in een samenspel tussen de hogeschool/kenniskring en de universiteit/promotor."[192] Omdat er in het hoger beroepsonderwijs geen *ius promovendi* bestond – behalve voor lectoren die ook hoogleraar waren - moest die samenwerking volgens Verbraak voor de korte termijn volgens de bestaande regelingen vorm krijgen. Voor de lange termijn kon bij een voldoende opbouw van onderzoeksexpertise een hogeschool "met recht van spreken de stap naar het zelfstandig verlenen van PhD zetten. Daarvoor is een vorm van accreditatie denkbaar."[193]

De advertentie van Fontys paste in het beleid van de HBO-raad, gesteund door het ministerie, om het aantal gepromoveerde docenten te verhogen. Fontys respecteerde de bestaande verhoudingen tussen hogescholen en universiteiten. Niettemin riep de advertentie heftige reacties op bij sommige universiteitsbestuurders. Met name Yvonne van Rooy, voorzitter van de Universiteit van Utrecht, was uitgesproken. Zij vond het een "een griezelig en ongewenst traject."[194] De respons op de advertentie was groot. "We zijn

[189] SKO, *Een steen in de vijver* 18.
[190] SKO, *Succesfactoren voor lectoraten in het hbo* 27
[191] Archief HBO-raad. Intern mailbericht van Leijnse d.d. 4 oktober 2004.
[192] Archief SKO. Interne notitie d.d. 24 maart 2003 die aan de SKO werd toegestuurd als voorbereiding voor de toespraak van de voorzitter van de SKO bij de opening van het hogeschooljaar van Fontys in september 2004.
[193] Archief SKO. N.M. Verbraak. Notitie "Hogeschool en Excellentie" Fontys Hogeschool d.d. 24 maart 2004
[194] Ublad online van de Universiteit Utrecht. Zie ook: http://www.uvt.nl/univers/nieuws/0506/mipa.html.print geraadpleegd 12 oktober 2011.

bestormd. Er hebben vijfhonderd mensen gereageerd." aldus een medewerker van Fontys[195] Binnen Fontys begreep men de commotie niet. Verbraak reageerde laconiek. De universiteiten "hebben het opgevat als een provocatie, maar dat zegt iets over hen. Ze hadden het ook kunnen opvatten als een interessante ontwikkeling." Hij voegde daaraan toe:

> "Universiteiten willen het hbo op z'n plaats houden, hun monopolie bewaken. Dat is een armzalig trekje van dit land. Als we de Lissabon-ambities voor een sterke kennissamenleving willen halen, moet het anders. Nu wordt tweederde van het hoger onderwijs buiten de onderzoeksboot gehouden."[196]

Steyaert, lector bij Fontys, wees erop dat Fontys door promovendi aan te stellen "bij de voordeur begon, bij de volgende generatie docenten." Dat was nodig omdat door de vergrijzing veel docenten de komende jaren zouden vertrekken.[197] Steyaert wees ook nog op een ander aspect.

> "Als Philips een groot deel van haar staf zou willen laten promoveren, zou de Technische Universiteit Eindhoven staan te juichen. De voorpagina van de krant zou het hebben over een megaorder van Philips. Maar vraagt Fontys om docentprofessionalisering, dan schrikt de hele universitaire wereld terug."[198]

De weerstand bij universiteiten verminderde geleidelijk, want na 2005 zijn promotietrajecten voor docenten van een hogeschool onderdeel geworden van de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen.

Meer samenwerking

Na verloop van tijd ebde de weerstand bij de universiteiten weg. Dat in hogescholen ook onderzoek plaats vond, begon door te dringen in de wetenschappelijke wereld. In 2006 nam het hoger beroepsonderwijs deel aan een project van universiteiten, waar ook NWO en de KNAW bij waren betrokken, om de maatschappelijke relevantie van onderzoek te meten. De voorzitter van de werkgroep die dit project wilde uitvoeren, was prof. dr. H. Maassen van den Brink, die ook lid was van de evaluatiecommissies Karssen.

Ook NWO werd minder afstandelijk, zij het dat een echte betrokkenheid bij het onderzoek in het hoger beroepsonderwijs nog jaren op zich zou doen wachten. Er waren ambtelijke contacten, zoals bij het zoeken naar geschikte kandidaten voor de evaluatiecommissie Karssen, maar zodra de samenwerking verder zou gaan dan informele contacten, werd de toon afhoudend. Dan wilde NWO zich "vooralsnog niet profileren."[199] In het najaar van 2004 had de voorzitter van de SKO een bezoek aan de voorzitter van NWO P. Nijkamp gebracht. Het bezoek resulteerde in een voornemen om gezamenlijk na te gaan op welke manier NWO bij de verdere opbouw van lectoraten en de professionalisering van docenten kon worden betrokken. Dat leidde echter tot niets en het zou nog tot 2012 duren voor NWO bereid was om mee te werken aan een overdracht van een het Raak Pro programma van de SKO aan NWO.[200] Die omslag had te maken met het beleid van het ministerie dat

---

[195] http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/685258/2005/06/10/Fontys-opent-aanval-op-universiteiten.dhtml Geraadpleegd 22 april 2014

[196] *NRC Handelsblad* 8 juni 2005.

[197] *NRC Handelsblad* 9 juli 2005

[198] http://www.uvt.nl/univers/nieuws/0506/mipa.html.print geraadpleegd 12 oktober 2011

[199] Archief SKO. Mailbericht d.d. 6 mei 2003 van D. Zijderveld.

[200] Raak staat voor Regionale Aandacht en Actie voor Kennisuitwisseling. De drie Raak programma's (MKB, publiek en PRO) komen in hoofdstuk 7 uitvoeriger behandeld. aan de orde.

de maatschappij gebruik moest kunnen maken van uit onderzoek ontwikkelde kennis. De topsectoren, waar NWO een belangrijke rol speelde, was daar een uitvloeisel van. Praktijkgericht onderzoek aan de hogescholen was vraaggericht en paste dus in de nieuwe oriëntatie van NWO. ZonMw – een aan NWO gelieerde organisatie, die zich richtte op onderzoek in de gezondheidszorg – toonde veel eerder een echte betrokkenheid bij lectoraten. In april 2008 had ZonMw een convenant gesloten met de HBO-raad om de samenwerking tussen lectoraten en ZonMw te verbeteren.

Samenwerking in Raak

Geleidelijk kwam in het kader van het Raak-programma de samenwerking met de universiteit langzaam op gang. Dat programma was in 2005 opgezet en bedoeld voor regionale innovatieprojecten van hogescholen en het midden- en kleinbedrijf. De regeling werd uitgevoerd door de Stichting Innovatie Alliantie (SIA) die bestond uit de HBO-raad, de werkgeversorganisaties, TNO, Syntens en het Telematica Instituut.[201]

In het Raak MKB en Raak Publiek programma was de samenwerking van hogescholen met universiteiten op het gebied van onderzoeks- en innovatieprojecten beperkt. Tot eind 2006 waren 81 projecten goedgekeurd. Daarvan werden 11 projecten uitgevoerd door het middelbaar beroepsonderwijs. Van de overige 70 projecten waren er zeven waar een universiteit bij betrokken was.[202] Die samenwerking was het minst aanwezig in het midden en kleinbedrijf en het meest in de publieke sector. Voor het midden- en kleinbedrijf was de conclusie over de samenstelling van de samenwerkingsverbanden: "Slechts een beperkt aantal partijen is afkomstig uit de wereld van het onderzoek. Klaarblijkelijk neemt de hogeschool in hoge mate de functie van kennisleverancier voor zijn rekening."[203]

Het Raak Pro programma, waar vierjarige onderzoeksprojecten uitgangspunt waren, bood meer aanknopingspunten voor samenwerking tussen hogescholen en universiteiten. Die samenwerking kende drie vormen: begeleiding van promotieonderzoek dat aan het project is gekoppeld, methodologische begeleiding en training van hogeschooldocenten of onderzoekers en inhoudelijke samenwerking. Universiteiten kregen een financieel belang bij de samenwerking, want het programma Raak bood de mogelijkheid dat universiteiten een deel van de subsidie kregen om deze vormen van samenwerking te financieren. Toch waren er ook hier problemen. Volgens de commissie die op verzoek van de SKO het Raak Pro programma heeft geëvalueerd, waren de hogescholen "er matig in geslaagd om de (universitaire) onderzoekspraktijk structureel bij hun voorstellen te betrekken." Dat lag echter ook aan de universiteiten die "weinig investeren". In de samenwerking dienden de hogescholen "nog flink […] te investeren."[204]

Promotietrajecten

Midden 2005 werd duidelijk dat een verdere ontwikkeling van het onderzoek in het hoger beroepsonderwijs een versterking van de kwalificaties van docenten noodzakelijk maakte. De al genoemde advertentie van Fontys speelde daarop in. In mei dan dat jaar sloten het ministerie en de HBO-raad een Prestatieagenda, waarin onder meer werd geconstateerd dat verhoging van het niveau van de hogeschooldocenten een noodzakelijke voorwaarde was "om de gemiddelde kwaliteit van het onderwijs naar een hoger niveau te brengen. Voorts

[201] Dit programma komt in hoofdstuk 7 uitvoeriger aan de orde
[202] SIA, *Raak werkt door!* (Den Haag 2007)
[203] SIA, *Raak! Beleidsevaluatie 2005-2008*. (Den Haag 2009) 103
[204] Archief SKO. Reflectie beoordelingscommissie Raak Pro. Oktober 2010

is versterking van de professionaliteit van de medewerkers noodzakelijk voor de uitvoering van toegepast onderzoek en kenniscirculatie."[205] Het aantal gepromoveerde docenten moest omhoog. Dat was in het hoger beroepsonderwijs met 3 à 4% van het docentencorps erg laag in vergelijking met Nederlandse universiteiten en andere hogescholen in het buitenland. In Duitsland bijvoorbeeld was 90% van de docenten aan een Fachhochschule gepromoveerd en in Frankrijk 57% van de docenten aan met een hogeschool vergelijkbare instellingen.[206] De ambitie was om in 2006 40 docenten te laten beginnen met een promotietraject, oplopend tot 200 in 2009. Deze promovendi moesten zich richten op toegepast en praktijkgericht onderzoek dat diende ter versterking van het functioneren van het betreffende beroepenveld. Het onderzoek moest aansluiten bij de werkzaamheden van de docent.

Er kwam extra geld in de vorm van promotievouchers voor hogeschooldocenten. Voor de universiteiten waren de promotietrajecten van hogeschooldocenten een vorm van samenwerking met hogescholen waar zij direct profijt van hadden. De bekostiging van universiteiten voorzag namelijk in een vergoeding voor elke promotie. Veel hogescholen sloten overeenkomsten met universiteiten om hun docenten te laten promoveren.

Het bevorderen van promotietrajecten bij hogescholen paste in een breder beleid gericht op het verhogen van het aantal promoties in het algemeen. In oktober 2005 publiceerde het ministerie van OCW de notitie Onderzoekstalent op waarde geschat. Nederland behoorde tot de landen met het laagste aantal promoties per hoofd van de bevolking en dat moest veranderen.

> "Promotietrajecten kunnen aantrekkelijker worden gemaakt voor meer mensen door er meer variatie in aan te brengen. De AWT pleit hiervoor. Naast de promotietrajecten die sterk zijn gericht op een wetenschappelijke carrière, kunnen trajecten worden ontwikkeld die zich richten op een carrière buiten de wetenschap."[207]

Een grotere diversiteit aan promotietrajecten was dus noodzakelijk. In veel andere landen, zoals Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Australië en Canada, bestonden al varianten op het klassieke doctoraat (PhD).[208]

Conclusie

Sinds in Nederland sprake is van een binair stelsel van hoger onderwijs hinkte het beleid van het ministerie op twee gedachten. Er kwam één wettelijk kader voor het hoger onderwijs, maar elk van de takken van hoger onderwijs moest zijn eigen karakter behouden met als gevolg dat er op veel terreinen een eigen regelgeving voor hogescholen en universiteiten was. Tegelijkertijd heeft het ministerie gestreefd naar samenwerking tussen beide takken van hoger onderwijs, eerst op het gebied van de wederzijdse doorstroming van studenten en later op het gebied van onderzoek. Die samenwerking was echter niet omvangrijk, met als gevolg dat de hogescholen hun eigen weg moesten zoeken.

Universiteiten en hogescholen leefden in verschillende werelden. Universiteiten hadden meer prestige dan de scholen voor hoger beroepsonderwijs en de WHBO veranderde daar

---

205 HBO-raad, *Hogeschoolbericht 282* 9

206 E. de Weert en M. Soo, *Research at universities of applied sciences in Europe* (Enschede 2009) 42 In haar eindevaluatie uit december 2008 kwam de SKO op 3% gepromoveerde docenten.

207 Ministerie van O C W, *Onderzoekstalent op waarde geschat* (Den haag 2005) 14

208 Zie het artikel van J. Huisman en M. van der Wende *Het professioneel doctoraat: wat is het en wat niet?* In: TH&MA 5-05, 39-43. Zie ook over de Verenigde Staten J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 304

in eerste instantie weinig aan. De afstand tussen de universiteiten en de scholen bleef groot. Universiteiten begonnen zich vanaf de jaren tachtig steeds meer te richten op onderzoek wat tot steeds hogere eisen aan de universitaire docenten leidde. Van universitaire docenten werd verwacht dat zij publiceerden in internationale tijdschriften. Bij hogeschooldocenten was daar geen sprake van. Zij hadden weinig onderzoekvaardigheden en werden daar ook niet op afgerekend. Universiteiten hadden een ruimere bekostiging, met name voor onderzoek. De faciliteiten voor onderzoek bij hogescholen konden niet tippen aan die bij universiteiten. Dat was niet alleen in Nederland zo, maar in veel andere Europese landen zoals de OECD vaststelde. Het hoger beroepsonderwijs had de universiteiten weinig te bieden op het gebied van onderzoek. Wat er aan onderzoek in hogescholen werd gedaan, bestond voornamelijk uit kortlopende projecten, die niet waren ingebed in een strategische onderzoekagenda en om die reden niet aantrekkelijk waren voor universiteiten. Het extra geld dat het ministerie vanaf 2005 beschikbaar stelde voor promotietrajecten van hogeschooldocenten en de mogelijkheden die Raak Pro bood voor langjarige onderzoeksprojecten, waar ook universiteiten in konden deelnemen, maakte samenwerking aantrekkelijker.

De universiteiten hebben zich tamelijk afzijdig opgesteld tegenover de lectoraten. De VSNU steunde de HBO-raad in zijn pleidooi voor meer geld voor lectoraten, maar individuele universiteiten waren minder enthousiast. De afwijzende reacties op de advertentie van Fontys zijn daar een illustratie van, maar ook uit de rapporten van de evaluatiecommissie kan men afleiden dat de colleges van bestuur van universiteiten zich afzijdig hielden. Pas na de introductie van Raak Pro en het initiatief van het ministerie voor een promotieprogramma voor docenten aan hogescholen kwam er verandering in die houding. De deelname van universiteiten in Raak Pro werd financieel mogelijk en het promotieprogramma betekende extra geld voor universiteiten in de vorm van de promotiebonus.

4. Hoger beroepsonderwijs tot 1985

Het hoger beroepsonderwijs heeft geheel andere wortels dan de universiteiten. Zoals de naam al zegt, is het voortgekomen uit het beroepsonderwijs dat in Nederland voor een groot deel uit particulier initiatief is ontstaan. Tot het eind van de achttiende eeuw werd beroepsonderwijs vrijwel geheel verzorgd door de gilden, die in de Middeleeuwen waren ontstaan. De oudste nog bestaande instelling voor hoger beroepsonderwijs, de Koninklijke Academie van Beeldende Kunsten in Den Haag, werd in 1682 opgericht door een afsplitsing van een gilde.[209] Omdat het particulier initiatief als regel gericht was op één bepaald maatschappelijk beroep, heeft dit ertoe geleid dat de scholen doorgaans opleidingen verzorgden in slechts één maatschappelijk domein. Die situatie duurde tot ver in de twintigste eeuw, toen een proces van schaalvergroting op gang kwam.

De negentiende eeuw

Na de opheffing van de gilden aan het begin van de negentiende eeuw werd het particulier initiatief nog belangrijker voor het beroepsonderwijs. De eerste kweekschool voor onderwijzers (tegenwoordig opleiding voor leraren basisonderwijs) werd in 1797 opgericht door de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. In de eerste helft van de negentiende eeuw kwam de ontwikkeling van het beroepsonderwijs traag op gang, ondanks de pogingen van Koning Willem I om de economische ontwikkeling aan te jagen. Pas in de tweede helft van de negentiende eeuw kwam in Nederland de industriële revolutie op gang en daarmee ook de opkomst van het beroepsonderwijs. Op een enkele uitzondering na zou de oprichting van nieuwe scholen voor hoger beroepsonderwijs tot in de twintigste eeuw een zaak blijven van het particulier initiatief of van gemeenten. Ook de bekostiging van het beroepsonderwijs werd in de negentiende eeuw niet als taak van de Rijksoverheid gezien en vond slechts in beperkte mate plaats. Zo was in 1895 voor het middelbaar technisch onderwijs – de voorloper van het huidige technische hoger beroepsonderwijs – slechts fl. 24.000 uitgetrokken op de Rijksbegroting, terwijl voor de Polytechnische School in Delft (thans Technische Universiteit Delft) fl. 200.000 werd uitgetrokken.[210] Dat had te maken met de opvatting van liberale politici als Thorbecke, die vonden dat beroepsonderwijs geen overheidstaak was.[211] Deze liberale afkeer van overheidsinterventie leidde ook tot een zeer restrictief beurzen beleid. Alleen studenten aan een universiteit kwamen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking voor een beurs. Andere studerenden, zoals studenten aan de voorloper van de Wageningen University, kwamen er niet voor in aanmerking, zelfs als er tekorten op de arbeidsmarkt waren.[212]

Nijverheidswet

Pas met de totstandkoming van de Nijverheidsonderwijswet van 1919 werd het beroepsonderwijs wettelijk geregeld en werd het mogelijk om beroepsonderwijs substantieel te bekostigen, zij het dat dit veelal een gedeeltelijke bekostiging betrof. Deze wet bracht ook een zekere uniformering in het beroepsonderwijs op het gebied van toelating en examens. Tijdens de economische groei na de Tweede Wereldoorlog zette de groei van het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs gestaag door. Vanaf 1950 tot

---

[209] http://www.kabk.nl/pageNL.php?id=0194 geraadpleegd op 10 oktober 2013 om 16.00 uur.
[210] Hans Schippers, *Van tusschenlieden tot ingenieurs* (Hilversum 1989) 22
[211] J.A. van Kemenade en V.S. Raa, "Het Schoolwezen" In: J.A. van Kemenade (red) *Onderwijs: bestel en beleid Deel 1.Onderwijs in hoofdlijnen* (Groningen 1986) 35
[212] Pieter Slaman, *Staat van de student. Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland* (Amsterdam 2015) 86

1970 verdubbelde elk decennium het aantal studenten. De groei van het hoger beroepsonderwijs betekende ook een groei van het aantal scholen.

De Nijverheidswet had het beroepsonderwijs in twee niveaus ingedeeld: lager en middelbaar. De voorlopers van de huidige hogescholen behoorden destijds tot het middelbaar beroepsonderwijs. Niet alle onderwijssectoren in het huidige hoger beroepsonderwijs vielen onder de werking van de Nijverheidswet. Het handelsonderwijs, het latere hoger economisch en administratief onderwijs, werd niet in de Nijverheidswet geregeld.[213] De kloof tussen beide niveaus bleek echter groot en geleidelijk ontwikkelde zich een driedeling. Tussen het lager en het middelbaar beroepsonderwijs ontstond een nieuw type, zoals het uitgebreid technisch onderwijs (UTS). Volgens Mertens heeft Max Goote, destijds hoofd van de afdeling nijverheidsonderwijs van het ministerie, bij de totstandkoming van de UTS een grote rol ingespeeld.[214] Het initiatief om zich los te maken uit het middelbaar beroepsonderwijs kwam met name uit het technisch onderwijs, waar in de jaren vijftig van de twintigste eeuw de middelbare technische scholen zich hogere technische scholen (HTS) gingen noemen. Het ministerie verbreedde deze driedeling in de Tweede Onderwijsnota van 1955 tot het hele beroepsonderwijs.

De WVO

De WVO betekende een drastisch andere indeling van het voortgezet onderwijs. In de wet kreeg het hoger beroepsonderwijs een wettelijke basis. Onder hoger beroepsonderwijs werd 'hoger' aanvankelijk alleen gebruikt om een "wenselijk geachte driedeling van het beroepsonderwijs" aan te brengen.[215] Het was niet bedoeld om het hoger beroepsonderwijs als tak van hoger onderwijs aan te duiden. Voor het hoger beroepsonderwijs werd het hoger algemeen voortgezet onderwijs (HAVO) de vooropleiding bij uitstek. Daar wat niet iedereen gelukkig mee. De sociale academies en de hogere technische scholen vonden de vijfjarige cursusduur van de havo te kort. De hogere technische scholen vreesden bovendien een verslechtering van hun concurrentiepositie ten opzichte van het technisch wetenschappelijk onderwijs.[216]

Het hoger beroepsonderwijs bestond voor een groot deel uit kleine scholen. De bekostiging was geheel gericht op het geven van onderwijs. Het had geen wettelijke onderzoekstaak. Het hoger beroepsonderwijs werd opgedeeld in sectoren zoals hoger technisch onderwijs, hoger sociaal agogisch onderwijs, kunstonderwijs e.d. en scholen werden ook naar die sector genoemd: sociale academie, hogere technische school, laboratoriumschool, school voor hoger economisch en administratief onderwijs (HEAO), beeldende kunstacademie, zeevaartschool e.d. De meeste scholen boden opleidingen aan in slechts één sector. Er waren slechts enkele scholen die meer sectoren omvatten, meestal een HTS en een HEAO. Deze scholen werden instituut voor hoger beroepsonderwijs (IHBO) genoemd.

De stichting van nieuwe scholen voor hoger beroepsonderwijs viel onder hetzelfde wettelijke regime - de Planprocedure - als voor de andere scholen voor voortgezet onderwijs. Overwegingen van spreiding en levensbeschouwelijke richting waren belangrijker dan schaalgrootte, met als gevolg dat de scholen gemiddeld klein waren. In 1977 had minder dan 10% - 24 scholen - van de 317 scholen voor hoger beroepsonderwijs

[213] A.M.L. van Wieringen, *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs* 16

[214] F. Mertens, *De actualiteit van ambtenaar Max Goote*. (Niet gepubliceerd artikel) 7-8. Toegestuurd door de auteur per mail d.d. 24 november 2015

[215] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs* 86

[216] A.M.L. van Wieringen, *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs* 52-53

een omvang van meer dan 1000 studenten.[217] Iets meer dan de helft – 167 scholen – had een omvang van 200 tot 500 studenten. In 1980 was het gemiddelde aantal studenten per school 370. Het verschil met de universiteiten was enorm. In 1980 was het gemiddelde aantal studenten per universiteit 10.275.[218]

Zolang het hoger beroepsonderwijs wettelijk tot het voortgezet onderwijs werd gerekend, hadden de scholen weinig autonomie. Het ministerie had grote invloed vanwege de centralistische regelgeving die voor het hele onderwijs met uitzondering van de universiteiten, gold. Veel bevoegdheden waren bij het ministerie neergelegd. Het ministerie was georganiseerd naar sectoren. Het hoger beroepsonderwijs had te maken met drie directies. Voor de lerarenopleidingen was er een aparte directie, terwijl het overige hoger beroepsonderwijs was ondergebracht bij twee directies die zich op de gehele beroepsonderwijskolom richtten: één directie voor het technisch beroepsonderwijs en één directie voor het overige beroepsonderwijs. De universiteiten en het onderzoeksbeleid waren ondergebracht bij het Directoraat-Generaal Wetenschappelijk Onderwijs (DGW) Pas in de loop van de jaren zeventig werd er een directie hoger beroepsonderwijs gevormd, die het de eerste jaren overigens zonder de lerarenopleidingen moest doen, want die behielden hun eigen directie.

In feite had elke sector in het hoger beroepsonderwijs zijn eigen departementale afdeling. Het overleg over de regelgeving vond plaats tussen die afdelingen en de organisaties van schoolbesturen, schooldirecties, docenten en overig personeel, de zogenoemde geledingen. Ook de studenten werden als een geleding gezien, maar voor 1970 speelden studentenorganisaties op een enkele uitzondering na zoals de HTS-unie, een beperkte rol.[219] De regelgeving was zeer gedetailleerd en het overleg met de departementale afdelingen was voor de scholen de enige manier om aanpassingen tot stand te brengen. Het overleg was opgedeeld in een overleg over de arbeidsvoorwaarden en een overleg over de resterende zaken zoals leerplannen, bekostiging, apparatuur e.d. Dat laatste overleg vond zijn oorsprong in het zogenoemde Lochems overleg over de invoering van de WVO, dat onder leiding stond van Goote.[220] Autonomie op het niveau van de individuele school was zeer beperkt en niet te vergelijken met de autonomie die de universiteiten kenden. Er waren centrale leerplannen voor elke sector, huisvesting werd door de directie Bouwzaken van het ministerie verzorgd en voor het onderhoud van de gebouwen werden centraal normen vastgesteld. De scholen waren weliswaar autonoom in wie zij als docent wilden aanstellen, maar over de arbeidsvoorwaarden en salariëring van docenten hoefde niet te worden onderhandeld. De inschaling van een nieuwe docent was afhankelijk van bevoegdheid en leeftijd. De omvang van het aantal docenten dat een school mocht hebben, werd uitgedrukt in doceer- en taakuren. Deze konden door de scholen niet in geld worden omgezet want de feitelijke uitbetaling van de salarissen gebeurde ook centraal door het CASO-systeem, genoemd naar de commissie automatisering salarisadministratie onderwijs, die in 1970 was ingesteld. De regels daarvoor waren onderdeel van het overleg over de arbeidsvoorwaarden

[217] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid in het hoger onderwijs* (Den Haag 1980) 32

[218] Onderwijsraad, *Bureaucratisering in het onderwijs* (Den Haag 2004) 41 en 42.

[219] Voor de rol van de HTS-unie, de organisatie van studenten aan hogere technische scholen zie F. Mertens, *De actualiteit van ambtenaar Max Goote* (Niet gepubliceerd artikel) 7-8 Toegestuurd door de auteur per mail d.d. 24 november 2015.

[220] F. Mertens, *De actualiteit van ambtenaar Max Goote* (Niet gepubliceerd artikel) 5. Toegestuurd door de auteur per mail d.d. 24 november 2015.

en die werden centraal vastgesteld, niet alleen voor het hoger beroepsonderwijs, maar voor het hele onderwijs.

Het overleg over de arbeidsvoorwaarden (het Georganiseerd Overleg) was in feite nog sterker gecentraliseerd, want het had betrekking op de hele overheidssector, waartoe ook de gesubsidieerde instellingen zoals het onderwijs werden gerekend. Voor specifieke onderwijszaken was er Bijzondere Commissie Onderwijspersoneel. Dat centrale overleg werd gevoerd door het ministerie en de vakbonden. De arbeidsvoorwaarden werden geregeld in het Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel (RPBO). Zij golden voor het hele onderwijs, uitgezonderd het wetenschappelijke onderwijs. De besturenorganisaties in het hoger beroepsonderwijs hadden geen invloed in het centrale overleg, want zij waren niet als werkgeversorganisatie vertegenwoordigd bij de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden. De vakbonden in het onderwijs behartigden weliswaar ook de belangen van het hoger beroepsonderwijs, maar het hoger beroepsonderwijs was slechts een kleine sector vergeleken met de rest van het onderwijs. De invloed van het hoger beroepsonderwijs daarop was beperkt, want de docentenorganisaties voor het hoger beroepsonderwijs waren weliswaar aangesloten bij een vakbond, maar in kwantitatief opzicht waren zij klein met een navenant beperkte invloed.

Dit centralistische systeem werd, naarmate het hoger beroepsonderwijs zich verder ontwikkelde, steeds minder werkbaar. De regels werden als knellend ervaren en in de praktijk werd de afstand tussen de papieren werkelijkheid en de feitelijke werkelijkheid groter. In een terugblik uit 1999 beschreef R.J. in 't Veld, vanaf 1983 een aantal jaren directeur-generaal hoger onderwijs, de manier waarop men in het hoger beroepsonderwijs omging met wat hij noemde de "knellende regels" van de Wet op het voortgezet onderwijs. Het systeem was volgens hem ontaard in een soort schijnvertoning, waar iedereen overigens van harte aan meedeed. "Toen ik daar zelf in 1983 mee te maken kreeg, was ik ontzettend geboeid door de omvang van de samenzweringen die bestonden tussen inspectie, departement en instellingen die tot doel hadden de wet te ontduiken." Er werden volgens hem "allerlei ficties levend gehouden om de schijn te wekken dat het wettelijk besturingsregime bestond. Het leek er dus op dat er iets functioneerde, terwijl er in werkelijkheid heel andere dingen gebeurden."[221]

Een andere ervaringsdeskundige – dr. S.I. van Andel, directeur van een hogere technische school in Utrecht - had in 1984 de gedetailleerde regelgeving op de hak genomen. Hij deed dat ter gelegenheid van het afscheid van J. Bos, die als directeur hoger beroepsonderwijs van het ministerie een belangrijke speler was in de samenzwering waar In 't Veld op doelde. Van Andel gaf als voorbeeld de regels die golden voor het onderhoud van de tuin van een school voor hoger beroepsonderwijs. Hij citeert 'post 08 en 40.1 (onderhoud tuin)' van die regels en concludeerde: "De vrije beleidsruimte zit kennelijk in het gras tussen de tegels."[222]

Dit beeld van versnippering werd weerspiegeld in de manier waarop de scholen voor hoger beroepsonderwijs zich landelijk hadden georganiseerd. Die organisatie was sectoraal en naar geleding. Onder geleding werd verstaan de schoolbesturen, de schooldirecties, de docenten, het ondersteunend personeel en de studenten. Tot in de jaren zeventig had in elke sector van hoger beroepsonderwijs elke geleding haar eigen organisatie. Bij de lerarenopleidingen kwam daar ook nog een onderscheid bij naar denominatie

[221] R.J. in 't Veld, *Twaalfeneenhalf jaar schaalvergroting in het hbo en nog veel meer….* (Amsterdam 1999) 9
[222] S.I. van Andel, "Over het gras tussen de tegels." In: C.J.G. van Gageldonk (red) *Hoger Beroepsonderwijs in verscheidenheid naar samenhang* (Den Haag 1984) 236

(geloofsrichting) bij. In andere sectoren van het hoger beroepsonderwijs waren de organisaties van geledingen niet naar geloofsrichting opgezet. Tot de oprichting van de HBO-raad midden van de jaren zeventig ontbrak een centraal aanspreekpunt voor het hoger beroepsonderwijs zoals de Academische Raad dat voor de universiteiten was. Al voor de oprichting van de HBO-raad verminderde de versnippering omdat er organisaties kwamen die zich op meerdere sectoren richtten. Dat gebeurde vooral bij organisaties van directies en van docenten in de sectoren techniek en economisch en administratief onderwijs. In sommige sectoren zoals kunstonderwijs en hoger sociaal pedagogisch onderwijs ontstonden zelfs organisaties die alle geledingen in een sector of deel daarvan bundelden, de zogenoemde kernorganisaties.

Planningsysteem van McKinsey

Onder minister Veringa en zijn opvolgers Van Veen en De Brauw kwam de ontwikkeling van een planningsysteem voor het hele hoger onderwijs op de beleidsagenda. Dit systeem was genoemd naar McKinsey, het organisatiebureau dat het systeem had ontwikkeld.[223] Het planningsysteem was bedoeld om aan de behoeften van de arbeidsmarkt naar hoger opgeleiden te voldoen. Bij de ontwikkeling van dat planningsysteem kreeg het ministerie steun van de OECD, die de ontwikkelingen in het hoger onderwijs in de Westerse landen nauwlettend was gaan volgen. Met steun van het CERI werd het adviesbureau McKinsey ingeschakeld om voorstellen te ontwikkelen voor een planningsysteem in het hoger onderwijs, door McKinsey aangeduid als postsecundair onderwijs. Het ministerie onderschreef de analyse van de problemen waar het hoger onderwijs volgens McKinsey voor stond. Die kwamen neer op veranderde eisen aan de taakomschrijving en taakvervulling van instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en voor hoger beroepsonderwijs, de diversificatie in de wetenschappen, de sterke stijging van het aantal studenten en de kostenexplosie.[224]

Hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs werden voor planningsdoeleinden in disciplines samengebracht, omdat de vraag naar afgestudeerden op de arbeidsmarkt zich per discipline zou manifesteren. De voorstellen van McKinsey ademden een sterk geloof in de mogelijkheden van een afstemming van de vraag naar arbeidskrachten in de arbeidsmarkt en het aanbod van afgestudeerden in het hoger onderwijs. Voor de beleidsvoorbereiding voor het gehele hoger onderwijs zou er een Stuurgroep Postsecundair Onderwijs komen.

Om dit planningsysteem goed te laten functioneren, was overleg met het hoger onderwijs nodig. Voor het wetenschappelijk onderwijs waren geen nieuwe overlegorganen nodig, maar dat was wel het geval voor het hoger beroepsonderwijs, dat geen equivalent van de Academische Raad voor de universiteiten kende. Er zou een landelijk overlegorgaan komen met als naam 'HBO-overlegorgaan', dat niet was gebaseerd op een vertegenwoordiging vanuit de scholen maar op een vertegenwoordiging vanuit organisaties van geledingen. Daarnaast zouden de scholen worden gebundeld in regionale organen, die de scholen moesten ondersteunen bij het planningsproces. De regionale organen waren bedoeld als een "bundeling en een toevoeging van een regionaal, interdisciplinair perspectief."[225] Zij

[223] De Brauw was minister zonder portefeuille en belast met het wetenschappelijk hoger onderwijs en het wetenschapsbeleid

[224] Tweede kamer, zitting 1971-1972, *Nota inzake verbetering van het postsecundaire onderwijs in Nederland.* (11583, 2)

[225] Tweede Kamer,zitting 1971-1972, *Nota inzake verbetering van de planning van het postsecundaire onderwijs in Nederland* (11583, 2) 10

zouden de verantwoordelijkheden van de scholen intact laten. Deze regionale organen zijn nooit van de grond gekomen, maar de plannen ertoe kunnen als een aanzet voor de latere schaalvergroting gezien worden.

Het planningsysteem beoogde ook een grotere samenwerking tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs tot stand te brengen, die de vorm moest krijgen van een betere wederzijdse doorstroming van studenten tussen verwante opleidingen en onderwijskundige coördinatie.[226] Tot dan toe was alleen verticale doorstroming mogelijk: afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs konden doorstromen naar het wetenschappelijk onderwijs. Wederzijdse doorstroming zou veel eerder kunnen plaats hebben, bij voorkeur na het eerste of propedeutische jaar.

Op die manier hoopte het ministerie een meer evenwichtige verdeling van studenten over beide vormen van hoger onderwijs te bereiken zodat de toestroom naar het wetenschappelijk onderwijs zou afnemen ten gunste van het hoger beroepsonderwijs. "Door het prestige van de universiteit, maar vooral ook door het monopolie van titelverlening, dat de universiteit tot voor kort had, en de bijbehorende voeding van aspiraties, is de aantrekkingskracht van het h.b.o. relatief ten achter gebleven."[227] De sterke groei van het wetenschappelijk onderwijs zag het ministerie als ongewenst mede om financiële redenen.

De doorstroming zou alleen gelden voor verwante opleidingen, zodat er veel kritiek vanuit het hoger beroepsonderwijs kwam, want een groot deel van het hoger onderwijs zou buiten beeld blijven. Bovendien was men in het hoger beroepsonderwijs beducht voor "annexatie" door het wetenschappelijk onderwijs, omdat dit in de beoogde samenwerkingsverbanden een te grote rol zou spelen.[228] Die kritiek heeft overigens niet geleid tot afzwakking van de plannen, want de wettelijke regeling voor wederzijdse doorstroming is er uiteindelijk toch gekomen.

Een visie op de lange termijn: Van Kemenade

Het planningsysteem zoals McKinsey dat voorstelde, kwam er niet omdat de minister die het in wilde voeren (De Brauw) al spoedig aftrad en er nieuwe verkiezingen kwamen. Die verkiezingen leidden tot het kabinet Den Uyl dat in 1973 aantrad en dat te maken kreeg met de eerste oliecrisis en de daaropvolgende economische crisis. Minister van Onderwijs en Wetenschappen in dat kabinet was J.A. van Kemenade, een hoogleraar onderwijssociologie. De voorstellen voor een planningsysteem verdwenen naar de achtergrond. Dat gold vooral de Stuurgroep Postsecundair Onderwijs die als een buffer tussen het hoger onderwijs en het ministerie moest fungeren en daarom de politieke verantwoordelijkheid van de minister inperkte. Van Kemenade en zijn staatsecretaris Klein legden andere accenten in het hoger onderwijs. Die vloeiden voort uit een alomvattende visie op het gehele onderwijs, die Van Kemenade in twee nota's vastlegde: de Contourennota en de uitwerking daarvan voor het hoger onderwijs, de nota Hoger onderwijs in de toekomst (de HOT-nota)

In deze nota maakte hij een onderscheid tussen de korte termijn en de lange termijn. De thema's voor de korte termijn waren onderwijs voor velen, een eigen wettelijk kader voor het hoger beroepsonderwijs, wederzijdse doorstroming van studenten tussen het

[226] Tweede Kamer, zitting 1972-1973, *Voorontwerp van wet ontwikkeling hoger onderwijs* (11697) 9
[227] Tweede Kamer, zitting 1971-1972, *Nota Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl (*11697, 2) 12
[228] Tweede Kamer, zitting 1974-1975, *Discussienota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* (13459) 71

wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs, algemene hogere opleidingen, schaalvergroting, kostenbeheersing en samenwerking tussen universiteiten en instellingen voor hoger beroepsonderwijs op het gebied van onderwijs. Wat wetgeving betreft sloot Van Kemenade aan bij zijn voorgangers, want hij legde de nadruk op verwante onderwijsprogramma's binnen het hoger onderwijs en op de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs. De HOT-nota bevatte een nieuw wetsontwerp voor wederzijdse doorstroming bij verwante onderwijsprogramma's, dat in grote lijnen echter weinig verandering bracht ten opzichte van het eerder ingediende wetsontwerp. Doorstroming bleef beperkt tot verwante opleidingen en de kritiek op het eerdere wetsontwerp werd afgedaan met een verwijzing naar de beoogde versterking van het hoger beroepsonderwijs die in een nieuw stelsel van hoger onderwijs zoals de nota die had geschetst, tot stand zou komen. Het wetsontwerp werd enkele jaren later na het vertrek van minister Van Kemenade daadwerkelijk aangenomen.

Bij de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs sloot Van Kemenade aan bij het beleid van zijn voorgangers. Al sinds het eind van de jaren zestig waren de vijfjarige cursusduur aan universiteiten en vooral de overschrijdingen daarvan in de vorm van een vaak veel langere verblijfsduur van de studenten, een doorn in het oog van het ministerie. Het beleid was er dan ook op gericht de studieduur te beperken. Verschillende adviseurs van het ministerie, zoals Posthumus, hadden daar voorstellen voor gedaan. Onder minister Van Kemenade kwam in 1975 de wet herstructurering wetenschappelijk onderwijs tot stand die de studieduur tot vier jaar beperkte maar die de mogelijkheid openliet voor universitaire faculteiten om voorstellen te doen voor een vijfjarige cursusduur. De inschrijvingsduur zou twee jaar langer worden, wat inhield dat studenten twee jaar langer konden doen over hun studie dan vier jaar. De wet was een mislukking in de zin dat het doel van een beperking van de studieduur niet werd gehaald, want de faculteiten kwamen praktisch allemaal met voorstellen voor een vijfjarige studieduur. Van Kemenade zelf was daar zeer ontstemd over: "Het is echt schandelijk hoe de wetenschappelijke wereld zich heeft gedragen."[229]

De HOT-nota schetste ook een langetermijnperspectief, waarin het toenmalige stelsel van hoger onderwijs drastisch zou veranderen. Er zou een geïntegreerd maar gedifferentieerd stelsel van hoger onderwijs komen, waaraan meer studenten zouden deelnemen dan toen het geval was. Die differentiatie moest tot uitdrukking komen in de onderwijsprogramma's, die anders waren dan de universiteiten en scholen voor hoger beroepsonderwijs toen aanboden. Het onderwijsprogramma moest een centrale plaats innemen in het hoger onderwijs en niet de "thans bestaande institutionele vormen."[230] Van Kemenade was daarmee zijn tijd ver vooruit, want het idee om de institutie (universiteit of hogeschool) los te koppelen van de onderwijsprogramma's die zij aanboden, werd pas veel later in de wetgeving opgenomen. De programma's die de nota onderscheidde, waren: [1] de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker [2] de opleiding voor beroepen en maatschappelijke functies waar een grondige kennis van wetenschappelijke methoden nodig was [3] de opleiding voor beroepen en maatschappelijke functies waarin de praktische toepassing van wetenschappelijke methoden centraal staat en [4] de opleiding die niet gericht is op bepaalde maatschappelijke beroepen, maar die gericht zijn op een breed veld van beroepen waarin de praktische toepassing van kennis en vaardigheden centraal staan. De vernieuwing zou zich vooral moeten voltrekken in het hoger beroepsonderwijs, want de "tradities en waarden" van de universiteiten "verdragen zich niet altijd met de eisen van vernieuwing die

[229] J. Stam e.a. *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995) 60.
[230] Tweede Kamer, zitting 1975-1976, *Nota Hoger onderwijs in de toekomst* (13733, 2) 15

met een 'hoger onderwijs voor velen' samenhangen."[231] Hij sloot daarmee aan bij het beleid in de meeste andere landen die lid waren van de OECD, waar de vernieuwingen in het hoger onderwijs ook zouden worden gerealiseerd buiten de bestaande universiteiten.

Voor minister Van Kemenade was schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs een belangrijke voorwaarde om de gewenste veranderingen mogelijk te maken. Daarmee zou het hoger beroepsonderwijs een meer gelijkwaardige positie met de universiteiten kunnen bereiken. Maar er waren ook onderwijskundige argumenten voor die schaalvergroting. Er zou een grotere keuzevrijheid voor studenten ontstaan, de inzet van docenten zou doelmatiger kunnen zijn en de aanwezigheid binnen één instelling van meerdere onderwijsprogramma's zou hun inhoudelijke ontwikkeling kunnen bevorderen. Daarnaast speelden organisatorische en financiële overwegingen een rol. Grotere scholen voor hoger beroepsonderwijs zouden meer studenten kunnen opvangen. Dat had financiële voordelen omdat de druk op het relatief dure wetenschappelijke onderwijs daardoor zou worden verlicht.[232] Om die schaalvergroting te bereiken, gaf de nota een tamelijk gedetailleerde procesbeschrijving, inclusief een minimale omvang van de nieuwe scholen voor hoger beroepsonderwijs. Die scholen zouden 1000 tot 1500 studenten moeten hebben en opleidingen moeten verzorgen in minimaal drie verschillende maatschappelijk sectoren. Van Kemenade introduceerde ook de term 'hogeschool' om de nieuwe scholen voor hoger beroepsonderwijs aan te duiden. De toenmalige technische en economische hogescholen zouden dan universiteit worden. De nota ruimde veel plaats in voor een nieuw type hoger onderwijs, de algemene hoger opleidingen.

De nota ging niet erg in detail in op de plaats van het onderzoek in het hoger beroepsonderwijs. Er werd onderscheid gemaakt tussen wetenschappelijk onderzoek, dat voorbehouden bleef aan universiteiten en onderzoek in bredere zin, dat in de verschillende programma's een plaats zou moeten krijgen.[233] Onder wetenschappelijk onderzoek verstond de nota "die activiteiten van wetenschapsbeoefening die ten doel hebben nieuwe gezichtspunten naar voren te brengen." Met onderzoek in bredere zin werd een veelheid van activiteiten aangeduid: het uitwerken van toepassingsmogelijkheden van vindingen van de wetenschap, het verbeteren van methoden en technieken, activiteiten van didactische aard gericht op de juiste methoden van kennisoverdracht en het bijeenbrengen van wetenschappelijke leerstof en deze zelfstandig verwerken. Over de plaats waar het onderzoek in bredere zin zou moeten worden ondergebracht, was de nota niet erg concreet. Het zou in de verschillende programma's een plaats moeten krijgen, maar welke werd in het midden gelaten. Het was het niet de bedoeling dat alle docenten met dit onderzoek in bredere zin in aanraking zouden komen, maar alleen de docenten die belast waren met de activiteiten die in de definitie van dit type onderzoek waren genoemd.

Over de bekostiging van het onderzoek in het hoger beroepsonderwijs was de nota vaag. Bekostiging kon alleen plaats hebben "binnen het raam van de mogelijkheden."[234] Wel werd concreet aangegeven dat docenten in de toekomstige instellingen voor hoger beroepsonderwijs op enigerlei wijze met wetenschappelijk onderzoek in aanraking moesten kunnen komen. In het kader van een nascholingsbeleid zouden sommige docenten enige tijd aan een onderzoeksinstituut werkzaam kunnen zijn, afhankelijk van de eisen die de functie van de docenten stelde.

---

231 Tweede Kamer, zitting 1975-1976, *Nota Hoger onderwijs in de toekomst* 23
232 Tweede Kamer, zitting 1975-1976, *Nota Hoger onderwijs in de toekomst* 19
233 Tweede Kamer, zitting 1975-1976, *Nota Hoger Onderwijs in de toekomst* 46
234 Tweede Kamer, zitting 1975-1976, *Nota Hoger Onderwijs in de toekomst* 47

Minister Pais

De poging een tweede kabinet Den Uyl te vormen mislukte in 1977 en Van Kemenade kwam niet terug als minister. Er kwam een kabinet van CDA en VVD, waarin de VVD'er Pais minister van Onderwijs werd. Hij had geen alomvattende visie op het onderwijs zoals Van Kemenade en de Contourennota kreeg dan ook geen vervolg. Van een middenschool, voor Van Kemenade een centraal onderdeel van zijn beleid, moest Pais niets hebben. Hij kwalificeerde de middenschool als onzin.[235] Pais bracht weliswaar in 1978 een nota Hoger onderwijs voor velen uit, maar die ging vooral over zijn plannen om de verkorting van de studieduur in het wetenschappelijke onderwijs alsnog tot stand te brengen. Evenals Van Kemenade vond Pais dat de wet herstructurering wetenschappelijk onderwijs mislukt was. Hij diende dan ook een nieuw wetsontwerp in, dat voorzag in een eerste fase van vier jaar en een tweede fase van één jaar, die slechts voor een beperkt aantal opleidingen zou gelden. Deze wet is onder Pais ook aangenomen.

De belangstelling van Pais voor het hoger beroepsonderwijs was geringer. In december 1979 bracht hij een concept wetsontwerp hoger beroepsonderwijs uit. Daarin stelde hij dat onderzoek voorbehouden moest blijven aan het wetenschappelijk onderwijs. Het hoger beroepsonderwijs zou van het wetenschappelijk onderzoek kunnen profiteren door een intensieve samenwerking met de universiteiten.[236] Voor de visie dat hogescholen ook zonder samenwerking met de universiteiten zelfstandig een onderzoekstaak zouden kunnen hebben, was geen plaats bij Pais. Een uitzondering daarop maakte Pais voor het kunstonderwijs. Dat had te maken met zijn opvatting dat het kunstonderwijs geen pendant kende in het wetenschappelijk onderwijs. Kunstgeschiedenis, musicologie en theaterwetenschappen, die aan de universiteiten werden gedoceerd, werden niet als pendant van de opleidingen in het kunstonderwijs gezien, een opvatting die ook gangbaar was in het kunstonderwijs.

De samenwerking met het wetenschappelijk onderwijs zou volgens Pais gestalte krijgen via uitwisseling en detachering van docenten en het wederzijds gebruikmaken van faciliteiten. De financiering van de activiteiten die aldus mogelijk werden geacht, was op basis van een subsidie per project. Een meer structurele financiering zat er volgens de minister gezien de slechte situatie van de overheidfinanciën, niet in. De HBO-raad was dan ook niet gecharmeerd van dit voorstel.[237] Het was volgens de Raad onjuist om de huidige financiële situatie van de rijksoverheid tot uitgangspunt te nemen voor een wet. Men wees er verder op dat er in het hoger beroepsonderwijs ook andere opleidingen dan het kunstonderwijs waren die geen pendant kenden, zoals fysiotherapie of nautisch onderwijs. De HBO-raad vroeg zich af waarom het ontbreken van een pendant alleen voor het kunstonderwijs een reden was om een onderzoekstaak toe te kennen. De HBO-raad had er ook niet veel vertrouwen in dat de samenwerking met het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van onderzoek echt van de grond zou komen. Het wetenschappelijk onderwijs had immers last van dezelfde situatie waarin de overheidsfinanciën verkeerden als het hoger beroepsonderwijs. Dat zou het wetenschappelijk onderwijs niet stimuleren om met het hoger beroepsonderwijs te gaan samenwerken.

Het wetsontwerp dat Pais in mei 1981 vlak voor de verkiezingen indiende, kwam nauwelijks tegemoet aan de kritiek vanuit het hoger beroepsonderwijs. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp stelde hij uitbreiding van onderzoeksmogelijkheden niet wenselijk was

[235] J. Stam e.a. *Hoog gegrepen* 89
[236] Tweede Kamer, zitting 1980-1981, *Memorie van Toelichting Wet op het hoger beroepsonderwijs* (16803, 3) 22
[237] HBO-raad, *HBO-journaal* april 1980, 4

"indien bestaande instellingen reeds voldoende in de behoefte voorzien. De mogelijkheden van de instellingen van wetenschappelijk onderwijs dekken een groot deel van de behoefte."[238] Hij hield vast aan de uitzonderingspositie voor het kunstonderwijs. Andere opleidingen konden in bijzondere gevallen ook onderzoek doen, maar dan had samenwerking met de universiteiten de voorkeur. Middelen voor onderzoek zouden op zeer beperkte schaal worden gegeven.

Schaalvergroting kwam nauwelijks aan bod. Het wetsontwerp ging niet vergezeld van een ontwerp Kaderwet hoger onderwijs, wat oorspronkelijk bij de indiening van het conceptwetsontwerp wel het geval was. Op grond van de ingebrachte adviezen op het voorontwerp Kaderwet hoger onderwijs zag het er naar uit dat de voorbereiding van een wetsontwerp veel tijd zou gaan kosten. Volgens Pais kon een wettelijke regeling van het hoger beroepsonderwijs daar niet op wachten.

Minister Deetman

Omdat het CDA in 1981 weer een kabinet met de PvdA vormde, keerde Pais niet terug als minister. In het nieuwe kabinet werd Van Kemenade weer minister, maar hij was niet in staat veel tot stand te brengen want het kabinet viel al na ruim een jaar. Deetman, die al staatssecretaris was onder Van Kemenade, werd de nieuwe minister en onder zijn bewind zou een eigen wettelijke regeling voor het hoger beroepsonderwijs tot stand komen. Deetman kende het hoger beroepsonderwijs goed, want hij was in de jaren zeventig een paar jaar bestuurslid geweest van de HBO-raad. Deetman moest harde bezuinigingen in het onderwijs doorvoeren vanwege de economische crisis aan het begin van de jaren tachtig. Zo sloot hij een akkoord met de vakbonden om de salarissen van nieuwe docenten in het onderwijs, waaronder toen ook nog het hoger beroepsonderwijs viel, te verlagen.

Deetman maakte vaart, want al in september 1982 diende hij het wetsontwerp op het hoger beroepsonderwijs dat Pais had ingediend, in gewijzigde vorm opnieuw in. Hij vergrootte de ruimte voor het verrichten van onderzoek door de mogelijkheid hiertoe in de taak van de instellingen op te nemen. Deetman ging uit van "het eigen karakter en de mogelijkheden van het hoger beroepsonderwijs." Hij maakte een onderscheid tussen de beoefening van de wetenschap als één van de taken van de universiteiten en het "verrichten van onderzoek voor zover dat tot de taken van de instellingen voor hoger beroepsonderwijs behoort." Hij verstond onder onderzoek aan een hogeschool "met name het op toepassing van wetenschap gerichte onderzoek dan wel ontwikkelingswerk." De docenten en soms ook studenten moesten daarbij "binnen de gestelde mogelijkheden gerichte aandacht" schenken "aan de inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs."[239] Artikel 3 van de WHBO bepaalde dat hogescholen al dan niet uit 's Rijks kas bekostigd, onderzoek konden verrichten en overdracht van kennis aan de maatschappij bevorderen, voor zover dit verband hield met het onderwijs aan de instelling. Onderzoek was dus geen verplichting voor de hogescholen evenmin als de bekostiging dat was voor OCW.

Deetman baseerde zich in zijn wetsontwerp mede op het commentaar dat de HBO-raad had gegeven op het concept wetsontwerp van Pais. In een bijlage bij de Memorie van Toelichting stond zelfs puntsgewijs aangegeven welk commentaar van de HBO-raad was overgenomen en welk niet.[240] Een betere aanwijzing van de vooraanstaande positie die de HBO-raad destijds had in het beleidsproces, is niet denkbaar. De belangrijkste inhoudelijke

[238] Tweede Kamer, zitting 1980-1981 (16803, 3-4) 22
[239] Tweede Kamer, zitting 1981-1982 (16803, 9) 4 en 7
[240] Tweede Kamer, zitting 1981-1982 (16803, 9)

wijzigingen die Deetman aanbracht, waren dat hoger beroepsonderwijs een vorm van hoger onderwijs was. Verder werd de ruimte voor het verrichten van onderzoek vergroot door de mogelijkheid hiertoe in de taak van alle instellingen in de wet op te nemen en niet alleen het kunstonderwijs. Het bestaande vervolg hoger beroepsonderwijs werd omgezet in tweede fase onderwijs. Aan de propedeutische fase kon een propedeutisch examen worden verbonden. De beoogde schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs werd in eerste instantie in een aparte nota geregeld, maar later in de wet opgenomen. Dit wetsontwerp zou na enkele jaren zonder al te veel wijzigingen door het parlement worden aangenomen.

Deetman staat bekend als de strikte uitvoerder van een bezuinigingsbeleid, die ook nog eens te maken kreeg met de turbulente invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering. Populair was hij niet, maar hem komt de eer toe aan de wieg te hebben gestaan van het huidige hoger beroepsonderwijs. De WHBO bracht het hoger beroepsonderwijs eindelijk de noodzakelijke eigen regelgeving. Deetman hield vast aan de uitgangspunten van zijn nota schaalvergroting, ondanks het aanvankelijke verzet van de HBO-raad. Hij kreeg de HBO-raad zelfs zo ver dat men de procescoördinatie van de schaalvergroting op zich nam. Daarmee bood het door hem geïnitieerde beleid de randvoorwaarden voor een ontwikkeling van het hoger beroepsonderwijs tot een volwaardige tak van hoger onderwijs.

Oprichting HBO-raad

Een belangrijke stap in het verminderen van de versnippering was de oprichting van de HBO-raad in maart 1975. Voor het hoger beroepsonderwijs hebben Van Kemenade en Klein weinig tot stand kunnen brengen, maar hier hebben zij een grote rol gespeeld. Het initiatief tot oprichting kwam namelijk niet vanuit de bestaande organisaties in het hoger beroepsonderwijs, maar van het ministerie. In 1970 had het organisatiebureau McKinsey in het kader van een voorstel voor een planningsysteem voor het hele hoger onderwijs geadviseerd om voor het hoger beroepsonderwijs een equivalent van de Academische Raad op te richten. Het ministerie ondersteunde dit voorstel omdat het makkelijker zou worden overleg te voeren met één aanspreekpunt dan met de tientallen organisaties die toen bestonden. Het was de bedoeling dat het ministerie het nieuwe overlegorgaan zou subsidiëren, zoals dat ook bij de Academische Raad het geval was.

Om de oprichting van een landelijk overlegorgaan voor te bereiden, stelde het ministerie in 1972 een werkgroep in onder voorzitterschap van W.C.M. van Lieshout, directeur van het IHBO in Eindhoven. Leden van de werkgroep waren afkomstig uit het hoger beroepsonderwijs, de zogenoemde koepelorganisaties, de onderwijsinspectie en het ministerie. Koepelorganisaties, zoals de Nederlandse Katholieke Schoolraad en de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs, waren gericht op het hele onderwijs maar vanuit een levensbeschouwelijke invalshoek. Zo was minister Deetman afkomstig uit de Besturenraad Protestants Christelijk onderwijs. Van Lieshout was ook een prominent adviseur van het ministerie als informateur voor het planningsysteem dat McKinsey had voorgesteld. De bemoeienis van het ministerie bleef ook na de oprichting bestaan, want de HBO-raad werd de eerste decennia van zijn bestaan gefinancierd door het ministerie. De organisaties die lid werden, betaalden destijds geen contributie.

Die stevige bemoeienis van het ministerie met de oprichting van een vereniging die het hoger beroepsonderwijs moest vertegenwoordigen, is op het eerste gezicht vreemd. Men zou meer initiatief van het onderwijs zelf verwachten, maar dat was gewend geraakt aan de centralistische manier waarop het hoger beroepsonderwijs destijds werd aangestuurd. Die

liet men zich graag aanleunen. Veranderingen moesten van boven komen. J.K.M Gevers, vanaf december 1983 voorzitter van de HBO-raad, zou die houding in een vraaggesprek naar aanleiding van een tussenrapportage over de voortgang van de schaalvergrotingsoperatie in het hoger beroepsonderwijs als volgt karakteriseren: "Juist instellingen die de mond vol hebben van kritiek op de schaalvergroting, de minister of het beleid in zijn algemeenheid, willen van hogerhand horen wat ze moeten doen." Hij vond het "ronduit benauwend" dat de "gewenning aan het regiem van de Mammoetwet er bij velen helemaal zit ingebakken."[241] Ook de toenmalige minister Deetman signaleerde dit verschijnsel: "Bij de deregulering komt de grootste weerstand uit het onderwijsveld, want het heeft geen escapemogelijkheden meer. Ze kunnen zich niet meer achter mij of de ambtenaren verschuilen. Nu moeten ze zelf keuzes doen."[242] Vanuit ambtelijke kring klonk een soortgelijk geluid. De directeur van de directie hoger beroepsonderwijs spreekt van "rituelen." Hij doelde daarbij op vragen van de HBO-raad over de Rijksbegroting die volgens hem vragen naar de bekende weg waren of vragen die werden gesteld "om de achterban in bedwang" te houden.[243]

In 1974 verscheen het rapport van de werkgroep. In het voorstel was het referentiekader de manier waarop het wetenschappelijk onderwijs was georganiseerd. Daar was een in de wet vastgelegde Academische Raad en het hoger beroepsonderwijs wilde ook een in de wet vastgelegd vertegenwoordigend orgaan. Een belangrijke overweging daarbij was een gelijkwaardige vertegenwoordiging van beide takken van hoger onderwijs. Daarom was er in het hoger beroepsonderwijs veel weerstand tegen de aanvankelijke naam voor het op te richten overlegorgaan: 'HBO-overlegorgaan'. De minister kwam aan dat bezwaar tegemoet, maar niet aan de wens om de HBO-raad wettelijk te regelen. In het voorstel van de werkgroep werd duidelijk gemaakt dat de minister daar niet voor voelde omdat een wettelijke regeling veel tijd zou kosten en ook te star zou zijn. Beter was het volgens de werkgroep om snel te beginnen zodat de organisaties die lid zouden worden, de gelegenheid kregen om op elkaar in te spelen. Dat was nodig want het hoger beroepsonderwijs was volgens de werkgroep nog een "vrij amorf geheel, ten gevolge van de grote verschillen in uitgangspunten en historische ontwikkeling" van de sectoren in het hoger beroepsonderwijs.[244] De keuze van de werkgroep om geen scholen lid te laten worden van de HBO-raad, had te maken met het grote aantal scholen. Er waren destijds meer dan 300 scholen voor hoger beroepsonderwijs terwijl er 13 universiteiten waren. Het werd dan ook ondoenlijk geacht de HBO-raad op dezelfde wijze te organiseren als de Academische Raad, waar elke universiteit in vertegenwoordigd was, want "door het grote aantal instellingen zou een dergelijke opbouw een uit organisatorisch oogpunt zeer gecompliceerd orgaan creëren."[245] Er was ook nog een ander argument om tot een vereniging van organisaties te komen. Die had te maken met de manier waarop het hoger beroepsonderwijs destijds was georganiseerd, namelijk op basis van geledingen. De bestaande organisaties waren opgebouwd naar vijf geledingen: schoolbestuur, directie, docenten, niet-onderwijzend personeel en studenten. Een opbouw op basis van scholen zou betekenen dat alleen het bevoegd gezag (de geleding schoolbestuur) vertegenwoordigd zou zijn en dat zou volgens de werkgroep tot eenzijdige stellingnamen kunnen leiden. Daarom werd de HBO-raad een vereniging van alle bestaande organisaties in het hoger beroepsonderwijs, waarmee er voor

[241] HBO-raad, *HBO-journaal* november 1984, 44
[242] HBO-raad, *HBO-journaal* februari 1985, 28
[243] HBO-raad, *HBO-journaal* september 1984, 31
[244] Werkgroep HBO-overlegorgaan, *Advies met betrekking tot een HBO-raad* (Den Haag 1974) 16
[245] Werkgroep HBO-overlegorgaan, *Advies met betrekking tot een HBO-raad* 17. Ook het volgende citaat is hieraan ontleend.

het eerst in de geschiedenis een overkoepelende organisatie voor het hele hoger beroepsonderwijs was ontstaan.

De opbouw van de HBO-raad was niet alleen naar geleding, maar ook naar schoolsector. Er waren tien sectoren zoals hoger technisch onderwijs, hoger sociaal pedagogisch onderwijs, kunstonderwijs en hoger economisch en administratief onderwijs. De indeling naar geleding werd zo consequent doorgevoerd, dat ook het ministerie lid was als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag van de Rijksscholen voor hoger beroepsonderwijs. Als vertegenwoordiger van de besturen van het gemeentelijk hoger beroepsonderwijs was de Vereniging van Nederlandse Gemeenten lid. Niet alleen geledingsorganisaties waren lid van de HBO-raad. Ook de koepelorganisaties waren lid. Hun lidmaatschap van de HBO-raad was een aanwijzing dat levensbeschouwelijke aspecten nog steeds een belangrijke rol speelden in het hoger beroepsonderwijs, ofschoon dat niet in alle sectoren het geval was. Vooral bij de lerarenopleidingen speelde levensbeschouwing een grote rol omdat de afgestudeerden werk vonden in het basisonderwijs dat bij uitstek levensbeschouwelijk was opgezet.

De HBO-raad was bedoeld voor het overleg over het beleid met betrekking tot het onderwijs en de regelgeving op dat gebied. De arbeidsvoorwaarden van het personeel bleven een zaak die voor het hele onderwijs werden geregeld door de minister die daarover met de vakbonden overleg voerde. De HBO-raad bestond uit een algemene vergadering die zich richtte op het beleid voor het hoger beroepsonderwijs als geheel en secties, die zich richtten op een specifieke sector van het hoger beroepsonderwijs. In die secties waren een bundeling van de geledingsorganisaties, die de belangen van een sector in het hoger beroepsonderwijs behartigden. Zij waren ook de organen die met het ministerie overleg voerden over de uitvoering van de bestaande regelgeving per sector.

De geledingen hadden gelijkelijk invloed op de besluitvorming in de HBO-raad, maar daar was een stevige strijd aan voorafgegaan, want bij de oprichtingsvergadering in Noordwijkerhout kwam een principieel verschil van mening aan het licht. In de geest van de destijds heersende democratisering eisten de organisaties van docenten en studenten dat zij de meerderheid van de stemmen zouden krijgen. Na onderhandelingen die tot diep in de nacht werden gevoerd, werd een compromis bereikt in de vorm van een afkoelingsperiode. De machtsverhoudingen tussen de geledingen bleven gelijk, maar er zou na de oprichting verder worden onderhandeld over een meerderheid voor docenten en studenten. Dat leidde echter tot niets met als gevolg dat de afkoelingsperiode steeds werd verlengd, want niemand wilde het voortbestaan van de HBO-raad in gevaar brengen door de zaak op de spits te drijven.

De aandacht ging in die eerste jaren vooral uit naar het verwerven van een stevige positie als de spreekbuis van het hoger beroepsonderwijs. In een vraaggesprek uit november 1979 geeft Stoelinga, die toen net was herbenoemd als voorzitter, daar een beeld van. De HBO-raad is veel minder bekend dan de Academische Raad, wat Stoelinga voor een deel toeschreef aan het feit de HBO-raad met zijn meer dan veertig organisaties complex en moeilijk te overzien was. Het lag volgens Stoelinga ook aan het feit dat "het Hoger Beroepsonderwijs voor het groter publiek een vrij amorf geheel" was.[246]

De HBO-raad had grote invloed. De raad kon weliswaar niets afdwingen, maar de veelal amateurbestuurders van scholen en landelijke organisaties legden het af tegen de

[246] HBO-raad, *HBO-journaal* november 1979, 3

bestuurlijke kwaliteiten van de voorzitter, het enige bestuurslid met een voltijdse aanstelling. Formeel behoorde de voorzitter niet tot het bureau, maar hij hield er wel kantoor. Daar kwam bij dat de HBO-raad een goed functionerend ambtelijk apparaat had in tegenstelling tot zijn leden en de scholen. Het bureau stond onder leiding van een directeur, die teven secretaris van het bestuur was. De secretaris en de voorzitter groeiden zo uit tot het gezicht van het bureau en als beide sterke persoonlijkheden waren, zoals Verburgt en Gevers in de jaren tachtig, kon het bureau een dominante positie verwerven in het beleidsdebat. Midden jaren tachtig viel het een nieuw aangetreden personeelslid op dat men op het bureau van mening was dat de leden van de HBO-raad er minder toe deden en dat het bureau onder leiding van voorzitter en secretaris-directeur de feitelijke leiding van de HBO-raad in handen had. "Tegen het door de leden gekozen bestuur werd meewarig aangekeken."[247]

Omschrijving van onderzoek aan hogescholen door de HBO-raad

De Raad ontwikkelde zich dus tot een sterke gesprekspartner van het ministerie, die niet alleen reageerde op de beleidsnota's en wetsontwerpen van de minister, maar die ook met eigen beleidsnota's deelnam aan het debat. Het belangrijkste thema van de HBO-raad was een eigen wetgeving voor het hoger beroepsonderwijs. Het hoger beroepsonderwijs moest uit het keurslijf van de WVO worden gelicht. Onderzoek was voor de HBO-raad geen hoofdthema. Voor zover het aan de orde kwam, was de leidraad dat onderzoek in het hoger beroepsonderwijs zich op problemen in de beroepspraktijk moest richten. In een visienota van maart 1980 verwoordde de HBO-raad de eigen taak van het hele hoger beroepsonderwijs op het gebied van onderzoek aldus:

> "In de opleiding bestaat niet zelden een behoefte – die overigens naar intensiteit kan verschillen – om zelf toegepast onderzoek te verrichten, gericht op het (verder) ontwikkelen van technieken en methoden voor het oplossen van concrete problemen die zich voordoen bij de uitoefening van functies waarop wordt voorbereid."[248]

Daarvoor werden nu weinig middelen ter beschikking gesteld en dat moest veranderen. Ook moesten er meer middelen komen voor maatschappelijke dienstverlening. De hogescholen hadden geen taken op het terrein van onderzoek voor zover het fundamenteel onderzoek betreft, maar toepassinggericht onderzoek hoorde wel tot de taken.[249] Studenten moesten tijdens hun studie in aanraking komen met toegepast onderzoek, zodat zij daar later in hun beroepsuitoefening profijt van zouden hebben. Dit onderzoek moest dan ook gericht zijn op de ontwikkeling van de beroepsuitoefening. Toepassingsgericht onderzoek moest daarom niet alleen plaats hebben in het kader van maatschappelijke dienstverlening zoals het wetsvoorstel van Deetman bepaalde, maar ook verricht worden ten behoeve van de ontwikkeling van de beroepsuitoefening. Samenwerking met de universiteiten was ook volgens de HBO-raad wenselijk. De HBO-raad wilde de gerichtheid van onderzoek op de beroepsuitoefening in de wettelijke formulering van de onderzoekstaak tot uitdrukking brengen, maar dat voorstel haalde het niet in de WHBO. Ofschoon Deetman veel van het commentaar van de HBO-raad op het concept wetsontwerp van Pais had overgenomen, week hij op het punt van de onderzoekstaak af.

Het kunstonderwijs had een afwijkend standpunt ten aanzien van onderzoek, want daar vond men dat "voor bepaalde sectoren van het Hoger Beroepsonderwijs dezelfde

---

[247] Mailbericht d.d. 10 april 2013 aan C.J.G. van Gageldonk. De naam van de betrokken medewerker is bij de auteur op te vragen.
[248] HBO-raad, *Visie van de HBO-raad op de ontwikkeling van het Hoger Onderwijs* (Den Haag 1980) 19
[249] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 69* (Den Haag 1989) 2

faciliteiten ten behoeve van allerlei vormen van onderzoek dienden te worden geschapen als waarover het Wetenschappelijk Onderwijs kan beschikken."[250] Vanuit het hoger sociaal pedagogisch onderwijs was men bescheidener in de ambities. Het hoger beroepsonderwijs had een eigen onderzoekstaak die verschilde van die van het wetenschappelijk onderwijs. Die eigen taak lag in het onderzoek "gericht op of ondersteunend voor de verdere ontwikkeling van het beroep."[251] Er was volgens W. Blomen, secretaris van de sectie hoger sociaal pedagogisch onderwijs van de HBO-raad, geen behoefte om wetenschappelijk fundamenteel onderzoek te doen. Dat bleek ook uit de al genoemde visienota van maart 1980. Daarin stond dat het bevorderen van een "wetenschappelijke denktrant en werkwijze" niet alleen voor studenten aan universiteiten van belang was, maar ook voor het hoger beroepsonderwijs. Dat kon worden bereikt door samenwerking tussen universiteiten en instellingen voor hoger beroepsonderwijs. Daardoor "kan het wetenschappelijk onderzoek in directe relatie gebracht worden met vraagstukken die in een veelheid van maatschappelijke functies voorkomen, waardoor dit onderzoek (én de voorbereiding daarop) aan maatschappelijke relevantie kan winnen."[252]

Oprichting directie hoger beroepsonderwijs

In 1976 werd ook binnen het ministerie de versnippering teruggebracht door de oprichting van de directie hoger beroepsonderwijs, die het gehele hoger beroepsonderwijs ging beheren behalve de lerarenopleidingen en pedagogische academies.[253] Deze directie viel niet meer onder het directoraat-generaal van het onderwijs, maar werd ondergebracht bij het directoraat-generaal hoger onderwijs en wetenschap (DGHW) waar ook de universiteiten en onderzoeksinstellingen onder vielen. Die overgang was aanvankelijk vooral van symbolisch belang, want in de praktijk veranderde er weinig in de manier van regelgeving en aansturing van het hoger beroepsonderwijs. De regelgeving bleef gebaseerd op de WVO en ook de verschillen in de regelgeving per sector bleven. De directeur sinds de oprichting in 1976 was J. Bos, een behoorlijk eigenzinnige man die in HBO-journaal werd omschreven als de 'keizer van het HBO'. De directie van Bos bleef de eerste jaren een eiland binnen het DGHW. Hij kreeg van zijn ambtelijke superieuren op het DGHW veel ruimte, wat ook te maken had met hun gebrekkige kennis van het hoger beroepsonderwijs. In een vraaggesprek ter gelegenheid van zijn afscheid in 1984 verklaarde Bos: "Niemand had er verstand van. Men wist nauwelijks wat het was."[254]

Schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs

De geringe omvang van de scholen voor hoger beroepsonderwijs was al sinds de jaren zeventig een vast thema in de beleidsnota's van het ministerie. Ondanks dat in die beleidsnota's de noodzaak van schaalvergroting werd beleden, kwam daar voorlopig weinig van terecht. Fusies kwamen nauwelijks voor, want daar was geen wettelijke procedure voor. Voor de stichting van nieuwe scholen was wel een wettelijke procedure en omdat het hoger beroepsonderwijs nog steeds onderdeel van het Wet op het Voortgezet Onderwijs was, golden de normen voor stichting van nieuwe scholen (de Planprocedure) ook voor het hoger beroepsonderwijs. Volgens de Planprocedure waren criteria van spreiding naar geloofsrichting (of denominatie) doorslaggevend. Een groepering die vond dat er een

[250] HBO-raad, *Visie van de HBO-raad* 19
[251] HBO-raad, *HBO-journaal* april 1980, 6
[252] HBO-raad, *Visie van de HBO-raad* 20
[253] Ch. M. Zeegers. *Hoger Beroepsonderwijs. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van nationale overheidsorganen op het terrein van het hoger beroepsonderwijs* (Zoetermeer/Den Haag 1999) 19
[254] HBO-raad, *HBO journaal* september 1984, 31

nieuwe school voor hoger beroepsonderwijs moest komen van een denominatie die een dergelijke school nog niet had, kon een aanvraag indienen, die vaak succesvol was. Het gevolg was dat er met regelmaat scholen bij kwamen, die doorgaans één opleiding verzorgden. De Planprocedure kende sterke juridische waarborgen. Zelfs al zou het ministerie de oprichting van een nieuwe school willen tegenhouden door een aanvraag niet toe te kennen, dan strandde die poging vaak in een beroepsprocedure bij de Raad van State. Dat niet iedereen op het ministerie gelukkig was met dat systeem, bleek in het afscheidsinterview van J. Bos, die de door de Raad van State afgedwongen stichting van een protestants-christelijke Sociale Academie in Dordrecht "absurd" vond.[255] Eén van zijn laatste beleidsdaden was dan ook een brief aan het bestuur van die academie om de stichting maar een jaar uit te stellen.

Tot het aantreden van Deetman als minister kwam er op het gebied van schaalvergroting weinig tot stand. Minister Van Kemenade had in zijn HOT-nota gepleit voor grotere hogescholen, maar hij kwam er niet aan toe om dit in concrete maatregelen om te zetten. Bij zijn opvolger minister Pais had schaalvergroting geen prioriteit. Pais was een voorstander van een vrijwillige samenwerking, de zogenoemde HBO-samenwerkingsverbanden. Ook deze samenwerkingsverbanden kwamen er niet. Pas onder minister Deetman kwam de schaalvergroting tot stand. Ook het aantreden van een nieuwe directeur-generaal hoger onderwijs, R.J. in 't Veld, was een belangrijke factor. Deetman en In 't Veld vormden een hecht koppel, zij konden het goed met elkaar vinden.[256] In 't Veld had zeer uitgesproken ideeën over de inrichting van het hoger onderwijs. De overheid moest op afstand blijven en de autonomie van de instellingen respecteren. Daarvoor waren instellingen van een bepaalde schaal nodig en de toenmalige scholen van hoger beroepsonderwijs hadden die schaal niet. In 't Veld is overigens later vraagtekens gaan plaatsen bij de effecten van de schaalvergrotingsoperatie.[257]

De toenmalige bestuursstructuur in het hoger beroepsonderwijs was geheel geënt op die van het voortgezet onderwijs. Het bevoegd gezag (bestuur) van de scholen voor rijksonderwijs bestond uit het ministerie. Bij het gemeentelijk onderwijs was het college van burgemeester en wethouders namens de gemeenteraad het bevoegd gezag. Bij het bijzonder onderwijs vormde een stichting of een vereniging het bevoegd gezag. In het bijzonder onderwijs (de overgrote meerderheid in het hoger beroepsonderwijs) bestond het bevoegd gezag uit vrije tijdsbestuurders, ook bij het grote IHBO in Eindhoven. Deze bestuurders deden het werk in een bestuur naast hun reguliere werkzaamheden. Alleen bij de Katholieke Leergangen was dat anders: elke school die onder hen ressorteerde, had een eigen directeur, maar het bevoegd gezag had drie bestuurders die daar een volledige dagtaak aan hadden en ook als zodanig werden gesalarieerd.

Deetman legde de door hem gewenste schaalvergroting vast in een beleidsnota Schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs (STC-nota). Volgens de nota was schaalvergroting nodig om de bezuinigingen op te vangen die werden opgelegd als gevolg van de economische crisis die Nederland aan het eind van de jaren zeventig trof:

> "De (grotere) instellingen van hoger beroepsonderwijs zullen op grond van hun grootte en de daarmee samenhangende flexibiliteit in staat zijn zelf te bepalen hoe, door een

[255] HBO-raad, *HBO-journaal* september 1984, 29.
[256] J. Stam e.a. *Hoog gegrepen* 130.
[257] R.J. in 't Veld, *Twaalfeneenhalf jaar schaalvergroting in het hbo en nog veel meer…* 12.

> doelmatige inzet van personeel en middelen, onder handhaving van de kwaliteit van het onderwijs, de onvermijdelijk bezuinigingen het best kunnen worden opgevangen."[258]

Schaalvergroting kwam dus voor Deetman voort uit financiële noodzaak, ook al was schaalvergroting een randvoorwaarde voor onderwijsvernieuwing. Het minimumaantal studenten was met 600 studenten lager dan de aantallen die Van Kemenade had genoemd in de nota Hoger onderwijs in de toekomst. In het licht van de latere ontwikkelingen lijkt dit aantal van 600 studenten erg laag. Hogescholen met meer dan 10.000 studenten zijn thans geen uitzondering en hogescholen van minder dan 1000 studenten zijn dat wel. Destijds zat echter een flink deel van de toenmalige scholen onder die grens van 600 studenten. Deetman vond een minimum van 600 te laag om alle taken van de nieuwe hogescholen (waaronder onderzoek) te kunnen uitvoeren, want daarvoor was volgens hem een hoger minimum van 2500 studenten nodig. De Tweede Kamer volgde hem daar niet in, want men wilde geen eerste en tweede rang hogescholen.

In het eigenlijke fusieproces, dat op lokaal niveau plaats vond, speelden onderwijskundige overwegingen geen hoofdrol, zoals bleek uit de evaluatie van het schaalvergrotingsproces die in opdracht van het ministerie werd uitgevoerd door het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid. Bij de fusiebesprekingen op lokaal niveau lag het primaat bij "het bereiken van overeenstemming over de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van de nieuwe instelling". De "inhoudelijke aspecten zoals de onderwijskundige affiniteit en ontwikkeling en het toekomstbeeld van de instelling" kregen een "relatief beperkte aandacht."[259] Ook J.K.M. Gevers, destijds voorzitter van de HBO-raad, was sceptisch over de doelstellingen van onderwijskundige aard:

> "Het idee dat zich in grotere instituten allerlei mooie onderwijskundige processen afspelen, vind ik niet slecht, maar lichtelijk naïef. We zijn het STC proces niet begonnen omdat de Hoger Beroepsopleidingen zo slecht zijn, maar vanwege de noodzakelijke bestuurlijke versterking."[260]

Volgens Van Lieshout kon men door te fuseren "de overheadkosten verlagen en de onderwijscapaciteit doelmatiger besteden." Hij was al jaren van mening dat veel scholen voor hoger beroepsonderwijs vanuit managementoverwegingen klein waren.[261] Deze nadruk op de bestuurlijke aspecten van de schaalvergroting zou in de jaren negentig bij de latere bestuurders van de nieuwe hogescholen worden voortgezet.

Geheel in stijl met de heersende opvatting van een overheid op afstand, legde Deetman de uitvoering van het schaalvergrotingsproces in handen van de HBO-raad. Dat de HBO-raad de procescoördinatie aanvaardde, was opmerkelijk omdat de raad vlak voor het verschijnen van de nota van de minister met een eigen nota Vernieuwing door Samenwerking (VDS) kwam, die veel minder ver ging dan de nota van de minister. De nota van de HBO-raad wilde geen ondergrens aan de omvang van de nieuwe hbo-instellingen aanbrengen, terwijl de minister dat wel deed: 600 studenten was het minimum voor een levensvatbare instelling. Door het aanvaarden van de procescoördinatie nam de HBO-raad een risico, want formele macht over de scholen had zij niet. De HBO-raad was toen nog een vereniging van tientallen organisaties zonder rechtstreekse band met de scholen, want die waren geen lid.

---

[258] Tweede Kamer, zitting 1982-1983 (18049, 2) 4

[259] L.C.J. Goedegebuure en H.J. Vos: *Herstructurering van het Hoger Beroepsonderwijs: de operatie STC/HBO* Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek 16 (Zoetermeer 1988) 212

[260] HBO-raad, *HBO-journaal n*ovember 1984, 45

[261] HBO-raad, *HBO-journaal* mei 1983, 7

Zoals elke belangenorganisatie kon de HBO-raad niet verder gaan dan haar achterban toestond. Doorgaans gaat een belangenorganisatie over de collectieve belangen van haar leden en niet over de individuele belangen.

Dat de HBO-raad erin slaagde het fusieproces tot een goed einde te brengen, kan voor een deel worden verklaard uit het feit dat de scholen geen lid waren. Daardoor was de afstand tussen de HBO-raad en de individuele scholen, die de fusies tot stand moesten brengen, groter en was de HBO-raad niet gebonden aan een mandaat van scholen. De HBO-raad liep ook niet het risico dat de scholen hun lidmaatschap opzegden als hen iets niet beviel. Een andere belangrijke factor in het succes van de procescoördinatie was het aantreden van een nieuwe voorzitter van de HBO-raad in de persoon van J.K.M. Gevers, afkomstig uit het wetenschappelijk onderwijs. Hij trad in november 1983 aan, kort na het verschijnen van de VDS-nota en de STC-nota. Hij liet al snel blijken dat hij schaalvergroting de enige weg vond om meer autonomie voor het hoger beroepsonderwijs te verwerven. Hij zag er ook weinig in om "elkaar vooraf met nota's en bergen papier met argumenten en standpunten om de oren te slaan."[262] Daarvoor waren er volgens hem te veel overeenkomsten tussen de nota VDS van de HBO-raad en de nota van Deetman. Gevers was de man die voor en achter de schermen veel invloed uitoefende op het proces en die soms zijn weg door het proces blufte.[263] Met P. Verburgt, de toenmalige secretaris van de HBO-raad, vormde hij een hecht koppel dat in nauwe samenspraak met het ministerie in de persoon van minister Deetman en In 't Veld leidinggaf aan het proces. Uit de evaluatie door het CHEPS van het proces kwam naar voren dat op lokaal niveau niet alleen de harde kwantitatieve randvoorwaarden van het ministerie belangrijk waren. Ook "het informele beleid dat door zowel de procescoördinator als door de Minister van O&W is gevoerd (de uitgeoefende druk op de instellingen om te komen tot grootschalige, multi-sectorale hogescholen) is een wezenlijke factor geweest."[264] Er was sprake van "een duidelijke convergentie in handelingen" van het ministerie en de HBO-raad.[265]

Belangrijk was tot slot ook dat schaalvergroting kon rekenen op draagvlak bij de scholen. Volgens Verburgt zagen de scholen in dat zij meer te winnen hadden dan te verliezen bij schaalvergroting.[266] Ook het optreden van de HBO-raad als procescoördinator kon op steun rekenen, zoals bleek uit de evaluatie van het CHEPS. "Het optreden van de procescoördinator wordt als zodanig ook door het merendeel van de bij het onderzoek betrokken respondenten als positief beoordeeld."[267] Het was dan ook geen toeval dat er al scholen aan het fuseren waren nog voordat de procescoördinatie goed en wel op gang was. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in Amsterdam, de regio Arnhem Nijmegen en de regio Zuid-Limburg. In sommige steden werden proeftuinen ingericht. Dat gold voor het IHBO in Eindhoven en de Katholieke Leergangen, die als bestuur of 'bevoegd gezag' fungeerde van een groot aantal scholen voornamelijk op het gebied van de lerarenopleidingen.

Een deel van het hoger beroepsonderwijs had al voor het aantreden van Deetman te maken met een fusieproces. Dat betrof de toenmalige pedagogische academies (PA), die leerkrachten voor het toenmalige lager onderwijs opleidden, en kleuterleidsteropleidingen (Klos) die leerkrachten voor de toenmalige kleuterschool opleidden. Dit fusieproces vloeide

[262] HBO-raad, *HBO-journaal* december 1983, 33
[263] Zie bij voorbeeld het vraaggesprek met Gevers in *HBO-journaal* van november 1984.
[264] L.C.J. Goedegebuure en H.J. Vos, *Herstructurering van het Hoger Beroepsonderwijs* 214
[265] Goedegebuure en Vos, *Herstructurering van het Hoger Beroepsonderwijs:* 209
[266] HBO-raad, *HBO-journaal* mei 1983, 8
[267] Goedegebuure en Vos, *Herstructurering van het Hoger Beroepsonderwijs:* 216. De respondenten kwamen voornamelijk uit de HBO-instellingen.

voort uit de samenvoeging van de kleuterschool en de lagere school tot basisschool. Er waren destijds 135 aparte scholen - 90 PA's en 45 Klossen – en die moesten volgens minister Pais fuseren tot 24 Pedagogische Academies voor leraren basisonderwijs (Pabo) Een dergelijke drastische ingreep was echter te hoog gegrepen, want onder druk van het (confessionele) georganiseerde onderwijsveld en de Tweede Kamer moest hij dit aantal opschroeven tot 67. De nieuwe Pabo's waren niet vrijgesteld van deelname aan de 'algemene' schaalvergrotingsoperatie in het hoger beroepsonderwijs, maar de voorwaarden waaronder zij moesten fuseren, waren veel gunstiger dan die voor de overige scholen van hoger beroepsonderwijs. Bij Pabo's was namelijk de wettelijke minimumomvang voor een fusie niet 600 studenten, maar 200. Ook hier is de invloed te zien van de confessionele koepelorganisaties in het onderwijs, die sterk waren vertegenwoordigd in het basisonderwijs en die goede spreiding van Pabo's over de regio's belangrijker vonden dan schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs.

Conclusie

De ontwikkeling van het hoger beroepsonderwijs sinds de zeventiende eeuw laat zien dat de aanvankelijke terughoudendheid bij de overheid om het beroepsonderwijs te reguleren of te bekostigen, slechts zeer langzaam verdween. Mede als gevolg van die terughoudendheid was het (hoger) beroepsonderwijs lange tijd een zeer versnipperd geheel van doorgaans kleine opleidingen. De WVO bracht in de jaren zestig ordening en bekostiging voor het hele hoger beroepsonderwijs, terwijl omstreeks 1970 het hoger beroepsonderwijs in beleidsnota 's als hoger onderwijs werd beschouwd. Wettelijk gezien veranderde er tot 1986 echter niets. Een planningsysteem voor het hele hoger onderwijs kwam niet van de grond.

Ook de in 1975 opgerichte HBO-raad slaagde er niet in het wetgevingsproces te versnellen, terwijl een eigen wettelijke regeling voor het hoger beroepsonderwijs één van hoogste prioriteiten van de raad was. In landen als Duitsland en Groot-Brittannië werden echter al aan het begin van de jaren zeventig *Fachhochschulen* en *Polytechnics* erkend als aparte tak van hoger onderwijs naast de universiteiten. Dat Nederland achterliep had te maken met de prioriteiten van het Nederlandse Ministerie van Onderwijs. Die lagen bij andere zaken zoals de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs, de collegegelden en de studiefinanciering, die grote financiële implicaties voor de Rijksbegroting hadden. Een nieuwe wettelijke regeling van het hoger beroepsonderwijs had nauwelijks financiële implicaties. Van een beperking van de cursus- en verblijfsduur in het wetenschappelijk onderwijs, dat veel duurder was dan het hoger beroepsonderwijs, verwachtte het ministerie aanzienlijke financiële voordelen. Daar komt nog bij dat de genoemde onderwerpen op veel politieke en publieke belangstelling konden rekenen. Het hoger beroepsonderwijs daarentegen was te amorf voor het groter publiek en de politiek en kon dus onvoldoende gewicht in de schaal leggen. Het hoger beroepsonderwijs bleef tot 1986 een versnipperd en deels verzuild geheel.

De WHBO bracht een ommekeer teweeg in het hoger beroepsonderwijs. Die viel samen met een verandering in het overheidsbeleid dat steeds meer geneigd was taken af te stoten naar de instellingen van hoger onderwijs en naar vertegenwoordigende organen als de HBO-raad. Dit markeerde ook de verdere groei van de HBO-raad als invloedrijke actor in het beleidsdebat.

5. Schaalvergroting 1985-1999

Na de invoering van de WHBO maakte het hoger beroepsonderwijs op veel terreinen een sterke ontwikkeling door. In korte tijd vormden de kleine scholen voor hoger beroepsonderwijs zich om tot hogescholen die aanzienlijk groter waren dan voorheen en die meer autonomie hadden. Zodoende ontstond een volwaardige tak van hoger onderwijs naast de bestaande universiteiten. De jaren negentig hadden de hogescholen autonomie en een grote bestedingsvrijheid gebracht. Er waren echter ook bezuinigingen als gevolg van een toename van het aantal studenten, een toename die niet tot een hogere bekostiging van het hoger beroepsonderwijs als geheel leidde.

Ontstaan van hogescholen

De schaalvergroting die de WHBO mogelijk maakte, was de randvoorwaarde voor de andere stappen die gezet werden om de autonomie van het hoger beroepsonderwijs in praktijk te brengen. Na 1986 maakte het hoger beroepsonderwijs op institutioneel gebied een snelle ontwikkeling door. De voorheen kleine scholen voor hoger beroepsonderwijs veranderden vanaf 1986 in merendeels grote hogescholen. Die hogescholen waren veel groter dan de wet of een minister had voorzien. In 1984 vond oud-minister Pais een gemiddelde omvang van een hogeschool van 2000 studenten "redelijk" en was hij geen voorstander van "mammoetinstellingen van 10.000 HBO-studenten."[268] Tegenwoordig is een hogeschool van die omvang een middelgrote hogeschool. Binnen vijf jaar na de WHBO daalde het aantal hogescholen van meer dan 300 tot 87 in 1990 en een verdere daling tot 56 hogescholen in 2000. De nieuwe hogescholen kregen ook een andere organisatievorm. Het oude bestuur of 'bevoegde gezag' verdween en werd vervangen door een college van bestuur, zoals bij de universiteiten al jaren het geval was. Later kwamen er raden van toezicht als toezichthoudende instantie op de colleges van bestuur. Dit had ook gevolgen voor het bestuur van de openbare scholen. Omdat de openbare scholen voor hoger beroepsonderwijs allemaal gingen fuseren met scholen van een andere denominatie, werd het bevoegd gezag van de nieuwe hogescholen niet meer gevormd door het Rijk of een gemeente. De bevoegdheden werden overgeheveld naar een college van bestuur.

Het hoger beroepsonderwijs was eigenlijk verrast over de grote vrijheid die men na 1985 kreeg. De toenmalige secretaris van de HBO-raad Verburgt verwoordde het in een interne notitie uit 1989 aldus:

> "In vroeger tijden lag het eenvoudig. De overheid deed veel, zo niet alles. Wij vonden dat dat verkeerd was en vroegen om een vorm van zelfbestuur. Dat werd uiteindelijk om redenen die verder reiken dan het belang van het hbo in zo ruime mate en zo snel toegekend, dat we met z'n allen staan te suizebollen."[269]

Verburgt gaf ook aan dat schaalvergroting een voorwaarde was voor autonomie en paste in een breder overheidsbeleid van deregulering. Het ministerie kwam op meer afstand te

[268] A. Pais, "Nieuwe HBO-wet is nodig om HBO de broodnodige versterking te geven" In: A.J.J. in 't Groen (red) *25 jaar Onderwijsbeleid in beeld gebracht* 91

[269] Archief HBO-raad. P. Verburgt (12 mei 1989). "Naar een programma van de hogescholen in de jaren negentig." *Notitie bestemd voor de bijeenkomst van het bestuur van de hbo-raad op 29 en 30 juni 1989 te Turnhout, België*. 19.

staan, wat volgens de minister een zeer bewuste keuze was: "Dus komt er een forse vrije marge voor de instellingen: een vrije bandbreedte. Het onderwijsveld zoekt het maar uit."[270]

Minister Ritzen

In 1989 trad J. Ritzen aan als minister van Onderwijs in een kabinet van CDA en PvdA. Hij was een groot deel van de jaren negentig minister, want hij bleef aan in het eerste paarse kabinet van PvdA, VVD en D66, dat in 1994 aantrad. Tijdens zijn ministerschap werd de autonomie van het hoger beroepsonderwijs, die in de WHBO zijn wettelijke grondslag had gekregen, voltooid. Het vroegere centralistische systeem voor het hoger beroepsonderwijs verdween in hoog tempo. De kerntaken van het ministerie werden beleidsvorming, uitvoering en evaluatie.[271] Hogescholen werden op institutioneel gebied praktisch gelijk aan de universiteiten. Hogescholen werden in financieel opzicht autonoom en kregen grote vrijheid bij de besteding van de Rijksbijdrage. Zij kregen meer vrijheid op het gebied van het onderwijs en werden volledig eigenaar van hun gebouwen. De overheid trok zich ook terug op rechtspositioneel gebied en gaf aan de hogescholen de vrijheid om een eigen cao af te sluiten met de vakbonden. Er kwam een eigen cao en de interne organisatie werd aan de schaalgrootte aangepast met onderwijseenheden (soms faculteiten genoemd, maar ook andere benamingen kwamen voor) ambtelijke diensten en aan de top een college van bestuur. Veel van die maatregelen werden in nauw overleg met de HBO-raad voorbereid. Vanwege de schaalvergroting en de grotere autonomie groeiden de hogescholen op institutioneel gebied naar de universiteiten toe.

Maar Ritzen was vooral de minister die de in het regeerakkoord afgesproken, bezuiniging van anderhalf miljard gulden op het hoger onderwijs moest uitvoeren. Hij wilde in 1994 aanvankelijk geen tweede termijn als minister, maar liet zich toch overhalen.[272] De bezuiniging betekende dat de Rijksbijdrage aan het hoger onderwijs zou verminderen en het collegegeld omhoog zou gaan om het gat te dichten. Ook wilde hij het verschil tussen de formele cursusduur, die vier jaar bedroeg, en de feitelijke, meestal hogere verblijfsduur en de daaraan gekoppelde studiefinanciering verkleinen. Na veel verzet uit het hoger onderwijs koos Ritzen voor een kleinere verhoging van het collegegeld. Tegelijkertijd kwam er een Studeerbaarheidsfonds van f. 500 mln. waar projecten van universiteiten en hogescholen uit konden worden gefinancierd die ertoe zouden moeten leiden dat de onderwijsprogramma's zodanig werden verbeterd, dat de verblijfsduur meer overeen zou komen met de cursusduur. Voor het hoger beroepsonderwijs wilde Ritzen de kosten van de doorstroming van het middelbaar beroepsonderwijs naar het hoger beroepsonderwijs beperken door bij verwante studierichtingen de cursusduur in het hoger beroepsonderwijs te beperken tot drie jaar. Ritzen wilde alleen de kosten beperken, maar in feite liet hij de norm van een vierjarig hoger beroepsonderwijs vallen.

De Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek

Aanvankelijk stond de vormgeving van de nieuwe onderzoeksfunctie van de hogescholen in de jaren negentig niet hoog op de beleidsagenda van het ministerie en de HBO-raad. In de beleidsagenda HOOP 1990 van het ministerie werd geen aandacht besteed aan onderzoek in het hoger beroepsonderwijs. Ook voor de HBO-raad was onderzoek geen prioriteit, want in het Hoofdlijnenakkoord dat de HBO-raad in december 1990 met het ministerie sloot, kwam onderzoek niet voor. Dat akkoord was grotendeels gebaseerd op de

[270] HBO-raad, *HBO-Journaal* februari 1985, 28
[271] Ch. M. Zeegers, *Hoger Beroepsonderwijs,* 15
[272] J. Stam, *Hoog gegrepen* 174

centrale actiepunten die de hogescholen voor de jaren negentig hadden geformuleerd in de nota 'Kennis en kwaliteit' van maart 1990. Deze nota stond geheel in het teken van de verwachte daling van de instroom van studenten en de manier waarop het hoger beroepsonderwijs daarop zou moeten reageren. Onderzoek als onderwerp kwam niet in de nota voor. Toen de het ministerie het wetsontwerp WHW indiende, kwam onderzoek als thema terug. Ook in het kader van de commissie Meijer was er enige aandacht voor.

De WHBO was niet bedoeld als een definitieve regeling. De bedoeling was om het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs in één wettelijk kader voor het hele hoger onderwijs onder te brengen. Het wetsontwerp WHW bood weliswaar een wettelijk kader voor één stelsel van hoger onderwijs, maar bevatte tegelijkertijd afzonderlijke regelingen op het gebied van onderwijs en onderzoek voor het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Het gaf de hogescholen een taak op het gebied van onderzoek, maar net als in de WHBO behoorde onderzoek niet tot de niet bekostigde taak van de hogescholen. Bekostigd onderzoek moest bij de universiteiten blijven, zoals de minister bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer in 1992 betoogde.

> "Juist vanuit de invalshoek van het in stand houden van het onderscheid tussen HBO en WO met het scheppen van ontwikkelingsperspectieven en het voorkomen van verdere versnippering van de onderzoekstaak."[273]

Leijnse was kritisch over deze opvatting en vond dat hiermee de bestaande structuren en verhoudingen voor langere tijd werden bevroren.[274] Kleine veranderingen waren wel mogelijk, want in de WHW is de wettelijke omschrijving van de onderzoekstaak gewijzigd. In de loop van de jaren negentig werd duidelijk dat onderzoek als onderdeel van maatschappelijke dienstverlening, zoals de WHBO bepaalde, te beperkt was. Onderzoek aan hogescholen werd in de WHW primair gekoppeld aan de onderwijsfunctie van hogescholen en niet meer aan de maatschappelijke dienstverlening. Studenten moesten met onderzoek in aanraking komen zodat zij beter waren voorbereid op de latere beroepsuitoefening.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp in 1992 hield de PvdA een pleidooi voor een andere formulering van de onderzoekstaak dan in het wetsontwerp. Volgens Netelenbos had de HBO-raad "vrij overtuigend aangetoond" dat studenten ten behoeve van het onderwijs aan een hogeschool, in aanraking moesten komen met toegepast onderzoek.

> "Onderzoek dat de hoger opgeleiden later moeten kunnen toepassen in een beroepssituatie, zoals het opzetten van buurtonderzoek of personeelsonderzoek en dergelijke."[275]

Zij verwees ook nog naar het onderzoek in de sonologie dat het Koninklijk Conservatorium in de jaren tachtig had overgenomen van de Universiteit Utrecht. Ook D'66 en de VVD wilden een andere taakomschrijving. Zij dienden elk een amendement in om de onderzoekstaak breder te formuleren dan in het kader van maatschappelijke dienstverlening en deze taak te koppelen aan het onderwijs.[276] Die amendementen vervingen de bepaling over onderzoek in het kader van maatschappelijke dienstverlening. Zij waren vrijwel gelijkluidend, op één verschil na. Volgens het amendement van Nuis (D'66) konden

[273] Tweede Kamer, *Handelingen 25 februari 1992*, 56-3581
[274] F. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* (Den Haag 2000) 41
[275] Tweede Kamer, *Handelingen Tweede Kamer 19 februari 1992*, 54-3497
[276] Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992 (21073 116 en 67)

hogescholen "onderzoek verrichten voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling." In het amendement van Franssen (VVD) was sprake van toegepast onderzoek. Omdat er volgens de Kamer geen helder onderscheid tussen toegepast en niet-toegepast onderzoek kon worden gemaakt, is het amendement van Nuis wel aangenomen, maar niet dat van Franssen. In artikel 1.3 van de WHW kwam daarmee de bepaling dat hogescholen onderzoek kunnen verrichten "voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling." De aanduiding 'kunnen' betekende dat de onderzoekstaak niet bekostigd werd. Nuis maakte in zijn toelichting op het amendement duidelijk dat voor dit onderzoek geen afzonderlijke bekostiging kon komen. De hogescholen moesten het dus houden bij contractonderzoek, al sloot minister Ritzen niet uit dat er op incidentele basis geld voor onderzoek aan hogescholen beschikbaar zou kunnen komen. Hij wees erop dat de "mogelijkheid voor de overheid blijft bestaan om discretionair middelen beschikbaar te stellen voor het HBO voor onderzoek in relatie tot het onderwijs. De expertisecentra zijn daarvan een voorbeeld."[277]

Dalende uitgaven per student

In financieel opzicht waren de jaren negentig niet gunstig voor de hogescholen. De verwachting was dat het aantal studenten zou dalen tussen 1990 en 2000, maar dat is niet gebeurd, want het aantal studenten steeg juist van 242.700 naar 312.700. Omdat het totale budget voor het hoger beroepsonderwijs werd bevroren, daalden de uitgaven van het Rijk per student – waarin ook uitgaven opgenomen zijn voor de uitvoering van stelseltaken op landelijk niveau - met 16%. Het aandeel van de uitgaven voor administratie, bestuur en beheer steeg in dezelfde periode van 18% naar 33%.[278] Die stijging werd niet alleen veroorzaakt door de uitgaven van de hogescholen, want de belangrijkste oorzaken waren de toename van de formatie van het onderwijsondersteunend personeel, de introductie van de ov-jaarkaart en de toename van beheerslasten en stelseltaken op rijksniveau. Het beschikbare bedrag voor de uitvoering van het onderwijs door docenten nam dus af. Eén van de manieren om dat op te vangen was om goedkopere en minder gekwalificeerde docenten aan te stellen. De cao bood daarvoor aanknopingspunten.

De HBO-raad

De schaalvergroting betekende dat het aantal hogescholen aanzienlijk terugliep en dat leidde ertoe dat de HBO-raad zichzelf in 1987 omvormde tot een vereniging van hogescholen. De geledingenorganisaties en de koepelorganisaties die tot dan toe met de koepelorganisaties de leden vormden, gaven hun lidmaatschap op. De HBO-raad had nu een directe band met de onderwijsinstellingen, want het waren vanaf 1987 de colleges van bestuur die de algemene vergadering van de HBO-raad vormden. De vroegere geledingsorganisaties van besturen en directeuren, die als 'topmanagement' zouden kunnen worden aangeduid, verloren als organisatie hun invloed. Via de colleges van bestuur behield het topmanagement in de nieuwe situatie echter zijn invloed. Dat was niet het geval met de personeelsorganisaties (docenten en niet-onderwijzend personeel) die hun invloed op het beleid van de HBO-raad voortaan beperkt zagen tot de arbeidsvoorwaarden. Dit verlies aan invloed op het beleid deed zich ook in andere onderwijssectoren voor.[279] De studentenorganisaties waren ook geen lid meer van de HBO-raad, maar hadden wel periodiek overleg met het bestuur van de HBO-raad.

[277] Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992 (21073, 129) 6
[278] Onderwijsraad *Bureaucratisering in het onderwijs* (Den Haag 2004) 42
[279] R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* (Den Haag 2011) 406.

In de jaren negentig was de HBO-raad een krachtige belangenbehartiger van het hoger beroepsonderwijs. De terugtredende overheid verleende de hogescholen meer autonomie en gaf de HBO-raad veel invloed bij de vormgeving daarvan. Het prestige dat de raad had verworven bij voorbereiding van de WHBO en bij de procescoördinatie van de STC-operatie speelde hier ook mee. Bij grote operaties als de overdracht van het eigendom van de gebouwen en de invoering van de lump sum bekostiging was de HBO-raad hét aanspreekpunt voor het ministerie en veel van het voorbereidende werk werd door de HBO-raad gedaan. Bij de invoering van de cao was het ministerie al niet meer in beeld en deed de Raad zelf de onderhandelingen met de vakbonden. Ook werd de HBO-raad betrokken bij de uitvoering van subsidieregelingen van het ministerie, zoals het vernieuwingsfonds.

In 1990 bracht de HBO-raad een nota uit met daarin een programma voor de hogescholen voor de jaren negentig.[280] De raad formuleerde daarin vijf doelen: (1) verhoging van de instroom uit de havo om te voldoen aan de behoefte aan hoger opgeleiden; (2) verbetering van het rendement en betere aansluiting door studenten te stimuleren studierichtingen te kiezen waar maatschappelijke behoefte aan bestaat; (3) vergroting van de arbeidsmarktgerichtheid van de opleidingen met als eerste prioriteit: techniek en economie; (4) verbeteren van de kwaliteit, met name door externe kwaliteitszorg in de vorm van visitaties van opleidingen en verkenningen in maatschappelijke sectoren in relatie tot het onderwijs dat zich daar op richt en (5) voldoen aan de behoefte aan internationaal georiënteerde en meer kennisintensieve hogere beroepsopleidingen, zoals masteropleidingen. Om dit te bereiken wilde de Raad meer vrijheid, verdere deregulering op het gebied van onderwijs, personeel en huisvesting en meer geld.

Onderwijs

In de jaren negentig werden alle opleidingen aan hogescholen vierjarig. Bij de bekostiging hadden de hogescholen een grote vrijheid gekregen om de overheidssubsidie naar eigen inzicht te besteden. De oude regels die nauwelijks bestedingsvrijheid lieten, waren afgeschaft. In de verwachting dat het aantal studenten niet zou groeien, hadden het ministerie en de HBO-raad in het Hoofdlijnenakkoord van 1991 afgesproken het totale budget voor het hoger beroepsonderwijs (het macrobudget) te bevriezen. Daarnaast beperkte het ministerie de bekostiging voor studenten, afkomstig uit het middelbaar beroepsonderwijs. Overigens werd ook de doorstroming van het hoger beroepsonderwijs naar het wetenschappelijk onderwijs beperkt, maar dat had voor de bekostiging van hogescholen geen consequenties. Het onderwijs aan hogescholen werd ingedeeld in een aantal brede sectoren en daarbinnen zouden de hogescholen vrij zijn om opleidingen te realiseren.

De vrijheid op onderwijsgebied die de hogescholen hadden gekregen, ging gepaard met zelfregulering in de vorm van een systeem van externe kwaliteitsbewaking. De HBO-raad nam de taak op zich dat systeem op te zetten, want het ministerie bleef ook hier op afstand. Deze opstelling van het ministerie had tot gevolg dat de onderwijsinspectie haar vroegere controlerende rol voor een groot deel verloor. Het externe karakter van het systeem kwam tot uitdrukking in de samenstelling van de visitatiecommissies, die bestonden uit leden van buiten de hogescholen, doorgaans het beroepenveld. De HBO-raad leverde het secretariaat van de commissies. De commissies werden ingesteld voor alle gelijksoortige opleidingen aan de hogescholen. Uit een oogpunt van publieke verantwoording was het rapport van de

[280] HBO-raad, *Kennis en kwaliteit: programma van de hogescholen voor de jaren negentig* (Den Haag 1990)

commissies openbaar. Van de opleidingen werd verwacht dat zij in een reactie op een rapport aangaven op welke manier zij de aanbevelingen zouden invoeren.

De vrijheid die hogescholen kregen om nieuwe opleidingen te beginnen die moesten inspelen op de wensen van de arbeidsmarkt, bracht al snel problemen met zich mee. Het leidde tot een proliferatie van nieuwe opleidingen, waarvan niet altijd duidelijk was of de arbeidsmarkt daar behoefte aan had. De instelling van de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO) die nieuwe aanvragen voor opleidingen moest beoordelen, bracht niet veel soelaas. De situatie liep zo uit de hand dat er in 1995 een voorstel kwam van de HBO-raad voor een moratorium op nieuwe opleidingen. Basis was het Rapport Brouwer met de veelzeggende titel 'Niet meer maar beter'. Het rapport stelde vast dat er te veel kleine opleidingen werden aangevraagd. Dat moest anders. Er zouden meer brede opleidingen moeten komen met kernkwalificaties die in samenspraak met het werkveld tot stand moesten komen. Kernkwalificaties omschreven wat een afgestudeerde moest kennen en kunnen. Vooral van de kant van de werkgevers werd aangedrongen op brede opleidingen.

Niet alleen de groei van het aantal opleidingen werd een probleem, ook de kwaliteit van de opleidingen kwam onder vuur te liggen. Tegen het eind van de jaren negentig verscheen ook een artikel in HBO-journaal met de veelzeggende titel: "De ondraaglijke lichtheid van het hbo."[281] Dit artikel baseerde zich op cijfers uit HBO-monitor 1997 en op rapporten van visitatiecommissies. Die HBO-monitor werd jaarlijks uitgebracht en publiceerde ook cijfers over de moeilijkheidsgraad van het onderwijs zoals afgestudeerden die hadden ervaren. In het artikel werd ook een lid van het college van bestuur van de Hogeschool van Utrecht geciteerd, waaruit bleek dat het aantal contacturen (de uren dat studenten onderwijs kregen) flink was gedaald door de bezuinigingen.

Ofschoon hogescholen volgens de wet vervolgopleidingen konden verzorgen, werden die op een enkele uitzondering na niet bekostigd, terwijl zij geen mastertitel mochten verlenen. Het gevolg was dat hogescholen op zoek gingen naar buitenlandse partners om mastertitels te kunnen verlenen: de 'U-bochtconstructie'. Hogescholen hadden daarnaast sinds 1997 de mogelijkheid om de titel master te laten erkennen door de Dutch Validation Council, maar in wettelijke zin had dit geen betekenis. Wel mochten afgestudeerden van hogescholen worden toegelaten tot de promotie aan een universiteit.

Rechtspositie: een eigen cao

De vrijheid van hogescholen om de subsidie naar eigen inzicht te besteden aan de uitvoering van de taken van een hogeschool, verdroeg zich niet met de centrale regels waaraan de besteding van de subsidie in de rest van het onderwijs was onderworpen. Dat gold vooral de arbeidsvoorwaarden, op het gebied waarvan het RPBO centrale regels voor het hele voortgezet onderwijs stelde. Vandaar dat de HBO-raad, die sinds 1991 ook een werkgeversorganisatie was geworden, een eigen cao wilde die alleen voor het hoger beroepsonderwijs zou gelden. Het Ministerie van OCW was bereid daarin mee te gaan, zodat het overleg over de arbeidsvoorwaarden voortaan werd gevoerd door de HBO-raad en de vakbonden in het hoger beroepsonderwijs.

[281] HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1998, 22 e.v.

Functiedifferentiatie

Een belangrijk onderdeel van die cao was een functiedifferentiatie, die nodig was omdat docenten een bredere taak hadden gekregen, wat tot uitdrukking moest komen in een breder palet docentenfuncties dan voorheen. Docenten konden ingezet worden voor 'nieuwe taken', de verzamelnaam voor contractactiviteiten waar onderzoek onder viel. Omdat de taken van docenten tot de WHBO alleen onderwijstaken omvatten en taken die daarvan waren afgeleid, moest in de functieomschrijving van docenten een omschrijving komen van de taken op het gebied van onderzoek. Dat betekende dat er in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid een uitwerking in de cao moest komen van het begrip 'nieuwe taken' en van 'onderzoek'.

In de overgangsfase tussen de WVO en de eerste cao kwam er in 1987 nog aanpassing van het RPBO tot stand. In het deel van het RPBO dat over het hoger beroepsonderwijs handelde, werden in 1987 vier normfuncties voor docenten genoemd: Hogeschooldocent B, Hogeschooldocent C, Docent A en Docent B.[282] Voor elk van deze functies werd een salarisschaal vastgesteld en een functiekarakteristiek gegeven. Docent B werd in schaal 11 ingedeeld en Docent A in schaal 12. Deze docenten deden geen onderzoek. Onderzoek kwam, naast kennisoverdracht naar de maatschappij, alleen voor in de functiekarakteristiek van Hogeschooldocent B (schaal 13) en Hogeschooldocent C (schaal 12). Het verschil zat erin dat een hogeschooldocent in schaal 13 een zwaardere verantwoordelijkheid had bij het onderwijs en het onderzoek. Een specificatie van onderzoek, bijvoorbeeld fundamenteel, wetenschappelijk of toegepast, werd niet gegeven. Ook de term contractonderzoek kwam niet voor.

De aanpassing van de functiebeschrijving voor docenten in het RPBO is maar een paar jaar van kracht geweest, omdat de hogescholen er zo snel mogelijk van af wilden. In het Hoofdlijnenakkoord van december 1990 werden dan ook afspraken gemaakt die uiteindelijk in 1993 zouden leiden tot de eerste cao in het hoger beroepsonderwijs, die werd afgesloten door de HBO-raad en de vakbonden, die representatief waren voor het hoger beroepsonderwijs. Die cao zou gaan over de onderwerpen die voorheen in het RPBO werden geregeld. In maart 1991 spraken de hogescholen zich uit voor een cao voor het gehele hogere beroepsonderwijs en konden de onderhandelingen met de vakorganisaties een aanvang nemen. Om als werkgeversvereniging te kunnen optreden, werd binnen de HBO-raad een orgaan ingesteld, het College voor Arbeidsvoorwaarden Beleid (CAB) Daarvan moesten de hogescholen apart lid worden, als zij betrokken wilden worden bij de totstandkoming van de cao. Van de toenmalige 87 hogescholen sloten zich 84 hierbij aan. De overige drie deden niet mee; zij wilden de vrijheid houden om later over aansluiting bij de cao te beslissen.

In november 1991 stelde de HBO-raad als werkgeversorganisatie het onderhandelingspakket voor de cao van de bedrijfstak vast.[283] De noodzaak van functiedifferentiatie voor het docerend personeel, maar ook voor het overig personeel, werd daarin onderbouwd met een verwijzing naar de veel bredere inhoud die de docentenfunctie had gekregen. Het accent was "veel minder op frontaal lesgeven" komen te liggen. Begeleiding van studenten en curriculumontwikkeling had "een veel prominentere rol" gekregen.[284] Naast onderwijs werden contractactiviteiten steeds belangrijker.

[282] RPBO Artikel I-R 503
[283] Archief HBO-raad, CAB.12.CAO/91.071
[284] CAB.12.CAO/91.071, 7

Onderzoek viel daaronder, maar er werd ook melding gemaakt van een onderzoekstaak die daarbuiten lag:

> "Er wordt, benevens onderzoek in het kader van contractactiviteiten, nog weinig aan onderzoek gedaan door hogescholen. Dit zou in de toekomst kunnen wijzigen, mede door eventuele samenwerkingsvormen met universiteiten. Voor onderzoek geldt net als voor contractactiviteiten dat flexibilisering en differentiatie van de inzetbaarheid van personeel noodzakelijk is."[285]

Het uitgangspunt hierbij was de bedrijfsvoering aan de individuele hogescholen.

> "Hogescholen dienen, indien zij zich marktgericht willen opstellen, zich te kunnen handhaven in de concurrentieverhoudingen die zich op de (arbeids)markt voordien. Dit betreft het bijstellen van functies naar zwaarte, zowel naar boven als naar beneden."[286]

Het was nadrukkelijk de bedoeling dat de invoering van functiedifferentiatie aan de individuele hogescholen werd overgelaten.

Voor de werkgevers was het geld dat beschikbaar was op grond van de lump sum of Rijksbijdrage een harde randvoorwaarde. Functiedifferentiatie mocht niet leiden tot kostenverhoging of een onbeheersbare opwaardering van functies.[287] Vanuit de vakbonden was er juist vrees voor wat zij noemden *downgrading*, wat inhield dat docenten in lagere salarisschalen terecht zouden komen en dat de hogere schalen niet zouden worden gebruikt.[288] Voor het overige was functiedifferentiatie voor de vakbonden geen bijzonder controversieel punt. In de onderhandelingsinzet van de vakbonden uit 1991 werd over het functiebeleid, waar functiedifferentiatie onderdeel van was, niet veel meer gezegd dan dat bestaande en nieuwe functies zo breed mogelijk moesten zijn. In de onderhandelingen over de cao was al snel duidelijk dat het functiebeleid geen knelpunten opleverde.[289]

Voor er een landelijke cao was, gingen de hogescholen ieder individueel aan de slag met een lokale cao. Vanwege de centralistische regelgeving vóór de WHBO was daar nog weinig ervaring mee. Dat bracht de toenmalige secretaris van de HBO-raad Verburgt in 1989 tot de verzuchting:

> "De eerste produkten van de nieuwe werkgevers zijn niet alle hoopschenkend. Personeel als drager van salariskosten en veroorzaker van een hogere of lagere gemiddelde personeelslast is meer aan de orde dan personeel als kern-produktiemiddel van de hogeschool."[290]

Tegenwoordig komen er geen functieomschrijvingen meer voor in de cao, maar in 1993 was dat nog wel het geval. In die cao kwamen zeven normfuncties voor onderwijsgevenden voor. Bij elke functie werd een functiekarakteristiek gegeven met een algemene beschrijving van wat de functie inhield en een functiebeschrijving, waarin meer specifiek op de taken werd ingegaan. Er waren twee functies voor instructeurs en één voor hoofdinstructeur. Dit waren zuivere onderwijsfuncties. De salarisschalen voor deze functies waren 8, 9 en 10. Ook bij de functie van docent, die in schaal 11 werd gewaardeerd, was onderwijs het

---

285 CAB.12.CAO/91.071, 9
286 CAB.12.CAO/91.071, 26
287 CAB.12.CAO/92.036. Zie ook het verslag van de algemene vergadering van de HBO-raad van 6 april 1993.
288 Intern memo aan de directeur van de HBO-raad d.d 29 september 1992
289 Archief HBO-raad. Verslag cao onderhandelingen van 23 en 24 januari 1992.
290 Archief HBO-Raad P. Verburgt, *Naar een programma van de hogescholen in de jaren negentig,* 12 mei 1989, 14

hoofdbestanddeel van de functieomschrijving. Daarnaast behoorde tot de taken het uitvoeren of ondersteunen van contractactiviteiten, zonder dat die contractactiviteiten concreet werden omschreven. Vanaf schaal 12 kwam er een omschrijving van onderzoek waarin de nadruk lag op het uitvoeren van contractactiviteiten, waar onderzoek deel van uit maakte. Aanvankelijk werd niet uitgewerkt wat die contractactiviteiten inhielden, maar in de cao van 1997-1998 gebeurde dat wel. Het ging om het ontwikkelen van nieuwe producten, het verwerven van nieuwe klanten, het vertalen van vragen van klanten in onderwijs- en onderzoeksprogramma's, het opstellen van businessplannen, het verwerven en uitvoeren van opdrachten, zoals "advies- en onderzoeksopdrachten, research e.d." Wat 'research' inhield, werd overigens in het midden gelaten.

In de functieomschrijvingen voor hogeschoolhoofddocent (schaal 13) en lector (schaal 14) werd vanaf de eerste cao aangegeven wat die onderzoeks- en adviesopdrachten konden inhouden. Een hogeschoolhoofddocent kon worden belast met het "uitvoeren van zwaardere onderzoeks en/of adviesopdrachten waarbij sprake is van grotere complexiteit blijkend uit de omvang en/of de aard van de opdracht waardoor zicht en kennis van andere vakgebieden noodzakelijk is en waarvoor fundamenteel onderzoek moet worden verricht en dergelijke." In de functieomschrijving van de lector werden nog zwaardere eisen gesteld. Een lector had als taak

> "het leiden van complexe onderzoeken waarbij veelal sprake is van multidisciplinair onderzoek en/of hoog gespecialiseerd fundamenteel onderzoek, waarbij niet alleen sprake dient te zijn van een volledige beheersing van het eigen vakgebied, maar ook van aanverwante vakken; het gaat hierbij om onderzoek van wetenschappelijk niveau maar is toepassingsgericht waarbij veelal sprake is van onderzoek met een uitgesproken innovatief karakter".

Deze formuleringen gingen er dus van uit dat fundamenteel onderzoek paste binnen de taakomschrijving van een hogeschool, terwijl de HBO-raad in beleidsnota's juist betoogde dat fundamenteel onderzoek niet in het hoger beroepsonderwijs hoorde. De HBO-raad als werkgeversorganisatie had kennelijk weinig voeling met de HBO-raad als organisatie die het hoger beroepsonderwijs in het beleidsdebat vertegenwoordigde.

Samenstelling van het docentencorps na invoering van functiedifferentiatie

De hogescholen zouden de nieuwe functies in 1995 moeten hebben ingevoerd. Van de mogelijkheden die de cao bood om docenten in zowel hogere als lagere salarisschalen in te delen, werd maar in beperkte mate gebruik gemaakt. De *downgrading* waar de vakbonden bang voor waren, had toch plaats. Vanwege de aanhoudende bezuinigingen kwam er geen extra geld, zodat hogescholen alleen hogere salarisschalen konden invoeren als er meer docenten in lagere schalen kwamen. De verandering in de samenstelling van het docentencorps in het hoger beroepsonderwijs vond sluipenderwijs plaats, want een lagere inschaling van een docent kon in de praktijk alleen bij de aanstelling van nieuwe docenten. Zittende docenten konden formeel weliswaar opnieuw worden ingeschaald na de invoering van de functiedifferentiatie, maar dat gebeurde weinig vanwege de conflicten die dat opleverde.[291]

In de loop van de jaren negentig nam het aantal docenten in de lagere schalen toe, maar er was geen stijging van het aantal docenten in de hogere schalen. Van 1998 tot en met 2002 steeg het totaalaantal docenten, uitgedrukt in volledige banen (full time equivalenten of

[291] HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1999, 29

FTE's), licht van 13.258 naar 13.654.[292] In de laagste rangen (schaal 8, 9 en 10) was de stijging sterk, van 1.424 (10,8%) in 1998 tot 2.097 (15,4%) in 2002. Het aantal docenten in schaal 11 en 12 daalde daarentegen van 11.169 (84,2%) in 1998 naar 10.998 (80,6%) in 2002. Nog verder daalde het aantal docenten in de hoogste rangen (schaal 13 en 14). In 1998 waren er 665 (5%) docenten in die schalen, tegen 561 (4,1%) in 2001. In Hogeschool Windesheim was voor de invoering van de functiedifferentiatie 90% van de docenten ingedeeld als theoriedocent in schaal 12. Volgens de nieuwe functiebeschrijvingen was bijna 40% in schaal 11 ingedeeld, ruim 50% in schaal 12 en bijna 10% in schaal 13.[293] Voor het docerende personeel in het hbo bestonden in 2002 de schalen 15 en hoger niet. Die waren voorbehouden aan het niet-docerend personeel, in de praktijk vooral de managers en bestuurders. Pas met de komst van de SKO kwamen de schalen 15 en hoger beschikbaar voor docerend personeel.

De veranderende samenstelling van het docentencorps werd pas in aan het eind van de jaren negentig een onderwerp in het beleidsdebat. Andere onderwerpen domineerden de beleidsagenda. In de woorden van Leijnse hadden de hogescholen "veel tijd en aandacht besteed […] aan de verbetering van bestuur, beheer en opleidingsstructuur en zeer weinig aan de kwaliteit van het personeel."[294] In augustus 1999 maakte de toenmalige inspecteur generaal van het onderwijs Mertens in een toespraak bij de opening van een hogeschooljaar melding van een stijging van het aantal docenten in de lagere salarisschalen, een ontwikkeling die hij overigens "op zichzelf begrijpelijk en juist" vond.[295] Een jaar eerder hadden Blokhuizen en Van Montfort er in hun studie op gewezen "dat de dure theoriedocent steeds meer wordt vervangen door onderwijsmedewerkers in een lagere salarisschaal."[296]

Kwalificaties van docenten

Er kwamen niet alleen meer lager ingeschaalde docenten, ook het kwalificatieniveau van de docenten daalde. Volgens de eindevaluatie van de SKO die in 2008 verscheen, had 45% van de docenten aan de hogescholen een kwalificatie op masterniveau, terwijl 3% was gepromoveerd.[297] Dat stond in schril contrast met de situatie in 1980, toen het hoger beroepsonderwijs wettelijk nog tot het voortgezet onderwijs behoorde. Bij de vergelijking moet rekening worden gehouden met het verschil in de systematiek van bekostiging en formatie ten opzichte van de huidige situatie. In die tijd was inpassing in een salarisschaal afhankelijk van de bevoegdheid die een docent had. Die bevoegdheden werden ingedeeld in eerstegraads, tweedegraads en derdegraads, afhankelijk van de opleiding die men had gevolgd. Eerstegraads docenten waren afgestudeerd of gepromoveerd aan een universiteit of hadden een MO-opleiding afgerond. Zij zijn dus vergelijkbaar met wat tegenwoordig masterniveau en hoger wordt genoemd. In 1980 viel het hoger beroepsonderwijs nog onder de Wet op het voortgezet onderwijs en werd de formatie van docenten uitgedrukt in onderwijseenheden. Die eenheden werden onderverdeeld naar het niveau van de docenten. Het totaalaantal onderwijseenheden in het hoger beroepsonderwijs was destijds 218.301.

---

[292] De cijfers zijn ontleend aan J. Enders en E. de Weert (red) *The international attractiveness of the academic workplace in Europe.* Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. (Frankfurt am Main 2004) 290-310.
[293] HBO-raad, *HBO-journaal* juni 1994, 9
[294] F. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* (Den Haag 2000) 34
[295] F.J.H. Mertens, *Meer van hetzelfde? Over de beweging van het onderwijs* (Utrecht 2001) 79
[296] C. Blokhuizen en F. van Montfort. *Ingenieurs, scholing en Onderwijscultuur* (Tilburg 1998) 440
[297] SKO, *Lectoraten in het hoger beroepsonderwijs 2001- 2008. Eindevaluatie van de stichting kennisontwikkeling hbo* (Den Haag 2008) 17

Daarvan waren er 147.277 op eerste graadsniveau (67,5%) en 71.024 op de overige niveaus.[298]

De cijfers uit 1980 zijn niet helemaal vergelijkbaar met de cijfers die de huidige kwalificaties van docenten aan hogescholen weergeven. In de cijfers van 1980 zijn ook de adjunct-directeuren verdisconteerd, die meestal ook een kleine onderwijstaak hadden. Er zit dus een klein deel management in de cijfers, maar destijds bestond het hoger beroepsonderwijs uit meer dan 400 veelal kleine scholen met op elke school een beperkte groep managers. Het percentage directeuren en adjunct-directeuren in 1978 was 5,3%.[299] Daarnaast zijn in de cijfers uit 1980 niet de opleidingen voor onderwijsgevenden opgenomen, terwijl tevens de gegevens van 10% van de scholen voor hoger beroepsonderwijs niet bekend waren. Uit cijfers uit 1978 blijkt dat de docenten aan pedagogische academies iets hoger gekwalificeerd waren: 72,6% had een eerstegraads bevoegdheid.[300]

Het lage kwalificatieniveau van docenten in Nederland was ook de OECD opgevallen. In een review uit 1990 werd opgemerkt dat het ongebruikelijk was in het hoger onderwijs dat docenten geen hogere kwalificatie hadden dan de kwalificatie die hun studenten konden bereiken.[301] Het geringe aantal docenten op het niveau van master of doctor (PhD) betekende dat er weinig docenten waren met onderzoekvaardigheden. Maar Nederland was niet het enige land waar weinig docenten aan hogescholen waren met onderzoekvaardigheden. Ook bij hogescholen in andere Europese landen was dat het geval. Kyvik en Lepori concluderen:

> "Research competences are also concentrated in the few people with past research experience, as witnessed by the overall low share of teachers with a PhD degree, while in all countries UASs inherit a large stock of teachers with little or no research competence."[302]

Nieuwe taken

In de WHBO werd onderzoek, samen met contractactiviteiten als post-hoger onderwijs, gerekend tot de nieuwe taken. Het was niet de bedoeling om deze taak structureel te bekostigen, maar om deze nieuwe taken te stimuleren, stelde het ministerie in de periode 1987-1991 een tijdelijk budget beschikbaar, dat uiteindelijk f 30,5 miljoen bedroeg. De evaluatie van de besteding van dit budget in 1993 levert een beeld op van hoe onderzoek er in het hoger beroepsonderwijs rond 1993 voorstond.[303] Kort daarvoor, in 1991, was de omvang van contractactiviteiten volgens de HBO-raad nog "betrekkelijk gering, zowel kwantitatief als wat betreft de invloed op (onderwijs)vernieuwing."[304] In cijfers uitgedrukt was de omvang van de contractactiviteiten in 1987 f 9,6 miljoen oplopend tot f 23,3 miljoen in 1989. Ten opzichte van de totale rijksbijdrage van de hogescholen liep het percentage op

---

[298] HBO-raad, *HBO Almanak* (Den haag 1982) 156
[299] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs,. *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs* 39
[300] Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs. *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs* 39
[301] *Review van het onderwijsbeleid in Nederland. Verslag en vragen*. Publicatie van het ministerie van onderwijs en wetenschappen (Zoetermeer 1990) 63
[302] S. Kyvik en B.Lepori, "Sitting in the Middle: Tensions and Dynamics of Research in USAs" In: *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector* 264-265
[303] H.F. de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwij*s, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Beleidsgerichte studies hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek 34. (Zoetermeer/Den Haag 1994) Veel van de gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan deze studie.
[304] HBO-raad *Over samenhang gesproken. Scenario's voor de bedrijfstak hbo* (Den Haag 1991) 16

van 0,6% naar 1,4%.[305] Een onderverdeling naar soorten contractactiviteiten werd niet gemaakt, zodat niet bekend is hoe groot de omvang van het contractonderzoek was. Contractonderzoek werd gedefinieerd als productontwikkeling, toegepast onderzoek en marktverkenning.

Het begrip 'nieuwe taken' kwam uit de nota Schaalvergroting van minister Deetman. Nieuwe taken stonden naast de oude primaire taak van het hoger beroepsonderwijs om onderwijs in de initiële fase te verzorgen.[306] Het ging bij die nieuwe taken om: "aanpassing aan zich snel wijzigende eisen van het beroepenveld, nationaal zowel als internationaal, het opleiden van studenten met maatschappelijke ervaring, post hoger onderwijs, dienstverlening in de vorm van consultancy en cursussen en toegepast onderzoek ter versterking van het onderwijs en als bijdrage aan de kennis-uitbouw op het vakgebied en toepassing in het beroepenveld."[307] Aanvankelijk wilde de minister de toekenning van gelden voor nieuw taken beperken tot hogescholen groter dan 2500 studenten, maar de Tweede Kamer wees dat voorstel af. Het toewijzen van onderzoeksopdrachten op projectbasis diende primair te geschieden op kwalitatieve gronden.[308] Niet al deze taken waren overigens nieuw. Van oudsher bestonden in het hoger beroepsonderwijs cursussen voor nascholing van beroepsbeoefenaren. In het hoger technisch onderwijs heetten die applicatiecursussen, in het hoger sociaal pedagogisch onderwijs en het hoger gezondheidszorgonderwijs werden zij aangeduid als nascholingscursussen en voortgezette opleidingen.[309] Deze werden onder de WVO bekostigd en deze bekostiging werd voortgezet, althans voorlopig. Nascholing of post hoger beroepsonderwijs dat niet onder de WVO werd bekostigd, kwam in aanmerking voor de tijdelijke gelden uit het budget nieuwe taken.

Het ministerie had het beleid met betrekking tot de nieuwe taken vastgelegd in een aparte notitie Stimulering van contractactiviteiten. Onderzoek diende als onderdeel van de nieuwe taken te worden gestimuleerd, ook financieel, maar wel op tijdelijke basis, want het ministerie wilde op langere termijn dat onderzoek door de opdrachtgevers zou worden bekostigd. Onderzoek was dus een contractactiviteit. De markt voor deze contractactiviteiten kon volgens het ministerie echter nog niet volledig tot ontwikkeling komen, want er waren nog knelpunten die moesten worden weggenomen. In de notitie worden er drie genoemd: ontbrekende deskundigheid bij hogescholen op het gebied van acquisitie, uitvoering en management van contractactiviteiten, financiële drempels zoals hoge aanloopkosten en een slecht gearticuleerde maatschappelijke vraag en de ontbrekende bereidheid of mogelijkheid om risicovolle activiteiten te ontwikkelen.

Het budget dat de minister ter beschikking had gesteld, werd verdeeld door een stuurgroep, die zich enerzijds richtte op deskundigheidsbevordering en verbetering van de infrastructurele voorzieningen om de nieuwe taken succesvol te kunnen uitvoeren. Anderzijds richtte de stuurgroep zich op startsubsidies voor concrete projecten. De deskundigheidsbevordering kreeg gestalte in een programma dat door de HBO-raad werd uitgevoerd. De verbetering van de voorzieningen had voornamelijk betrekking op de aanvullende financiering van zogenoemde transferfunctionarissen, die de kennistransfer

[305] HBO-raad *Achtergronddocument voor de voorzitterconferentie over strategieontwikkeling in het hbo 11&12 mei 1993 Boek van feiten*. (Den Haag 1993) 71

[306] Het hoger onderwijs wordt in fasen ingedeeld. Met initiële fase worden de eerste jaren van het curriculum bedoeld, in het hoger beroepsonderwijs zijn dat er vier. Tegenwoordig heet deze fase de bachelorfase.

[307] Tweede Kamer, zitting 1982-1983 (18049, 2) 4

[308] Tweede Kamer, zitting 1983-1984 (18049, 4)

[309] H.F. de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs* 20

tussen het hoger beroepsonderwijs en de markt moesten bevorderen. Dit soort functionarissen bestond overigens ook in het wetenschappelijk onderwijs. Bij de toewijzing van projecten hanteerde de stuurgroep de volgende criteria: de aanwezigheid van bestuurlijk en organisatorisch draagvlak in de instelling, de verhouding tot de doelstelling van de instelling, de relatie met de markt en het vooruitzicht op zelfbekostiging op langere termijn.

De onderzoekers die de evaluatie uitvoerden, waren voorzichtig in hun conclusies, want de gegevens over de nieuwe of marktgerichte taken waren "niet altijd voorhanden of compleet."[310] Bovendien was de spreiding in aard en omvang van de projecten groot, zodat algemeen geldende conclusies volgens de onderzoekers in beperkte mate waren te trekken. Binnen het geheel van de nieuwe taken bleek het accent duidelijk te liggen op contractonderwijs, waar 85% van de hogescholen op een of andere manier aan deed. Bij contractonderzoek was dat percentage 59% en bij advisering 47%. Volgens de onderzoekers was het contractonderwijs "bezig wortel te schieten als tweede (primaire) taak" in het hoger beroepsonderwijs. Voor het contractonderzoek gold dat het hoger beroepsonderwijs "hier duidelijk nog een lange weg te gaan" heeft. De onderzoeksprojecten bleken te bestaan uit stages maar vooral uit afstudeerprojecten van studenten. De gemiddelde duur van de projecten was vijf maanden.[311] Vooral in het technisch en economisch hoger beroepsonderwijs kwamen de projecten voor en in mindere mate in het hoger gezondheidszorgonderwijs en het hoger sociaal pedagogisch onderwijs. De omvang in financiële zin van het contractonderzoek was zeer beperkt: het ging volgens een schatting van de onderzoekers om 1,57% van de totale rijksbijdrage van de hogescholen.[312] Bij het contractonderwijs was dat percentage 5,6%.[313] In geld uitgedrukt kwam de omvang van de contractactiviteiten naar schatting op 130 miljoen gulden, waarvan circa 28 miljoen voor contractonderzoek. De omvang van de contractactiviteiten zou stijgen tot een kleine 200 miljoen gulden in 1999.[314]

De grootste knelpunten bij de uitvoering van nieuwe taken waren tijdsbesteding (lesrooster) en attitude. "Docenten zijn in eerste instantie aangesteld om onderwijs te geven en worden hierop tevens aangesproken."[315] Ruim tien jaar later bij de evaluaties van de lectoraten zouden deze knelpunten in ongeveer dezelfde bewoordingen terugkeren. Docenten waren ook niet verplicht deel te nemen aan contractactiviteiten.[316] Hoeveel docenten er bij het contractonderzoek waren betrokken, blijkt niet uit de studie.

De onderzoekers vroegen bestuurders in het hoger beroepsonderwijs ook naar hun opvattingen over de toekomstige ontwikkeling van de nieuwe taken. De bestuurders zagen voor deze activiteiten "een groeiende, zij het niet meer dan een interessante bijrol te zijn weggelegd."[317] Op het gebied van onderzoek verwachtten de bestuurders dat contractonderzoek duidelijk de voorkeur zou krijgen boven ongebonden onderzoek. In hun slotbeschouwing stelden de onderzoekers dat fundamenteel onderzoek niet aan de orde was.[318] Binnen het geheel van nieuwe taken zou het accent blijven liggen op

[310] H.F. de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs* 61
[311] de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs* 57
[312] de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs* 58. De normatieve rijksbijdrage was in 1993 f 1.827 miljoen
[313] de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 51
[314] HBO-raad en VNO-NCW, *De Hogeschool als kennispoort* (Den Haag 1999) 10
[315] de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 91
[316] de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 125
[317] de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 117
[318] de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 129. Zie ook HBO-raad, *HBO-journaal* juli/augustus 1993,36 e.v.

contractonderwijs. Dat contractactiviteiten werden gestimuleerd bleek ook uit een studie over docenten in het technische hoger beroepsonderwijs van Blokhuizen en Van Montfort. Zij concluderen dat contractactiviteiten "grotere inspanningen van docenten" vergden. Het management stimuleerde deze activiteiten "met de daarmee verbonden extra inkomstenbronnen". Zij werden "met prestige omkleed" wat erop wijst dat de extra inkomstenbronnen belangrijker waren dan het onderzoek zelf.[319] Ook de toenmalige secretaris van de HBO-raad kwam met een soortgelijke analyse: "Nog iets over het ondernemerschap in de jaren negentig. Nieuwe taken zijn leuk en kunnen lucratief zijn. Daar schuilt evenwel een gevaar dat het hbo lelijk kan opbreken." Dat gevaar was "het inzetten van de betere personeelsleden op het verwerven en uitvoeren van opdrachten." Dat zou ten koste kunnen gaan van het reguliere onderwijs en uiteindelijk ertoe kunnen leiden dat de noodzaak "om bij te verdienen" toe zou nemen en de hogeschool in "een spiraal" terecht zou komen.[320] Onderwijs had prioriteit bij hogescholen en bijna de gehele taak van docenten bestond uit onderwijs aan jonge studenten. Aan de ontwikkeling van "nieuwe kennis, zoals onderzoek en advies" werd weinig tijd besteed.[321]

Vernieuwingsfonds

In de jaren negentig lag het accent op de rol van de hogescholen bij de vernieuwing van de beroepspraktijk. Daarom werd er in het Hoofdlijnenakkoord ook niet over onderzoek of contractactiviteiten gesproken, maar wel over een beperkt aantal centra voor ontwikkeling en vernieuwing, die tot doel hadden:

> "zowel nationaal als internationaal, ontwikkelingen in de praktijk van de voor het hbo relevante beroepen te signaleren en die te combineren met te signaleren nieuwe (wetenschappelijke) kennis en kunde, en vervolgens te vertalen in beroepskwalificaties die aansluiten op behoeften van de arbeidsmarkt."[322]

Hiervoor stelde het ministerie tot eind 1994 f 11 miljoen per jaar beschikbaar. Om dit verder uit te werken werd in januari 1991 door de HBO-raad een externe commissie ingesteld onder voorzitterschap van dr. Wolff-Albers, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De commissie bracht al in maart 1991 haar advies uit. In haar analyse van de knelpunten stelde de commissie dat het hoger beroepsonderwijs op de hoogte diende te zijn

> "van ontwikkelingen op het gebied van relevante wetenschappelijke en technologische kennis, teneinde deze in toepassingsgerichte vorm te kunnen overdragen. De toegang tot kennisbronnen is echter gebrekkig. Het ontbreekt daardoor aan voortdurende en vanzelfsprekende kennisimpulsen en aan de mogelijkheid de snelle ontwikkelingen op diverse kennisterreinen te volgen. Kennis is er in veel gevallen wel bij universiteiten en kenniscentra, maar als het beroepsonderwijs daarheen al de weg heeft gevonden moet vaak een (te) grote stap gemaakt worden om tot toepasbare vormen te komen."[323]

Dat hogescholen ook zelf onderzoek zouden kunnen doen om de benodigde kennis te vergaren, stelde de commissie niet voor, zoals ook bleek uit de criteria waaraan projecten moesten voldoen. Die hadden betrekking op de relevantie voor de aansluiting onderwijs en

---

319 C. Blokhuizen en F. van Montfort, *Ingenieurs, Scholing en Onderwijscultuur* 440

320 HBO-Raad. P. Verburgt, *Naar een programma van de hogescholen in de jaren negentig* (Den Haag 1989) 14-15

321 F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit,* 35

322 HBO-raad, *Hogeschoolbericht 110,* 11

323 HBO-raad, *Projectie van vernieuwing. Strategische ontwikkeling HBO. Advies van de commissie 'centra voor ontwikkeling en vernieuwing* (Den Haag 1991) 7

arbeidsmarkt, de doorwerking naar het initiële onderwijs, het draagvlak in en vertaling naar de overige hogescholen, het projectmanagement en de interactie met kennisbronnen. Het laatste criterium luidde: "Bij projecten diende waar mogelijk gebruik te worden gemaakt van kennisbronnen elders, nationaal en/of internationaal."[324] Voor de verdeling van de gelden werd voorgesteld een selecterend orgaan in te stellen. De commissie stelde ook voor om voorlopig geen centra voor ontwikkeling en vernieuwing in te stellen, maar af te wachten of er succesvolle clusters van projecten zouden ontstaan en daaraan dan een erkenning als centrum te verbinden. De HBO-raad kon zich in de voorstellen vinden, ook in het voorstel van het ministerie om aan de criteria er één toevoegen, namelijk uitzicht op bestendiging van vernieuwingscapaciteit aan de betrokken hogeschool.

De inmiddels ingestelde selectiecommissie vernieuwingsprojecten had in december 1992 11 projectvoorstellen goedgekeurd. Uit het verslag van de commissie leidde de HBO-raad af dat er na twee aanvraagronden van uitzicht op bestendiging van de vernieuwingscapaciteit nauwelijks sprake was. Ook was er geen uitzicht op een "stapsgewijs toegroeien naar innovatiezwaartepunten."[325] De HBO-raad bepleitte daarom een andere aanpak, waarbij meer aandacht zou zijn voor evaluatie achteraf. Dit leidde in maart 1994 tot een akkoord tussen de HBO-raad en het ministerie waarin voor de periode 1994-1999 jaarlijks circa f 14 miljoen beschikbaar werd gesteld voor vernieuwingsprojecten die zouden worden beoordeeld door een onafhankelijke commissie.

De beoordeling van de commissie had de vorm van een zwaarwegend advies aan de minister die de formele beslissing nam. In de praktijk week het ministerie niet af van de adviezen. Sterker, de adviezen van de commissie werden geacht te zijn overgenomen als het ministerie niet binnen een bepaalde termijn had gereageerd. Deze constructie bleek later bestuursrechtelijk onhoudbaar te zijn in de ogen van de beroepscommissie van het ministerie. Het beheer van het fonds kwam bij de HBO-raad, die daarover jaarlijks aan het ministerie verantwoording moest afleggen. Het belangrijkste criterium waaraan de projecten dienden te voldoen was:

> "Projecten dienen vernieuwend te zijn, dat wil zeggen: direct of indirect bij te dragen aan de vernieuwing van het primaire proces in het initiële hbo. Deze omschrijving is bewust heel ruim. De formulering omvat in beginsel een heel spectrum van activiteiten: activiteiten gericht op de vernieuwing van de onderwijsinhoud en/of het onderwijsproces, het ontwikkelen van een infrastructuur voor vernieuwing, het binnenhalen van de praktijk, het mede-ontwikkelen van de beroepspraktijk, het aangaan van relaties met kennisinstellingen, en dergelijke."[326]

Aan het hoger beroepsonderwijs werd een schakelende rol in de kennisketen toegekend. Verwezen werd naar de commissie-Dekker, die al in 1987 had gewezen op het feit dat er voldoende technologische kennis beschikbaar was, maar dat er een gebrek was aan deskundigheid om deze kennis in kansrijke producten of diensten om te zetten. In zijn reactie op het rapport van de commissie-Dekker wees de HBO-raad vooral op de rol die hogescholen zouden kunnen spelen bij cursussen voor het midden- en kleinbedrijf en bij advisering over productinnovatie. Ook nu lag de nadruk niet op de mogelijkheid dat de

---

[324] HBO-raad, *Projectie van vernieuwing. Strategische ontwikkeling HBO. Advies van de commissie 'centra voor ontwikkeling en vernieuwing* (Den Haag 1991) 13
[325] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 174* (Den Haag 1994) 13
[326] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 174* (Den Haag 1994) 14

hogescholen eigen onderzoek gingen doen. In het akkoord van 1994 stond het zo geformuleerd:

> "Een tweede voorwaarde is dat hogescholen goed ingebed raken in een relatienetwerk. Daar waar dat nog onvoldoende het geval is, is het zaak de belangstelling van andere partijen voor het hbo te versterken. In het bijzonder geldt dat uiteraard voor relaties met kenniscentra en met het beroepenveld. Wil het hbo zijn brugfunctie goed vervullen dan is het immers zaak dat het hbo voortdurend gevoed wordt met signalen uit zowel de wetenschap als het beroepenveld."

Het akkoord was mede geïnspireerd op de nota 'Innovatief werken aan de Toekomst' die de HBO-raad in november 1993 had uitgebracht. In deze nota of beleidsagenda werd de nota 'Kennis en kwaliteit' uit 1990 geactualiseerd. "Centraal in de nieuwe beleidsagenda staat de noodzaak de vernieuwende functie van het hbo te versterken."[327] Anders dan in 1990 was onderzoek een thema, zij het dat het een relatief ondergeschikte functie was, want het werd gerangschikt onder de vernieuwingsfunctie van het hoger beroepsonderwijs. Daaronder vielen praktijkgerichte innovatie, structurele onderwijsvernieuwing, toepassingsgericht onderzoek, post-initiële opleidingen en het versterken van de positie van het hoger beroepsonderwijs in de kennisinfrastructuur. Ook de samenwerking met de universiteiten waar een samenwerkingsakkoord mee was gesloten, stond in het teken van onderwijsvernieuwing. Het streven was gericht op samenwerking en de kennisontwikkeling ten behoeve van de voortdurende vernieuwing van het onderwijs. Bij de maatschappelijke oriëntatie kwam onderzoek niet voor, maar werd wel verwezen naar contractactiviteiten en maatschappelijke dienstverlening, die via kennisoverdracht en samenwerking met andere kennisorganisaties bevorderd moest worden. In de nota werd niet alleen het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen aangesproken, maar ook ministeries als Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Van hen werd gevraagd om de toegankelijkheid voor hogescholen van (inter)nationale fondsen, projecten en regelingen te vergroten. Dat zou moeten gebeuren door middel van een kennisoverdrachtparagraaf.[328]

De onafhankelijke commissie Vernieuwingsfonds die de projecten moest gaan beoordelen, werd in 1994 ingesteld met als voorzitter de toenmalige burgemeester van Zwolle J. Franssen, oud-Tweede Kamerlid voor de VVD en onderwijsspecialist. Franssen zou later ook voorzitter worden van de stichting die het lectorenfonds zou beheren. De projecten die de commissie vernieuwingsfonds in de periode van 1994 tot 2001 heeft goedgekeurd, hadden betrekking op vernieuwing van het onderwijs in de hogescholen. Centraal stond de afgestudeerde van het hoger beroepsonderwijs:

> "De innovatieve rol betekent in essentie dat afgestudeerden vanuit hun professionele bekwaamheid voortdurend op zoek zijn naar verbeteringen en nieuwe toepassingen; niet fundamenteel wetenschappelijk, maar met beide benen in de praktijk van elke dag."[329]

Daarnaast werd de rol van de hogeschool als kenniscentrum genoemd.

> "Het mes snijdt hier aan twee kanten. Het primaire onderwijsproces krijgt nieuwe impulsen uit contacten met de beroepsmatige context en cultuur. Daarnaast kunnen

---

[327] HBO-raad, *Innovatief werken aan de Toekomst* (Den Haag 1993) paragraaf 20
[328] HBO-raad, *Innovatief werken aan de Toekomst* (Den Haag 1993) paragraaf 28
[329] Beschikking ministerie van Onderwijs en wetenschappen kenmerk HBO/I-94029806 d.d. 26 juli 1994 bijlage 1 par. 5

> zulke activiteiten een betekenisvolle bijdrage leveren aan de kennisverspreiding in de richting van het arbeidsveld."[330]

De rol van hogescholen in het beschikbaar maken van (technologische) kennis voor het midden- en kleinbedrijf stond centraal. Het ging erom dat "vernieuwers – vaak in de eerste plaats hbo-docenten – in direct contact kunnen staan met zowel kennisbron als werkveld." Er werd kennelijk niet van uit gegaan dat een docent zelf als kennisbron kon fungeren. Het hoger beroepsonderwijs moest worden gevoed met "signalen uit zowel de wetenschap als het beroepenveld."[331] Daarom werd als eis gesteld dat een project werd uitgevoerd in samenwerking met bedrijven en instellingen, waaronder universiteiten. In het verlengde daarvan moest bij elk project ongeveer een derde van de begroting uit cofinanciering van de partners komen. Het fonds zou na vier jaar eindigen, maar werd in 1998 en 1999 telkens met een jaar werd verlengd. Tegelijkertijd werd echter het budget verlaagd naar f 7,5 miljoen.

In maart 2000 voerde bureau Regioplan een externe evaluatie uit die 29 afgeronde projecten omvatte. Daaruit bleek dat de meeste doelstellingen van de projecten het ontwikkelen van onderwijsmodules betroffen. De samenwerking met de cofinancier en partners in het beroepenveld verliep goed. Er was echter weinig samenwerking met de universiteiten. In vier gevallen had een project geleid tot het opzetten van een kenniscentrum.[332]

Rol van de hogescholen in de kenniscirculatie

In de loop van de jaren negentig was kenniscirculatie een actueel thema geworden. In 1995 verscheen daarover een rapport van de Sociaal Economische Raad (SER) 'Kennis en economie.' Daarin stond dat Nederland in universiteiten en andere instellingen voldoende kennis produceerde, maar die kennis onvoldoende doorstroomde naar met name het midden- en kleinbedrijf. Dat was niet goed voor de economische ontwikkeling. Hier lag volgens de HBO-raad een rol voor de hogescholen, die zich met name moesten richten op het gebruik maken van de kennis die het onderzoek aan universiteiten had opgeleverd. De hogescholen moesten ervoor zorgen dat die kennis bij het beroepenveld zou komen. Kenniscirculatie hield in dat hogescholen een schakelfunctie moesten vervullen tussen het hoger onderwijs en het beroepenveld.

Om die rol te kunnen vervullen, moesten hogescholen zich volgens de HBO-raad zich nadrukkelijk niet positioneren "als generator van fundamenteel nieuwe kennis. Op dat vlak liggen immers bij uitstek de competenties van de universiteiten." De missie van het hoger beroepsonderwijs was "de schakel te vormen tussen die nieuwe kennis en zijn toepassing, zowel met de afgestudeerde als vehikel, als via relatienetwerken waarin hogescholen participeren samen met kennisbronnen en toepassingsomgevingen."[333] Via stages, afstudeerprojecten en dienstverlening wilden hogescholen participeren in wat werd genoemd "praktijkgeoriënteerde innovatie". De toenmalige voorzitter van de HBO-raad H. A. J. Kemner vond het voor de hogescholen

[330] Beschikking ministerie van Onderwijs en wetenschappen kenmerk HBO/I-94029806 par 6
[331] Beschikking ministerie van Onderwijs en wetenschappen kenmerk HBO/I-94029806 bijlage 1 par 13
[332] Regioplan, *Evaluatie vernieuwingsfonds hbo* (Amsterdam 2000)
[333] HBO-raad, *Het HBO, sterk in ontwikkeling* (Den Haag 1995) 17

> "van levensbelang toegang te hebben tot de resultaten van onderzoek en in staat te zijn om onderzoeksresultaten te verdisconteren in curriculaveranderingen die relevant zijn voor de beroepspraktijk."[334]

Hogescholen moesten zich niet inlaten met het wetenschappelijk onderzoek waar de universiteiten zich volgens Kemner op richtten, maar zich beperken tot toegepast onderzoek, dat "wezenlijk te onderscheiden" was van wetenschappelijk onderzoek. Toegepast onderzoek kwam in de visie van Kemner neer op het vertalen van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het onderwijs en daarmee ook de beroepspraktijk.

Die schakelfunctie van hogescholen werd verder uitgewerkt in de reactie van de HBO-raad op het rapport 'Kennis en economie' van SER. De reactie van de HBO-raad ging vooral over het beter betrekken van het hoger beroepsonderwijs bij de overdracht van kennis die elders in universitaire en onderzoeksinstellingen is ontwikkeld.[335] In de brief werd dat aantapping van elders ontwikkelde kennis genoemd. Om het onderwijs voortdurend te vernieuwen moesten hogescholen ontwikkelingen in arbeidsmarkt en kennisdomeinen volgen. In het volgen van ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en die vertalen naar de opleidingen, waren de hogescholen goed. Bij de ontwikkelingen in de kennisdomeinen lag dat veel moeilijker want hogescholen ontbeerden volgens de brief "de directe en natuurlijke input van fundamenteel onderzoek in eigen huis" die universiteiten wel hadden. Docenten in het hoger beroepsonderwijs moesten volgens de HBO-raad meer worden betrokken bij gebruikersgroepen en uitgenodigd voor congressen en dergelijke. Van een onderzoeksfunctie die niet met de universiteiten was verbonden, maakt de brief geen melding. Men is bescheiden in de ambitie: "Belangrijk is dat onderzoek en hogescholen 'weet' van elkaar hebben en dat er een open communicatiekanaal wordt gecreëerd." Die opstelling werd in soms vrijwel identieke bewoordingen nog eens herhaald in een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de behandeling van de nota Kennis in beweging van de ministeries van Economische Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In een advies uit 1999 naar aanleiding van de voorbereiding van het HOOP 2000 werkten de AWT en de Onderwijsraad de rol van hogescholen in de kenniscirculatie verder uit. Hogescholen zouden daarin een rol kunnen spelen volgens het advies, maar niet door zelf onderzoek te doen. Hogescholen moesten de elders ontwikkelde kennis doorgeven naar de beroepspraktijk.

> "Contacten tussen de hogescholen en de universiteiten zijn voor het hbo van groot belang om op de hoogte te blijven van de nieuwe speelvelden in wetenschap en technologie. Deze samenwerking vindt in een aantal gevallen plaats, maar is vaak sterk persoonsgebonden."[336]

Hogescholen als kennispoort

Tegen het eind van de jaren negentig trad er een verschuiving op in de opvatting van de HBO-raad over de rol van het hoger beroepsonderwijs als schakel in de kenniscirculatie. In een *position paper* uit april 1999 zag de HBO-raad een rol voor de hogescholen om door middel van eigen toepassingsgericht onderzoek "tegemoet te komen aan de toenemende vraag van bedrijven en instellingen naar hoogwaardige kennis." De HBO-raad kreeg hierin

334 H.A.J. Kemner "Binaire roerselen." In: M.J.F. Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non issue?* 13.
335 HBO-raad, *Hogeschoolbericht 188* 23
336 AWT/Onderwijsraad, *HBO en kenniscirculatie* (Den Haag 1999) 5

steun van de werkgeversorganisatie VNO-NCW in een gezamenlijk rapport getiteld 'De Hogeschool als kennispoort', dat in oktober 1999 verscheen. Deze werkgeversorganisatie was positief over de mogelijkheid dat onderzoek door hogescholen één van de middelen was om de vernieuwing van de beroepspraktijk te bevorderen. Uitgangspunt voor het rapport was de rol van de hogescholen als kenniscentrum. Dat begrip is volgens de werkgroep die het rapport had opgesteld, "te statisch en suggereert te veel een eenrichtingsverkeer van buiten naar binnen."[337] Men wilde meer nadruk leggen op tweerichtingsverkeer, op circulatie van kennis. Daartoe werd het begrip 'kennispoort' geïntroduceerd. Dat begrip was veel breder dan alleen toepassingsgericht onderzoek en had ook betrekking op het onderwijs (curriculum, stages, afstudeeropdrachten e.d.), personeelsbeleid en samenwerking met intermediaire organisaties als Syntens en Senter. De werkgroep stelde voor om een pilotproject bij hogescholen op te zetten dat moest uitmonden in wat men een 'bouwbestek kennispoort' noemde.[338] Daarvoor waren landelijke initiatieven nodig. VNO-NCW en de HBO-raad zouden er gezamenlijk bij de overheid voor moeten pleiten dat hogescholen meer mogelijkheden kregen om toepassingsgericht onderzoek en ontwikkelingswerk te kunnen doen ten behoeve van innovatie in bedrijven en vernieuwing van het onderwijs.

De werkgroep deed ook het voorstel om toepassingsgericht onderzoek aan hogescholen te bevorderen, bijvoorbeeld door bestaande regelingen op dit gebied, die vooral voor het wetenschappelijk onderwijs openstonden, ook voor hogescholen open te stellen. Als één van de weinige regelingen die ook voor het hoger beroepsonderwijs golden, noemde de werkgroep een experiment voor een onderzoeksvoucher, die een bedrijf in het midden- en kleinbedrijf kon gebruiken om bij een hogeschool toepassingsgericht onderzoek te laten doen. Gezien de hoogte van deze voucher (f 25.000) was dat onderzoek van een beperkte duur en omvang. De werkgroep stelde ook voor om de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen te verbeteren. "Doorstroming van nieuw gegenereerde kennis en gerichte samenwerking om toepassingen te ontwikkelen die kunnen worden vertaald naar het beroepsonderwijs, zou prioriteit moeten zijn."[339] Het rapport vond een verdere professionalisering van de hogeschoolmedewerkers noodzakelijk en verwees daarbij naar de al genoemde rede van Mertens.[340] De kern van de rede van Mertens was de introductie van een nieuw soort docent, die hij 'leidende docent' noemde, maar aan dat aspect ging het rapport voorbij.

Ook de nieuwe voorzitter van de HBO-raad Frans Leijnse sprak zich in 1999 bij de opening van het academisch jaar van de Radboud Universiteit Nijmegen uit over de groeiende noodzaak van onderzoek.[341] Er was volgens Leijnse sprake van een groeiende functie van hogescholen als regionale kenniscentra voor bedrijven en instellingen. Een andere factor was volgens Leijnse de "intellectuele verdieping van de hbo-opleidingen, die overigens hand in hand gaat met een interdisciplinaire verbreding." Volgens hem was onderzoek "immers de motor van gewenste reflexie, zowel in wetenschappelijke zin als waar het de beroepspraktijk betreft." Veel rechtstreekse concurrentie met het fundamentele onderzoek binnen de universiteiten zag Leijnse voorlopig niet, behalve misschien op het terrein van het toegepaste onderzoek. Impliciet leek Leijnse daarmee aan te geven dat hogescholen op

337 HBO-raad en VNO-NCW, *Hogeschool als kennispoort* (Den Haag 1999) 3
338 HBO-raad en VNO-NCW, *Hogeschool als kennispoort* 2
339 HBO-raad en VNO-NCW, *Hogeschool als kennispoort* 11
340 HBO-raad en VNO-NCW, *Hogeschool als kennispoort* 9
341 F.L. Leijnse, *Universiteit en hogeschool, over echte en ingebeelde verschillen* De tekst is integraal opgenomen in: HBO-raad, *Hogeschoolbericht 230* De citaten zijn te vinden op bladzijde 8 en 11.

termijn fundamenteel onderzoek zouden kunnen gaan doen. In ieder geval vond Leijnse dat hogescholen zich niet tot toegepast onderzoek moesten beperken. Volgens hem was de perceptie dat kennis ontstaat in wetenschappelijk onderzoek en vervolgens door onderwijs en toepassing wordt verbreid achterhaald door nieuwe opvattingen over de werking van de kennisketen. Dit was een verwijzing naar de opvattingen van Gibbons e.a. over mode 2 onderzoek, die in 1994 voor het eerst werden gepubliceerd. Dat ook universiteiten in de visie van Leijnse aan toegepast onderzoek deden, bleek uit een andere passage in de toespraak, waarin hij stelde dat "toegepast onderzoek, beleidsondersteuning, consultancy en bedrijfsgerichte opleidingen" de komende jaren "sterk zullen groeien, zowel voor de hogescholen als de universiteiten." Hij zag deze activiteiten als "vormen van maatschappelijke dienstverlening."

Lectoren vóór 2001

De 'leidende docent' van Mertens kreeg vorm in het lectoraat, bestaande uit een lector en een kenniskring of onderzoeksgroep. Dit was echter een andere lector dan de lector die opgenomen was in de cao voor het hoger beroepsonderwijs uit 1993. De lector uit de cao van 1993 had geen kenniskring of onderzoeksgroep en was ook in een lagere salarisschaal ingedeeld, namelijk in schaal 14.

Omdat deze lectoren geen kenniskring hadden, waren zij in feite eenlingen, die bovendien maar gering in aantal waren, want slechts enkele hogescholen hadden een lector. Volgens Van de Streek in een artikel uit 1999 in het HBO-journaal waren lectoren niet meer dan "af en toe een speldenprik." Deze lectoren werden deels bekostigd door externe instanties, want de hogescholen wilden zelf niet op enige schaal in hen investeren. Het was ook geen permanente functie, want de functie werd beëindigd "als de hogeschool het kunstje geleerd heeft," zoals een directeur van de sector gezondheidszorgopleidingen van de Haagse Hogeschool het uitdrukte. Zij werden vooral ingezet voor contractactiviteiten en voor onderwijsvernieuwing. Onderzoek speelde geen grote rol. Voor de agrarische hogescholen lag de nadruk op contractactiviteiten, waarbij de lector een verbinding naar de universiteit in Wageningen moest leggen. Op die manier zouden docenten beter onderwijs gaan geven. Niet overal verliep de komst van een lector soepel. De benoeming van een lector paradontologie bij de Hanzehogeschool in Groningen was geen succes. Het doel was gezamenlijk onderwijs te ontwikkelen voor de opleiding mondhygiëne van de hogeschool en de opleiding tandheelkunde van de universiteit, maar dat kwam niet van de grond.[342]

Bij de Haagse Hogeschool was sinds 1998 lector Boomkens in dienst. Zijn benoeming paste in het streven van de Haagse Hogeschool om de relatie tussen de hogeschool en de stad Den Haag te versterken. Zijn taakomschrijving was ontleend aan de functiekarakteristiek en functieomschrijving uit de cao hbo van 1997-1998. De drie elementen – onderwijs, onderzoek en advies – kwamen in de taakomschrijving terug, maar het onderzoek was minder uitgebreid dan in de cao was omschreven. In de taakomschrijving stond bij onderzoek dat de lector belast was met

> "het genereren van relevante informatie door het (doen) verrichten van onderzoek naar en door het leveren van een bijdrage aan de systematisering van bestaande informatie

[342] HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1999, 31

> over voornemens en activiteiten met betrekking tot de sociale en economische ontwikkeling van de Haagse regio."[343]

De lector kon dus zelf onderzoek doen, maar dat ook door anderen laten doen. Het object van het onderzoek was het systematiseren van bestaande informatie, niet het 'hoog gespecialiseerd fundamenteel onderzoek' uit de functiebeschrijving in de cao. De financiering van dit lectoraat kwam van de hogeschool en een externe partij. Er was een basisfinanciering terwijl er voor projecten apart financiering moest worden gezocht. Deze afhankelijkheid van financiering door derden werd door J. van de Ven, de opvolger van Boomkens als lector, niet als ideaal gezien. Het voordeel van financiering door de SKO omschreef hij aldus:

> "Punt twee, het zoeken van een samenhangend kader voor onderzoek. De komst van kenniskringen en een betere financiering waren daarbij een grote steun omdat dat de solitaire positie die de lector tot dan aan in nam doorbrak en de afhankelijkheid van gelden van derden verminderde."

De projecten werden voornamelijk uitgevoerd door studenten. Het waren "concrete onderzoeksprojectjes, kleinschalig en met relatief eenvoudige vraagstellingen om studenten bij in te zetten."[344] Sommige hogescholen, die toen een lectoraat hadden, leken ook niet van plan te zijn het lectoraat grootschalig op te zetten zoals blijkt uit een curieuze uitspraak van de voorzitter van Hogeschool Enschede Peters: "Alleen als het lectoraat een beperkt instrument blijft, houdt het zijn bijzondere positie."[345] Ook Peters zag de inbreng van een lectoraat vooral in de sfeer van onderwijsvernieuwing.

Lectoren waren dus schaars in de jaren negentig. De Hogeschool voor de Kunsten Utrecht (HKU) vormt hierop een uitzondering, want deze hogeschool had vanaf 1995 negen lectoren benoemd.[346] Deze lectoren fungeerden veelal als hoofd van een vakgroep met taken op het gebied van deskundigheidsbevordering en onderzoek en ontwikkeling. De aanwezigheid van zoveel lectoren kan worden verklaard uit het feit dat de HKU in 1999 een door de Open University in Milton Keynes (Groot-Brittannië) gevalideerde instelling (*approved institution*) werd, die verscheidene door deze universiteit gevalideerde masteropleidingen aanbood. Om de status van *approved institution* te verkrijgen moest een instelling ook een beleid hebben op het gebied van onderzoek.[347] De hogeschool had ook een Centrum voor Onderzoek waar lector J. Smiers directeur van was.

De rol van Europa

Ofschoon in Europa de trend naar hogescholen die ook onderzoek deden al enige tijd gaande was, brachten de Bolognaverklaring en de Lissabonverklaring een versnelling van het proces.[348] De komst van lectoraten moet dan ook tegen die achtergrond worden gezien. Voor de hogescholen betekende vooral de Lissabonverklaring een erkenning van de rol die zij speelden in de kennisoverdracht naar het beroepenveld en in de groei van hun

---

[343] Haagse Hogeschool, *Lectoraat Grootstedelijke Ontwikkeling. Belang, Oriëntatie en Werkzaamheden* (Den Haag 1997) 6

[344] E mailbericht aan C.J.G. van Gageldonk d.d. 14 januari 2011.

[345] HBO-raad, *HBO-journaal juni/juli 1999,* 31

[346] Archief SKO. Aanvraag lectorenplan HKU

[347] Zie het OU Handbook for validated awards 2010-2011 par. B 6.2.1

[348] E. Hazelkorn en A. Moynihan, "Transforming academic Practice: Human resource challenges." In S. Kyvik en B. Lepori, *The Research mission of higher education institutions outside the University sector* 77-78

onderzoek.[349] Omdat het onderzoek aan Nederlandse hogescholen nog een bescheiden rol speelde, was de Lissabonverklaring een extra aanmoediging om tot een snelle invoering van lectoraten over te gaan.

Ook het ministerie zag de Lissabonverklaring als een belangrijke impuls. In de reactie van het kabinet op de nota van de AWT 'Hogeschool van kennis' uit 2001 en in de nota 'Kenniseconomie in zicht' uit 2000 werd expliciet naar de Lissabonverklaring verwezen. Volgens het kabinet konden hogescholen zich niet beperken tot een te eenzijdige gerichtheid op het proces van kennisoverdracht.

> "Onderwijsinstellingen hebben uit oogpunt van onderwijskwaliteit een reden om zich bezig te houden met kennisverwerving. Activiteiten op dit terrein dragen bovendien bij aan de innovatieve kracht van de maatschappij, doordat de aanwezige kennis in het hoger beroepsonderwijs maatschappelijk beter wordt ontsloten. Het verbreden van het activiteitenpakket van onderwijsinstellingen zal ook meer duidelijkheid opleveren in de positie van het HBO in de kennisinfrastructuur. Hogescholen kunnen zich zo beter ontwikkelen tot de kenniscentra, waar in het licht van de ambities uit de Lissabon-agenda behoefte aan bestaat."[350]

HOOP 2000

Naast de ontwikkelingen in Europa was een omslag in de politieke situatie in Nederland aan het eind van de jaren negentig een belangrijke factor bij de opkomst van lectoraten. In 1998 begon er na het aantreden van de nieuwe minister Hermans een andere wind te waaien. De economie bloeide zodat er na jaren van bezuinigingen geld beschikbaar kwam voor nieuwe dingen. Bij de voorbereiding van het ontwerp HOOP 2000 koos Hermans voor een interactieve aanpak, waarin een prominente plaats was ingeruimd voor overleg met het georganiseerde hoger onderwijs en de werkgeversorganisaties. Dat overleg heeft een groot deel van 1999 in beslag genomen en vond plaats op basis van een meerjarige beleidsagenda, die de minister in oktober 1998 naar de Tweede Kamer zond.

Er werd zelfs een HOOP 2000 bulletin in het leven geroepen door het ministerie waarin de minister de interactieve aanpak als volgt verwoordde: "De belangrijkste trends en vraagstukken zijn vastgelegd in een beleidsagenda. De thema's van de agenda wil ik de komende maanden bespreken met zoveel mogelijk betrokkenen uit de volle breedte van het hoger onderwijs en het afnemend veld." [351] Even verder noemde de minister de inbreng van die betrokkenen "onmisbaar om een goed beeld te krijgen van mogelijkheden, knelpunten en behoeften." Hij eindigde met de volgende oproep: "We hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om het onderwijsbeleid uit te werken en het hoger onderwijs op de politieke agenda te krijgen. Ik roep u dan ook op om uw stem te laten horen en een bijdrage te leveren in een rondetafelgesprek, werkgroep of conferentie!" Vanzelfsprekend ging de HBO-raad hier gretig op in, evenals de VSNU en de studentenorganisaties.

De beleidsagenda omvatte 15 thema's, zoals de maatschappelijke behoefte aan hoger opgeleiden, de mogelijkheden voor versterking van de relatie tussen het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, de versterking van de regionale functie van het hoger beroepsonderwijs, de marktoriëntatie van hogescholen en universiteiten en

---

[349] Egbert de Weert, "Transformation or systems convergence?" In J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 104

[350] Tweede Kamer. Vergaderjaar 2001-2002 (26807, 29) 4

[351] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *HOOP 2000 nummer 1*. (Den Haag 1999)

de onevenwichtige leeftijdsopbouw van het personeel. Het thema 'Mogelijkheden voor versterking van de relatie hbo-wo' had onder meer betrekking op het tot dan geldende fusieverbod tussen een hogeschool en een universiteit. Dit zou in de loop van het jaar ook uitmonden in een debat over de wenselijkheid van het handhaven van het binaire systeem. Bij het thema 'Versterking van de regionale functie van het hbo' noemde de minister expliciet onderzoek aan hogescholen, die "geen primaire onderzoeksfunctie" hebben.

In het overleg tussen de minister en de HBO-raad speelden in het begin de mogelijke consequenties van de bachelor-master-structuur uit de Bolognaverklaring voor het binaire stelsel een grote rol, evenals de regionale functie van de hogescholen. In een reactie op het ontwerp HOOP 2000 vroeg de HBO-raad aandacht voor onderzoek aan hogescholen, waarbij de nadruk lag op het vraaggerichte karakter van dat onderzoek:

> "Steeds meer hogescholen zullen zich in de komende jaren toeleggen op de uitvoering van toegepast onderzoek. Dit is niet alleen van belang voor de innovatie en de verdere verdieping van de opleidingen, maar ook voor de overdracht van kennis naar instellingen en bedrijven, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf. In tegenstelling tot de universiteiten ontvangen de hogescholen geen bekostiging voor onderzoek. De HBO-raad overlegt op dit moment met het ministerie van Economische Zaken op welke wijze middelen voor praktijkgerichte onderzoekprojecten van hogescholen beschikbaar kunnen komen."[352]

De lector volgens Mertens en Leijnse

Dat de lector zoals wij die nu kennen op de beleidsagenda kwam, was te danken aan de inspecteur-generaal van het onderwijs dr. F. Mertens. De functie van inspecteur- generaal was geen beleidsmakende functie.[353] Mertens was dus een relatieve buitenstaander, die doorgaans niet betrokken was bij het overleg tussen het ministerie en de onderwijsorganisaties. De autonomie die de hogescholen sinds de WHBO hadden gekregen, betekende een drastische verandering in de positie van de inspectie. Vóór de WHBO was de inspectie doorgaans aanwezig bij het overleg van het ministerie met de HBO-raad, maar daarna niet meer. Van adviseur van het ministerie op terreinen als leerplannen en leermiddelen vóór de WHBO was de inspectie een instantie geworden die op grotere afstand van het ministerie en de hogescholen stond. De inspectie bracht nu rapporten uit over algemene zaken als de studiebelasting in het hoger beroepsonderwijs, terwijl de inspectie ook een advies uitbracht over het rapport van een visitatiecommissie die de HBO-raad had ingesteld.

Mertens en Leijnse waren ieder vanuit hun eigen positie door middel van voordrachten en publicaties actief in het debat over hoger onderwijs. Beide zijn socioloog en later hoogleraar geworden, maar hebben een verschillende weg daarnaartoe afgelegd. Mertens studeerde werktuigbouwkunde in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en sociologie aan de universiteit en promoveerde op een proefschrift over stages. Zijn ambtelijke loopbaan vond plaats op het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en van Verkeer en Waterstaat. Tevens was hij (deeltijd) hoogleraar. Hij volgde dus de lange weg via stapeling van opleidingen. Leijnse volgde de 'reguliere' weg, want na de HBS-B studeerde hij sociologie aan de universiteit, was werkzaam bij enkele universiteiten, promoveerde, werd lid van de Tweede Kamer en daarna hoogleraar en decaan van een faculteit. In 1998 trad

[352] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 235* 7

[353] Mertens heeft de relatie tussen het werk van de inspectie en het beleid beschreven in zijn publicatie *Meer van hetzelfde. Over de beweging van het onderwijs* (Utrecht 2001) 134.

hij aan als voorzitter van de HBO-raad. Beiden pleitten voor een herwaardering van het hoger beroepsonderwijs, met een kritisch oog voor de gebreken van dat hoger beroepsonderwijs. Bij Leijnse kwam daar nog een kritische houding ten opzichte van de universiteiten bij.[354] Mertens publiceerde niet alleen over het (hoger) beroepsonderwijs. Bij de aanvaarding van zijn leerstoel aan de Erasmus universiteit in 1996 sprak hij over de beleidsadvisering door het ambtelijk apparaat.[355] In dat kader behandelde hij ook de publicatie van Gibbons die hij van toepassing verklaarde voor het beleidsonderzoek.

De directe aanleiding voor het concept lectoraten was een bijeenkomst van docenten uit het technisch hoger beroepsonderwijs in juni 1999 in het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs (KIVI). Zowel Mertens als Leijnse hield daar een voordracht.[356] Leijnse sprak over de toekomst van het hoger beroepsonderwijs en Mertens over de positie van de docent. Het betoog van Mertens was geïnspireerd op destijds recent verschenen publicaties en zijn gesprekken naar aanleiding daarvan: het visitatierapport over werktuigbouwkunde en de dissertatie van Blokhuizen en Van Montfort, twee docenten uit het technische hoger beroepsonderwijs. Daaruit had Mertens afgeleid dat er in het technisch hoger beroepsonderwijs onder de docenten sprake was van "grote radeloosheid en conceptuele armoede." Op deze bijeenkomst werden Mertens en Leijnse geconfronteerd met docenten, die uit de doeken deden hoe zij de ontwikkelingen in het hoger beroepsonderwijs van de afgelopen jaren hadden ervaren. Volgens Mertens richtte hun kritiek zich vooral op de bestuurders die geen oog zouden hebben voor de belangen van de docenten. Zij zagen zich ook als slachtoffer van de onderwijsextensivering, een concept dat in de jaren negentig ingang had gevonden in het hoger beroepsonderwijs.[357] In de eerste cao werd er zelfs expliciet naar verwezen als belangrijke nieuwe ontwikkeling. Er werd mee bedoeld dat het niet ging om doceren maar om het leren van de student. Voor bestuurders was dit een aantrekkelijk concept, want het maakte de bezuinigingen, die in de jaren negentig het onderwijsbeleid sterk bepaalden, uit te voeren.[358] Men kon immers met minder docenten toe. De docenten zagen dit volgens Mertens heel anders. Voor hen was dit een uitholling van hun taak. Zij waren ook niet gevoelig voor de rechtvaardiging van de onderwijsextensivering. Die kwam erop neer dat de docent weliswaar onmisbaar was voor het leerproces van de student, maar dat de onderwijsuitvoering tevens effectiever en efficiënter en dus goedkoper moest.[359] Leijnse bleek gevoelig voor de argumentatie van Mertens. Hij begon te beseffen dat er inderdaad iets moest gebeuren aan de positie van docenten aan hogescholen. Anders zou zijn visie dat de onderzoekstaak voor hogescholen zich verder moest ontwikkelen, in gevaar kunnen komen.

Mertens werkte zijn gedachten verder uit in een voordracht op 30 augustus 1999 ter gelegenheid van de opening van het hogeschooljaar van de Hogeschool Haarlem.[360] Deze voordracht was getiteld 'De docent als drager van de HBO-identiteit.' Deze zou een katalyserende functie blijken te hebben in de discussie over de rol van hogescholen in de kennisuitwisseling met de buitenwereld. Uiteindelijk zou de voordracht leiden tot de invoering van lectoraten. De rol van Mertens werd ook door de HBO-raad onderkend,

---

354 Zie zijn publicatie *Hooggeleerde domheid en andere gebreken* (Utrecht 2005)

355 F.J.H. Mertens, *"Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in de beleidsadvisering."* (Rotterdam 1996)

356 De bijeenkomst is beschreven in een interne notitie van Mertens *Het idee van de lector in het HBO* De weergave van Mertens is besproken met F.L. Leijnse in een achtergrondgesprek d.d. 28 september 2015 en daarover gevoerde mailcorrespondentie d.d. 29 september en 2 oktober 2015.

357 C. Blokhuizen en F. van Montfort, *Ingenieurs, scholing en onderwijscultuur* 122

358 Zie ook F.L. Leijnse *Hogescholen tien jaar vooruit.* 10

359 Zie ook C. Blokhuizen en F. van Montfort, *Ingenieurs, scholing en onderwijscultuur* 123

360 Deze hogeschool is later opgegaan in Hogeschool Inholland.

want in een interne evaluatie uit 2002 verwees de raad nadrukkelijk naar de voordracht van Mertens.[361]

In zijn voordracht in Haarlem besprak Mertens uitvoerig de bevindingen uit het proefschrift van Blokhuizen en Van Montfort. Het proefschrift ging over een deel van de docenten in het technische hoger beroepsonderwijs - de werktuigbouwkunde – maar Mertens meende dat de bevindingen konden gelden voor het hele hoger beroepsonderwijs. Leijnse was daar ook van overtuigd zoals blijkt uit zijn essay Hogescholen tien jaar vooruit, waarin hij opmerkte:

> "Enigszins chargerend zou men kunnen zeggen dat de hogescholen in de afgelopen twintig jaar veel tijd en aandacht hebben besteed aan de verbetering van bestuur, beheer en opleidingsstructuur en zeer weinig aan de kwaliteit van het personeel. Sommigen spreken van een 'verwaarlozing' van het personeel en er is zelfs een groep hogeschoolbestuurders die zich hier in herkent."[362]

In het najaar van 1999 volgden de ontwikkelingen elkaar snel op. Oud-directeur-generaal hoger onderwijs In 't Veld steunde in het openbaar Mertens in zijn opvatting dat de docent in het hoger beroepsonderwijs ondergewaardeerd was.[363] Leijnse nodige Mertens uit op een bijeenkomst van hogeschoolbestuurders in november 1999, waar Mertens zijn verhaal deed dat volgens hem goed werd ontvangen.[364] Een enkele bestuurder nam afstand van zijn analyse, maar de meeste andere reageerden positief.

Hogescholen tien jaar vooruit

Zijn ideeën over docenten verwerkte Leijnse in zijn essay 'Hogescholen tien jaar vooruit' dat in oktober 2000 verscheen. Dat was een brede analyse van waar het hoger beroepsonderwijs in 2000 stond en waar het volgens hem in tien jaar naar toe moest gaan. Wat de docenten betreft constateerde Leijnse dat in organisaties als hogescholen, die "kennis produceren, overdragen en toepassen" het personeel de belangrijkste kennisdrager is.[365] De taakverandering die hij zag voor hogescholen bracht met zich mee dat het personeel over competenties moest beschikken die minder routinematig zijn en meer innovatief. Zij moesten minder routinematig lesgeven en meer innovatief bezig zijn met kennisinhouden en kennisoverdracht. Docenten hadden een eenzijdige functie-invulling. Na de vaststelling dat dit door hogescholen ook onderkend werd, kwam Leijnse tot de volgende conclusie:

> "De cultuur van het werken binnen de hogescholen vertoont in dit opzicht nog teveel trekken van die van het vroegere voortgezet onderwijs, en te weinig van de moderne innovatieve kennisorganisatie die voor de toekomst nodig is."[366]

Er moest iets veranderen, mede vanwege de komende schaarste aan geschikt personeel, die mede werd veroorzaakt door de vergrijzing, die in het hoger beroepsonderwijs sterker was dan in het overige onderwijs. Dit thema stond bij de voorbereidingen van het HOOP 2000

---

361 Archiefstuk 158.3 Bijlage bij een brief aan de voorzittersconferentie, punt 4 blz. 3
362 F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 34
363 R.J. in 't Veld, *Twaalfeneenhalfjaar schaalvergroting in het hbo en nog veel meer…* 15
364 Interne notitie van Mertens *Het idee van de lector in het HBO*. Dit is door Leijnse bevestigd. Over de bijeenkomst zelf is in het archief van de HBO-raad slechts zeer summier informatie te vinden.
365 F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 34
366 F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 36

prominent op de agenda. Als er niet zou worden ingegrepen zou volgens Leijnse het hoger beroepsonderwijs met een gemiddelde leeftijd van 44,7 jaar de meest vergrijsde sector zijn.

Mertens en Leijnse aan de wieg van lectoraten

In zijn essay werkte Leijnse het concept lectoraten verder uit. Daarin sloot hij in enkele essentiële opzichten aan bij de toespraak van Mertens in Haarlem. Mertens kan dus gelden als degene die de aanzet gaf tot de instelling van lectoraten in het hoger beroepsonderwijs. Leijnse stelde dat Nederlandse hogescholen in tegenstelling tot andere Europese landen geen "eigen hoogleraren" kennen.[367] In Haarlem betoogde Mertens dat het hoger beroepsonderwijs een topdocent, zoals de universiteiten die kennen in de hoogleraar, ontbreekt. Mertens pleitte er voor om ook in het hoger beroepsonderwijs over te gaan tot de benoeming van topdocenten, die hij aanduidde als 'leidende docenten'. Het ging volgens Mertens om "mensen die een breed veld kunnen overzien (zogenoemde 'boundary spanners') en die naast een gevarieerde beroepspraktijk ook een stevige academische achtergrond hebben." Deze leidende docenten zouden voor de hogescholen succesvoller zijn "in het binnenhalen van opdrachtonderzoek dan nu in het HBO het geval is." Deze kenmerken klinken door in de definitie die Leijnse in zijn essay gaf van de lectoren:

> "Lectoren zijn hoog gekwalificeerde professionals die ruime ervaring hebben met onderwijs en onderzoek op een bepaald (vak)gebied en door hun prestaties een groot gezag genieten als deskundige. Men moet daarbij denken aan personen die intellectueel het niveau van een hoogleraar hebben, complexe inhoudelijke taken aankunnen en leiding kunnen geven."[368]

De leidende docenten vormden een deel van het docentencorps en moesten volgens Mertens "aanzienlijk hoger betaald worden" dan toen gebruikelijk was voor docenten. Ook daar sloot Leijnse bij aan: hij vond dat lectoren conform de salarisschalen van hoogleraren moesten worden betaald. Dat waren de schalen 15 en hoger, die tot dan toe niet voor docenten beschikbaar waren, maar alleen voor managers en bestuurders. Mertens stelde voor om voor de nieuwe categorie van leidende docenten één standaard te ontwikkelen die landelijk toegepast zou moeten worden. Ook dat is later tot stand gekomen in de vorm van de eisen die de SKO stelde bij de invoering van de lectoraten en later in de cao voor het hoger beroepsonderwijs. Het idee van een kenniskring die volgens Leijnse rond een lector moest worden gevormd, is ook terug te leiden tot Mertens, die naast de al genoemde leidende docenten (of cultuurdragers zoals hij hen ook noemde) ook ruimte zag voor docenten die als 'experts' te boek stonden en die nauw verbonden waren met het werk van de leidende docenten. Ofschoon Mertens voorstander was van een eigen positie van de hogescholen op het gebied van onderzoek (of kennisontwikkeling zoals hij het noemde) verwachtte hij op korte termijn geen bekostiging van het onderzoek aan hogescholen, want een verdere versnippering van het beschikbare onderzoeksbudget had volgens hem meer nadelen dan voordelen.[369]

Geld voor lectoraten

Het voorstel van Mertens kreeg in het najaar van 1999 in korte tijd steun, al waren er bij het bestuur van de HBO-raad aanvankelijk nog aarzelingen of er extra middelen moesten worden gevraagd voor onderzoek. Men vroeg zich af of die extra middelen niet beter

[367] F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 58
[368] F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit.* 63
[369] De voorgaande citaten zijn ontleend aan F.J.H. Mertens: *Meer van hetzelfde?* 71-84.

konden worden ingezet om de toestroom van studenten op te vangen.[370] Toen echter duidelijk werd dat het geld voor onderzoek zou worden verdeeld over lectoraten volgens het mechanisme van trekkingsrechten, verdween de weerstand. Trekkingsrechten werden evenals de reguliere bekostiging (de lump sum) verdeeld naar rato van het aantal studenten. Hogescholen hadden er dus recht op, al moesten ze er wel een aanvraag voor indienen bij de instantie die over de toekenning van de trekkingsrechten besliste. De onderlinge concurrentie om geld zoals bij het vernieuwingsfonds, werd dus verlaten. Als een voorstel van een hogeschool niet voldeed aan de criteria, dan zou men een nieuw voorstel moeten indienen.

In het bestuurlijk overleg van eind 1999 met de minister kon de HBO-raad al redelijk concreet aangeven wat er op het gebied van de versterking van de docentenfunctie moest gebeuren. In de Tweede Kamer was er eveneens steun. Bij de behandeling van het HOOP in de Tweede Kamer in januari 2000 vroeg M. Hamer, de onderwijsspecialist van de PvdA, om extra geld voor "het versterken van de onderzoeksfunctie in het HBO, uiteraard gekoppeld aan de uitoefening van het docentschap."[371] Het ging Hamer nadrukkelijk niet om de bestaande onderzoeksgelden voor de universiteiten te verdunnen, maar om extra geld. Dat was ook het standpunt van de HBO-raad. Hamer kreeg nog geen toezegging van minister Hermans, al liet die doorschemeren dat extra geld niet onbespreekbaar was. In zijn reactie op het HOOP 2000 stelde HBO-raad dat meer ruimte gevonden moest worden voor docenten aan hogescholen "om hun competenties up to date te houden en te verhogen." Docenten namen volgens de raad steeds vaker deel aan "projecten van onderzoek en vakinhoudelijke ontwikkeling. Dit zal ook leiden tot de aanstelling van hoger gekwalificeerde docenten. In dit verband is opvallend dat Nederland één van de weinige landen is waar de belangrijkste hoger onderwijssector geen hoogleraren kent."

Aanvankelijk hoopte de HBO-raad dat het Ministerie van Economische Zaken geld beschikbaar zou stellen voor praktijkgerichte onderzoekprojecten van hogescholen, maar dat leverde niets op. Het extra geld kwam van het Ministerie van Onderwijs, niet om onderzoeksprojecten uit te voeren, maar om lectoren aan te stellen. In de begroting voor 2001 maakte Hermans bij wijze van een tijdelijke voorziening een extra bedrag van f. 30 miljoen vrij, waarmee lectoren konden worden aangesteld. De invulling van de besteding van dat bedrag werd aan de HBO-raad overgelaten. Een concrete invulling van het plan om lectoraten in te stellen kwam in een brief van de HBO-raad aan de minister van oktober 2000. Daarin werden de hoofdlijnen geschetst van de manier waarop de lectoraten zouden moeten worden geïntroduceerd op de hogescholen. Het geld zou moeten worden verdeeld door een vernieuwingsfonds nieuwe stijl, waarbij de besluiten over toekenning van gelden aan individuele hogescholen niet meer door de minister op advies van een commissie zouden worden genomen, want die constructie bleek bestuursrechtelijk niet houdbaar. In plaats van een commissie moest er een onafhankelijks stichting komen, die niet alleen de besluiten zou nemen over toekenning van gelden voor lectoraten, maar die ook het fonds zou beheren. Uit een oogpunt van continuïteit was het de bedoeling om het bestuur van de stichting te laten bestaan uit de leden van de commissie Vernieuwingsfonds. Er zou niet alleen geld moeten komen voor een de lector, maar ook voor een kenniskring van docenten, die onder leiding van de lector zou staan. Lector en kenniskring zouden samen het lectoraat vormen. Het bedrag dat voor de aanstelling van een lector werd uitgetrokken werd gestandaardiseerd op f. 250.000, voldoende voor een salarisschaal van 15 en hoger.

[370] Archief HBO-raad kenmerk 99.1377/bv. Bestuursvergadering HBO-raad van 19 november.
[371] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000 (26807, 14) 5

Onderzoekcultuur in hogescholen

De reactie van de HBO-raad op het HOOP 2000, waarin gesteld werd dat docenten steeds vaker deelnamen aan onderzoeksprojecten, strookte niet met de praktijk, want bij de Nederlandse hogescholen was nauwelijks sprake van een onderzoekcultuur. In het eindverslag van het vernieuwingsproject "Een werkplaats voor het HGZO" uit 1998, waar onderzoek deel van uitmaakte, werd melding gemaakt van de geringe ervaring van de betrokken docenten en studenten van de hogeschool met de uitvoering van praktijkgericht onderzoek.[372] Leijnse was in zijn essay uit 2000 inmiddels van overtuigd geraakt van de matige onderzoekcultuur aan hogescholen, want hij constateerde dat onderzoek doen kwalificaties vereiste die "nu nog in onvoldoende mate aanwezig zijn bij de zittende staf."[373]

De ervaringen van lectoren die vanaf 2001 aantraden en die voor een zeer groot deel van buiten het hoger beroepsonderwijs afkomstig waren, wezen in dezelfde richting. Zij merkten dat er weinig docenten deelnamen aan onderzoeksprojecten. Zo constateerden A. de Groene en J. Steyaert, lectoren aan de Hogeschool Zeeland en aan Fontys Hogescholen, in 2002 dat "het huidige HBO niet georganiseerd is op het structureel uitvoeren van onderzoek. De onderzoeksactiviteiten gebeuren eerder ondanks dan dankzij de huidige organisatie."[374] Reden was volgens hen

> "het personeelsbeleid, dat al decennia lang mensen selecteert en bijschoolt op hun pedagogische kwaliteiten, op hun kracht om kennis over te dragen aan jongere generaties. Daarmee krijg je kwaliteitsdocenten, maar geen mensen met interesse of ervaring in onderzoek. We sturen jarenlang op de 'routineprofessional', en zijn dan verbaasd dat er geen 'innovatieprofessionals' in het HBO zitten."[375]

Volgens Steyaert waren docenten "ooit geselecteerd en twintig jaar beoordeeld op hun pedagogische kwaliteiten. Je mag niet verwachten dat ze ineens onderzoek willen doen." Die houding had volgens Steyaert ook te maken met "het geweld van de ene na de andere onderwijsvernieuwing" die ervoor zorgde dat docenten "met scheve ogen [kijken] naar een lectoraat waar tijd wordt vrijgemaakt voor onderzoek."[376] Helemaal afwezig was onderzoek niet, want volgens De Groene en Steyaert waren er docenten aan hogescholen die wetenschappelijke congressen bezochten en publiceerden in vakbladen, maar de omvang daarvan is nooit in kaart gebracht.[377]

J. van de Ven, lector aan de Haagse Hogeschool, die al voor de oprichting van de SKO was aangetreden als lector oude stijl, verwoordde zijn ervaring in de beginperiode zo:

> "De grootste kritiek die ik mezelf aanreken betreft de te geringe inspanning die ik heb verricht om mezelf, meteen vanaf het begin, binnen de Hogeschool beter bekend te maken en een misschien te ruime coulance t.o.v. kenniskringleden die er niet echt voor gaan, te vaak verstek laten gaan bij bijeenkomsten of de kenniskring blijkbaar beschouwen als een soort sabbatical. De kenniskring is daarvoor immers een te

---

372 Archief vernieuwingsfonds. Eindrapport *Een werkplaats voor het HGZO* (projectnummer 94.14) 5 en 17
373 F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 52
374 A. de Groene en J. Steyaert, *Kleine mythologie van onderzoek in het HBO* In TH&MA 3-02, 37
375 A. de Groene en J. Steyaert *Kleine mythologie van onderzoek in het HBO* 37. Zie ook het artikel van Y. van de Meent en R. van Vliet in NRC Handelsblad van 9 juli 2005, waar het volgende citaat van Steyaert aan ontleend is.
376 *NRC Handelsblad* 9 juli 2005
377 A. de Groene en J. Steyaert, *Kleine mythologie van onderzoek in het HBO* In TH@MA 3-02, 37

> belangrijk instituut, zeker gezien de enorme hiaten die bij docenten bestaan op het gebied van het bijhouden van de vakliteratuur."[378]

Zijn voorganger als lector R. Boomkens had al gemerkt dat er in hogescholen weinig ervaring met onderzoek was. "Er is zo weinig ervaring met onderzoek, dat komt nauwelijks in het dagelijks bedrijf van de opleidingen voor." Zijn lectoraat moet het van contractonderzoek hebben: "Ik probeer bij de gemeente Den Haag en bij het bedrijfsleven onderzoekprojecten los te krijgen. Heb ik die, dan zoek ik naar docenten die deze projecten kunnen begeleiden." Docenten hebben echter weinig ervaring.

> "Hbo-docenten zijn zwaar belast heb ik gemerkt. Dus het zal nog wel een paar jaar duren eer onderzoeksbegeleiding een zekere routine is geworden."[379]

Een lector aan de Hogeschool voor de Kunsten Utrecht wees in 2001 op de geringe ervaring met onderzoek: "Echter, onderzoek door docenten is in de meeste instellingen van hoger beroepsonderwijs de grote afwezige."[380] In een verslag van een actieonderzoek van 1997 tot 1999 uitgevoerd door docenten uit het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs onder begeleiding van hogeschooldocenten, meldde de projectleider P. Ponte dat deze hogeschooldocenten moesten leren om "reflectief-onderszoeksmatig" te kunnen handelen.[381] Een paar jaar daarvoor had S. Korteweg, voorzitter van het college van bestuur van de Hogeschool van Amsterdam het over "het vrijwel ontbreken van onderzoek als permanente activiteit" in het hoger beroepsonderwijs.[382] Daardoor kwam innovatie in het hoger beroepsonderwijs te weinig van de grond. J. Franssen, voorzitter van de commissie vernieuwingsfonds, wees vanuit een andere invalshoek op hetzelfde probleem:

> "De vernieuwing gaat heel langzaam, maar dat is per definitie zo. Je hebt met mensen te maken die uit een volstrekt andere tijd komen.[..] Je moet naar een ander type docent toe: een docent die minder gericht is op kennisoverdracht en meer gedreven door een nieuwsgierige honger naar vernieuwingen in het werkveld."[383]

In 1999 wees A. Swinkels, een lector oude stijl in het hoger agrarisch onderwijs, er op dat docenten moeite hebben met de acquisitie van contractactiviteiten: "Ze voelen zich niet zeker genoeg omdat hun kennis niet up-to-date is."[384] Dat was ook de ervaring van J. Pauwelussen, lector aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

> "Docenten vinden de resultaatverplichtingen eng. Ze zijn niet naar buiten gericht. Ze hebben wel contacten met het bedrijfsleven, maar dat is om stageplaatsen voor studenten te regelen."[385]

De ervaringen van lectoren op het gebied van de bestaande onderzoekcultuur op hogescholen kwamen terug in de evaluaties van lectoraten, die de SKO vanaf 2003 liet uitvoeren. In het eerste rapport dat de situatie twee jaar na de introductie van de lectoraten

---

[378] J. van der Ven in een mailbericht d.d 14 januari 2011 aan C.J.G. van Gageldonk
[379] HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1999, 31
[380] Opiniestuk in *NRC Handelsblad* 11 januari 2001. Zie ook het eindverslag van Smiers van het vernieuwingsproject "Onderzoek-Kunst-Onderwijs" nr. 97.122. archief SKO blz 5.
[381] P.Ponte, *Actie-onderzoek door docenten: uitvoering en begeleiding in theorie en praktijk* (Leuven/ Apeldoorn 2002) 181. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van een vernieuwingsproject.
[382] HBO-raad, *HBO-journaal* februari 1996, 12
[383] HBO-raad, *HBO-journaal* april 1996, 9
[384] HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1999, 29
[385] Y. van de Meent en R. van Vliet, *Een snufje universiteit* In *NRC Handelsblad* van 9 juli 2005

beschreef, kwam naar voren dat de meeste problemen die lectoren ontmoetten, te herleiden waren

> "tot de sterke oriëntatie van hogescholen op onderwijs. Daardoor staat de meerderheid van het docentencorps vreemd tegenover het verrichten van onderzoek. Die oriëntatie op onderwijs zorgt aanvankelijk ook voor afstandelijk gedrag van de organisatie tegenover de anders georiënteerde lector. Tenslotte zorgen ook de starre lesroosters, die bovendien vaak niet synchroon lopen voor de verschillende bij het lectoraat betrokken opleidingen, voor problemen. Het wordt daardoor moeilijk om docenten vrij te stellen voor taken binnen het lectoraat en het wordt soms vrijwel onmogelijk om verschillende docenten op dezelfde dag of dagen vrij te stellen."[386]

De commissie kwam ook enthousiasme tegen van docenten die lid waren geworden van een kenniskring. "Diverse malen is gezegd dat men 'eindelijk' in de gelegenheid wordt gesteld om andere taken dan uitsluitend onderwijs te doen."

De OECD

Sinds 1968 bracht de OECD met enige regelmaat studies uit over de stand van het hoger onderwijs in Europa. In 1991 verscheen er een studie over de stand van de ontwikkeling van wat toen nog de *non-university sector* (NUS) werd genoemd. De onderzoekfunctie werd daar ook in behandeld, zij het dat het slechts een ondergeschikt thema was, want in de conclusies en beleidsvragen voor de toekomst stonden geen aanbevelingen voor de NUS op het gebied van onderzoek. Docenten in de NUS moesten zich vooral richten op onderwijs en niet op onderzoek. De studie constateerde dat dit in de beginjaren van de NUS leidde tot spanningen omdat er sprake was van *academic drift*, waarbij de NUS-instellingen in hun zoektocht naar een eigen identiteit, in de verleiding kwamen om universitaire paradigma's te volgen. Dat was nu voorbij volgens de OECD, want juist die praktijkgerichtheid had ervoor gezorgd dat de NUS-instellingen minder keken naar de universiteiten en minder geneigd waren universitaire paradigma's te volgen. Voor de onderzoekfunctie in de NUS betekende dit "research activities have also developed their specific profile, usually directed towards practical, often technological tasks."[387] Daarbij ging het om contractonderzoek, waarbij samenwerking met het bedrijfsleven en instellingen in de publieke sector voorop stond. Het rapport noemde Groot-Brittannië en Nederland als voorbeelden hiervan. Het rapport signaleerde overigens ook dat de universiteiten zich meer en meer gingen richten op contractonderzoek of onderzoek gericht op maatschappelijke problemen.[388] Het toenemende belang van onderzoek aan hogescholen vond ook plaats in de VS. In het Amerikaanse stelsel kwam de oorspronkelijke opzet van strikt gescheiden taken van de drie lagen onder druk te staan. De *State Universities*, die oorspronkelijk alleen *bachelor* en *master degrees* mochten verlenen, begaven zich steeds meer op het terrein van *doctoral degrees* en breidden ook hun onderzoek uit.[389]

In 1998 bracht de OECD een rapport uit, 'Redefining Tertiary Education,' over de stand van het hoger onderwijs in 10 lidstaten. In de vragenlijsten die vooraf aan de deelnemende lidstaten waren verstuurd, was onderzoek niet erg prominent aanwezig. Het belang ervan werd echter steeds duidelijker naarmate de bezoeken aan de lidstaten vorderden. Dat had

386 SKO, *Een steen in de vijver: de introductie van Lectoraten in het hbo* 15
387 OECD, *Alternatives to universities* 55. Zie ook blz. 65 over de ontwikkeling van het onderzoek en blz. 45-47 over 'the blurring of institutional boundaries between sectors'
388 OECD, *Alternatives to universities* 78-79
389 Legislative Analyst's Office California. *The Master Plan at 50. Greater than the sum of its parts- Coordinating higher education in California* (Sacramento 2010) 13 en 17

zijn weerslag in het uiteindelijke rapport, waarin er voor werd gepleit dat studenten in het hele hoger onderwijs in contact moesten komen met onderzoek, niet alleen de studenten met de hoogste academische bekwaamheden.[390] Deze "active research and scholarly culture" moest niet beperkt blijven tot de universiteiten, maar zich uitstrekken over het hele hoger onderwijs. Onderzoek in brede zin vormde volgens het rapport immers de basis van een kritische kennisverwerving.[391] Het belang van het rapport is dat er een brede definitie van onderzoek werd gehanteerd: "research, broadly defined, as structured, critical inquiry and its applications". Die brede omschrijving van onderzoek was ook gangbaar bij onderzoeksvisitaties in Groot-Brittannië, waar onderzoek niet alleen tot nieuwe inzichten moest leiden maar ook relevant moest zijn voor "the needs of commerce, industry, and to the public and voluntary sectors; scholarship."[392] Er onder vielen ook

> "scholarship, the invention and generation of ideas, images, performances, artefacts including design, where these lead to new or substantially improved insights; and the use of existing knowledge in experimental development to produce new or substantially improved materials, devices, products and processes, including design and construction."

De brede definitie van onderzoek betekende volgens de OECD dat hogescholen een keuze moesten maken op welk type onderzoek zij zich wilden richten. Volgens de OECD moest die keuze niet vallen op het onderzoek dat leidde tot artikelen in *peer reviewed* tijdschriften, maar op onderzoek dat resulteerde in

> "expert improvements to professional practice, whether new pupil assessments in primary or secondary schools, or newly-customized information systems for the international flower retail industry."[393]

Studenten moesten bij dit onderzoek worden betrokken om daarmee ook een bijdrage te leveren aan het onderwijs in de hogescholen. Nederland behoorde overigens niet tot de landen waarover werd gerapporteerd.

Het gedachtegoed van de OECD over onderzoek kwam naar Nederland via de contacten die Leijnse onderhield met Ellen Hazelkorn, de rapporteur van de OECD en auteur van een publicatie uit 2005 over onderzoek in hogescholen. Daarin constateerde zij dat 'new institutions' in verscheidene lidstaten van de OECD een breed scala van activiteiten als onderzoek beschouwden.[394] Met 'new institutions' bedoelde zij hoger onderwijsinstellingen, die een langere ontwikkeling achter de rug hadden op het gebied van onderzoek dan Nederlandse hogescholen. In 2006 zou Leijnse zich bij deze brede omschrijving van onderzoek aansluiten in een artikel dat hij schreef met enkele andere medewerkers van de Hogeschool Utrecht. Hij was daar na zijn voorzitterschap van de HBO-raad lector geworden. Volgens hen had het begrip onderzoek

---

390 OECD, *Redefining Tertiary Education* 58
391 OECD, *Redefining Tertiary Education* 57
392 http://www.ref.ac.uk/media/ref/content/pub/assessmentframeworkandguidanceonsubmissions/GOS%20including%20addendum.pdf geraadpleegd 10 juni 2014
393 OECD, *Reviews of Tertiary Education-Netherlands* (Parijs 2008) 65.
394 E.Hazelkorn, *University research management: developing research in new institutions* (Parijs 2005) 60-61.

> "een bredere betekenis en een rijkere schakering gekregen: veel meer activiteiten gericht op de verwerving en bewerking van kennis maken gebruik van onderzoeksmethoden en –technieken en hebben daardoor het karakter van 'onderzoek' gekregen."[395]

Dit werkte ook door in de strategische werkgroep onderzoek van de HBO-raad, waar Leijnse in 2006 lid van werd. Deze werkgroep had een belangrijk aandeel in de omschrijving van onderzoek aan hogescholen.

Conclusie

Na de invoering van de WHBO maakte het hoger beroepsonderwijs een enorme ontwikkeling door. De schaalvergroting die de wet in gang had gezet, voltrok zich in hoog tempo. In korte tijd maakte de kleine scholen voor hoger beroepsonderwijs plaats voor veelal grote hogescholen, die in de loop van de jaren negentig door nieuwe fusies steeds groter werden. De nieuwe hogescholen kregen een veel grotere autonomie omdat het ministerie zich in overeenstemming met de heersende ideologie van een overheid op afstand veel bevoegdheden overhevelde naar de hogescholen. Om alle taken naar behoren te kunnen uitvoeren, ontstond een ambtelijk apparaat bij de hogescholen. De groei daarvan is een direct gevolg van het beleid van het ministerie om taken die het ministerie in het voormalige centralistische stelsel uitvoerde, over te hevelen naar elke hogeschool afzonderlijk.

Er kwam ook een ingrijpende verandering in de bekostiging tot stand. De bekostiging op landelijk niveau (het macrobudget) bleef gelijk, maar het aantal studenten bleef stijgen. Omdat op het niveau van de hogescholen de bekostiging afhankelijk bleef van het aantal studenten, betekende de toename van het aantal studenten een sluipende bezuiniging en dat was vooral te merken in de investeringen in docenten. Tegelijkertijd daalde het kwalificatieniveau van de docenten, zodat na de eeuwwisseling minder dan de helft van de docenten een kwalificatie had op het niveau van master.

Onderzoek kwam aan het eind van de jaren negentig op de beleidsagenda van de HBO-raad via de invalshoek dat er iets mis was met het docentencorps in het hoger beroepsonderwijs en dat daar iets aan gedaan moest worden. Die analyse kwam van F. Mertens, de inspecteur-generaal van het onderwijs, geen beleidsmakende functie. Dat die trend niet werd opgemerkt door de HBO-raad, had te maken met de veranderende samenstelling van de HBO-raad. De drastische afname van het aantal scholen, maakte het mogelijk de wijze van vertegenwoordiging in de raad te veranderen. De HBO-raad werd een bestuurdersorganisatie. Docentenorganisaties hadden geen stem meer in het beleidsdebat binnen de HBO-raad, zoals in de beginperiode nog wel het geval was. Er was, zoals Leijnse opmerkte, weinig aandacht voor de kwaliteit van het personeel.

Op de beleidsagenda van de HBO-raad stonden in de jaren negentig zo veel zaken, dat de nieuwe onderzoekfunctie van de hogescholen betrekkelijk weinig aandacht kreeg. De geringe belangstelling voor onderzoek bij de HBO-raad had ook te maken met het feit dat onderzoek onderdeel was van de 'nieuwe taken' die niet bekostigd werden. Het waren contractactiviteiten die als zodanig zelden op de beleidsagenda van de HBO-raad kwamen. Op de hogescholen werden docenten geselecteerd op hun onderwijsvaardigheden. Onderzoekvaardigheden werden niet belangrijk geacht. Bij veel docenten ontbraken onderzoekvaardigheden, omdat zij in hun opleiding geen ervaring hadden opgedaan in

[395] F.L. Leijnse, J. Hulst en L. Vroomans *Passie en precisie* TH&MA 5-06, 53.

onderzoek. Onderwijs bleef veruit het belangrijkste op de hogescholen en de lectoren die al voor 2001 aantraden, troffen op de hogescholen dan ook geen onderzoekcultuur aan.

De nadruk lag op de rol van hogescholen bij de vernieuwing van de beroepspraktijk. Om die rol goed te kunnen vervullen moesten de hogescholen zich niet zozeer richten op eigen onderzoek, maar veeleer op het doorgeven aan de beroepspraktijk van de resultaten van onderzoek dat elders, met name door universiteiten, werd gedaan. Dit werd kenniscirculatie genoemd. In de loop van de jaren negentig groeide de bezorgdheid dat de kennis die in Nederland werd geproduceerd, niet voldoende doorstroomde naar de beroepspraktijk, met name het midden- en kleinbedrijf. Om de rol van hogescholen daarin te versterken, werden verschillende programma's opgezet.

6. Inhoudelijke verbreding 1999-2006

Eind jaren negentig leefde de economie op en keerde het tij voor de hogescholen. Er kwam financiële ruimte om iets te doen aan de verslechterde positie van de docenten. Er kwam financiële ruimte voor lectoren zodat de onderzoekfunctie zich kon ontplooien. Tegelijkertijd bleek dat de regelgeving op het gebied van de bekostiging voor meerdere uitleg vatbaar was, wat leidde tot enkele geruchtmakende fraudezaken. Tegelijkertijd werden belangrijke stappen gezet in het Nederlandse hoger onderwijs. Evenals in de rest van Europa werd een bachelor-master-structuur ingevoerd, die de bestaande Nederlandse graden verving. De onderlinge vergelijkbaarheid van het hoger onderwijs in Europa werd daarmee vergroot. Het voorstel om lectoren in te voeren in het hoger beroepsonderwijs werd ongekend snel in beleid omgezet. De onderzoekfunctie van hogescholen kreeg daarmee een stevige basis. De invoering van lectoraten, die op landelijk niveau werd begeleid door de Stichting Kennisontwikkeling hbo, leed aanvankelijk onder het gebrek aan een strategische visie op onderzoek bij veel hogescholen.

Grenzen aan de vrijheid

De vrijheid die hogescholen kregen om nieuwe opleidingen te beginnen onder het motto van inspelen op de wensen van de arbeidsmarkt, had al in de jaren negentig problemen met zich mee gebracht. Het leidde tot een proliferatie van nieuwe opleidingen, waarvan niet altijd duidelijk was of de arbeidsmarkt daar behoefte aan had. Maar ook de bestedingsvrijheid bleek schaduwzijden te hebben. Sinds de invoering van de lump sum bekostiging hadden de hogescholen evenals de universiteiten veel vrijheid gekregen bij de besteding van de bekostiging die zij van het ministerie kregen. Die vrijheid ging gepaard met een beleid van het ministerie om de hogescholen en universiteiten te stimuleren zich tot 'publieke ondernemingen' te ontwikkelen, die samenwerking met andere instellingen opzoeken, nieuwe mogelijkheden verkennen en hun marktaandeel vergroten. Hogeschoolbestuurders voelden zich gestimuleerd door het ministerie om "hun gang te gaan."[396] Over de wijze waarop de instellingen in nieuwe situaties de bekostigingsvoorschriften moesten hanteren en de mate waarin zij daarbij de ruimte hadden tot eigen interpretatie van die voorschriften (de zogenoemde 'gebruiksruimte') was voortdurend discussie.[397] Het ministerie vaardigde wel beleidsregels uit, maar bewaakte de "uitwerking ervan in de praktijk onvoldoende."[398]

Eind 2001 kwamen de grenzen van dit beleid aan het licht. Toen kreeg de toenmalige minister Hermans signalen dat er bij zes hogescholen vermoedens bestonden van fraude met overheidsgeld bij de inschrijving van buitenlandse studenten. Dit leidde uiteindelijk tot een breed onderzoek van de commissie Schutte naar mogelijke onregelmatigheden bij de bekostiging, niet alleen bij hogescholen maar ook bij het wetenschappelijk onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Dat onderzoek leverde uiteindelijk op dat er een bedrag van 96,8 miljoen teruggevorderd zou moeten worden. Bijna 60% van dat bedrag kwam voor rekening van drie hogescholen.[399] Het hoge aandeel van hogescholen in het terug te betalen bedrag en het feit dat de kwestie begonnen was bij zes hogescholen, heeft de beeldvorming van het hoger beroepsonderwijs in zijn geheel geen goed gedaan. Ook al ging het onderzoek

[396] Voorbeelden van de toenmalige mentaliteit zijn te vinden in het proefschrift van J.G. Uijterwijk *Laveren in zwaar weer* 155
[397] Commissie Schutte, *Eerlijk delen. Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar onderwijs (*Den Haag 2004) Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, (28248, 47) 7 en 8
[398] Commissie Schutte, *Eerlijk delen. Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar onderwijs* (Den Haag 2004) Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004 (28248, 47) 6
[399] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005 (28248, 80) 2

van Schutte over het hele hoger onderwijs en het voortgezet onderwijs, de kwestie werd toch vaak aangeduid als de hbo-fraude.[400] Een voormalig directeur-generaal op het ministerie vond overigens dat ook het ministerie blaam trof: "Die hbo-fraude was gewoon bekend op het ministerie."[401] De regels voor bekostiging zijn nadien aangepast.

Dat hogescholen en universiteiten gestimuleerd werden om zich als publieke ondernemingen op te stellen, bracht ook met zich mee dat de beloning van de bestuurders werd aangepast. Net als in andere sectoren in de publieke sector die op afstand van de overheid waren gezet of geprivatiseerd, ging de toegenomen vrijheid gepaard met een verhoging van de salarissen tot ver boven dat van de minister-president. Dat leidde tot veel publiciteit en uiteindelijk tot een verscherping van de regels voor de beloning van bestuurders van hogescholen en van andere onderwijssectoren.

Ontwikkelingen in het onderwijs

De invoering van de bachelor-master-structuur was voor het hoger beroepsonderwijs gunstig, want er kwam nu een wettelijke mogelijkheid om masteropleidingen aan te bieden. Samenwerking met buitenlandse universiteiten was niet meer nodig. Voor de ambities om Europa tot een kenniseconomie te maken, waren een bachelor-master-structuur en meer onderzoek niet voldoende. Er moesten ook meer studenten komen. Eén van de middelen daartoe was de *associate degree* (AD), een tweejarige opleiding in het hoger beroepsonderwijs, die voor een deel kan worden gezien als een voortzetting van het vroegere 'kort hbo'. De AD was vooral bedoeld voor afgestudeerden van het middelbaar beroepsonderwijs die wel een hoger beroepsopleiding ambieerden, maar geen vierjarige opleiding.

Na 2000 werd het competentiegericht leren op grote schaal ingevoerd in het hoger beroepsonderwijs. Anders dan in het middelbaar beroepsonderwijs was het competentiegericht leren niet verplicht. De oorsprong van het competentiegericht leren lag in wens van de arbeidsmarkt dat het onderwijs beter zou moeten aansluiten op die arbeidsmarkt. Competentie werd omschreven als het geheel van kennis, houding en vaardigheden die afgestudeerden moesten hebben om in de arbeidsmarkt aan de slag te kunnen.

In de loop van het decennium na 2000 begonnen de zorgen toe te nemen over de taal- en rekenvaardigheden van de afgestudeerden aan de pedagogische academies basisonderwijs. Dat leidde tot een breed maatschappelijk debat dat resulteerde in verscherpte eisen aan de taal- en rekenvaardigheden van aankomende studenten. Op een geheel ander terrein waren er ook zorgen, namelijk over de dalende belangstelling voor de technische opleidingen. Die daling betrof niet alleen het hoger beroepsonderwijs, maar ook het middelbaar beroepsonderwijs en de (technische) universiteiten. In 2010 ontstond ophef in de pers over de kwaliteit van de alternatieve afstudeertrajecten aan hogescholen. Dat was een manier van afstuderen die qua inhoud, proces of beoordelingswijze afweek van het afstudeerproces zoals vastgelegd in de onderwijs- en examenregeling.[402] De inspectie deed vervolgens onderzoek. Het inspectierapport betrof alleen de hogescholen, omdat er over de

[400] Zie ook S.P. Van 't Riet, *Slimmer in 2030. Geschiedenis en toekomst van het hoger onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2013) 89
[401] Mark Duursma en Guus Valk in *NRC Handelsblad* 12 juni 2004
[402] Inspectie van het onderwijs, *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs* (Utrecht 2011) 17

universiteiten nauwelijks signalen waren gekomen over onregelmatigheden.[403] Uiteindelijk kwalificeerde de inspectie vier opleidingen als zeer zwak en vier als zorgelijk.

Accreditatie

De invoering van een bachelor-masterstructuur in het onderwijs in Europa maakte het nodig dat die opleidingen in de landen die de verklaring hadden ondertekend, van een vergelijkbare kwaliteit moesten zijn. Nederland besloot tot een onafhankelijk stelsel van kwaliteitszorg, waarin opleidingen door een onafhankelijk orgaan zouden worden geaccrediteerd. Het bestaande stelsel van kwaliteitszorg in de vorm van visitaties voor de universiteiten en hogescholen werd niet voldoende onafhankelijk gevonden.[404] In 2003 kwam er daarom een onafhankelijk accreditatie orgaan, dat vanaf 2005 ook voor Vlaanderen zou werken onder de naam Nederlands Vlaams Accreditatie Orgaan (NVAO). Accreditatie werd een bekostigingsvoorwaarde, wat bij het bestaande visitatiestelsel niet het geval was. Daar was immers geen formele sanctie aan verbonden voor een opleiding die als onvoldoende uit de visitatie kwam. Accreditatie was weliswaar voorwaarde voor bekostiging, maar het omgekeerde was niet het geval. Een geaccrediteerde opleiding had geen recht op bekostiging. Met name geaccrediteerde masteropleidingen aan hogescholen kregen maar mondjesmaat bekostiging, vooral in de gezondheidszorg en de lerarenopleidingen. Een vast onderdeel van het beleid van de HBO-raad was dan ook om de bekostiging van masteropleidingen uit te breiden.

Veranderde rol van de HBO-raad

Belangenbehartiging en het maken van collectieve afspraken met het ministerie over toekomstig beleid, zoals het sluiten van een convenant over de invoering van lectoren, bleef een taak van de HBO-raad, waar veel kennis van de regelgeving aanwezig was. Een voormalig directeur-generaal merkte in 2004 op dat die kennis zelfs beter was dan op het ministerie zelf. Volgens hem was het ministerie "de speelbal van belangengroepen" geworden, die veel meer kennis hadden dan het ministerie.[405] Maar geleidelijk traden er veranderingen op. Zo markeert het feit dat het bestaande kwaliteitszorgstelsel als niet voldoende onafhankelijk werd gezien, de veranderende rol van de HBO-raad ten opzichte van de hogescholen. De HBO-raad kreeg te maken met steeds minder en steeds grotere hogescholen met een professioneel bestuur en een ambtelijk apparaat. Het takenpakket van de HBO-raad veranderde. De invloed op zaken die de hogescholen rechtstreeks in hun belangen raakten, verminderde sterk. Zo kon de HBO-raad weinig doen aan proliferatie van nieuwe opleidingen in de jaren negentig, omdat die voortvloeide uit het feit dat de hogescholen zoveel mogelijk studenten wilden inschrijven om hun budget op peil te houden Afspraken om die concurrentie te beteugelen, bleken maar ten dele te werken.

Ook taken die dicht bij de uitvoering van beleid lagen, zoals indertijd de procescoördinatie van de schaalvergrotingsoperatie, bleken steeds minder mogelijk. Dat gold ook voor het beheer van fondsen waaruit subsidies aan hogescholen werden verleend. Het vernieuwingsfonds was het laatste voorbeeld van een fonds dat door de HBO-raad werd beheerd. Besluiten over subsidies uit dat fonds werden weliswaar door het ministerie genomen, maar de feitelijke uitbetaling van de subsidie uit het vernieuwingsfonds aan

[403] Inspectie van het onderwijs, *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs* (Utrecht 2011) 7

[404] Zie het jaarverslag 2003 van de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie i.o. blz. 8-9. http://www.nvao.net/page/downloads/NVAO_Jaarverslag_2003.pdf Geraadpleegd 19 mei 2014.

[405] P. Weeda in *NRC Handelsblad* van 12 juni 2004.

hogescholen, gebeurde wel door de HBO-raad. Dat paste niet meer bij de ontwikkeling die de HBO-raad als vereniging had doorgemaakt. Toen duidelijk werd dat het ministerie niet zelf de besluiten wilde nemen over de toekenning van subsidie voor lectoraten, wilde de HBO-raad alleen nog toezicht houden op de uitvoering van het convenant. Voor die uitvoering richtte de HBO-raad een aparte stichting op. Het convenant gaf de HBO-raad daarom alleen op papier veel macht, veel meer dan de HBO-raad had als procescoördinator bij de STC-operatie. In de praktijk was de macht van de HBO- raad door de uitbesteding aan de SKO zeer beperkt.

De huiver om het beheer van fondsen te blijven doen, had ook te maken met een conflict dat de HBO-raad midden jaren negentig kreeg met het ministerie over de besteding van de rentebaten die uit het beheer van subsidies van het ministerie beheerde, voortvloeiden. Tot 1994 waren er geen duidelijke regels over de bestemming van de rentebaten en voegde de HBO-raad de rentebaten in zijn jaarrekening toe aan het eigen vermogen. Na een conflict met het ministerie naar aanleiding van de aankoop van het nieuwe kantoorpand, moest de HBO-raad een besluit over de bestemming van rentebaten voortaan aan het ministerie laten. Het was dus ook financieel niet meer aantrekkelijk om het beheer van een fonds te voeren.

Convenant lectoraten

De problemen met de hbo-fraude kwamen pas aan het licht nadat het convenant al was gesloten. In navolging van de analyse van Leijnse uit 2000 onderschreef het ministerie de stelling dat de gestage daling van het aantal docenten met een kwalificatie op het niveau van master en het ontbreken van bekostiging voor onderzoek, niet bevorderlijk waren voor het ontstaan van een onderzoekcultuur die volgens de Lissabonverklaring nodig was. De invoering van lectoraten als manier om deze ongewenste ontwikkeling te stoppen, kon dan ook op steun van het ministerie rekenen.

Eind 2000 bleek dat het ministerie bereid was in te gaan op het voorstel van de HBO-raad van oktober 2000 om de lectoraten te gaan invoeren. Het lag voor de hand dat dit vorm zou krijgen in een schriftelijke overeenkomst, zoals de afgelopen jaren gebruikelijk was bij veel van de afspraken tussen het ministerie en de HBO-raad. Die overeenkomst werd een convenant tussen het ministerie en de HBO-raad, waarvan de voorbereidingen begonnen in januari 2001 met een brief van het ministerie waarin het de hoofdlijnen van het te sluiten convenant vastlegde. In die brief nam het ministerie in grote lijnen het voorstel van de HBO-raad over.

Het ministerie legde in het convenant de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het collectief van de hogescholen, in de praktijk de HBO-raad.[406] De minister wilde op afstand blijven en zich beperken tot de financiële randvoorwaarden en afspraken over de manier waarop de doelen konden worden gemeten. De heersende opvatting was nog steeds om "de beleidslast van de overheid te verminderen."[407] De minister gaf in de brief aan op welke manier waarop de doelen vorm gegeven zouden kunnen worden. De minister legde er de nadruk op dat hogescholen alleen recht zouden moeten hebben op een subsidie als zij aan de voorwaarden zouden voldoen. Het moest dus mogelijk zijn dat een aanvraag afgewezen werd. In deze brief van het ministerie was ook nog sprake van een fonds voor projecten van lectoraten, waar het geld voor niet toegekende aanvragen voor lectoraten aan zou

[406] Brief van 11 januari 2001 opgenomen in *Hogeschoolbericht 244* (Den Haag 2001)
[407] R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* (Den Haag 2011) 406

moeten worden toegevoegd, maar dit idee is in de loop van 2001 verlaten.[408] In de afspraken die later in een convenant zijn neergelegd, is een dergelijk fonds niet opgenomen. Men was bij de HBO-raad bang dat als er niet voldoende aanvragen voor dit fonds zouden zijn, het ministerie het fonds zou afromen.[409] Pas in 2008 was die vrees kennelijk verdwenen, want de overgebleven lectorengelden kwamen toen in een fonds dat vierjarige onderzoeksprojecten van hogescholen zou subsidiëren.[410]

In deze fase werd nog nauw aangesloten op de werkwijze van het vernieuwingsfonds, omdat een deel van het geld voor lectoraten, afkomstig was van het geld dat vrijkwam door de opheffing van het vernieuwingsfonds. Het lectorenfonds werd min of meer gezien als een voortzetting van het vernieuwingsfonds. Een belangrijk verschil met het vernieuwingsfonds was dat een onafhankelijke stichting de subsidies zou gaan toewijzen in plaats van een commissie.

Het ministerie had voor de verdeling van de gelden een zelfstandig bestuursorgaan kunnen oprichten. In dit geval was dat niet zinvol, omdat het budget aanvankelijk tijdelijk was en ook nog eens beperkt. De constructie van het vernieuwingsfonds met een commissie die een advies aan de minister gaf over een subsidie, waarna de HBO-raad de subsidie uitkeerde, kwam ook niet in aanmerking. De afspraak dat het advies van de commissie zonder tegenbericht geacht werd te zijn goedgekeurd door het ministerie, was bestuursrechtelijk niet houdbaar gebleken. Ook de HBO-raad wilde af van de bemoeienis met het vernieuwingsfonds. Daarom moest er een stichting komen die zonder tussenkomst van het ministerie een besluit over een subsidie kon nemen en deze ook kon uitkeren.

De HBO-raad had haast. Men vond het van groot belang "om te scoren met de lectoren."[411] Uijterwijk stelt in zijn proefschrift dat de invoering gehaast plaats vond.[412] In de toenmalige context was echter het moeten 'scoren' van groot belang. Geld dat niet zou worden besteed als er te weinig lectoren werden benoemd, zou verloren kunnen gaan. Het ministerie nam strikte eisen op in het convenant over de tijdstippen waarop moest worden gerapporteerd over de voortgang. Op 23 januari al reageerde de HBO-raad met instemming op de brief van de minister. Dat gebeurde in de vorm van een brief aan de hogescholen. De HBO-raad kondigde daarin de spoedige oprichting van een onafhankelijke stichting aan die onder voorzitterschap zou komen te staan van de voorzitter van de commissie vernieuwingsfonds J. Franssen. Daarmee wilde de raad de continuïteit met het vernieuwingsfonds benadrukken.

In de brief schetste de HBO-raad de hoofdlijnen van de criteria die de stichting zou moeten hanteren. De subsidie werd voor vier jaar toegekend door de stichting. Een hogeschool had recht op een bedrag naar rato van het aantal studenten. Dit 'trekkingsrecht' kon de hogeschool verzilveren door een voorstel in te dienen. Als dat voorstel werd afgewezen, kon de hogeschool een hernieuwd voorstel indienen. Als ook dat voorstel werd afgewezen, verloor de hogeschool voor één jaar het trekkingsrecht. Lectoren konden volledig of in deeltijd worden aangesteld. De duur van de aanstelling was vier jaar omdat de lectoraatsgelden nog tijdelijk waren. De HBO-raad gaf geen ondergrens aan voor een deeltijdaanstelling. Bij de aanstelling van de lector gold het profiel dat door Hay Management Consultants was opgesteld, als een handreiking. Er werd ook een globale

[408] Archief SKO. Mailbericht d.d. 6 november 2001 van F. Leijnse.
[409] Archief HBO-raad. Interne mailwisseling november 2002 .
[410] Zie hoofdstuk 7 waar dit fonds (Raak Pro) wordt behandeld.
[411] Archief HBO-raad. Intern mailbericht d.d. 11 januari 2001.
[412] J.G. Uijterwijk, *Laveren in zwaar weer* 156

aanduiding gegeven van indicatoren om de vervulling van de doelstelling van een lectoraat te meten. Hogescholen zouden na twee jaar een evaluatie moeten uitvoeren van het lectoraat, waarbij een hogeschool zou kunnen aansluiten bij het systeem van *peer review* dat in de wetenschappelijke onderzoekswereld gebruikelijk was. De HBO-raad zag dit als een wezenlijk onderdeel van de kwaliteitszorg. Dit voorstel is later in gewijzigde vorm uitgevoerd. Niet de hogescholen, maar de stichting heeft deze tussentijdse evaluatie georganiseerd. De HBO-raad kondigde ook aan dat men een landelijk netwerk van lectoren wilde gaan oprichten. Dat netwerk is er ook gekomen, alleen heeft de stichting het initiatief genomen en niet de HBO-raad.

Eind juni was er een bestuurlijk akkoord over de hoofdlijnen. De juridische en financiële uitwerking daarvan door het ministerie kostten echter veel tijd, evenals het interdepartementale overleg met het ministerie van Financiën. Het convenant met de afspraken over de bekostiging en invoering van de lectoraten in het hoger beroepsonderwijs, werd daarom pas op 29 oktober 2001 gesloten. De bewoordingen van het convenant waren sterk geïnspireerd op het essay van de voorzitter van de HBO-raad F. Leijnse 'Hogescholen tien jaar vooruit'. Lectoren hadden vanaf het begin een bredere taak dan alleen onderzoek. In zijn essay stelde Leijnse dat het bevorderen van professionalisering van de staf "een leidende gedachte achter de lectoraten/kenniskringen [is] door een organisatievorm te kiezen waarin de ontwikkeling van (vak)inhoud centraal staat."[413] Onderdelen van dat takenpakket waren volgens Leijnse het ontwikkelen van contractonderwijs, masteropleidingen en toegepast onderzoek. In het convenant tussen de HBO-raad en het ministerie stond kennisoverdracht centraal. Daarin werden diverse vormen onderscheiden zoals kennisoverdracht door stagiaires, afgestudeerden en docenten, kennisverspreiding en kenniscirculatie naar bedrijven en instellingen en "de ontwikkeling van kennis, via allerlei vormen van kennisinnovatie en toegepast onderzoek."

In de uitwerking daarvan kwamen diverse elementen uit het voorgaande decennium aan de orde, zoals onderwijsvernieuwing, de kennispoort, samenwerking met bedrijven en (publieke) instellingen, ontwerp en ontwikkeling van kennisproducten die "direct toepasbaar zijn." Doelstelling was de vergroting van de kennisinnovatie in het hoger beroepsonderwijs, de daarmee samenhangende kwaliteitsverbetering van het onderwijs en de versterking van de externe oriëntatie van het hoger beroepsonderwijs.[414]

De relatie naar de Nederlandse universiteiten werd in het convenant echter niet vermeld. Opmerkelijk was dat de term 'lector' volgens het convenant niet geschikt was, voornamelijk omdat deze term in het buitenland niet goed zou kunnen worden begrepen. Dat heeft uiteindelijk niet geleid tot een verandering van de naam 'lector' in Nederland, want dat vond men bij de HBO-raad "prematuur."[415] Het heeft wel geleid tot de afspraak tussen de hogescholen dat een lector in het buitenland – en dus in het Engels - als 'professor' of 'associate professor' zou worden aangeduid.

Oprichting van de SKO

Omdat het ministerie niet betrokken wilde worden bij de oprichting van de SKO, werd de stichting alleen door de HBO-raad opgericht. Van enige betrokkenheid van het ministerie bij de samenstelling van het bestuur was evenmin sprake. In feite stond de stichting

413 F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit. Bericht van de voorz*itter (Den Haag 2000) 64
414 *Convenant lectoren en kenniskringen in het hoger beroepsonderwijs* (Den Haag 2001) 2
415 Archief HBO-raad. Intern mailbericht d.d. 8 november 2001.

daarmee op grotere afstand van het ministerie dan een zelfstandig bestuurorgaan, waar de minister wel invloed heeft op de benoeming van het bestuur. De stichting was weliswaar opgericht door de HBO-raad, maar zij kon zonder tussenkomst van de HBO-raad zelfstandig besluiten over de toekenning van gelden aan individuele hogescholen. Die zelfstandigheid bracht ook met zich mee dat een hogeschool tegen een besluit van de stichting bij de bestuursrechter in beroep kon gaan. Dat de constructie van een stichting als uitvoeringsinstantie bestuursrechtelijk houdbaar was, bleek in 2012 toen de bestuursrechter in een uitspraak over een beroepszaak de bevoegdheid van de stichting om besluiten over een subsidie te nemen, niet in twijfel trok.[416]

De SKO was weliswaar in het convenant als uitvoeringsinstantie genoemd, de verantwoordelijkheid voor de besteding bleef bij de HBO-raad liggen. De HBO-raad legde dan ook jaarlijks over de besteding van de lectoraatsgelden verantwoording af aan het ministerie. De stichting had daarom geen rechtstreekse relatie met het ministerie. De jaarrekening van de SKO moest statutair door de HBO-raad worden goedgekeurd. Zij vormde de basis voor de jaarlijkse verantwoording van de HBO-raad aan het ministerie. Deze constructie kwam eigenlijk neer op een 'dubbele uitbesteding' van het ministerie naar de HBO-raad en vervolgens naar de SKO.

De oprichting van de SKO was op 25 april 2001, ruim voor de totstandkoming van het convenant. De HBO-raad wilde geen tijd verliezen en de SKO zo snel mogelijk met haar werkzaamheden laten beginnen. Het bestuur van de SKO werkte daar aan mee en kwam al op 1 mei voor het eerst bijeen. Een groot aantal zaken moest worden geregeld, zoals de administratieve ondersteuning door de HBO-raad, de instelling van een bezwaarcommissie en de regels voor het aanvragen van een subsidie voor een lectoraat. Het bestuur stelde de regels voor de toekenning van een subsidie voor de zomer vast, zodat de hogescholen een aanvraag in konden dienen. Daar zat een risico aan, want de lectoraatsgelden konden pas daadwerkelijk aan hogescholen worden toegekend, als het convenant was ondertekend.

Dat er vrij veel tijd verstreek tussen de oprichting van de SKO en de ondertekening van het convenant, had weinig te maken met inhoudelijke verschillen van mening tussen de HBO-raad en het ministerie. De discussie tussen de HBO-raad en het ministerie was al een paar maanden voor de oprichting van de stichting begonnen. Het ging vooral over de formulering van de indicatoren die nodig waren om het bereiken van de doelen te kunnen meten en over de vraag hoe de verhoudingen tussen de SKO, HBO-raad en het ministerie precies moesten worden geformuleerd. De HBO-raad wilde onder geen beding dat zij door één van haar leden kon worden aangesproken op een besluit over toekenning van een subsidie.[417] De SKO handelde eventuele beroepen tegen een besluit om geen subsidie te verstrekken, dan ook af geheel buiten de HBO-raad om.

De SKO zou twee taken krijgen: de toekenning van subsidies uit het lectorenfonds en het beheer van het vernieuwingsfonds. Dat laatste was nog een taak van de HBO-raad, die het beheer voerde ter ondersteuning van de commissie vernieuwingsfonds. In 2000 had het ministerie besloten het vernieuwingsfonds te beëindigen en het geld dat nog niet was besteed, aan het lectorenfonds toe te voegen. De commissie vernieuwingsfonds zou ook worden opgeheven omdat er geen nieuwe projecten meer zouden komen. Omdat het

[416] Archief SKO. Uitspraak Rechtbank Amsterdam. Zaaknummer AWB 11/2908 BELEI
[417] Zie bij voorbeeld het mailbericht d.d. 29 mei 2001 van G.J. de Jager van het bureau van de HBO-raad aan het ministerie.

lectorenfonds min of meer werd gezien als de opvolger van het vernieuwingsfonds, lag het voor de hand het beheer van het fonds over te dragen aan de SKO.

Het bestuur van de SKO bestond uit vijf leden. Voorzitter werd J. Franssen, die ook al voorzitter was van de commissie vernieuwingsfonds. Franssen was sinds 2000 Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland. Het andere lid afkomstig uit de commissie vernieuwingsfonds was H. den Ouden, die in het bedrijfsleven werkzaam was geweest. De drie overige leden waren afkomstig uit het hoger onderwijs. Onder hen twee hoogleraren dr. S. Sevenhuijsen, hoogleraar sociale wetenschappen aan de Universiteit van Utrecht en dr. E. Klasen, hoogleraar management van gezondheidsonderzoek aan het Leids Universitair Medisch Centrum. Klasen was in 2001 tevens algemeen directeur van NWO. Het vijfde lid was J. Stam, lid van het college van bestuur van het Landelijk selectie en opleidingsinstituut politie en daarvoor werkzaam bij de Hanze hogeschool. De benoeming van Klasen had enige voeten in de aarde omdat het bestuur van NWO weinig heil zag in een dergelijke nevenfunctie voor zijn algemeen directeur. Lectoren zouden weliswaar ook onderzoek gaan doen, maar voor NWO waren lectoren en onderzoek aan hogescholen iets dat ver afstond van de eigen kerntaak. Een bestuursfunctie van de algemeen directeur in de stichting die de subsidies voor de lectoren zou gaan verstrekken, lag dan minder voor de hand.

Toekenningsregeling

Het convenant werd door de SKO nader uitgewerkt in een toetsingskader waarmee de aanvragen van de hogescholen voor een lectoraat konden worden beoordeeld. De regeling, die in juni 2001 werd vastgesteld, bevatte 11 criteria die de SKO hanteerde om de aanvragen te toetsen. In de aanvraag moest het kennisdomein en het doel en de taken van het lectoraat worden omschreven. De doelen van het lectoraat lagen op het terrein van kennisontwikkeling of onderzoek, bijdrage aan vernieuwing van het onderwijs, bijdrage aan de ontwikkeling van de beroepspraktijk of kenniscirculatie en professionalisering van docenten. De doelen moesten in concrete meetbare indicatoren worden omschreven. Die indicatoren waren er vooral op gericht dat lectoren geen eilanden in hogescholen zouden worden. Zij moesten een merkbare invloed hebben op het onderwijs en bijdragen aan een verbetering van de onderzoekvaardigheden van docenten. Daarbij ging het niet alleen om de docenten die lid waren van een kenniskring. Er was een minimum omvang voor de functie van de lector van 0,5 fte. Een uitzondering (0,4 fte) daarop was mogelijk maar dan moest er een grote kenniskring worden gevormd. De SKO vond dat een lector die minder dan twee dagen per week beschikbaar was, onvoldoende invloed binnen de hogeschool zou kunnen hebben. De SKO beoordeelde niet alleen de aanvragen, maar was er ook alert op dat de daadwerkelijke aanstelling van een lector volgens de aanvraag gebeurde. De subsidie werd pas uitgekeerd als de hogeschool het arbeidscontract van de lector ter beoordeling aan de SKO had voorgelegd. Een oordeel over de vraag of een lector competent was, behoorde niet tot de bevoegdheid van de SKO. De vrees "dat faculteitsdirecteuren en gevierde docenten elkaar in de functie van lector gaan benoemen" is echter niet bewaarheid zoals blijkt uit het eerste evaluatierapport.[418]

Ofschoon de toekenningsregeling als een vorm van bemoeienis met het personeelsbeleid van een hogeschool zou kunnen worden gezien, heeft de regeling nauwelijks tot conflicten tussen de SKO en de hogescholen geleid. Aanvragen voor een lectoraat, die in eerste

[418] Het citaat is van J. Smiers in *NRC Handelsblad* van 11 januari 2001. De eerste evaluatiecommissie concludeerde dat over het algemeen genomen de lectoren competent en gedreven waren. Zie: SKO, *Een steen in de vijver: de introductie van lectoraten in het hbo* (Den Haag 2004) 14

instantie waren afgewezen, kregen in de herkansing bijna altijd de gevraagde subsidie. Bovendien was de hogeschool vrij in het selecteren van een lector. De hogescholen namen de bemoeienis van de SKO met hun personeelsbeleid dan ook voor lief. Slechts in het geval van de inschaling van de lectoren kwam het tot een botsing tussen de SKO en de hogescholen. Op dat punt was de regeling onduidelijk, want er stond niet expliciet in dat een inschaling vanaf schaal 15 - dezelfde schaal als voor hoogleraren gold – voorwaarde was. In de eerste ronde dienden de hogescholen 33 aanvragen in. De verdeling was als volgt:[419]

Schaal 14	Schaal 14-17	Schaal 15-17	Onbekend
11	6	10	6

Het bestuur van de SKO stond voor een dilemma. Aanvragen met schaal 14 afwijzen kon worden geïnterpreteerd als inmenging in het personeelsbeleid van de hogeschool. Eén van de grootste hogescholen met circa 10% van het totale aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs, behoorde tot de hogescholen met aanvragen voor lectoren in schaal 14. Deze aanvragen goedkeuren zou het beeld naar buiten kunnen brengen dat lectoren niet als vergelijkbaar konden worden gezien met hoogleraren aan de universiteit, die hoger waren ingeschaald. De inzet van de HBO-raad was nu juist om boven de mogelijkheden van de huidige cao te gaan zitten met de inschaling van lectoren. Leijnse had immers in zijn essay al vermeld dat de "werkinhoud en arbeidsvoorwaarden zullen analoog moeten zijn aan die van hoogleraren (schalen 15/16 en 17/18)."[420] Volgens hem was de nieuwe lector duidelijk breder dan de huidige functie van lector in de cao. In aansluiting daarop had de HBO-raad in de brief van 23 januari 2001 het rapport van Hay consultants aan de hogescholen toegestuurd. Dat rapport circuleerde in het arbeidsvoorwaardenoverleg en daarin kwam een vergelijkbare inschaling voor.

Het bestuur van de SKO besloot het rapport van Hay en het standpunt van de HBO-raad als uitgangspunt te nemen met als argument dat lectoren hoogwaardige professionals waren, wat een overeenkomstige inschaling nodig maakte.[421] Aanvragen met schaal 14 voor de lector werden dan ook afgewezen. Dit gaf aanleiding tot enige commotie. In de algemene vergadering van de HBO-raad werd "flink stoom afgeblazen." Een enkele bestuurder beklaagde zich bij Leijnse over "verregaande bureaucratie" van de SKO, terwijl een andere bestuurder dreigde zijn politieke connecties in de Tweede Kamer in te schakelen.[422] De SKO liet zich hier niet door beïnvloeden en scherpte de toekenningsregeling in november 2001 aan op het punt van de inschaling door expliciet de gewenste schalen (vanaf 15) te vermelden. De hogescholen legden zich er bij neer.

Omdat het ministerie het budget voor de lectoraatsgelden in 2002 had verhoogd, kon de SKO in 2002 opnieuw trekkingsrechten toekennen. Tegelijkertijd had het ministerie bepaald, dat de er een rechtstreeks verband was tussen het trekkingsrecht in een bepaald jaar en het jaar waarin een aanvraag werd ingediend. Het convenant had een bepaalde looptijd en het ministerie wilde dat alle aanvragen binnen die looptijd zouden zijn

[419] De overlap in de schalen heeft te maken met de aanvragen van de hogescholen, waarin vaak een bandbreedte van schalen was opgenomen.
[420] F. L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 63
[421] Archief SKO. Besluitenlijst 16 oktober 2001.
[422] Archief SKO. Intern memo SKO d.d. 5 november 2001. Zie ook de notitie bij agendapunt 6 van de SKO bestuursvergadering van 17 december 2001.

afgehandeld. Daarom zag de SKO erop toe dat de trekkingsrechten tijdig werden benut. Als een lector niet na een bepaalde periode na de goedkeuring van de aanvraag was benoemd, volgde een jaar verlies van het trekkingsrecht. Eenzelfde sanctie volgde als een lector die ontslag had genomen, niet tijdig een opvolger was benoemd.

Rol van de SKO

De SKO heeft zich in het openbaar terughoudend opgesteld en heeft contacten op bestuurlijk niveau met het ministerie consequent overgelaten aan de opdrachtgever, de HBO-raad. Over uitvoeringszaken, vooral financiële, werd op ambtelijk niveau wel met het ministerie overlegd. Bestuurlijke contacten met individuele hogescholen, de werkgeversorganisaties en met de vertegenwoordiging van de lectoraten waren er regelmatig. Alleen als de voorzitter werd uitgenodigd voor een openbaar optreden, zoals de opening van het hogeschooljaar van Fontys in september 2004, trad de SKO naar buiten. In die toespraak steunde Franssen het initiatief van Fontys om promovendi als docent aan te trekken, maar zette tevens vraagtekens bij het streven om bij alle hogescholen een derde cyclus na de bachelor- en de masterfase in te voeren. Het zou beter zijn daar bij enkele hogescholen mee te experimenteren. Voorwaarde was volgens Franssen dat deze hogescholen hun personeelsbeleid zouden moeten richten op het verbeteren van de onderzoekvaardigheden van hun docenten.

Bij de uitvoering waren er in de eerste jaren regelmatig contacten op ambtelijk niveau met de hogescholen. Die waren bedoeld om uitleg te geven over de toekenningsregeling. De contacten werden ook gebruikt om noodzakelijke aanpassingen in de regeling te signaleren. In zijn proefschrift stelt Uijterwijk dat de SKO een opleidingstraject had moeten instellen voor de colleges van bestuur van de hogescholen vanwege de onbekendheid met de plaats van onderzoek in het hoger beroepsonderwijs.[423] Het is de vraag of daar draagvlak voor was geweest bij de hogescholen, terwijl het bovendien meer voor de hand had gelegen als de HBO-raad dit op zich zou hebben genomen.

Werkgevers

Beroepsonderwijs richt zich op het beroepenveld waar zijn afgestudeerden emplooi vinden. Dat geldt ook voor het hoger beroepsonderwijs, dat zich in dit opzicht onderscheidt van het wetenschappelijk onderwijs dat een oriëntatie op de wetenschap kent en niet op het beroepenveld. Vanwege de gerichtheid van hogescholen op het beroepenveld zijn de werkgeversorganisaties van belang, maar die verschenen pas laat op het toneel van het hoger beroepsonderwijs. Bedrijven waren in de negentiende en twintigste eeuw weliswaar actief bij de oprichting van scholen voor beroepsonderwijs, maar volgens Bronneman-Helmers was er pas sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw sprake van grote invloed van de werkgeversorganisaties op het onderwijsbeleid in het algemeen en het hoger onderwijsbeleid in het bijzonder.[424] Het belang dat werkgeversorganisaties hadden bij beroepsonderwijs lag lange tijd vooral in de stages, die elke student, ook die in het hoger beroepsonderwijs, verplicht moest volgen. Maar aan het eind van de jaren negentig verbreedde de blik. Het al genoemde gezamenlijk rapport van de HBO-raad en VNO-NCW, getiteld 'De Hogeschool als kennispoort' is daar een voorbeeld van.

---

[423] J.G. Uijterwijk, *Laveren in zwaar weer* 183

[424] R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 111-112 en 403. Volgens Mertens was het bedrijfsleven in de jaren vijftig behoudend waar het de ontwikkeling van het technisch beroepsonderwijs betrof, zoals hun verzet tegen de invoering van hoger wiskunde. F.J.H. Mertens, *De actualiteit van ambtenaar Max Goote* (niet gepubliceerd artikel) 14

Al in een vroegtijdig stadium van de invoering van de lectoraten lieten de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland blijken deze ontwikkeling op de voet te willen volgen. Men sprak regelmatig met het bestuur van de SKO. Uit een brief van de SKO van 2 december 2002 aan de hogescholen bleek dat beide organisaties grote waarde hechtten aan de lectoraten. Vooral VNO-NCW was positief. In april 2002 hield VNO-NCW een enquête onder de eigen achterban om de belangstelling voor lectoraten te peilen. De uitkomst was positief:

> "Lectoraten in het Hoger Beroeps Onderwijs zijn een interessante nieuwe mogelijkheid voor kennisuitwisseling tussen bedrijfsleven en onderwijs. Het bedrijfsleven heeft hiervoor veel belangstelling."[425]

In de aanloop naar de verkiezingen van 2003 steunde VNO-NCW het pleidooi van de HBO-raad om meer geld uit te trekken voor lectoraten en voor een innovatiefonds dat de samenwerking van de kennisinstellingen in het hoger beroepsonderwijs en het bedrijfsleven zou kunnen bevorderen. In een rapport over innovatiebevordering in het midden- en kleinbedrijf uit 2004 werd de door de minister toegezegde uitbreiding van het aantal lectoraten toegejuicht door VNO-NCW, maar men legde wel sterk de nadruk op de functie van lectoraten in de "vertaling van kennis naar innovatieve oplossingen."[426] Chiel Renique, secretaris onderwijs bij VNO-NCW, schetste in een artikel in TH&MA een positief beeld van het belang van onderzoek voor het bedrijfsleven.[427]

De andere werkgeversorganisatie MKB-Nederland was aanvankelijk positief, want men liet zich vlak voor de introductie van lectoraten nog positief uit over waarde van onderzoek voor het midden- en kleinbedrijf. In een convenant uit januari 2001 spraken de HBO-raad en MKB-Nederland af "de mogelijkheden van toegepast onderzoek en advies door hogescholen onder de aandacht van hun leden [te] brengen, mogelijke knelpunten [te] signaleren en gezamenlijk actie [te] ondernemen om deze knelpunten weg te werken."[428] Maar naarmate het aantal lectoraten toenam, veranderde de toon. In de begeleidende brief bij een rapport uit november 2004 stelde deze werkgeversorganisatie dat "actuele en op het mkb afgestemde curricula en voldoende instroom van gediplomeerden in het mkb" een "eerste behoefte" van het midden- en kleinbedrijf was. Aan die eerste behoefte moesten de lectoraten bijdragen. Volgens MKB Nederland vonden de aangesloten brancheorganisaties "dat het overgrote deel van het mkb niet is gebaat bij een lectoraat." Volgens MKB-Nederland was het niet de bedoeling dat er extra geld naar de lectoraten zou gaan. Dat kon "geredeneerd vanuit de behoeften van het mkb, absoluut niet."[429]

Deze opstelling leidde tot een debat in het Financieele Dagblad van 19 en 22 november 2004. De voorzitter van het college van bestuur van Fontys hogescholen Verbraak noemt conclusies over een niet-werkend lectorenstelsel voorbarig. "Wij hebben wel vijftien lectoren die specifiek gericht zijn op het bedrijfsleven. Bovendien verkeert alles in een startfase. Het is niet fair om dat zo af te schieten."[430] Directeur Hovestad van Syntens, het netwerk van het Ministerie van Economische Zaken voor innovatieve MKB-bedrijven, sloot zich daarbij aan: "De conclusie van MKB-Nederland dat de meeste onlangs aangestelde lectoren aan hogescholen nauwelijks contact hebben met het midden- en

---

425 VNO-NCW, *Persbericht* 5 juni 2002
426 VNO-NCW, *Innovatiebevordering MKB* (Den Haag 2004) 10
427 Chiel Renique, *Hogescholen als belangrijke schakel in de kennisketen*. In: TH@MA 2-08, 4-7. Zie ook de nota *Stelselmatig samenwerken* van VNO-NCW van december 2009
428 HBO-raad en MKB Nederland, *Convenant*, 17 januari 2001, nieuwe afspraak nr. 2
429 MKB-Nederland, *Kenniscirculatie hbo en mkb: Rol en positie van lectoraten* (Delft 2004) 2
430 *Het Financieele Dagblad* 19 november 2004

kleinbedrijf (mkb) klopt niet." Er vindt wel degelijk kennisuitwisseling plaats tussen hogeschool en het midden- en kleinbedrijf.[431]

De opstelling van MKB Nederland weerspiegelde kennelijk een breder gevoel onder het midden- en kleinbedrijf. Zo verbaasde een commissie met buitenlandse deskundigen die in 2005 een advies uitbracht over de titulatuur in het hoger onderwijs zich erover

> "that the need for applied research in relation to professional education was not more widely felt in the Netherlands. Some employers even questioned the value of applied research linked to professional education. SMEs did not seem aware of the potential benefit that can be achieved by co-operation with universities of professional education in applied research. They claim to be seeking professional skills rather than a research attitude. However, the abilities to analyse problems, to synthesize, to propose solutions and to communicate about various challenges in the company or the establishment also in a multidisciplinary environment, are becoming more and more important. These abilities are not only important in research environments but also in industry and in the society at large. This, in combination with the knowledge and understanding of real life processes in industry, will give industry additional innovative power. Practical and professional experience of students, by preference from the start of their study and in combination with applied research, will allow these competences to develop."[432]

De OECD-groep die in het voorjaar van 2006 een review uitvoerde, noteerde:

> "Seen from the vantage point of HBO institutions and their sectoral organisation (the *HBO-Raad*) *hogescholen* should be given wider opportunities to develop professional master-level education, and to enhance their research capacities. Employer associations – both those representing both large firms and those representing small and medium-sized enterprises - took the opposite view, arguing that HBO institutions should take on neither expanded graduate education nor wider research responsibilities. Rather, they express a desire to see HBO institutions offer a much wider range of study options - such as blended work and learning provided on a part-time basis."[433]

De toenemende samenwerking tussen beide werkgeversorganisaties leidde er aanvankelijk niet toe dat de kritische houding van MKB-Nederland ten opzichte van de samenwerking tussen lectoraten en het midden- en kleinbedrijf afnam. In een gezamenlijke brief aan het bestuur van de SKO van 14 augustus 2006 wezen beide werkgeversorganisaties op het lage aantal MKB-bedrijven waar de lectoraten volgens een recente meting kennis mee uitwisselde. Maar langzamerhand werd de toon positiever. In een rapport uit december 2009 werd gepleit voor versterking van het praktijkgerichte onderzoek in het hoger beroepsonderwijs. Er moest zelfs ruimte komen voor een "tweede geldstroom voor praktijkgericht onderzoek aan hogescholen."[434] Anders dan in 2005 werd de noodzaak van onderzoek aan hogescholen dus onderkend.

Financiering van lectoraten

Het was de bedoeling dat de lector en de kenniskring zouden worden bekostigd uit de subsidie van de SKO, maar dat er ook eigen inkomsten zouden zijn. In de

---

431 *Het Financieele Dagblad* 22 november 2004.
432 Committee Review Degrees, *Bridging the gap between theory and practice* 48
433 OECD, *Reviews of Tertiary Education. Netherlands* (Parijs 2008) 63-64.
434 VNO-NCW en MKB-Nederland, *Stelselmatig samenwerken. Een agenda voor HBO en bedrijfsleven* (Den Haag 2009) 6

toekenningsregeling was de verwerving van eigen inkomsten één van de indicatoren. Eigen inkomsten konden worden verworven uit een bijdrage van het reguliere budget van de hogeschool en uit projecten. Dat gebeurde ook zoals bleek uit de metingen die in 2005 en 2006 waren gehouden. In de eindevaluatie constateerde de SKO dat de subsidie van de SKO ongeveer de helft van het budget van een lectoraat omvatte. De werving van externe middelen was volgens de SKO belangrijk, maar geen doel op zich. Deze zou "altijd in functie moeten staan van de inhoudelijke opdracht die een lectoraat heeft."[435] De SKO volgde daarmee het oordeel van de laatste evaluatiecommissie die het laten prevaleren van de "externe verdiencapaciteit" als een "misverstand" omschreef.[436]

Het ministerie heeft het budget voor de lectoraatsgelden tweemaal verhoogd. In het kader van het eerste convenant werd het aanvangsbudget in 2002 verhoogd, zodat er nog een ronde van toekenning van trekkingsrechten kon komen. Dit budget was nog tijdelijk, maar in het verlengde convenant ging het ministerie er mee akkoord het budget na twee jaren over te hevelen naar de reguliere bekostiging van de hogescholen, terwijl er tevens uitzicht werd geboden op een verhoging.

Evaluatie van de invoering van lectoraten

De SKO volgde de ontwikkeling van de lectoraten nauwlettend, zoals in haar taakopdracht was omschreven. De hogescholen moesten jaarlijks een verslag indienen waarin de activiteiten van hun lectoraten werden beschreven. Maar de SKO wilde meer en ook de 'werkelijkheid achter het papier' waarnemen. Daartoe stelde de SKO in totaal drie evaluatiecommissies in, die alle werden geleid door prof. C. Karssen, oud rector magnificus van Wageningen Universiteit en Researchcentrum. De eerste twee commissies bestonden uit negen externe deskundigen uit de beroepspraktijk en uit de wetenschap, waaronder één lector.[437] De commissie had een inhoudelijk opdracht. Haar voorzitter werd zeer gewaardeerd, want in besloten kring liet de oud-voorzitter van de HBO-raad Leijnse zich lovend uit over Karssen, wiens werkzaamheden voor de commissie "voor SKO en het hbo de afgelopen jaren van groot (politiek en inhoudelijk) belang zijn geweest."[438]

In maart 2004 verscheen het eerste evaluatierapport van de commissie. Zij had 18 lectoraten bezocht, die alle tenminste anderhalf jaar functioneerden. De titel van dat rapport was Een steen in de vijver. De commissie gebruikte dit als metafoor voor de betekenis die de introductie van lectoren en kenniskringen had in het hoger beroepsonderwijs. Met de lectoraten was er "beweging en vernieuwing" gekomen. De impact van de steen was volgens de commissie zo groot dat ten tijde van de evaluatiebezoeken de rimpelingen nog zichtbaar waren.[439] De commissie was niettemin tamelijk kritisch over de manier waarop de invoering van de lectoraten in de hogescholen was verlopen. Vooral het management in de hogescholen kreeg kritiek, omdat dit volgens de commissie de invoering van lectoraten weinig actief had begeleid.[440] Er was meer waar de commissie ontevreden over was. Zo had

[435] SKO, *Lectoraten in het hoger beroepsonderwijs 2001-2008* 18. Uit het onderzoek dat bureau Alons in 2008 in opdracht van de SKO deed, bleek overigens dat lectoren moeite hadden met het verstrekken van financiële informatie.
[436] SKO. *Lectoraten, kweekcijfers van innovatie* 18
[437] De derde commissie had een veel kleinere omvang en had ook een iets andere taakomschrijving. Zie hierna.
[438] Archief SKO. Mailbericht van F. L. Leijnse d.d. 11 november 2007
[439] SKO, *Een steen in de vijver* 6
[440] SKO, *Een steen in de vijver* 23

zij geen helder beeld gekregen van de strategische visie van hogescholen op de positie en functie van lectoren.

Geen enkel bezocht lectoraat had volgens de commissie de vier doelen in gelijke mate gerealiseerd. Meestal lag het hoofdaccent op één van deze doelen. Die vier doelstellingen waren: kennisontwikkeling/onderzoek, professionalisering van docenten, doorwerking in het curriculum en kenniscirculatie. Zorg was er ook omdat de professionalisering van docenten die geen lid waren van een kenniskring, nog beperkt aan bod kwam. Kritiek had de commissie ook op de sterke oriëntatie van de hogescholen op onderwijs en op de "starre lesroosters" die het functioneren van docenten die lid waren van een kenniskring, bemoeilijkte.[441]

Een jaar later verscheen het tweede rapport van de evaluatiecommissie. Deze commissie had 30 lectoraten bezocht die alle tenminste twee jaar functioneerden. De commissie constateerde vooruitgang in het aantal lectoraten dat er wel in slaagde alle doelen te bestrijken, terwijl ook de bekendheid en acceptatie van lectoraten binnen de hogescholen waren vergroot. Ook hadden steeds meer hogescholen een duidelijke visie ontwikkeld op de positie en functie van lectoren. Zorgen waren er nog steeds. De roosterproblemen die de eerste commissie al had geconstateerd, bleken nog steeds een hindernis voor een goed functioneren van een lectoraat. Samenwerking met bedrijven en instellingen was nog weinig gestructureerd en samenwerking met universiteiten en onderzoeksinstituten was "nog zeer rudimentair."[442] De commissie onderscheidde enkele factoren die een rol speelden bij de nog geringe onderzoekactiviteit bij veel lectoraten. Sommige lectoren hadden last van gebrekkige faciliteiten of onvoldoende financiële middelen. Anderen gaven er de voorkeur aan om voor zij aan onderzoek begonnen, eerst onderzoeksdeskundigheid op te bouwen door middel van professionalisering van de docenten of het ontwikkelen van een extern netwerk. Bij de lectoraten die wel een onderzoeksfunctie hadden opgebouwd, bleek hoe belangrijk een stevig extern netwerk was. De factor tijd was ook belangrijk. Lectoren die al enkele jaren actief waren en die een stevig extern netwerk hadden, bleken succesvol in hun onderzoeksactiviteiten.

De derde evaluatiecommissie had een ander karakter dan de voorgaande. Het was niet primair de bedoeling om het verloop van de introductie van een nieuw fenomeen als de lectoraten in kaart te brengen. Lectoraten waren inmiddels ingeburgerd. Zij zou een kwalitatief inzicht moeten bieden in de feitelijke ontwikkeling van lectoraten. Deze commissie bestond uit voorzitter Karssen van de eerdere evaluatiecommissies en uit F. Leijnse en J. Reneman, die uit de kringen van de werkgeversorganisaties afkomstig was. De commissie bezocht 19 lectoraten die de variëteit die inmiddels was ontstaan bij de lectoraten, moest weerspiegelen. De gekozen aanpak leverde tien *best practices* op. In augustus 2008 bracht de commissie haar rapport uit. Dit rapport legde het accent op onderzoek. De commissie stelde vast dat er in de afgelopen zes jaar geleidelijk een samenhang tussen de vier doelstellingen van het lectoraat was ontstaan, waarbij kennisontwikkeling door onderzoek zich had ontpopt als de meest centrale doelstelling. De commissie vond dan ook dat er meer lijn moest komen in het onderzoek aan de hogescholen. Bundeling van lectoraten en een sterkere gerichtheid op langjarige onderzoeksprogramma's waren daarvoor goede voorbeelden.

Eén van de taken van de lectoraten was de verbetering van de onderzoekvaardigheden van docenten, maar dat proces vorderde langzaam. De commissie Abrahamsen constateerde in

[441] SKO, *Een steen in de vijver* 15
[442] SKO*, Succesfactoren voor lectoraten in het hbo* 5

haar rapport uit 2005 dat ondanks veelbelovende initiatieven als de invoering van lectoraten "as a whole, the research skills of staff and the capacity for applied research at universities of professional education are weakly developed."[443] Een oud-lector aan Avans hogeschool constateerde in 2005 nadat hij was opgestapt als lector:

> "Op dit moment missen veel docenten op het hbo de kennis en tijd om goed toegepast onderzoek te doen. Binnen het lectoraat proberen we docenten onderzoekservaring op te laten doen. Er is echter weinig animo. Docenten hadden heel weinig tijd en veelal versnipperd. Een aantal is wel leergierig. Toch heb ik de indruk dat onderzoek meer iets is van de top, dan van de werkvloer."[444]

Ook S.P. van 't Riet, oud lector van Hogeschool Windesheim, wijst in zijn recente studie op het "lage opleidingsniveau van docenten.[445]

Profiel lectoren en samenstelling lectoraten

Lectoraten bestonden uit een lector, soms twee lectoren, en een groep docenten die als kenniskring werd omschreven. Lectoren waren aanvankelijk voor vier jaar aangesteld en doorgaans in deeltijd werkzaam. Uit een onderzoek van de SKO in 2008 door Alons bleek de gemiddelde omvang van de aanstelling van een lector 0,6 fte te zijn.[446] Lectoren waren niet uitsluitend bedoeld voor onderzoek. Een aanwijzing daarvoor is dat lectoren volgens de subsidieregeling van de SKO, anders dan bij hoogleraren gebruikelijk is, niet gepromoveerd hoefden te zijn. Het bestuur van de SKO heeft naar aanleiding van de ervaringen bij de eerste ronde van aanvragen in september 2001 wel gesproken over eventuele verplichting, maar daarvan afgezien. De oriëntatie van een lectoraat was bepalend. Een promotie was "minder relevant" als een lectoraat vooral op kennisoverdracht naar het beroepsveld was gericht.[447] In de praktijk bleek trouwens dat gaandeweg steeds meer lectoren gepromoveerd waren. In 2008 waren volgens hetzelfde onderzoek 69% van de lectoren gepromoveerd. Sindsdien steeg het percentage gepromoveerde lectoren gestaag, van 71% in 2001 tot 73,7% in 2012.[448] Het hoogste percentage niet gepromoveerde lectoren (50% en minder) kwam voor in de sectoren kunstonderwijs, pedagogische academies basisonderwijs en agrarisch onderwijs. In dezelfde sectoren zaten ook de hogescholen waar alle lectoren gepromoveerd waren. Ook één van de grote hogescholen (meer dan 20.000 studenten) had een percentage lager dan 50%.

De lectoren werden moesten hun tijd over de vier doelen van een lectoraat verdelen. Die doelen waren doorwerking naar het onderwijs, professionalisering van docenten, gerichtheid op de beroepspraktijk en onderzoek. De SKO had de invulling van die vier taken overgelaten aan de lectoren. In 2008 bleek dat lectoren het grootste deel van de tijd (34%) besteedden aan onderzoek. Aan onderwijs besteedden zij de minste tijd: 13%. Aan professionalisering van docenten en curriculumvernieuwing werd 21 % besteed, terwijl 20% werd besteed aan kenniscirculatie (kennisoverdracht aan private en publieke sector) Deze uitkomsten bevestigden de conclusie uit een eerdere evaluatie van de lectoraten dat

---

[443] Committee review Degrees, *Bridging the gap between theory and practice* 48. Met universities of professional education werden de Nederlandse hogescholen aangeduid.
[444] Tilburg University, http://www.uvt/univers/nieuws/0506/04/mipa.html.print. Zie ook *NRC Handelsblad* 9 juli 2005 waar dezelfde oud lector wordt geciteerd.
[445] S.P. van 't Riet, *Slimmer in 2030* 85.
[446] Alons en partners, *Onderzoek naar het profiel van de lector in het HBO"* (Den Haag 2008) 16
[447] SKO. Interne notitie t.b.v. het bestuur d.d. 16 oktober 2001. Zie ook het verslag van een overleg met de contactpersonen van hogescholen d.d. 2 november 2001.
[448] HBO-raad, *Omderzoekinzet per hogeschool* (Den Haag 2011) Zie ook het overzicht per 1 januari 2012.

onderzoek zich tot de meest centrale doelstelling had ontwikkeld. Tegelijkertijd was de geringe aandacht voor onderwijs voor de SKO aanleiding om in haar eindevaluatie te pleiten voor een "stevige koppeling van onderzoek en onderwijs en een blijvende aandacht voor de professionalisering van docenten" want die waren "essentieel voor de verdere ontwikkeling van de lectoraten."[449]

Het merendeel van de lectoren was extern geworven. De tweede evaluatiecommissie bezocht 38 lectoren, waarvan er 32 afkomstig waren van buiten de hogeschool. Volgens de derde evaluatiecommissie was het succes van een lectoraat niet afhankelijk van de herkomst (intern of extern) van de lector.

> "Interne lectoren voldoen in het bijzonder wanneer ze al voor hun aanstelling een motor van vernieuwing en kennisinnovatie waren binnen de hogeschool. Een dergelijke aanstelling leidt uiteraard ook tot tijdwinst omdat een inwerkperiode kon worden uitgespaard. Een nadeel van een intern aangestelde lector kan zijn dat "het meer van hetzelfde" is waardoor de vernieuwing onvoldoende impuls zou kunnen krijgen."[450]

Het grote aantal extern geworven lectoren betekende ook dat de doorstroming van docenten naar de functie van lector geen grote vlucht had genomen. Dat had waarschijnlijk te maken met het lage kwalificatieniveau van docenten in vergelijking met dat van de lectoren. Bij de docenten lag het percentage gepromoveerden radicaal anders dan bij lectoren: slechts 3% was in 2008 gepromoveerd en 45% had een mastertitel behaald. In de jaren daarna veranderde het opleidingsniveau van docenten in opwaartse zin: in 2009 was 7,7% van de docenten inmiddels gepromoveerd, had 55,2% een mastertitel en 35,4% een bachelortitel.[451] Bij een deelgroep van de docenten, de docent-onderzoekers, die direct bij het onderzoek aan een hogeschool waren betrokken, was het percentage gepromoveerden in 2012 gestegen tot 12,6%.[452]

Een groot deel van de lectoren had een deeltijdaanstelling en 78% had een andere baan naast die van lector. In hoofdzaak komen die andere banen voor in de universiteiten en het beroepenveld. Van het totaal door Alons in 2008 bevraagde lectoren was 10% ook werkzaam als hoogleraar.[453] Daarnaast kwamen banen voor als universitair hoofddocent (13%) en universitair docent (16%). Een aanzienlijk deel van de lectoren werkte in het beroepenveld als werknemer (33%) of als zelfstandige (24%). Banen in een hogeschool komen met 15% veel minder voor.

Adviezen van de AWT

Met de komst van lectoraten in 2001 begon het bekostigde onderzoek zich feitelijk aan de hogescholen te ontwikkelen. Dat had voor de HBO-raad aanleiding kunnen zijn een prominente rol te gaan spelen in het debat over hoe onderzoek aan hogescholen moest worden omschreven. Dat gebeurde echter niet, want dat debat raakte beheerst door de rapporten van de AWT.

---

449 SKO, *Lectoraten in het hoger beroepsonderwijs 2001-2008*. 2
450 SKO, *Lectoraten, kweekvijvers van innovatie* 13
451 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Personeels- en mobiliteitsonderzoek POMO (Den Haag 2009)
452 HBO-raad, *Omderzoekinzet per hogeschool 2011-2012* (Den Haag 2012)
453 Alons en partners, *Onderzoek naar het profiel van de lector in het HBO* Zie de voetnoot nr. 6 op blz. 8.

In juni 1999 verscheen een gezamenlijk advies van de AWT en de Onderwijsraad over het hoger beroepsonderwijs en kenniscirculatie. [454] Dit advies was gevraagd door de minister van OCW ten behoeve van de voorbereiding van het HOOP 2000. De minister wilde een advies over de vraag wat de overheid kon doen om de bijdrage van het hoger beroepsonderwijs aan de kenniscirculatie te versterken. Het ging om de positie van het hoger beroepsonderwijs in de kennisinfrastructuur en om de relatie met de maatschappelijke omgeving. In het advies bleven de contractactiviteiten, die destijds circa f 200 miljoen bedroegen, buiten beschouwing.[455] Omdat het hoger beroepsonderwijs geen bekostigde onderzoekstaak had, kwam in het advies de onderzoekstaak niet aan de orde. Hogescholen behoorden niet tot de "kennisgenererende instellingen in de kennisinfrastructuur."[456] Het advies bevatte wel een aanbeveling om verbeteringen door te voeren:

> "Gebleken is dat de positie van het hbo in de kennisinfrastructuur onvoldoende transparant is. De verbindingen met de andere kennisinstellingen worden niet zodanig geëxpliciteerd dat zij optimaal kunnen worden benut en dat het hbo een volwaardige rol in de kenniscirculatie kan spelen".

Daarin moest verbetering komen. "Dit klemt te meer daar - gegeven het feit dat het hbo geen onderzoekstaak heeft - het hbo nauwelijks mogelijkheid heeft om anders dan door kennisactualisatie nieuwe kennis te genereren."[457]

In een vervolgadvies uit augustus 2001 gingen de AWT en de Onderwijsraad wel in op het onderzoek. De minister had beide raden onder meer gevraagd om een "overzicht en analyse van de mogelijkheden en beperkingen die hogescholen hebben in de kennisoverdracht met de samenleving. Hierbij is expliciet gevraagd in te gaan op het in de aandacht staande punt van onderzoek en advies in het HBO."[458] Het advies besteedde ook aandacht aan de lectoraten. Opvallend was dat in het advies onderzoek, als het ging over hogescholen, consequent tussen haakjes werd geplaatst. Als verklaring hiervoor werd gegeven, dat de terminologie onderzoek of toegepast onderzoek niet optimaal paste bij de huidige activiteiten in het hoger beroepsonderwijs. Daarom wilden de Onderwijsraad en de AWT "wat betreft het HBO thans de term 'onderzoek' vermijden en de voorkeur geven aan 'ontwerp en ontwikkeling'. Daaronder wordt verstaan het op een wetenschappelijk manier ontwerpen en ontwikkelen van producten die direct toepasbaar zijn."[459] Deze opstelling ten opzichte van onderzoek aan hogescholen werkte door in de passage uit het advies over lectoraten:

> "Het accent in de werkzaamheden van de lectoren ligt eenzijdig op 'onderzoek'. Aan andere vormen van kenniscirculatie – begeleiding van stagiairs en afstudeeropdrachten, gastdocenten, docenten-stages, monitoring van innovaties in de beroepspraktijk, het begeleiden van starters, synergie tussen regulier en niet-regulier onderwijs – wordt blijkens de tot nu toe beschikbare informatie niet of nauwelijks aandacht besteed."[460]

---

[454] De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert de regering en de Staten-Generaal over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op onderwijsgebied.
[455] Ministerie O C en W, *Financiële Overzichtsnotitie Hoger Beroepsonderwijs* (Den Haag 1998)
[456] AWT en Onderwijsraad, *HBO en kenniscirculatie* (Den Haag 1999) 5
[457] AWT en Onderwijsraad, *HBO en kenniscirculatie* (Den Haag 1999) 13
[458] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002 (26807, 29) 1
[459] AWT en Onderwijsraad, *Hógeschool van Kennis* (Den Haag 2001) 44. Zie ook blz. 22 voetnoot 10
[460] AWT en Onderwijsraad, *Hógeschool van Kennis* 10

Ten tijde van het verschijnen van het rapport waren lectoren nog niet eens in functie, want de SKO was nog bezig met het beoordelen van de eerste ronde van aanvragen. De stelligheid over de werkzaamheden van de lectoren doet dan ook vreemd aan. Bovendien was de brede invulling van de functie van lector, die de AWT meende te waar te nemen, niet te vinden in het ook door het advies geciteerde *position paper* van de HBO-raad uit november 2000.[461] Dat *position paper* stond in het teken van de professionalisering van de docenten en de bijdrage die lectoren daaraan konden geven. Docenten die lid werden van een kenniskring van een lectoraat omschreef de HBO-raad als kennisdragers die de hogeschool een duidelijk gezicht naar buiten moesten geven.

Voor de HBO-raad was het feit dat in het advies onderzoek, als het ging over hogescholen, consequent tussen haakjes werd geplaatst, geen beletsel voor een positieve benadering van dit advies. In zijn reactie nam de HBO-raad de omschrijving 'ontwerp en ontwikkeling' over en besteedde geen aandacht aan de afhoudende opstelling van het advies ten opzichte van onderzoek en lectoren. In de brief stond het zo verwoord:

> "In hogescholen als volwaardige instellingen van hoger onderwijs zal 'ontwerp en ontwikkeling' verder inhoudelijk richtinggevend kunnen zijn voor de ontwikkeling tot (regionaal) kenniscentrum. Hogescholen krijgen daarmee de ruimte om zich te ontwikkelen tot een scharnierpunt tussen kennisontwikkeling en kennistoepassing. Via samenwerking met andere kennisinstellingen, zoals nu reeds plaatsvindt met universiteiten en TNO, kunnen hogescholen hun kennis actualiseren."[462]

De HBO-raad stelde zich achter het advies om docenten bijeen te brengen in competentiecentra, koppelde dit aan de kenniskringen die aan de lectoraten zouden worden verbonden en pleitte voor een vergroting van het budget voor lectoraten. De positieve benadering werd ook ingegeven door de wens om de besluitvorming met betrekking tot het investeringsprogramma ICES/KIS[463] in gunstige zin te beïnvloeden. Daarin had de HBO-raad samen met enkele andere organisaties een voorstel gedaan voor een subsidie. Het advies van de AWT en de Onderwijsraad had zich positief uitgelaten over een dergelijke subsidie.

De AWT bleef zich consequent afzetten tegen een onderzoekstaak voor lectoren. In een advies van 2003 benadrukte de AWT nog eens dat lectoren zich niet met onderzoek moesten bezighouden:

> "Ten tweede is het van groot belang het profiel van lectoren scherp te blijven richten op kenniscirculatie en het toepasbaar maken van kennis. Het is een verkeerde ontwikkeling indien het taakprofiel van lectoren opschuift in de richting van onderzoek en kennisontwikkeling; academic drift dient vermeden te worden."[464]

In een later advies over innovatie uit 2005 wordt een vergelijkbare waarschuwing gegeven in de richting van de lectoraten:

---

[461] HBO-raad, *Hogeschoolbericht 241* (Den Haag 2000) 1 en 2
[462] Brief aan minister Hermans 30 november 2001. Opgenomen in *Hogeschoolbericht 250* (Den Haag 2001) 6
[463] Een programma van het ministerie van economische zaken voor investeringen in de kennisinfrastructuur. Dit werd gevoed uit de zogenoemde ´aardgasbaten´.
[464] AWT, *Advies 56. Netwerken met kennis* (Den Haag 2003) 44

> "Een valkuil blijft dat lectoren zich te zeer richten op het doen van onderzoek die [sic] bijdraagt aan nieuwe theoretische inzichten maar te ver komt af te staan van de (beroeps)praktijk."

Universiteiten waren er om nieuwe kennis te ontwikkelen, terwijl de hogescholen de beschikbare kennis moesten verspreiden en helpen toepassen voor concrete innovatie.[465] De AWT vond dat lectoren zich op praktisch, toegepast onderzoek moesten richten, waarbij er geen scherp onderscheid tussen onderzoek en advies was.[466]

Mode 2 onderzoek

Een belangrijke factor in het debat over onderzoek aan hogescholen was de publicatie van M. Gibbons e.a. uit 1994 'The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies.' Hun analyse betrof het hele hoger onderwijs en niet alleen het hoger beroepsonderwijs, maar hun analyse is in Nederland vooral gebruikt om het onderzoek aan hogescholen te omschrijven. Volgens Gibbons e.a. was er naast het traditionele onderzoek aan universiteiten en onderzoeksinstellingen, dat werd gekarakteriseerd als 'mode 1' onderzoek, een nieuw type onderzoek ontstaan, dat werd aangeduid als 'mode 2' onderzoek. Mode 1 onderzoek werd omschreven als "in Mode 1 problems are set and solved in a context governed by the, largely academic, interests of a specific community." Mode 2 onderzoek werd omschreven als: "Mode 2 knowledge is carried out in a context of application"[467] In een latere publicatie werd deze definitie uitgebreid:

> 'Mode 2' knowledge is generated within a context of application. The second 'Mode 2' characteristic is 'trans-disciplinarity', by which is meant the mobilization of a range of theoretical perspectives and practical methodologies to solve problems. The third characteristic of 'Mode 2' is the much greater diversity of the sites at which knowledge is produced, and in the types of knowledge producted. [sic] The fourth characteristic of 'Mode 2' knowledge is that it is highly reflexive. The fifth characteristic is seen in novel forms of quality control.[468]

In kringen van de wetenschap ontmoette de analyse van Gibbons echter kritiek. In 2001 verscheen 'Re-Thinking Science' waarin ingegaan werd op het debat dat de publicatie in 1994 had veroorzaakt. Kort daarna verscheen er in het tijdschrift Minerva een overzicht van het debat over 'mode 2' onderzoek als onderscheidend van 'mode 1' onderzoek. In één van de artikelen – van O. Edqvist – werd betoogd dat 'mode 2' onderzoek helemaal niet nieuw was, maar dat het altijd de historische norm voor onderzoek was geweest en dat 'mode 1' onderzoek juist "an exceptional creation" was "in a period when the universities were expanding fast, and when a certain space was created for university research separated from immediate social needs" Naar de mening van Edqvist is dit vooral na de Tweede Wereldoorlog gebeurd, toen 'mode 1' onderzoek "the dominant framework of science and science policy" werd.[469] Ook andere artikelen in Minerva waren kritisch. Door D. Pestre werd betoogd dat "what Gibbons *et al*. and Nowotny *et al*. call 'Mode 1' cannot be accepted as an accurate characterization of *the knowledge economy* in the West since the sixteenth

---

[465] AWT, *Advies 64. Innovatie zonder inventie* (Den Haag 2005) 23 en 38.
[466] AWT, *Advies 64. Innovatie zonder inventie* 63
[467] Michael Gibbons (red*) The new production of knowledge: Dynamics of Science and Reserach in Contemporary Societies* (Londen 1994) 3
[468] Helga Nowotny, Peter Scott and Michael Gibbons, *Mode 2 revisited: The New Production of Knowledge* In: Minerva 41 (2003) 186-187
[469] O. Edqvist, *Layered science and science policies* In: Minerva 41 (2003) 218

century." Kennis is altijd van belang geweest voor staten en economische elites volgens Pestre.[470] Dat was in 2000 ook betoogd door Ertzkowitz en Leydesdorff: "The so-called Mode 2 is not new; it is the original format of science before its academic institutionalization in the 19th century." Mode 2 onderzoek

> "represents the material base of science, how it actually operates. Mode 1 is a construct, built upon that base in order to justify autonomy for science, especially in an earlier era when it was still a fragile institution and needed all the help it could get."[471]

Een recenter overzicht van het debat over Mode 2 onderzoek verscheen in 2008 in de vorm van een artikel van Hessels en Van Lente in het tijdschrift Research Policy. In hun analyse gaven zij aan dat 80% van de citaties over het boek van Gibbons cs. positief was. De kritiek kwam van de overige 20%. Zij sloten zich aan bij de kritiek dat Mode 2 onderzoek niet nieuw was, want het boek is

> "simply wrong, as it gives a too linear account of the historical dynamics of scientific practice. The suggestion that a traditional disciplinary mode of research is gradually giving way to a more interactive mode is not historically correct."[472]

Maar de belangrijkste kritiek was dat de vijf karakteristieken van Mode 2 onderzoeken die Gibbons e.a. onderscheidden, door Gibbons als aparte trends werden gezien. Er was volgens Hessels en Van Lente geen noodzaak om ze als "characteristics of a general development" te zien.[473] Dit nam niet weg dat er in de kritieken ook overeenstemming was over enkele karakteristieken van Mode 2 onderzoek:

> "all address a turn towards more relevant research, research that (sooner or later) may lead to applications in the form of innovations or policy. Furthermore, all approaches point to more interactive relationships between science, industry and government."[474]

De andere karakteristieken konden op belangrijke punten de toets der kritiek echter niet doorstaan volgens Hessels en Van Lente. Zij zagen het boek van Gibbons e.a. minder als een wetenschappelijk werk dan als een manifest:

> "Although many critics have treated it as a scientific theory, we rather suggest conceiving it as a manifesto"

Volgens hen was het oorspronkelijk geschreven voor "an audience of policy makers rather than scientists."[475] Als manifest was het boek succesvol: "With its broad scope and evocative claims it has raised considerable attention in the area of science policy."[476]

Dat gold zeker voor de HBO-raad, die het gedachtegoed van Gibbons omarmde zonder al te nadrukkelijk naar het wetenschappelijk debat te verwijzen. In een achtergrondnotitie uit 2006 komt geen verwijzing voor naar de bezwaren die in wetenschappelijke kringen

---

[470] D. Pestre, *Regimes of knowledge production in society: towards a more political and social reading* In: Minerva 41 (2003) 249-250
[471] H. Ertzkowitz en L. Leydesdorff, *The dynamics of innovation* In: Research Policy 29 (2000) 116
[472] L.H. Hessels en H. van Lente, *Re-thinking new knowledge production: A literature review and a research agenda* In: Research Policy 37 (2008) 756
[473] Hessels en Van Lente, *Re-thinking new knowledge production:* 758
[474] Hessels en Van Lente, *Re-thinking new knowledge production:* 755
[475] Hessels en Van Lente, *Re-thinking new knowledge production:* 756
[476] Hessels en Van Lente, *Re-thinking new knowledge production:* 758

bestonden tegen het onderscheid in mode 1 en mode 2 onderzoek.[477] In een artikel dat één van die beleidsmakers in 2007 schreef met twee lectoren, bleef die kritiek eveneens vrijwel onbesproken. Men volstond met de opmerking dat er wel kritiek was, maar dat een uitgebreide bespreking te ver voerde in het kader van het artikel. Het ging er immers om "dat de huidige samenleving om een verbreding van en een andere kijk op kennisproductie vraagt, en deze in toenemende mate ook voortbrengt."[478]

Ontwerp en ontwikkeling in het debat

Ofschoon de HBO-raad de term 'ontwerp en ontwikkeling' omarmde, kwam deze term in het convenant Lectoren en kenniskringen uit 2001 nauwelijks voor. Onderzoeksactiviteiten hadden daarin verschillende benamingen, zoals kennisontwikkeling, kennisinnovatie en toegepast onderzoek. Ontwerp en ontwikkeling kwamen alleen voor bij de versterking van de externe oriëntatie van hogescholen, waar als één van de indicatoren werd genoemd "het ontwerpen en ontwikkelen (O&O) van kennisproducten die direct toepasbaar zijn."

In april 2002 sloot de HBO-raad als werkgeversorganisatie met de werknemersorganisaties het convenant 'Hogescholen, sterke schakel in de Nederlandse kenniseconomie', waarin sprake was van de uitbouw van de Ontwerp & Ontwikkelfunctie. Die had twee dimensies, waarvan de eerste was gericht op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de tweede op de versterking van de functie van een hogeschool als regionale kennisinstelling. Het ging daarbij onder andere om toepassingsgericht onderzoek dat samen met bedrijven en instellingen werd uitgevoerd. In iets andere vorm kwam dit terug in de gezamenlijke brief van de HBO-raad en VSNU van 11 juli 2003.[479] Daarin werd gepleit voor een "intensivering van onderzoek en kenniscirculatie waarbij op gelijkwaardige wijze inhoud wordt gegeven aan een beleid waarbij versterking van wetenschappelijk onderzoek hand in hand gaat met versterking van kenniscirculatie." Daarvoor was een ketenbenadering nodig. Lectoraten werden geplaatst in die kennisketen als een "onmisbare impuls voor de kenniscirculatie tussen hogescholen en bedrijven en instellingen." De brief vermeed een concrete omschrijving van onderzoek in het hoger beroepsonderwijs. Het gebruik van de term 'onderzoek' leek vooral op de universiteiten te slaan. In de Innovatieagenda van de HBO-raad uit januari 2004 kwam een min of meer vergelijkbare omschrijving voor: "kennisontwikkeling (onderzoek, R&D)."[480] Volgens de nota was een hoog niveau van kennisontwikkeling nodig voor een goed functionerende kennissamenleving. Deze kennisontwikkeling werd geplaatst in het kader van innovatie:

> "Bij het onderzoek naar concrete innovatievraagstukken zullen er goede verbindingen moeten zijn tussen kenniswerkers in de verschillende maatschappelijke sectoren en de daaraan gerelateerde kennisinstellingen."

In een reactie op het ontwerp HOOP 2004 uit februari 2004 was sprake van de opbouw van een "eigenstandige kennisfunctie" van hogescholen. Daarbij ging het om "toegepast onderzoek en het ontsluiten en verspreiden van kennis in nauwe interactie met de omgeving."[481]

---

[477] Archief HBO-raad. Notitie "Onderzoek door de hogescholen: de maatschappelijke vraag als uitgangspunt." Bijlage 4.1. bij de agenda voor 7 september 2006. Kenmerk 01.09.06\JvdV

[478] Henk Borgdorff, Anneloes van Staa en Johannes van der Vos, *Kennis in context* In: THEMA 5-07, 12

[479] Archief HBO-raad. Kenmerk van de brief 03.697/bs

[480] HBO-raad, *Innovatie-agenda hogescholen: Maximale participatie en kenniscirculatie* (Den Haag 2004) 6

[481] Brief aan de Tweede Kamer d.d. 16 februari 2004. Opgenomen in *Hogeschool bericht 271* (Den Haag 2004) 5

In september 2004 publiceerde een werkgroep van de HBO-raad en de werkgeversorganisatie VNO-NCW een rapport 'Aan de slag met innovatie'. Dat rapport gebruikte wel consequent de term 'ontwerp en ontwikkeling' om onderzoek aan hogescholen aan te duiden. Bovendien werd dit onderzoek geheel aangeduid als marktgerichte activiteit:

> "Een groot verschil met fundamenteel onderzoek is dat ontwerp&ontwikkeling door hogescholen marktgerichte activiteiten zijn ten dienste van bedrijven en instellingen. In termen van geldstromen: het gaat eerder om derde geldstroom dan een publieke financiering van ontwerp&ontwikkelactiviteiten."[482]

In het Vernieuwde convenant lectoren dat de HBO-raad in december 2004 met het ministerie sloot, kwam de term 'ontwerp en ontwikkeling' echter niet voor maar wel de term 'kennisontwikkeling'. De term 'ontwerp en ontwikkeling' werd nog gebruikt in de Prestatieagenda van het ministerie en de HBO-raad van mei 2005 maar dan wel in combinatie met de term 'onderzoek'. In die nota is sprake van "de kennistransfertaak (op ontwerp en ontwikkeling gericht onderzoek en kenniscirculatie)" Ook in de Strategische Agenda van de hogescholen 2007-2011, die in juli 2006 door de HBO-raad werd uitgebracht, werd de term 'ontwerp en ontwikkeling' gebruikt in een passage getiteld 'Ambitie 2.1. Uitbouw van de toegepaste onderzoeksfunctie van hogescholen', waar gesproken wordt van "een fysieke infrastructuurvoor ontwerp & ontwikkeling en toegepast onderzoek." In Prestatieagenda uit 2005 werden onderzoeksactiviteiten van hogescholen niet alleen als 'ontwerp en ontwikkeling' aangeduid, maar ook betiteld als 'kennisontwikkeling en uitwisseling'. Hogescholen ontwikkelden zich tot "kennisinstituten die ook ontwikkelgericht onderzoek doen."

Ook Leijnse gebruikte na zijn terugreden als voorzitter van de HBO-raad de term 'ontwerp en ontwikkeling', maar hij deed dat in een veel bredere context. De term was bij hem niet gekoppeld aan onderzoek in hogescholen, maar aan de voorkeur van de regering voor toponderzoek en fundamenteel en geavanceerd onderzoek, zoals hij het noemde. In augustus 2005, nadat hij was afgetreden als voorzitter van de HBO-raad en lector was geworden aan de Hogeschool Utrecht, opende hij het hogeschooljaar met een rede die is gepubliceerd onder de titel 'Hooggeleerde domheid en andere gebreken. Over de kennisproductie in de polder.' Daarin hekelde hij de geringe aandacht in Nederland voor "toegepast onderzoek, ontwerp- en ontwikkelingsactiviteiten. Vormen van kennisproductie en kennisbewerking die aangrijpen bij praktische toepassingen en gericht zijn op probleemoplossing." Volgens Leijnse bestond er "nauwelijks een bestendige publieke infrastructuur voor dit type onderzoeksactiviteit."[483] Universiteiten lieten het volgens Leijnse grotendeels afweten en alleen instituten als TNO hadden "geprobeerd een basis te scheppen voor onderzoek dat aansluit bij kennisvragen van arbeidsorganisaties en oplossingsgericht is." Enkele jaren later zou de jury die de prijs praktijkgericht onderzoek van het jaar 2011 toekende, er genuanceerder over denken bij haar typering van het goede en het eigene van het onderzoek in het hoger beroepsonderwijs: "Het woord 'praktijkgericht' is daarbij eigenlijk nauwelijks behulpzaam, want op hoeveel onderzoek, ook aan universiteiten, is dat niet van toepassing?"[484]

---

[482] VNO-NCW en HBO-raad, *Aan de slag met innovatie* (Den Haag 2004) 19

[483] F.L. Leijnse, *Van Hooggeleerde domheid en andere gebreken* 35. Het citaat in de volgende zin is te vinden op blz. 33.

[484] Forum voor praktijkgericht onderzoek. *Juryrapport 2011*. www.lectoren.nl

Het Lectorenplatform

Al vroeg na het aantreden van de eerste lectoren onderkende de SKO de noodzaak van een geregeld contact met een vertegenwoordiging van de lectoren. Lector Steyaert van Fontys hogescholen was de eerste voorzitter van dat informele platform. Later nam lector Pauwelussen van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen die rol over. Geleidelijk ontwikkelde zich een informele organisatie onder de naam lectorenoverleg, dat midden 2004 een vaste vorm kreeg onder de naam van Lectorenplatform. De SKO bleek bereid dit platform op tijdelijke basis te financieren, maar vond een eigen bijdrage van de lectoren wenselijk, die door de hogescholen als collectief zou worden opgebracht uit de trekkingsrechten. De lectoren wilden als een beroepsvereniging fungeren, niet als een vakbond. Men wilde geen deel uitmaken van een bestuurdersvereniging. Om die reden wilde het platform los van de HBO-raad opereren. Het platform stelde zich ten doel de lectoren "een eigen gezicht" te geven in het maatschappelijk debat rond innovatie en kenniscirculatie en de positie van de "lector als beroepsgroep" te versterken.[485] Ondanks dat het platform buiten de HBO-raad wilde blijven, was de relatie goed, want de ambtelijke ondersteuning van het platform kwam van de HBO-raad en de Lectorengids die het platform in 2006 uitbracht was in samenwerking met de HBO-raad tot stand gekomen.

Het Lectorenplatform heeft zich al vroeg beziggehouden met de positie van het onderzoek aan hogescholen. In juni 2002 had een delegatie van het platform een overleg met enkele bestuursleden van de SKO en daar kwam "de positie van onderzoek in het Nederlandse HBO" aan de orde.[486] Dat gebeurde aan de hand van een conceptversie van een artikel van de lectoren Steyaert en lector De Groene voor het blad TH&MA. In dat artikel gaven zij een aanduiding van waar het onderzoek van lectoraten zou moeten worden geplaatst. Volgens hen bestond er

> "een de facto werkverdeling tussen HBO en universiteiten inzake onderzoek, waarbij universiteiten zich in de hoek van het complexe en interessegestuurde onderzoek bevinden, en HBO-instellingen in de hoek van het eenvoudigere en probleemgedreven onderzoek. Die opdeling is evenwel niet rechtlijnig, zoals de voorbeelden eerder in dit artikel mogen verduidelijken. Bovendien is er sprake van een 'sociaal geconstrueerde' werkverdeling en geen normatieve."[487]

In juni 2005 publiceerde het platform een notitie over het zogenoemde KOP-model.[488] Het KOP-model stond voor Kennis, Onderwijs en Praktijk. Met de introductie van dit model wilde het Platform "het startsein geven om ons als lectoren op de gewenste manier te positioneren in het spanningsveld tussen kennis, onderwijs en praktijk." Het Platform onderscheidde kennis die elders was gevormd en die door het lectoraat toegankelijk was gemaakt en nieuwe kennis die door het lectoraat zelf was gevormd en die gedeeld werd in het onderwijs en de praktijk. Volgens het Platform zou door de praktijkgerichtheid

> "de wetenschapbeoefening van een lectoraat vooral toepassingsgericht zijn (onderzoek gericht op en vanuit de praktijk) en niet metawetenschappelijk (onderzoek gericht op onderzoek)."

---

485 Archief Lectorenplatform: Brief van het lectorenplatform aan staatssecretaris Rutte van Onderwijs d.d. 16 juni 2005 kenmerk 05.0411/ako

486 Archief SKO. Verslag vergadering d.d. 5 juni 2002.

487 A. de Groene en J. Steyaert, *Kleine mythologie van onderzoek in het HBO* In TH&MA 3-02, 39.

488 Archief HBO-raad. Brief van het Lectorenplatform d.d. 14 juni 2005 kenmerk 05.0402/ako. De volgende citaten zijn ontleend aan de brief en de notitie.

Voor het Platform was de verbinding tussen de drie elementen van het KOP-model essentieel. Een lectoraat dat alleen op één van de drie elementen was gericht, had "een onvolledige impulsfunctie." Dan zou de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het hoger beroepsonderwijs, waar de lectoraten voor waren opgericht, in gevaar komen. Opmerkelijk is dat de notitie geen enkele verwijzing bevatte naar 'ontwerp en ontwikkeling' uit het rapport van de AWT en de Onderwijsraad van 2001.[489] Het KOP model was nadrukkelijk ook bedoeld om onderdeel te zijn van de kwaliteitszorg op een individuele hogeschool.

Vernieuwd convenant

In het convenant was bepaald dat de HBO-raad een slotevaluatie zou uitvoeren, op basis waarvan zou worden bekeken of het convenant verlengd kon worden. Het overleg daarover begon al begin 2004. De HBO-raad wilde het rapport van de eerste evaluatiecommissie Karssen als inbreng gebruiken voor die slotevaluatie. Daarmee kreeg de tussenevaluatie een heel andere lading. Tijdens een overleg tussen de voorzitter van de HBO-raad en van de SKO werd afgesproken dat het bestuur van de SKO zijn conclusies naar aanleiding van het evaluatierapport zou voorleggen aan de HBO-raad. De HBO-raad zou daarbij wel de "autonomie van SKO" respecteren.[490] De SKO zou de conceptversie van het rapport ook bespreken met een vertegenwoordiging van de lectoren.

Na de verschijning van het evaluatierapport van de commissie Karssen schreef de HBO-raad een eigen slotevaluatie over het convenant. Daarin stelde de HBO-raad dat "de lectoraten deel zijn gaan uitmaken van het reguliere hogeschoolbedrijf."[491] Het ministerie bleek zich daarin te kunnen vinden en was bereid de afspraken over lectoraten te verlengen in de vorm van een vernieuwd convenant. In een brief van 21 juli 2004 gaf het ministerie aan dat de opzet van de lectoraten in grote lijnen dezelfde bleef, maar dat er in de regelgeving enkele belangrijke veranderingen moesten komen.[492] De financiering van lectoraten zou vanaf 2007 onderdeel worden van de reguliere bekostiging. Daarmee had het hoger beroepsonderwijs voor het eerst sinds de WHBO een bekostigde onderzoekstaak. Bovendien zou er €12 mln. extra geld komen voor de lectoraten. Tot 2007 zou de SKO nog aanvragen beoordelen. Tevens wilde het ministerie in 2008 kunnen meten in welke mate de doelen van de lectoraten waren gerealiseerd. Daarvoor was nodig dat de uitgangssituatie bekend was en daarom kreeg de SKO de opdracht om daarvoor een meting uit te voeren, die een beeld zou geven van de situatie in 2005. Het vernieuwde convenant kwam in december 2004 tot stand en was evenals het lectorenconvenant voor vier jaar afgesloten.

Lectorenmetingen

In het lectorenconvenant uit 2001 was bepaald dat er een meting moest komen van de stand van de lectoraten in 2005. De SKO voerde de meting uit, die aanvankelijk de naam 'nulmeting' kreeg, maar omdat die term verwarrend bleek, werd de naam vervangen door lectorenmeting. De SKO besteedde de meting uit aan adviesbureau Consort. De meting bestond uit drie delen: het verzamelen van gegevens over de omvang en financiële situatie van de lectoraten, een meting van de kenniscirculatie en een *quick scan* flexibiliteit. Met deze *quick scan* zou een diagnose kunnen worden gegeven van de interactie van een lectoraat met zijn omgeving. De kwantitatieve uitkomsten van de meting werden in december 2005 in

[489] Het rapport van de AWT over ontwerp en ontwikkeling was ten tijde van de publicatie van de notitie van het platform nog niet verschenen.
[490] Archief SKO. Mailbericht d.d. 13 januari 2004 met het verslag van het overleg.
[491] Archief HBO-raad. Brief d.d. 6 mei 2004 kenmerk 04.0365/aba/bs
[492] De Brief is opgenomen in HBO-raad, *Hogeschoolbericht 275* (Den Haag 2004)

vier groepen of reflectiebijeenkomsten van externe experts besproken. In dezelfde maand is er ook een bijeenkomst belegd met de lectoren die aan de meting hadden meegedaan. Het bestuur van de SKO kreeg tevoren de steun van het Lectorenplatform voor de opzet van de meting, al waren er in die kring twijfels over de quick scan.[493]

In de meting werden niet alle lectoraten meegenomen. Lectoraten die al door de commissie Karssen waren geëvalueerd en lectoraten die na 1 september 2005 waren begonnen, werden niet in de enquête betrokken. In totaal zijn 122 lectoraten met 144 lectoren in de enquête betrokken.[494] Er werd ook een brede groep van personen, van binnen en van buiten de hogeschool, die te maken hadden met een lectoraat, bevraagd.

Nadat de enquête was begonnen, begonnen er van verschillende kanten klachten te komen. Bestuurders vonden de administratieve last die de meting met zich mee bracht, te hoog. Sommige lectoren hadden bezwaren tegen de kwaliteit van de vragen, die ze te onduidelijk vonden. Ondanks de bezwaren deden veel lectoren mee aan de enquête, want de respons was 73%. De onvrede bleef echter en die kwam naar boven tijdens de bijeenkomst van lectoren in december 2005 waarin de voorlopige resultaten van de meting werden gepresenteerd. De lectoren vonden dat zij dreigden te worden afgerekend op indicatoren waarop zij zelf te weinig invloed hadden gehad.[495]

Op het conceptrapport over de enquête, dat begin 2006 verscheen, kwam veel kritiek. Op verzoek van de SKO gaf Leijnse een advies dat zeer kritisch was.[496] Volgens hem was alleen het deel van het conceptrapport bruikbaar, dat kwantitatieve gegevens bevatte over de omvang en financiën van de lectoraten. De meting van de kenniscirculatie en de quick scan waren volgens hem methodologisch onder de maat. Zijn kritiek werd gedeeld door het Lectorenplatform en het bureau van de HBO-raad. Het bestuur van de SKO deelde deze kritiek ook, maar moest zorgvuldig opereren. In december 2005 had de Tweede Kamer in een motie van de VVD uitgesproken dat de extra gelden voor lectoraten alleen beschikbaar mochten komen als er een tweede meting zou komen. In de motie stond dat "de effectiviteit van de inzet van lectoren in het hoger onderwijs vooralsnog niet is aangetoond en de verwachtingen niet eenduidig zijn."[497] De kritiek op het conceptrapport kon makkelijk worden uitgelegd als een bevestiging van deze passage uit de motie. Het extra geld voor de lectoraten zou dan in gevaar kunnen komen.

De HBO-raad wilde de uitbreiding van het budget veilig stellen en had er dus belang bij de uitkomsten van de meting zo gunstig mogelijk te presenteren. De SKO wilde daaraan meewerken en besloot om alleen de kwantitatieve bijlagen van het rapport in haar eigen advies op te nemen en in advies uitgebreid in te gaan op de uitkomsten van de eerdere rapporten van de evaluatiecommissie Karssen en op de uitkomsten van reflectiebijeenkomsten met experts. Het rapport van Consort werd in een bijlage opgenomen en op die manier "visueel nog verder weggedrukt" zodat "geen Tweede Kamerlid nog de behoefte [zou] voelen te gaan graven."[498] De overige delen van het rapport werden afgedaan met een korte passage. De quick scan was door het adviesbureau zelf al

493 Archief SKO. "SKO nulmeting evaluatie/Quick scan flexibiliteit hogescholen (QSFH) Reactie lectorenplatform 20 april 2005"
494 Drs. F.A.H. Hüsken en dr. P.J. Verkerk, *Stand van zaken lectoraten in het Hoger Beroepsonderwijs* (Groenekan 2006)
495 De commissie die de SKO instelde om de methodologische problemen bij de meting van de kenniscirculatie te bespreken, heeft hier een analyse van gegeven.
496 Archief SKO. Brief van F. Leijnse aan de SKO .d.d. 16 februari 2006.
497 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30300 VIII, 125)
498 Archief SKO. Intern mailbericht d.d. 17 februari 2006.

uit het rapport gehouden omdat deze niet bruikbaar bleek voor een kleine organisatie als een lectoraat. Over de meting van de kenniscirculatie die in het rapport was blijven staan, zei het bestuur dat daar methodologische problemen waren. Het bestuur maakte nog een ander voorbehoud. Omdat de meeste onderzochte lectoraten gemiddeld 18 maanden actief waren, was het "trekken van categorische conclusies uit het gevonden materiaal minder goed mogelijk." Samen met de uitkomsten van de evaluatiecommissies Karssen zouden enkele uitkomsten en conclusie van de meting echter wel "als sterke indicatie" kunnen worden beschouwd.[499]

De kritiek op de meting van de kenniscirculatie was voor het bestuur van de SKO aanleiding om de methodologie ervan uit te laten diepen. Daarvoor stelde het bestuur in 2006 een werkgroep in die voornamelijk uit lectoren bestond. Deze werkgroep bracht in oktober 2006 een rapport uit. Dat rapport was tamelijk negatief over de gebruikte methode, die nog "onvoldragen" was omdat er in de wetenschap nog volop discussie was over wat kenniscirculatie inhield en hoe dat gemeten kon worden.[500] De werkgroep deed ook enkele aanbevelingen voor de inrichting van een stelsel van kwaliteitszorg voor lectoraten. Het rapport heeft er mede toe geleid dat de tweede meting zuiver kwantitatief is geweest.

De nadruk kwam zo te liggen op het advies van de SKO over de meting. Zoals in het convenant was afgesproken, deed het bestuur een voorstel voor enkele indicatoren. Externe verantwoording was volgens het bestuur belangrijk, maar er mocht geen "afrekencultuur" ontstaan en "blauwdruk denken" moest worden vermeden.[501] Op landelijk niveau moest een beperkt aantal indicatoren komen, die op het niveau van de hogeschool zouden moeten worden aangevuld met indicatoren, die de inhoudelijke kwaliteit van een lectoraat zouden kunnen meten en die de lectoraten zelf hadden ontwikkeld. Dat was een duidelijk verwijzing naar de onvrede onder de lectoren, die in december 2005 aan het licht was gekomen. Er moest een kwaliteitszorgsysteem komen, dat recht deed aan de eigenheid van het onderzoek aan hogescholen. Dat systeem moest aansluiten op een discussie die onder auspiciën van de KNAW was begonnen over de manier waarop de uitkomsten van onderzoek maatschappelijk relevant kon worden gemaakt. Er lag een voorstel van een actieplan Evaluating Research in Context (ERiC) waar ook het hoger beroepsonderwijs bij was betrokken via een project van de Hogeschool Utrecht, waar Leijnse lector was.[502] Om te stimuleren dat ook andere hogescholen projecten op het gebied van kwaliteitszorg zouden gaan opzetten, kondigde het bestuur van de SKO een subsidie aan voor dergelijke projecten. De HBO-raad was inmiddels begonnen met de ontwikkeling van een kwaliteitszorgstelsel voor onderzoek. Daarvoor was de strategische werkgroep onderzoek opgericht.

De werkgeversorganisaties waren gematigd positief over de uitkomsten van de eerste meting. Zij wezen erop dat de contacten met het midden- en kleinbedrijf nog laag waren. Zij vonden ook dat er zo snel mogelijk een kwaliteitszorgstelsel voor lectoraten en onderzoek moest komen. Zij wilden daar nauw bij worden betrokken omdat de aard van

[499] Archief SKO. "Reactie van het bestuur van de stichting kennisontwikkeling hbo (SKO) op de uitkomsten van de lectorenmeting gehouden tussen september en december 2005" Den Haag, 7 maart 2006. Blz. 4.
[500] Archief SKO. Advies van de werkgroep aan het bestuur.
[501] Archief SKO. "Reactie van het bestuur van de stichting kennisontwikkeling hbo (SKO) op de uitkomsten van de lectorenmeting gehouden tussen september en december 2005" Den Haag, 7 maart 2006. Blz. 8
[502] Archief SKO. Mailbericht van de contextgroep d.d. 6 juni 2006 met bijlagen. Zie ook Marijk van der Wende e.a. *Kwaliteitszorg van onderzoek in het HBO: Het Sci-Quest/Lect project aan de Hogeschool Utrecht*. In: TH&MA 14-07, 11-17

het onderzoek aan hogescholen anders was dan aan universiteiten. Bij hogescholen stonden "strategische vragen en problemen vanuit de beroepspraktijk" centraal."[503] De werkgevers hadden weinig vertrouwen in een beëindiging van de rol van de SKO bij de toekenning van subsidies voor lectoraten. Dat die subsidies uiteindelijk onderdeel van de reguliere bekostiging zouden gaan uitmaken, vonden de werkgeversorganisaties "een goed perspectief". Maar er waren drie redenen om daar nog enkele jaren mee te wachten. Eerst moest de onderzoekstaak van de hogescholen duidelijk wettelijk worden vastgelegd. Bovendien was er het gevaar dat de gelden voor lectoraten, nadat deze onderdeel van de reguliere bekostiging (lump sum) zouden zijn, niet aan onderzoek zouden worden besteed. Om dat te voorkomen moesten er eisen worden gesteld aan de verantwoording van de besteding van lectoraatsgelden als onderdeel van de lump sum. De hogescholen zouden op dat punt lering moeten trekken uit de situatie bij de universiteiten, waar volgens het rapport 'Investeren in dynamiek' onduidelijk was hoeveel geld er uit de eerste geldstroom aan onderzoek werd besteed.[504] Tot slot was er nog geen kwaliteitszorgstelsel voor onderzoek en zolang dat er niet was, moest de SKO de rol van bewaker van de kwaliteit blijven vervullen. De brief van de werkgevers heeft er niet toe geleid dat de SKO-lectoraten bleef financieren, maar heeft wel een rol gespeeld in de discussies halverwege 2006 over de vraag welke invloed de SKO nog moest hebben als de lectoraatsgelden onderdeel van de reguliere bekostiging zouden worden.[505]

De HBO-raad stuurde het advies van de SKO naar het ministerie, dat het op 21 april 2006 aan de Tweede Kamer aanbood. Ook de minister legde de nadruk op de kwantitatieve aspecten van de meting, die voldoende waren om een "goed kwantitatief beeld van de werking van de lectoren te krijgen."[506] Hij kondigde verder aan dat er later dat jaar een tweede meting zou komen, die bepalend zou zijn voor de toekenning van de extra middelen. De SKO voerde die meting in opdracht van de HBO-raad uit. De opzet van de nieuwe meting sloot aan bij die van de juist afgeronde lectorenmeting, maar was veel beperkter. De vragen gingen alleen over de kwantitatieve aspecten zoals omvang en middelen van een lectoraat en over aantallen (bijvoorbeeld stages en projecten). Dezelfde groep lectoraten zou worden bevraagd als bij de lectorenmeting zodat een goed inzicht in de voortgang van de betrokken lectoraten mogelijk was.

De uitkomsten van de tweede meting verschenen in september 2006. Het bestuur van de SKO concludeerde dat de "positieve ontwikkeling van de lectoraten zoals die is gebleken uit de eerdere meting, die in het najaar van 2005 is gehouden, op robuuste wijze doorzet."[507]

De minister moest de Tweede Kamer op de hoogte stellen van de uitkomsten van de meting. Bij de voorbereiding van de brief aan de Tweede Kamer werkten de ambtenaren van het ministerie nauw samen met medewerkers van de HBO-raad en de SKO. In die brief liet de minister zich positief uit over de meting. De invoering van lectoraten was een "succesvolle omslag binnen hogescholen, die structurele ondersteuning verdient door structurele opname van de gelden in de lumpsum."[508] Het overleg daarover eind december 2006 in de Tweede Kamer leverde geen ander beeld op en de vergroting van het budget voor lectoraten kon doorgang vinden.

---

503 Archief SKO. Brief van VNO-NCW en MKB-Nederland d.d. 14 augustus 2006.
504 Commissie Dynamisering, *Investeren in dynamiek* (Den Haag 2006) 11
505 Archief SKO. Zie mailbericht aan het bestuur d.d. 16 augustus 2006.
506 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30300 VIII, 220)
507 Archief SKO brief van 2 oktober 2006, kenmerk 06.379/sko
508 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007 (30800 VIII, 11) 4

De reviewgroep van de OECD die Nederland in 2006 bezocht, oordeelde niet onverdeeld gunstig over de conclusies die uit de meting werden getrokken. Men vond de manier waarop de lectorengelden tussen en binnen de hogescholen waren verdeeld, niet voldoende "to build a critical mass of sufficient depth and expertise for HBOs to function more effectively as innovation partners with firms and non-profit organizations."[509] De aanbeveling om dit te ondervangen door een speciaal fonds voor onderzoeksprojecten van hogescholen dat via competitie tussen hogescholen zou worden toegewezen, kreeg in 2008 gestalte in het fonds voor Raak Pro.

Eindevaluatie SKO

De beëindiging van de goedkeuring van lectoraten betekende dat de SKO een eindevaluatie zou opstellen. Die was overwegend positief met een enkele kritische kanttekening. De SKO stelde vast dat de lectoraten niet meer weg te denken waren uit het hoger beroepsonderwijs en de maatschappij. Er was zich een ingrijpende klimaatsverandering aan het voltrekken en er was geen weg terug. Hogescholen waren op weg van onderwijsinstelling naar kennisinstelling.[510] Dit beeld werd bevestigd door de voorzitter van het Forum voor Praktijkgericht Onderzoek Mia Duijnstee.[511] Dit nam niet weg dat het aantal lectoren nog gering was. De SKO sprak in navolging van de derde evaluatiecommissie van een druppel in de oceaan: 1400 studenten op één voltijds lector in 2008. Dat leidde ertoe dat minder dan 70% van de studenten aan een hogeschool wist wat een lector was, zoals bleek uit een onderzoek van het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO).[512]

In de aanbevelingen pleitte het bestuur voor een stevige koppeling van onderzoek en onderwijs en een blijvende aandacht voor de professionalisering van docenten, omdat die essentieel waren voor de verdere ontwikkeling van de lectoraten. Verder moest het onderzoek van een lectoraat zich richten op kennis die gevraagd werd door economie en samenleving. Een sterk lectoraat richtte zijn onderzoek op de externe omgeving, maar om een bijdrage aan de innovatie van de beroepspraktijk te kunnen geven was een zekere afstand tot de alledaagse praktijk gewenst. Op het gebied van de financiering van onderzoek was een tweede geldstroom noodzakelijk, terwijl er tevens meer geld moest komen voor lectoraten. Niet alleen het ministerie, maar ook de hogescholen moesten er zelf meer geld voor uittrekken. Lectoren zouden voor tenminste een halve weektaak moeten worden aangesteld. Over de kwaliteit van de aanvragen was de SKO minder te spreken. In de begeleidende brief maakte het bestuur zich er zorgen over dat nog steeds aanvragen moesten worden afgewezen wegens gebrek aan kwaliteit. Dat vond het bestuur zorgelijk want een aanvraag was in feite het startdocument voor een lectoraat.

De eindevaluatie betekende niet de opheffing van de SKO omdat de stichting belast bleef met de uitvoering van de Raak Pro regeling.[513] Begin 2010 waren alle subsidies voor de projecten van die regeling toegekend. Wat nog resteerde, waren subsidies, die moesten worden uitgekeerd na een evaluatie na twee jaar, die moest bepalen of de laatste twee jaar van het project konden worden uitgekeerd. Voor het bestuur van de HBO-raad als opdrachtgever van de stichting, was dit aanleiding te overwegen de SKO op te heffen. Het beheer van Raak Pro zou dan naar de HBO-raad als partner in het vernieuwde convenant overgaan. De HBO-raad zag daar echter van af, omdat na ambtelijk overleg met het

[509] OECD, *Reviews of Tertiary Education-Netherlands* (Parijs 2008) 65
[510] SKO, *Lectoraten in het hoger beroepsonderwijs 2001-2008* 24
[511] Forum voor Praktijkgericht Onderzoek, *Bouwstenen voor de lector* (Den Haag 2012) 14
[512] ISO, *Dicht bij de student. Lectoraten in het hbo 2013* (Utrecht 2013) 1
[513] Deze regeling wordt in hoofdstuk 7 behandeld.

ministerie bleek dat opheffing onverstandig was. De gelden stonden op de rekening van de SKO. Overheveling van een substantieel bedrag naar de HBO-raad zou een discussie met het ministerie van Financiën kunnen uitlokken, die men liever uit de weg bleef.[514]

Conclusie

De snelle aanvaarding van het concept van lectoraten werd gevolgd door een even snelle invoering ervan. In zekere zin werden de hogescholen hierdoor overvallen, want zij bleken nauwelijks een visie te hebben op de betekenis van een lectoraat voor de hogeschool. Colleges van bestuur en het middenmanagement lieten in veel gevallen de lectoren aan hun lot over. Ook gaven de hogescholen lang niet altijd blijk van een doordachte visie op lectoraten. Destijds waren hogescholen nog bijna uitsluitend op het verzorgen van onderwijs gericht en kenden zij geen onderzoekcultuur. Maar ook voor docenten waren de lectoren en de kenniskringen *fremdkörper*. Ook al hebben de bestuurders van hogescholen hun trekkingsrechten bijna allemaal verzilverd, de omstandigheden voor een duurzame invoering van lectoraten waren niet al te gunstig op het niveau van de hogescholen.

Op het landelijk niveau was er bij alle actoren in het beleidsdebat draagvlak voor het concept lectoraten. Binnen de werkgeversorganisaties was MKB-Nederland het meest kritisch over de lectoraten en onderzoek, omdat men bang was dat hogescholen te academisch zouden worden en daarmee te ver zouden komen te staan van het midden- en kleinbedrijf. In de Tweede Kamer was er weinig aandacht voor lectoraten. Zo ontstaat het beeld van een vernieuwing die min of meer in de luwte wortel kon schieten in de hogescholen.

De eindevaluatie van de SKO was met enkele kritische kanttekeningen positief. In dat opzicht was de SKO consequent. In haar reactie op de evaluatierapporten klonk steeds door dat de lectoraten een kans moesten krijgen binnen de hogescholen voet aan de grond te krijgen en dat de problemen die zich ontegenzeggelijk bij de invoering voordeden, geen reden waren het 'project lectoraten' te beëindigen. In die opstelling kreeg de SKO steun van OCW en de HBO-raad.

De komst van lectoraten was niet de directe aanleiding tot heropening van het debat over de onderzoekfunctie, dat sinds het rapport Koppelaars uit 1993 op de achtergrond was geraakt. Het debat kwam op gang naar aanleiding van de rapporten van de AWT en de Onderwijsraad. In de eerste rapporten van de AWT en de Onderwijsraad is een duidelijke krampachtigheid te onderkennen ten opzichte van onderzoek aan hogescholen. Dat mocht geen onderzoek heten, maar moest worden aangeduid met 'ontwerp en ontwikkeling'. Volgens de AWT en de Onderwijsraad konden hogescholen hun rol in de kenniscirculatie het beste vervullen als zij de resultaten van fundamenteel universitair onderzoek doorgaven aan de beroepspraktijk.

De HBO-raad gaf weinig tegenspel op de rapporten van de AWT en Onderwijsraad. Ontwerp en ontwikkeling kon zo een tijd lang het debat domineren. Er waren andere prioriteiten, zoals de WHOO, die een mogelijkheid leek te bieden voor een derde cyclus en de noodzaak om het kwalificatieniveau van docenten door middel van promotietrajecten te verhogen.

[514] Archief SKO. Mailbericht d.d. 18 februari 2010 aan de directeur van de HBO-raad.

7. Consolidatie van de onderzoeksfunctie 2006-2010

In het 'Verlengde Convenant Lectoraten' uit 2004 was bepaald dat de bekostiging van lectoren door de SKO in 2006 zou worden beëindigd. Lectoren werden zo onderdeel van de reguliere bekostiging van hogescholen waarmee deze evenals de universiteiten een eerste geldstroom onderzoek hadden. Voorwaarde hiervoor was dat de HBO-raad een kwaliteitszorgstelsel voor onderzoek zou ontwerpen. Onderdeel daarvan was een omschrijving van wat onderzoek aan hogescholen moest omvatten. De HBO-raad bouwde daarin voort op onderdelen van het rapport van de AWT uit 2005 en daarom wordt dit rapport in dit hoofdstuk behandeld. Tegelijkertijd nam de HBO-raad afstand van het concept ontwerp en ontwikkeling. Hogescholen kregen ook toegang tot een tweede geldstroom onderzoek door de invoering van het Raak programma, met name Raak Pro, dat subsidies verstrekte voor langjarige onderzoeksprojecten die een samenwerking met universitaire onderzoeksgroepen mogelijk maakten. Het voornemen om de bachelor-masterstructuur uit te breiden met een promotiefase voor hogescholen, strandde echter.

Uitwerking van het concept ontwerp en ontwikkeling

In 2005 kwam de AWT – ditmaal zonder de Onderwijsraad - met een nieuw advies getiteld: 'Ontwerp en ontwikkeling. De functie en plaats van onderzoeksactiviteiten in hogescholen.' Dat advies besteedde ook aandacht aan de lectoraten. Lectoraten werden geplaatst in het kader van de doeleinden die zij van de SKO hadden gekregen: professionalisering van docenten, verbetering van het onderwijs, kenniscirculatie en ontwerp en ontwikkeling. De AWT vond het wenselijk dat de SKO nog enige tijd de lectoraten zou blijven financieren. De gelden moesten niet in de reguliere bekostiging of lump sum worden opgenomen, want dan was er het gevaar dat "middelen bestemd voor ontwerp- en ontwikkelactiviteiten 'verwateren' en (deels) worden ingezet voor andere doeleinden."[515] De AWT pleitte er verder voor om een aparte geldstroom in het leven te roepen voor onderzoek dat was gericht op beantwoording van vragen uit de praktijk. Daarbij werd verwezen naar het RAAK-programma dat in 2005 door de Stichting Innovatie Alliantie in uitvoering was genomen. De AWT vond dat hogescholen niet in aanmerking mochten komen voor bijdragen uit de fondsen van NWO en de KNAW. Deze gelden waren volgens de AWT vooral bedoeld voor de ontwikkeling van de wetenschapsbeoefening, waar hogescholen zich niet mee moesten bezighouden.

In het advies werd ook afscheid genomen van de afhoudende opstelling ten opzichte van onderzoek, want de aanhalingstekens waren verdwenen en onderzoek werd nu aangeduid als onderzoeksactiviteiten, een term die vergelijkbaar is met 'onderzoeksfunctie' die de AWT in een kort tevoren verschenen advies gebruikte. Het advies hield vast aan de term ´ontwerp en ontwikkeling´ om de onderzoeksactiviteiten van hogescholen aan te duiden.[516] Dat werd gedaan om een onderscheid te kunnen maken met het onderzoek aan universiteiten "dat hoort bij te dragen aan de instandhouding en ontwikkeling van de wetenschap."[517] De onderzoeksactiviteiten van de hogescholen dienden "een bijdrage te leveren aan de instandhouding en ontwikkeling van de beroepspraktijk in de samenleving."[518] Ontwerp en ontwikkeling droeg volgens het advies bij aan een betere opleiding van de studenten en was dus gericht op het onderwijs, de traditionele taak van het hoger beroepsonderwijs. Daarnaast kon ontwerp en ontwikkeling een antwoord geven

[515] AWT, *Ontwerp en Ontwikkeling* (Den Haag 2005) 18
[516] AWT, *Ontwerp en Ontwikkeling* 13.
[517] AWT, *Aanbiedingsbrief bij het advies Ontwerp en ontwikkeling* (Den Haag 2005)
[518] AWT, *Ontwerp en* Ontwikkeling 11

op concrete vragen die in de beroepspraktijk leefden. Daarmee plaatste de AWT zich dicht bij de opvattingen die bij de HBO-raad leefden over de rol van onderzoek aan hogescholen. Dat onderzoek was echter geen hoofdtaak van de hogescholen. In de begeleidende brief aan de minister van OCW wees de AWT erop dat het opleiden van goed geschoold personeel "de kerntaak van hogescholen" was en dat concrete problemen oplossen een "aanvullende taak" was. De AWT maakt hier de kanttekening dat er "een heel scala aan instanties [is] die bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen bijstaan in het oplossen van concrete problemen."[519] Hogescholen zijn slechts één van de vele kennispartners. In een voetnoot over de bekostiging van een tweede geldstroom voor onderzoek aan hogescholen maakte de AWT duidelijk dat onderzoek aan hogescholen een bijdrage moest leveren aan de ontwikkeling van de beroepspraktijk en niet van de wetenschapsbeoefening.

De AWT heeft ook een poging gedaan onderzoek in het hoger beroepsonderwijs af te bakenen van het onderzoek aan universiteiten. In de adviezen van 2001 en vooral van 2005 kwam een omschrijving voor van de aard van het onderzoek aan hogescholen ten opzichte van het onderzoek aan de universiteiten. Dat onderscheid werd in een schema als volgt beschreven.

Universiteiten	**Hogescholen**
nieuwsgierigheidgedreven	vraaggericht
nieuwe inzichten opdoen, *research*	ontwikkelen, *development*
wetenschappelijk publiceren	prototypes bouwen
doorgronden/begrijpen	nieuwe applicaties
verklaren	veranderen
lange termijn	korte termijn
paradigmawisseling	wetenschappelijk onderbouwd
voorspellen	*trial & error*

De AWT tekende daarbij aan dat "de tegenstellingen die wij hier schetsten ruw en ongenuanceerd zijn."[520] Het onderscheid was niet absoluut en individuele onderzoeksactiviteiten aan hogescholen hadden niet uitsluitend kenmerken uit de rechter kolom. De AWT wees er ook op dat onderzoek aan hogescholen veelal plaats vond in een regionale of nationale context en minder in een internationale context zoals bij de universiteiten.

De AWT onderschreef in het advies over ontwerp en ontwikkeling de analyse van Gibbons over mode 2 onderzoek:

> "In de wetenschappelijke literatuur zijn nog andere benaderingen te vinden om de verschillen tussen onderzoeksactiviteiten van universiteiten en hogescholen te duiden. Enkele voorbeelden zijn: Het onderscheid van Michael Gibbons en de zijnen tussen twee vormen van onderzoek: *mode* 1 en *mode* 2. Onderzoeksactiviteiten van hogescholen neigen naar *mode* 2."[521]

[519] AWT, *Ontwerp en Ontwikkeling* 14
[520] AWT, *Ontwerp en Ontwikkeling* 11
[521] AWT, *Ontwerp en ontwikkeling* (Den Haag 2005) 12

De AWT formuleerde nog enkele andere manieren om een onderscheid te maken tussen onderzoek aan universiteiten en hogescholen en verwees daarbij naar Donald Stokes, Bengt Lundvall en Donald Schön. Van deze auteurs heeft naast Gibbons overigens alleen Stokes een rol gespeeld in het beleidsdebat. Stokes vond het onderscheid tussen fundamenteel en toegepast onderzoek te eenzijdig. Hij stelde in zijn boek 'Pasteur's Quadrant – Basic Science and Technological Innovation' uit 1997 een onderscheid voor in de vorm van een kwadrant, waarin zowel recht werd gedaan aan het zoeken naar fundamenteel begrip als aan het zoeken van de gebruiksmogelijkheden.[522] Zo kwam hij tot zijn kwadrant waarin pure *basic research*, *use-inspired basic research* en *pure applied research* voorkwamen. De kwadranten waren vernoemd naar wetenschappers. In het kwadrant genoemd naar Bohr zat het fundamentele onderzoek dat niet op toepassing was gericht. In het kwadrant genoemd naar Pasteur zat het fundamenteel onderzoek dat wel op toepassing was gericht. In het kwadrant genoemd naar Edison zat niet-fundamenteel onderzoek dat op toepassing was gericht. In laatste kwadrant genoemd naar Peterson zat niet-fundamenteel onderzoek dat ook niet op toepassing was gericht. In een bijlage bij het rapport over ontwerp en ontwikkeling plaatste de AWT het onderzoek aan hogescholen in het kwadrant Edison.[523]

Sommige onderdelen van het onderscheid dat de AWT maakte, werkten door in definitie van onderzoek die de HBO-raad in 2007 zou opstellen.[524] Het aspect 'vraaggericht' is terug te vinden in de omschrijving: "De vraagstellingen van het onderzoek dat door hogescholen wordt verricht, worden ingegeven door de professionele praktijk." Het aspect 'wetenschappelijk onderbouwd' is terug te vinden in: "Het onderzoek aan de hogescholen is methodologisch verantwoord." De aspecten 'prototypes bouwen', 'nieuwe applicaties' en 'veranderen' komen terug in: "Het onderzoek aan hogescholen wordt vormgegeven binnen een scala van organisatorische verbanden, waaronder lectoraten en onderzoekcentra. Deze delen kennis en inzichten met bedrijven en instellingen, voeren praktijkgericht onderzoek uit en ontwikkelen, meestal in coproductie met externe partijen, nieuwe kennis, inzichten en producten". De overige passages in de definitie van onderzoek zijn minder duidelijk terug te voeren op het advies van de AWT.

SKO en de evaluatiecommissie Karssen

De SKO had weliswaar bezwaren tegen te wetenschappelijke domeinen bij lectoraten, maar heeft zich in het beleidsdebat terughoudend opgesteld.[525] Als uitvoeringsorganisatie vond het bestuur het niet op zijn weg liggen naar buiten toe stelling te nemen. Daarom werd in de criteria voor toekenning van een lectoraat aangesloten bij bestaande omschrijvingen uit het Convenant. De instelling van een lectoraat moest bijdragen aan de "onderwijs- en kennisfunctie" van de hogeschool en de "innovatie van het onderwijsproces en de kennisontwikkeling" aan de hogeschool. Bij de indicatoren werd als eis gesteld dat er in 2004 een substantiële stijging van "de inkomsten uit contractactiviteiten en toegepast onderzoek" moest zijn.[526] Een uitgebreide omschrijving van wat onder toegepast onderzoek moest worden verstaan, gaf de SKO niet in de toekenningsregeling.

Een dergelijke omschrijving kwam er wel toen de SKO in 2008 begon met de uitvoering van het programma Raak Pro. De reden was dat dit programma het accent sterker legde op

[522] Donald E. Stokes, *Pasteur's Quadrant: Basic Science and Technological Innovation* (Washington DC 1997)
[523] AWT, *Ontwerp en ontwikkeling* 28
[524] De citaten zijn ontleend aan HBO-raad, *Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek 2009-2015* (Den Haag 2007) paragraaf 1
[525] Archief SKO. Jaarverslag 2002 d.d. 7 augustus 2003.
[526] Archief SKO "Toekenningsregeling lectoraten en kenniskringen" Den Haag november 2001 artikel 7

onderzoek dan de andere Raak-programma's. In de handleiding sloot de SKO aan bij het Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek van de HBO-raad dat enige tijd daarvoor tot stand was gekomen. Volgens de handleiding Raak Pro bestond praktijkgericht onderzoek uit een

> "programmatische aanpak van onderzoek, die op basis van de vraag uit de beroepspraktijk naar toepasbare kennis, meerwaarde laat ontstaan door nieuwe kennis en inzichten op een systematische en structurele wijze te vertalen naar nieuwe theorieën en methoden die dienstig zijn aan de onderwijs- en beroepspraktijk."[527]

De evaluatiecommissies Karssen mengden zich wel met eigen opvattingen in het debat over onderzoek. In maart 2004 verscheen het eerste evaluatierapport van de commissie Karssen. Lectoraten hadden vier doelstellingen: kennisontwikkeling of onderzoek, professionalisering van docenten, doorwerking in het curriculum en kenniscirculatie. De commissie constateerde dat geen enkel bezocht lectoraat de vier doelen in gelijke mate gerealiseerd had. Meestal lag het hoofdaccent op één van deze doelen. De keuzes werden gemaakt

> "aan de hand van de eigen voorkeur van de lector, van de feitelijke situatie in de hogeschool (beschikbaarheid van geschikte docenten voor de kenniskring) en aan de hand van de externe situatie (gebleken mogelijkheden om onderzoeksprojecten uit te voeren)."[528]

De commissie constateerde dat praktisch alle lectoraten onderzoek deden dat op de praktijk is gericht of daar door werd gestuurd. Maar "een systematische gerichtheid op onderzoek, een methodologische focus en de borging van de resultaten van het onderzoek" stonden in veel lectoraten "nog in de kinderschoenen."[529] De commissie gaf nog geen uitgebreide omschrijving van onderzoek en omschreef het als ontwikkelen van kennis.[530]

Een jaar later verscheen het tweede rapport van de evaluatiecommissie. De commissie bespeurde dat vrijwel alle bezochte lectoraten belangstelling hadden voor de vraag wat de aard moet zijn van onderzoek binnen de lectoraten. Ruim een jaar later zou dit door de strategische werkgroep onderzoek van de HBO-raad worden opgepakt in een voorstel om te komen tot een omschrijving van onderzoek in het hoger beroepsonderwijs. Enkele belangrijke elementen in die omschrijving kwamen al voor in de analyse in het tweede rapport. Zo stelde de commissie vast dat in het algemeen de opvatting werd gedeeld dat bij onderzoek aan een hogeschool de vragen uit het werkveld als uitgangspunt golden.

> "Die vragen zijn praktisch van aard en moeten leiden tot uitkomsten die relevant zijn voor het betrokken werkveld, bedrijf of instelling. Die onderzoeksvraag moet methodisch goed worden uitgewerkt, waarbij de methodologie per domein kan verschillen. Men realiseert zich ook dat het praktijkgerichte karakter daarnaast ook vraagt om andere vaardigheden zoals het vertalen van een praktijkvraag naar een onderzoeksvraag, de vraag kunnen articuleren (de taal van het bedrijfsleven spreken), contacten onderhouden met de praktijk, helder kunnen rapporteren en goed communiceren over onderzoeksstappen en uitkomsten. Er heerst consensus dat de richting en het abstractieniveau van dit onderzoek duidelijk moet verschillen van het

[527] SKO, *Handleiding Raak Pro 2008* (Den Haag 2008) 5. Zie ook: http://www.innovatie-alliantie.nl/stimuleringsregeling/regeling/item/56-raak-pro.html
[528] SKO, *Een steen in de vijver* 13
[529] SKO, *Een steen in de vijver* 17-18
[530] SKO, *Een steen in de vijver* 17

> meer op theorievorming gerichte fundamentele universitair onderzoek. Methodisch zal het onderzoek in hbo en wo wel aan dezelfde standaarden moeten voldoen. Men meent in het algemeen dat de uitkomsten van het onderzoek ook relevant moeten zijn voor het onderwijs."[531]

De derde evaluatiecommissie kwam in 2008 met een rapport, waarin onderzoek of kennisontwikkeling als de centrale doelstelling van een lectoraat werd geformuleerd. Dat rapport verscheen nadat het brancheprotocol praktijkgericht onderzoek al door de HBO-raad was verschenen. De commissie stelde vast

> "dat er in de afgelopen zes jaar geleidelijk een samenhang tussen de vier doelstellingen van het lectoraat is ontstaan, waarbij kennisontwikkeling door onderzoek zich heeft ontpopt als de meest centrale doelstelling. Het moet daarbij gaan om kennis die gevraagd wordt door economie en samenleving en de externe omgeving moet daarom in de kennisontwikkeling zijn betrokken."

Dit betekende niet dat de andere doelstellingen minder belangrijk waren, maar "hun ontwikkeling wordt echter geremd wanneer de kennisontwikkeling achterblijft. Het is van groot belang dat lectoraten een eigen langjarig onderzoeksprogramma ontwikkelen dat het accent legt op verdieping van kennis voor de professionele praktijk." Die ontwikkeling was nodig, want het "inzicht breekt door dat 'u vraagt wij draaien' op den duur niet bevredigt en echte vernieuwing remt."[532] De commissie wees erop dat het logisch was dat lectoraten waren begonnen met direct aan de praktijk gekoppelde vragen, die veelal extern werden gefinancierd. Hogescholen kenden immers niet of nauwelijks een onderzoekcultuur. De commissie vond het bewonderenswaardig wat sommige lectoraten gegeven deze omstandigheden hadden bereikt. In het rapport werd de aard van de vraagstelling in het onderzoek bij de hogescholen omschreven als "veelal onderbouwd vanuit problemen in de professionele praktijk en gericht op het leveren van oplossingen (aan te duiden als: ontwerp en ontwikkeling) en het daarmee op een hoger (kennis)niveau brengen van die praktijk."

De commissie pleitte er ook voor om afscheid te nemen van een te strikt onderscheid tussen het onderzoek aan universiteiten en hogescholen en meer te denken in termen van complementariteit.

> "Een strikt, geïnstitutionaliseerd onderscheid tussen fundamenteel universitair onderzoek en toegepast hogeschool onderzoek lijkt daarom een gepasseerd station."

De gerichtheid van het onderzoek aan hogescholen op problemen in de professionele praktijk en op het aandragen van oplossingen betekende dat meer fundamentele vragen niet helemaal vermeden konden worden, "zeker niet als men naar kennis van een meer analytisch niveau zoekt. Op deze wijze ontstaan er raakvlakken en overlappingen met het meer fundamentele onderzoek."[533] Er was volgens de commissie dan ook geen reden om voor onderzoek aan hogescholen andere maatstaven aan te leggen. Zij formuleerde dit aldus:

> "Een ander station dat ruimschoots gepasseerd lijkt te zijn is de gedachte dat onderzoek in de hogescholen paradigmatisch een categorie op zichzelf zou zijn. Het onderzoek van lectoraten laat dezelfde paradigmastrijd zien als in het overige onderzoek. Ook hier is er debat tussen meer positivistische en meer sociaalconstructivistische opvattingen van de

[531] SKO, *Succesfactoren voor lectoraten in het hbo* 20
[532] SKO, *Lectoraten, kweekvijvers van innovatie* 9 en 10
[533] SKO, *Lectoraten. Kweekvijvers van innovatie* 10

> werkelijkheid tussen verschillende kentheoretische invalshoeken en tussen verschillende methodologische uitgangspunten. Het lijkt erop dat de lectoraten zich niet laten vangen in de schijnbare tegenstelling van 'rigour' en 'relevance', maar bij een hoge maatschappelijke relevantie vast proberen te houden aan een hoge wetenschappelijke striktheid."[534]

Een aparte kwaliteitsmaatstaf voor 'hbo-onderzoek' of 'hbo-kennis' was volgens de commissie evenmin aan de orde. Over die wetenschappelijke striktheid gaf Verschuren in 2011 een tamelijk kritisch beeld:

> "Met een trend om het fenomeen onderzoek in de hbo-instellingen te incorporeren bevinden zij zich thans op een kruispunt van wegen, met de kans om zich te ontwikkelen tot unieke, van universiteiten onderscheiden, instellingen voor professioneel praktijkgericht onderwijs en onderzoek. Maar de ontwikkelingen tot dusver moeten vooral gekenschetst worden als gejaagd, chaotisch en ondoordacht, alsook onwetenschappelijk, want onvoldoende gebaseerd op de methodologie van praktijkgericht onderzoek. Er is veel meer denkwerk, equipering, beleid en vooral tijd voor nodig dan men zich vooral in de leiding van hbo-instellingen lijkt te realiseren."[535]

Voor een aparte kwaliteitsmaatstaf voor het hoger beroepsonderwijs pleitte Verschuren overigens niet, want ook buiten het hoger beroepsonderwijs wordt dit type onderzoek uitgevoerd, getuige zijn omschrijving "praktijkgericht onderzoek in het algemeen, en hbo-onderzoek in het bijzonder."[536]

Ook De Weert zet vraagtekens bij een geïnstitutionaliseerd onderscheid tussen onderzoek aan universiteiten en hogescholen:

> "Just as UAS research is difficult to put in a particular box, much university research cannot be cramped in a particular box."[537]

Volgens Van ´t Riet is de discussie over de aard van het onderzoek aan hogescholen een herhaling van de discussie in het wetenschappelijk onderwijs uit de jaren tachtig over het verschil tussen fundamenteel en toegepast onderzoek.[538] De naamsverandering van de organisatie voor zuiver wetenschappelijk onderzoek (ZWO) in Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) was daar volgens hem een voorbeeld van.

Structurele bekostiging voor lectoraten.

In het vernieuwde convenant was bepaald dat de rol van de SKO bij de toekenning van lectoraatsgelden met ingang van 2007 zou worden beëindigd. De hogescholen zouden hun lectoraten dan vanuit de reguliere bekostiging kunnen financieren, die voor dit doel werd verhoogd met het bedrag dat de SKO verdeelde. Het ministerie stelde als voorwaarde dat er kwaliteitszorgstelsel voor onderzoek zou komen. De HBO-raad zou hiervoor een voorstel doen aan het ministerie. Daarvoor stelde de raad een werkgroep in onder

---

534 SKO, *Lectoraten, kweekvijvers van innovatie* 11

535 P.J.M. Verschuren "Onderzoek in het hbo-onderwijs: voldoende doordacht, wetenschappelijk, verantwoord?" In: Tijdschrift voor Hoger Onderwijs 29-3 (2011) 146. Verschuren betrekt in zijn beschouwingen nadrukkelijk niet de technische disciplines.

536 P.J.M. Verschuren "Onderzoek in het hbo-onderwijs: voldoende doordacht, wetenschappelijk, verantwoord?" 144

537 E. de Weert, "Transformation or systems convergence" In J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 112

538 S.P. van ´t Riet, *Slimmer in 2030* 84. Zie ook blz. 39.

voorzitterschap van Verbraak, voorzitter van het college van bestuur van Fontys hogescholen. Omdat de SKO met ingang van 2007 zou stoppen met het verlenen van subsidies aan lectoraten, ontstond een probleem. De toetsing door de SKO van de aanvragen was een vorm van kwaliteitszorg vooraf en het kwaliteitszorgstelsel zou een toetsing achteraf inhouden. Als er vanaf 2007 geen toetsing vooraf door de SKO meer zou zijn en ook nog geen kwaliteitszorgstelsel, zou er volgens de werkgroep onderzoek een "vacuümperiode" kunnen ontstaan die ongewenst was.[539] Met name de voorzitter van de werkgroep had hier een stevig sturende rol.[540]

De werkgroep was niet de enige die zich zorgen maakte. Het bestuur van de SKO was evenmin gelukkig met het beëindigen van zijn rol bij de goedkeuring van lectoraten voordat er een kwaliteitszorgstelsel was. Het had dit al in zijn advies naar aanleiding van de eerste meting in 2005 duidelijk gemaakt, maar de HBO-raad had dit advies niet opgevolgd. De SKO wees er nogmaals op dat uitstel van het voornemen om de gelden in de reguliere bekostiging op te nemen, wenselijk was. Op die manier kon worden gewaarborgd dat de lectoraatsgelden na 2007 daadwerkelijk aan lectoraten zouden worden besteed. Als extra argument voerde de SKO aan dat de kwaliteit van de aanvragen niet optimaal was, want nog steeds werd een deel van de aanvragen wegens gebrek aan kwaliteit afgewezen. Dat de lectoraatsgelden na opname in de reguliere bekostiging daadwerkelijk aan lectoraten moesten worden besteed, was ook voor de werkgeversorganisaties het argument om de rol van de SKO bij de goedkeuring van lectoraten te handhaven in afwachting van een kwaliteitszorgstelsel. Het vertrouwen dat hogescholen lectoraten zouden handhaven als zij vrij waren in de besteding van de besteding van de lectoraatsgelden, was kennelijk nog niet groot.

Leijnse mengde zich ook in het debat. In een gesprek met D. Terpstra, zijn opvolger als voorzitter van de HBO-raad, waarschuwde hij - in de woorden van Terpstra - voor "achteroverleun gedrag van instellingen zodra zij zelf vrijuit over middelen kunnen beschikken." De lectoraatsgelden moesten dus niet te vroeg in de reguliere bekostiging komen.[541] Dat was ook de boodschap van Franssen in een ingelast gesprek tussen hem en Terpstra. Als voorzitter van het bestuur had Terpstra te maken met weerstand tegen de handhaving van de rol van de SKO. Het bestuur bestond uit voorzitters van colleges van bestuur en de meeste van hen wilden zo veel mogelijk vrijheid bij de besteding van het hogeschoolbudget, terwijl een instantie als de SKO die vrijheid beperkte.

Uiteindelijk zwichtte de HBO-raad voor de druk en stemde begin oktober 2006 in met een compromis. Het verzet van de SKO speelde een rol, maar ook het verzet in eigen kring van mensen als Verbraak en Leijnse en van de werkgevers. Eén van de belangrijkste redenen was echter financieel van aard, want in het vernieuwd convenant was ook voorzien dat de overheveling van de lectoraatsgelden naar de reguliere bekostiging gepaard zou gaan met een verhoging van het budget met €12 miljoen. Die uitbreiding dreigde in gevaar te komen want uit

> "de publieke discussie blijkt dat het draagvlak voor uitbreiding van de lectoraten in het hbo nog zwak is en versterking behoeft. De vraag naar de kwaliteit van de lectoraten komt dan snel in beeld."[542]

---

539 Archief HBO-raad. "Notitie kwaliteitszorglectoren 2007-2008" kenmerk 01.09.06\JvdV. Blz. 2
540 Archief SKO. Mailbericht van de voorzitter Franssen d.d. 15 september 2006
541 Archief HBO-raad. Mail bericht van Terpstra aan de directeur van het bureau d.d. 13 juli 2006
542 Archief HBO-raad. Notitie d.d. 29 september 2006 t.b.v. de algemene vergadering, kenmerk 14.Verg.215.aba.av

Die verwijzing naar de publieke discussie had betrekking op de motie van de VVD in de Tweede Kamer, die uitsprak dat de effectiviteit van de inzet van lectoren in het hoger onderwijs nog niet was aangetoond. De toekenning van het extra budget was niet vanzelfsprekend en daarom moest er bij de begrotingsbehandeling eind 2006 snel duidelijk gemaakt worden, dat er met de kwaliteit van de lectoraten niets mis was. De HBO-raad stemde in met een compromis, dat inhield dat de lectoraatsgelden onderdeel zouden worden van de reguliere bekostiging, maar dat de SKO tot eind 2008 plannen voor nieuwe lectoraten en verlenging van bestaande lectoraten zou beoordelen. Dat oordeel zou bindend zijn, maar dus geen financiële consequenties meer hebben. De minister stemde in met deze regeling en meldde die aan de Tweede Kamer in zijn brief over de tweede meting 2006.[543] Ook de SKO kon zich vinden in het compromis en maakte eind 2006 een nieuwe toekenningsregeling, die geen financiële paragraaf bevatte.

Omdat de SKO ook zou moeten adviseren over een kwaliteitszorgstelsel, had het bestuur in 2007 enkele projecten gesubsidieerd van hogescholen die wilden experimenteren met kwaliteitszorg op het niveau van de hogeschool. Deze 'pilots' waren bedoeld als aanvulling op het stelstel dat de HBO-raad aan het ontwikkelen was en dat zich richtte op het niveau van de sector hoger beroepsonderwijs. De uitkomst van deze pilots liet zien dat er veel benaderingen van kwaliteitszorg mogelijk waren. De SKO vond dat geen probleem, al was een "te grote diversiteit van systemen op instellingsniveau" niet wenselijk.[544] De uitvoering van de pilots en de voorbereidingen van de strategische werkgroep onderzoek van de HBO-raad voor een landelijk kwaliteitszorgstelsel voor onderzoek liepen in 2007 en 2008 parallel. Op basis van de uitkomsten van de pilots deed de SKO in haar eindevaluatie ook enkele aanbevelingen voor het stelsel van kwaliteitszorg. Het kwaliteitszorgstelsel van de HBO-raad was toen vrijwel rond, zodat de aanbevelingen weinig invloed hadden.

Strategische werkgroep onderzoek.

Het denken over een stelsel begon met de instelling in 2006 van de strategische werkgroep onderzoek bij de HBO-raad. De werkgroep stond onder voorzitterschap van Verbraak. Leden waren bestuurders van hogescholen en drie lectoren, waaronder Leijnse. Na zijn aftreden als voorzitter van de HBO-raad speelde Leijnse dus nog geruime tijd een grote rol, want naast zijn bijdrage aan het ontwikkelen van een kwaliteitszorgstelsel maakte hij deel uit van de laatste evaluatiecommissie lectoraten die onder voorzitterschap van Karssen stond. De strategische werkgroep was de eerste werkgroep binnen de HBO-raad die zich uitsluitend op onderzoek en de kwaliteitszorg van onderzoek richtte. De werkgroep was nogal kritisch over de manier waarop er tot dan was gesproken over het onderzoek aan hogescholen. Het gevaar was "dat men zich verliest in theoretische beschouwingen en er op den duur louter over definities wordt gesproken zonder dat er nog gekeken wordt naar de onderzoekspraktijk zoals die zich echt aan de hogescholen ontwikkeld."[545] De werkgroep nam ook afstand van de rapporten van de AWT.

> "De werkgroep constateert dat veel partijen buiten het hbo de neiging hebben het onderzoek van de hogescholen te willen typeren. Ter illustratie hiervan dient het recent verschenen rapport van de AWT. De werkgroep vindt het van belang om het vraagstuk

[543] Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007 (30800 VIII, 11)
[544] SKO, *Lectoraten in het hoger beroepsonderwijs 2001* 21
[545] Archief HBO-raad. Notitie "Onderzoek door de hogescholen: de maatschappelijke vraag als uitgangspunt." Bijlage 4.1. bij de agenda voor 7 september 2006. Kenmerk 01.09.06\JvdV

juist andersom te benaderen. Ga uit van wat er daadwerkelijk gebeurt, en omschrijf op basis daarvan het karakter van onderzoek binnen de hogescholen."[546]

Ook Borgdorff, lid van de werkgroep, liet zich in zijn proefschrift kritisch uit over de opstelling van de AWT.[547] Lector Daan Andriessen nam eveneens afstand van de AWT: "Ik vind het weinig vruchtbaar om onderzoek in het HBO zo nadrukkelijk te typeren als niet-universitair onderzoek en daarmee de twee werelden te scheiden."[548]

De uitwerking van het kwaliteitszorgstelsel werd begeleid door een interne klankbordgroep vanuit de hogescholen en een externe klankbordgroep, waarvan de KNAW, de werkgeversorganisaties, NWO en het ministerie deel uitmaakten. De SKO maakte echter geen deel uit van deze klankbordgroep. De SKO stond in feite geheel buiten het proces dat de HBO-raad had georganiseerd om te komen tot een kwaliteitszorgstelsel. Het stelsel bestond uit drie onderdelen: [1] een landelijke validatiecommissie die de kwaliteitszorgsystemen van de hogescholen één keer per zes jaar zou valideren, [2] kwaliteitzorgsystemen in de hogescholen die uit zouden gaan van onafhankelijke evaluatiecommissies, die eens per zes jaar een lectoraat of groep van lectoraten zouden evalueren en [3] een jaarlijkse voortgangsrapportage over de ontwikkeling van het onderzoek aan de hogescholen door de HBO-raad. De validatiecommisie kwam onder voorzitterschap te staan van prof. P. Meurs, die ook voorzitter was van ZonMw. Het kwaliteitszorgstelsel ging met ingang van 2009 van start.

De uitgangspunten voor het kwaliteitszorgstelsel van de HBO-raad waren neergelegd in het Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek (BKO) uit oktober 2007. Basis was de interne kwaliteitszorg op de hogescholen. Hogescholen waren zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun onderzoek, zoals dat ook bij de universiteiten het geval was. Het landelijk stelsel beoordeelde alleen de kwaliteit van de kwaliteitszorg van de individuele hogescholen. Het BKO gaf een omschrijving van onderzoek aan hogescholen. Onderzoek was een nieuwe taak van de hogescholen, die zich nog verder moest ontwikkelen. Voorop stond het maatschappelijk belang van het onderzoek en de wetenschappelijke deugdelijkheid. Daarom kon de kwaliteit van onderzoek niet alleen worden afgemeten aan publicaties in wetenschappelijke tijdschriften. Tot slot moest het stelsel de administratieve belasting tot een minimum beperken.

Het Brancheprotocol gaf geen inhoudelijke criteria anders dan dat het onderzoek methodologisch verantwoord moet zijn. Volgens Andriessen en De Weert was het echter nodig dat er inhoudelijke kwaliteitscriteria kwamen die onderzoekers aan hogescholen zouden kunnen gebruiken. Zij deden daar in 2008 voorstel voor.[549] Zij gingen uit van het gegeven in het brancheprotocol dat de vraagstellingen uit de praktijk kwamen en maakten onderscheid in twee niveaus: een 'praktijkstroom' en een 'kennisstroom'. Het eerste niveau had betrekking op het probleem dat vanuit de praktijk was aangedragen en het tweede op de generieke kennisontwikkeling die nieuwe kennis opleverde die ook voor andere praktijksituaties kon gelden. De uitkomsten van het onderzoek waren ook anders. Bij de praktijkstroom was dat vaak een adviesrapport en bij de kennisstroom een onderzoeksverslag of artikel.

---

[546] Archief HBO-raad. Verslag bijeenkomst strategische werkgroep onderzoek op 31 mei 2006.. Kenmerk 01.09.06\JvdV

[547] H.A. Borgdorff, *The Conflict of the Faculties. Perspectives on Artistic Research and Academia* (Leiden 2012) 91.

[548] Daan Andriessen, *Onderzoeksmethodologie in het HBO* In: Onderzoek van Onderwijs 36-207, 97

[549] Daan Andriessen en Tom de Weert, *Kwaliteit voor praktijkgericht onderzoek aan hogescholen* In: Onderzoek van Onderwijs 37, juni 2008, 27-31

Onderzoek in het brancheprotocol kwaliteitszorg

De werkgroep stelde ook een omschrijving van onderzoek aan hogescholen op. In een advies aan het bestuur van de HBO-raad van november 2007 introduceerde zij de term praktijkgericht onderzoek.[550] Helemaal nieuw was die term niet, want in een andere context was de term al in 1991 voorgekomen in een rapportage van de visitatiecommissie voor de verpleegkundeopleidingen in het hoger beroepsonderwijs. Die commissie pleitte ervoor om "expliciet ruimte te creëren voor contractactiviteiten ten aanzien van praktijkgericht onderzoek of innovatie."[551]

Het advies van de strategische werkgroep onderzoek leverde de basis voor de definitie van onderzoek aan hogescholen, die de HBO-raad in 2007 als onderdeel van het Brancheprotocol kwaliteitszorg onderzoek opstelde:

> "Het praktijkgerichte onderzoek wordt omschreven als onderzoek dat is geworteld in de beroepspraktijk en bijdraagt aan de verbetering en innovatie van die beroepspraktijk. Dit vindt plaats door het genereren van kennis en inzichten, maar ook door het leveren van toepasbare producten en ontwerpen en concrete oplossingen voor praktijkproblemen. Daarbij is het onderzoek doorgaans multi- en of transdisciplinair van aard en ingebed in een scala van interne en externe organisatorische verbanden, met behoud van de wetenschappelijke betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zelf. Het onderzoek kent een nauwe relatie met het onderwijs via de bijdrage aan onderwijsactiviteiten, de professionalisering van docenten en curriculumvernieuwing. Doordat het onderzoek relevantie heeft voor – en impact op - de beroepspraktijk, het onderwijs en de bredere samenleving, vindt de verspreiding en publicatie van de kennis via vele uiteenlopende kanalen plaats en aan diverse doelgroepen."

Deze definitie is een synthese van wat in de jaren daarvoor over onderzoek aan hogescholen in het beleidsdebat naar voren was gebracht en van de ervaringen van de leden van de strategische werkgroep van de HBO-raad, die de definitie had voorbereid.[552] In de begeleidende notitie bij het Brancheprotocol werd expliciet verwezen naar Gibbons e.a., maar niet naar Stokes:

> "Met deze kenmerken voldoet het praktijkgericht onderzoek aan wat Mode-2 van kennisontwikkeling wordt genoemd. De aanduiding Mode-2 verwijst naar onderzoek dat, in tegenstelling tot Mode-1 onderzoek, minder traditioneel disciplinegebonden is en meer plaatsvindt in de context van toepassingen."[553]

De werkgroep onderscheidde onderzoeksvragen "op verschillende niveaus, variërend van laagdrempelige consultancy-achtige vragen tot onderzoeksvragen die zich richten op de strategische bijdrage aan de ontwikkeling van de professie." Zij had dus een brede opvatting van onderzoek aan hogescholen. In de analyse van de werkgroep over onderzoek aan hogescholen werd uitvoerig de discussie naar aanleiding van het boek van Gibbons c.s. over mode 1 en mode 2 onderzoek behandeld. Het gedachtegoed van Gibbons was al eerder voorgekomen in een beleidsdocument van de HBO-raad. In de Innovatieagenda van de

---

[550] Archief HBO-raad. Bestuursvergadering HBO-raad 17 november 2007 agendapunt 5.1.1 Kenmerk 11.Verg.251.aba.bv.

[551] HBO-raad. *Eindrapport van de visitatiecommissie hbo-verpleegkunde* (Den Haag 1991) 57-58. Visitatiecommissie hadden als opdracht de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en besteedden daarom niet of nauwelijks aandacht aan onderzoek.

[552] H. Borgdorff, A. van Staa en J. van der Vos, *Kennis in context* In: TH&MA 5-07, 16

[553] HBO-raad, *Kwaliteitszorgstelsel ten aanzien van het onderzoek aan hogescholen 2009-2015* (Den Haag 2008)

HBO-raad van januari 2004 stond een verwijzing naar mode 2 onderzoek, zonder dat dit expliciet aan het onderzoek aan de hogescholen werd gerelateerd. Er werd veeleer in algemene termen betoogd dat er een nieuwe manier van onderzoek aan het ontstaan was: "Ten aanzien van de totstandkoming van kennis zijn de inzichten in beweging, vooral door het werk van Gibbons e.a. *The new production of knowledge*."[554] Volgens de nota was kenniscirculatie het nieuwe concept om de uitwisseling van kennis tussen kennisinstellingen en bedrijven en publieke organisatie te beschrijven. De hogescholen zouden daarin actiever moeten kunnen participeren. In die zin sloot het concept van mode 2 onderzoek goed aan bij het beroepsgerichte karakter van de hogescholen. Bovendien was het een nieuw concept, waarmee de hogescholen zich konden onderscheiden van het onderzoek aan de universiteiten.

Enkele leden van de werkgroep legden in een artikel in het tijdschrift TH@MA van december 2007 ook een relatie naar het model van Stokes.[555] Zij plaatsten het onderzoek aan hogescholen in het kwadrant van Edison en dat van Pasteur, waarbij zij het kwadrant van Pasteur deels ook in mode 1 van Gibbons plaatsten. De universiteiten zaten in het kwadrant van Bohr en dat van Pasteur. Daarmee plaatsten zij het onderzoek aan hogescholen in dezelfde hoek als de professional schools die in de Verenigde Staten, waar geen binair stelsel bestaat, zijn verbonden aan universiteiten. In een artikel uit 2007 betoogden Tushman en O'Reilly:

> "Frankly speaking, faculty who desire to pursue knowledge without consideration of use (Bohr's quadrant) or who pursue use without knowledge generation (Edison's quadrant) should probably not be in a professional school. It is research that both leads to provocative theory and can be translated into practice that differentiates business schools from disciplinary departments and from consulting firms."[556]

Het artikel van Borgdorff e.a. leidde tot een discussie in Science Guide van 19 november 2007 met de secretaris van de AWT, B. van den Bergh.[557] Deze nam aanstoot aan de passage in het artikel dat de definitie van de AWT van de onderzoeksfunctie in hogescholen "vooral lijkt te zijn ingegeven door een politieke behoefte om het onderzoek van de hogescholen niet-competitief te maken ten opzichte van het universitair onderzoek."[558] Die definitie van de AWT was ontleend aan één van de mogelijke afbakeningen van het onderzoek aan hogescholen, die de AWT in haar advies Ontwerp en ontwikkeling uit 2005 had gemaakt. Naast mode 1 en mode 2 onderzoek was het volgens de AWT ook mogelijk een onderscheid te maken in Bohr, Pasteur, Edison en Peterson onderzoek (het kwadrant van Stokes) al naar gelang de mate van gerichtheid op fundamenteel begrip en toepassing. Volgens Van den Bergh was de bewering van Borgdorff c.s. dat de AWT de hogescholen uitsluitend in het Edison-onderzoek wilde plaatsen, niet juist. De hogescholen zouden "aan de randen van het HBO-onderzoek" best af en toe uitstapjes maken naar Pasteur-onderzoek, maar daar lag volgens de AWT niet de kerntaak.[559]

---

[554] HBO-raad, *Innovatieagenda hogescholen: Maximale participatie en kenniscirculatie* (Den Haag 2004) 6

[555] H. Borgdorff, A. van Staa en J. van der Vos, *Kennis in context. Onderzoek aan hogescholen* In: TH&MA 5-07

[556] M. Tushman en C. O'Reilly: *Research and relevance. Implications for Pasteur's quadrant for doctoral programs and faculty development*. In: Academy of Management Journal 50-4 (2007) 773.

[557] www.scienceguide.nl: www.scienceguide.nl/print.aspx?id=18201

[558] H. Borgdorff, A. van Staa en J. van der Vos, *Kennis in context* 14. Zie ook het artikel van F. Leijnse, J. van Hulst en L. Vroomans *Passie en precisie* In: TH&MA 5-06, 47-54. Zie ook van dezelfde auteurs: *Passie en Precisie* (Utrecht 2006)

[559] Het is overigens niet juist dat de AWT het onderzoek aan hogescholen als Edison-onderzoek kwalificeerde. In de bijlage 'Enkele aanzetten tot afbakening' van de advies Ontwerp en ontwikkeling

Sindsdien is voor de HBO-raad de term 'praktijkgericht onderzoek' in beleidsdocumenten de enige aanduiding geworden voor onderzoek aan hogescholen. De term 'ontwerp en ontwikkeling' van de AWT verdween uit de beleidsdocumenten. In een *Green Paper* uit januari 2009 en de daaraan gewijde voorzittersconferentie in maart, die ging over een verhoging van het aantal lectoren om een grotere betrokkenheid bij het onderwijs te realiseren, was de term 'ontwerp en ontwikkeling' nergens te vinden. Van een openlijke koerswijziging was geen sprake, want anders dan individuele leden van de werkgroep, nam de HBO-raad in publieke uitingen niet expliciet afstand van de AWT. Een voorbeeld is de Beleidsagenda 2007, waarin de HBO-raad zich uit in neutrale termen uit liet over de opstelling van de AWT. In die agenda werd geconstateerd dat de AWT eerst 'ontwerp en ontwikkeling' gebruikte als aanduiding en later Edison onderzoek. Dat de AWT zich in haar rapporten tamelijk afhoudend had opgesteld over het onderzoek aan hogescholen, bleef buiten beschouwing.[560]

Ook de beide werkgeversorganisaties lieten de term 'ontwerp en ontwikkeling' gaandeweg vallen. In een rapport uit december 2009 met de titel "Stelselmatig samenwerken" was alleen nog sprake van praktijkgericht onderzoek. Het begrip 'ontwerp en ontwikkeling' had volgens Pot "weinig houvast geboden voor de verdere ontwikkeling van beleid". De term was een "te beperkte beschrijving van onderzoek aan hogescholen."[561] Alleen in de WHW bleef de term staan. In de taakomschrijving van hogescholen staat dat hogescholen ontwerp- en ontwikkelactiviteiten verrichten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk.

Onderzoekvisitaties bij universiteiten

Met zijn definitie van onderzoek heeft het hoger beroepsonderwijs veel explicieter aangegeven wat onderzoek is dan de universiteiten. In het protocol dat de universiteiten gebruiken bij de onderzoekvisitaties, is onderzoek omschreven in het licht van de taken van het instituut dat het onderzoek uitvoert:

> "Three main tasks of the research institute and its research programmes are to be assessed: the production of results relevant to the scientific community, the production of results relevant to society, and the training of PhD-students." Onderzoek moest niet beperkt worden tot een meting van de resultaten. Het ging er om dat "research has a broad scope."[562]

Ook de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening die sinds 1 januari 2005 van kracht is, vermeldde geen definitie van onderzoek.[563] De Notitie Wetenschappelijke Integriteit van de KNAW, VSNU en NWO uit november 2001 gaf aan dat een definitie van onderzoek niet mogelijk was omdat wetenschappelijk onderzoek divers van aard was en methoden sterk van elkaar verschillen. De Definitieafspraken Wetenschappelijk Onderzoek van april 2010 gingen over de omderzoekinzet en output.

---

worden vier benaderingen genoemd. Bij drie hiervan wordt een relatie gelegd naar universiteiten en hogescholen, zonder daar een conclusie aan te verbinden. In zijn aanbevelingen omschrijft de AWT bij wijze van conclusie dat bij onderzoeksactiviteiten aan hogescholen het accent moet liggen op ontwerp en ontwikkeling. Een verwijzing naar de vier benaderingen ontbreekt. Dat neemt niet weg dat het kwadrant van Stokes bij het debat over de aard van hbo onderzoek een grote rol zou gaan spelen.

560 Archief HBO-raad. Punt 6 van de bijlage bij de brief aan minister Plasterk van 5 maart 2007 kenmerk 07.BrfN.1005.best.

561 F. Pot, *De eigen waarde van praktijkgericht onderzoek* (Leiden 2012) 11

562 VSNU, KNAW en NWO, *Standard Evaluation Protocol (SEP) 2009-2015*. (Den Haag 2010)

563 In de gedragscode wordt wetenschapsbeoefening gedefinieerd als "wetenschappelijk onderwijs en onderzoek". VSNU, *Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening* (Den Haag 2004) 3

Onderzoek was kennelijk zo vanzelfsprekend binnen de universiteiten, dat een definitie niet nodig werd geacht. In Groot-Brittannië, dat het binaire stelsel al in 1992 heeft afgeschaft, lag dat anders. In de richtlijnen voor de onderzoekvisitaties (de Research Excellence Framework REF) is een uitgebreide omschrijving opgenomen van wat onderzoek omvat:

> "For the purposes of the REF, research is defined as a process of investigation leading to new insights, effectively shared. It includes work of direct relevance to the needs of commerce, industry, and to the public and voluntary sectors."[564]

Ook activiteiten die door de AWT niet als onderzoek, maar als 'ontwerp en ontwikkeling' werden aangeduid, vielen onder de definitie van de REF: "the use of existing knowledge in experimental development to produce new or substantially improved materials, devices, products and processes, including design and construction."

ERiC en het Brancheprotocol

Omdat bij onderzoek in het hoger beroepsonderwijs de beroepspraktijk centraal stond, was de HBO-raad aangesloten bij het platform ERiC, dat gericht was op het evalueren van de maatschappelijke relevantie van onderzoek. In ERiC werkten de KNAW, de VSNU, de HBO-raad, de NWO en Quality Assurance Netherlands Universities samen om een systeem te ontwerpen waarmee de maatschappelijke waarde van onderzoek in het hoger onderwijs kon worden bepaald. In 2007 bracht ERiC een rapport uit over de maatschappelijke relevantie van kennis. De aanleiding voor het rapport was de groeiende belangstelling voor de maatschappelijke relevantie van onderzoek, terwijl er tegelijkertijd onvoldoende kennis was hoe die relevantie moest worden gemeten. De HBO-raad participeerde in het samenwerkingsverband omdat de lectoren zich nadrukkelijk richtten op samenwerking met het MKB en op de regio waar de instelling is gevestigd. Valorisatie van kennis was een prioriteit bij de hogescholen.[565] In het rapport werd, voor zover het ging om onderzoek aan hogescholen, verwezen naar het rapport van de AWT van 2005 over ontwerp en ontwikkeling, maar deze term werd niet gebruikt:

> "In 2005 stelde de AWT dat onderzoek in het hbo gericht dient te zijn op de versterking van de kwaliteit van het onderwijs, de instandhouding en ontwikkeling van de professionele beroepspraktijk en het leveren van een bijdrage aan innovatie in aansluiting op kennisvragen uit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties."[566]

Ook in de inleiding van het rapport werd de term 'onderzoek binnen de lectoraten en kenniskringen' gebruikt. Voor de HBO-raad was het platform ERiC nuttig omdat er gezamenlijk werd gewerkt aan "de stimulering van kennisuitwisseling en methodiekontwikkeling (zowel nationaal als internationaal) met het oog op meer contextgerichte onderzoekevaluaties."[567]

Derde cyclus en professional doctorate

Na de invoering van de bachelor-master-structuur, die een uitvloeisel was van de Bolognaverklaring, kwam er van de Europese ministers van Onderwijs een initiatief om ook de 'derde cyclus' onderdeel te maken van de Europese ruimte voor hoger onderwijs.

---

[564] http://www.ref.ac.uk/media/ref/content/pub/assessmentframeworkandguidanceonsubmissions/GOS%20including%20addendum.pdf geraadpleegd 10 juni 2014

[565] ERiC, *Zichtbaar maken van maatschappelijke relevantie van kennis*. (Den Haag 2007) 5

[566] ERiC, *Zichtbaar maken van maatschappelijke relevantie van kennis* (Den Haag 2007) 48

[567] HBO-raad, *Kwaliteitszorgstelsel ten aanzien van het onderzoek aan hogescholen 2009-2015*. (Den Haag 2008) 7

Met derde cyclus bedoelde men de fase van het doctoraat. In september 2003 brachten de ministers daarover de Berlijnverklaring uit. De ministers "consider it necessary to go beyond the present focus on two main cycles of higher education to include the doctoral level as the third cycle in the Bologna Process." Ministers moesten "appropriate decisions" nemen om dit mogelijk te maken.[568] Die verklaring bracht ook in Nederland een discussie op gang over de invulling van de derde cyclus en over het uitbreiden van promotierecht naar het hoger beroepsonderwijs. In het buitenland, zoals Ierland en Noorwegen, konden vergelijkbare instellingen als de Nederlandse hogescholen onder bepaalde voorwaarden promotierecht krijgen.

Binnen de HBO-raad kwam die discussie niet onmiddellijk op gang, want zowel de reactie van de HBO-raad op het ontwerp HOOP van 16 februari 2004 als de Innovatie agenda, die in januari 2004 verscheen, besteedden er geen aandacht aan. Er stond weliswaar een verwijzing in naar de Berlijnverklaring, maar alleen naar het deel daarvan dat aanmoedigde tot de ontwikkeling van zogenoemde *joint degrees,* gezamenlijke opleidingsprogramma´s van hoger onderwijsinstellingen in verschillende landen. Kennelijk was de HBO-raad er nog niet van doordrongen dat de Berlijnverklaring een kans bood om ook aan de hogescholen een derde cyclus te verbinden. Sommige hogeschoolbestuurders waren dat wel, zoals Verbraak van Fontys Hogescholen.[569]

Eind 2004 kwam de discussie binnen de HBO-raad wel op gang. De centrale punten waren het verhogen van het aantal gepromoveerde medewerkers van hogescholen, het inrichten van een derde cyclus aan hogescholen, het verbeteren van de onderzoekcultuur in hogescholen en het "binnenhalen" van het *ius promovendi.*[570] Die gelegenheid diende zich aan toen het ministerie begin 2005 een wetgevingsnotitie 'Naar een nieuwe Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek' (WHOO) uitbracht ter voorbereiding van een nieuwe wet hoger onderwijs. Die notitie ging niet alleen over de derde cyclus, maar had de ambitie om de bestaande WHW grondig aan te pakken en door een nieuwe wet te vervangen. De WHW was te veel een "regelcomplex" geworden en dat moest anders. "Doel is een bestendige wet, die alleen dat regelt wat noodzakelijk is om de publieke belangen te waarborgen."[571] De overheid zou meer sturen op prestaties en universiteiten en hogescholen zouden meer ruimte krijgen, maar zich moeten verantwoorden over hun prestaties. Dit was in de geest van het tweede kabinet-Balkenende, dat minder regels wilde.[572]

Ofschoon het binaire stelsel met universiteiten en hogescholen in stand werd gehouden, zette dit wetsontwerp een stap in de richting van een derde cyclus voor het hoger beroepsonderwijs. Het introduceerde onder voorwaarden het promotierecht in het hoger beroepsonderwijs, dat gestalte zou krijgen binnen een derde cyclus aan hogescholen. De minister gaf daarmee gevolg aan de Berlijnverklaring. Zogenoemde 'brede hogescholen' konden voor erkenning als universiteit in aanmerking komen inclusief het *ius promovendi*, maar zonder de onderzoeksgelden die de universiteiten kregen voor hun onderzoek.[573] Een brede hogeschool zou niet alleen hbo-opleidingen verzorgen, maar ook geaccrediteerde universitaire opleidingen.

---

[568]Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003. *Realising the European Higher Education Area*

[569] Zie hoofdstuk 3.

[570] Archief HBO-raad. Notitie derde cyclus d.d. 20 mei 2005.

[571] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005 (29853, 10) 3

[572] S.P. Van 't Riet, *Slimmer in 2030. Geschiedenis en toekomst van het hoger onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2013) 90

[573] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005 (29853, 10) 36

De HBO-raad steunde de plannen van de minister voor een derde cyclus in het hoger beroepsonderwijs van harte. De raad zag een derde cyclus als "kroon op de beroepskolom."[574] De vraag was echter hoe de derde cyclus concreet vorm moest krijgen. Bij de HBO-raad ontstond discussie over een *professional doctorate* (PD), dat naast de bestaande PhD zou komen, die aan de universiteit was verbonden. Binnen de HBO-raad was niet iedereen overtuigd van het nut van een PD. Het gevaar bestond dat dit een "tweede klas soort van doctorstitel" zou opleveren.[575] Ook bij het Lectorenplatform leefden twijfels of een PD wenselijk was, maar naar buiten toe omarmde men de mogelijkheid dat het hoger beroepsonderwijs "promotierecht" zou krijgen.[576] In hoeverre die twee opties van elkaar verschilden, was onderwerp van discussie tussen de HBO-raad en zijn universitaire tegenhanger, de VSNU. Binnen de VSNU circuleerden twee varianten. De ene was vasthouden aan de bestaande PhD als enige invulling van de derde cyclus, waarbij de VSNU voorzag dat dit zou leiden tot een *ius promovendi* voor lectoren en een vorm van onderzoeksfinanciering voor hogescholen. De VSNU wilde de derde cyclus liever binnen de universiteiten houden en gaf dan ook de voorkeur aan een tweede variant van een PD binnen de universiteiten, die twee of drie jaar zou duren.[577]

AWT over de ontwerp WHOO

Het ministerie had de AWT gevraagd advies te geven over het wetsontwerp WHOO. In zijn commentaar uit december 2005 op dat wetsontwerp maakte de AWT bezwaar tegen de omschrijving 'ontwerp en ontwikkeling, dan wel toegepast onderzoek', die in het wetsontwerp als aanduiding voor onderzoeksactiviteiten van hogescholen werd gebruikt. De AWT vond vooral de toevoeging van toegepast onderzoek verwarrend. Volgens de AWT lag het "niet op de weg van hogescholen om oorspronkelijk onderzoek te verrichten dat wezenlijk nieuw inzicht oplevert."[578] Daar waren al voldoende instellingen voor zoals de universiteiten. De hogescholen moesten zich volgens de AWT richten op de opleiding van goede professionals en hun onderzoeksactiviteiten moesten daaraan bijdragen. De omschrijving van onderzoeksactiviteiten van hogescholen moest daarom worden beperkt tot 'ontwerp en ontwikkeling'. Het ministerie nam deze kritiek maar gedeeltelijk over. De omschrijving van onderzoek werd "verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten dan wel onderzoek gericht op de beroepspraktijk."[579] Dit paste volgens de Memorie van Toelichting goed bij de aard van het onderzoek aan hogescholen zoals die ook in de eerdere adviezen van de AWT waren verwoord. Volgens de AWT had onderzoek aan hogescholen primair de functie om de beroepspraktijk in stand te houden en de toevoeging 'dan wel onderzoek gericht op de beroepspraktijk' gaf aan dat de vraag van de beroepspraktijk leidend was.

Wetsontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek

De wetgevingsnotitie mondde uit in een Wetsontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek, dat in 2006 werd ingediend. In grote lijnen kwam het wetsontwerp overeen met de wetgevingsnotitie. De minister schetste een perspectief voor een derde cyclus in het hoger

[574] Brief van 7 juni 2005. Opgenomen in HBO-raad, *Hogeschoolbericht 282* (Den Haag 2005) 6
[575] Archief HBO-raad. Memo d.d. 20 mei 2005 blz. 3.
[576] Archief Lectorenplatform. Brief aan staatssecretaris Rutte d.d. 16 juni 2005 kenmerk 05.0411/ako. De twijfels zijn te zien in de interne mailwisseling uit juni 2005 tussen enkele lectoren.
[577] Zie de interne notitie VSNU AB 168.05. Aanwezig in het archief van het Lectorenplatform
[578] AWT, *Briefadvies WHOO.* (Den Haag 2005) paragraaf 5
[579] Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30588, 2) artikel 4.1.3

beroepsonderwijs, naar analogie van de promotiefase aan de universiteiten. Naast promotietrajecten gericht op een loopbaan buiten de wetenschap, zag hij een

> "ontwikkelperspectief voor hogescholen waarin zij excelleren op hun eigen terrein: ze dragen bij aan de beroepsontwikkeling door goed gekwalificeerde professionals op te leiden, ze wisselen kennis uit met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en ze voeren onderzoek uit dat is gericht op de beroepspraktijk."

Na de bachelorfase (de eerste cyclus) en de masterfase (de tweede cyclus) zouden hogescholen "op middellange termijn zelfstandig beroepsgerichte opleidingstrajecten in de derde cyclus kunnen aanbieden."[580] Hogescholen zouden dus te zijner tijd het promotierecht kunnen krijgen, maar geen aanspraak op onderzoeksmiddelen, want "ongewenste verdunning van onderzoeksgeld" moest worden vermeden.[581] De universitaire onderzoeksmiddelen moesten bij de universiteit blijven. Of dat ook gold voor de lectoraatsgelden en de subsidies in het kader van Raak – ook onderzoeksmiddelen maar dan bij de hogescholen – bleef in het midden. De minister maakte duidelijk dat het onderscheid tussen universiteit en hogeschool zou blijven bestaan. De eisen voor erkenning als universiteit zouden hoog liggen. Hij verwachtte dan ook niet dat veel hogescholen zouden kiezen voor de universitaire status, terwijl ook de toegevoegde waarde van de universitaire status voor de hogere beroepsopleidingen volgens hem gering was.

Onderzoek aan hogescholen werd omschreven als "een nieuwe functie van hogescholen waar het gaat om kenniscirculatie en onderzoek gericht op ontwerp en ontwikkeling." De grotere onderzoekoriëntatie in het hoger beroepsonderwijs zou ook leiden tot een *upgrading* van het personeel en tot een verbreding van competenties van de afgestudeerden van hogescholen. Het ging niet om het opleiden tot onderzoeker, maar om het aanleren van onderzoekvaardigheden met het oog op het omgaan met onderzoeksresultaten en de vertaling ervan naar de beroepspraktijk.[582] Het wetsontwerp omschreef de taken van hogescholen op het gebied van onderwijs en onderzoek breder dan de WHW. Volgens artikel 4.1.3. van de WHOO moet het onderwijs aan hogescholen "in verwevenheid" met deze onderzoekstaak worden verzorgd. Die onderzoekstaak werd omschreven als "Het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten dan wel onderzoek gericht op de beroepspraktijk."[583] De verwevenheid gold ook voor de universiteiten die wetenschappelijk onderwijs moesten geven "in verwevenheid met wetenschappelijk onderzoek." Daarmee nam dit wetsontwerp afstand van de WHW, waar hogescholen onderzoek konden verrichten voor zover dit verband hield met het onderwijs aan de hogeschool. Volgens de Memorie van Toelichting had onderzoek aan hogescholen als primaire functie de beroepspraktijk in stand te houden en te ontwikkelen. Deze functie van de onderzoeksactiviteiten aan hogescholen werd in het wetsvoorstel omschreven als 'onderzoek gericht op de beroepspraktijk.' De Memorie legde een koppeling naar het advies van de AWT waarin onderzoek aan hogescholen aan de hand van Stokes werd getypeerd als Edison-onderzoek. Omdat dit onderzoek gericht was op toepassing, maar niet op fundamenteel begrip, lag daar het verschil met het onderzoek aan universiteiten. De

[580] Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30588, 3) 98
[581] Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30588, 3) 70. Zie ook blz. 69, waar de bestedingsvrijheid bij een fusies tussen hogeschool en universiteit wordt beperkt door de universitaire onderzoeksmiddelen daarvan uit te sluiten.
[582] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005 (29853, 10) bijlage blz. 34
[583] Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30588, 3)

onderzoekstaken aan de universiteit waren veel breder omdat dit onderzoek er vooral aan moest bijdragen de wetenschap in stand te houden en te ontwikkelen.[584]

Ondanks de voorbehouden die de minister maakte, vielen de plannen voor een derde cyclus minder goed bij de Tweede Kamer. Bij de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van het wetsontwerp stelden verschillende fracties zich kritisch op tegenover dit voorstel. Het CDA vond het "niet vanzelfsprekend" en de VVD was tegen.[585] Christen Unie en SGP wilden een nadere toelichting en onderbouwing, terwijl de PvdA met het oog op de naderende verkiezingen haar kruit droog wenste te houden. Het CDA vond verder dat de onderzoekstaak van hogescholen niet duidelijk genoeg was omschreven, zodat niet helder was hoe dit onderzoek zich tot dat aan de universiteiten verhield.

Einde van de WHOO

De WHOO is er niet gekomen. Na de verkiezingen van november 2006 trad het vierde kabinet Balkenende aan. In het regeerakkoord kondigde dit kabinet een nieuw wetsontwerp aan, dat echter nooit is ingediend. De nieuwe minister van onderwijs Plasterk trok in 2008 het wetsontwerp WHOO in en kwam in plaats daarvan met een wijziging van de bestaande WHW. Hij vond dat een nieuwe wet veel tijd zou kosten terwijl een geheel nieuwe wet ten onrechte de indruk zou wekken dat sprake was van een "fundamentele breuk met de huidige sturingsfilosofie en het huidige wettelijke instrumentarium."[586] Er kwam slechts een aanscherping van de omschrijving van onderzoek aan hogescholen, die de bekostiging van onderzoek regelde. Bij de behandeling in de Tweede Kamer werd naar aanleiding van vragen van het CDA het onderscheid tussen onderzoek aan universiteiten en aan hogescholen aangegeven. Onderzoek aan hogescholen was gericht op toepassing en niet op fundamenteel begrip.[587] De huidige tekst van de WHW staat dat hogescholen ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek verrichten gericht op de beroepspraktijk.

De derde cyclus die de HBO-raad in 2005 nog als kroon op de beroepskolom had omschreven, kwam er niet meer in voor. Die derde cyclus was al eerder uit het zicht verdwenen. In zijn standpunten op het nieuwe beleid van de minister had de HBO-raad het onderwerp laten rusten. Het kwam niet voor in de beleidsagenda die de HBO-raad als reactie op het regeerakkoord publiceerde en evenmin in de reactie van de HBO-raad op de Strategische agenda voor het hoger onderwijs- onderzoek- en wetenschapsbeleid van de minister. Fundamentele wijzigingen in het onderwijs waren uit de mode geraakt, evenals meer vrijheid voor onderwijsinstellingen.[588] In plaats daarvan was er meer aandacht voor regels. De fraudezaken die in het eerste decennium van deze eeuw aan het licht kwamen, zullen die omslag in de hand hebben gewerkt.

Raakprogramma

Het fonds voor onderzoeksprojecten van lectoraten, waar in 2001 sprake van was, kwam er voorlopig niet. Het ministerie voelde er niet voor.[589] Op ambtelijk niveau heeft in 2003 in het kader van de kabinetsformatie een idee gecirculeerd om een fonds voor onderzoeksprojecten bij NWO onder te brengen, maar dat heeft tot niets geleid.[590] Wel

[584] Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007 (30588, 3) Toelichting op artikel 4.1.3
[585] Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007 (30588, 8) 15
[586] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 (31821, 3) 2
[587] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 (31821, 7) 64
[588] S.P. Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 92
[589] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002 (26807, 29) 7
[590] Archief SKO. Notitie "Lange termijn agenda lectoraten en NWO" Maart 2003

kwam er in 2005 buiten het lectorenfonds een programma voor regionale innovatieprojecten, dat zich richtte op kennisuitwisseling tussen hogescholen en het midden- en kleinbedrijf. Het ministerie vond dat lectoren alleen niet voldoende waren om de kennisuitwisseling tussen hogescholen en het midden- en kleinbedrijf te stimuleren. Een nieuw programma was nodig, dat de naam kreeg van 'Regionale Aandacht en Actie voor Kennisuitwisseling' (RAAK). De regeling werd uitgevoerd door de Stichting Innovatie Alliantie (SIA) die bestond uit de HBO-raad, de werkgeversorganisaties, TNO, Syntens en het Telematica Instituut. SIA legde zich toe op het samenbrengen van kennis die bij verschillende instanties aanwezig was, op het verspreiden van die kennis en op het verrijken van de kennis door deze te combineren met bestaande kennis bij onderzoeksinstituten. In de eerste jaren was er geen sterke gerichtheid op nieuw onderzoek door de hogeschool. De nadruk lag op veelal eenjarige innovatieprojecten, waar voornamelijk met bedrijven, instellingen en brancheorganisaties werd samengewerkt. Samenwerking met universiteiten kwam weinig voor. Tot eind 2006 waren 81 projecten goedgekeurd. Daarvan werden 11 projecten uitgevoerd door het middelbaar beroepsonderwijs. Van de overige 70 projecten waren er zeven waar een universiteit bij betrokken was als lid van het consortium.[591]

Ook al lag de nadruk bij het Raakprogramma niet op onderzoeksprojecten, het programma bood lectoren wel een kans om een onderzoekscapaciteit op te bouwen. Die onderzoekscapaciteit was nog beperkt en lectoraten misten in veel gevallen de capaciteit om de gevraagde kwaliteit te leveren.[592] Het programma steunde geen projecten langer dan twee jaar. Voor onderzoeksprojecten die langer duurden konden hogescholen nergens terecht, want hogescholen hadden geen toegang tot onderzoekssubsidies van NWO waar wel meerjarig onderzoek werd gefinancierd. Ook aansluiting bij grotere onderzoeksconsortia was in 2005 nog niet goed, zoals bleek uit het tweede rapport van de evaluatiecommissie Karssen.[593] De commissie wees ook op een ander aspect dat meerjarige onderzoeksprojecten belemmerde:

> "De tijdhorizon van het onderzoek is nog zeer kort. Men oriënteert zich hoogstens op de onderzoeksprioriteiten voor de komende twee jaar. Planning voor een langere periode wordt belemmerd door de onzekerheid over de toekomst van de lectoraten na de eerste periode van 4 jaar."

Die onzekerheid had te maken met het feit dat het destijds bij veel hogescholen gebruikelijk was lectoren voor een periode van vier jaar te benoemen, omdat men niet zeker was dat het convenant en daarmee de subsidie van de SKO zou worden verlengd.

J. Steyaert, lector bij Fontys hogescholen, die in 2005 een jaar sabbatical aan Tilburg University doorbracht, kwalificeerde het verschil tussen onderzoek aan een hogeschool en een universiteit vooral als een verschil in doorlooptijd:

> "De onderzoeksvraag is op het hbo meer op de korte termijn gericht. De gemiddelde doorlooptijd van een onderzoek bij ons is zo'n zes maanden. Op de UvT is dat al snel drie tot vier jaar. Maar door de relatief kleine opdrachten binnen het thema van het lectoraat te bundelen krijgt het wel meer ruggengraat." [594]

---

591 SIA, *Raak werkt door!* (Den Haag 2007)
592 SKO, *Succesfactoren voor lectoraten in het hbo* (Den Haag 2005) 22
593 SKO, *Succesfactoren voor lectoraten in het hbo* 23. Het volgende citaat is ontleend aan blz. 21.
594 http://www.uvt.nl/univers/nieuws/0506/mipa.html.print geraadpleegd 12 oktober 2011

Het eerste programma Raak Pro 2008-2010

De gelegenheid om een progamma in te richten, waarin plaats was voor langjarige onderzoeksprojecten, deed zich voor na de ondertekening van het vernieuwde convenant. In het vernieuwd convenant was geen concrete afspraak gemaakt dat er een dergelijk programma zou komen. Dat er toch ruimte kwam voor een dergelijk programma was geen vooropgezet beleid, maar de resultante van een proces. In het vernieuwde convenant was afgesproken dat de subsidiering van lectoraten door de SKO zou eindigen met ingang van 2007. Vanaf 2007 zouden de gelden worden toegevoegd aan het reguliere budget voor het hoger beroepsonderwijs. Tot die tijd konden hogescholen bij de SKO aanvragen indienen en zo hun trekkingsrecht gebruiken. Niet alle hogescholen slaagden erin voor 2007 een aanvraag in te dienen, zodat er nog ruim € 20 mln. overbleef. Over de bestemming van deze 'egalisatiereserve' moest krachtens de subsidiebeschikking ter uitvoering van het vernieuwde convenant het ministerie een besluit nemen. Omdat al in het voorjaar van 2006 duidelijk werd dat er een egalisatiereserve zou ontstaan, vonden op ambtelijk niveau de eerste gesprekken plaats over de bestemming. Aanvankelijk leek het erop dat de egalisatiereserve zou worden verdeeld over de hogescholen naar rato van hun trekkingsrechten. Daarmee werd de lijn uit 2001 doorgetrokken. Bij het ministerie stuitte een voorstel van die strekking van de HBO-raad "niet a priori op weerstand."[595]

Binnen de HBO-raad veranderde men echter van mening. Dit hing samen met de plannen die door TNO werden gemaakt om het aantal lectoren afkomstig van TNO, te vergroten. Bij TNO was het niet ongebruikelijk dat een medewerker benoemd werd tot buitengewoon hoogleraar. Sinds 2001 kwamen er ook medewerkers die tot lector werden benoemd. Deze werden doorgaans vanuit TNO voor een bepaalde tijd en voor een bepaalde omvang bij een hogeschool gedetacheerd. TNO wilde dat planmatig gaan aanpakken en men zocht daarvoor de medewerking van de HBO-raad, waar TNO mee samenwerkte in het bestuur van SIA. Bij de HBO-raad bleek een gewillig oor te zijn voor dit plan. Het vergroten van het aantal lectoren afkomstig van TNO kostte geld en de egalisatiereserve leek daar de geschikte bron voor. Het ministerie was namelijk teruggekomen op zijn standpunt dat een verdeling van de egalisatiereserve over de hogescholen mogelijk was. Het lectorenfonds was een subsidieprogramma dat gebaseerd op het idee dat een hogeschool een aanvraag moest indienen. Geld verdelen onder de hogescholen zonder een aanvraag, stond haaks op dat idee. Er moest dus een programma komen, waar hogescholen een aanvraag voor konden indienen. In mei 2007 stuurde de HBO-raad een plan naar het ministerie om 30 lectoren van TNO te detacheren bij hogescholen. Dit zou worden gegoten in de vorm van een nieuw programma naast het bestaande Raakprogramma. Het ministerie reageerde afhoudend. Een nieuw programma waar de egalisatiereserve voor kon worden ingezet, was geen probleem. Maar het voorstel om alleen TNO-lectoren te benoemen, vond het ministerie te beperkt. Er moesten ook andere kennisinstellingen dan TNO bij betrokken worden. Ook wilde het ministerie dat de uitvoering van het plan bij een bestaande organisatie moest komen en dat zou SIA – waar zowel de HBO-raad als TNO deel van uitmaakten – moeten zijn.

Het lectorenplan van TNO verdween door deze interventie van het ministerie naar de achtergrond. Binnen het bureau van de HBO-raad ontstond een discussie over hoe het programma dan moest worden vormgegeven. Besloten werd dat het nieuwe programma een onderzoeksprogramma zou worden. Voor een omschrijving van het onderzoek dat het programma zou subsidiëren, sloot men aan bij het voorstel dat de strategische werkgroep

[595] Archief HBO-raad. Intern maibericht d.d. 27 april 2006

onderzoek van de HBO-raad had ontwikkeld. Van de kant van SIA kwam er ook een notitie over de hoofdlijnen van het nieuwe programma. Daar had de strategische werkgroep van de HBO-raad kritiek op. Men vond dat het hoger beroepsonderwijs in die notitie nauwelijks nog als zelfstandige kennisinstelling werd voorgesteld. Hogescholen waren niet veel meer dan doorgeefluik van kennis die universiteiten en andere kennisinstellingen hadden ontwikkeld.[596] Bij de oprichting van SIA in 2004 was het toegankelijk maken van bestaande kennis bij onderzoeksinstituten nog een belangrijke doelstelling, maar die opvatting was in 2007 binnen de HBO-raad inmiddels achterhaald geraakt.

SIA was niet de enige organisatie waar de HBO-raad rekening mee moest houden. De SKO beheerde de egalisatiereserve. Als SIA het nieuwe programma zou gaan uitvoeren, betekende dit volgens de SKO dat de egalisatiereserve naar SIA moest worden overgeheveld. OCW zag dat niet als een begaanbare weg, want voor het overhevelen van de SKO naar SIA was de medewerking het ministerie van Financiën nodig. OCW vreesde dat in dat geval het geld als meevaller zou kunnen worden geboekt, waarna het niet meer beschikbaar zou zijn voor het nieuwe programma. De egalisatiereserve en het beheer van het programma moesten dus bij de SKO blijven. Het bestuur van de SKO bleek bereid met SIA samen te werken, maar wilde niet louter een doorgeefluik zijn. Ook de werkgeversorganisaties mengden zich in het debat, omdat zij evenals TNO deel uitmaakten van het bestuur van SIA. Het gevolg was een "bureaucratisch getouwtrek rond het nieuwe programma."[597]

De uitkomst was een compromis. De SKO bleef de zeggenschap houden over het nieuwe programma, maar het bestuur van de SKO zou worden uitgebreid met drie leden van het bestuur van SIA. Het uitgebreide bestuur zou niet alleen over het nieuwe programma gaan, maar ook over de aanvragen voor een nieuw lectoraat, die de SKO in 2007 en 2008 nog zou doen. Voor de beoordeling van de aanvragen voor subsidie uit het nieuwe programma kwam er een beoordelingscommissie die onder voorzitterschap zou komen van de voorzitter van de beoordelingscommissie die SIA al had voor Raak MKB en Raak Publiek. Het bestuur van de SKO was in eerste instantie geen voorstander van een aparte beoordelingscommissie, want het bestuur had aanvragen voor een lectoraat altijd zonder de inbreng van een beoordelingscommissie beoordeeld. Op pragmatische gronden stemde de SKO er echter mee in. Daar speelde J. Sistermans, die door de HBO-raad als 'verkenner' voor de inrichting van het nieuwe programma was ingeschakeld, een grote rol. Sistermans was voorzitter van de beoordelingscommissie van SIA en had dus ervaring met het beoordelen van projecten. Hij wist het bestuur van de SKO te overtuigen met als argument dat het beoordelen van de nieuwe projecten "heel wat meer werk dan het beoordelen van lectoraatsaanvragen" zou zijn.[598] De introductie van een beoordelingscommissie betekende overigens ook dat er een afbakening moest komen van de bevoegdheden van het bestuur van de SKO ten opzichte van de commissie.

Een belangrijke consequentie was dat de HBO-raad als partij in het vernieuwde convenant de opdrachtgever van de SKO bleef. Als de uitvoering van het programma naar SIA was gegaan, zou dat niet mogelijk zijn geweest, omdat de HBO-raad deel uitmaakte van het bestuur van SIA. Achteraf bezien was een verstandige beslissing de SKO het uitvoeren van het nieuwe programma te laten doen. Later bleek dat de *mid term review* van een project in een enkel geval meer te zijn dan een formaliteit. In één geval moest na de *review* worden

[596] Archief SKO. Mailbericht van de directeur van de HBO-raad d.d. 9 oktober 2007
[597] Archief SKO, mailbericht d.d. 3 oktober 2007 aan de vice-voorzitter van het bestuur
[598] Archief SKO. Mailbericht aan de vice voorzitter d.d. 3 december 2007. Sistermans was voorzitter van de beoordelingscommissie Raak en zou ook voorzitter worden van de beoordelingscommissie Raak Pro.

besloten tot beëindiging van een project van een hogeschool. Voor de HBO-raad als beheerder van Raak Pro zou een dergelijke beslissing over één van zijn leden niet uitvoerbaar zijn geweest.

Het programma omvatte de instelling van een nieuw lectoraat of de uitbreiding van een bestaand lectoraat en een onderzoeksvoorstel van twee tot vier jaar. Aan een vierjarig onderzoek zouden ook promovendi kunnen worden verbonden, waarmee de samenwerking met de universiteiten een belangrijke impuls kreeg. Het onderzoek zou zich richten op "innovatieve oplossingen van problemen in de beroepspraktijk."[599] De voorzitter van de SKO kon zich daarin vinden, want hij vond dat het nieuwe programma niet te wetenschappelijk mocht worden. De maximale hoogte van de subsidie was €700.000 voor vier jaar. De externe partners in een project zouden minimaal 25% aan cofinanciering moeten inbrengen. Het nieuwe programma zou Raak Pro gaan heten, waarbij 'Pro' stond voor praktijkgericht onderzoek. De SKO kreeg de opdracht om in samenwerking met SIA een subsidieregeling op te stellen. Een medewerker van TNO speelde bij het opstellen van die regeling een prominente rol.

De beoordelingscommissie kreeg een toetsingskader mee dat zes criteria omvatte. Elk criterium kreeg van de commissie een wegingsfactor om te bepalen of het onderzoeksvoorstel voldeed. De criteria waren:
1. vraagarticulatie of vraagsturing: de mate waarin de vraag uit het beroepenveld, de inhoud van het onderzoek bepaalt en stuurt
2. het plan onderzoek: in hoeverre worden nieuwe kennis en inzichten op een systematische en structurele wijze vertaald naar nieuwe theorieën en methoden?
3. de aansluiting op de beroepspraktijk: in hoeverre ontstaat meerwaarde voor de beroepspraktijk?
4. de aansluiting op de onderwijspraktijk: in hoeverre ontstaat meerwaarde voor de onderwijspraktijk?
5. de aansluiting op de onderzoekspraktijk: in hoeverre ontstaat meerwaarde voor de onderzoekspraktijk
6. duurzame doorwerking: de mate waarin het werk-/onderzoeksprogramma een structurele basis heeft in een groter verband.

De subsidies werden in twee aanvraagronden toegekend. Er bleken alleen vierjarige projecten door de selectie te zijn gekomen. Omdat het om een onderzoeksprogramma ging, lag de nadruk op een goede methodologische onderbouwing van de voorstellen. De beoordelingscommissie wilde daar geen concessies aan doen en stelde hoge eisen aan de kwaliteit van het onderzoeksdeel van een voorstel. De commissie werd daarin gesteund door het bestuur van de SKO, dat de eisen die aan het onderzoeksplan werden gesteld na de eerste ronde aanscherpte. Tevens besloot de beoordelingscommissie het criterium onderzoek een zwaardere wegingsfactor te geven. Vraagsturing was een ander belangrijk criterium, wat bleek toen één project tussentijds moest worden beëindigd omdat de vraag vanuit de beroepspraktijk niet tot stand was gekomen.

De kwaliteit van de voorstellen bleek tegen te vallen, want in beide aanvraagrondes waren er minder goedgekeurde projecten dan er budget was. Er moest een verlengde tweede ronde aan te pas komen om het budget helemaal te benutten. Uiteindelijk zijn 29 projecten toegekend aan 16 hogescholen. De dreigende onderbenutting van het budget lag niet aan het enthousiasme van de hogescholen voor het nieuwe programma, want dat was volgens

[599] Archief HBO-raad. Brief aan d.d. 27 oktober 2007 kenmerk 07.BrfN.1439.best

de HBO-raad groot.[600] Toch was ook toen nog een zekere tweeslachtigheid bij de HBO-raad te merken, want men zag Raak Pro in 2008 nog als een eenmalig programma. Voor Raak MKB en Raak Publiek wilde de HBO-raad wel extra geld bepleiten bij het ministerie, maar voor een verlenging van Raak Pro niet.

De subsidie voor Raak Pro werd in twee fasen van elk twee jaar toegekend. Na twee jaar kwam er een zogenoemde *mid term review* waarbij een onafhankelijke commissie moest beoordelen of het project de laatste twee jaar subsidie zou krijgen. De hogescholen bleken met diverse problemen te kampen in de uitvoering van de projecten. Die waren volgens de commissie in de toekomst te voorkomen als een hogeschool "in staat of bereid is om te investeren in het opbouwen en bestendigen van een onderzoeksgroep" en in "de universitaire ondersteuning."[601] Van de 16 in 2013 afgeronde de *mid term* evaluaties leidde er één tot beëindiging van het project omdat er vanuit de beroepspraktijk onvoldoende belangstelling was voor de uitkomsten van het project. Een minderheid van zes projecten had zonder meer een positief advies van de commissie gekregen. Acht projecten kregen pas een positief advies nadat een duidelijker plan was gemaakt voor de tweede fase van het project. In één geval is de evaluatie uitgesteld omdat het project vertraging had opgelopen.

In een evaluatie na afloop van de twee aanvraagrondes liet de beoordelingscommissie zich kritisch uit over de kwaliteit van de ingediende voorstellen, die een grote variatie liet zien.[602] De commissie vond de kwaliteit in de tweede ronde weliswaar beter dan in de eerste, maar er was nog veel voor verbetering vatbaar. Te veel voorstellen waren meer beleidsplannen dan onderzoeksplannen. Een beschrijving van de onderzoeksmethodes ontbrak vaak, evenals een omschrijving van de plaats van het voorgestelde onderzoek ten opzichte van ander onderzoek op het zelfde of verwante terrein. Veel voorstellen waren volgens de commissie niet reproduceerbaar. De samenwerking met de universiteit kende drie vormen: begeleiding van promotieonderzoek dat aan het project was gekoppeld, methodologische begeleiding en training van hogeschooldocenten of onderzoekers en inhoudelijke samenwerking. De hogescholen waren er echter niet voldoende in geslaagd om de samenwerking met de universiteiten goed op te zetten. Volgens de commissie waren de hogescholen er matig in geslaagd om de (universitaire) onderzoekspraktijk structureel bij hun voorstellen te betrekken. Dat lag echter ook aan de universiteiten, die weinig investeerden in de samenwerking.

Analyse van de eerste projecten in Raak pro[603]

De handleiding voor aanvragen in het eerste Raak Pro programma omschreef praktijkgericht onderzoek als een

> "programmatische aanpak van onderzoek, die op basis van de vraag uit de beroepspraktijk naar toepasbare kennis, meerwaarde laat ontstaan door nieuwe kennis en inzichten op een systematische en structurele wijze te vertalen naar nieuwe theorieën en methoden, die dienstig zijn aan de onderwijs- en beroepspraktijk."[604]

[600] Archief HBO-raad. Notitie d.d. 22 augustus kenmerk 15.Verg.258.aba.bv
[601] Archief SKO. "Reflectie Raak pro oud projecten" Mei 2013.
[602] Archief SKO. Reflectie beoordelingscommissie Raak Pro. Oktober 2010
[603] Een overzicht van de actuele projecten van Raak Pro is te vinden op: http://www.sia-projecten.nl/projectenbank
[604] SKO, *Handleiding Raak Pro 2008*(Den Haag 2008)

De zes criteria voor de beoordelingscommissie waren daaraan ontleend. Het onderzoek zou vooral gaan over het functioneren van professionals, waarbij de focus lag op hun vakmanschap.[605]

Overzicht toegekende projecten

Er werden aan 16 hogescholen 29 projecten toegekend. Een overzicht van de toekenningen geeft het volgende beeld. De kolom 'omvang' geeft het aantal studenten dat de hogeschool had in 2010, het jaar dat Raak Pro liep. De kolommen lectoren (dr.) en onderzoekers (dr.) geven het aantal gepromoveerde lectoren en docent-onderzoekers aan dat werkzaam was bij de hogeschool. De percentages geven het aandeel weer van gepromoveerden ten opzichte van het totaalaantal lectoren en docenten.[606]

De hogescholen die een project hadden verworven, hadden een iets hoger gekwalificeerd docentencorps dan het gemiddelde in het hoger beroepsonderwijs. Het percentage gepromoveerde lectoren aan hogescholen met een project was 72,3% tegen een gemiddelde van 71% voor het gehele hoger beroepsonderwijs. Het percentage gepromoveerde docent-onderzoekers aan hogescholen met een project was 15.4% tegen 13% voor het gehele hoger beroepsonderwijs.[607]

Naam	**Raak pro**	**Omvang (2010)**	**lectoren(dr.)**	**onderzoekers (dr.)**
Fontys	5	39855	38 (84%)	18 (8%)
HVA	3	42230	29 (88%)	30 (17%)
Hanze	3	25294	24 (73%)	29 (14%)
Zuyd	3	14575	14 (93%)	29 (25%)
HAN	2	30251	33 (79%)	16 (10%)
HR	2	29966	15 (45%)	11 (8%)
Windesheim	2	21311	19 (90%)	26 (24%)
HU	1	38800	37 (84%)	26 (12%)
Inholland	1	34944	15 (47%)	15 (11%)
Saxion	1	21006	25 (64%)	44 (33%)
NHL	1	10789	11 (79%)	3 (6%)
Leiden	1	7858	7 (64%)	10 (24%)
NHTV	1	7052	8 (57%)	12 (33%)
HZ	1	4065	1 (33%)	1 (10%)
Kunst Den Haag	1	1798	1 (20%)	10 (17%)
Edith Stein	1	994	6 (100%)	0 (0%)
Totaal	29		283 (72,3%)	280 (15,4%)
Totaal hbo			379 (71%)	335 (13%)

De meeste grote hogescholen hadden een project verworven. Van de kleine hogescholen had de meerderheid geen project. De verdeling naar omvang van de hogescholen was:

605 F. Pot, *De eigen waarde van praktijkgericht onderzoek* 1, noot 3. In opdracht van SIA geschreven..
606 HBO-raad, *Omderzoekinzet per hogeschool* (Den Haag 2011)
607 Voor de cijfers over het gehele hoger beroepsonderwijs zie: HBO-raad, *Omderzoekinzet per hogeschool.* (Den Haag 2011)

Omvang studenten	Totaal hogescholen	Waarvan met project	Aantal projecten
<10000	25	5	5
10001-20000	3	2	4
>20001	11	9	20
Totaal	39	16	29

Van de 25 hogescholen die in 2010 kleiner waren dan 10.000 studenten, verwierven er vijf elk één project. Van de drie middelgrote hogescholen met tussen de 10.000 en 20.000 studenten verwierven er twee in totaal vier projecten, waarbij één hogeschool drie projecten kreeg.[608] Van de elf grote hogescholen met meer dan 20.000 studenten verwierven er negen één of meer projecten. Drie van de grote hogescholen verwierven slechts één project. Van de kleine hogescholen verwierf slechts een vijfde een project, terwijl geen enkele kleine hogeschool meer dan één project verwierf.

Van de 16 hogescholen die een project verwierven, hebben negen een bovengemiddeld percentage gepromoveerde lectoren. Vier daarvan hebben een bovengemiddeld percentage gepromoveerde onderzoekers. De vier hogescholen met drie of meer projecten hebben allemaal een bovengemiddeld percentage gepromoveerde lectoren, terwijl drie ervan bovendien een bovengemiddeld percentage gepromoveerde onderzoekers hebben. Naarmate hogescholen meer gepromoveerde lectoren en onderzoekers hebben, lijken zij in de eerste aanvraagronde van Raak Pro succesvoller te zijn geweest bij het verwerven van een project.

Door SIA werden de projecten ingedeeld naar thema en subthema. Dat levert het volgende beeld op:

Thema	**aantal**
Gezondheid en zorg	5
Informatietechnologie	4
Duurzaamheid en energie	4
Polymeren, chemie en kunststoffen	3
Onderwijs	3
Gedrag en maatschappij	2
Toerisme, sport en recreatie	2
Proces en voedselindustrie	2
Kunst, cultuur en creatieve industrie	2
Volkshuisvesting, bouw en ruimtelijke ordening	1
Jeugdzorg	1
	29

[608] Hogeschool Zuyd was in 2011 de eerste hogeschool die een lector van de eigen hogeschool in het college van bestuur benoemde. Of dit verband houdt met het hoge aantal projecten, is geen onderwerp van dit proefschrift.

Subthema	aantal
Informatietechnologie	7
Gezondheid en zorg	5
Logistiek en transport	4
Polymeren, chemie en kunststoffen	3
Gedrag en maatschappij	3
Maakindustrie	2
Kunst, cultuur en creatieve industrie	2
Onderwijs	2
Jeugdzorg	1
	29

De projecten bestrijken een breed scala aan thema's. Van de in totaal 58 thema's en subthema's komen informatietechnologie en gezondheid en zorg het meest voor. Vanwege de eis van vraagsturing en de daaraan gekoppelde noodzaak van cofinanciering krijgen thema's die ook in de universitaire geesteswetenschappen voorkomen, een invulling die overeenkomt met de beroepsgerichtheid van het onderwijs aan de hogescholen. Een thema als onderwijs is uitsluitend gericht op lerarenopleidingen met onderwerpen als voortijdig schoolverlaten, burgerschapsvorming van leerlingen en leren op de werkplek en beroepspraktijkvorming. Een thema als kunst, cultuur en creatieve industrie heeft een sterke component in de informatietechnologie.

Voorbeelden van projecten.[609]

Thema Gezondheid en zorg. Project: Sepsis management van Hogeschool Leiden.

> Sepsis, of bloedvergiftiging, is een ontstekingsreactie van het afweersysteem, veroorzaakt door een bacterie, een virus of een parasiet. Het immuunsysteem draait bij deze infectie van het hele lichaam op volle toeren en moet ondersteund worden. De patiënt krijgt meteen een mix van antibiotica toegediend. Deze behandeling is duur en niet optimaal omdat eigenlijk eerst moet worden vastgesteld wat de sepsis veroorzaakt en met welke antibiotica de patiënt behandeld kan worden. Patiënten kunnen ernstig ziek worden en zelfs overlijden. Van de ziekenhuispatiënten met bloedvergiftiging overlijdt 40%. Een snelle diagnose en het bepalen van de juiste behandeling is daarom essentieel. Het probleem is dat een diagnose nu minimaal 60 uur duurt. Het project streeft er naar dit te verkorten tot een dag.

Thema Informatietechnologie. Project: Jongeren in Cyberspace van de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden.

> Jongeren maken op tal van manieren gebruik van Cyberspace. De media tonen veel berichten over potentiële gevaren, maar in veel gevallen ontbreekt het aan kennis om het waarheidsgehalte van alarmkreten over het internetgedrag te kunnen staven. Zo kan het voorkomen dat berichten over *grooming*, over internetverslaving of over het aantal slachtoffers van cyberpesten, leiden tot ongerustheid en tot het nemen van ad hoc maatregelen. In gesprekken over dit thema met politiemensen, docenten, hulpverleners en beleidsmakers van (lokale) overheden, komt duidelijk naar voren dat de huidige beschikbare informatie over Jeugd en Cybersafety ontoereikend is. Er bestaat behoefte aan een monitoronderzoek dat de problematiek rondom internettende jongeren op

[609] De gegevens zijn ontleend SIA, *Kennis in beweging* (Den Haag 2010) en aan het archief van de SKO.

> samenhangende en betrouwbare wijze in kaart brengt en waarmee, als het wordt herhaald, trends kunnen worden gesignaleerd. Betrouwbare gegevens die inzicht geven in de prevalentie en de ernst van internet-gerelateerde problemen onder jongeren zijn een voorwaarde om te weten wanneer maatregelen wel zijn vereist en wanneer niet.

Thema Gedrag en Maatschappij. Project: Talentontwikkeling bij risicojongeren van de Hogeschool van Amsterdam in samenwerking met Avans Hogeschool.

> Talentontwikkeling is een van de belangrijkste pijlers van het hedendaagse jongerenwerk, in het bijzonder in het werken met risicojongeren. De aanname is dat een positieve benadering en een focus op mogelijkheden een belangrijke sleutel zijn in het vergroten van de handelingsmogelijkheden en de sociale mobiliteit van jongeren die op school buiten de boot vallen, op straat moeilijk benaderbaar zijn en soms voor grote overlast zorgen. Dit project wil onderzoeken in hoeverre deze aanname de verwachtingen kan waarmaken.

Thema Polymeren, chemie en kunststoffen. Project: Alternatieve Testbatterij voor Veiligheid en Werking van Natuurlijke Stoffen van de Hogeschool Utrecht.

> De belangstelling voor natuurlijke stoffen met een gezondheidseffect uit planten en uit voedingsmiddelen neemt toe. Nog niet altijd is duidelijk hoe de werking en veiligheid van dergelijke stoffen moet worden beoordeeld. Dit heeft ertoe geleid dat er Europese wetgeving is vastgesteld om een deugdelijke onderbouwing van gezondheidsclaims te bewaken. Hierbij is kennis over werkingsmechanismen in relatie tot de veiligheid en de werking van deze stoffen van cruciaal belang. Daarnaast is er maatschappelijke behoefte om het gebruik van proefdieren bij het testen van werking en veiligheid van nieuwe stoffen verder terug te dringen. Dit project voorziet in beide behoeften.

Forum voor praktijkgericht onderzoek

De verhouding tussen het Lectorenplatform en de HBO-raad kwam onder druk te staan toen het platform zich wilde omvormen van een platform tot een vereniging die los van de HBO-raad zou staan. Daar voelde het bestuur van de HBO-raad weinig voor. Uiteindelijk kwam die vereniging er niet en werd het platform in 2007 omgevormd tot een binnen de HBO-raad functionerend Forum voor praktijkgericht onderzoek. Het Forum zette de lijn van het platform voort en heeft zich vooral gericht op de ontwikkeling van het vak van lector. Het Forum stond onder voorzitterschap van prof. dr. Mia Duijnstee, die naast hoogleraar ook lector Familiezorg was binnen het lectoraat Verpleegkundige en paramedische zorg voor chronisch zieken, Hogeschool Utrecht. Het Forum heeft expertisekringen opgezet, jaarconferenties gehouden en een gedragscode en een profiel van de lector opgesteld. Het Forum heeft een aantal publicaties uitgebracht op het gebied van Open Access bij wetenschappelijke publicaties, methodiekontwikkeling, ontwikkeling van kwaliteitscriteria en heeft een prijs ingesteld voor het onderzoek van het jaar.[610] Het Forum heeft tot 2012 bestaan. De beoogde opvolger in de vorm van het lectoren advies college is niet van de grond gekomen door verzet binnen het bestuur van de HBO-raad. Wel is er inmiddels een vereniging van lectoren opgericht.[611]

[610] Zie voor een overzicht van de publicaties: http://www.verenigingh ogescholen.nl/kennisbank/praktijk-en-onderzoek/artikelen/forum-voor-praktijkgericht-onderzoek-2007-2011 Geraadpleegd 15 augustus 2016
[611] https://www.lectoren.nl/ Geraadpleegd 15 augustus 2016

Omderzoekinzet hogescholen

De komst van de lectoraten betekende dat de hogescholen nu een bekostigde onderzoekscapaciteit hadden in de vorm van de lectoraatsgelden. De verdeling van de lectoraatsgelden was in de vorm van trekkingsrechten die naar rato van het aantal ingeschreven studenten werden toegekend. De totale inkomsten van lectoraten bestonden uit de lectoraatsgelden van de SKO, aangevuld met eigen bijdragen van hogescholen en met subsidies en inkomsten uit contractactiviteiten. Naarmate een lectoraat langer bestond, stegen de eigen bijdragen van hogescholen en de inkomsten uit contractactiviteiten.[612] Tussen de lectoraten waren er al verschillen voordat de lectoraatsgelden onderdeel van de reguliere bekostiging waren geworden. Lectoraten in het hoger sociaal agogisch onderwijs en het kunstonderwijs hadden de laagste totale inkomsten. Die differentiatie werd groter nadat de hogescholen als uitvloeisel van het overheidsbeleid m.b.t. zwaartepuntvorming, keuzes moesten maken in hun onderwijsaanbod en onderzoek.

Op basis van een overzicht per 1 januari 2012 zijn twee overzichten gemaakt die een inzicht bieden in de verschillen in de omderzoekinzet van hogescholen.[613] Een overzicht van lectoren en docent-onderzoekers is een indicatie van de financiële middelen die hogescholen voor onderzoek inzetten. Omdat lectoren zelden een volledige aanstelling hebben, is onderscheid gemaakt tussen het aantal aanwezige lectoren ongeacht de omvang van hun aanstelling en het aantal lectoren omgerekend naar full time equivalent. Dit onderscheid is ook gemaakt bij docent-onderzoekers. Daarnaast geeft een overzicht waarin het aantal en percentage gepromoveerde lectoren, docent/onderzoekers en promovendi is opgenomen. Dit is een indicatie van de kwalificaties van het personeel dat bij onderzoek is betrokken. Om een vergelijking mogelijk te maken tussen hogescholen zijn de volgende ratio's genomen:

L/S ratio, het aantal ingeschreven studenten (de omvang van de hogeschool) per lector, zowel ongeacht de aanstellingsomvang van de lector als naar de full time equivalente (fte) aanstellingsomvang. Hoe hoger de ratio in fte, hoe lager de uitgaven aan lectoren.

D/S ratio: het aantal ingeschreven studenten (de omvang van de hogeschool) per docent-onderzoeker, zowel ongeacht de aanstellingsomvang van de docent-onderzoeker als naar de full time equivalente (fte) aanstellingsomvang. Hoe hoger de ratio in fte, hoe lager de uitgaven aan docent-onderzoekers.

Studenten: aantal studenten betrokken bij onderzoek als percentage van het totaalaantal studenten.

Beide overzichten laten een grote verscheidenheid zien, waar echter wel enkele grote lijnen te zien zijn. Gemiddeld zijn er in het hoger beroepsonderwijs 1403 studenten per full time equivalent lector. Omdat de meeste lectoren in deeltijd aan een hogeschool zijn verbonden, zijn er meer lectoren werkzaam en is het aantal studenten per lector lager, t.w. 753 per lector. De verschillen tussen de hogescholen lopen echter fors uiteen. De laagste ratio is 226 (bij één van de kleinste hogescholen) en de hoogste ratio (bij de grootste hogeschool) is 2508, een verschil van een factor 11. Maar ook tussen de grote hogescholen zijn de

612 SKO, *Lectoraten in het hoger beroepsonderwijs. Meting 2006* (Den Haag 2006) 20-22. Uitgevoerd door F. A.H. Hüsken en P.J. Verkerk.

613 HBO-raad. *Omderzoekinzet 2011-2012*. (Den Haag 2012) Uit recentere cijfers van de HBO-raad blijkt dat het aantal lectoren tussen 2012 en 2014 licht is gegroeid, maar dat de gemiddelde aanstellingsomvang sterker is gegroeid. Zie: HBO-raad. *Praktijkgericht onderzoek. Factsheet 2012-2014* (Den Haag 2015) De overzichten staan op blz. 175 en 176 van dit proefschrift.

verschillen aanzienlijk. De laagste ratio in die categorie is 964 en de hoogste 2508, een verschil van een factor 2,6. De hoogste L/S ratio's in fte (boven 2000) komen voor bij drie grote hogescholen met meer dan 20.000 studenten. Zij besteden dus aanzienlijk minder geld aan lectoren dan het gemiddelde. De laagste ratio's komen voor bij de hogescholen kleiner dan 1000 studenten. Zij besteden dus meer geld aan lectoren dan het gemiddelde.

Naarmate een hogeschool kleiner is, neemt de kans toe dat er meer geld aan lectoren wordt besteed. Immers, een ratio lager dan het gemiddelde hebben:

1. Vijf van de elf hogescholen (45%) met meer dan 20.000 studenten
2. Twee van de drie hogescholen (66%) met tussen 10.000 en 20.000 studenten
3. Elf van de vijftien (73%) hogescholen met tussen 1000 en 10.000 studenten.
4. Alle acht hogescholen (100%) met minder dan 1000 studenten.

Wat de docent-onderzoekers betreft, zijn bij de grote hogescholen beide D/S ratio's hoger dan het gemiddelde. Zij investeren dus minder in docent-onderzoekers. Bij de groep hogescholen tussen 10.000 en 20.000 studenten is de fte ratio lager dan het gemiddelde. Er wordt dus meer dan gemiddeld geïnvesteerd, maar de andere ratio is hoger, zodat er meer docenten zijn met een kleinere aanstelling. Bij de groep hogescholen tussen 1000 en 10.000 studenten zijn beide D/S ratio's lager. Er wordt dus meer dan gemiddeld geïnvesteerd. Bij de groep hogescholen kleiner dan 1000 studenten loopt de ratio op, maar is nog steeds lager dan gemiddeld. Naarmate de hogeschool kleiner is, blijkt een hogeschool dus in het algemeen meer geld te besteden aan docent-onderzoekers.

Een duidelijk verband tussen de omvang van een hogeschool en het aantal gepromoveerde lectoren is er niet. Ofschoon het percentage gepromoveerde lectoren voor de hogescholen met meer dan 20.000 studenten (70,7%) lager is dan het gemiddelde en het percentage bij de groep hogescholen kleiner dan 1000 studenten (80%) hoger is dan het gemiddelde, is het beeld bij de overige hogescholen grillig. Het merendeel van de hogescholen waar alle lectoren zijn gepromoveerd, is kleiner dan 1000 studenten. Van zes van deze hogescholen zijn alle 16 lectoren gepromoveerd.

Er is wel een duidelijk verband tussen de omvang van een hogeschool en het percentage gepromoveerde docent-onderzoekers. Bij de hogescholen met meer dan 10.000 studenten is het percentage gepromoveerde docent-onderzoekers hoger dan gemiddeld. Naarmate een hogeschool kleiner is, blijkt het percentage gepromoveerde docent-onderzoekers lager dan gemiddeld. Bij de kleine hogescholen is het percentage gepromoveerde docent-onderzoekers (6,9%) fors lager dan het gemiddelde voor het hele hoger beroepsonderwijs. De D/S ratio is zowel per docent-onderzoeker als per fte docent-onderzoeker lager dan het gemiddelde voor het hele hoger beroepsonderwijs. Omdat deze hogescholen het hoogste percentage gepromoveerde lectoren hebben, investeren deze hogescholen ten opzichte van het gemiddelde voor het hoger beroepsonderwijs meer in lectoren, die meer dan gemiddeld gepromoveerd zijn en in een hoog aantal docent-onderzoekers, waarvan er echter minder gepromoveerd zijn, maar die een iets grotere aanstelling hebben.

Hogescholen met meer dan 20.000 studenten investeren minder in lectoren en hebben ook minder gepromoveerde lectoren dan gemiddeld, maar zij hebben een hoger dan gemiddeld percentage gepromoveerde docent-onderzoekers. Deze hogescholen hebben een lager aantal docent-onderzoekers dan gemiddeld, maar deze zijn wel meer dan gemiddeld gepromoveerd.

Lectoren en docent-onderzoekers en studenten betrokken bij onderzoek

Hogeschool	Omvang	L/S ratio		D/S ratio		Studenten
Hogeschool van Amsterdam	45145	1368	2508	220	792	2,1
Fontys hogeschool	40168	1057	2114	243	837	3,0
Hogeschool Utrecht	37481	781	1388	171	635	6,2
Hogeschool Inholland	31487	1086	1852	197	875	0,8
Hogeschool Rotterdam	30469	781	1693	203	635	6,3
Hogeschool van Arnhem en Nijmegen	30365	723	1125	159	506	3,8
Hanze hogeschool Groningen	25374	634	1269	110	430	4,0
Avans hogeschool	25271	1149	2297	162	632	1,4
Haagse hogeschool	22427	975	1602	244	975	0.1
Saxion hogeschool	22169	583	964	123	300	4,3
Christelijke hogeschool Windesheim	21177	784	1324	169	557	1,7
Totaal hogescholen 20.000 en hoger	*331533*	*875*	*1579*	*177*	*612*	*3,6*
Hogeschool Zuyd	15017	683	1155	109	278	3,4
Noordelijke hogeschool Leeuwarden	10581	756	1512	220	705	1,0
Stenden hogeschool	10033	478	1254	401	2508	5,9
Totaal hogescholen 10000-19999	*35631*	*625*	*1273*	*169*	*488*	*3,4*
Hogeschool Leiden	8478	606	1060	188	942	1,5
NHTV internationale hogeschool Breda	7203	360	655	22	110	0,3
Hogeschool Zeeland	4270	854	1423	186	427	3,8
Van Hall Larenstein	4072	290	814	42	240	11,8
Christelijke hogeschool Ede	4033	672	1344	269	1344	3,7
Hogeschool voor de kunsten Utrecht	3947	359	564	47	282	6,6
Artez hogeschool voor de kunsten	3060	1020	1530	127	612	0,6
Amsterdamse hogeschool kunsten	2918	1459	1459	265	1459	3,3
HAS Den Bosch	2151	239	430	20	239	26,9
Hogeschool der kunsten Den Haag	1728	288	864	27	288	15,3
Hotelschool Den Haag	1666	416	1666	208	833	6,1
Christelijke agrarische hogeschool	1608	322	804	146	402	1,6
Christelijke hogeschool De Driestar	1381	690	1381	153	690	4,8
Gereformeerde hogeschool	1350	450	1350	90	225	5.6
Hogeschool Marnix academie	1347	449	1347	168	1347	0
Totaal hogescholen 1000-9999	*49212*	*460*	*911*	*58*	*317*	*4,9*
Codarts hogeschool voor de kunsten	968	323	484	46	482	3,3
Gerrit Rietveld academie	967	967	967	97	967	0
Hogeschool Ipabo	953	476	476	95	476	19,1
Hogeschool Edith Stein	903	129	226	56	451	0,2
Hogeschool De Kempel	862	431	431	108	862	1,3
Stoas hogeschool	734	245	367	56	245	1,4
Katholieke pabo Zwolle	650	650	650	162	650	3,9
Iselinge Hogeschool	473	473	473	95	473	4,4
Totaal hogescholen minder dan 1000	*6510*	*130*	*434*	*75*	*501*	*4,3*
Totaal hoger beroepsonderwijs	*423776*	*753*	*1403*	*140*	*544*	*3,4*

Bron HBO-raad: Omderzoekinzet 2011-2012. L/S ratio: De eerste kolom is het aantal ingeschreven studenten per lector. De tweede kolom is het aantal ingeschreven studenten per fte lector. D/S ratio: Idem voor docenten. Studenten: aantal studenten betrokken bij onderzoek als percentage van het totaal aantal studenten. Van de Design academy zijn geen gegevens beschikbaar.

Gepromoveerde lectoren, docent-onderzoekers en promovendi

		Lectoren		Onderzoekers		Promovendi	
Hogeschool	Omvang	Aantal	%	aantal	%	Aantal	fte
Hogeschool van Amsterdam	45145	28	85	205	12,7	42	15
Fontys hogeschool	40168	35	92	165	18,8	73	41
Hogeschool Utrecht	37481	38	79	219	16,9	43	20
Hogeschool Inholland	31487	19	66	160	9,4	31	12
Hogeschool Rotterdam	30469	18	46	150	8	29	12
Hogeschool van Arnhem en Nijmegen	30365	34	81	191	15,2	40	18
Hanze hogeschool Groningen	25374	29	72	231	16,4	71	31
Avans hogeschool	25271	18	82	156	3,2	25	12
Haagse hogeschool	22427	18	78	92	12	16	10
Saxion hogeschool	22169	25	66	180	25	39	24
Christelijke hogeschool Windesheim	21177	24	89	125	14,4	24	12
Totaal hogescholen 20.000 en hoger	*20000*	*268*	*70,7*	*1874*	*14,2*		
Hogeschool Zuyd	15017	21	95	138	21,0	28	14
Noordelijke hogeschool Leeuwarden	10581	11	79	48	6,2	7	3
Stenden hogeschool	10033	16	76	25	4	21	8
totaal hogescholen tussen 10.000 en 20.000	*10000*	*48*	*84*	*211*	*15,7*		
Hogeschool Leiden	8478	13	93	45	28,9	9	3
NHTV internationale hogeschool Breda	7203	7	35	324	7,4	34	7
Hogeschool Zeeland	4270	2	40	23	0	8	4
Van Hall Larenstein	4072	9	64	96	11,4	2	1
Christelijke hogeschool Ede	4033	5	83	15	20	6	2
Hogeschool voor de kunsten Utrecht	3947	5	45	84	6,0	8	3
Artez hogeschool voor de kunsten	3060	2	67	24	12,5	3	1
Amsterdamse hogeschool kunsten	2918	2	100	11	0	3	1
HAS Den Bosch	2151	4	44	110	5,4	1	0
Hogeschool der kunsten Den Haag	1728	1	17	64	15,6	55	3
Hotelschool Den Haag	1666	4	100	8	0	4	0
Christelijke agrarische hogeschool	1608	4	80	11	-	3	1
Christelijke hogeschool De Driestar	1381	2	100	9	0	8	7
Gereformeerde hogeschool	1350	3	100	15	0	4	1
Hogeschool Marnix academie	1347	2	67	8	0	2	1
Totaal hogescholen tussen 1000 en 10.000	*1000*	*65*	*60,7*	*847*	*8,9*		
Codarts hogeschool voor de kunsten	968	0	0	21	9,6	0	0
Gerrit Rietveld academie	967	1	100	10	0	2	0
Hogeschool Ipabo	953	2	100	10	20	2	1
Hogeschool Edith Stein	903	7	100	16	0	6	2
Hogeschool De Kempel	862	2	100	8	0	1	0
Stoas hogeschool	734	3	100	13	0	3	1
Katholieke pabo Zwolle	650	1	100	4	50	0	0
Iselinge Hogeschool	473	0	0	5	0	2	0
Totaal hogescholen 1000 en minder		16	80	87	6,9		
Totaal hoger beroepsonderwijs	423776	397	73,7	3021	12,6	670	282

Bron HBO-raad: Omderzoekinzet 2011-2012. In de kolom lectoren staat ´aantal´ voor het aantal *gepromoveerde* lectoren. In de kolom lectoren staat ´%´ voor het aantal gepromoveerde lectoren als percentage van het totaal aantal lectoren van de hogeschool. In de kolom onderzoekers staat ´aantal´ voor het *totaal* aantal docent-onderzoekers. In de kolom onderzoekers staat ´%´ voor het aantal gepromoveerde docent-onderzoekers als percentage van het totaal aantal docent-onderzoekers. In de kolom promovendi staat ´aantal´ voor het *totaal* aantal promovendi aan de hogeschool. In de kolom ´fte´ is dit totaal aantal omgerekend naar full time equivalenten. Van de CAH zijn geen gegevens bekend over het aantal gepromoveerde docenten.

Innovatieplatform en topsectoren

De komst van lectoren betekende dat hogescholen geleidelijk meer in beeld kwamen om te participeren in initiatieven van de overheid om de innovatiekracht van Nederland te versterken. Eenvoudig was dat niet vanwege de beperkte omvang van de onderzoeksfunctie van hogescholen. Bij het Innovatieplatform, één van de maatregelen van het tweede kabinet-Balkenende om de innovatiekracht van Nederland te versterken, was het hoger beroepsonderwijs niet betrokken. Naast de minister-president als voorzitter hadden in het platform personen uit het bedrijfsleven en de wetenschap zitting, maar niemand uit het hoger beroepsonderwijs. Er kwamen zes sleutelgebieden, waar de Nederlandse economie in zou moeten excelleren. De waarde van het platform lag vooral in de publicatie van rapporten over bijvoorbeeld de concurrentiekracht van Nederland, maar verder heeft het platform niet veel bereikt. Het werd in 2010 opgeheven.[614]

Het eerste kabinet-Rutte kwam in 2011 met het plan om de innovatiekracht te stimuleren door middel van topsectoren. Via het topsectorenbeleid wilde de overheid samen met bedrijven en de wetenschap gericht investeren in de randvoorwaarden voor kennisontwikkeling, innovatie, export, financiering en *human capital*. Die samenwerking zou vorm krijgen in zogenoemde Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI) waarin ondernemers en wetenschappers samenwerkten. De overheid koos voor negen topsectoren op basis van vier factoren. Om een topsector te kunnen zijn moest de sector kennisintensief en op de export gericht zijn. Verder moest een sector veelal specifieke wet- en regelgeving hebben die een belangrijke bijdrage kon leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.[615] De topsectoren zaten in de industrie, de logistiek, de land- en tuinbouw en de creatieve sector. Het hoger beroepsonderwijs probeerde daarbij aan te haken door de oprichting van Centres of Expertise. De TKI's functioneren inmiddels.

Internationaal perspectief

Nederland stond niet alleen in zijn pogingen om tot een omschrijving van onderzoek te komen. Ook andere Europese landen waar met hogescholen vergelijkbare instellingen bestonden, worstelden met dit vraagstuk. Overeenstemming was er echter niet in Europa. Er bestond volgens Kyvik en Lepori geen "common perception of which scholarly activities constitute research in this sector, neither across countries, nor within individual countries and individual institutions."[616] Ook Hazelkorn wijst op de grote verscheidenheid aan definities die hogescholen en daarmee vergelijkbare instellingen (die zij 'new institutions' noemt) hanteren.[617]

UASnet

De HBO-raad was ook in internationaal verband actief. De invoering van het bachelor-master-stelsel was aanleiding voor de HBO-raad om samen met verenigingen van hogescholen 11 in Europese landen een vergelijkend onderzoek te doen naar de bijdrage

[614] S.P. Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 80. Zie ook *NRC Handelsblad* van 1 mei 2010 http://vorige.nrc.nl/economie/article2536336.ece/Innovatieplatform_is_mislukking Geraadpleegd 19 mei 2014. Zie ook F.A. van der Zee, *Reinventing industry* The Hague Centre for Strategic Studies. HSB discussiepaper (Den Haag 2011)

[615] www.topsectoren.nl Geraadpleegd 21 mei 2014.

[616] S.Kyvik en B. Lepori, "Research in Higher Education Institutions Outside the University Sector" In: S.Kyvik en B. Lepori, *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector* 13

[617] E. Hazelkorn, *University Research Management. Developing Research in New Institutions* (Parijs 2005) 62

van de bacheloropleidingen aan de hogescholen voor de arbeidsmarkt. Het onderzoek werd door de Europese Commissie gesubsidieerd.

De publicatie van het rapport over het vergelijkend onderzoek kreeg een vervolg in de formele oprichting van UASnet, waarbij UAS staat voor university of applied sciences, de internationale aanduiding voor hogescholen. Dit netwerk richtte zich vanwege het toenemend belang van het onderzoek aan hogescholen voornamelijk op de toegang van hogescholen tot de Europese onderzoeksprogramma's. In de doelstelling van UAS-net werd uitdrukkelijk verwezen naar de Lissabonagenda van de Europese ministers van onderwijs:

> "It is our aim that this report will function as starting point for discussion with UAS, stakeholders and government representatives about the role of applied research within the Lisbon and Bologna agenda."[618]

In het netwerk werkten hogescholen uit 11 Europese landen samen. De hogescholen in het netwerk wilden een belangrijke rol spelen bij het behalen van de innovatiedoelen uit de Lissabonverklaring. Onderzoek speelde een groeiende rol:

> "In order to meet these demands, research is playing an increasingly important role for the UAS in direct combination with their teaching obligations."[619]

In het kader van Uasnet werd onderzoek aan hogescholen aangeduid als *applied research*. In een verklaring uit april 2005 stond: "Research in our institutes is applied research. It is developed in close cooperation with organisations and companies in the relevant sector of the labourmarket."[620] Maar achter deze formulering gingen verschillen schuil tussen de landen in de omschrijving van wat onderzoek was.[621] Een rapport dat in opdracht van deze groep in 2009 werd opgesteld, bracht die verschillen in beeld.[622] In Duitsland waren de Fachhochschulen gericht op "application-oriented research and development" en "transfer of knowledge and technlogy." Het was ook de bedoeling dat Fachhochschulen een verbinding zouden leggen tussen het fundamentele onderzoek aan de universiteiten en de praktijk. "The German case can be illustrative to connect fundamental research and applied oriented research by creating joint endeavours across institutional borders." In Zwitserland hadden hogescholen een bredere ambitie om "undertake basic research in the extent to which this is necessary to attain applied-oriented research objectives."

Nederland zat meer op de lijn van de Fachhochschulen: "In the Dutch view research at UAS should – contrary to basic research by traditional universities – contribute to the maintenance and development of professional practice in society." Ook in Finland was dat het geval. Daar lag de nadruk op samenwerking tussen de kennisinstellingen, waarin elk zijn eigen rol had. De Finnen maakten geen onderscheid tussen fundamenteel onderzoek en overig onderzoek. Zij legden de nadruk op regionale samenwerkingverbanden waarin de

---

618 Egbert de Weert en Maarja Soo, *Research at Universities of Applied Sciences in Europe.* Center for Higher Education Policy Studies. (Enschede 2009) 4

619 Egbert de Weert en Maarja Soo, *Research at Universities of Applied Sciences in Europe.* Center for Higher Education Policy Studies (Enschede 2009) 45

620 HBO-raad, *Hogeschoolbericht 283* (Den Haag 2005) 10

621 S. Kyvik en B. Lepori, "Research in Higher Education Institutions Outside the University Sector" In: *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector* (Dordrecht 2010) 13-14. Zie ook Egbert de Weert, "Transformation or systems convergence" In: J. Enders (red*) Reform of Higher Education in Europe* (Rotterdam 2011) 111

622 Egbert de Weert en Maarja Soo, *Research at Universities of Applied Sciences in Europe* (Enschede 2009) 18 en 19.

hogescholen de rol hadden om bij te dragen aan de "the commercialisation of research results and carry out projects that foster regional innovations."[623]

De Ierse hogescholen hadden een ambitie die sterk leek op de Zwitserse. Onderzoek aan Ierse hogescholen omvatte "an integrated research continuum embracing both basic and applied research."... "Basic research provides the understanding for future cutting edge applied and strategic research." Het rapport stelde vast dat "research at UAS embraces a continuum of activities that are not clearly delineated from each other. Rather than seeing research as simply a duality of between two types of research, there are overlapping areas between them." Verder constateerde het rapport dat "research at UAS is seen as constituting a vital link between various domains and various actors in the field." Omdat het niet om een lineair proces van kennis naar toepassing ging, was kenniscirculatie een betere term. In zijn conclusie stelde het rapport dat

> "various terms of research at UAS across Europe have been used, applied R&D and practice-oriented research being most common. A clear distinction with basic research is not the aim, and much research at UAS actually seeks connection with this. Nevertheless the problem or practice-oriented focus is the most dominant feature."[624]

Methodologische kwaliteit stond voorop bij het onderzoek. Verder moest het onderzoek ingebed zijn in de beroepspraktijk en moest het bijdragen aan vernieuwing van het onderwijs. Er was volgens De Weert een gemeenschappelijk onderzoeksprofiel ontstaan voor de Europese hogescholen, waarin een sterke band met de praktijk voorop stond, evenals een multidisciplinaire aanpak. "Collaboration with industry and other organisations must constitute an integral part of the mission of the institution and has to be treated strategically."[625]

Conclusie

Na 2005 bleek dat het feit dat de lectoraatsgelden onderdeel werden van de reguliere bekostiging, er niet toe leidde dat lectoraten verdwenen. Kennelijk waren de bestuurders er van overtuigd geraakt dat Mertens met zijn analyse van een armoedige onderwijscultuur en een conceptuele armoede bij de docenten gelijk had. Ook de toenemende aandacht voor het verhogen van het opleidingsniveau van de docenten duidt hier op.

De keuze om de gelden die waren overbleven na de beëindiging van de subsidiëring van lectoraten door de SKO niet onder de hogescholen te verdelen, maar te gebruiken voor Raak Pro was niet vanzelfsprekend. De HBO-raad had een voorkeur voor een verdeling van de overgebleven gelden over de hogescholen en wilde dat in eerste instantie niet voor een onderzoeksprogramma (Raak Pro) inzetten. In die zin was de HBO-raad consequent, want ook het extra geld dat in 1999 beschikbaar kwam, wilde men in eerste instantie niet inzetten voor lectoraten. Een visie hoe het onderzoek zich verder moest ontwikkelen en waar een programma als Raak Pro in zou kunnen passen, was nog niet uitgekristalliseerd. Toen Raak Pro echter eenmaal functioneerde, bleek het een versterking van de onderzoeksfunctie van het hoger beroepsonderwijs te zijn, omdat lectoren nu in staat

---

[623] Egbert de Weert, "Transformation or systems convergence" In: J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* (Rotterdam 2011) 115.
[624] Egbert de Weert en Maarja Soo, *"Research at Universities of Applied Sciences in Europe."* (Enschede 2009) 45
[625] Egbert de Weert "Transformation or systems convergence." In: J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 117

werden gesteld om meerjarige onderzoeksprojecten op te zetten. Met de beperkte reguliere middelen van de lectoraten was dat nauwelijks mogelijk.

In de loop van de tijd zijn er tussen hogescholen betrekkelijk grote verschillen ontstaan in de omderzoekinzet. Men begon met een gelijk bedrag voor een lectoraat, dat later is opgenomen in de lump sum, de eerste geldstroom. In de loop van de tijd traden er steeds meer verschillen op die de eigen keuzes van hogescholen weerspiegelen. Er waren de eigen bijdragen bovenop de vroegere lectoraatsgelden en de inkomsten uit de tweede (Raakprojecten) en derde geldstroom (contractonderzoek). Er is een verband tussen de omvang van een hogeschool en de omderzoekinzet, gemeten naar het aantal studenten per lector en per docent-onderzoeker. Het blijkt dat naarmate een hogeschool kleiner is, er over het algemeen meer geld wordt besteed aan lectoren en docent-onderzoekers.

De latere rapporten van de AWT en de Onderwijsraad gaven een onderbouwde visie op onderzoek in het hoger beroepsonderwijs. Die visie werd met concepten uit de wetenschappelijke literatuur onderbouwd, in dit geval van Gibbons en Stokes. Deze rapporten hebben het onderzoek aan hogescholen te zeer benaderd vanuit een vooropgezet schema en zich te weinig laten leiden wat er in de praktijk bij de lectoraten gebeurde. In die zin is de bijdrage van de AWT en de Onderwijsraad van beperkte waarde gebleken.

Het succes van lectoraten heeft er niet toe geleid dat de hogescholen de mogelijkheid kregen van een derde cyclus (het promotierecht). Dit plan sneuvelde vanwege een kabinetswisseling. Het ontbreken van enige reactie van de HBO-raad hierop duidt erop dat de het hoger beroepsonderwijs er zelf kennelijk (nog) niet in geloofde.

Pas toen een kwaliteitszorgstelsel voor onderzoek noodzakelijk werd, kwam er een eigen visie van de HBO-raad op onderzoek. De analyse van de AWT werd verworpen, al sloot de HBO-raad zich net als de AWT wel aan bij gedachtegoed van Gibbons. De analyse van Gibbons had betrekking op het gehele hoger onderwijs, maar de beleidsmakers van de HBO-raad pasten zijn idee van mode 2 onderzoek toe op het hoger beroepsonderwijs. Anders dan in het hoger beroepsonderwijs ontbreekt in het wetenschappelijk onderwijs een visie op onderzoek. Daar beperkt men zich tot het formuleren van randvoorwaarden voor goed onderzoek. Dit verschil in benadering kan worden verklaard uit de lange traditie van onderzoek aan universiteiten, die ertoe heeft geleid dat onderzoek als vanzelfsprekend wordt beschouwd en geen nadere verklaring behoeft.

Conclusies

Binair stelsel

Tot op de dag van vandaag houdt Nederland in zijn regelgeving vast aan het binaire stelsel van hoger onderwijs, bestaande uit universiteiten en hogescholen. Universiteiten zijn veel ouder dan hogescholen en hadden vroeger een betere bekostiging en veel meer autonomie. Dat is nu voor een deel verdwenen en de plaats van het hoger beroepsonderwijs in het hoger onderwijs is nu beter dan enige decennia geleden. Die plaats hebben hogescholen en hun voorgangers echter moeten verwerven zonder al te veel medewerking van de universiteiten. Want in de lange geschiedenis van de universiteiten is één lijn duidelijk aanwezig: het kost veel moeite om de bestaande ordening te doorbreken. Universiteiten bleken door de eeuwen heen niet erg tegemoetkomend voor verandering of nieuwe 'toetreders.' Dat was geen exclusief Nederlands verschijnsel, maar deed zich voor in een groot deel van Europa. De houding van de Nederlandse universiteiten ten opzichte van de zich ontwikkelende hogescholen was er dan ook één van gereserveerde distantie. Anderzijds was de mentale afstand tussen universiteiten en de voorgangers van hogescholen groot, zeker tot 1986 toen er een einde kwam aan de status van het hoger beroepsonderwijs als voortgezet onderwijs. De 'schoolse' cultuur in het hoger beroepsonderwijs begon toen te veranderen.

Tot de negentiende eeuw bleef de Middeleeuwse opbouw van de Nederlandse universiteiten vrijwel ongewijzigd. Het onderwijs had een sterke theoretische inslag en pogingen om praktisch gerichte opleidingen te introduceren, strandden. In de negentiende eeuw kwam er langzaam verandering, maar pas na de hervorming van het hoger onderwijs in 1876 zette de verandering door. Er kwamen nieuwe universiteiten bij en het aantal disciplines breidde zich gestaag uit, al ging dit niet zonder weerstand, zoals de strijd om de techniek een universitaire status te verlenen laat zien. In Nederland, anders dan in Amerika, zette deze verbreding van het universitaire aanbod van opleidingen slechts gedeeltelijk door, want een grote groep opleidingen voor de *minor professions* bleef buiten de universiteit en daarmee buiten het toenmalige hoger onderwijs. Als beroepsonderwijs vielen zij gedurende een groot deel van de negentiende eeuw buiten de sfeer van de overheid in overeenstemming met de ideologie van liberalen als Thorbecke, die beroepsonderwijs tot de taak van het maatschappelijk veld en het bedrijfsleven rekenden. Toen zij een wettelijke regeling kregen, vielen deze opleidingen onder het voortgezet onderwijs. Pas in de jaren vijftig van de twintigste eeuw kregen zij een eigen identiteit - het hoger beroepsonderwijs.

Die situatie duurde tot rond 1970, toen bij het ministerie het besef begon door te dringen dat de onstuimige groei van het aantal studenten aan de universiteiten vanwege de hoge kosten niet kon doorgaan. Deze groei werd in de hand gewerkt door een algemene verhoging van het opleidingsniveau, die zich na de Tweede Wereldoorlog als onderdeel van de modernisering van Nederland begon te manifesteren. Niet alleen het wetenschappelijk onderwijs groeide sterk, dat was ook het geval in het voortgezet onderwijs, waar het hoger beroepsonderwijs toen onderdeel van was. Deze groei van het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs werd niet als een probleem gezien, maar juist als een oplossing. Door het hoger beroepsonderwijs als aparte en goedkope sector in het hoger onderwijs op te nemen, kon de groei van het wetenschappelijk onderwijs beheersbaar worden gemaakt. Het ontstaan van een nieuwe sector van hoger onderwijs was geen typisch Nederlands verschijnsel. In veel landen die lid waren van de OECD ontstond een dergelijke sector. Nederland liep met de beleidsvoornemens over een binair stelsel weliswaar in de pas met veel andere Europese landen met een binair stelsel, maar het bleef lang bij voornemens,

want het duurde tot 1986 voor de nieuwe sector ook wettelijk werd geregeld. In Duitsland werden de *Fachhochschulen* en in Groot-Brittannië de *Polytechnics* veel eerder wettelijk geregeld.

Nederland koos bij de hervorming van het hoger onderwijs niet voor een gelaagd stelsel zoals in Amerika, ondanks dat Nederland zich bij de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog sterk had laten inspireren door Amerikaanse voorbeelden. Die voorbeelden waren er ook in het hoger onderwijs, zoals bij de wetenschapsbeoefening en het baccalaureaat. De invoering van een baccalaureaat naar Amerikaans model was een vrij beperkte ingreep, waarvan de invoering met enige moeite lukte, maar die in de uitvoering mislukte. Invoering van een gelaagd hoger onderwijs dat zowel het wetenschappelijk als het hoger beroepsonderwijs zou omvatten, zou een veel drastischer inbreuk op de bestaande verhoudingen zijn geweest. In het algemeen is de invoering van structuurwijzigingen in het onderwijs in Nederland niet eenvoudig. De totstandkoming van de WVO of Mammoetwet kostte vele jaren. De kans op mislukking bij de invoering van een gelaagd stelsel was vele malen groter, zeker in het licht van de weerstand bij universiteiten tegen nieuwe disciplines en tegen meer praktisch gerichte opleidingen. Want een gelaagd stelsel van hoger onderwijs zou onvermijdelijk de opname in het hoger onderwijs van een gehele sector van beroepsonderwijs met zich mee brengen met opleidingen voor de *minor professions,* die veel meer praktisch gericht waren. Gezien de mentale afstand die er destijds was tussen het wetenschappelijke onderwijs en het hoger beroepsonderwijs, zou dit veel problemen met zich mee brengen. Belangrijk was ook dat een dergelijke drastische stelselherziening niet aansloot bij de structuur van het Nederlandse voortgezet onderwijs met zijn tweedeling in algemeen voortgezet onderwijs en beroepsgericht onderwijs. Daarnaast was het maar de vraag of een gelaagd stelsel goedkoper zou uitpakken. Opwaardering van de bestaande scholen voor hoger beroepsonderwijs tot instellingen voor hoger onderwijs als alternatief voor de universiteiten, lag dan ook voor de hand als middel om de kosten in het wetenschappelijk onderwijs te beheersen.

Dat de samenwerking zo moeizaam verliep had te maken met de weerstand bij universiteiten tegen praktisch gerichte opleidingen, maar ook met het tweeslachtig karakter van het overheidsbeleid. Toen een fusie tussen universiteit en hogeschool wettelijk mogelijk werd, bleef die beperkt tot het institutionele domein, want het onderwijs en onderzoek van een gefuseerde instelling als de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool Amsterdam bleven vrijwel gescheiden in twee stromen.

In de loop van de tijd is de strakke scheiding tussen beide sectoren van hoger onderwijs losser geworden. Het overheidsbeleid heeft samenwerking weliswaar bevorderd, maar erg eenduidig was dat beleid voor het overige niet. De samenwerking mocht tot het eind van de jaren negentig niet zo ver gaan dat universiteiten en hogescholen zouden fuseren. Beide sectoren kennen inmiddels veel overeenkomsten, maar de verschillen, geaccentueerd door de regelgeving, zijn evident. Aan de institutionele kant is thans er een grote mate van overeenkomst. Er is in beide sectoren een vergelijkbare autonomie. Onder invloed van Europa is de bachelor-master-structuur tot stand gekomen die de vroegere kloof op onderwijsgebied tussen beide sectoren heeft verkleind, maar niet opgeheven. Het ministerie hield vast aan een eigen oriëntatie voor de graden bachelor en master in elke sector, die in de naamgeving tot uitdrukking komt. Het verlenen van graden is inmiddels losgekoppeld van de instelling (universiteit of hogeschool) die de graad verleent. Hogescholen kunnen nu bachelor- of masteropleidingen aanbieden met een academische of universitaire oriëntatie, maar dat gebeurt op zeer kleine schaal. Het omgekeerde, dat universiteiten beroepsgerichte bachelor- of masteropleidingen aanbieden, komt niet voor. Dit duidt erop

dat de loskoppeling van het verlenen van graden het bestaande binaire stelsel niet heeft ondermijnd. Hogescholen doen nu ook net als de universiteiten bekostigd onderzoek, maar de faciliteiten daarvoor staan niet in verhouding tot die van de universiteiten. Het verlenen van de hoogste graad – die van doctor – is nog steeds voorbehouden aan hoogleraren die verbonden zijn aan een universiteit. Een hogeschool komt alleen in beeld als een lector ook hoogleraar aan een universiteit is.

De tweedeling in het hoger onderwijs heeft ook nadelen, omdat de diversiteit feitelijk groter is dan het binaire schema doet vermoeden en nieuwe ontwikkelingen wel in dat schema moeten worden gedrukt. Van Kemenade was een visionair, die dat al onderkende, maar hij is er niet in geslaagd om een ander systeem in te voeren. De hardnekkigheid waarmee dit binaire stelsel in Nederland in stand wordt gehouden, kan zijn verklaring vinden in het onderscheid tussen *doers* en *thinkers*, dat volgens buitenlandse waarnemers typisch Nederlands is. Dat onderscheid heeft mogelijk te maken met de Nederlandse scheiding van algemeen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, die zijn oorsprong vindt in opvattingen van Thorbecke dat beroepsonderwijs geen taak van de overheid is. Thorbecke was ook van mening dat universiteiten niet voor de praktijk moesten opleiden. Hij staat daarbij dicht bij de Middeleeuwse universiteit en haar afkeer van praktische opleidingen. De middenschool van minister Van Kemenade wilde dat onderscheid overbruggen. De mislukking van die middenschool zou dan een voorbode geweest kunnen zijn van het voortbestaan van het binaire stelsel.

Universiteiten

Het hoger beroepsonderwijs geniet nog steeds minder prestige dan het wetenschappelijk onderwijs. Dat het hoger beroepsonderwijs in een binair stelsel hoger onderwijs is geworden, heeft daar weinig verandering in gebracht. Niettemin heeft het binaire stelsel het hoger beroepsonderwijs ook voordelen gebracht. Het kreeg de gelegenheid zich te ontwikkelen tot een zelfstandige tak van hoger onderwijs. Het binaire stelsel heeft er in feite toe geleid dat het hoger beroepsonderwijs zich op eigen kracht heeft moeten ontwikkelen tot hoger onderwijs. Samenwerking met universiteiten was er tot voor kort weinig, want daar stonden deze nauwelijks voor open. Het wetenschappelijk onderwijs is heel lang een gesloten systeem geweest waar nieuwkomers maar moeilijk in door konden dringen. Dat had zijn weerslag op de ontwikkeling van de onderzoekfunctie bij hogescholen. De beoogde samenwerking op onderzoeksgebied uit 1993 heeft niets opgeleverd en in 2001 zijn de lectoraten lauw ontvangen. In 2005 was er fel verzet tegen Fontys hogeschool, die het initiatief nam om jonge docenten in dienst te nemen die naast hun onderwijstaken konden promoveren bij een universiteit, want het hoger beroepsonderwijs kende geen promotierecht. De reacties uit de universitaire wereld waren aanvankelijk afwijzend, in tegenstelling tot wat men zou verwachten omdat universiteiten voor promoties bekostiging kregen. De bezwaren kunnen ook gezien worden tegen het licht van de discussie over een derde cyclus aan hogescholen die toen werd gevoerd over een nieuwe wet hoger onderwijs, waarin aan hogescholen onder voorwaarden promotierecht in het vooruitzicht werd gesteld. Universiteiten zouden dan hun monopolie verliezen en hadden een voorkeur om die derde cyclus binnen de universiteit te houden. De nieuwe wet is er niet gekomen omdat de nieuwe minister Plasterk er niets in zag, overigens zonder veel protest van de HBO-raad.

Ministerie

Van Kemenade had een visie, maar die had betrekking op onderzoek in een toekomstig nieuw stelsel van hoger onderwijs, niet op onderzoek in het toenmalige hoger beroepsonderwijs. Gezien de grote afstand van het toenmalige hoger beroepsonderwijs tot

die toekomstvisie werd die visie niet in beleid omgezet. Bovendien was Van Kemenade voor de korte termijn met andere problemen bezig, die hij urgenter achtte, zoals de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs. Toen dat wettelijk was geregeld, kon Van Kemenade zijn lange termijnvisie niet in beleid omzetten omdat het kabinet Den Uyl niet terugkwam na de verkiezingen. Deetman heeft onderzoek dan wel in de wet opgenomen, maar hij wilde duidelijk dat dit een neventaak bleef. Hogescholen moesten in hoofdzaak onderwijsinstellingen blijven. Bekostiging van de onderzoeksfunctie was daarom niet nodig. Het ministerie streefde wel naar samenwerking van hogescholen met universiteiten op onderzoekgebied, maar het ministerie schiep geen voorwaarden voor een vruchtbare samenwerking, zoals bekostiging voor onderzoek en voor onderzoeksfaciliteiten. De samenwerking kwam dan ook niet van de grond, ook omdat hogescholen geen aantrekkelijke partner voor universiteiten waren. Bovendien zijn de universiteiten zich sinds de jaren tachtig steeds meer gaan richten op onderzoek, terwijl de hogescholen zich vrijwel uitsluitend op onderwijs bleven richten en er niet in slaagden een onderzoekcultuur op te bouwen.

HBO-raad

Na de oprichting in 1975 groeide de raad uit tot een sterke belangenbehartiger van het hoger beroepsonderwijs, die als prioriteit had het hoger beroepsonderwijs uit de WVO te halen. Onderzoek was tot de jaren negentig geen prioriteit. Docenten waren in die beginperiode één van de actiefste geledingen, maar hun invloed verdween na de schaalvergroting, toen de HBO-raad werd omgevormd tot een vereniging van bestuurders. Collectieve belangenbehartiging voor haar leden – bestuurders van hogescholen - kwam voorop te staan. De bestuurders bleken vooral geïnteresseerd in institutionele zaken en minder in wat zich op het niveau van de docenten afspeelde.

De aandacht ging vooral uit naar wetgeving (de WHW) en institutionele zaken zoals een cao, de OKF-operatie (gebouwen in eigendom van de hogescholen), de invoering van een kwaliteitszorgstelsel voor onderwijs, bezuinigingen en regulering van het opleidingenaanbod. Het perspectief werd dat van de werkgevers. Wat er zich op het niveau van het docentencorps afspeelde, zoals de daling van het kwalificatieniveau, kreeg nauwelijks aandacht. Dat onderzoek geen prioriteit was, had ook te maken met het feit dat onderzoek een contractactiviteit was. Contractactiviteiten van hogescholen vielen doorgaans buiten de kernactiviteiten van de HBO-raad.

Kemner, die begin jaren negentig voorzitter was, had meer belangstelling voor de toekomst van het binaire stelsel dan voor onderzoek. Keerpunt is het optreden van de toenmalige voorzitter van de HBO-raad Leijnse, die niet alleen bestuurder was, maar ook een leerstoel aan de universiteit bekleedde. De analyse van Mertens sprak hem aan. De snelheid waarmee het idee van een lector dat Mertens had uiteengezet, is omgezet in een concreet lectorenproject, is aan de inzet van Leijnse te danken. Als bestuurder zette Leijnse de ideeën van Mertens om in het concept van een lectoraat. Hij slaagde erin, mede vanwege de gunstige omstandigheden, om dit concept in korte tijd in concreet beleid om te zetten, ondanks de aarzelingen bij het bestuur van de HBO-raad, dat het beschikbare extra geld aanvankelijk niet wilde inzetten voor lectoraten.

Hogescholen

Op het niveau van de hogescholen stond onderzoek niet hoog op de agenda. Vóór de WHBO waren de hogescholen uitsluitend op onderwijs gericht. Na de WHBO waren zij bezig met het inrichten van een interne organisatie die recht deed aan de schaalvergroting.

Het contractonderzoek dat hogescholen deden, bestond in de jaren negentig uit doorgaans korte projecten. Docenten werden in de woorden van Leijnse verwaarloosd. Er was geen druk van onderop bij de docenten om onderzoek te doen, wat volgens Kyvik en Lepori in andere landen wel het geval was. Docenten werden steeds minder onderzoeksvaardig. Voor docenten waren de hogere salarisschalen niet bereikbaar, tenzij zij manager werden. Het aantal docenten in de lagere salarisschalen steeg. Dit alles was niet bevorderlijk voor het ontstaan van een onderzoekcultuur.

Ontwikkeling van de onderzoeksfunctie

De onderzoeksfunctie was in de regelgeving globaal aangeduid, maar in de praktijk heeft de onderzoeksfunctie zich min of meer toevallig en niet erg systematisch ontwikkeld. In de periode dat de hogescholen geen of slechts een onbekostigde onderzoekstaak hadden, was de onderzoekstaak van hogeschool geen belangrijk thema. Het debat was fragmentarisch. Het thema kwam op en verdween weer, vaak zonder dat er een conclusie werd getrokken over de aard van het onderzoek aan hogescholen. Bij de behandeling van wetsontwerpen als de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs in 1986 en de Wet Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHW) in 1992 kwam de onderzoekfunctie van hogescholen niet al te uitgebreid aan de orde. De HBO-raad liet bij die gelegenheden van zich horen, maar daarna werd het stil. Een diepgravende analyse van wat onderzoek zou moeten omvatten, ontbrak tot 2000.

Er was weinig sturing van de primaire actoren in het beleidsproces, het ministerie, het parlement en de HBO-raad en weinig tot geen druk van het bestuur van de hogescholen of van de docenten. In het hoger beroepsonderwijs vormen de lectoren een uitzondering. Via hun platform hebben zij na 2001 een actieve bijdrage aan het debat geleverd. Van actoren die als buitenstaanders in het reguliere beleidsproces kunnen worden gezien, is er juist wel een grote bijdrage geweest. De eerste bijdrage was de constatering van Mertens dat er iets grondig mis was met het docentencorps het hoger beroepsonderwijs. Na de invoering van een bekostigde onderzoekfunctie - wat de invoering van lectoraten in 2001 feitelijk was – bracht een extern adviesorgaan van de regering en niet de HBO-raad een uitgebreid advies uit over de onderzoekfunctie van hogescholen. Ook de evaluatiecommissies van de SKO leveren een bijdrage. Er was weinig steun van gevestigde instituties in de onderzoekswereld. Dit toevallige karakter is goed te illustreren aan de hand van lectoren, wier komst cruciaal in het proces was, maar die de eerste jaren voor een groot deel zelf hun weg hebben moeten zoeken in de hogescholen.

Het type onderzoek aan hogescholen

De manier waarop verschillende aspecten in het debat in de periode tussen Van Kemenade en de strategische werkgroep van de HBO-raad zichtbaar werden, laat een kronkelig pad zien. De nadruk ligt steeds op een ander aspect: de relatie tot het onderwijs, de relatie tot de beroepspraktijk, de rol bij maatschappelijke dienstverlening en de schakelfunctie in de kenniscirculatie.

Consensus was er in het beleidsdebat over het uitgangspunt dat hogescholen het bestaande onderzoek aan universiteiten niet moesten dupliceren. Afgezien van een niet serieus te nemen omschrijving van onderzoek in de cao heeft het hoger beroepsonderwijs nooit gestreefd naar het doen van fundamenteel onderzoek. Dat zou, gezien het gebrek aan faciliteiten, ook niet realistisch zijn geweest.

De ideeën van Van Kemenade over onderzoek gingen ervan uit dat onderzoek aan hogescholen zich zou baseren op de uitkomsten van universitair onderzoek. Over bekostiging liet hij zich niet uit. Zijn opvolger Pais was van mening dat onderzoek slechts voorbehouden moest zijn aan een klein deel van het hoger beroepsonderwijs (het kunstonderwijs). Het overige hoger beroepsonderwijs kon via samenwerking met universiteiten profiteren van het onderzoek dat aan universiteiten werd gedaan. Hij wees de opvatting van de HBO-raad af dat het hele hoger beroepsonderwijs een bekostigde onderzoekstaak had, die vooral gericht was op verbetering van de beroepspraktijk. Deetman volgde in de WHBO de HBO-raad op veel punten, maar niet op het gebied van onderzoek. Hij was voorstander van een onderzoekstaak voor het hele hoger beroepsonderwijs, maar zag die als een vorm van maatschappelijke dienstverlening, die in zijn visie een contractactiviteit was, die niet bekostigd werd. Hij was ook voorstander van samenwerking tussen hogescholen en universiteiten.

De commissie Koppelaars en het daaropvolgende bestuursakkoord tussen de HBO-raad en de VSNU legden in het begin van de jaren negentig het accent op samenwerking tussen universiteiten en hogescholen. Die samenwerking lag op het gebied van het gebruik van universitaire onderzoeksfaciliteiten en ook op inhoudelijk gebied, zoals scholing en promotietrajecten voor hogeschooldocenten. Daarvan zou ook het onderwijs aan hogescholen kunnen profiteren. Deze samenwerking kwam echter nauwelijks van de grond.

In de WHW werd onderzoek als onderdeel van de maatschappelijke dienstverlening verlaten en werd de gerichtheid op verbetering van de beroepspraktijk als taak geformuleerd. Bekostiging kwam er niet. Halverwege de jaren negentig kwam het vernieuwingsfonds, dat vooral gericht was op gezamenlijke projecten van hogescholen met de beroepspraktijk die tot innovatie in het onderwijs moesten leiden. De kennis die voor die projecten nodig was, moesten de hogescholen halen bij de universiteiten. De uitkomsten van universitair onderzoek moesten de hogescholen 'vertalen' naar de beroepspraktijk, wat voorbijging aan het feit dat elk onderzoek – ook het oorspronkelijk universitaire onderzoek – voortbouwt op eerder onderzoek en dat niemand dit 'vertalen' zal noemen. Door dit voor het onderzoek aan hogescholen wel te doen, wordt een oneigenlijk verschil gesuggereerd tussen dit onderzoek en universitair onderzoek. De term 'vertalen' ontkent dat hogescholen zelfstandig onderzoek kunnen doen op basis van een vraag uit het werkveld en bij dat onderzoek voortbouwen op de bestaande *state of the art* in de discipline. Die state of the art zal naarmate het onderzoek in hogescholen omvangrijker wordt, niet alleen meer op universitair onderzoek zijn gebaseerd, maar geleidelijk ook steeds meer op onderzoek in hogescholen.

Dat kennis van buiten de hogescholen moest komen, klonk ook door in de opvattingen over onderzoek van de HBO-raad uit die tijd. De kentering trad op tegen het eind van de jaren negentig toen de HBO-raad samen met VNO-NCW het concept kennispoort ontwikkelde. Dat was gericht op de beroepspraktijk en omvatte niet alleen onderzoek, maar ook vernieuwing in het onderwijs. Hogescholen hadden een eigen taak op het gebied van onderzoek en waren niet meer afhankelijk van universiteiten.

De invoering van lectoraten betekende dat onderzoek een eigenstandige bekostigde taak van hogescholen werd, die tot verbetering van het onderwijs en de beroepspraktijk moest leiden en tot een verhoging van de onderzoekvaardigheden van hogeschooldocenten. Samenwerking met Nederlandse universiteiten werd niet genoemd, wel samenwerking met buitenlandse universiteiten. Bij de invoering van lectoraten ontbrak een uitvoerige analyse van wat onderzoek aan hogescholen moest zijn. Leijnse had wel enkele hoofdlijnen

gegeven, maar tot een verdere uitwerking door de HBO-raad kwam het niet. Die uitwerking werd gegeven in de rapporten van de AWT en de Onderwijsraad.

Aanvankelijk ontkenden de rapporten van de AWT en de Onderwijsraad dat hogescholen onderzoek zouden moeten doen. Toen dit vanwege de komst van lectoraten niet langer houdbaar bleek, werd voor het hoger beroepsonderwijs een aparte categorie geïntroduceerd, 'ontwerp en ontwikkeling'. De relatie naar het onderwijs en de beroepspraktijk kreeg daarin een plaats, evenals samenwerking met universiteiten. Het rapport van de AWT over ontwerp en ontwikkeling heeft als verdienste dat er voor het eerst een onderbouwde analyse werd gegeven van wat onderzoek aan hogescholen zou moeten omvatten. Delen van de analyse kwamen later terug in het Brancheprotocol kwaliteitszorg onderzoek van de HBO-raad. Maar de AWT bleef tegelijkertijd de term 'onderzoek' vermijden. De inbreng van de AWT in het beleidsdebat ging uit van een restrictieve opvatting over onderzoek aan hogescholen. De AWT gaf er ook nauwelijks blijk van dat men kennis had genomen van de manier waarop het onderzoek zich feitelijk in de lectoraten ontwikkelde.

Die ontwikkeling van de lectoraten in de hogescholen kwam naar voren in de evaluatierapporten van de commissies die de SKO had ingesteld. Die rapporten gaven ook een aanzet tot een omschrijving van onderzoek, die gebaseerd was op wat de commissies waarnamen tijdens de evaluatiebezoeken. Die aanzet werd later verder uitgewerkt door de strategische werkgroep van de HBO-raad. De instelling van deze werkgroep betekende dat de HBO-raad het initiatief overnam van de AWT. De HBO-raad nam afstand van de restrictieve opvatting van de AWT over onderzoek. De omschrijving van onderzoek werd onderdeel van het Brancheprotocol kwaliteitszorg onderzoek. Alle lijnen kregen in die omschrijving een plaats. De werkgroep maakte ook duidelijk dat onderzoek aan hogescholen aan dezelfde methodologische eisen moest voldoen als universitair onderzoek in dezelfde discipline, maar dat het zich moest laten leiden door problemen in het werkveld. Daarin ligt het verschil, dat overigens thans weer aan het verwateren is omdat ook van universitair onderzoek steeds meer wordt geëist dat het relevant is voor de praktijk (valorisatie).

Lectoraten

De invoering van lectoraten viel in een voor de hogescholen turbulente tijd. De problemen hadden te maken met de nadelen die de grotere autonomie van de hogescholen ook bleek te hebben. De vrijheid van besteding van de overheidsbekostiging leidde tot ongewenste situaties, die met de term 'hbo-fraude' werden aangeduid, waarmee geen recht werd gedaan aan het feit dat zich bij universiteiten vergelijkbare problemen voordeden. Sindsdien werd de vrijheid van besteding geleidelijk ingeperkt. Het ministerie ging niet vrijuit, want daar bewaakte men onvoldoende of de regels wel werden nageleefd. De kwestie werd mede aanleiding voor een verdergaande versobering van de salarissen van de bestuurders, die in sommige gevallen ver boven het inkomen van de minister-president uitkwamen.

Dat de invoering van lectoraten weinig tot geen last heeft ondervonden van de 'hbo-fraude' is te verklaren uit het feit dat lectoraten en onderzoek aan de hogescholen grotendeels buiten de publieke (en politieke) belangstelling vielen. De invoering is eigenlijk in de luwte van de politiek gebleven. Het was niet controversieel en zolang het goed ging, bemoeide niemand in de politieke arena zich er echt mee. Er was in 2000 steun bij de Kamer om een budget voor lectoraten beschikbaar te stellen, maar daarna was er weinig belangstelling. Pas toen het budget van de SKO naar de reguliere bekostiging zou worden overgeheveld, kreeg de Kamer weer belangstelling, maar die ging niet diep. De motie Visser eiste een nieuwe

meting om de verhoging van het budget te rechtvaardigen, maar voor de uitkomsten van de meting was nauwelijks belangstelling. De verhoging werd dan ook geruisloos ingevoerd. Het lectorenproject heeft ook geen last gehad van de bezuinigingen op het onderwijs die kort na 2002 weer begonnen. Het tamelijke geringe budget voor lectoraten zou daar een verklaring voor kunnen zijn.

De reacties van de actoren op de invoering van lectoraten waren positief, al was de ontvangst in universitaire kring lauw. De colleges van bestuur van de hogescholen hebben de lectoraten min of meer enthousiast ontvangen. De problemen die zich voordeden, lagen op het niveau van de opleidingen en hadden te maken met de sterke gerichtheid van hogescholen op onderwijs. Docenten werden geselecteerd op onderwijskwaliteiten, niet op onderzoekvaardigheden. De steun van de bestuurders wil niet zeggen dat er bij hogescholen een visie op lectoraten was, want die was er aanvankelijk nauwelijks. Men heeft de invoering aanvankelijk op zijn beloop gelaten. Bestuurders werden pas na beëindiging van de subsidie van de SKO echt verantwoordelijk. Deze omstandigheden hebben echter niet tot een mislukking van het lectorenproject geleid, want op het niveau van het college van bestuur wilde niemand, ondanks de aanvankelijke desinteresse, dat de lectoraten zouden mislukken. De invoering van lectoraten in het hoger beroepsonderwijs kan men dus typeren als een succes, maar dan wel een onbedoeld succes. Kritiek op de manier waarop de lectoraten in de hogescholen werden ingevoerd, was er wel degelijk, maar die was ingebed in een breder besef dat het 'project lectoraten' de kans moest krijgen wortel te schieten binnen de hogescholen.

Lectoraten hadden een bredere opdracht dan alleen onderzoek doen. Zij waren ook ingesteld om het onderwijs te verbeteren door het kennis te laten maken met de resultaten van het onderzoek van het lectoraat. Het onderzoek moest ook gericht zijn op het werkveld zodat het kon bijdragen aan verbetering van de praktijk in dat werkveld. Lectoraten waren bovendien bedoeld om de docenten te professionaliseren. Docenten waren routine professionals geworden, zoals Leijnse het uitdrukte in zijn essay uit 2000. In de loop van de jaren negentig was het kwalificatieniveau van de docenten achteruitgegaan door een combinatie van een grotere autonomie van de hogescholen en voortdurende bezuinigingen. Die combinatie maakte het aantrekkelijk voor bestuurders om lager gekwalificeerde – en dus goedkopere - docenten aan te trekken. Lectoraten moesten een oplossing zijn voor deze problemen, maar na 2000 kwamen er ook andere maatregelen, zoals het verhogen van het aantal docenten met een masteropleiding en het verhogen van het aantal gepromoveerde docenten.

Binnen het bestuur van de HBO-raad bestond aanvankelijk terughoudendheid om extra geld te besteden aan lectoraten. Die verdween toen duidelijk werd dat het budget voor lectoraten in de vorm van trekkingsrechten beschikbaar kwam. De omvang van de trekkingsrechten werd berekend volgens dezelfde systematiek als de reguliere bekostiging. Hogescholen moesten weliswaar een aanvraag indienen, maar het geld dat vrijkwam als een aanvraag uiteindelijk geen resultaat opleverde, ging terug naar het ministerie en niet naar andere hogescholen. Toen eenmaal vast stond dat er extra geld beschikbaar kwam voor lectoraten, is de invoering van lectoraten snel verlopen. De HBO-raad wilde 'scoren' en bestuurders hadden het idee dat zij nu een succes hadden geboekt ten opzichte van de universiteiten, die afstand bleven houden tot de hogescholen en bijvoorbeeld tegen de invoering van masters bij hogescholen waren. Die terughoudendheid was er ook bij de discussie over de inzet van het overgebleven geld uit het lectorenfonds voor Raak Pro. De bestuurders wilden dat geld het liefst onder de hogescholen verdelen en niet in Raak Pro steken. Dat duidt erop dat bestuurders de besteding van de overheidssubsidie zoveel

mogelijk in eigen hand willen houden. Bij fondsen als Raak Pro is er geen garantie dat een aanvraag wordt toegewezen.

Toen de lectoraatsgelden in de lumpsum werden opgenomen, bestond bij de werkgevers en de SKO de vrees dat de gelden voor lectoraten aan andere doelen zouden worden besteed. Dat is niet gebeurd. Kennelijk deden de lectoren het goed, ondanks dat er maar weinig waren en zij niet erg 'zichtbaar' waren in de onderwijsorganisatie. Toen Raak Pro er eenmaal was, bleek het programma een duidelijke bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de onderzoekfunctie. Ook de aanwezigheid van een kwaliteitszorgstelsel waarin elke hogeschool periodiek zijn lectoraten moest evalueren, hield onderzoek op de hogeschoolagenda. Duidelijk was geworden voor de bestuurders en voor het ministerie dat hogescholen niet zonder onderzoek konden, zoals ook duidelijk naar voren komt uit de beleidsdoorlichting die het ministerie in 2010 publiceerde. Lectoraten waren dus geen eenmalige onderwijsvernieuwing, maar een blijvende. Dat blijkt ook uit de gestage groei van het aantal lectoren en uit de geleidelijke groei van de omvang van hun aanstellingsomvang.

SKO

Ofschoon de stichting geen expliciete rol speelde in het beleidsdebat en zich primair opstelde als uitvoeringsorgaan, heeft zij grote invloed gehad. Zij genoot ook het vertrouwen van de actoren in het beleidsdebat. De HBO-raad en het ministerie onthielden zich van interventies in de uitvoering. De stichting werd gezien als een garantie voor de kwaliteit van de lectoraten. Dat vertrouwen verklaart ook dat de stevige opstelling van de stichting naar de hogescholen geen verzet opriep bij de actoren. De interactie met de hogescholen was een mengeling van standvastigheid en tegemoetkomendheid. Voorstellen van hogescholen werden kritisch beoordeeld. Afgewezen voorstellen kregen een tweede kans, die doorgaans tot succes leidde. Waar nodig weerstond het bestuur druk vanuit hogescholen om het beleid bij te stellen, zoals in het geval van de weigering de eisen voor de inschaling van lectoren bij te stellen. Goede voorstellen van hogescholen konden op instemming rekenen. De stichting hield vast aan wat zij zag als de kern van een lectoraat, ondanks weerstand bij sommige hogescholen, die vooral in de beginperiode aan het licht kwam. De SKO was goed op de hoogte van hoe de uitvoering feitelijk verliep, voerde regelmatig overleg met een vertegenwoordiging van de lectoren en heeft de invoering laten evalueren door een externe commissie. Dit heeft ertoe geleid dat het concept lectoraten, ondanks de overheersende onderwijscultuur, wortel kon schieten in de hogescholen.

De rapporten van de evaluatiecommissie hebben bijgedragen aan het zetten van een standaard voor onderzoek aan hogescholen. Van deze commissie is het idee afkomstig dat onderzoek meer moest zijn dan kortlopende projecten en dat er een strategische onderzoeksagenda voor de lange termijn moest komen. De SKO ondersteunde dit idee en het is later deel geworden van de consensus over wat onderzoek aan hogescholen moet omvatten. Dat geldt ook voor de koppeling tussen onderwijs en onderzoek. Lectoraten moesten volgens de commissie en de SKO niet loszingen van het onderwijs, hoe lastig een goede verbinding ook was gezien de beperkte omvang van een lectoraat in relatie tot de onderwijsorganisatie.

In de convenanten die zijn afgesloten tussen OCW en de HBO-raad was de bepaling opgenomen dat de SKO een eindevaluatie zou uitbrengen. De eindevaluatie van de SKO was gebaseerd op de rapporten van de evaluatiecommissies onder voorzitterschap van Karssen en op de metingen die door een extern bureau waren uitgevoerd. In de

convenanten was de mogelijkheid van een eindevaluatie door een andere partij, niet voorzien. Over vijf jaar, als de lectoraten twintig jaar bestaan en het regieorgaan SIA van NWO bijna 10 jaar bestaat, zou een evaluatie van de stand van het onderzoek in het hoger beroepsonderwijs, wenselijk zijn.

Toekomst

Het binaire stelsel heeft veel kritiek ondervonden, maar het is nog steeds springlevend in Nederland. In de loop van de tijd heeft de HBO-raad enige pogingen ondernomen om het stelsel af te schaffen, maar erg krachtig waren die pogingen niet. De uitspraak van Kemner midden jaren negentig dat het geen zin had het stelsel actief te willen veranderen omdat het vanzelf zou worden uitgehold, wijst daar op, evenals het opvallende gemak waarmee de HBO-raad de derde cyclus liet vallen toen de WHOO werd ingetrokken.

De Nederlandse invulling van het bachelor-master-stelsel houdt in dat onderwijsaanbod wettelijk is opgedeeld in academisch gerichte bachelor- en masteropleidingen en beroepsgerichte bachelor- en masteropleidingen, die elk een verschillende graad toekennen. Beide type bachelor- en masteropleidingen kunnen door een universiteit of een hogeschool worden aangeboden. In de praktijk gebeurt dat nauwelijks. Er is slechts één hogeschool die een academisch gerichte bacheloropleiding en een academisch gerichte masteropleiding aanbiedt en geen universiteit die een beroepsgerichte bachelor- of masteropleiding aanbiedt. Dit betekent dat de graden in de Nederlandse versie van het bachelor-master-stelsel weliswaar niet formeel, maar wel in de praktijk het binaire stelsel reflecteren. Het etiket 'beroepsgericht' is blijkbaar voor een universiteit niet aantrekkelijk, terwijl het etiket 'academisch' voor een hogeschool wel aantrekkelijk is. Tegelijkertijd wijst de kleine schaal waarop hogescholen academisch gerichte opleidingen aanbieden, dat de behoefte om 'de binaire lijn te overschrijden' vooralsnog niet groot is.

De vraag rijst dan of het binaire stelsel moet worden afgeschaft. Uiteindelijk is het een politieke keuze of het binaire stelsel wordt afgeschaft. Voor afschaffing pleit dat universiteiten en hogescholen dichter naar elkaar zijn gegroeid. Een ander argument is dat universiteiten opleidingen zijn gaan aanbieden die vroeger op het terrein van de hogescholen lagen, zoals Hazelkorn, Leijnse en De Weert stellen. In Nederland zijn deze opleidingen echter wettelijk gezien in het bachelor-master-stelsel als academisch aangeduid. Een argument tegen afschaffing is dat in Nederland het draagvlak voor afschaffing gering is, want het ministerie, het parlement, de universiteiten en de werkgevers zien geen heil in afschaffing. Ook het huidige verschil in toelatingseisen tussen universiteiten en hogescholen kan een obstakel zijn. Moeten die worden gelijkgetrokken of juist niet en wat zijn de implicaties daarvan?

Er zijn verschillende opties mocht er voor afschaffing worden gekozen. Een terugkeer naar de indeling in vier typen hoger onderwijs die Van Kemenade in de Contourennota voorstelde, is denkbaar. Maar ook de Britse oplossing is denkbaar. Dan zouden hogescholen formeel dezelfde rechten en plichten als de universiteiten moeten krijgen, want dat universiteiten genoegen zouden nemen met de rechten en plichten van de huidige hogescholen, is niet goed voorstelbaar. De aldus ontstane 'nieuwe universiteiten' zouden dan de concurrentie met de 'oude universiteiten' moeten aangaan om studenten en onderzoeksgeld. Het hogere prestige van de 'oude universiteiten' zal niet veranderen als er geen binair stelsel meer zou zijn. Waarschijnlijk zal er een rangorde ontstaan binnen het hoger onderwijs, met de 'nieuwe universiteiten' in de onderste regionen, zoals het voorbeeld van de Britse polytechnics laat zien.

Het is dan ook de vraag of een afschaffing van het binaire stelsel in het belang van de hogescholen is. Dat geldt zeker voor een abrupte afschaffing zoals in Groot-Brittannië. Beter is de weg van de geleidelijkheid te kiezen. Het hoger beroepsonderwijs zou de gelegenheid kunnen krijgen zich verder te ontwikkelen tot instellingen van hoger onderwijs met een eigen onderwijs- en onderzoekprofiel. Dat profiel zou een mengeling kunnen zijn van wat nu 'academisch' wordt genoemd en van wat nu 'beroepsgericht' wordt genoemd. Dit betekent dat het binaire stelsel voorlopig blijft gehandhaafd, maar dat er voor hogescholen een ontwikkelingsperspectief aan wordt toegevoegd. Wat betreft de graden zou er een keuze moeten worden gemaakt uit twee mogelijkheden. Hogescholen zouden op grotere schaal dan nu het geval is, academische bachelor- en masteropleidingen gaan aanbieden, geaccrediteerd door de NVAO. Het alternatief is om het voorstel van de commissie Abrahamsen uit 2005 alsnog in te voeren en ook beroepsgerichte bachelor- en masterprogramma's aan hogescholen, die een band hebben met onderzoek, de mogelijkheid te geven om ook de toevoeging *arts* of *science* aan de graad toe te voegen. Het is niet de bedoeling dat hogescholen de beroepsgerichte opleidingen laten vallen, maar dat zij hun aanbod verbreden.

Die verbreding zou zich ook moeten uitstrekken tot het onderzoek. Hogescholen met ambitie, die met voldoende onderzoekers een eigen niche in het onderzoek weten te ontwikkelen, zouden in die niche een doctoraat kunnen gaan verlenen, zoals de Ierse hogescholen dat thans al kunnen. Thom de Graaf, voorzitter van de HBO-raad, pleit hier in zijn recente essay ook voor. Een algemeen promotierecht is niet reëel omdat in veel opleidingen in het hoger beroepsonderwijs de onderzoekcultuur te zwak is. Het type doctoraat zou moeten afhangen van een debat over het *professional doctorate*, dat in 2007 is gestaakt, maar waarvan heropening zinvol zou kunnen zijn.

De huidige onderzoekscapaciteit in het hoger beroepsonderwijs is nog gering. Het aantal lectoren en onderzoekers in het hoger beroepsonderwijs is klein. Hogescholen zijn nog steeds in sterke mate gericht op onderwijs. Daarom is het een goede zaak dat de minister geld heeft vrijgemaakt om het aantal lectoren te verhogen. Om te zorgen dat er stevige onderzoeksgroepen ontstaan, zou het goed zijn als de hogescholen die extra capaciteit concentreren in enkele speerpunten voor onderzoek, die georganiseerd zijn in kenniscentra. Aan die kenniscentra zouden dan meerdere lectoren kunnen worden verbonden, naast onderzoekers en promovendi. Die onderzoekers zouden tenminste de helft van hun tijd aan onderzoek moeten kunnen besteden. De huidige praktijk bij veel hogescholen dat onderzoekers niet veel meer dan een dag in de week aan onderzoek kunnen besteden, is niet effectief. In een kenniscentrum zou tenminste één lector een volledige of bijna volledige (0,8fte) aanstelling moeten hebben. Op dat punt kunnen hogescholen leren van de ervaring bij universiteiten, waar onderzoeksgroepen een veel grotere omvang hebben dan lectoraten. Elke opleiding een lector geven, is een vorm van 'verdunning' die niet wenselijk is. De positie van lectoraten is daarvoor nog te kwetsbaar. Het voornemen van het ministerie uit de recente strategische nota, om geld uit te trekken voor meer lectoren (circa 580 fte) is dan ook een stap in de goede richting.

Dat de hogescholen een eigen budget voor onderzoek hebben gekregen, is een niet te onderschatten voordeel. Het hoger beroepsonderwijs hoefde daardoor niet te concurreren met de universiteiten om onderzoeksgeld. Daarmee is de hogescholen het lot van de *polytechnics* bespaard gebleven, die na 1992 als nieuwe universiteit ineens om onderzoeksgeld moesten concurreren met de bestaande universiteiten en daar niet erg succesvol in waren. Het nadeel is dat hogescholen niet konden profiteren van de ervaring en de faciliteiten die universiteiten hebben.

Het programma Raak Pro biedt de mogelijkheid van samenwerking met universiteiten op het gebied van onderzoek, op een manier die goed kan uitpakken voor de hogescholen, want samenwerking met behoud van het eigen karakter van het onderzoek aan hogescholen is de aangewezen weg. De samenwerking met de universiteiten zou niet de vorm moeten krijgen van de associaties, zoals de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen in Vlaanderen worden genoemd. Die associaties hebben ertoe geleid dat de masteropleidingen feitelijk zijn verdwenen bij de Vlaamse hogescholen en alleen nog door universiteiten worden aangeboden, terwijl onderzoek nog maar beperkt gedaan wordt aan de hogescholen.

Onderzoek aan hogescholen en onderzoek aan universiteiten zullen als complementair moeten worden beschouwd. Er zullen veel disciplines zijn waar het onderzoek aan hogescholen niet actief zal zijn, zoals sterrenkunde of Assyriologie. Op andere terreinen kunnen hogescholen hun eigen niche zoeken. Het praktijkgerichte karakter dat een randvoorwaarde is voor het onderzoek aan hogescholen, moet zich zelfstandig verder kunnen ontplooien. Dan heeft het onderzoek in hogescholen ook meer te bieden. Vanuit een positie van gelijkwaardigheid kan samenwerking met universiteiten vruchtbaar zijn, maar samenwerking met universiteiten kan geen verplichting zijn. De behoefte aan samenwerking zal vanuit de onderzoekers aan de hogescholen moeten komen. De onderzoeksprojecten die nu bij het regieorgaan SIA van NWO zijn ondergebracht, bieden daar een goed aanknopingspunt voor. NWO is een uitvoeringsorgaan, maar heeft een zekere eigen ruimte om eigen beleid te voeren. Wat NWO zou kunnen stimuleren, is samenwerking tussen universiteiten en hogescholen op gebieden waar sprake is van een continuüm tussen het fundamentele onderzoek en op de praktijkgericht onderzoek, zoals de medische wetenschappen en sommige kunstdisciplines Een voorbeeld daarvan is het convenant tussen de HBO-raad en ZonMw. Uiteraard kan dit type samenwerking ook andere disciplines plaats hebben. Voor een vruchtbare samenwerking op basis van gelijkwaardigheid is een erkenning van de eigenheid van het onderzoek aan hogescholen nodig.

Dankwoord

Op mijn doctoraal bul uit 1971 stond dat ik gerechtigd was de 'summos in facultate litterarum honores' te verwerven. Als doctorandus was ik kennelijk iemand die op weg was naar iets. Er bleef bij mij iets knagen en in de herfst van mijn loopbaan bij de HBO-raad, thans Vereniging Hogescholen, besloot ik de stap naar de hoogste eer te wagen. De stap werd makkelijk gemaakt door de steun die ik van mijn vrouw Lenny en onze kinderen Floor en Karlijn kreeg. In momenten van vertwijfeling of ik wel door moet gaan, gaf die steun mij weer nieuwe energie. Ik ben mijn promotor Willem Otterspeer en copromotor Pieter Slaman dankbaar dat zij het hebben aangedurfd iemand te begeleiden die na bijna 40 jaar buiten de wetenschap te hebben vertoefd, besloot die stap te zetten. Hun aansporingen om niet te versagen, zijn voor mij zeer belangrijk geweest. Ik ben Adriaan in ´t Groen dankbaar omdat hij mij ertoe heeft gebracht het knagende gevoel dat ik nog iets moest afmaken, in daden om te zetten. Dank ben ik ook verschuldigd aan Richard 't Hart, die in verschillende fasen van het onderzoek als praatpaal heeft gefungeerd. De gesprekken met Hennie Kemner, Frans Leijnse, Willy van Lieshout, Ferdinand Mertens, Henk Mulders en Paul Verburgt waren nuttig en inspirerend. Dit onderzoek had waarschijnlijk nog veel langer geduurd als de toenmalige directie van de HBO-raad, Arian van Staa en Ad de Graaf, niet hadden ingestemd met mijn verzoek om een dag per week betaald verlof. Daarvoor ben ik hen dank verschuldigd. Het Centrum voor Regionale Kennisontwikkeling/Leiden University Dual PhD Centre heeft mij alle faciliteiten verleend die een promovendus zich maar kan wensen. Zij hebben mij ook bijgestaan mijn weg te vinden in de regels en procedures van de universiteit. De periode dat de lectoraten ingang vonden bij de hogescholen, bracht veel contacten met zich mee die mij elk op hun eigen wijze hebben geïnspireerd. Ik noem de lectoren, de bestuurders van de hogescholen, de bestuursleden van de SKO en leden van de evaluatiecommissies, die ik als secretaris terzijde mocht staan. Verder mijn ambtelijke collega's bij de HBO-raad, SIA, de hogescholen, het ministerie van OCW, de werkgeversorganisaties en NWO.

Ik draag dit onderzoek op aan mijn ouders, die er een eer in stelden hun kinderen de kansen te bieden om hoger onderwijs te volgen, die hen zijn onthouden. In de jaren twintig van de vorige eeuw was het in hun sociale milieu nu eenmaal niet de gewoonte dat er werd doorgeleerd.

Lijst van gebruikte afkortingen

AAF: Agogische Academie Friesland

ACO: Adviescommissie Onderwijsaanbod

AD: associate degree

AIO: assistent in opleiding

AWT: Adviesraad voor Technologie en Wetenschapsbeleid

BIG: Wet op de Beroepsbeoefening in de Individuele Gezondheidszorg

BKO: Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek van de HBO-raad

CAB: College voor Arbeidsvoorwaarden Beleid van de HBO-raad

cao: collectieve arbeidsovereenkomst

CERI: Centre for Educational Research and Innovation, gelieerd aan de OECD

DGW: Directoraat-Generaal Wetenschappelijk Onderwijs

DGHW: Directoraat-Generaal Hoger Onderwijs en Wetenschap

EGKS: Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

EEG: Europese Economische Gemeenschap,

ERiC: Evaluating Research in Context,

EU: Europese Unie.

Eurashe: European Association of Institutions of Higher Education

FTE: full time equivalent

HAVO: hoger algemeen voortgezet onderwijs

HBO: hoger beroeponderwijs

HOAK nota: Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit

HOOP: Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan

HOT nota: nota Hoger onderwijs in de toekomst

HGZO: Hoger Gezondheidszorg Onderwijs

HEAO: Hoger Economisch en Administratief Onderwijs

HTS: Hogere Technische School

ICES-KIS: een subsidieregeling van het ministerie van Economische Zaken

IHBO: instituut voor hoger beroepsonderwijs

ISO: Interstedelijk Studenten Overleg

IUT: Instituts Universitaires de Technologie

KLOS: kleuterleidster opleidingsschool

KNAW: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen

KOP-model: Kennis, Onderwijs en Praktijk

MTS: Middelbare Technische School

Ministerie van OCW: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

MKB: midden- en kleinbedrijf.

MKB-Nederland: ondernemersorganisatie

MO opleiding: lerarenopleiding voor het voortgezet onderwijs

NHTV: Breda university of applied sciences[626]

NAVO: Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

NVAO: Nederlands Vlaamse Accreditatie Orgaan

NWO: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek

NUS: non-university sector

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

PA: pedagogische academie

Pabo: Pedagogische Academies voor leraren basisonderwijs

PPP: professioneel promotieplan

RAAK: Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie

REF: Research Excellence Framework

RPBO: Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel

SEP: Standard Evaluation Protocol

[626] Sommige hogescholen gebruiken de Engelstalige benaming voor hogeschool – university of applied sciences – ook in hun Nederlandse communicatie

SIA: Stichting Innovatie-Alliantie

SER: Sociaal Economische Raad

SHF: Sociaal Hoger Onderwijs Friesland

SKO: Stichting Kennisontwikkeling hbo

STC nota: Schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs

TCNN: Technologie Centrum Noord Nederland

THES: Times Higher Education World University Rankings van 2013

TKI: Topconsortia voor Kennis en Innovatie

TNO: onafhankelijke onderzoeksorganisatie

UAS: Universites of Applied Sciences, de Engelse naam voor hogescholen

Uasnet: European Network for Universites of Applied Sciences

UTS: uitgebreid technisch onderwijs

VMTS: Vereniging van Middelbare Technische Scholen

VNO-NCW: ondernemersorganisatie

VS: Verenigde Staten van Amerika

VSNU: Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten

WAO: Wet arbeidsongeschiktheid

WHBO: Wet op het Hoger Beroepsonderwijs

WHOO: wetsontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek

WHW: Wet Hoger onderwijs en onderzoek

WO: wetenschappelijk onderwijs

WVO: Wet op het Voortgezet Onderwijs

ZonMw: aan NWO gelieerde organisatie voor onderzoek in de gezondheidszorg

Bronnen

Archiefmateriaal HBO-raad en SKO.

Dit bevindt zich bij de HBO-raad en bij het regieorgaan SIA van NWO

Documenten en publicaties van:

Hoger onderwijs: HBO-raad, Lectorenplatform, hogescholen, Uasnet, universiteiten, VSNU, NWO, ZonMw en ISO

Uitvoeringsinstanties: SIA en SKO

Adviesorganen en raden: AWT en onderwijsraad, CBS en WRR

Ondernemersorganisaties: VNO-NCW en MKB-Nederland

Overheid: parlement en ministeries

Internationaal: Europese Commissie, Europese Raad van Ministers en OECD

Literatuur

Andel, S.I. van, "Over het gras tussen de tegels." In: C.J.G. van Gageldonk (red) *Hoger Beroepsonderwijs in verscheidenheid naar samenhang (*Den Haag 1984) 225-240.

Baggen, Peter, *Vorming door wetenschap* (Nijmegen 1998)

Banning, Cees, *Innovatieplatform is een mislukking* In NRC Handelsblad 1 mei 2010

Beishuizen, Yvonne, Evelien Spelten en Roeland van der Rijst, *Professionaliteit van docenten: academische houding in het hbo* In: TVHO 30 (2012) 245-258

Berg, Babs van den, *Liever Edison dan Pasteur uit hbo' zegt AWT* www.scienceguide.nl/print.aspx?id=18201 (2007) Geraadpleegd 10 juni 2014

Blokhuizen, C. en F. van Montfort, *Ingenieurs, scholing en Onderwijscultuur* (Tilburg 1998)

Borgdorff, H.A., *The Conflict of the Faculties. Perspectives on Artistic Research and Academia* (Leiden 2012)

Borgdorff, Henk, Anneloes van Staa en Johannes van der Vos, *Kennis in context* In: TH&MA 5-07, 10-16

Bronneman-Helmers, R., *Overheid en Onderwijsbestel.* (Den Haag 2011)

Commissie Dynamisering, *Investeren in dynamiek* (Den Haag 2006)

W.J. Deetman: "Ontwikkelingen rondom het wetsontwerp Hoger beroepsonderwijs" in: A.J.J. in 't Groen (red) *25 jaar onderwijsbeleid in beeld gebracht* (Den Haag 1984)

Duursma, Mark, *Hogescholen schurken tegen universiteiten aan* In: NRC Handelsblad 8 juni 2005

Duursma, Mark en Guus Valk, *Wie heeft hier de leiding?* In: NRC Handelsblad 12 juni 2004.

Edqvist O., *Layered science and science policies* In: Minerva 41 (2003) 207–221

Enders J. H.F de Boer, D.F Westerheijden (red) *Reform of Higher Education in Europe* (Rotterdam 2011)

Enders J. en E. de Weert, *The international attractiveness of the academic workplace in Europe* (Frankfurt am Main 2004)

Ertzkowitz, H. en L. Leydesdorff, *The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry–government relations* In: Research Policy 29 (2000) 109-123

Faber M. en D. Westerheijden, "European degree structure and national reform" in J. Enders e.a. (red) *Reform of Higher Education in Europe* (Rotterdam 2011) 11-28

Forum voor Praktijkgericht Onderzoek, *Bouwstenen voor de lector* (Den Haag 2012)

Goedegebuure, L.C.J. en V.L. Meek, "Binaire systemen; een internationale beschouwing." In: M.J.F. Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non-issue?* (Nijmegen 1993) 41-57

Goedegebuure, L.C.J. en H.J. Vos, *Herstructurering van het Hoger Beroepsonderwijs: de operatie STC/HBO* (Zoetermeer 1988)

Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schartzmann, Peter Scott en Peter Trow, *The new production of knowledge: Dynamics of Science and Reserach in Contemporary Societies* (London 1994)

Gibbons, Michael, Helga Nowotny en Peter Scott, *Re-Thinking Science* (London 2001)

Gibbons, Michael, Helga Nowotny en Peter Scott, *'Mode 2' Revisited: The New Production of Knowledge* In: Minerva 41 (2003) 179-194

Graaf, Thom de en Karl Dittrich, *Overheid op afstand. Essays over sturing in hoger onderwijs* (Den Haag 2015)

Griffioen, D.M.E., *Research in Higher Professional Education. A Staff Perspective.* (Amsterdam 2013)

Griffioen, D.M.E. en U. de Jong, *Opvattingen van docenten en niet-docenten over onderzoek in het hbo.* TVHO 28 2 (2010) 83-95

Griffioen, D.M.E., *Research-enhanced learning and teaching is a strategy: Onderzoek in het Hoger Beroepsonderwijs: opleiden tot 'Professional Scholar'* In: TH@MA 3-11, 52-56

Groen, A.J.J. in 't, *Hoger Beroepsonderwijs in woord en beeld* (Den Haag 1984)

Groene, A. de en J. Steyaert, *Kleine mythologie van onderzoek in het HBO* In: TH&MA 3-02, 36-41

Guagnini, A., *Technology* In: H. De Ridder-Symoens (red) *A History of the Universities. Volume III Universities in the nineteenth and early twentieth centuries (1800-1945)* blz. 623.

Hazelkorn, E. *University Research management. Development research in new institutions* (Parijs 2005)

Hazelkorn, E en A. Moynihan, "Transforming academic Practice: Human resource challenges" In: S. Kyvik en B. Lepori *The Research mission of higher education institutions outside the University sector* (Dordrecht 2010) 77-93

Hessels, L.H. en H. van Lente, *Re-thinking new knowledge production: A literature review and a research agenda.* In: Research Policy 37 (2008) 740-760

Huisman, J. en M. van der Wende, *Het professioneel doctoraat: wat is het en wat niet?* In TH@MA 5 05, 39-43.

Hüsken, F.A.H. en dr. P.J. Verkerk, *Stand van zaken lectoraten in het Hoger Beroepsonderwijs.* (Groenekan 2006)

Inspectie van het onderwijs, *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs* (Utrecht 2011)

Kemenade, J.A. van, en V.S. Raa, "Het Schoolwezen" In: J.A. van Kemenade (red) *Onderwijs: bestel en beleid Deel 1.Onderwijs in hoofdlijnen.*(Groningen 1986) 31-108

Kemner, H.A.J., "Binaire roerselen" In: M.J.J Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non issue? (*Nijmegen 1993) 7-25

Leijnse, F. L., *Hogescholen tien jaar vooruit. Bericht van de voorzitter* (Den Haag 2000)

Leijnse, F. L., *Hooggeleerde domheid en andere gebreken. Over de kennisproductie in de polder (*Utrecht 2005)

Leijnse, F.L., J. Hulst en L. Vroomans, *Passie en precisie* (Utrecht 2006)

Legislative Analyst's Office California, *The Master Plan at 50. Greater than the sum of its parts-Coordinating higher education in California"* (Januari 2010)

Lepori B. en S. Kyvik, "Sitting in the Middle: Tensions and Dynamics of research in UASs" In S. Kyvik en B. Lepori (ed) *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector* (Dordrecht 2010) 259-271

Maassen, P. en B. Stensaker, *The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications*. In: Higher Education 61 (2011) 757-769

Meent, Y. van de en R. van Vliet, *Een snufje universiteit* ln: NRC Handelsblad van 9 juli 2005

Mertens, F.J.H., *Meer van hetzelfde? Over de beweging van het onderwijs* (Utrecht 2001)

Mertens, F.J.H., *De actualiteit van ambtenaar Max Goote.* Niet gepubliceerd artikel

Mertens, F.J.H., *Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in de beleidsadvisering.* (Rotterdam 1996)

Mertens, F.J.H., *Het idee van de lector in het HBO* Niet gepubliceerd artikel

Moor, R.A. de, "Onderwijswetgeving: een instrument voor onderwijsvernieuwing? In: A.J.J. in 't Groen (red) *25 jaar Onderwijsbeleid in beeld gebracht"* (Den Haag 1984) 125-146

Neave, G., *Diversity, differentiation and the market: the debate we never had but which we ought to have done* In: Higher Education Policy 13 (2000) 7-21

Otterspeer, W., *De wiekslag van hun geest* (Leiden 1992)

Pais, A., "Nieuwe HBO-wet is nodig om HBO de broodnodige versterking te geven" in: A.J.J. in 't Groen (red) *25 jaar Onderwijsbeleid in beeld gebracht*" (Den Haag 1984) 81-93

Ponte, P. *Actie-onderzoek door docenten: uitvoering en begeleiding in theorie en praktijk*. (Leuven/Apeldoorn 2002)

Porcu, Ornella, *MKB innoveert op eigen manier* In: Het Financieele Dagblad 19 november 2004

Porcu, Ornella, *Syntens laakt harde opstelling MKB* In: Het Financieele Dagblad 22 november 2004.

Porter, Roy, "The scientific revolution and universities." In: *H. De Ridder-Symoens (ed) "A history of the university in Europe." Volume II Universities in early modern Europe (1500-1800) (*Cambridge 1996) 531-562

Pot, F., *De eigen waarde van praktijkgericht onderzoek* (Leiden 2012)

Reijn, Gerard, *Fontys opent aanval op universiteiten* In: Volkskrant 10 juni 2005 http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/685258/2005/06/10/Fontys-opent-aanval-op-universiteiten.dhtml Geraadpleegd 22 april 2014

Renique, Chiel, *Hogescholen als belangrijke schakel in de kennisketen*. In: TH&MA 2-08, 4-7

Riet, S.P. van 't, *Slimmer in 2030* (Amsterdam 2013)

Rooy, Piet de, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2005)

Rooy, Piet de, en Henk te Velde, *Met Kok. Over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005)

Rüegg, Walter, "Themes" In: H. De Ridder-Symoens (red) *A history of the university in Europe. Volume 1 Universities in the Middle Ages* (Cambridge 1992) 3-34

Rupp, J.C.C., *Van oude en nieuwe universiteiten* (Den Haag 1997)

Schippers, Hans, *Van tusschenlieden tot ingenieurs* (Hilversum 1989)

Schuyt, C.J.M. en E. Taverne, *1950. Welvaart in zwart wit* (Den Haag 2000)

Scienceguide, *Pauwen in de kippensoep* http://www.scienceguide.nl/201001/pauwen-in-de-kippensoep.aspx (2010) Geraadpleegd 21 december 2015

SIA Nationaal regieorgaan praktijkgericht onderzoek. http://www.sia-projecten.nl/projectenbank Geraadpleegd 15 augustus 2016

Slaman, P.J., *Staat van de student. Twee honderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland* (Amsterdam 2015)

Smiers, J., *HBO moet zijn nek durven uitsteken* In: NRC Handelsblad 11 januari 2001.

Stam, J. P.G Kroeger, M. van Weezel en A.M.L van Wieringen, *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995)

Stokes Donald E., *Pasteur's Quadrant: Basic Science and Technological Innovation.* (Washington DC 1997)

Tushman, M. en C. O'Reilly, *Research and relevance. Implications for Pasteur's quadrant for doctoral programs and faculty development"* In: Academy of Management Journal 50 (4) (2007) 769-774

Uijterwijk, J.G., *Laveren in zwaar weer". De wisselwerking tussen overheidsbeleid en bestuurlijk optreden in het HBO* (Tilburg 2015)

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

Verger, J., "Patterns" in: H. De Ridder-Symoens (red) *A history of the university in Europe." Volume I Universities in the Middle Ages* (Cambridge 1992) 35-74

Verschuren, P.J.M., *Onderzoek in het hbo-onderwijs: voldoende doordacht, wetenschappelijk, verantwoord* In: TVHO 29 3 (2011) 133-148.

Verschuren, P.J.M., *Praktijkgericht onderzoek door hbo-instellingen; diversiteit, wetenschappelijkheid en complexiteit* In: TVHO 30 2 (2012) 93-112

Vrijlandt, W.S., *Scholen werden hogescholen. De schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs in de jaren tachtig van de vorige eeuw* (Groningen 2010)

Vugt, F. van, "Responding to the EU innovation strategy" In J. Enders, H.F de Boer, D.F Westerheijden (red) *Reform of Higher Education in Europe* (Rotterdam 2011)

Weert, E. de, "Transformation or systems convergence?" in: J. Enders, H.F de Boer, D.F Westerheijden (red) *Reform of Higher Education in Europe* (Rotterdam 2011) 103-122

Weert, E. de en M. Soo, *Research at universities of applied sciences in Europe* (Enschede 2009)

Wende, Marijk van der, Frank Wamelink en Paul van Deursen *Kwaliteitszorg van onderzoek in het HBO: Het Sci-Quest/Lect project aan de Hogeschool Utrecht* In TH&MA 14, 01

Wieringen, A.M.L. van, *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs.* (Amsterdam 1975)

Zeegers, Ch. M., *Hoger Beroepsonderwijs. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van nationale overheidsorganen op het terrein van het hoger beroepsonderwij*s (Zoetermeer/Den Haag 1999)

Zee, F.A. van der, *Reinventing industry* HSB discussiepaper (Den Haag 2011)

Tijdlijn

1876 Wet op het hooger onderwijs

1918 Oprichting ministerie van onderwijs

1919 Nijverheidswet

1960 Wet op het wetenschappelijke onderwijs

1963 Wet op het voortgezet onderwijs

1968 Nota Posthumus

1970 Instelling commissie ontwikkeling wetenschappelijk onderwijs

1971 Nota inzake de verbetering van de planning van het postsecundair onderwijs

1972 Nota Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl

1975 Oprichting HBO-raad

1975 Wet herstructurering wetenschappelijk onderwijs

1975 Contourennota

1976 Nota Hoger onderwijs in de toekomst

1978 Nota Hoger onderwijs voor velen

1981 Wet tweefasenstructuur wetenschappelijk onderwijs

1983 Nota schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs

1985 Wet op het hoger beroepsonderwijs

1985 Nota Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit

1992 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

1993 Eerste cao voor het hoger beroepsonderwijs

1994 Instelling vernieuwingsfonds

1999 Verklaring van Bologna

1999 Toespraak F. Mertens

2000 Verklaring van Lissabon

2000 Publicatie Hogescholen tien jaar vooruit van F. Leijnse

2001 Oprichting stichting kennisontwikkeling hbo

2001 Convenant lectoraten en kenniskringen

2004 Vernieuwd convenant lectoraten en kenniskringen

2004 Start Raak programma

2006 Wetsontwerp op het hoger onderwijs en onderzoek

2007 Brancheprotocol kwaliteitszorg onderzoek

2008 Intrekken wetsontwerp op het hoger onderwijs en onderzoek

2008 Start Raak Pro programma

Summary

This dissertation contains a history of the debate on the type of research that Dutch *hogescholen* or universities of applied sciences (UAS) as they are referred to in English, should do. This debate took place in the context of the binary system of higher education in the Netherland. Like several other European countries Dutch higher education is divided in universities and UASs. In the Netherlands this system prescribes by law a different orientation for universities and UASs. Universities offer courses of a academic nature while UASs offer courses that are practice orientated. The bachelor-master-system, introduced following the Bologna Declaration, is subject to this difference in orientation as UASs are not allowed to award the Master of Arts or Master of Science degree. Several actors participated in the debate. Among them the Ministery of Education and Sciences, the Parliament, the *HBO-raad* (Dutch association of UASs) the associations of employers, the Advisory Council on Science and Technology (AWT) the association of Dutch universities and from the international perspective the OECD.

This history is divided in four episodes. The first episode covers the period until 1986. Until 1970 higher education consisted only of universities. Until the beginning of the nineteenth century the universities in the Netherlands (and in Europe) remained institutions with a curriculum that dated back to t he Middle Ages. This curriculum was of a theoretical nature with little or no interest in practical application. This changed in the nineteenth century, but the incorporation of more practical orientated disciplines like technology met with much resistance from the universities. Eventually the technical disciplines were organised in technical universities, but many other disciplines remained outside the universities. In the Netherlands many of the so called minor professions (such as teacher training, nursing and social work) did not become part of the universities curriculum. As a result more than 60% of the students in higher education in the Netherlands are in the UASs, the highest percentage in Europe.

The UASs were legally part of secondary education that had no research task. They were organised in mostly small institutions with little autonomy. By contrast, the universities were much larger institutions with a considerable degree of autonomy. Their focus on research increased markedly during this period. The gap between universities and UASs was considerable. From 1970 the UASs were seen as higher education in policy documents of the Ministry of Education and Sciences.

From 1970 the policy of the Ministry of Education and Sciences with regard to higher education focussed on two priorities. The UASs should be incorporated in a binary system which emphasised the separate but equal nature of universities and UASs. At the same time UASs should cooperate with universities, particularly in the field of allocation of students and later on in the field of research. This policy of the Ministry was not very successful. The universities were not overly interested in cooperation with the UASs, mainly because the gap between them.

It took more than a decade to adopt a law that legalised the status of the UASs as higher education. Parliament passed the law in 1986. This law also granted the UASs the right to conduct research, but this new task was not funded. The period from 1986 to 1999 saw the rapid establishment of large and autonomous UASs, that in terms of institutional organisation began to resemble the universities. This development to more autonomy was part of a larger trend of deregulation and privatisation that took place in the Netherlands and many other European countries. This resulted in a decreasing role of the government in many sectors of society, which among others led to the privatisation of many government

owned companies like the Telephone companies. In the education sector the UASs were the first to be granted more autonomy which in turn led to the merging of the small schools into large *hogescholen*. Other sectors in education were soon to follow.

The law of 1986 only partly closed the gap between universities and UASs. Cooperation between the two remained of little importance. The fact that research at the UASs was now possible, did not change this. In fact, research did not become a major activity in UASs. This was partly due to the fact that it was not funded and had to rely on the proceeds of contracts with industry and other institutions. But an important factor were the opposite trends in the make up the staff. University staff were increasingly required to have a PhD degree, while in the UASs the qualifications of the teaching staff dropped. At the beginning of the twentieth century less than 5% of the teaching staff of the UASs held a PhD degree and less that 50% held a master degree. This situation was not conducive to the emergence of a research culture in the UASs. The central management of the UASs had other problems to attend to than research. They had to cope with budget cuts resulting from an increasing number of students that was not matched by funding by the Ministry of Education.

In the early nineties the *HBO-raad* attempted to abolish the binary system following the incorporation of the British polytechnics and the Australian colleges of advanced education in 1992 in the university system. The Dutch ministry of Education and Sciences blocked this attempt. The *hogescholen* should be confined to practice orientated higher education and not become too theoretical, a view supported by the employers and the universities.

The third episode covers the period from 1999 to 2006. By 1999 the economy in the Netherlands had improved to the point that additional funding for higher education became possible. At the same time important changes in Europe took place regarding higher education. Higher education in the European Union (EU) had long been restricted to funding of research and student mobility. The EU had no involvement in matters of education, which was left to the members states. In 1999 and 2000 the ministers of Education of the member states agreed on a harmonisation of the degrees in higher education (the Bologna Declaration) and on the need to stimulate research across all higher education institutions in view of the growing importance of the so called knowledge economy in the EU. This meant that research should not be restricted to universities. In the Netherlands this resulted in the funding of a new type of staff in the UASs, the *lectoren*, the equivalent of professors in the universities.

The initiative to the *lectoren* did not come from the *HBO-raad*, but from the head of the Inspectorate for Education, Ferdinand Mertens. The Inspectorate was a autonomous agency of the Ministery of Education and Sciences, that was not normally involved in policy making. In a speech in 1999 Mertens draw attention to the 'impoverished state of the teaching staff in the UASs' as he called it. According to him the teaching staff had lost much of its professional autonomy, which resulted in resentment against the management of the UASs. Combined with the declining level of qualifications this had led to the impoverished state. Action had to be taken in the form of the introduction of a new type of staff, the leading teacher. Mertens succeeded in convincing the president of the *HBO-raad* Frans Leijnse that the additional funds the Ministry had promised, should be used to introduce this new type of staff, which Leijnse named *lector*. The time was ripe for this *lector*. Within two years the allocation of the funds took place and by the end of 2001 the first *lectoren* were appointed by the UASs.

The legal basis for the introduction of the *lector* was a Convenant between the Ministry of Education and Sciences and the *HBO-raad*. This convenant laid down the basic rules for

the allocation of the funds, which was not done by the Ministry or the *HBO-raad*, but by an independent agency founded by the *HBO-raad* and called SKO by its Dutch abbreviation. The introduction was successful. All UASs applied to the SKO and almost all applications were approved, although in many cases the initial application had to be revised by the UAS before the SKO could approve it. In the following years the number of *lectoren* grew steadily. The SKO was eager to monitor the introduction closely. For that purpose three evaluating committees were set up. These committees found that the management of the UASs initially had no clear vision of what a *lector* was and how he or she should function in the UAS. In fact, according to the first committee the introduction took place in an atmosphere of benign neglect by the management. This can be seen as a symptom of the lack of a research culture in most UASs.

In 1999, just before the decision to introduce the *lectoren*, the AWT, in cooperation with another advisory council, had published a report on research in the UASs, to be followed by two others in 2001 and 2005. In these reports a thorough analysis was presented of what research in the UASs should constitute. Before the AWT the only other substantial contribution to the debate came from Van Kemenade, minister of Education and Sciences from 1973-1977. During the rest of the period the debate on research in UASs was superficial. The AWT coined the term 'design and development' to designate research in the UASs and consistently refused to use the term research. The *HBO-raad* responded to these reports by adopting them, including the term design and development. No effort was made by the *HBO-raad* until 2006 to elaborate a definition of their own. This lack of initiative is consistent with the fact that not the *HBO-raad* but Mertens introduced the concept of *lector*.

Around 2005 following another initiative by the European ministers of Education and Sciences (the Declaration of Berlin) the Dutch minister took the initiative to allow the UASs to award a PhD degree under certain conditions and restrictions. The *HBO-raad* embraced this plan, but it met with little enthusiasm in the universities and was abandoned soon after a new minister took office.

The fourth episode runs from 2006 to 2010. This period marks the end of the funding of *lectoren* by the SKO. The national budget of all UASs was raised by equivalent of the budget of the SKO under the condition that a system of quality assurance for research was established. The *HBO-raad* undertook to set up this system, which set out rules for the way individual UASs should conduct their own system of quality assurance. It also gave an extensive analysis of the type of research in UASs, resulting in a definition that still is in use. In this definition the views of the AWT on research explicitly were rejected. The *HBO-raad* had finally shed off its reluctance to formulate its own definition of research.

By raising the national budget out of other funds than the budget of the SKO, the minister of Education and Sciences left room for the *HBO-raad* to propose a goal for the budget the SKO had not spent until 2006. Eventually a new funding programme for research projects by UASs called *RAAK Pro* was approved by the minister. The SKO was charged with the implementation of this programme.

The response of the universities to the introduction of *lectoren* was indifferent and in some cases hostile. Gradually this attitude changed. The reluctance of the universities to cooperate with the UASs in the field of research ceased very gradually. The abandonment of the plan to allow the UASs to award a PhD played a role, but also the fact that the new programme RAAK Pro encouraged cooperation with universities.

By 2010 *lectoren* were firmly established in the UASs, but their numbers were small. They were successful in practice orientated research, but had problems reaching the students because of their small numbers. Cooperation with universities had become normal and based on the recognition that practice orientated research could be complementary to university research. In this respect the fact that the binary system in the Netherland continues to exist might be beneficial to the further development of research in UASs. If funding is gradually increased, UASs could develop their own niche in higher education research without being forced to compete with the better equipped universities. In the long run all research could benefit from this.

Curriculum vitae

Geboren:
27-6-1948 in Den Helder

Burgerlijke staat:
Getrouwd sinds 1971 met Lenny Kuijlman, 2 kinderen

Opleiding:
1966-1971: Moderne geschiedenis Rijksuniversiteit Leiden, doctoraal
1960-1966: Gymnasium A, Stanislascollege Delft

Werk:
2015: secretaris en lid mid term review commissies lectoraten Hogeschool Windesheim
2013: pensioen
2009-heden: adviseur Centrum regionale kennisontwikkeling Campus Den Haag Universiteit Leiden
2009-2014: secretaris diverse evaluatiecommissies lectoraten Haagse Hogeschool
2007-2008: secretaris derde evaluatiecommissie lectoraten SKO
2004-2010: lid ondernemingsraad HBO-raad, sinds 2006 voorzitter
2004-2005: secretaris tweede evaluatiecommissie lectoraten SKO
2003-2004: secretaris eerste evaluatiecommissie lectoraten SKO
2001-2013: secretaris stichting kennisontwikkeling hbo (SKO)
2001-2005: secretaris sectoraal adviescollege agrarisch onderwijs HBO-raad
2005-2007: secretaris sectoraal adviescollege kunstonderwijs
1996-2000: secretaris commissie vernieuwingsfonds hbo
1996-2002: voorzitter personeelsvereniging HBO-raad
1994-2001: secretaris sectoraal adviescollege hoger technisch onderwijs HBO-raad
1991-1996: secretary general European Association of Institutions in Higher Education
1993-1994: adviseur Hobeon
1993-1994: lid ondernemingsraad HBO-raad
1986-1993: hoofd internationale betrekkingen HBO-raad
1986-2013: diverse functies bij de HBO-raad
1971-1986: diverse functies ministerie van O C en W

Privé
2015-heden: lid Raad van Toezicht bibliotheek Maassluis-Midden Delfland
2015-heden: vrijwilliger museum De Schilpen Maasland
2014-heden: partijvoorzitter Open Groen Progressief
2004-2012: fractievoorzitter Open Groen Progressief gemeenteraad Midden Delfland
1998-2012: lid algemeen bestuur Haaglanden
1998-2004: fractievoorzitter Open Groepering gemeenteraad Maasland
1995–heden: lid Rotary Maassluis-Maasland, in 2001 voorzitter
1988-1994: lid en voorzitter Medezeggenschapsraad Basisschool De Schutse Maasland
1979-1980: lid bestuur Open Groepering plaatselijke politieke partij in Maasland

Lidmaatschappen
Midden Delfland Vereniging
Historische vereniging Maasland
Oranjevereniging Maasland
Politieke partij Open Groen Progressief Midden Delfland

Vereniging Hendrick de Keyser
Rotaryclub Maassluis-Maasland
Rembrandt vereniging