



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

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 overheidsstaak was.²¹¹ Deze liberale afkeer van overheidsinterventie leidde ook tot een zeer restrictief beuzen 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 Anel, 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 Anel 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 Anel, "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 zogenaamde 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 ademen 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 W'et 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 vraagesprek 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 geleidingsorganisaties 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 geleidingsorganisaties, 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 gelijkkelijk 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 tevens 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 denkrant 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 onderzoeksinstituten 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* november 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 leiding gaf 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 vloede

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 planningsstelsel 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.

