

De evolutie van het stelsel voor hoger onderwijs

De binariteit in het hoger onderwijs leidt tot eenvormigheid; ze frustriert het hoger beroepsonderwijs in zijn streven om invulling te geven aan zijn maatschappelijke taak. Het is dan ook hoog tijd om op zoek te gaan naar een nieuwe balans, betogen Ron Bormans en Erwin van Braam.

Een laatste stap naar gelijkwaardigheid

Tijd om het oude denken los te laten

Ron Bormans & Erwin van Braam

Strategic Education Alliance, Breda University of Applied Sciences

H

et hbo (hoger beroepsonderwijs) in de jaren zeventig en tachtig leek in niets op het hbo van nu. De sector was onderworpen aan het knellende wettelijke regime van het voortgezet onderwijs. In 1983 telde het maar liefst 375 scholen, tegen 36 nu. Het waren kleine scholen in een specifiek vakgebied, zoals techniek of fysiotherapie; hier en daar zag je de eerste samenklontering als voorbode van de grote fusiebewegingen, de zogeheten instituten voor hoger beroepsonderwijs. Desondanks wisten leerlingen in het vwo (voorbereidend wetenschappelijk onderwijs), die later het beroepsonderwijs meer en meer de rug zouden toekeren, het hbo te vinden. Zo'n 40 procent koos voor de beroepsgerichte opleidingen, die met enige regelmaat golden als 'het hoogst haalbare' in een bepaald vakgebied, zoals de sociale academie of de alo (academie voor lichamelijke opvoeding). Maar het moest anders met het hbo, omdat het wetenschappelijk onderwijs zich geconfronteerd zag met groei en externe democratisering. Men vroeg zich af of het bestel dat zou kunnen opvangen tegen aanvaardbare kosten. Als dat in het hbo zou kunnen, dan zou dat veel geld schelen: daar betaalde men toen niet voor onderzoek. Het debat over de vraag hoe het hbo en het wetenschappelijk onderwijs zich tot elkaar moeten verhouden komt vaak op gang zodra universiteiten last krijgen van een massale toestroom van studenten. Zoals in de jaren zeventig en tachtig dus, zoals rond 2010, en zoals ook nu.¹

Er was al 'winst' behaald doordat de overheid het recht op hoger onderwijs had ingeperkt met de tweefasenstructuur

van minister Pais, maar dat leverde onvoldoende op. Het hbo moest het betaalbare alternatief worden. Nederland kende sinds het begin van de jaren tachtig een ongekeerde economische crisis; het werd nog feller getroffen dan andere Europese landen. Het waren de jaren van premier Lubbers, die saneerders als Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en Reagan in de Verenigde Staten naar de kroon stak. Eenmaal in het huis van het hoger onderwijs, bekrachtigd met de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) in 1992, was het voor het hbo de vraag welke plaats het daarin zou moeten innemen. De wet formaliseerde de positie van het hbo binnen het hoger onderwijs, maar kende de hogescholen niet dezelfde rechten toe als universiteiten. En zo begon een binair rollenspel, waarbinnen hogescholen stappen wilden zetten op het gebied van bijvoorbeeld onderzoek en masteropleidingen, en universiteiten hun exclusieve rechten wilden beschermen. Opeenvolgende ministers kozen daarbij voor de rol van scheidsrechters, die soms de speelruimte voor hogescholen wat beperkt wilden houden (zeker als het bewindspersonen met een universitaire achtergrond betrof) en soms de deur wat open zouden zetten.

Evolutionair proces

We zijn getuige geweest van een evolutionair proces, waarbij het in elk tijdperk om andere thema's ging. Na de vestiging onder één juridisch dak met de WHW ontstond er rond de eeuwwisseling opnieuw een verheugde discussie. Aanleiding was de vorming van een Europese

De evolutie van het stelsel voor hoger onderwijs

Hogeronderwijsruimte. Hoewel binnen de Europese Unie de regelstelsels voor hoger onderwijs een nationale aangelegenheid bleven, besloten 29 ministers van Onderwijs in 1999 in Bologna² om één Hogeronderwijsruimte te creëren. Elk land dat de verklaring tekende, ging het hoger onderwijs op een vergelijkbare manier vormgeven. We spreken vaak over het bachelor-masterstelsel, maar er ontstond een Europees Kwalificatieraamwerk met vier niveaus van hoger onderwijs: kort-cyclisch (in Nederland de Associate degree), bachelor, master en promotietrajecten. Ook ontstond er een Europees studiepuntensysteem. 'Bologna' was een succes. Ook niet-EU-landen deden mee.

Het Bolognaproces werd in Nederland beleidsarm doorgevoerd. De reguliere, vierjarige hbo-opleiding werd een bacheloropleiding. De universiteiten zetten aanvankelijk een 'zachte knip' in hun opleidingen; zij werden opgesplitst in een driejarige bachelor en een een- of tweejarige masteropleiding. Door de beleidsarme invoering bleef het 'universitaire niveau', hoewel formeel niet meer bestaand, het hoogst haalbare. Beroepsgerichte masters zouden de weg afleggen van aanvankelijk niet-gesubsidieerde, vaak door buitenlandse instanties gevalideerde opleidingen naar gesubsidieerde, door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) geaccrediteerde opleidingen. Met tot op de dag van vandaag overigens een zeer beperkte speelruimte voor hogescholen om zulke opleidingen te starten.

De discussies over titulatuur en de Engelstalige benaming van hogescholen eindigden in waterige compromissen. De benaming van graden (titulatuur) werd een rommeltje. En waar in veel buitenlandse hogescholen gewoon *universities* worden genoemd (zelfs in ons eigen Koninkrijk), durfden we in Nederland die stap niet aan. We plakten er iets achter: *of applied sciences*.

Hogescholen ontwikkelden hun onderzoek (met beperkte financiering), kregen een plekje binnen de NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek), te weten SIA (Stichting Innovatie Alliantie), verrijkten hun functiebouwwerk met de functie van lector en begonnen

te stimuleren dat hun medewerkers zouden promoveren. Lectoren maken inmiddels deel uit van promotiecommissies, maar hebben niet het zogeheten 'jus promovendi'. Het promotierecht van de universiteiten staat fier overeind, hoewel hogescholen het recht hebben zogeheten *professional doctorates* te verlenen.

Lange tijd heeft het ene huis met twee kamers inderdaad bijgedragen aan het verschil in profiel tussen hogescholen en universiteiten. Hoewel het de hogescholen beperkte in hun ontwikkeling, had het ook onmiskenbaar voordelen, met name voor het ontluiken van de praktijkgerichte onderzoekstaak en de vervlechting daarvan met het onderwijs, die zo kenmerkend zijn geworden voor de moderne hogescholen. Zij konden zich in een beschermde omgeving ontwikkelen, zonder de directe concurrentie te hoeven aangaan met het onderzoek van de universiteiten. Ook de universiteiten profiteerden van het binaire schuifje; zij bleven verzekerd van een solide basis van hun onderzoek.

Professional drift

Nederland heeft bij uitstek andersoortige hogeropgeleiden nodig. Er treedt een verandering op in de oriëntatie van de nieuwe hogeropgeleiden: steeds meer verschuift de vraag vanuit het werkveld naar studenten die tijdens hun opleiding stevig geconfronteerd zijn met de beroepspraktijk waarin zij na hun afstuderen werkzaam zullen zijn. Ze moeten niet meer alleen beschikken over (disciplinaire) kennis, maar ook competenties ontwikkelen die hen in staat stellen die kennis effectief toe te passen: analyseren, kritisch denken, samenwerken, coachen, effectief innoveren.

De universiteiten anticiperen daarop. Zij oriënteren zich op de beroepspraktijk om hun opleidingen van een stevigere legitimiteit te voorzien. Dat is natuurlijk goed, uiteindelijk dient elke vorm van onderwijs en onderzoek een maatschappelijke functie, maar de invulling die ze eraan geven zou je kunnen zien als een vorm van *professional drift*: de universiteiten bewegen in hun profilering in de richting van de hogescholen. De hogescholen, die decennialang het verwijt van *academic drift* hebben moeten aanhoren, zien het met verbazing en enige zorg aan.

Tegelijkertijd moeten we constateren dat hogescholen zich, vooral in de beeldvorming, onvoldoende hebben ontwikkeld tot het beroepsgerichte equivalent van de academische universiteiten. Het wetenschappelijk onderwijs heeft in elke discipline een aanbod weten te ontwikkelen dat mensen zien als het hoogst haalbare, ook in domeinen waar ooit het hbo 'heerste'. De hogescholen hebben de groei weten op te vangen, maar kijkend naar de mate waarin de vwo'er het hbo weet te vinden zou je kunnen zeggen dat de gelijkwaardigheid sinds de jaren tachtig eerder is af- dan toegenomen. Oorzaak: de halfslachtigheid, die inherent is aan het binaire concept, en waardoor mensen de universiteit als het summum beschouwen. In onze huidige prestatiegedreven

De hogescholen

zien het met

verbazing en

enige zorg aan

De evolutie van het stelsel voor hoger onderwijs

samenleving leidt dat tot het verschijnsel ‘opwaartse druk’. Jongeren – en hun ouders – willen succesgarantie en kiezen voor dat hoogst haalbare.

Andere balans

De verhoudingen tussen de studentenaantallen gaan schuiven. Nederland heeft de afgelopen veertig jaar een vrij stabiele verhouding gekend tussen het aantal studenten aan universiteiten en dat aan hogescholen: grosso modo was dat 40-60. Referentieramingen laten zien dat we in de toekomst richting de 60-40 gaan. Anders gezegd: het ‘goedkope hbo’ gaat het afleggen tegen het ‘dure wetenschappelijk onderwijs’. Zo kijkend naar de ontwikkelingen is de veronderstelling dat de typische Nederlandse binariteit een bestel oplevert dat zorgt voor profilering tussen hbo en universiteit én zorgt voor gebalanceerde studentstromen, die de maatschappelijke behoefte reflecteren, niet langer houdbaar.

Dat we op zoek moeten naar een andere balans is niet nieuw; de commissie-Veerman³ constateerde dit al in 2010. Haar rapport kon op brede consensus rekenen, maar stevige implementatie bleef uit. Twee jaar geleden heeft de commissie Positionering hoger beroepsonderwijs van de Vereniging Hogescholen deze redenering geactualiseerd in het rapport *Focus op professie*⁴. Enkele maanden later kwam koepelorganisatie Universiteiten van Nederland met het rapport *Kiezen voor kwaliteit in 2040*⁵, met een gelijklopende conclusie: het stelsel is verouderd, vermolmd.

Beide rapporten geven eensluidende oplossingsrichtingen, bijvoorbeeld:

- Herdefinieer het binaire schuifje, zodat hogescholen zich gelijkwaardig, maar complementair kunnen ontwikkelen.
- Bevorder en faciliteer dat hogescholen een stevig beroepsgericht masteraanbod ontwikkelen.
- Vind een andere, duurzamere grondslag voor de financiering van hogescholen en universiteiten, met minder prikkels voor groei en minder onderlinge concurrentie.
- Verleid de vwo’er om het hbo (weer) als een interessante optie te zien.

Een opvallende consensus, die uiteraard bij nadere uitwerking van de plannen nog wel onder druk kan komen te staan, vooral waar het de financiering van het onderzoek betreft.

Daadwerkelijke gelijkwaardigheid

We naderen het moment dat we het oude denken – verschil in regels leidt tot verschil in profiel – moeten loslaten. Die veronderstelling is niet meer houdbaar. De huidige binariteit leidt eerder tot eenvormigheid, groei van universiteiten en krimp van hogescholen, en frustratie met name het hbo in zijn streven om zijn maatschappelijke

taak, inclusief praktijkgericht onderzoek, invulling te geven. Wordt het niet tijd om de laatste stap te zetten?

Maar is het wel de tijd voor grootschalige, revolutionaire stelselwijzigingen? Als we ons laten inspireren door de jaren tachtig, dan is het antwoord ‘ja’. In die maatschappelijk onrustige tijd werd gesproken over een stevige stelselwijziging die uiteindelijk heeft geleid tot een drastische wijziging van bestuurlijke verhoudingen. Het was de tijd dat het moderne hbo ontstond, dat processen als schaalvergroting en taakverdeling werden georganiseerd. En dat alles tegen de achtergrond van een stevige polemiek over bezuinigingen.

Door hogescholen de status te geven van universiteiten – met gelijke spelregels waar het de masteropleidingen betreft, een gelijk spelveld wat onderzoek betreft, de introductie van de functie van hoogleraar en het jus promovendi – geven we hogescholen de kans zich door te ontwikkelen tot professioneel georiënteerde universiteiten. Zo geven we het signaal af van daadwerkelijke gelijkwaardigheid en verlichten we de druk op de universiteiten, die we de ruimte geven hun academisch profiel weer aan te scherpen.

Door die on-Nederlandse, maar in de Europese ruimte allang normaal geworden optie ter sprake te brengen, kunnen we het tij keren. Nu hebben we nog verschillende spelregels voor universiteiten en hogescholen, met als competitief effect dat de gelijkvormigheid toeneemt. Is het dan niet beter om de binariteit op regelniveau af te schaffen, en instellingen daarmee de ruimte te verschaffen het verschil te gaan maken op het niveau van de inhoud?

Ron Bormans

is voorzitter van de Strategic Education Alliance en adviseur van de Universiteit van Curaçao

Erwin van Braam

is directeur Onderwijsonderzoek en Informatiemanagement aan de Breda University of Applied Sciences

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld het rapport *Kiezen voor kwaliteit in 2040* uit 2023, dat in opdracht van Universiteiten van Nederland werd uitgevoerd door een werkgroep onder leiding van prof. dr. Elmer Sterken.
- 2 Zie ehea.info
- 3 Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud*.
- 4 Commissie Positionering Hoger Beroepsonderwijs (2022). *Focus op professie*.
- 5 UNL (2023). *Kiezen voor kwaliteit in 2040*. Werkgroep-Sterken in opdracht van Universiteiten van Nederland.