

Acquis Hoger Onderwijs

Onderzoeken en adviezen van de Onderwijsraad:
de balans van kennis en beleidsvorming over hoger onderwijs 1998-2008

Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad

Anja van den Broek

Frans de Vijlder

Jules Warps

Peter van der Kley

Froukje Wartenbergh

ResearchNed Nijmegen

juli '09

© 2009 ResearchNed Nijmegen in opdracht van de Onderwijsraad. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder toestemming van de opdrachtgever en zonder nauwkeurige bronvermelding.

Inhoud

1	INLEIDING EN ANALYSEKADER	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Analysekader	6
1.3	Kabinetten en bewindspersonen OCW (hoger onderwijs) in periode 1998-2008	7
1.4	Maatschappelijke context	7
1.5	Opzet van het rapport	9
2	KWALITEIT	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Borging van kwaliteit	13
2.3	Transparantie	15
2.4	Excellentie	19
2.5	Centrale gedachten en verschuivingen	21
3	TOEGANKELIJKHEID	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Instream: selectie en toegang bij intrede	24
3.3	Doorstream: begaanbaarheid van leerwegen	32
3.4	Centrale gedachten en verschuivingen	36
4	STURING EN ORDENING	39
4.1	Inleiding	39
4.2	Stelsel en graden	40
4.3	Verantwoordelijkheid overheid-instellingen en governance	44
4.4	Open bestel en marktwerking	47
4.5	Stijl van besturen	51
4.6	Centrale gedachten en verschuivingen	53
5	NABESCHOUWING	55
6	LITERATUUR	59

1 Inleiding en analysekader

1.1 Inleiding

De Onderwijsraad heeft ResearchNed gevraagd een acquis uit te voeren van de adviezen die de raad de afgelopen tien jaar heeft uitgebracht op het gebied van hoger onderwijs. In dit acquis wordt geïnventariseerd wat de centrale gedachten zijn in deze adviezen en wat er met de in de adviezen ontwikkelde kennis is gebeurd. Welke reactie was er op de adviezen (van de minister, maar ook in het wetenschappelijk onderzoek en het onderwijsveld) en wat is er in beleid omgezet? De centrale onderzoeksvraag is als volgt verwoord:

Wat heeft 10 jaar kennis en beleidsvorming bij de Onderwijsraad over het hoger onderwijs opgeleverd?

In het onderzoek zijn de volgende 19 adviezen meegenomen.

	Verschenen	Naam advies
01	1997-11	Ontwerp HOOP 1998
02	1998-02	Decentrale toelating
03	1998-10	Hoger Agrarisch Onderwijs, eisen en verantwoordelijkheden inzake het stelsel van eindtermen
04	1998-10	Vernieuwing bèta-opleidingen
05	1999-05	Hoger onderwijs in internationale context
06	1999-11	HOOP 2000
07	2000-07	Invoering Bachelor-Mastersysteem
08	2001-09	Advies Accreditatie
09	2003-09	Bekostiging hoger onderwijs
10	2004-03	Hoger Onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting
11	2004-04	Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs
12	2004-07	Examinering in het hoger onderwijs
13	2005-12	De helft van Nederland hoogopgeleid
14	2005-12	Waardering voor hoger onderwijs
15	2006-10	Bekostigingsbesluit WHW 2008
16	2006-11	Examinering: draagvlak en toegankelijkheid
17	2007-07	Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs
18	2008-01	Een succesvolle start in het hoger onderwijs
19	2008-05	Richtpunten bij onderwijsagenda's (hoger onderwijs deel)

De raad heeft in de loop van de tijd meer over het hoger onderwijs geadviseerd dan de hierboven geselecteerde 19 adviezen. Dit geldt met name voor de adviezen over leraren en lerarenopleidingen. Deze zullen in een apart acquis aan de orde komen.

Het rapport dat voorligt, is ontstaan uit een samenwerking tussen ResearchNed en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, lectoraat governance en innovatiedynamiek in het onderwijs.

1.2 Analyse kader

De door de raad gestelde vragen voor een acquis van de negentien genoemde adviezen hebben wij in drie inhoudelijke thema's gerubriceerd:

1. Kwaliteit;
2. Toegankelijkheid;
3. Sturing en ordening.

Deze thema's of perspectieven zijn geënt op een aantal kerntaken van de overheid in het kader van het onderwijsbeleid. Leune (2007) beschrijft deze kerntaken als volgt.

1. *Kwaliteit*

- Het uitvaardigen van regels voor de bekwaamheid van onderwijsgeevenden.
- het waarborgen van de kwaliteit van het initiële onderwijs (bijv. door middel van deugdelijkheidseisen en toezicht).

In dit acquis hebben we dit onderwerp beschreven aan de hand van de volgende kernbegrippen: Borging van kwaliteit; transparantie en tenslotte excellentie.

2. *Toegankelijkheid*

- Het waarborgen van de toegankelijkheid (in het hoger onderwijs vooral door middel van het studiefinancieringsbeleid).
- Het bekostigen van het initiële onderwijs.

In dit acquis hebben we dit onderwerp beschreven aan de hand van de volgende kernbegrippen: In-stroom: selectie en toegang bij intrede; doorstroom: begaanbaarheid van leerwegen.

3. *Sturing en ordening*

- Het waarborgen van een samenhangend onderwijsbestel.
- Het bewaken van heldere civiele effecten van diploma's (bijv. door het voorschrijven van eindtermen en de bescherming van titels).
- het bewaken en nakomen van verplichtingen die uit internationale verdragen voortvloeien en het afstemmen van het nationale onderwijsbeleid op internationale ontwikkelingen.
- Het bewaken van doelmatige en rechtvaardige besteding van overheidsmiddelen ten dienste van het onderwijs.

In dit acquis hebben we dit thema beschreven aan de hand van de volgende onderwerpen: stelsel en graden; verantwoordelijkheid overheid – instellingen en governance; open bestel en marktwerking en tenslotte de stijl van besturen.

Deze onderscheiden en overkoepelende begrippen hangen soms sterk met elkaar samen. Dit kan ertoe leiden dat adviezen binnen meerdere thema's relevant zijn. Per hoofdstuk is steeds een schema opgenomen van de gebruikte adviezen met daarbij een korte inhoudelijke beschrijving van desbetreffend advies. Deze omschrijvingen zijn globaal van aard. Ze kunnen binnen de context van de onderwerpen die in de adviezen aan de orde zijn een nadere duiding krijgen.

Met behulp van deze begrippen of kerntaken is een inventarisatie gemaakt van de onderwerpen in de verschillende adviezen. Deze zijn in de drie beschrijvende hoofdstukken nader uitgewerkt naar de belangrijkste kenmerken. Steeds is hierbij een beschrijving gemaakt in:

- a de voorgeschiedenis (Welke ontwikkelingen gingen vooraf aan het uitgebrachte advies?).
- b de visies van de Onderwijsraad (Wat is de rode draad of centrale gedachte(n) in deze adviezen? Wat heeft de raad in verschillende adviezen over die centrale gedachte(n) gezegd?).
- c indicaties van de wijze waarop of de mate waarin de argumenten en inzichten uit de adviezen een plek hebben gekregen in het maatschappelijk en politiek discours over dit onderwerp (Wat was de reactie van de minister op deze centrale gedachte(n) en wat is daarvan in beleid omgezet? Wat was de respons in het wetenschappelijk onderzoek? Hoe heeft het onderwijsveld per sector gereageerd op de centrale (gedachte(n) en wat is daarvan in de praktijk terug te vinden?).

1.3 Kabinetten en bewindspersonen OCW (hoger onderwijs) in periode 1998-2008

In de geanalyseerde periode kenden we de volgende kabinetten:

Kabinet Kok 1 (PvdA, VVD, D66)	22-08-1994 – 03-08-1998
Kabinet Kok 2 (PvdA, VVD, D66)	03-08-1998 – 22-07-2002
Kabinet Balkenende 1 (CDA, VVD, LPF)	22-07-2002 – 16-10-2002
Kabinet Balkenende 2 (CDA, VVD, D66)	27-05-2003 – 30-06-2006
Kabinet Balkenende 3 (CDA, VVD)	07-07-2006 – 22-11-2006
Kabinet Balkenende 4 (CDA, PvdA, CU)	22-02-2007 – heden.

In deze kabinetten waren de volgende bewindspersonen (ministers of staatssecretarissen) verantwoordelijk voor het hogeronderwijsbeleid:

Minister J.M.M. Ritzen (PvdA)	07-11-1989 – 03-08-1998
Minister L.M.L.H.A. Hermans (VVD)	03-08-1998 – 22-07-2002
Staatssecretaris A.D.S.M. Nijs (VVD)	22-07-2002 – 09-06-2004
Staatssecretaris M. Rutte (VVD)	17-06-2004 – 27-06-2006
Staatssecretaris B.J.B. Bruins (VVD)	07-07-2006 – 22-02-2007
Minister R.H.A. Plasterk (PvdA)	22-02-2007 – heden

1.4 Maatschappelijke context

In de beschouwde periode is er met betrekking tot het hoger onderwijs veel in beweging. Na de bezuinigingen in de jaren tachtig (Bestek '81) leverde de economische groei die daarop volgde (tijdens de kabinetten Kok I en II: 1994-2002) zoveel druk op het onderwijssysteem uit dat van scheefgroei in rendementen kan worden gesproken. Ontwikkelingen in technologie, communicatie en informatie zetten de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt onder druk. In 2002 komt de economische groei tot stilstand. Het politiek-economische klimaat is na 11 september 2001 in New York en de terreurdaden in Madrid en Londen en de moorden op Fortuyn en Van Gogh in ons land aan een herijking toe. De kabinetten Balkenende I en II formuleren nieuwe beleidskaders die gericht zijn op beheersing van de collectieve uitgaven en versterking van de economie. Naast de stelselwijzigingen op de terreinen van zorg en sociale zekerheid worden er investeringen voorzien in veiligheid en onderwijs.

Deze ontwikkelingen zijn voor een belangrijk deel internationaal van aard, wat een extra dimensie aan de problematiek toevoegt. Om als kenniseconomie te kunnen overleven is internationale afstemming noodzakelijk. De Bolognaverklaring (1999) levert een eerste aanzet tot een zekere afstemming qua structuur van het hoger onderwijs en diploma's in Europees verband. 26 Europese onderwijsministers committeren zich aan een 2-cyclimodel (bachelor- en mastercyclus). In 2010 moet een en ander gerealiseerd zijn.

Nederland heeft zich voortvarend op deze onderwijsvernieuwing gestort mede op advies van de Commissie Rinnooy Kan en de WRR. In 2002 is de nieuwe structuur in ons land ingevoerd, overigens met behoud van het voor ons systeem zo kenmerkende binaire karakter: het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo). Beide deelsystemen onderscheiden zich van elkaar door verschillen in aansluiting op onderdelen van het voortgezet onderwijs, alsmede in oriëntatie op delen van de arbeidsmarkt. Belangrijkste overwegingen voor een dergelijke ingreep zijn geweest (1) de effecten van de toenemende arbeidsmobiliteit in Europa en (2) het in het beleid bevorderen van de marktwerking in het onderwijs.

Vooral de laatste overweging is een uitvloeisel van de doelstelling van de EU het vrije verkeer van goederen en diensten te realiseren. De onderhandelingen in het kader van de WTO/GATS spelen een rol bij de liberalisering van de handel in 'onderwijsdiensten' (meer ruimte bieden aan buitenlandse aanbieders van onderwijs op de nationale markten).

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP, 2005) constateert in De Sociale staat van Nederland 2005 dat van de generatie 1925-1934 40 procent een opleidingsniveau heeft van minimaal middelbaar niveau. Van de generatie 1965-1974 is dat bijna driekwart. 'Minder gunstig is dat de stijging afvlakt en de jaarlijkse uitstroom uit het voltijdonderwijs over het afgelopen decennium nog maar een geringe stijging van het bereikte niveau laat zien.'

De instroom in het hbo en wo neemt jaarlijks nog wel toe, maar door de forse uitval gaat het opleidingsniveau minder snel omhoog dan verwacht mag worden gezien de instroomcijfers. Het voortijdig schoolverlaten is in alle sectoren van het onderwijs een serieus te nemen probleem. Het SCP merkt in dit verband het volgende op: 'Het beleid streeft naar een hoogopgeleide beroepsbevolking door de deelname aan het hoger onderwijs uit te breiden. Het is echter de vraag of niet meer moet worden gedaan aan de lage rendementen om het opleidingsniveau van de bevolking op te krikken. Dit geldt te meer, daar het rekruteringspotentieel voor het hoger onderwijs eerder versmalt dan verbreedt als gevolg van de daling van het aantal leerlingen dat het mbo-bol met een diploma verlaat (SCP, 2005).'

In het rapport 2007 wordt geconstateerd dat de gememoreerde periode niet zo zeer een keerpunt is in de geschiedenis, maar eerder moet worden gezien als een korte periode van politieke en economische malaise waar Nederland langzaam uit begint te komen. 'Dat is misschien wel het meest opmerkelijke: binnen een jaar of vier heeft niet alleen het economisch klimaat een goede keer genomen, maar het opinieklimaat is in een nog veel hoger tempo verbeterd. Na het dieptepunt in 2001-2002, dat nog enkele jaren heeft aangehouden, voelen burgers zich sinds een of anderhalf jaar optimistischer en veiliger, en zeggen ze in groteren getale vertrouwen in zichzelf, de overheid en de samenleving te hebben.' (SCP, 2007). De huidige recessie waarin een groot deel van de wereld zich nu bevindt laat zien dat er van een stabiele politiek-economische basis van de samenleving (nog) geen sprake is. Het omarmen van de 'marktwerking' als regulerend principe, zoals dat indertijd werd geformuleerd, krijgt in 2008-2009 wel een heel navrant karakter: de wereldwijde financiële crisis als uitvloeisel van het nastreven van het eigenbelang zonder te letten op mogelijk negatieve gevolgen voor de samenleving als geheel.

Op *het politiek-bestuurlijke vlak* is er een ontwikkeling zichtbaar van maakbaarheid naar marktwerking. De sociaal-democratische ideologie van de maakbaarheid van de samenleving is voor het onderwijsbeleid een bron van inspiratie geweest (Contourennota, middenschool, basisvorming, nadruk op gelijke onderwijskansen). De ideologie van de marktwerking is in de jaren tachtig dominant geworden onder invloed van het liberale gedachtegoed. Differentiatie en autonomie zijn de ankerpunten voor deze stroming. Gelijkheid van kansen is ook voor liberalen een groot goed, echter niet in de zin van het realiseren van gelijke resultaten, maar veel meer nadruk op een gelijke uitgangspositie.

Samenhangend met de overgang van maakbaarheid naar marktwerking is er de ontwikkeling van centraal naar decentraal zichtbaar. Ten aanzien van het onderwijsbeleid zien wij een ontwikkeling van distributief via constructief naar selectief.

Een belangrijk startpunt voor de ontwikkelingen in het hoger onderwijs is de nota 'Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit' uit 1985 (HOAK-nota). Centrale optiek van deze nota is het bevorderen van de autonomie van instellingen om vorm te geven aan hun opleidingsdoelstelling in relatie tot het ontwikkelen van kwaliteitsgaranties zowel op het niveau van de instellingen als op systeemniveau. Uitvloeisel van deze nota was het systeem van visitaties van deskundigen die de kwaliteit van opleidingen periodiek toetsten. Op macroniveau was de aandacht gericht op de evenwichtige spreiding van het opleidingsaanbod. Met in eerste instantie tweejaarlijkse planvorming (Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan) werd toegewerkt naar een wet voor het hoger onderwijs en onderzoek (WHW). Vanaf 1998 is de tweejaarlijkse cyclus omgezet in een vierjaarlijkse.

Vanaf de jaren zestig is er op het terrein van *sociale en culturele verhoudingen* veel veranderd. Oude vertrouwde maatschappelijke verbanden raakten geërodeerd door secularisering en individualisering. Dit alles onder invloed van een proces van globalisering waarin de toegenomen onderlinge verbondenheid van landen tot uitdrukking komt. Een belangrijk kenmerk van onze cultuur is de nadruk op autonomie, zelfstandigheid, gelijkheid en gelijkwaardigheid en geringe prestatiegerichtheid. Hoewel ten aanzien van dit laatste er een kentering merkbaar is: de 'zesjescultuur' wordt langzaam losgelaten.

1.5 Opzet van het rapport

Deze publicatie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 3 beschrijft de adviezen van de raad die betrekking hebben op de *Kwaliteit* van het hoger onderwijs. In hoofdstuk 3 staat de *Toegankelijkheid* van het hoger onderwijs centraal. Hoofdstuk 4 besteedt aandacht aan de Sturing en ordening van het hoger onderwijs. In het laatste hoofdstuk (5) wordt een reflectie op de resultaten gepresenteerd in de vorm van een beknopte nabeschuiving.

2 Kwaliteit

2.1 Inleiding

In Nederland is de basiskwaliteit van opleidingen vastgelegd bij de NVAO: opleidingen die aan de NVAO-criteria voldoen, krijgen een accreditatie. Naast deze basiskwaliteit wordt steeds gezocht naar manieren om kwaliteit te stimuleren, niet in het minst om een internationale concurrerende kenniseconomie te kunnen zijn. Excellentie mag weer. In het licht van het toegenomen belang van kennis en de behoefte aan een leven lang leren neemt de concurrentie tussen instellingen toe. De beleidslijn van de overheid verschuift in de hier besproken adviezen naar steeds meer autonomie van instellingen. Meer ruimte en meer verantwoordelijkheid voor de instellingen betekent ook meer nadruk op het afleggen van verantwoording.

In dit hoofdstuk gaat het dan ook om de vraag hoe de raad in de afgelopen tien jaar heeft geredeneerd over de volgende drie perspectieven van kwaliteit in het hoger onderwijsbeleid:

- Borging van kwaliteit;
- Transparantie;
- Excellentie.

De meest relevante (brief)adviezen en studies over kwaliteit in het hoger onderwijs zijn opgenomen in onderstaand schema.

Jaar	Titel	Inhoud
1998	Ontwerp HOOP 1998	Ondermeer aandacht aan kwaliteit, studeerbaarheid en transparantie.
1998	Vernieuwing bèta opleidingen	Gaat in op het voornemen om de cursusduur voor bèta en technische opleidingen in het WO te verlengen. Pleit voor benadering in bredere context in plaats van ad hoc beleid.
1998	Hoger Agrarisch Onderwijs (HAO), eisen en verantwoordelijkheden inzake het stelsel van eindtermen	<ul style="list-style-type: none">▪ In hoeverre is vraagsturing vanuit het agrarisch beroepenveld wenselijk en welke consequenties heeft dat voor een samenhangend geheel van eindtermen?▪ Aan welke criteria en voorwaarden moet dat samenhangend geheel van eindtermen en de opleidingsmogelijkheden voldoen?
1999	HOOP 2000	Samengevat besteedt het advies wat de hoofdlijnen betreft aandacht aan de voorgestelde grotere zelfregie van de instellingen, de handhaving van het onderscheid tussen hbo en wo, de internationale ontwikkelingen ten aanzien van het stelsel, de overheidsverantwoordelijkheid in deze en in het licht daarvan het onderwerp accreditering.

2003	Bekostiging Hoger Onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat zouden de criteria voor bekostiging door de overheid van opleidingen of studenten moeten zijn? ▪ Hoe kan het publieke belang van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven tot zijn recht komen? ▪ Bij bekostiging via de aanbodzijde gaat het specifiek om de vraag 'welke opleidingen' of 'welk type opleidingen' de overheid moet bekostigen. ▪ Bij bekostiging via de vraagzijde gaat het specifiek om de vraag 'welke studenten' de overheid moet financieren.
2004	Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting	Realisatie van ambitie om ondermeer internationaal tot de top van de kenniseconomie te gaan behoren.
2004	Examinering in het hoger onderwijs	Hogescholen en universiteiten hebben veel vrijheid bij het vormgeven van examens. Dat leidt soms tot ongewenste situaties. Zo beoordelen docenten die een afstudeerder begeleiden, vaak ook als enige het eindproduct. Tijd voor meer objectieve en transparante eindbeoordelingen.
2005	De helft van Nederland hoogopgeleid	Realisatie van de Lissabondoelstelling: in 2020 ten minste 50 procent hoogopgeleiden.
2006	Bekostigingsbesluit WHW	De raad stelt wijzigingen voor tav diverse aspecten van het begrip leerrecht vanuit overwegingen van kwaliteit, mobiliteit, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.
2006	Examinering: draagvlak en toegankelijkheid	De raad beveelt aan om betere kwaliteitsgaranties te formuleren voor de examinering in het reguliere onderwijs, zodat het vertrouwen in de waarde van diploma's behouden blijft, versterkt of hersteld wordt. Anderzijds moet zelfstandige examinering, los van onderwijs en opleiding, bevorderd worden. Diplomering wordt zo toegankelijker voor een grotere groep mensen dan nu het geval is.
2007	Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs	De rijksoverheid moet ervaring opdoen met financiële prikkels om universiteiten en hogescholen aan te moedigen extra kwaliteit te leveren. Op dit moment is kwaliteit geen factor bij de bekostiging van het hoger onderwijs.
2008	Een succesvolle start in het hoger onderwijs	Instellingen in het hoger onderwijs ondernemen al veel initiatieven om hun studenten het eerste jaar met succes te laten doorlopen en afronden. Er is de laatste jaren aandacht voor meer contacturen per week, voor heroriëntatietrajecten voor studenten die willen switchen, en voor plusopleidingen (honours) voor zeer gemotiveerde studenten. De raad wil dat de minister deze initiatieven beloont en enkele aanvullende maatregelen neemt.

2.2 Borging van kwaliteit

Voorgeschiedenis

Kwaliteit is naast doelmatigheid één van de twee belangrijkste criteria op grond waarvan wordt beoordeeld of een opleiding voor overheidsbekostiging in aanmerking komt. Ook hier kan verwezen worden naar de nota 'Hoger onderwijs, kwaliteit en autonomie' (1985). Bij de totstandkoming van de WHW is een belangrijke rol voor onder andere de kwaliteitsgaranties gelegd in de handen van ACO (Adviescommissie Onderwijsaanbod), de VSNU en de inspectie. Na de opheffing van de ACO door de minister is gezocht naar een andere kwaliteitsbewaker die ook in internationaal opzicht voldoende gezag zou inboezemen. Het Nederlands Accreditatieorgaan (NAO) is daarvan het product (februari, 2003), later samengevoegd met de Vlaamse pendant in de NVAO (september 2003). De erkenning of accreditatie van een opleiding is een *conditio sine qua non* voor bekostiging. Ten aanzien van de bekostiging is aan de raad gevraagd advies uit te brengen over criteria voor kwaliteit.

HOOP 1998 stelt voor instellingen meer te belonen naar prestatie: een deel van de bekostiging wordt afhankelijk gesteld van de aantallen diploma's. De verwachting daarbij is dat als opleidingen hun kwaliteit meer zichtbaar maken, studenten hun studiekeuze eerder op basis van onderwijskwaliteit zullen maken. Om studenten te stimuleren sneller af te studeren overwoog de overheid bovendien het systeem van leerrechten in te voeren. De raad plaatst hier vanaf het begin kritische kanttekeningen bij. In het HOOP 1998 zet de overheid ook in op het verhogen van de studeerbaarheid als belangrijke component van kwaliteit. Ondermeer dient de relatie tussen student en instelling verstevigd te worden: studenten en instelling moeten weten wat er van ze verwacht wordt en waarop ze elkaar kunnen aanspreken (de 'contractgedachte'). Dit gebeurde naar aanleiding van nieuwe maatregelen in de studiefinanciering en een collegegeldverhoging: daartegenover eisten studenten een betere garantie van de kwaliteit en studeerbaarheid van opleidingstrajecten.

In het 'Ontwerp-HOOP 2000' wordt geconstateerd dat het hoger onderwijs verkeert in een dynamische, kennisintensieve omgeving. Er is sprake van een toenemende maatschappelijke behoefte aan hoogopgeleiden. Studenten vragen om meer gevarieerde leerwegen. Bovendien speelt de informatie- en communicatietechnologie (ICT) een steeds grotere rol, terwijl de internationalisering in betekenis toeneemt. Het HOOP constateert dat het in het licht van het toegenomen belang van kennis en de behoefte aan een leven-lang-leren de toenemende concurrentie tussen instellingen voor hoger onderwijs alsmede de diverse commerciële onderwijsaanbieders een factor van betekenis zijn. Deze ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan de universiteiten en hogescholen. Het HOOP bevat voorstellen om de instellingen de ruimte te geven zich in deze dynamische omgeving te ontwikkelen. Dit vraagt volgens het HOOP van de overheid dat zij de instellingen een grotere zelfstandigheid biedt. Van de instellingen wordt een meer vraaggerichte opstelling verlangd. Meer ruimte en meer verantwoordelijkheid voor de instellingen betekent de noodzaak tot een groter accent op het afleggen van verantwoording door de instellingen. Daarnaast dient de verantwoordelijkheid van de overheid zo helder mogelijk te zijn. In 'Richtpunten bij onderwijsagenda's' (2008) formuleert de raad een drietal richtpunten voor de minister. Twee daarvan hebben betrekking op aspecten van kwalificatie: kernkwalificatie in enge zin en kernkwalificatie in brede zin:

- *Borgen kernkwalificatie:* bij de kwalificatiefunctie gaat het om de vraag of het onderwijs de leerlingen en studenten kennis, vaardigheden en houdingen bijbrengt die relevant zijn voor hun verdere leven zoals vereist is in met name de arbeidswereld en de vervolgopleiding. Daarmee kan een onderwijsverlatter actief aan het economische, sociale en culturele leven deelnemen;
- *Bredere kwalificatie en aandacht voor socialisatie/burgerschapsfunctie:* het zorgen voor en onderhouden van een kennisbasis aan leerlingen is een kernopdracht van onderwijsinstellingen. Ook op het gebied van sociale vaardigheden en burgerschapsvorming heeft het onderwijs volgens de wet de taak om een bepaald basisniveau te handhaven.

In het kader van het stellen van eisen aan basiskwaliteit integreren we in deze paragraaf ook de adviesaanvraag over het hoger agrarisch onderwijs: aan welke eindtermen moeten opleidingen in deze sector voldoen en welke rol speelt vraagstelling vanuit het beroepenveld daarbij? Het advies daarover bracht de raad eveneens uit tegen de achtergrond van de kaders zoals gesteld in het HOOP 1998. In de discussie over de wenselijkheid van vraagsturing vanuit het agrarisch beroepenveld gaat het om de vraag naar de verdeling van verantwoordelijkheden van verschillende actoren die betrokken zijn bij het hoger agrarisch onderwijs. Een ander aspect van deze eindtermen betreft de cursusduur van de opleidingen. Met de invoering van de WHW werd de cursusduur voor alle opleidingen in beginsel 168 studiepunten, maar deze uniformiteit heeft van meet af aan te zeer gekneld. Al in het HOOP 1994 wordt een voorstel gedaan om de cursusduur voor technische en bèta opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs te verlengen naar vijf jaar. Later in de jaren negentig wordt dit voornemen doorgezet

In het HOOP 2004 verwoordt de overheid de 50 procent-doelstelling: in 2020 moet minimaal de helft van de beroepsbevolking hoogopgeleid zijn. Een tussenstreven is een minimale deelname aan hoger onderwijs van 50 procent in 2010. Het streven naar meer hoogopgeleiden is onderdeel van de zogenaamde Lissabon-ambities. In het advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid' bespreekt de raad op welke manier het aantal hoogopgeleiden verhoogd zou kunnen worden.

In de volgende paragraaf bespreken we de visie van de raad op de hier genoemde onderwerpen.

Visies Onderwijsraad

Zoals uit voorgaande blijkt, is een aandachtspunt in het HOOP de versterking van de relatie tussen student en instelling. Met het oog op de studeerbaarheid is het ook belangrijk dat studenten allereerst terecht komen in de opleiding waarvoor zij geschikt en gemotiveerd zijn. Vereist daarvoor zijn betere studiekeuzeinformatie en meer verwijzing en selectie bij inschrijving (zie hoofdstuk 3 over Toegankelijkheid). Daarnaast is het belangrijk dat studenten hun opleiding afmaken: dat vraagt intensievere begeleiding vanuit de instelling (meer contacturen, meer studiebegeleiding). De afgelopen jaren is echter het aantal contacturen in bepaalde opleidingen sterk afgenomen, dat baart de raad zorgen.

Wat betreft het onderwerp vraagsturing bij bepaling van de eindtermen in het hbo, is de raad van mening dat de kenmerken van en de ontwikkelingen in het agrarisch beroepenveld (terecht) van grote betekenis zijn voor de inhoud van het onderwijsaanbod binnen het hbo. De voordelen daarvan zijn immers duidelijk: er wordt direct of indirect bijgedragen aan een goede afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De raad merkt echter ook op de nadelen niet te onderschatten: het belang van het beroepenveld loopt bijvoorbeeld niet noodzakelijk parallel aan de eisen die uit kwaliteitsoogpunt aan het onderwijs moeten worden gesteld. Taak van de overheid hierin zou dan ook moeten zijn dat er grenzen worden gesteld aan zowel de instellingsautonomie als aan de door het beroepenveld uit te oefenen invloed. Gezien het feit dat het beroepenveld complex is en deels ook overlap heeft met andere beroepen stelt de raad voor om wat de inhoudelijke eisen betreft uit te gaan van competenties en niet van kwalificaties. Ook competenties die nodig zijn voor het breder maatschappelijk en individueel functioneren zullen in de eindtermen en opleidingen verwerkt moeten worden.

Hoezeer de raad hecht aan het beredeneren van zulke kwesties op grond van algemeen geldende sturingsprincipes, bleek al eerder in 1998 uit het advies dat de raad uitbracht over de vernieuwing van de bèta en technische opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs. Het wetsvoorstel waarover de raad dan adviseert betreft de verlenging van de cursusduur van deze opleidingen van vier naar vijf jaar. De raad merkt daarover op dat het wetsvoorstel voor deze verlenging een ad hoc karakter heeft en pleit ervoor om het vraagstuk van de cursusduur in een bredere context te beschouwen. De beoogde verlenging is misschien niet verkeerd, maar wel het feit dat wetgeving en instrumenten worden ontwikkeld voor concrete gevallen, zodat het risico bestaat dat de legitimiteit onder het beleid en de wetgeving op een hellend vlak terecht komen.

Met betrekking tot het streven naar 50 procent deelname aan het hoger onderwijs in 2010 hanteert de raad als uitgangspunt bij het advies dat op alle onderwijsniveaus de mogelijkheid moet bestaan voor leerlingen, studenten, werkenden en niet-werkenden om talenten zo te ontwikkelen, dat ze het voor hen hoogst mogelijke onderwijsniveau bereiken. Daarbij geeft de raad extra nadruk aan versterking van studievaardigheden van studenten en versterking van de binding van studenten aan hun onderwijsomgeving. Met name bij eerste generatie studenten dient hier in de eerste maanden van de studie veel in te worden geïnvesteerd. Concreet zet de raad in op drie (naast elkaar uit te voeren) manieren waarop de hoge ambitie verzilverd kan worden:

- (1) Vergroting van het instroompotentieel en de daadwerkelijke instroom.
Door: versterking van de doorstroom binnen en tussen de onderdelen van het onderwijsbestel voorafgaand aan het ho en benutting van het potentieel van eerste generatie ho-studenten.
- (2) Minder uitval en meer differentiatie en rendement in het hoger onderwijs.
Door: meer verscheidenheid binnen en tussen opleidingen (o.a. verkort hbo), versterking van de betrokkenheid bij de studie, en verbetering van het arbeidsmarktperspectief.
- (3) Meer werkenden en niet-werkenden naar het hoger onderwijs.
Door: onder andere een structurele plaats voor EVC's (Erkenning van eerder Verworven Competenties): mensen kunnen op allerlei manieren een denk- en werkniveau bereiken dat vergelijkbaar is met het hoger onderwijs, maar dat moet wel op een goede manier vastgesteld kunnen worden.

Het streven naar meer hoogopgeleiden gaat hand in hand met het streven naar meer differentiatie in het aanbod in het ho: meer variatie in het aanbod in duur, intensiteit, breedte/selectiviteit, voltijd/deeltijd, didactiek, werkvormen, plaats en organisatievormen.

Verdere ontwikkeling

In de beleidsreactie op het advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid' geeft staatssecretaris Rutte aan de aanpak te willen volgen die door de raad wordt voorgesteld. Ten aanzien van de wenselijke intensivering van het contact tussen student en instelling benadrukt de staatssecretaris dat de bekostiging daarvan niet in de staatskas gezocht moet worden, maar eerder bij een alternatieve inzet van bestaande middelen, hoger collegegeld (of collegegelddifferentiatie) en bijdragen van derden (bijv. bedrijfsleven).

Er wordt door de raad eveneens gewezen op het belang van meer variatie in het opleidingsaanbod. In dat kader wordt in de beleidsreactie gewezen op experimenten met tweejarige hbo-opleidingen en voor de excellente studenten honours-programma's. In het studiejaar 2006-2007 en 2007-2008 zijn twee rondes pilots met Associate Degree Programma's (minimaal 120 ECTS) gestart. In 2010 volgt de eindevaluatie hiervan en wordt besloten tot het al dan niet invoeren in de wet. Ook met betrekking tot de honours-programma's is een experiment uitgevoerd door de Commissie Ruim Baan voor Talent. Op deze manier wordt invulling gegeven aan het advies van de raad op het punt van de verscheidenheid van opleidingen. De implementatie van EVC in het hbo krijgt in het beleidsadvies eveneens expliciete aandacht van de minister.

2.3 Transparantie

Voorgeschiedenis

Een belangrijk veranderpunt in de ontwikkeling van de transparantie over de prestaties van de hogeronderwijsinstellingen ligt bij de collegegeldverhogingen en (verdere) verblijfsduurbeperingen in de studiefinanciering halverwege de jaren negentig. Aangezien de deelnemers een groter deel van hun opleiding uit eigen middelen moesten gaan financieren, eisten deze van de minister waarborgen dat ze dan ook waar voor hun geld zouden krijgen en dat de onderwijsprogramma's ook zo waren opgezet dat ze binnen de nominale studieduur zouden kunnen worden afgerond. Hieruit vloeide het programma 'kwaliteit en studeerbaarheid' voort. Daarnaast moest er een openbaar document komen, waarin de prestaties van de instellingen op het gebied van kwaliteit, rendement en verblijfsduur per studierichting voor aankomende studenten inzichtelijk zouden worden gemaakt.

Al in het begin van de negentiger jaren werden in Nederland initiatieven ontplooid om kwaliteit inzichtelijk te maken en vorm te geven aan transparantie op basis van studentoordelen en ander beschikbaar materiaal, deels met overheidssubsidie en deels als particulier. Dit in een periode waarin het internet in zijn kinderschoenen stond. Al in 1991 is een start gemaakt met deze Keuzegids Hoger Onderwijs als tijdschrift. Hierin waren resultaten weergegeven van door de overheid gefinancierde studenten-enquêtes en tabellen op grond van visitaties. Sinds 1995 verscheen de gids als jaarboek. In 1994 startte ook het weekblad Elsevier met ranglijsten van de beste opleidingen op basis van studentoordelen en (sinds 1998) van oordelen van hoogleraren (Elsevier Faculty Rating). Pogingen vanuit het ministerie van OCW om met behulp van deze publicaties in combinatie met onderzoeks- en onderwijsvisitaties te komen tot ranglijsten van de Nederlandse universiteiten (de zogenaamde ranglijsten van Frans Dijkstra), stuitten aan het begin van de eenentwintigste eeuw nog op veel verzet uit het veld. Het hbo startte eind twintigste eeuw met de publicaties "Het hbo ontcijferd" en HMI (Hogescholen Management Informatie) waarin per hogeschool een groot aantal kengetallen werden gepubliceerd. Korte tijd later volgde ook de VSNU. Inmiddels zijn de meeste kengetallen via de websites van beide koepels per instelling te downloaden.

Maar ook vanuit de bredere maatschappelijke optiek neemt in de jaren negentig de druk op de vergaand verzelfstandigde instellingen toe om inzicht te geven in hun beleid en hun prestaties. In feite komt het neer op een gerechtvaardigd verzoek vanuit de samenleving, de media en de politiek aan de instellingen om uitleg te geven over de manier waarop zij invulling geven aan hun maatschappelijke opdracht en welke resultaten zij daarin bereiken. Een dossier dat op een iets later tijdstip de benaming 'horizontale', of 'meervoudige publieke verantwoording' krijgt. Uit deze ontwikkeling is onder meer ook 'Kennis in kaart' voortgekomen.

In het HOOP 1998 gesteld dat 'het huidige stelsel van kwaliteitszorg geruime tijd goed gefunctioneerd en is het stelsel internationaal toonaangevend. Het stelsel heeft geleid tot aanzienlijke verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs en levert informatie aan zowel de overheid als de afnemers (studenten en werkgevers). Het kwaliteitsbewustzijn is sterk toegenomen.'

De instellingen zijn verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel van externe kwaliteitszorg. Daarbij heeft de overheid wel een toezichthoudende rol vanuit haar verantwoordelijkheid voor kwaliteit en bekostiging. In het HOOP 1998 wordt een versterking op de volgende punten voorgesteld:

- grotere transparantie van kwaliteitsoordelen;
- versterken van de verbeterfunctie;
- versterking van de internationale referentie en 'benchmarking';
- een open samenstelling van visitatiecommissies;
- verbetering en versnelling van de procedure voor de bestuurlijke hantering van de kwaliteitszorg.

Centrale optiek van deze nota is het bevorderen van de autonomie van instellingen om vorm te geven aan hun opleidingsdoelstelling in relatie tot het ontwikkelen van kwaliteitsgaranties zowel op het niveau van de instellingen als op systeemniveau. Uitvloeisel van deze nota was het systeem van visitaties van deskundigen die de kwaliteit van opleidingen periodiek toetsten.

Op macroniveau was de aandacht gericht op de evenwichtige spreiding van het opleidingsaanbod. Het HOOP 2000 brengt extra dimensies aan wat betreft de kwaliteit. Er wordt voorgesteld om in aanvulling op de bestaande kwaliteitsvergelijking in het kader de visitaties te komen tot een accrediteringsstelsel (zie verder hoofdstuk 4).

Ritzen stelde in het kader van de transparantie voor ranglijsten op te laten stellen, om de verschillen in kwaliteit tussen verschillende opleidingen voor studenten duidelijker te maken. Er wordt daarbij dan bijvoorbeeld gescoord op studeerbaarheid, aansluiting op de arbeidsmarkt, kwaliteit van docenten, rendementen. Het maken van zulke ranglijsten hoeft geen taak te zijn van de visitatiecommissies. Een onafhankelijke organisatie kan ze opstellen en publiceren.

Met toenemende variëteit en autonomie in het onderwijs is onlosmakelijk systematische verantwoording verbonden over onder andere de kwaliteit van het onderwijs. Dit vereist een degelijk kwaliteitssysteem. Een zeer belangrijk onderdeel van dat systeem heeft betrekking op de kwaliteit van de examens. Niet alleen de examens, maar ook de examineringsprocedures moeten inhoudelijk op orde zijn. De laatste moeten transparant zijn en zo zijn ingericht dat vertrouwd kan worden op een zo eerlijk en objectief mogelijk verloop ervan. De waarde van diploma's staat of valt immers met het vertrouwen in de examinering.

Visies Onderwijsraad

In beginsel staat de raad niet afwijzend ten opzichte van een 'ranking'-systeem gebaseerd op meerdere indicatoren. Wel wijst hij op het nog niet bestaan van een goed instrument daarvoor. Ook is het zeer belangrijk dat het systeem van ranking niet gekoppeld wordt aan het systeem van visitaties, omdat dit scoringsgedrag op enkele indicatoren in de hand werkt, wat afbreuk doet aan de nadruk op kwaliteitsverbetering. De raad onderschrijft het benadrukken van de internationale dimensie in de kwaliteitszorg. Bij het streven naar het internationaal aanbieden van het Nederlandse hoge onderwijs, kunnen internationale accreditering en benchmarking een belangrijke rol spelen.

De invoering van een accreditatiestelsel waarbij externe kwaliteitsbeoordeling leidt tot het verlenen van een formeel kwaliteitslabel krijgt eveneens de instemming van de raad. Een positieve accrediteringsbeslissing betekent dat de instelling het recht behoudt aan de desbetreffende opleiding de in de wet beschermde titel(s) te verbinden en dat studenten recht hebben op studiefinanciering. De accreditatie staat volstrekt los van de vraag of een opleiding door de overheid bekostigd wordt. De raad is van oordeel dat bovengenoemde verschillen dienen te worden vastgelegd in een aantal algemene, niet opleidings specifieke, kwalificaties. Deze kunnen worden gehanteerd (en eventueel ontwikkeld) door het accrediteringsorgaan. Door middel van de onderscheiden kwalificaties worden die verschillen helder gemaakt, hetgeen ook voor studenten van belang is. Juist dit helder maken van de verschillen voorkomt een ongewenste verving van wat onder hbo en wo moet worden verstaan en bevordert de instandhouding van een palet aan opleidingen van verschillende oriëntatie en niveau. Bovendien maakt die verheldering naar de overtuiging van de raad versterking van de samenwerking tussen hbo en wo beter mogelijk en ook vruchtbaarder. Dit is voor beide typen van hoger onderwijs van belang. Dit zou bij voorbeeld kunnen betekenen dat onderdelen van de onderscheiden curricula, met name in de beginfase van opleidingen, uitwisselbaar zijn, dat op meer verantwoorde wijze wederzijdse doorstroming kan plaatsvinden en dat hbo-docenten kunnen participeren in onderzoekstrajecten in het wo. Opgemerkt zij voorts dat het voor een versterking van de rol van de hogescholen in het kader van de kennisinfrastructuur een substantiële oriëntatie nodig is op een partner met een onderzoekstaak in het wo. Genoemde samenwerking zou tevens een belangrijke impuls kunnen krijgen door kwaliteitsverhoging van het hbo, bij voorbeeld te realiseren door middel van het inrichten van een post-initieel opleidingstraject in het hbo, aan te duiden als het professional masterniveau. In het verlengde hiervan deelt de raad de opvatting dat er meer ruimte voor onderlinge afstemming en curriculaire samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen moet zijn en dat het mogelijk moet zijn dat universiteiten en hogescholen een bestuurlijke fusie aangaan.

In het advies 'Examinering in het hoger onderwijs' (2004) onderkent de raad dat er te weinig aandacht is voor het onderdeel examens. Er is een gebrek aan transparantie en er ontbreekt garantie voor kwaliteit. In de ogen van de raad is een aantal verbeteringen wenselijk:

- (1) *Positioneren examencommissies.* De raad pleit voor een relatieve verzelfstandiging van de examencommissie: verantwoordelijkheid voor het examenbeleid en betrokkenheid bij het eindoordeel over de bekwaamheid van de studenten.
- (2) *Aanscherpen accreditiekaders.* In de accreditatie zouden examens zwaarder mee moeten tellen. Een onvoldoende voor het onderdeel examens (hoe transparant en kwalitatief goed zijn de examens?) leidt nu niet tot een negatief eindoordeel. In de ogen van de raad zou dit echter wel het geval moeten zijn: opleidingen die onvoldoende scores hierop, zouden geen kwaliteits- of accreditatiekeurmerk verdienen.

- (3) *Certificeren van EVC*. Er dient een wettelijke regeling te komen voor het formeel erkennen van eerder verworven competenties. Wetgeving moet onder meer de inschakeling van hogescholen en universiteiten als leerwegaafhankelijke certificerende instanties vormgeven.

De raad wijst er in het advies tot slot op dat de borging van transparante en kwalitatief goede examens gestalte moeten krijgen in de wet op het hoger onderwijs.

In 'Examinering: draagvlak en toegankelijkheid' (2006) adviseert de raad opnieuw over examinering, dit maal over de relatie tussen opleidings- en examensystemen in het hoger onderwijs en in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. De raad beveelt aan betere kwaliteitsgaranties te formuleren voor de examinering in het reguliere onderwijs en bevordering van zelfstandige examinering (los van opleiding of onderwijs). Voor het reguliere onderwijs adviseert de raad externen te betrekken bij de examinering en spoort aan na te denken over de mogelijkheden van een in onderling overleg tussen opleidingen ontwikkelde eindtoets. Nu bestaat het eindexamen nog vaak uit een verzameling van afzonderlijke studiepunten. Bevordering van zelfstandige examinering beoogt betere mogelijkheden te creëren voor erkenning van elders (buiten gangbare onderwijstrajecten) verworven kennis en ervaring. Doorlopend zouden mensen dan op alle niveaus examen kunnen doen en waardering krijgen voor hun verworven kennis en ervaring in de vorm van een erkend diploma (vergelijkbaar met het staatsexamen in het voortgezet onderwijs).

Verdere ontwikkeling

Inmiddels is het onderwerp 'ranking' in het hoger onderwijs volop in discussie. Diverse ranglijsten (bijv. Times Higher Education – QS World University Rankings, Shanghai Jiao Tong – Academic Ranking of World Universities, Leiden Ranking – citaties, Professional Ranking Of World Universities, Webometrics Ranking of World Universities, CHE Ranking) worden gepubliceerd, uitgaande van uiteenlopende indicatoren en classificaties. Een breed gedragen vergelijkingskader is echter nog niet ontwikkeld. In toenemende mate is er aandacht voor de betrouwbaarheid en validiteit van rankings en daarmee samenhangende conceptuele, methodologische en statistische aspecten.

Onderdeel van deze discussie is ook de grote diversiteit van hogeronderwijsinstellingen en de mogelijkheden en onmogelijkheden om vanuit dit perspectief te komen tot een vergelijking.

Door International Ranking Experts Group (IREG) zijn in 2006 de zogenoemde Berlin Principles geformuleerd waaraan rankings dienen te voldoen. In het rapport 'Mapping Diversity, Developing a European Classification of Higher Education Institutions' (2008) is een aanzet gegeven voor een classificatiesystematiek (allereerst op basis van 14 dimensies) om de grote diversiteit van hogeronderwijsinstellingen te kunnen vergelijken. In diverse gremia en op verschillende internetfora is de discussie over ranking in volle gang. Een en ander heeft overduidelijk geleid tot meer transparantie in het hoger onderwijs.

In dit licht heeft het fenomeen 'horizontale verantwoording' in het hoger onderwijs de laatste tien jaar een prominente plek gekregen. Horizontale verantwoording leggen de hogeronderwijsinstellingen af aan de maatschappelijke omgeving, waar onder studenten, ouders en andere interne en externe belanghebbenden. Vanaf 2001 zijn er serieuze plannen ontwikkeld om deze informatie via het internet nog toegankelijker en gebruikersvriendelijker te maken. Vanuit de overheid is met de oprichting van het Bestuurlijk Samenwerkingsverband in het kader van Studiekeuze123 in 2006 (waarin VSNU, HBO-raad, PAEPON en de studentenorganisaties LSVb en ISO participeren) en met de inrichting van een database en een website met alle relevante studiekeuzeinformatie een begin gemaakt om de transparantie in het hoger onderwijs verder vorm te geven. Inmiddels is Studiekeuze123 ook verantwoordelijk voor de Nationale Studentenenquête.

In de beleidsreactie op het advies 'Examinering: draagvlak en toegankelijkheid' geeft minister Plasterk aan de aanbeveling van de raad om meer externe deskundigen in examencommissies te betrekken om te zullen zetten in een aantal wettelijke maatregelen. Een algemene verplichting om externe examinatoren te benoemen is volgens Plasterk niet wenselijk. De huidige wettelijke belemmeringen die er zijn om externe deskundigen te benoemen worden in elk geval weggenomen, en in de wet zal worden opgenomen dat de examencommissies zelf worden betrokken bij de keuze voor het al dan niet inzetten van externe examinatoren. Ook wordt de onafhankelijkheid van examencommissies in de wet meer expliciet benadrukt. Ook de VSNU geeft aan dat externe deskundigen zeker in bepaalde wetenschapsgebieden gewoonweg niet beschikbaar zijn of onbetaalbaar zijn.

Het advies om te komen tot examenafstemming en gezamenlijke examinering wordt door de minister niet onderschreven: daartoe zijn er te veel verschillen tussen opleidingen. Ook het onderwijsveld wijst hierbij op het spanningsveld tussen de voordelen van uniforme examinering enerzijds en het streven naar meer differentiatie anderzijds.

2.4 Excellentie

Voorgeschiedenis

In de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk is vooral gekeken naar basiskwaliteit: waar moet onderwijs aan voldoen, wat is basiskwaliteit, hoe transparant is deze basiskwaliteit? In deze paragraaf bekijken we de redeneringen van de raad aangaande excellentie. In diverse stukken komt de wens van de overheid naar voren om naast basiskwaliteit zich ook te willen onderscheiden, leidend te willen zijn in de groeiende kenniseconomie.

Er wordt meermaals (ondermeer in HOOP 2000) geconstateerd dat het Nederlandse hoger onderwijs nog onvoldoende 'toppen' kent om zich internationaal mee te profileren. HOOP 2000 stelt voor een 'Nederlandse Harvard' na te streven. Dat vindt de raad echter niet reëel. De financiële ruimte is daarvoor te beperkt en daarnaast is het niet de bedoeling om de aandacht exclusief op één instelling te richten, maar juist meerdere instellingen uit te laten blinken. De Commissie Accreditatie Hoger Onderwijs (de Commissie Franssen), die de invoering van een accreditatiestelsel heeft voorbereid, ziet in haar rapport 'Prikkel en Presteren Profileren' af van de introductie van een 'sterrenstelsel' met 'rankings' van opleidingen. Door de grote weerstand daartegen zou volgens haar de invoering van het stelsel als zodanig gevaar lopen. Niettemin had de commissie geconstateerd dat velen zich konden voorstellen dat het stelsel op den duur in die richting zou uitgroeien.

In december 2007 verschijnt het eindrapport 'Wegen voor Talent' van de Commissie 'Ruim baan voor talent'. In dat rapport zijn de uitkomsten beschreven van experimenten met selectie van studenten, collegegeldverhoging, flexibele toelating en honours-programma's.

Visies Onderwijsraad

In 'Bekostiging Hoger Onderwijs' (2003) merkt de raad op dat kwaliteit alleen wordt gewaarborgd door het accreditatiestelsel. De raad bepleit echter de ontwikkeling van een systeem dat wel recht doet aan kwaliteitsverschillen. In navolging van de Commissie Franssen vindt de raad het raadzaam op verzoek van een aanvragende instelling een aan de accreditatie toe te voegen aantekening van extra kwaliteit te overwegen. De raad meent dat op den duur het passend zou zijn een 'basis-extra kwaliteitssysteem' in te voeren waarbij gebleken extra kwaliteit meeweegt in de beslissing of een opleiding voor extra bekostiging in aanmerking komt.

In het advies 'Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting' (2004) geeft de raad aan zich niet te vinden in het nastreven van een 'Nederlandse Harvard'. Zo stelt de raad dat ook met de relatief beperkte middelen de Nederlandse universiteiten zich ook al op veel gebieden staande houden in de Europese top en de internationale subtop.

De raad onderschrijft wel de ambitie om meer ruimte te maken voor excellentie in het hoger onderwijs. Daarvoor dienen op korte termijn keuzes gemaakt te worden. Te denken valt daarbij aan collegegeldverhoging om universiteiten daarmee extra middelen te bieden. Het Nederlandse hogeronderwijsbeleid zou gericht moeten zijn op de versterking van kwaliteit en het profileren (in met name de masteropleidingen) ervan mogelijk te maken. Ook wijst de raad in het kader van de versterking van het Nederlandse hoger onderwijs op het belang van diplomawaardering in het buitenland en de titulatuur die daaraan verbonden is.

We zien de lijn van het stimuleren van het schepje extra opnieuw terug in het advies 'Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs' (2007). Nog altijd constateert de raad dat het huidige bekostigingssysteem extra kwaliteit onvoldoende honoreert. De raad pleit er dan ook voor concreet ervaring op te doen met het bekostigen van bijzondere onderwijskwaliteit. In totaal stelt de raad voor 150 miljoen euro hiervoor beschikbaar te stellen. Die bijzondere onderwijskwaliteit kan in de ogen van de raad bijvoorbeeld herkend worden in de inzet van kwalitatief betere docenten of omdat studenten aan een opleiding eindwerkstukken van hoge kwaliteit schrijven. De raad stelt zich voor dat de beoordeling van de vermeende bijzondere kwaliteit ondergebracht wordt bij de NVAO, parallel aan de reguliere accreditatie.

De raad sluit zich ook aan bij de definitie van de NVAO: 'een opleiding is van bijzondere kwaliteit als deze op een bepaald facet een voorbeeldfunctie vervult voor andere relevante opleidingen (zo mogelijk in internationaal perspectief). De kwaliteit van dit facet stijgt uit boven de gangbare praktijk bij relevante andere opleidingen.' Omdat het belangrijk is de procedure eenvoudig te houden, kiest de raad voor twee indicatoren van bijzondere kwaliteit:

- kwaliteit en opleidingsniveau van docenten;
- het gerealiseerde eindniveau van studenten.

In het advies 'Een succesvolle start in het hoger onderwijs' (2008) richt de raad zich op de eerste periode in het hoger onderwijs. Met de eerste periode wordt de periode bedoeld waarin een student instroomt in het hoger onderwijs, kennismaakt met de opleiding, zich oriënteert en besluit door te gaan, te stoppen of een andere studie te kiezen. Of mogelijk door de instelling verplicht wordt om te stoppen.

De raad geeft als advies mee een extra beloning in te stellen voor opleidingen zodra een student het eerste jaar succesvol heeft afgerond. Een succesvolle start vraagt om een gedifferentieerd aanbod dat recht doet aan de diversiteit van de studentenpopulatie. Om 'excellente' studenten aan te trekken en te behouden, bieden steeds meer universiteiten honours-programma's aan studenten aan die bovengemiddeld getalenteerd en bovengemiddeld gemotiveerd zijn.

De raad bemoedigt dit. In voorliggend advies refereert de raad eveneens aan de eerder genoemde indicatoren van bijzondere kwaliteit. Hij stelt vast dat het waarderen van de kwaliteit van docenten terug te zien is in het rapport van de Commissie Leraren. Daarin stelt de commissie voor gepromoveerde docenten (juist ook in het hbo) met een hogere inschaling te belonen.

Verdere ontwikkeling

Staatssecretaris Rutte onderkent in een beleidsreactie het belang van differentiatie aan de bovenkant van het onderwijs. De ontwikkeling van opleidingen met een erkende evidente meerwaarde en honours-programma's. Met de experimenten 'Ruim baan voor talent' wordt bekeken in hoeverre selectie en collegegeldverhoging leiden tot meer gemotiveerde studenten, meer excellentie in het hoger onderwijs. De experimenten dienen als stimulans voor andere opleidingen: opleidingen die succesvol zijn in het realiseren van hoge kwaliteit en rendement kunnen andere opleidingen inspireren tot kwaliteitsverbetering.

Ook Plasterk geeft in een beleidsreactie op het rapport van de Commissie 'Ruim baan voor talent' aan dat voor het kabinet centraal staat dat voor een kenniseconomie niet kan worden volstaan met alleen basiskwaliteit. 'Een zo goed mogelijke match van studie en student is een voorwaarde voor het maximaal uitdagen van studenten en het bereiken van excellentie' en 'Iedereen met talent moet de vrijheid hebben om te gaan studeren'. Plasterk doet zeven voorstellen voor matching en differentiatie, waarin ook de standpunten van de raad zoals hierboven zijn verwoord, zijn te herkennen:

- individuele studiekeuzegesprekken over de hele linie van het hoger onderwijs;
- opleidingen met kleinschalig, intensief en residentieel onderwijs mogen selecteren;
- bij opleidingen met een numerus fixus kunnen selectiemogelijkheden worden uitgebreid;
- selectie voor een traject binnen een opleiding mag vanaf drie maanden na aanvang van de studie;
- opleidingen met kleinschalig, intensief en residentieel onderwijs mogen hoger collegegeld vragen;
- lopende experimenten met selectie en collegegeldverhoging worden voortgezet;
- ruimte voor selectie en collegegeldverhoging (master) binnen het FES-programma (Fonds Economische Structuurversterking) voor excellentie.

2.5 Centrale gedachten en verschuivingen

In dit hoofdstuk ging de aandacht uit naar de kwaliteit van het hoger onderwijs. Achtereenvolgens is aandacht besteed aan de kwaliteitsborging, transparantie in het hoger onderwijs en de toenemende aandacht voor excellentie.

In de ontwikkelingen ten aanzien van *kwaliteit* van opleidingen zien we een beweging van overheidssturing naar meer autonomie voor instellingen. Dit gaat samen met de wens om instellingen steeds meer te belonen naar prestaties en het verhogen van de studeerbaarheid van opleidingen (HOOP 1998). De aandacht voor kwaliteit en studeerbaarheid is mede ingegeven door de restricties ten aanzien van studieduur in het kader van het studiefinancieringsbeleid. De raad ziet de effectuering vooral in het aanbieden van betere studiekeuzeinformatie, intensievere begeleiding en het op peil houden van het aantal contacturen. In het Ontwerp HOOP 2000 wordt melding gemaakt van een toenemende maatschappelijke behoefte aan hoogopgeleiden, de noodzaak voor het inrichten van flexibeler leerwegen en de rol van ICT en internationalisering, die steeds meer in betekenis toenemen. De raad legt de nadruk niet alleen op borging van kernkwalificaties maar ook op kwalificaties in de brede zin des woords en aandacht voor socialisatie/burgerschapsfunctie.

De maatschappelijke verschuiving naar meer marktgericht handelen is ook herkenbaar in het hoger onderwijs. In het aanbod van opleidingen wordt in toenemende mate gekeken naar de vraag op de arbeidsmarkt en is er een toenemende differentiatie in opleidingsvormen. Om in staat te zijn de ambitie van 50 procent deelname aan het hoger onderwijs te realiseren, benadrukt de raad de noodzaak om nog meer te differentiëren en te flexibiliseren en zodoende het instroompotentieel te vergroten en de doorstroom te versterken. De raad ziet in dit kader voordeel in samenwerking tussen universiteiten en hogescholen waardoor op meer verantwoorde wijze wederzijdse doorstroming kan plaatsvinden.

Naast kwaliteit in het algemeen richtte de raad zich ook op de kwaliteit van examens en examineringsprocedures in het bijzonder. Aandachtspunten hierbij waren de relatieve verzelfstandiging van de examencommissie, het sterker meewegen van examens bij accreditaties, het vaststellen van kwaliteitsgaranties, aandacht voor EVC en zelfstandige examinering, het betrekken van externen bij examinering. Ook pleit de raad voor meer onderling overleg tussen opleidingen in dit kader. De raad is van mening dat de borging van transparante en kwalitatief goede examens gestalte moeten krijgen in de wet op het hoger onderwijs

In de onderzochte periode is er een duidelijker beweging naar meer *transparantie*. Toenemende autonomie betekent ook meer nadruk op verticale en horizontale verantwoording. In de afgelopen tien jaar verandert de wijze waarop de toezichhoudende rol van de overheid is ingericht van een visitatiesysteem naar een onafhankelijk kwaliteitsbewakend orgaan: de NVAO.

Daarnaast neemt de concurrentie tussen opleidingen toe. Ranglijsten hebben in het hoger onderwijs hun intrede gedaan. Ranking zelf staat volop ter discussie. Hoe terecht is een vergelijking met zoveel vrijheidsgraden? Het heeft in elk geval ontegenzeggelijk geleid tot meer positieve concurrentie tussen opleidingen en meer aandacht voor transparantie.

De raad toont zich voorstander van (internationale) accreditering en benchmarking maar waarschuwt tegelijkertijd voor de noodzaak van een goed instrument voor ranking. We zien in Nederland de laatste jaren een verschuiving naar een meer 'subtiele' vorm van vergelijking van opleidingen via de website Studiekeuze123. Daar staat niet ranking, maar 'matching' centraal. Studenten bepalen zelf op welke criteria ze opleidingen willen vergelijken.

Met name staatssecretaris Rutte initieerde in Nederland de beweging naar meer *excellentie*. Opleidingen mogen zich onderscheiden en daarin de juiste student selecteren. De raad onderschrijft gedurende de hier besproken periode meermaals dat het huidige accreditatiesysteem te veel beperkt blijft tot het garanderen van basiskwaliteit en te weinig excellentie stimuleert. Inmiddels heeft excellentie een plaats gekregen in het hoger onderwijs in de experimenten 'Ruim baan voor talent'. Hierin is volop gekeken naar het effect van selectie en collegegeldverhoging. Ook het aanbieden honoursprogramma's en de inrichting van University Colleges zijn inmiddels ingeburgerd in het Nederlandse hoger onderwijs.

3 Toegankelijkheid

3.1 Inleiding

Toegankelijkheid van onderwijs lijkt tegenwoordig een vanzelfsprekend uitgangspunt voor onderwijsbeleid. Het is dan ook een thema dat veelvuldig terugkeert in de adviezen van de raad. De raad heeft bovendien zelf dit thema al eerder expliciet en uitvoerig verkend in zijn advies 'Toegankelijkheid van het Nederlands onderwijs' (1997).

Toegankelijkheid

Het begrip toegankelijkheid is sterk verbonden met het 'meritocratisch principe'.¹ Binnen de onderwijscontext houdt dit principe in dat hogere schoolsoorten en langere leerroutes toekomen aan leerlingen die dat 'verdienen' en niet worden toegewezen op grond van afkomst of andere persoonlijke en achtergrondkenmerken die voor toekomstig functioneren niet relevant zijn.

'Verdienen' betekent in dit geval dat leerlingen over de juiste capaciteiten beschikken, oftewel 'geschikt' zijn voor het betreffende onderwijs: leerlingen krijgen gelijke kansen op toegang bij gelijke geschiktheid. Toegankelijkheid is er dus op gericht om, binnen de grenzen die door eisen van maatschappelijke effectiviteit en doelmatigheid worden gedicteerd, studenten het onderwijs te bieden dat bij hun capaciteiten *past*.

Toegankelijkheidsbeleid

Als toegankelijkheid erop gericht is om studenten het onderwijs te bieden dat bij hen past, dan impliceert toegankelijkheidsbeleid het uit de weg ruimen van belemmeringen bij het realiseren van passend onderwijs. Toegankelijkheidsbeleid richt zich op de totale studentenpopulatie, maar kan daarnaast ook specifiek op groepen studenten gericht zijn, als die evident meer problemen ondervinden. Te denken valt hier aan bijvoorbeeld allochtone studenten, studenten met een chronische ziekte of handicap, ouderen, studenten met een lagere sociaal-economische status of internationale studenten. Bij toegankelijkheidsbeleid kan onderscheid worden gemaakt tussen toegankelijkheid vanuit *persoonlijk* en *maatschappelijk* perspectief.

Instream, doorstroom, uitstroom

Toegankelijkheid wordt in veel gevallen geïnterpreteerd als toegang bij intrede: instroom. Maar om leerlingen met gelijke geschiktheid uiteindelijk evenveel kans te bieden op vervolgtrajecten binnen het onderwijs en op maatschappelijke bestemmingen daarna, zal ook de 'begaanbaarheid' van het onderwijs traject gegarandeerd moeten zijn. Niet alleen de instroom, maar zeker ook de doorstroom is dus voor toegankelijkheid van hoger onderwijs essentieel.

Ten slotte is ook de uitstroom van belang, oftewel het profijt dat leerlingen en studenten trekken uit onderwijs in termen van specifieke maatschappelijke trajecten (loopbanen, posities). Aangezien dit profijt in de eerste plaats afhankelijk lijkt van de mate waarin studenten zelf hun (gelijke) kansen bij toelating tot en doorstroom door hoger onderwijs hebben benut, laten wij deze dimensie van toegankelijkheid hier achterwege. Het valt buiten het bestek – toegankelijkheid van het hoger onderwijs zelf – van dit hoofdstuk. Aldus dienen zich voor dit hoofdstuk twee belangrijke perspectieven aan voor de uitwerking van het thema toegankelijkheid:

- Instream: selectie en toegang bij intrede;
- Doorstroom: begaanbaarheid van leerwegen.

¹ De Onderwijsraad stelt zelf in zijn advies 'Toegankelijkheid van het Nederlands onderwijs' (1997) 'toegankelijkheid van het onderwijs' en 'meritocratische gang van zaken binnen het stelsel' aan elkaar gelijk.

De vraag in dit hoofdstuk is hoe de raad hierover in de afgelopen tien jaar heeft geredeneerd. Onderstaand overzicht geeft een weergave van (brief)adviezen en studies over de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en perspectieven die in dit kader relevant zijn.

Jaar	Titel	Inhoud
1997	Ontwerp HOOP 1998	De raad acht het ambitieniveau van dit HOOP te laag en mist een aantal belangrijke onderwerpen. De raad is o.a. kritisch over de regeling van de doorstroming mbo-hbo, de bekostiging van het wo, duale leerwegen in het wo en de wijze waarop de lerarenopleidingen worden versterkt.
1998	Decentrale toelating (ho) 1998	De raad adviseert over de voorwaarden waaronder decentrale toelating kan worden uitgevoerd bij numerus-fixusopleidingen en over de operationalisering van criteria en procedures.
1999	HOOP 2000	De raad gaat in dit advies o.a. nader in op de verantwoordelijkheid van de overheid voor het stelsel van hoger onderwijs, het onderscheid tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs en accreditering.
2003	Bekostiging Hoger Onderwijs	Het advies gaat in op de criteria voor de bekostiging van opleidingen, het operationaliseren van het publiek belang van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en alternatieven voor vormgeving van de bekostiging via aanbod- resp. vraagzijde.
2004	Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting	Realisatie van de ambitie om ondermeer internationaal tot de top van de kenniseconomie te gaan behoren.
2005	De helft van Nederland hoogopgeleid	De raad stelt een aanpak in drie lijnen voor om het streven uit de Bologna-verklaring (2000) naar 50 procent hoogopgeleiden te realiseren.
2008	Een succesvolle start in het hoger onderwijs	De raad onderzoekt hoe minister en instellingen kunnen bijdragen aan een optimale eerste periode hoger onderwijs.
2008	Richtpunten bij onderwijsagenda's (ho-deel)	De raad formuleert richtpunten voor de komende tijd, vraagt aandacht voor de samenhang in een aantal beleidsinstrumenten en de doelmatigheid van die beleidsinstrumenten.

In de volgende paragrafen gaan wij per perspectief na wat de centrale gedachten van de raad waren in deze adviezen en studies.

3.2 Instroom: selectie en toegang bij intrede

Voorgeschiedenis

Zoals gezegd lijkt toegankelijkheid van onderwijs – gedefinieerd als 'gelijke kansen bij gelijke geschiktheid' – tegenwoordig een niet meer dan vanzelfsprekend uitgangspunt voor onderwijsbeleid. Dat is niet altijd het geval geweest. Lange tijd was afkomst het voornaamste criterium voor selectie en toewijzing. Pas in de tweede helft van de vorige eeuw vond het begrip 'meritocratie' officieel ingang in het onderwijs.

De oorspronkelijke betekenis van het begrip hield in dat toegang tot bepaalde 'schaarse', maar lucratieve onderwijstrajecten voorbehouden moest blijven tot studenten die dat 'verdienden'. Later is in ons onderwijsstelsel de vereiste 'verdiensfeer' min of meer vervangen door 'geschiktheid': leerlingen krijgen gelijke kansen op toegang bij gelijke geschiktheid. Aan het onderwijs de taak om leerlingen zo goed als mogelijk kansen te bieden hun geschiktheid in prestaties tot uitdrukking te laten komen.

Drie mogelijke 'prestaties' leveren binnen het Nederlandse onderwijsstelsel directe toegang tot een hogeronderwijsopleiding: een diploma in het mbo of havo voor toegang tot het hbo en een vwo-diploma voor toegang tot het wo. (Daarnaast geeft binnen het ho een hbo-propedeuse- of eindexamen natuurlijk eveneens toegang tot het wo). Havo en vwo werden in 1968 ingevoerd met de zogenoemde Mammoetwet. Relevant voor het thema toegankelijkheid is dat met deze wet leerlingen konden doorstromen van de mavo naar havo en van havo naar vwo, en ook andersom. Dit was voor invoering van de wet vrijwel niet mogelijk (bijvoorbeeld van MULO naar HBS). De Mammoetwet was overigens niet ontworpen om sociale ongelijkheid te verminderen.

Het mbo bestaat in zijn huidige vorm pas sinds de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in 1996. Voor die tijd waren er in Nederland twee vormen van secundair beroepsonderwijs: het leerlingwezen en het 'schoolse' beroepsonderwijs.

Van de directe onderwijsroutes naar hoger onderwijs heeft de route van mbo naar hbo het meest ter discussie gestaan – zeker als het mbo ook nog vooraf werd gegaan door een havo-opleiding. Met name in de periode van eind jaren '80 tot begin jaren '90 werd een ontmoedigingsbeleid gevoerd tegen het stapelen van opleidingen en tegen zogenaamde 'inefficiënte' leerwegen, waartoe eigenlijk alle leerwegen werden gerekend die niet behoorden tot het rijtje koninklijke routes naar eindonderwijs: mavo-mbo, havo-hbo en vwo-wo.

Met de Harmonisatiewet in 1987 werden het recht op inschrijving en het recht op studiefinanciering aan elkaar gekoppeld, waarmee het studieverblijf moest worden verkort. Met de Heroriëntering Studiefinanciering in 1991 werd vervolgens de studiefinanciering teruggebracht naar vijf jaar. Het volgen van langere studiepaden werd daarmee steeds moeilijker. De studievoortgangscntrole zorgde er vanaf 1993 in verschillende opeenvolgende versies voor dat het studietempo verder werd opgevoerd. En in 1998 werd de zogenaamde verwantschapsregeling ingevoerd om de studieduur van mbo'ers in verwante hbo-opleidingen terug te brengen van vier naar drie jaar.

In de tweede helft van de jaren '90 ontstond een kentering in het denken over inefficiënte leerwegen. Het ontmoedigingsbeleid werd tot dan toe enerzijds ingegeven door een streven naar macrodoelmatigheid en anderzijds werd het in het belang van individuele studenten geacht om zo min mogelijk onnodig tijdverlies in de onderwijs carrière op te lopen.

Deze visie op leerwegen maakte langzaam maar zeker plaats voor het uitgangspunt dat elke leerling en student, langs welke route ook en ongeacht leeftijd, zo hoog mogelijk geschoold moet worden. In het advies van de commissie 'Leerwegen in en na het voortgezet onderwijs' uit 1995 krijgt dit uitgangspunt al meer nadruk, maar worden verbeteringen nog wel gezocht binnen het kader van efficiënte leerwegen. Dát de kritiek op het uitgangspunt van efficiënte leerwegen in de loop van het vorige decennium zo toeneemt, heeft veel te maken met het inzicht dat specifieke studentgroepen het meest bij deze minder directe leerwegen zijn gebaat: het zijn juist de kinderen met laaggeschoolde ouders die het meest profiteren van de mogelijkheden om via omwegen en stapelen alsnog een opleidingsniveau te halen dat overeenkomt met hun – oorspronkelijk te laag ingeschatte – capaciteiten.

De hiervoor genoemde maatregelen van eind jaren '80 en de eerste helft van de jaren '90 maakten een studie in het hoger onderwijs ook in het algemeen – dus ongeacht de specifieke vooropleiding – financieel minder aantrekkelijk. In het maatschappelijk debat werd naar aanleiding hiervan regelmatig de vrees uitgesproken (bijvoorbeeld door de studentenbonden) dat dit de drempel om aan een hogeronderwijsopleiding te beginnen met name verhoogde voor studenten uit lagere inkomensgroepen, allochtone studenten en studenten met een handicap.

Daarnaast was men bezorgd dat de ingrepen de drempel verhoogden voor specifieke, zwaarder geachte opleidingen. Zo zou bijvoorbeeld een keuze voor een bètatechniekopleiding een te groot financieel risico voor studenten opleveren (Commissie Verruijt, 1997). De aantallen bètatechniekstudenten baarden sowieso al zorgen sinds begin jaren negentig de instroom in deze richtingen sterk aan het afnemen was en bijvoorbeeld VNO-NCW en het ministerie van EZ dreigende tekorten aan bèta-afgestudeerden signaleerden. Eén van de oorzaken van de zwaarte en daarmee van de onaantrekkelijkheid van de bètatechniekopleidingen was het feit dat de oorspronkelijk langere bètatechniekopleidingen bij de invoering van de tweefasestructuur naar vierjarige programma's waren teruggebracht bij een min of meer gelijkblijvende inhoud. Dat manco werd hersteld door in 1994 de programma's van de technische en de agrarische universiteiten (weer) tot vijfjarige programma's te verlengen. In 1998 kregen ook de bèta-opleidingen aan de overige universiteiten hun vijfde jaar als gevolg van het 'bètaconvenant' dat nog net onder minister Ritzen met de instellingen werd gesloten. Toch bleven het grootste deel van de jaren negentig de werkgevers en OCW tegenover elkaar staan in de discussie rond de bètaproblematiek, doordat de eersten de laatste verweten dat het studiefinancieringsbeleid voor een groot deel debet was aan het probleem. Pas bij de voorbereiding van het HOOP 1998 kreeg de aanpak van overheid, instellingen en werkgevers een meer gezamenlijk karakter.

Een andere ontwikkeling in de jaren negentig lag in het denken over selectie aan de poort van het hoger onderwijs. De discussie laaide (opnieuw) op nadat in 1994 minister Ritzen aangaf bereid te zijn selectie aan de poort toe te passen voor sommige opleidingen. Een havo- of vwo-diploma zou in de toekomst niet meer voor elke studie een garantie zijn om te kunnen gaan studeren. Universiteiten of hogescholen, of bepaalde studierichtingen zouden mogen experimenteren met selectie aan de poort. Ritzen kreeg terstond repliek van KNAW-president Drenth, die betoogde dat een dergelijke selectie in het Nederlandse onderwijsstelsel niet op een rechtvaardige manier te realiseren is (Drenth, 1994).

Twee jaar later stelde de minister een commissie in onder voorzitterschap van Drenth zelf om specifiek advies uit te brengen over 'welk systeem het beste is om studenten te selecteren voor studies met een numerus fixus'. Naar aanleiding van onder andere het rapport (Drenth, 1997) dat deze commissie in 1997 uitbracht zou Ritzen vervolgens ook de raad om een advies vragen, waarover meer in de volgende paragraaf.

Visies Onderwijsraad

De visie van de raad op het concept toegankelijkheid werd eigenlijk al voor een deel duidelijk in het voorgaande, doordat de raad zelf zijn standpunt uitgebreid vastlegde in het advies 'Toegankelijkheid van het Nederlands onderwijs' in 1997. Weliswaar valt dit advies buiten het bestek van deze evaluatie, maar toch kan in dit hoofdstuk moeilijk aan dit advies voorbij worden gegaan – in ieder geval niet aan de begripsafbakening uit het advies.

De raad concludeert in het advies ten eerste dat 'toegankelijkheid' en 'meritocratische gang van zaken' aan elkaar gelijk kunnen worden gesteld. Daarbij ziet hij de volgende elementen als essentieel:

- (1) Het streven naar kansgelijkheid – gelijke kansen bij gelijke prestatie/geschiktheid;
- (2) Een basistoerusting voor alle leerlingen als minimum-invulling;
- (3) Geschiktheid als principieel richtpunt bij selectie, en uitstel van selectie en correctiemogelijkheden voor onterechte selectie mede als weg om tot valide selectie te komen;
- (4) Overbruggen van oneigenlijke prestatieverschillen en opheffen van belemmeringen die realiseren van potentieel in de weg staan;
- (5) Een toegankelijkheidsbeleid dat voor alle leerlingen bestemd is, maar zo nodig ook specifiek doelgroepbeleid;
- (6) Beleid in alle fasen in het totale leer-, ontwikkelings- en onderwijstraject die voor gelijke kansen cruciaal zijn;
- (7) Toegankelijkheidsbeleid als kabinetsverantwoordelijkheid, sectoroverstijgend;

- (8) Toegankelijkheidsbeleid als afstemming van complementaire verantwoordelijkheden, inclusief de overheidsverantwoordelijkheid;
- (9) Een en ander te realiseren binnen de grenzen die door eisen van maatschappelijke effectiviteit en doelmatigheid worden gesteld.

Vanwege het kader voor deze evaluatie – niet het hele onderwijsstelsel, maar alleen hoger onderwijs – kan in deze opsomming 'leerlingen' vervangen worden door 'studenten' en is wellicht punt 2. minder van belang. Maar verder kunnen in dit hoofdstuk de adviezen van de raad van de afgelopen tien jaren worden afgezet tegen deze uitgangspunten en is de vraag niet zozeer wat de visie van de raad is, maar in hoeverre deze visie zich in de laatste tien jaar ontwikkeld heeft.

Het eerste advies dat hier relevant is, is dat inzake het HOOP 1998. De raad kiest hier voor een eigen ordening van onderwerpen, waaronder de aansluiting vo/mbo-ho en de deelname aan bèta- en technische opleidingen.

Wat de aansluiting van vo en mbo naar ho betreft, vraagt het HOOP onder ander aandacht voor de positie van drie groepen, waarvan de deelname aan hoger onderwijs van oudsher achterblijft: studenten uit lagere inkomensgroepen, allochtone studenten en vrouwen. Van deze drie groepen wordt alleen beleid voorgesteld voor allochtonen en vrouwen; de deelname van studenten uit lagere inkomensgroepen zou volgens het HOOP al in het basis- en voortgezet onderwijs achterblijven en in de eerste plaats dáár moeten worden verbeterd².

Wat betreft de doorstroom van *allochtonen* naar het hoger onderwijs stelt het HOOP voor dat universiteiten en hogescholen streefcijfers voor hun participatie formuleren, waardoor de positie van deze groep in het instellingsbeleid meer aandacht zal krijgen. De raad acht het formuleren van streefcijfers slechts van beperkte betekenis. Hij vindt dat actief beleid gevoerd moet worden door de instellingen, op basis van een plan, dat gericht is op de specifieke problematiek van deze groep. Aangezien achterstanden in de eerste plaats voorkomen moeten worden in eerdere fasen van de onderwijsloopbaan, adviseert de raad dat stimuleringsbeleid voor deelname van allochtonen aan hoger onderwijs direct afgestemd moet worden op beleid in eerdere onderwijsfasen.

De deelname van *vrouwen* komt in het advies slechts voor binnen de context van deelname aan bèta en techniek. De raad wijst hier alleen op de sterke ondervetegenwoordiging van vrouwen in deze sector en vraagt bijzondere aandacht in het actieplan bèta-techniek voor het keuzeprocess van vrouwen.

Dit gezamenlijke actieplan van overheid, werkgevers en onderwijsinstellingen voor het stimuleren van de keuze voor bèta en techniek wordt zelf eveneens in het HOOP voorgesteld. De raad steunt deze geïntegreerde aanpak. Verder onderstreept hij de cruciale rol van docenten in het hoger onderwijs, maar is bezorgd of de plannen het tij kunnen keren. Hij doet daarom een aantal suggesties om de effectiviteit van het actieplan te vergroten:

- het stimuleren van initiatieven op instellingsniveau;
- het vergroten van de zichtbaarheid van technische beroepen;
- inhoudelijke verbreding richting 'innovatie en ondernemerschap';
- studiefinancieringscondities.

Vooraf dat laatste punt heeft betrekking op de *toegankelijkheid van bètastudies*, en minder op de belangstelling. Het stelsel van studiefinancieringscondities moet zodanig worden ingericht, dat er geen financiële belemmeringen bestaan voor de toegankelijkheid van specifiek de zware, veeleisende bètaprogramma's. Meer ruimte in deze condities voor bètastudenten zou wellicht de uitval kunnen beperken, met name in de beginfase van de opleiding. In combinatie met een programmering op maat voor de student en aangepaste studiebegeleiding kan dit de slaagkans vergroten en daarmee de beeldvorming bij potentiële studenten, wat op termijn weer in een grotere instroom kan resulteren.

² De raad haalt hier slechts het HOOP aan en spreekt deze stelling niet tegen. De raad lijkt daarmee instemming te suggereren.

Wat betreft de *aansluiting mbo-hbo* is de raad zeer kritisch over het HOOP. Het HOOP bevat een bijlage met zogenoemde verwante opleidingen mbo-hbo, waarbij voor de doorstromende mbo'ers de hbo-opleiding verkort zou kunnen worden naar drie jaar. De raad mist een adequate onderwijskundige onderbouwing van de lijst en ziet hierin een poging om terug te keren naar het voornemen uit HOOP 1996 om alle doorstromende mbo'ers een verkorte route te laten volgen. De raad wijst een dergelijke algemene doorstroomregeling af en stelt een aantal voorwaarden voor zo'n regeling: de verwantschap tussen de opleidingen moet met heldere criteria evident kunnen worden aangetoond, de toegankelijkheid van het hbo voor mbo'ers mag niet worden aangetast, het niveau en de kwaliteit van het hbo moeten gehandhaafd blijven en de programmering van de opleidingen moet goed worden afgestemd.

Het advies 'Decentrale toelating' dateert eveneens van 1998. De minister verzocht de raad advies uit te brengen over de voorwaarden waaronder decentrale toelating kon worden uitgevoerd bij numerusfixusopleidingen en om operationalisering van criteria en procedures. Zoals in de 'voorgeschiedenis' al kort aangegeven had de Commissie Drenth in 1997 een advies over deze materie uitgebracht. Hierop was door de minister een beleidsreactie geformuleerd en was het voorstel van de Commissie Drenth overgenomen in een voorgenomen wetswijziging 'Toelatingsregeling'. De gewogen loting hield volgens het advies Drenth in dat wie meer dan een acht gemiddeld heeft zonder meer tot de gewenste opleiding zou worden toegelaten en dat voor de overigen sprake is van een 'steilere' loting. Twee wensen bleken hiermee in het overleg tussen minister en tweede kamer nog niet vervuld, namelijk om instellingen de ruimte te geven zich via het toelatingsbeleid te profileren en om ook andere dan schoolse prestaties bij de beslissing over toelating te betrekken. De raad stelt daarom voor om naast plaatsing op grond van gewogen loting, binnen de toelatingsregeling voor fixusopleidingen een beperkt contingent plaatsen te reserveren – maximaal 10 procent – waarvoor de instellingen zelf de verantwoordelijkheid dragen. Instellingen zijn niet verplicht om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Indien zij wel van de mogelijkheid gebruik maken, dan dienen zij zich te richten op 'bijzondere geschiktheid van de aankomende student, gelet op de inrichting van het onderwijs en gelet op het beroepenveld en de ontwikkelingen daarbinnen'. De eis daarbij is dat deze bijzondere geschiktheid kwaliteiten betreft anders dan cijfermatig schools presteren.

In zijn advies over het ontwerp HOOP 2000 (1999) roert de raad slechts zijdelings het concept van toegankelijkheid aan. Het HOOP neemt de maatschappelijke dynamiek en de betekenis daarvan voor de instellingen als vertrekpunt en kiest voor een royelere invulling dan voorheen van de vrijheid waarmee instellingen kunnen opereren.

De raad is er weliswaar voorstander van dat belemmeringen voor een slagvaardig opereren door de instellingen worden weggenomen, maar acht voorzichtigheid geboden bij de uitvoering van de voornemens omdat in de eerste plaats de expliciete overheidsverantwoordelijkheid voor onder andere de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd dient te blijven.

In het advies 'Bekostiging hoger onderwijs' (2003) gaat de raad in op de vraag van de staatssecretaris wat de criteria voor bekostiging van opleidingen of studenten moeten zijn en hoe het publieke belang van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven tot zijn recht kan komen.

Voor beantwoording van de vraag hoe ver de overheidsverantwoordelijkheid voor bekostiging van opleidingen in het hoger onderwijs moet reiken, acht de raad doelmatigheid het belangrijkste criterium, en daarbinnen het maatschappelijk rendement van een opleiding. Daarnaast zijn ook toegankelijkheid en kwaliteit van belang.

Wat het criterium toegankelijkheid betreft maakt de raad onderscheid tussen drie elementen:

- Financiële toegankelijkheid: het kunnen betalen van de studiekosten, zoals collegegelden, et cetera;
- Regionale toegankelijkheid: het in staat zijn om aan de onderwijsactiviteiten deel te nemen, hierbij moet worden gedacht aan een redelijke nabijheid van de gewenste onderwijsvoorziening;
- Keuzevrijheid: dit vereist een zekere pluriformiteit in het onderwijsaanbod.

Bij het nemen van beslissingen door de overheid over het toekennen van financiële middelen, acht de raad vanuit de criteria van macrodoelmatigheid en regionale en financiële toegankelijkheid een ruim aanbod van bacheloropleidingen wenselijk. Bij de masteropleidingen zijn kwaliteit en macrodoelmatigheid doorslaggevend en is een stringenter beleid gewenst.

Wat betreft de hoogte van de eigen bijdrage van studenten vindt de raad dat voor bacheloropleidingen zo weinig mogelijk drempels mogen bestaan en de eigen bijdrage niet mag worden verhoogd. Voor de masteropleidingen mag naar mening van de raad een hogere bijdrage worden verlangd, vanwege het grote persoonlijke profijt dat deze opleveren.

Het advies 'Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting' (2004) is opnieuw een advies over een ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan, ditmaal het HOOP 2004. In dit advies staan de Lisbon-doelstellingen uit 2000 centraal: in hoeverre levert dit HOOP een substantiële bijdrage aan de bevordering van de realisering van deze doelstellingen? De raad kiest bij de uitwerking van de doelstellingen voor twee lijnen: verhoging van het aantal hoogopgeleide kenniswerkers en een betere benutting van kennis. Voor het thema van dit hoofdstuk is vooral de eerste lijn van belang. Binnen deze lijn doet de raad een aantal voorstellen voor verbetering van toegankelijkheid aan de instroomkant:

- Extra deelnemers werven door een grondige aanpak van opleidings- en certificatiemogelijkheden in het kader van een leven lang leren.
 - Gevarieerder aanbod voor traditionele deelnemers aan hoger onderwijs.
 - Grotere doorstroom van mbo naar hbo.
 - Gerichte stimulering van meer afgestudeerden in specifieke sectoren: de bèta- en techniekrichtingen.
- Tevens doet de raad voorstellen die meer op de doorstroom in hoger onderwijs gericht zijn. Deze worden besproken in paragraaf 3.3.

Ook in zijn advies 'Een succesvolle start in het hoger onderwijs' (2008) richt de raad zich enerzijds op toegankelijkheid bij de entree naar hoger onderwijs en anderzijds op de begaanbaarheid van de opleiding zelf. In deze paragraaf beperken wij ons tot het eerste element. Om de ambitie van 50 procent hoogopgeleiden waar te kunnen maken is een optimale inrichting van het hoger onderwijs noodzakelijk. Het advies kijkt specifiek naar de eerste periode van het hoger onderwijs, omdat hier nog veel winst valt te halen. De uitval is er hoog en het niveau van het eerste jaar in termen van uitdaging en binding kan worden verbeterd. Verbeteringen in het voortraject hebben betrekking op aansluiting en studiekeuze:

- Goede inhoudelijke aansluiting vanuit het havo, vwo en mbo op het hoger onderwijs. Deze sectoren dienen samen af te spreken wat de aanvangsniveaus zijn voor de ho-opleidingen en deze uit te werken in een geheel van toetsen dat via internet beschikbaar is.
- Meer investeren in studie- en loopbaanoriëntatie, zowel door aankomende studenten en hun ouders als door de onderwijsinstellingen.
- Het vo, mbo en ho zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor verbeteringen in het voortraject. Het opzetten van zomerscholen door hogescholen en universiteiten, waarbij aankomende studenten kunnen kennismaken met de opleiding en eventuele deficiënties kunnen wegwerken.

In zijn advies 'Richtpunten bij onderwijsagenda's' (2008) geeft de raad op eigen initiatief commentaar bij de beleidsagenda's die voor de periode 2008-2011 werden uitgebracht, waaronder Het Hoogste Goed, de beleidsagenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid. Slechts een klein deel van dit advies focust op toegankelijkheid, namelijk daar waar de raad reageert op de meerjarenaafspraken tussen VSNU en ministerie inzake de aansluiting vwo-wo en selectie en verwijzing in het eerste jaar.

De raad vindt dat er, in plaats van of naast selectie, meer matching vóór de poort moet plaatsvinden. Het matchingtraject moet langduriger en intensiever zijn en eerder plaats gaan vinden.

Matching heeft volgens de raad een bijzondere meerwaarde voor aanstaande studenten die van plan zijn een studie te gaan volgen waaraan geen duidelijk beroepsprofiel is gekoppeld. Zij kunnen zich dan tijdig goed oriënteren, waardoor er minder problemen zullen zijn tijdens de beginfase van de studie en de voortijdige uitval kan worden beperkt.

Verdere ontwikkeling

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor groepen waarvan de deelname van oudsher achterblijft, is een centraal thema gebleven in de afgelopen tien jaren. Hoewel het ontwerp-HOOP 1998 en het advies van de raad hier in 1997 al aandacht aan besteedden, nam het onderwerp vanaf 1998 een sterke vlucht. In de eerste plaats wezen achtereenvolgens de Sorbonne-, Bologna- en Lissabonverklaringen (resp. 1998, 1999 en 2000) op het grote belang om van Europa een internationaal concurrerende kennissamenleving te maken. Dat bracht de minister van OCW ertoe om in het HOOP 2004 de ambitie op te nemen om te streven naar 50 procent hoogopgeleiden in Nederland in 2010. In de tweede plaats werd herhaaldelijk gewezen op de sterke tekorten aan hoogopgeleiden die al op korte termijn dreigen, bijvoorbeeld door de HBO-raad en de RWI in 2006.

Deze ontwikkelingen nopen ertoe om via alle mogelijke wegen het aandeel hoogopgeleiden te vergroten. Voor een deel is dit mogelijk door de uitval uit hoger onderwijs tegen te gaan, waarover meer in het tweede deel van dit hoofdstuk (Doorstroom: begaanbaarheid van leerwegen). Voor een ander deel ligt de oplossing in het toeleiden van zoveel mogelijk studenten naar hoger onderwijs. Dat laatste betekent dat naast de traditionele toestroom vanuit havo en vwo (waar weinig groei valt te verwachten) de toestroom uit andere doelgroepen gemaximeerd dient te worden, zoals bijvoorbeeld mbo'ers, lagere inkomensgroepen, vrouwen en allochtonen.

Een groot deel van de adviezen van de raad van eind jaren negentig blijkt al goed te passen in deze ontwikkelingen na de eeuwwisseling. Bijvoorbeeld wat de doorstroom van mbo naar hbo betreft bleek de raad zijn tijd vooruit te zijn met zijn kritiek in 1997 op de pogingen om de zogenaamde verwantschapsregeling uit te breiden. In plaats van uitgebreid werd deze regeling uiteindelijk in 2005 afgeschaft. Het bevorderen van de toestroom naar hoger onderwijs werd verder ingevuld met een groot aantal maatregelen zoals het verlenen van vrijstellingen via EVC-trajecten (Erkenning van eerder Verworven Competenties), experimenten met het toelaten van mbo-3 gediplomeerden, het bieden van meer vrijheid voor instellingen om hun eigen onderwijsaanbod te bepalen en de aansluiting tussen onderwijsprogramma's van verschillende schooltypes te verbeteren en stimulansen om leven lang leren te bevorderen en ook oudere studenten alsnog naar postsecundair onderwijs te leiden.

De specifieke tekorten aan gediplomeerden in bètatechniek waren in de jaren negentig al een belangrijk aandachtspunt. De stimulering van de instroom naar bètatechnische studies was al formeel OCW-beleid sinds het HOOP 1994. Het gezamenlijke actieplan dat in het HOOP 1998 werd voorgesteld en dat ook door de raad werd gesteund, kreeg concreet vorm door de oprichting van de Stichting Axis in 1998, waarin zowel de overheid, onderwijskoepels als werkgevers deelnamen. De stichting had als doel om de aantrekkelijkheid van de bètatechnische opleidingen te bevorderen in onderwijs en werk door samenwerking tussen alle betrokkenen. In 2003 bracht de minister vervolgens het Deltaplan Bèta-Techniek uit. Hierin werd de ambitie geformuleerd om het potentieel aan bèta en techniek talent in Nederland te verhogen met 15 procent in 2010. Als onderdeel van het Deltaplan werd Axis in 2004 opgevolgd door het Platform Bèta Techniek, een platform dat over de concretisering van de maatregelen uit het Deltaplan de regie voert en de overheid adviseert. Alle inspanningen lijken inmiddels hun vruchten af te werpen. Ten opzichte van 2000 is in 2008 de instroom van studenten in het bètatechnisch hbo en wo gestegen met 16,2 procent (Platform Bèta Techniek, 2009).

Wat de gewogen loting bij fixusopleidingen betreft werd in 1999, een jaar na het advies van de raad om een deel van de plaatsen over te laten aan de verantwoordelijkheid van de instellingen, de WHW aangepast. Deze wijziging ging verder dan het advies van de raad: geen tien procent maar maximaal de helft van de opleidingsplaatsen – minus de gegadigden met een gemiddeld eindexamencijfer van 8 of hoger – kon voortaan door de instelling worden toegewezen aan door hemzelf te selecteren abituriënten, die naar zijn oordeel beschikken over bijzondere kwalificaties. Daarmee werd in ieder geval principieel voor instellingsbesturen de mogelijkheid gecreëerd van de selectie van eigen studenten.

Enkele jaren later pleitte de Commissie Sorgdrager (Begeleidingscommissie Decentrale Toelating, op basis van haar evaluatie van de regeling decentrale toelating in de eerste drie jaren, er in 2003 voor om de vrijheid van instellingen nog verder uit te breiden. Bovendien beval zij aan om de raad om advies te vragen over nadere regelgeving bij deze verdere uitbreiding. Vanaf 2004 is toch een afzonderlijke commissie 'Ruim baan voor talent' actief, die in 2007 haar bevindingen neerlegt in het eindrapport 'Wegen voor talent'. De commissie adviseert onder andere om opleidingen meer vrijheid te geven om te bepalen of zij studenten 'aan' of 'na' de poort willen selecteren. In 2008 ten slotte geeft de minister in zijn beleidsreactie op deze commissie aan dat hij het maximum percentage voor decentrale selectie wil laten vervallen, waarmee opleidingen volledig zelf kunnen kiezen voor hun methode van selectie.

Het onderscheid dat de raad in 2003 maakte tussen toegankelijke bachelors enerzijds en masters waarvoor een hogere eigen bijdrage mag worden gevraagd anderzijds, werd door minister Plasterk nog niet gevolgd toen hij de collegegelden in 2007 licht verhoogde (met 22 euro per jaar, tien jaar lang). Die verhoging geldt namelijk zowel voor bachelor- als masteropleidingen. Toen Plasterk eind 2007 wel aangaf te overwegen om specifiek voor de masteropleidingen een hoger collegegeld te laten betalen, leverde dat vanuit brede hoek kritiek op. Toch bleek ook begin 2009 weer sprake van een mogelijke verhoging van het collegegeld voor de master, ditmaal als onderdeel van het pakket bezuinigingen ter bestrijding van de economische crisis. In het uiteindelijke akkoord over de crisisaanpak lieten de regeringspartijen de collegegelden echter ongemoeid.

Overigens spitst deze discussie zich vooral toe op de eigen bijdrage voor de wo-masters. De hbo-masters worden niet door de overheid bekostigd en de instellingen bepalen hier zelf de hoogte van het collegegeld. Ook bieden sommige wo-instellingen hbo-bachelors toegang tot een wo-master via een schakelprogramma of pre-masterjaar, waarvoor relatief hoge collegegelden gevraagd worden.

Na het advies 'Een succesvolle start in het HO' in 2008 werd door de minister in ieder geval in hetzelfde jaar in zijn strategische agenda (Ministerie OCW, 2008) duidelijk nadruk gelegd op studiesucces in de eerste fase van het hoger onderwijs. Wat betreft de door de raad gewenste duidelijkheid over aanvangsniveaus in het ho voor studenten uit vo en mbo kondigde de minister een nieuwe aanpak aan, mede naar aanleiding van het advies van de expertgroep 'Doorlopende leerlijnen taal en rekenen' (januari 2008). Deze aanpak heeft het omhoog brengen van het taal- en rekenonderwijs in alle sectoren als doel en behelst ook het vastleggen van referentieniveaus van het hoger onderwijs.

Wat betreft de verbetering van de studiekeuze- en studieloopbaanoriëntatie wil de minister de instellingen een wettelijke verantwoordelijkheid opleggen om hiertoe vergelijkbare en relevante studiekeuze-informatie te leveren, hetgeen kan bijdragen aan vermindering van de studieuitval.

De vergelijkingsinformatie wordt aangeboden via de door de overheid gefinancierde website studiekeuze123.nl. Deze openbaarheid van informatie stelt niet alleen studiekiezers in staat een afgewogen en gefundeerde keuze te maken, maar stimuleert instellingen ook om kwaliteit neer te zetten.

Ten behoeve van een betere matching vóór de poort, die de raad ook in zijn advies 'Richtpunten' (2008) propageert, wordt een impuls gegeven aan de organisatie van start- of studiekeuzegesprekken in het hoger onderwijs. Studiekeuzegesprekken moeten studenten helpen bij een juiste studiekeuze, onder andere door een beter beeld te geven van de studie. De gesprekken vinden idealiter plaats voordat de student zich inschrijft. Experimenten met studiekeuzegesprekken bij de instellingen worden gesubsidieerd en geëvalueerd. In 2009 starten concreet elf projecten bij hogescholen en universiteiten om ervaring met de gesprekken op te doen en good practices te verzamelen.

Verder meldt de minister in zijn beleidsreactie op 'Succesvolle start' dat de MBO Raad en de VO-raad een plan ontwikkelen voor verbetering van studie- en loopbaankeuzebegeleiding, waar ook het hoger onderwijs bij zal worden betrokken. En medio 2008 wordt een twintigtal goede voorbeelden van LOB-initiatieven geïnventariseerd met het doel op basis van deze voorbeelden een leidraad voor onderwijsinstellingen te realiseren.

Het idee van de raad voor het opzetten van zomerscholen bij hogescholen en universiteiten is nog niet door de minister of de instellingen breed opgepakt. Recent zijn echter wel van verschillende kanten voorstellen gedaan om de inschrijvingsdatum voor ho-opleidingen vast te stellen op uiterlijk 15 juli (bijv. door INHolland-voorzitter Dales en het Interstedelijk Studenten Overleg, 2009). Daarmee zou alvast aan een belangrijke voorwaarde zijn voldaan om deze zomerscholen mogelijk te maken.

3.3 Doorstroom: begaanbaarheid van leerwegen

Voorgeschiedenis

Tot op zekere hoogte is het een kunstmatig onderscheid dat in dit hoofdstuk gemaakt wordt tussen toegankelijkheid bij intrede en de begaanbaarheid na intrede. Ingrepen die de begaanbaarheid van leerwegen voor specifieke doelgroepen bevorderen, zullen immers daarmee ook de aantrekkelijkheid van de leerwegen voor deze groepen vergroten en daarmee de toegankelijkheid bij intrede. Bij de beschrijving van ontwikkelingen en adviezen van de raad over begaanbaarheid van leerwegen komen hierdoor vanzelf ook ontwikkelingen aan bod die even zo goed bij de eerste helft van dit hoofdstuk hadden gepast.

Een begrip dat sterke gelijkenis vertoont met het onderwerp van deze paragraaf, de begaanbaarheid van leertrajecten, is het begrip 'studeerbaarheid'. Studeerbaarheid werd in 1992 door de Commissie Wijnen gedefinieerd als 'het ontbreken van voor de studie belemmerende factoren'.

De aandacht voor studeerbaarheid van hogeronderwijsopleidingen hing onder meer samen met de invoering van de studievoortgangscontrole in 1993 – in die jaren doorgaans aangeduid als 'Tempobeurs'. Indien voor studenten financiële sancties golden op een gebrek aan studievoortgang, dan moest in de eerste plaats de studeerbaarheid van de opleiding (later naar het Engels vertaald als 'doability') wel gegarandeerd zijn.

'Kwaliteit en studeerbaarheid' groeide uit tot één van de dominante beleidsthema's in het hoger onderwijs in de jaren negentig. Doel van het beleid was om de kwaliteit en studeerbaarheid van het hoger onderwijs concreet en structureel te verbeteren.

Visitatiecommissies namen studeerbaarheid op in hun beoordelingskaders als een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs en de overheid stelde in 1995 500 miljoen gulden uit het zogeheten Studeerbaarheidsfonds beschikbaar voor projecten van instellingen die zouden bijdragen aan verbetering van de kwaliteit en studeerbaarheid van opleidingen. In totaal werden in de periode 1996-1998 3000 verbetervoorstellen beoordeeld, waarvan 83 procent werd gehonoreerd (Commissie Beoordeling Projectvoorstellen Studeerbaarheid (1998).

Later, in 2003, zal de Onderwijsinspectie constateren dat de inspanningen voortkomend uit het Studeerbaarheidsfonds weliswaar 'de moeite waard zijn geweest', maar dat het studierendement niet is verbeterd en de studieduur niet korter is geworden – mogelijkterwils als gevolg van andere verschijnselen zoals individualisering van leerroutes en 'de werkende student' (Inspectie van het Onderwijs, 2003).

Niet alleen via de studievoortgangscontrole werden meer eisen gesteld aan de vorderingen van studenten in het hoger onderwijs. In de nasleep van de discussie over selectie aan de poort die vooralsnog moeilijk te realiseren bleek (zie eerder in dit hoofdstuk), legde een aantal onderwijsinstellingen zich toe op het invoeren van een selectie 'na de poort'. De WHW (1993) schrijft voor dat instellingen hun studenten na de propedeutische fase een studieadvies moeten geven, waarbij de instelling zelf bepaalt of dit advies bindend is of niet. Met name in het hbo werd dit bindend studie advies (BSA) al snel op grote schaal ingevoerd. In het wo bestond er enige aarzeling ten aanzien van deze mogelijkheid. Hier vervulde de Universiteit Leiden een voortrekkersrol door vanaf 1997 met behulp van het BSA strenger te selecteren na de poort. Pas na de eeuwwisseling zouden andere universiteiten dit voorbeeld op grotere schaal volgen.

Visies Onderwijsraad

De rode draad in de adviezen van de raad van de laatste vijf jaren met betrekking tot begaanbaarheid van leerwegen is wellicht in één woord samen te vatten: *differentiatie*. Meer differentiatie in onderwijs is nodig om maatwerk te kunnen bieden aan een steeds grotere en daarmee steeds gedifferentieerdere groep studenten. Differentiatie vergroot de toestroom naar hoger onderwijs, verhoogt het rendement en vermindert uitval. Enerzijds gaat het om didactische en programmatische differentiatie om specifieke doelgroepen zoals allochtone studenten, studenten met een handicap, oudere studenten, eerste-generatiestudenten, enz. een passende leerweg te bieden. Anderzijds gaat het ook om differentiatie aan de bovenkant: het bevorderen van excellentie en daarmee ook verhogen van het gemiddelde niveau van hoogopgeleiden.

Het advies 'Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting' – over het HOOP 2004 – werd al eerder besproken in dit hoofdstuk, omdat het een aantal voorstellen bevatte voor verbetering van de toegankelijkheid aan de instroomkant van hoger onderwijs. Tegelijkertijd bevatte dit advies echter aanbevelingen die zich richten op verbetering van de begaanbaarheid van het onderwijstraject. Zo pleit de raad voor verhoging van het rendement en stelt dat het van het grootste belang is dat een grote concentratie van inzet plaatsvindt op het vraagstuk van voortijdige uitval. Los van de persoonlijke gevolgen voor de student betekent studieuitval een aanzienlijke vorm van kapitaalvernietiging en bovendien kan de samenleving niet de vruchten plukken van het aanwezige potentieel.

Ook ziet de raad differentiatie in hoger onderwijs als een onvermijdelijk gevolg van een steeds grotere deelname aan hoger onderwijs. De verschillen binnen de groep deelnemers worden immers ook steeds groter. Differentiatie is gewenst om maatwerk te kunnen bieden voor specifieke doelgroepen en voor individuen. De raad maakt daarbij onderscheid tussen inhoudelijke (programmatische) differentiatie en institutionele differentiatie (variatie in aanbieders).

In zijn advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid' (2005) verkent de raad de doelstelling van 50 procent hoogopgeleiden in 2010, een ambitie uit het HOOP 2004 gericht op het realiseren van de Lissabon-ambities. Uitgangspunt van het advies is 'dat op alle onderwijsniveaus de mogelijkheid moet bestaan voor leerlingen, studenten, werkenden en niet-werkenden om talenten zo te ontwikkelen, dat ze het voor hen hoogst mogelijke onderwijsniveau bereiken'. Daarnaast moet de arbeidsmarkt zo zijn ingericht dat die ontwikkelde talenten optimaal worden benut.

Om alle talenten de ruimte te geven, is het van belang dat de werving en selectie die op allerlei momenten in het onderwijs plaatsvinden, een positieve insteek hebben. Leerlingen moeten worden gestimuleerd ten aanzien van wat ze wél kunnen en niet, zoals maar al te vaak gebeurt, in negatieve zin worden 'afgerekend op wat ze niet kunnen. Door dat laatste kan veel talent voor de samenleving verloren gaan. Vervolgens moet er alles aan worden gedaan om mensen te helpen eruit te halen wat er inzit'.

Al met al geeft de raad met deze passage een complete, nieuwe omschrijving van het concept toegankelijkheid. Het verschil is dat niet langer slechts gelijke kansen worden geboden, maar dat studenten ook steeds actiever gestimuleerd worden om die kansen te benutten.

De raad werkt een aanpak uit in drie lijnen.

- (1) Een zo breed mogelijk scala aan routes voor leerlingen op alle onderwijsniveaus om naar het hoger onderwijs te gaan.
- (2) Meer verscheidenheid en een hoger rendement in het ho.
- (3) Meer werkenden en niet-werkenden naar het hoger onderwijs.

Deze lijnen worden uitgewerkt in een aantal adviezen, waarvan hieronder alleen de hoofdpunten staan:

- verbeter de doorstroom binnen en tussen de onderdelen van het onderwijsbestel voorafgaand aan het ho;
- benut beter de potentie van groepen die als eerste generatie aan het ho kunnen gaan deelnemen, met name nieuwe Nederlanders;
- zorg voor meer verscheidenheid binnen opleidingen en de organisatie ervan;

- zorg voor meer verscheidenheid tussen opleidingen;
- versterk binding van studenten;
- verbeter de arbeidsmarktstart van hoogopgeleide nieuwe Nederlanders;
- maak een leven lang leren 'bereikbaar';
- zorg voor een goede zichtbaarheid van het geleerde (organisatie van toetsing en formele erkenning van EVC (Erkenning van eerder Verworven Competenties));
- benut beter de potentie van nieuwe doelgroepen.

In het advies 'Een succesvolle start in het hoger onderwijs' (2008) richt de raad zich enerzijds op toegankelijkheid bij de entree naar hoger onderwijs en anderzijds op de begaanbaarheid van de opleiding zelf. In deze paragraaf beperken wij ons tot het tweede element (voorstellen aan de instroomkant werden in de voorgaande paragraaf al besproken).

In de eerste periode hoger onderwijs stelt de raad verbeteringen ten aanzien van binding en organisatie voor:

- Verbetering van de academische respectievelijk professionele integratie (intensivering van onderwijs, professionalisering van docenten, begeleiding van de leerloopbaan, sociale integratie).
- Tegemoetkoming aan de behoeften van een gedifferentieerde studentenpopulatie door meer didactische en programmatische differentiatie (voor specifieke doelgroepen zoals eerste-generatiestudenten, allochtone studenten, studenten met een handicap, volwassen studenten, havisten en vwo'ers die niet doorstromen naar hoger onderwijs).
- Verbeterde begeleiding van de leerloopbaan (startgesprekken, voorlichting, verwijzing).

Voor de middellange termijn doet de raad vier voorstellen, die zich eveneens richten op toegankelijkheid voor wat doorstroom betreft.

- Het bevorderen van varianten van kleinschaligheid.
- De raakvlakken tussen leren en wonen verder ontwikkelen voor wat betreft het hoger onderwijs.
- Het uitproberen van de werking van een eerstejaars afrondingspremie.
- Veel systematische evidenties opbouwen over de maatregelen van opleidingen en instellingen.

Verdere ontwikkeling

Het herhaalde pleidooi van de raad in zijn adviezen voor differentiatie vindt breed weerklank – in ieder geval ook bij de achtereenvolgende bewindslieden voor hoger onderwijs. Er is dan ook een groot aantal concrete ontwikkelingen in gang gezet die meer verscheidenheid in het onderwijsaanbod bevorderen. In 2006 startten bijvoorbeeld de pilots met Associate Degree opleidingen, die de raad voorstelde: tweejarige hbo-opleidingen die het gat dichten tussen mbo en hbo-bachelor. Vrijstellingen in programma's kunnen worden verstrekt op basis van een EVC-traject en ook wordt geëxperimenteerd met flexibele toelating van studenten die niet voldoen aan de wettelijke vooropleidingseisen (bijv. na mbo-3), maar waarvan kan worden vastgesteld dat zij, bijvoorbeeld dankzij EVC's, over het vereiste niveau beschikken. De overheid draagt hier aan bij door o.a. de bekostiging van het kenniscentrum EVC in de opstartjaren. Het voorstel van de raad voor het opzetten van regionale leerwerkloketten als schakel tussen vraag en aanbod op de markt voor EVC en scholing van werkenden, werd door de ministeries van OCW en SZW ondersteund met een financiële bijdrage in de opzetfase. Om de instroom van allochtone studenten te verhogen en de uitval te verminderen worden projecten van instellingen financieel ondersteund en worden afspraken gemaakt met de instellingen. Daarnaast wordt geprobeerd allochtoon talent als rolmodel te etaleren door bijv. de jaarlijkse uitreiking van de 'ECHO Award' voor talentvolle allochtone studenten en door deze categorie studenten in een ambassadeursnetwerk van ECHO te koppelen aan stages en werk.

Aan de andere kant worden initiatieven ontwikkeld voor meer excellente leerwegen. Na het eerste Nederlandse University College in Utrecht (1997) zijn inmiddels ook colleges opgericht in achtereenvolgens Maastricht (2002), Middelburg (2004) en Amsterdam (start 2009) en ook de Universiteit van Tilburg biedt een bacheloropleiding Liberal arts (2008).

Honours programma's als aanvulling op de reguliere bacheloropleidingen schieten als paddestoelen uit de grond, alleen toegankelijk voor gemotiveerde en talentvolle studenten.

Bij de fixusopleidingen worden condities voor differentiatie gerealiseerd door de decentrale toelating die eerder in dit hoofdstuk al werd toegelicht. Ook elders vinden experimenten plaats met selectie aan en na de poort en met collegegelddifferentiatie, om excellentie te bevorderen. En ook in de masterfase ontstaat meer verscheidenheid door de keuze uit onder meer doorstroommasters, researchmasters, professionele masters en masteropleidingen tot leraar.

Een middel in de strijd tegen studieuitval is het vergroten van de (academische) *binding of integratie* van studerenden met hun opleiding. De conclusie van de raad dat studenten in Nederland in veel opleidingen – dat wil zeggen buiten de technische en medische opleidingen – te weinig tijd aan hun studie besteden en dat dit een belangrijke oorzaak is van het lage rendement, werd door staatssecretaris Rutte 'volledig onderschreven' in zijn beleidsreactie op 'De helft van Nederland hoogopgeleid'. Maar naast een aantal algemene uitspraken over het ideaal van een bezielde onderwijsgemeenschap en kritische betrokkenheid van studenten stelde hij eigenlijk geen concrete maatregelen of beleid in het vooruitzicht om die betrokkenheid van studenten te vergroten. Wel merkte hij op dat bij deze betrokkenheid van studenten als medeverantwoordelijke participanten ook een grotere financiële verantwoordelijkheid van studenten past om bewust keuzegedrag en bezieling met onderwijs meer te prikkelen. Daarom wilde Rutte de student weer meer centraal in de bekostiging stellen. Dat laatste heeft betrekking op het dan reeds in gang gezette beleid rondom het systeem van leerrechten. De gedachte hierachter is dat wanneer in de financiering van het onderwijs de studerende centraal wordt gesteld, de instellingen de keuzes van studenten in hun portemonnee voelen. Doordat de bekostiging van de universiteit of hogeschool de student volgt, zullen instellingen moeite moeten doen om studenten niet alleen binnen te halen maar ook vast te houden. Het systeem van leerrechten, een paradepaardje van Rutte, zou het uiteindelijk niet halen. Weliswaar stemde de Tweede Kamer in 2006 nog wel in met het desbetreffende voorstel tot wetwijziging, maar later dat jaar werd het voorstel in de demissionaire periode van Balkenende II door de Eerste Kamer controversieel verklaard.

Weer een jaar later nam minister Plasterk steeds meer afstand van het voorstel. Het idee van financiering van instellingen via rondshoppende studenten werd afgedaan als doorgeschoten marktdenken: 'Het onderwijs is geen supermarkt.' (Universiteitskrant RUG, 2007). Het bekostigen van instellingen op basis van het aantal studenten werd wel nog steeds redelijk geacht. In 2009 werd het voorstel uiteindelijk ingetrokken en werd een nieuw wetsvoorstel 'Versterking besturing' ingediend, waar de leerrechten geen onderdeel meer van uitmaken.

Van de vier concrete voorstellen die de raad inmiddels in 2008 in 'Een succesvolle start' had gedaan om nog steeds de binding tussen student en opleiding te versterken, vonden er drie bij Plasterk geen gehoor. Er komt geen aparte studiecommissie die kan uitzoeken wat de financiële implicaties en effecten zijn van het op grote schaal invoeren van kleinschalig onderwijs. Er komt geen landelijke spreidingsplan van residentiële colleges. En er komt geen eerstejaarsafrondingspremie om de rendementen in het eerste jaar te verhogen. Wel maakte de minister in de meerjarenafspraken met de VSNU en HBO-raad afspraken om in komende tijd te voorzien in het meer systematisch vinden en analyseren van goede voorbeelden van maatregelen van opleidingen en instellingen, zodat objectieve 'evidence based' informatie beschikbaar komt. In zijn beleidsreactie op 'Een succesvolle start' herhaalde de minister ook nog een aankondiging die hij eerder deed naar aanleiding van het rapport 'Wegen voor talent', namelijk dat hij naast het bestaande bindend studieadvies na één jaar ook een bindende verwijzing mogelijk wil maken vanaf drie maanden na binnenkomst in de studie.

Aansluitend bij die laatste bindende verwijzing, kunnen we de ontwikkeling in het afgelopen decennium van het denken over toegankelijkheid in instroom en doorstroom wellicht treffend illustreren aan de hand van de verschuiving in terminologie rond 'selectie' en de 'poort' naar hoger onderwijs.

- *Selectie vóór de poort:* dit is het principe waar het onderwijsstelsel oorspronkelijk vanuit gaat. Prestaties in vo en mbo leveren het toegangsbewijs tot hoger onderwijs.
- *Selectie ààn de poort:* Zoals in de voorgeschiedenis vermeld laaide in de jaren negentig de discussie hierover weer op. En hoewel een aantal instellingen zoals de UL hier bijzonder van geporteerd is, kleven er ook (te) grote nadelen aan.
- *Selectie achter de poort:* Deze vorm van selectie wordt in de jaren negentig wel op grote schaal ingevoerd in het hbo in de vorm van het bindend studieadvies na één jaar studie. Na de eeuwwisseling volgt uiteindelijk ook een substantieel deel van de universiteiten (maar doorgaans vooralsnog met enkele opleidingen).
- *Selectie na de poort:* een aanduiding die sterk lijkt op de voorgaande, maar die de commissie 'Ruim baan voor talent' gebruikt voor selectie bij de toelating tot een differentiatie binnen de opleiding.
- *Matching voor de poort:* Dit begrip introduceerde de onderwijsraad in zijn hierna te bespreken advies 'Richtpunten bij onderwijsagenda's'. Inspanningen zijn nodig voor een goede aansluiting tussen vwo en wo. In plaats van of naast selectie is een tijdige oriëntering op de vervolgstudie nodig, waardoor er minder problemen zijn in de beginfase en voortijdige uitval kan worden beperkt.
- *Het aanbieden van meerdere poorten:* Ook dit is een voorstel van de raad, ditmaal in zijn advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid': het gaat erom voor elke deelnemer een plek in het hoger onderwijs te vinden en daartoe zijn meerdere poorten nodig. Daarbij is selectie achter die poorten beter dan aan de poort.

3.4 Centrale gedachten en verschuivingen

Acht adviezen van de Onderwijsraad werden in dit hoofdstuk besproken, die deels of volledig betrekking hebben op de toegankelijkheid van hoger onderwijs. Toegankelijkheid werd daarbij uitgewerkt in enerzijds het perspectief van de instroom – selectie en toegang bij intrede – en anderzijds het perspectief van de doorstroom – begaanbaarheid van leerwegen.

De acht adviezen konden worden vergeleken met een begripsdefinitie van toegankelijkheid die de raad zelf in 1997 opstelde. Deze vergelijking brengt zowel een aantal constanten aan het licht in het denken over toegankelijkheid, als een aantal duidelijke ontwikkelingen.

Wellicht de meest constante elementen in de adviezen rond de toegankelijkheid van hoger onderwijs, zijn het streven naar kansgelijkheid (gelijke kansen bij gelijke prestaties) en het opheffen van belemmeringen die het realiseren van potentieel in de weg staan.

Het element in de begripsdefinitie dat het meest van lading verandert, lijkt dat van de maatschappelijke doelmatigheid. In 1997 nog duidelijk geformuleerd als begrenzing aan het meritocratisch toegankelijkheidsideaal, lijkt doelmatigheid in de loop der jaren steeds meer de stuwende kracht te worden achter verbetering en verruiming van de toegankelijkheid. De raad liep in deze ontwikkeling voorop door bijvoorbeeld eind jaren negentig, toen vanuit het ministerie nog initiatieven werden genomen om inefficiënte leerwegen in te perken, al pal te staan voor de toegankelijkheid van het hbo voor mbo'ers.

Een andere ontwikkeling in de adviezen is dat – ook al heeft de raad zelf in 1997 nadrukkelijk ook begaanbaarheid van leerpaden als onderdeel van toegankelijkheid geponeerd – de adviezen eind jaren negentig zich nog vooral richten op toegankelijkheid bij de intrede. Pas halverwege de hier bestudeerde periode krijgt ook de begaanbaarheid van leerwegen steeds meer aandacht. In de laatste adviezen zijn de meeste voorstellen op de begaanbaarheid van leerwegen gericht.

Een fundamentele verschuiving doet zich voor in het oogmerk achter selectie van studenten. Eind jaren negentig is de hoofdvraag bij selectie of een student tot het hoger onderwijs wordt toegelaten. Tien jaar later is de hoofdvraag welk leerpad binnen het steeds gedifferentieerdere hoger onderwijs voor de student het meest geschikt is en op welke wijze hij het beste ontvangen en begeleid kan worden.

Niet de geschiktheid van de student staat centraal, maar de geschiktheid van de leerweg. De raad geeft deze accentverschuiving zelf ook min of meer aan in zijn advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid': 'Een debat over selectie gaat voorbij aan de essentiële kenmerken van een ho, dat vroeg of laat een halve generatie herbergt.'

Toegankelijkheid in termen van instroom en doorstroom – intrede en begaanbaarheid – raken ook steeds meer in elkaar vervlochten. Een zorgvuldige selectie bij de intrede is steeds meer gericht op het toeleiden van studenten naar het meest geschikte leertraject, hetgeen daarmee ook een beter begaanbaar traject oplevert. Hetzelfde geldt voor toegankelijkheid vanuit persoonlijk en maatschappelijk perspectief. Naarmate studenten meer maatwerk krijgen geleverd in de vorm van voor hen persoonlijk geschikte leerpaden, stijgt de deelname aan hoger onderwijs en daalt de uitval, waarmee ook het maatschappelijk belang het meest is gediend.

4 Sturing en ordening

4.1 Inleiding

Veel van de adviezen van de raad gaan over (of hebben gedeeltelijk betrekking op) vraagstukken van sturing en ordening van het hogeronderwijsbestel. Onder sturing verstaan we de aspecten die te maken hebben met de (beoogde) beïnvloedingsrelatie tussen de (nationale) overheid en maatschappelijke actoren in het netwerk van het hoger onderwijs: de bekostigde en niet-bekostigde aanbieders, de onderwijsvragenden, stakeholders als werkgevers en het voortgezet onderwijs, enzovoort. 'Hoe te sturen' op het gedrag van en het onderlinge samenspel tussen deze actoren, is daarbij de hoofdvraag. 'Hoe te sturen' betreft dan de mix aan interventies (beleidsinstrumenten) die daarbij de voorkeur heeft. Hierbij zijn de kwesties die te maken hebben met de ordening van het bestel een belangrijke categorie. Gewoonlijk wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee hoofdstrategieën, namelijk coördinatie via centrale planning en hiërarchische sturing en coördinatie door het opstellen van spelregels waarbinnen individuele actoren in onderling samenspel 'het maatschappelijke spel' met elkaar kunnen spelen (plancoördinatie tegenover marktcoördinatie).

In dit hoofdstuk gaat het dan om de vraag hoe de raad hierover in de afgelopen tien jaar heeft geredeneerd. We onderscheiden vier perspectieven:

- Stelsel en graden;
- Verantwoordelijkheid overheid-instellingen en governance;
- Open bestel en marktwerking;
- Stijl van besturen.

De adviezen die voor deze perspectieven het meest relevant zijn, worden weergegeven in onderstaand overzicht van (brief)adviezen en studies over sturen en ordenen in het hogeronderwijsbestel

Jaar	Titel	Inhoud
1997	Ontwerp HOOP 1998	De raad acht het ambitieniveau van dit HOOP te laag en mist een aantal belangrijke onderwerpen. De raad is o.a. kritisch over de regeling van de doorstroming mbo-hbo, de bekostiging van het wo, duale leerwegen in het wo en de wijze waarop de lerarenopleidingen worden versterkt.
1999	Hoger onderwijs in internationale context	Implicaties van internationale ontwikkelingen voor het hoger onderwijs, waaronder invoering BaMa-stelsel, accreditering en ruimte voor instellingen in vormgeving opleidingsaanbod.
1999	HOOP 2000	Verhouding tussen de verantwoordelijkheid van de instellingen en die van de overheid, de ordening van het stelsel, waaronder hbo-wo en het ordenende aspect van accreditatie.
2000	Advies inzake de invoering van een bachelor-master systeem in het Nederlandse hoger onderwijs (Commissie Rinnooy Kan)	De invoering van het bachelor-master-stelsel wordt gezien op een aantal wezenlijke aspecten: ontwikkeling stelsel, fasering van opleidingen in het wo, bekostiging en titulatuur

2003	Bekostiging hoger onderwijs	Het advies gaat in op de criteria voor de bekostiging van opleidingen, het operationaliseren van het publiek belang van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en alternatieven voor vormgeving van de bekostiging via aanbod- resp. vraagzijde.
2004	Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs	De uitkomsten van onderzoek naar verschillen tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen, de voors en tegens van een meer open bestel, de invulling en de mogelijkheden voor de bestuurlijke hantering ervan.
2005	Waardering voor hoger onderwijs. Advies over het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek.	De raad beargumenteert dat deze wet er niet moet komen en gaat dieper in op de toepassing van zorgplichten, de positie van de professional, de positie van de student en de ontwikkeling van de accreditatie.
2008	Richtpunten bij de onderwijsagenda's Een commentaar op de uitgebrachte beleidsagenda's voor de onderwijssectoren, de beroepsgroep en een leven lang leren (hoedeel)	De raad formuleert richtpunten voor de komende tijd, vraagt aandacht voor de samenhang in een aantal beleidsinstrumenten en de doelmatigheid van die beleidsinstrumenten.

In de nu volgende paragrafen beschrijven we de centrale gedachten in de adviezen en studies met behulp van de perspectieven.

4.2 Stelsel en graden

Voorgeschiedenis

Begin jaren tachtig was na een moeizame voorgeschiedenis de Tweefasenstructuur ingevoerd als oplossing voor het oude vraagstuk van de lange studieduur in het wetenschappelijk onderwijs. Hoewel dit vraagstuk in het hbo eigenlijk niet bestond, werd bij de invoering van de Wet HBO in 1986 hetzelfde tweefasenmodel toegepast. Aldus kende het gehele hoger onderwijs over vrijwel de gehele linie vierjarige eerste fase opleidingen met een propedeuse met een oriënterende, verwijzende en selecterende functie en in de tweede fase kortere vervolgoopleidingen. In beginsel moesten de tweede fase opleidingen worden gefinancierd door de werkgevers of de beroepsgroep, behoudens een aantal uitzonderingen in de publieke sector, maar een succes is dat nooit geworden.

Na de val van de muur in 1989 kreeg de globalisering een sterke impuls. Al snel werd zichtbaar dat het hoger onderwijs onder invloed van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, nationaal en internationaal in heel ander vaarwater terecht zou komen. Het vormde de aanleiding tot een WRR-advies, dat in 1995 verscheen. De WRR signaleerde een aanzwellende studentenstroom, veranderingen in de beroepenstructuur en arbeidsmarkt, internationalisering van de economie en samenleving en een andere visie op de collectieve sector. Daarom formuleerde de raad nieuwe wettelijke doelstellingen voor hbo en wo. De WRR formuleerde bovendien een scenario waarin het hoger onderwijs zou worden opgedeeld in een eerste driejarige³ fase blijft een (overigens aangepast) onderscheid bestaan tussen hbo en de 'academie' (zoals het wo wordt aangeduid).

De afgestudeerden van beide krijgen de bachelortitel (Bc/Ing). Na de 'academie' (dus alleen het wo) volgt een beperkt toegankelijke tweede fase in professionele en onderzoeksscholen, die opleidt tot de titels drs/mr/ir. Er is een derde fase voor het doctoraat.

³ Voor havisten blijft een vierde jaar voor het hbo gehandhaafd.

In het hbo wordt de eerste fase hoogstens nog gevolgd door 'post hbo'. De WRR pleitte voor een stapsgewijs veranderingsproces in ongeveer tien jaar op basis van vijf 'ontwikkelingsprincipes'. Naar aanleiding van dit advies werd in de erop volgende periode via een wijziging van de WHW al de mogelijkheid geboden om bachelor- en masterdiploma's te onderscheiden.

Meer algemeen worstelden de landen op het Europese continent met de structuur en 'onveranderbaarheid' van hun hogeronderwijsystemen, tegenover een wereld waarin de panelen in een snel tempo aan het verschuiven waren. In die context kwam op 25 mei 1998 de nog beperkte Sorbonne verklaring en een jaar later – op 19 juni 1999 – de Bolognaverklaring (aanvankelijk ondertekend door 29, inmiddels 46 landen) tot stand. De principes van de Bolognaverklaring en het daaruit voortvloeiende Bolognaproces zijn:

De overheid (niet de privé-sector) neemt het initiatief om de kennismaatschappij bij zoveel mogelijk Europeanen te brengen. De bevordering van de mobiliteit in *Europa* door:

- vergelijkbare diploma's door de bachelor-masterstructuur (BaMa);
- overdracht van studiepunten;
- uitwisseling van studenten en docenten;
- bevorderen van samenwerking tussen opleidingsinstellingen;
- onafhankelijke kwaliteitscontrole.

Visies Onderwijsraad

Hoewel de verklaring aanvankelijk volstrekt informeel – dus buiten de officiële EU-kaders – tot stand was gekomen, vormde die in de participerende landen een breekijzer tot de hervorming van hun nationale hogeronderwijsystemen. Dat was ook in Nederland het geval. Al enkele weken voorafgaand aan de verklaring van Bologna lag er een advies 'Hoger onderwijs in internationale context' van de raad over de gevolgen van internationale ontwikkelingen in het hoger onderwijs, waarin onder meer een undergraduate-graduate systeem met bachelor en master diploma's, evenals een accreditatiestelsel werden voorgesteld. Het advies kwam tot stand op verzoek van de minister in de opmaat naar het ontwerp-HOOP. Drie maanden na de verklaring van Bologna verscheen het ontwerp-HOOP 2000, waarin werd aangekondigd dat aan de raad gevraagd zou worden een adviescommissie in te stellen, die voor 1 juli 2000 advies zou moeten uitbrengen over de invoering van de nieuwe structuur in het Nederlandse HO.

Naast deze vanuit de raad in te stellen adviescommissie, brengt de raad zelf ook op regulier verzoek van de minister een advies uit over het genoemde ontwerp-HOOP. Eén van de onderwerpen is het onderscheid hbo-wo. De raad acht het primair van belang dat het onderscheid gehandhaafd blijft respectievelijk wordt aangescherpt. Het gaat vooral om de verschillen in oriëntatie en niveau van opleidingen. De raad meent dat het genoemde onderscheid kan worden beargumenteerd vanuit de verschillende instroomniveaus, de maatschappelijke vraag naar verschillende soorten hoogopgeleiden en internationale ontwikkelingen ten aanzien van kwalificatiestructuren en titulatuur. Verder gaat de raad nog wat concreter in op de invoering van de accreditatie. Het in te stellen accrediteringsorgaan, dat ten opzichte van zowel de overheid als de instellingen onafhankelijk is, moet opereren in het verlengde van het bestaande visitatiestelsel. De raad ziet voor een dergelijk orgaan de volgende taken. In de eerste plaats stelt het orgaan de kwalificaties vast voor de oriëntatie en het niveau waaraan opleidingen in het hoger onderwijs moeten voldoen willen zij als opleiding in hbo respectievelijk wo worden benoemd. In de tweede plaats verleent het orgaan, anders dan visitatiecommissies, door accreditering een erkenning of een bepaalde status aan de desbetreffende opleiding, in het HOOP aangeduid als een formeel kwaliteitslabel. Aan deze accreditering zijn rechten en plichten verbonden.

Naar de mening van de raad heeft het accrediteringsorgaan tot taak om met een zekere regelmaat alle bestaande opleidingen evenals voorstellen voor nieuwe opleidingen in het wo en hbo te beoordelen. Het gaat daarbij om de vraag of al dan niet wordt voldaan aan een aantal minimum kwaliteitscondities, waarbij een oriëntatie op internationaal bestaande kwaliteitsniveaus wenselijk is, aldus de raad.

Uit de reacties op het ontwerp-HOOP 2000 bleek nog eens hoe groot het draagvlak voor de invoering van een BaMa-systeem was. Veel universiteiten begonnen mede op grond van de enkele jaren eerder ingevoerde wettelijke mogelijkheden al onmiddellijk met een uitwerking.

De commissie die via de raad werd ingesteld – onder voorzitterschap van Rinnooy Kan – moest een advies formuleren over de consequenties van de invoering van een Bachelor-Master systeem vanuit een brede maatschappelijke optiek.

De raad heeft na afronding het rapport van de commissie zonder nadere kanttekeningen ongewijzigd aan de minister aangeboden. In lijn met de al ingezette koers wordt voorgesteld om een undergraduate fase in te richten, leidend tot het bachelor, gevolgd door de graduate fase die tot de master leidt en ten slotte een post-graduate fase, waaronder het promotietraject. Van meet af aan is de status van de wo-bachelor een heikel punt. Er is met name van werkgeverszijde bezwaar tegen de wo-bachelor als uitstroommoment. Hoewel de commissie ook argumenten noemt die pleiten voor een dergelijk uitstroommoment, valt de (non-)keuze uiteindelijk op een formulering als 'tussendiploma'. Het is een moment van heroriëntering op het vervolg van de studie. De studie kan ook enkele jaren onderbroken worden en de structuur moet die mogelijkheid ook bieden.

Verder moet in de nieuwe structuur de propedeuse met inbegrip van de daaraan verbonden functies onverkort gehandhaafd worden. Binnen de masterfase kan er sprake zijn van meerdere soorten differentiaties: voltijd-deeltijd, beroep- of onderzoekgeoriënteerd. Ook voor hbo wordt een wettelijk gefundeerde graduate fase aanbevolen, maar de hier aangeboden masteropleidingen hoeven niet bekostigd te worden, met specifieke uitzonderingen in bijvoorbeeld het kunstonderwijs en de eerstegraads lerarenopleidingen. Bij dit alles blijft het onderscheid hbo-wo gehandhaafd omdat er 'groot belang aan wordt gehecht', maar dit hoeft voor de commissie een samenwerking en doorstroom tussen de sectoren niet in de weg te staan. Het onderscheid hbo-wo naast de bachelor-masterstructuur dient ook in de titulatuur tot uitdrukking te komen. En dat is ook in het buitenland niet ongewoon, aldus de commissie.

Daarnaast gaat de commissie in op invoering van een accreditatiestelsel. Daarbij worden de voortstellen van de raad in het eerdergenoemde advies onderschreven. De commissie pleit voor één orgaan dat verantwoordelijk is voor de accreditatie van het gehele aanbod van opleidingen in het Nederlandse onderwijs en dit dus niet te scheiden voor hbo en wo. Verder wordt er belang gehecht om buitenlandse en internationale accrediteringsorganisaties te betrekken bij de uitvoering in Nederland. De Inspectie houdt toezicht op het functioneren van het systeem van accreditatie. De accreditatiecriteria moeten zoveel mogelijk aansluiten bij internationale normen, standaarden en procedures. Om dynamiek en een leerproces daarin mogelijk te maken, zou terughoudend moeten worden omgesprongen met het vastleggen van dergelijke criteria in de wet. De accreditatie is een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde voor bekostiging volgens de commissie.

In 2005 adviseert de raad opnieuw over enkele stelselkwesties in het kader van het advies 'Waardering voor hoger onderwijs' naar aanleiding van het voornemen tot invoering van een nieuwe Wet Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHOO), in het bijzonder over de classificatie van instellingen (met inbegrip van het binaire stelsel) en over de ontwikkeling van het systeem van accreditatie.

Zo onderschrijft de raad de wenselijkheid van een aanpassing van de taak van een hogeschool. Naast het verzorgen van hoger beroepsonderwijs in verwevenheid met de beroepspraktijk hebben hogescholen eveneens tot taak (1) ontwerp- en ontwikkelactiviteiten dan wel toegepast onderzoek gericht op de beroepspraktijk en (2) overdracht van kennis aan de maatschappij en bijdragen aan de ontwikkeling van beroepen waar het onderwijs van de hogeschool op gericht is.

Daarnaast gaat de raad in het licht van het wetsvoorstel in op het onderscheid tussen hbo en wo. Het valt de raad daarbij op dat het wetsvoorstel de binariteit min of meer relativeert, onder meer omdat er een mogelijkheid wordt gecreëerd om een hbo-opleiding onder de conditie van 'voldoende verbinding met onderzoek' een graad toe te kennen, die de suggestie wekt dat het om een wo-opleiding gaat. Het wetsvoorstel volgt hierin het advies van de Commissie Abrahamsen (2005) voor een nieuwe Europese classificatie van hogeronderwijsinstellingen.

Cruciaal is daarbij de definitie van 'voldoende verbinding met onderzoek'. Hoewel de raad de lijn van redeneren in het wetsvoorstel kan volgen en daarin mee kan gaan, heeft de raad 'aarzelingen' over een bevredigende operationalisering van dit criterium.

De raad signaleert dat er tendensen zijn om de binariteit te relativiseren en erkent dat er tussen de twee polen tussenvormen mogelijk zijn. Er moet ruimte zijn om op termijn meer dan twee typen instellingen en opleidingen te onderscheiden, mede gezien de EU-ontwikkelingen op dit gebied. De wet dient ruimte te geven voor het ontstaan van nieuwe typen instellingen en opleidingen. Een associatie tussen universiteiten en hogescholen zoals in Vlaanderen verdient dan de voorkeur, aldus de raad.

Wat betreft de accreditatie heeft de raad er moeite mee dat het wetsvoorstel geen fundamentele wijzigingen van het accreditatiestelsel bevat omdat het hiervoor te vroeg zou zijn, maar hiervoor in de MvT wel een alternatief voor de langere termijn schetst, namelijk de overstap van opleidingenaccreditatie naar instellingsaccreditatie. De raad stelt voor om consequent te zijn en deze voorstellen uit de MvT te schrappen. Tegelijkertijd noemt de raad een aantal onderwerpen die in een meer fundamentele langere termijn bezinning op de ontwikkeling van het accreditatiestelsel meegenomen zouden moeten worden. Dit zijn (1) de dubbele rol van de NVAO als regelgever enerzijds en als uitvoerder anderzijds, doordat het orgaan normen kan opstellen die het vervolgens zelf toepast; (2) de positie van de Visiterende en Beoordelende Instanties (VBI's) zou opnieuw doordacht moeten worden, vanwege de meerkosten, onder meer als gevolg van het niet van de grond komen van een vrije markt en de BTW-post die met die 'vrije markt' gemeoid is; (3) de beperkingen die de procedure met zich meebrengt voor de handelingsvrijheid van instellingen als gevolg van de gedetailleerde protocollen die de vbi's opstellen als uitwerking van de NVAO-criteria. Volgens de raad zitten de vbi's in een onhanteerbare spagaat, aangezien zij aan de ene kant te maken hebben met de NVAO die eisen stelt en anderzijds met een betalende instelling als klant. Naar de mening van de raad geven de huidige ervaringen met het accreditatiestelsel aanleiding de vrije markt van vbi's te heroverwegen. De raad noemt daarbij als optie het terugdraaien van de verzelfstandiging van de vbi's. In het door de raad voorgestane systeem worden de opleidingen, zo veel mogelijk gelijktijdig, beoordeeld door visitatiecommissies. De coördinatie van deze commissies kan eventueel in handen worden gelegd van de brancheorganisaties, zoals dat ook onder het 'oude' visitatiestelsel het geval was.

Verdere ontwikkeling

De rapporten van de raad die – vóór en na de Bologna-verklaring – betrekking hadden op de stelselwijziging hebben hun werk gedaan in de meningsvorming en kennisontwikkeling op dit onderwerp. Als we rekenen vanaf het WRR-advies van 1995 tot de invoering van de BaMa-structuur in 2002, dan heeft in een relatief korte periode een vrij rigoureuze wijziging van het stelsel plaatsgevonden. In deze periode heeft de raad in drie adviezen mede de basis gelegd voor deze snelle evolutie in het denken over hoger onderwijs. Het meest invloedrijke advies was dat over de invoering van het bachelor-master-stelsel zelf, door de commissie onder leiding van Rinnooy Kan. We zouden kunnen stellen dat de Europese ministers er kans toe hebben gezien om elk op nationaal niveau een 'window of opportunity' te creëren voor wijzigingen in hun nationaal stelsel, door collectief in de internationale ruimte de Bologna-verklaring te ondertekenen. In zoverre is het ook nauwelijks verbazingwekkend dat Europa nu tien jaar later bijna evenzoveel bachelor-master systeemvarianten kent als er landen zijn. Door minister Hermans is de kans in elk geval duidelijk benut. Onmiddellijk na het verschijnen van dit advies schrijft de minister de notitie 'Naar een open hoger onderwijs' en schrijft daarin onder meer het volgende. 'Om snel van start te kunnen gaan, dienen in deze notitie een aantal knopen te worden doorgehakt. Voor de verdere ontwikkeling van het Nederlandse hoger onderwijs is het noodzakelijk nu keuzes te maken over de positie van masteropleidingen in het hbo, de positie van bacheloropleidingen in het wo, de selectiviteit bij de overgang van bachelor naar master en de consequenties voor bekostiging en studiefinanciering.'

Daarmee benoemde de minister precies die onderwerpen, die nog steeds onderwerp van maatschappelijke en wetenschappelijk discours vormen. Vermoedelijk maakte het (hem?) minder uit hoe die knopen precies zouden worden doorgehakt, mits het besluit ten principale maar genomen werd. Reparatie van verkeerd doorgehakte knopen kon daarna nog.

In een evaluatief artikel op basis van een reeks inspectierapporten schrijft Van Hout (2007) dat de invoering van de BaMa 'een vluggertje' was. In het wo was de BaMa-structuur eigenlijk al een feit op het moment dat de wet werd aangenomen. De oude vierjarige opleidingen waren opgedeeld in een 3+1 structuur met de bachelor als een soort 'tussendiploma'. Bij het hbo is de masterfase vrijwel alleen naar de letter ingesteld. Het is lastig om de overstap naar het wo te maken. Daardoor is de onvrede en de discussie gebleven. Het opschuiven van de geesten in de richting van een vormgeving die meer overeenstemt met de daadwerkelijke intenties van de nieuwe structuur verloopt in een traag tempo, maar er is wel een zichtbare beweging. De recente evaluatierapporten bij tien jaar BaMA laten zien dat er weliswaar veel beleidsimpact is geweest, maar dat er nog een lange weg te gaan is voordat de oorspronkelijke beleidsintenties gehaald zullen zijn (Westerheijden, Vossensteijn e.a., 2008). Het draagvlak voor het nieuwe stelsel is er nog steeds, maar de roep om verdere ontwikkeling is eveneens sterk voelbaar. Als één van de volgende stappen in het proces lijkt nu de invoering van de 'harde knip' op het programma te staan. Een vereiste daarvoor is dat de bachelor daarvoor een eigen profiel krijgt, zonder de vooronderstelling van een automatische doorstroom naar een masteropleiding. Dat is meer dan de toch min of meer 'administratieve knip' die de universiteiten een aantal jaren geleden hebben doorgevoerd. Daarmee zal dan ook de verhouding tussen hbo en wo weer in een nieuw perspectief komen te staan. Maar de positie van de wo-bachelor en de binariteit zal ons naar verwachting nog lang bezig houden. In een recente bijdrage in TH&MA (juni 2009) merkte SER-voorzitter (én voorzitter van de eerdergenoemde commissie) op dat het behandelen van de wo-bachelor als een eindfase volgens de SER niet wenselijk is. Werkgevers noch werknemers zijn ervan gecharmeerd. Volgens de SER-voorzitter heeft het binaire systeem hierin onverkort bestaansrecht. 'De specifieke gerichtheid van het hoger beroepsonderwijs en het academisch onderwijs heeft haar meerwaarde in de praktijk bewezen. Wij mogen ons rijk rekenen met deze specifieke verworvenheid in ons land!'

4.3 Verantwoordelijkheid overheid-instellingen en governance

Voorgeschiedenis

De periode waarop dit acquis betrekking heeft is voorafgegaan door een aantal grote wijzigingen in de relatie tussen de overheid en de instellingen voor hoger onderwijs. Het centrale document hierin vormt de nota 'Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit van het midden van de jaren tachtig'. De nota vormde de basis voor een vergaande overdracht van bevoegdheden aan de instellingen op het gebied van de opleidingsplanning en op tal van andere terreinen. De nota vormde de basis voor de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), die in 1993 van kracht werd.

De basisgedachte is dat planning in het hoger onderwijs een leerproces op basis van dialoog tussen de betrokken partijen zou moeten inhouden. Dit werd tot uitdrukking gebracht in de tweejaarlijkse cyclus van het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan (HOOP). Het HOOP bevatte analyses en voorstellen voor de verdere ontwikkeling van het hoger onderwijs. Het wordt vervolgens in discussie gebracht met andere partijen en uiteindelijk met het Parlement. Deze vorm van interactieve planning van de beleidsontwikkeling wordt in zekere zin nog steeds toegepast, zij het dat de strakke HOOP-cyclus na 2000 is verlaten en heeft plaatsgemaakt voor een 'beleidsagenda' of 'strategische agenda', waaronder die van 2008, die ook in dit acquis wordt meegenomen.

Een andere belangrijke wijziging die vooraf gaat aan de hier behandelde periode is de Wet modernisering universitaire bestuursstructuur (MUB) uit 1997. De macht van het College van Bestuur en de decanen werd versterkt, met veel ruimte om onderling hun precieze verhoudingen te bepalen.

Verder werd de plicht tot participatie van studenten en personeel in het bestuur opgeheven en vervangen door een soort medezeggenschapsregeling die ook in de rest van het onderwijs al gold. En er werd per (publieke) universiteit een Raad van Toezicht ingericht met de taak om supervisie uit te oefenen over het universitair bestuur en de leden van het CvB te benoemen.

Daarmee liep de wet enigszins vooruit op een periode waarin veel aandacht ontstond voor de 'governance' in de gehele publieke sector, met inbegrip van het gehele onderwijs. De achtergronden hiervan waren onder meer de groeiende verzelfstandiging van instellingen, tendensen tot marktwerking en de discussie over goed ondernemingsbestuur in de marktsector. In dat kader nam de HBO-raad na de invoering van de MUB zelf het initiatief door het instellen van een commissie die aanbevelingen moest doen voor goed bestuur bij de hogescholen. Daarin werd een visie verwoord op de scheiding tussen bestuur en (intern) toezicht, en op verantwoording aan de stakeholders naar aanleiding van de discussies over governance bij ondernemingen en in de zorgsector (Commissie Transparant Toezicht Hogescholen, 2000).

Na 2002 kantelde deze discussie enigszins door veranderingen in het politieke klimaat en door het verschijnen van een rapport van de WRR over de dienstverlening in de publieke sector. Kern van de kritiek op de aandacht voor bestuurders en managers – en op schaalvergroting, bureaucratie en rationalisering – was dat de 'professional' in de knel was gekomen. Deze zou daardoor geen ruimte meer krijgen om zijn professionaliteit te tonen, dit ten koste van aandacht voor de cliënt en de kwaliteit van het primaire proces. Door deze geluiden heeft de afgelopen jaren de positie van de professional en de verhouding tussen managers en bestuurders enerzijds en professionals anderzijds een hernieuwde aandacht gekregen. Over deze verhouding tussen professionals en managers is sindsdien een hele stroom publicaties op gang gekomen, waarbij sommigen (waaronder minister Plasterk in een interview 'Weg met de managers!' met Vrij Nederland in mei 2007) uitdrukkelijk partij kiezen de professional en anderen het blijven opnemen voor het nut en de noodzaak van het management (Noordegraaf, 2008).

Visies Onderwijsraad

In de voorbije periode heeft de raad in een aantal adviezen (opnieuw) aandacht besteed aan de vormgeving van de bestuurlijke verhoudingen. Zo pleit de raad in het advies 'Hoger onderwijs in internationale context' voor verruiming van de verantwoordelijkheid van de instellingen voor de inrichting van het onderwijsaanbod. Onnodige procedurele belemmeringen bij het aanbrengen van veranderingen binnen bestaande opleidingen moeten worden weggenomen, in het bijzonder wijzigingen in de hoofdlijnen van de onderwijs- en examenregeling (afstudeerrichtingen en differentiaties), versterking van de internationale oriëntatie en de verzorging van de opleiding in een vreemde taal.

In het eerdergenoemde advies over het ontwerp-HOOP 2000 wordt opnieuw aandacht besteed aan zelfregie bij de instellingen. In het betreffende ontwerp-HOOP wordt immers voorgesteld een aantal beperkende wettelijke bepalingen te laten vervallen, waaronder belemmeringen voor bestuurlijke fusies tussen universiteiten en hogescholen, een grotere vrijheid om de vestigingsplaats van opleidingen te bepalen en de vergroting van de zeggenschap over het eigen opleidingsaanbod.

De raad toont zich een voorstander hiervan, maar waarschuwt dat dit wel gepaard moet gaan met voldoende instrumenten om de verantwoordelijkheid van de overheid te kunnen waarborgen met name ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, de toegankelijkheid ervan en de doelmatige besteding van publieke middelen.

In het advies 'Waardering voor hoger onderwijs' toont de raad zich tegenstander van een geheel nieuwe Wet hoger onderwijs en onderzoek. In plaats daarvan zou er een aantal wijzigingen moeten worden aangebracht in de huidige WHW, waarvan een groot deel betrekking heeft op 'goed bestuur', in het bijzonder op de positie van de professional en van de studenten. De raad hecht aan de erkenning en waarborging dat een grote autonomie van de instellingen en de professionele beroepsbeoefenaren bestuurlijk minder detaillering vraagt, geringere sturing op processen, minder controlemechanismen van de overheid en waarborgen voor de positie van de professional, eventueel door opneming van een 'charter van de professional'.

Daarnaast stemt de raad in met het in de wet opnemen dat hoogleraren aan universiteiten en lectoren aan hogescholen verantwoordelijk zijn voor de bloei van hun vakgebied. De benodigde zelfstandigheid van de professionele beroepsbeoefenaar zou voldoende gewaarborgd moeten worden, wat in het onderhavige wetsvoorstel onvoldoende het geval zou zijn, in weerwil van de tekst in de MvT. Wat betreft de positie van de studenten wil de raad een klachten- en geschillenregeling voor studenten opnemen, met dien verstande dat de geschillencommissie niet tevens de taak van de commissie van beroep voor de examens vervult. De laatste dient als zelfstandige commissie gehandhaafd te blijven. Ook moet volgens de raad het principe van een systeem van ongedeelde medezeggenschap worden opgenomen. Studenten worden gezien als lid van de universiteits- respectievelijk hogeschoolgemeenschap. Dit dient mede ter voorkoming van een verdere juridisering van de betrekkingen en het betekent de deelname door studenten in de opleidingscommissies. Deze opleidingscommissies dienen in de wet opgenomen te blijven.

In het advies 'Richtpunten bij onderwijsagenda's' van mei 2008 gaat de raad opnieuw in op de verantwoordelijkheidsverdeling, maar ditmaal vooral met het accent op de relatie tussen de nationale overheid en de sectororganisaties (draggers van de 'collectieve veldverantwoordelijkheid'). In het bijzonder gaat het over de vraag in hoeverre bepaalde verantwoordelijkheden kunnen worden op- of zelfs overgedragen aan intermediaire (sector)organisaties, waaronder de HBO-raad en de VSNU.

Een belangrijk aspect daarbij is het beroep dat de minister kan, mag of moet doen op de zelfsturende en zelfreinigende vermogens van een sector. Dit is mogelijk als hieraan afspraken ten grondslag liggen over realistische resultaten en over de taakverdeling tussen overheid en sector. De raad vindt dat er een nut en een noodzaak moet zijn tot overheidsinterventie (subsidiariteit). Zeker over de organisatie van het onderwijs moeten instellingen zelf kunnen beslissen, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsbemoediging. Verder vindt de raad dat het principe van zelfregulering regel moet zijn. De sectorale organisaties kunnen nuttige gesprekspartners zijn voor de minister en als werkgeversorganisatie optreden, maar dat laat onverlet dat de instellingen autonoom verantwoordelijk blijven voor hun eigen handelen en prestaties. De raad benadrukt dat bij afspraken met sectororganisaties geen onrealistische doelen mogen worden vastgesteld, waarbij ook nog het gevaar ontstaat van rolverwarring. De Lissabon doelstellingen worden hierbij als voorbeeld genoemd. Interessant is voorts dat de raad een belangrijk onderscheid maakt tussen het leerplichtig onderwijs en het overige onderwijs bij de rol die wordt toegedicht aan de sectororganisaties. Als reden hiervoor voert de raad de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de regering voor het leerplichtig onderwijs aan. Hieraan wordt in het advies ook duidelijk meer aandacht besteed dan aan het hoger onderwijs. Het advies bevat bij nadere beschouwing niet zoveel passages die specifiek betrekking hebben op het hoger onderwijs.

Verdere ontwikkeling

Voor de wet die onder het vorige kabinet tot stand gekomen was, bestond nauwelijks draagvlak. We zagen hiervoor dat ook de raad er niets voor voelde. Met een aantal wijzigingen in de bestaande wet zou ook heel veel bereikt kunnen worden. Dit is wat minister Plasterk nu gedaan heeft rond de jaarwisseling 2008-2009 in de vorm van een voorstel voor een (omvangrijke) wijzigingswet. Deze wijzigingen sluiten aan bij de eerdere discussies. De voornaamste wijzigingen op het gebied van de verhouding overheid instellingen en goed bestuur zijn de volgende. In de eerste plaats bevat het wetsvoorstel een duidelijke regeling voor de inrichting van de bestuursstructuur van universiteiten en hogescholen. De scheiding tussen bestuur en toezicht betekent dat in het hoger onderwijs in principe een bestuurlijk orgaan met bestuursbevoegdheden en een orgaan met toezichthoudende bevoegdheden worden voorgeschreven; deze organen worden exclusief aangeduid als college van bestuur en raad van toezicht. De formele introductie van de raad van toezicht als orgaan van de instelling sluit aan bij de huidige situatie in het hoger onderwijs. En het sluit aan bij eerdere adviezen van de Onderwijsraad, in het bijzonder die over 'Degelijk onderwijsbestuur' (2004) en 'Hoe kan de governance in het onderwijs verder vorm krijgen', die in een ander acquis zijn behandeld (De Vijlder, Hooge, Aalfs en Visser, 2008).

Daarnaast wordt de medezeggenschap geharmoniseerd tussen hbo en wo en daarbij worden gekozen voor een model van zogenaamde 'ongedeelde medezeggenschap', een principe dat ook door de Onderwijsraad altijd omarmd is (zie ook de verwijzing in de vorige zin). Daarmee verdwijnt het eerdergenoemde keuzemodel voor het wo dat bij de MUB werd ingevoerd. Medezeggenschap draagt bij aan de kwaliteit en doelmatigheid van het bestuur doordat adviezen, overwegingen en inzichten van personeel en studenten worden betrokken in bestuurlijke afwegingen bij de besluitvorming. Hierdoor kunnen de positie en de belangen van personeel en studenten in bestuurlijke processen voldoende in de afweging worden betrokken ('countervailing power'). De medezeggenschap vervult verder een belangrijke functie in de interne kwaliteitsbewaking, vooral waar zij zich richt op de vormgeving van het interne systeem van kwaliteitsborging en -beleid, aldus het wetsvoorstel. In zoverre sluit het wetsvoorstel aan bij het eerdere advies van de onderwijsraad over de WHOO, maar even opmerkelijk is dat de positie van lectoren (naar analogie van die van hoogleraren in het wo) in het nieuwe wetsvoorstel helemaal niet geregeld wordt. Meer in het algemeen is de vormgeving van de professionele ruimte van docenten nog volop in gesprek. De Memorie van Toelichting merkt hierover op dat met de sociale partners van de hbo-sector nader overleg wordt gevoerd over de vraag hoe de pijlers van de professionele ruimte worden verankerd in de WHW; de voorkeur van sociale partners gaat uit naar een verankering waarbij de WHW-bepalingen rondom de professionele autonomie aan universiteiten op een bij het hbo passende wijze van toepassing worden op hogescholen. Wat betreft zelfregulering en de rol van brancheorganisaties gaat de memorie van toelichting van het wetsvoorstel uitvoerig in op de figuur van de branchecodes. Volgens het kabinet liggen de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een code en het initiatief daartoe bij de desbetreffende sector of branche, zonder tussenkomst van de overheid. Het gaat immers om een vorm van zelfregie en zelfbinding waarmee het collectief van instellingen binnen een bepaalde sector aangeeft welke opvattingen men heeft over en op welke wijze men – gegeven het wettelijk kader – uitwerking en invulling geeft aan principes van goed bestuur. Een branchecode versterkt het vertrouwen van de maatschappelijke omgeving in het functioneren van de branche en de instellingen die daar deel van uitmaken, en speelt daarmee een belangrijke rol in het kader van de horizontale verantwoording. Naar de mate waarin instellingen kunnen aantonen dat zij hun branchecode een wezenlijke functie willen en kunnen geven, kan de overheid meer op de achtergrond blijven en het initiatief bij de instellingen laten. Een code biedt flexibiliteit en ruimte om anders dan via wettelijke regels vast te leggen hoe instellingen binnen een branche hun verantwoordelijkheid voor goed Bestuur waar maken, aldus de MvT.

4.4 Open bestel en marktwerking

Voorgeschiedenis

Een derde onderwerp dat we tot *Sturing en ordening* rekenen betreft de discussie over marktwerking en het zogeheten 'open bestel'. De geschiedenis van dit dossier begint in feite al bij de totstandkoming van de WHW. Bij de invoering van de WHW waren het bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs (erkend als hoger onderwijs op grond van de toenmalige Wet op de erkende onderwijsinstellingen (WEO)) gescheiden systemen, die vrij goed gescheiden markten bedienden. De deelnemers aan het erkende onderwijs konden tot dan toe staatsexamen doen om een diploma in het hoger onderwijs te behalen. Na invoering van de WHW konden niet-bekostigde instellingen bij voldoende kwaliteit worden 'aangewezen'. Dit hield in dat ze bevoegd waren om diploma's volgens de wet af te geven.

Maar tot de invoering van de accreditatie waren ook de kwaliteitszorgsystemen voor bekostigd en niet-bekostigd onderwijs zo goed als gescheiden, zodat altijd onduidelijk is gebleven hoe de kwaliteit van het aangewezen hoger onderwijs zich verhield tot het bekostigd onderwijs.

De discussie over marktwerking en open bestel gaat nu over de vraag of bekostigd en aangewezen onderwijs voldoende gelijk worden behandeld. Voor het eerst is die discussie voluit gevoerd als onderdeel van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) tijdens de paarse kabinetten halverwege de jaren negentig, naar aanleiding van een rapport van een werkgroep onder leiding van ex-EZ topambtenaar George Verberg.

In de eerste helft van dit millennium laaide de discussie opnieuw op naar aanleiding van het zogeheten GATS-overleg over vrije wereldhandel⁴, waarbij het hoger onderwijs op den duur ook onder de voorwaarden van dit verdrag zou kunnen worden gebracht, een aantal ontwikkelingen en inzichten voortvloeiend uit het Europese mededingingsrecht en rapporten van het Centraal Planbureau en een zogeheten IBO-rapport⁵ Open bestel. Ook de eerder besproken komst van het accreditatiestelsel speelt hierin een rol. Immers, als niet bekostigde opleidingen geaccrediteerd worden met exact dezelfde criteria en door hetzelfde orgaan als de bekostigde instellingen, welke grond rechtvaardigt dan nog dat de ene wel bekostigd wordt en de andere niet?

Een van de heetste hangijzers in de discussie over de marktwerking en het open bestel is de kwestie van de macrodoelmatigheid. Het is de taak van de overheid om over de doelmatigheid van de bestedingen van rijksmiddelen te waken. Met beheersing van de macrodoelmatigheid wordt bedoeld dat de nationale overheid door middel van een toetsing nagaat of nieuw (bekostigd) opleidingsaanbod vanuit de instellingen voorziet in een maatschappelijke behoefte. Is dat niet het geval, dan is er immers sprake van een verspilling van publieke middelen, zo luidt de redenering vanuit dit perspectief. In de periode 1993 tot en met 2003 speelde de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO) op dit terrein een belangrijke, wettelijk veranderde rol. De ACO was belast 'met de beoordeling van de doelmatigheid van de opleidingen die de instellingen voornemens zijn te verzorgen' (Eindrapport Adviescommissie Onderwijsaanbod, 2003). Aan de wieg van deze commissie stond de discussie rond de Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) begin jaren negentig. 'Het voorliggende wetsvoorstel bood de instellingen relatief veel ruimte tot vernieuwing en uitbreiding van het onderwijsaanbod, maar voorzag naar het oordeel van de Kamer in onvoldoende mate in een mechanisme om 'ongebredelde, wilde programmeringsvrijheid' tegen te kunnen gaan vanuit het criterium van de 'macrodoelmatigheid'. Hiermee werd een spanningsverhouding aangeduid tussen de grotere beleidsruimte voor individuele instellingen om opleidingen vorm te geven vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gehele stelsel van hoger onderwijs en de macrodoelmatigheid waarvoor de minister verantwoordelijk is. De ACO had de taak om voorstellen van instellingen te toetsen aan het principe van macrodoelmatigheid. Dit principe omvatte volgens de commissie een drietal elementen:

- *kwaliteit*, gaat het qua karakter en niveau om een wo-, dan wel hbo-opleiding;
- *transparantie*, past de titel van de opleiding bij de inhoud ervan, mede gelet op het belang voor studenten en arbeidsmarkt en of de opleiding zich voldoende onderscheidt van het bestaande aanbod; en
- *macrodoelmatigheid in engere zin*, de vraag of er een opleiding bij kan, gelet op de behoefte vanuit de arbeidsmarkt en de spreiding van voorzieningen.

Minister Hermans zette in op het afschaffen van de ACO, omdat deze "de tirannie van de status quo" zou bevorderen (en overigens procedureel log, langdurig en bureaucratisch zou zijn). De Tweede Kamer kon zich vinden afschaffing van de commissie, maar legde gelijktijdig in een motie vast dat er in de plaats daarvan een toetsing onder ministeriële verantwoordelijkheid zou moeten plaatsvinden. Dit voornemen is uiteindelijk onder staatssecretaris Nijs in 2003 gerealiseerd. Vervolgens zou deze macrodoelmatigheidstoets een van de hete hangijzers rond de invoering van het open bestel worden, aangezien deze toetsing in de ogen van voorstanders juist haaks staat op dit perspectief.

Visies Onderwijsraad

In die discussie verschijnen op verzoek van staatssecretaris Nijs twee onderling verbonden adviezen van de raad, namelijk 'Bekostiging van het hoger onderwijs' en op basis van hetzelfde adviesverzoek een tweede advies dat specifiek betrekking heeft op het 'open bestel', 'Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs'.

⁴ GATS: General Agreement on Trade in Services

⁵ IBO staat voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek, een reeks onderzoeken naar mogelijkheden tot hervormingen en meer dynamiek op uiteenlopende beleidsterreinen.

Maar tegelijkertijd vormden ze de specifieke voortzetting van een reeks die de raad in 2001 al was gestart met de adviezen 'De Markt Meester' en 'Publiek en privaat'. In het rapport 'Bekostiging van het hoger onderwijs' worden onder meer de genoemde Europeesrechtelijke aspecten en het GATS-overleg besproken. Hierover merkt de raad op dat ondanks de voortgaande liberaliseringstendens, elke nationale overheid vrij is om te beslissen tot op welke hoogte zij het hoger onderwijs voor haar eigen burgers uit publieke middelen wenst te bekostigen. Als bekostigde instellingen echter ook commerciële activiteiten verrichten, is alertheid geboden omdat in dat geval de indruk van concurrentievervalsing ten opzichte van andere, volledig commerciële instellingen zou kunnen worden gewekt. De raad adviseert een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen door de overheid bekostigde en privaat gefinancierde activiteiten, wat betreft de bestuurlijk-institutionele, de financieel-administratieve en de uitvoeringsaspecten.

Het tweede advies 'Ruimte voor nieuwe aanbieders' gaat over de verschillen tussen het bekostigde en niet-bekostigde hoger onderwijs en een analyse van de sterke en zwakke punten van beide systemen. Het gaat in op een viertal vragen van de staatsecretaris.

De eerste betreft een inventarisatie van verschillen en sterke en zwakke kanten van bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs. Er bestaan alleen al binnen de beide groepen grote onderlinge verschillen, zodat elke vergelijking zijn eigen relativering kent. Het niet-bekostigd aanbod heeft vooral een plaats in bepaalde typen hbo-opleidingen en in relatief kleine instellingen. Het onderwijs aan de bekostigde instellingen is vooral gericht op directe doorstromers, terwijl niet-bekostigd onderwijs meer op werkenden en op de arbeidsmarkt is gericht. Het bekostigde onderwijs is sterk in onderwijskundige vernieuwing, terwijl niet-bekostigd onderwijs sterk is in het aanboren van nieuwe deelnemersmarkten, in maatwerk en in e-learning. De raad stelt voor om de informatie die de overheid ter beschikking stelt over het bekostigd onderwijs in de vorm van kengetallen uit te breiden tot het niet-bekostigde aanbod. Maar het is dan van belang om rekening te houden met de verschillen.

De tweede vraag betreft een vergelijking met andere landen. Dit blijkt zeer gevarieerd te zijn. Er zijn private academische aanbieders die sterk met het bekostigde aanbod concurreren. Ze zijn kwalitatief gelijkwaardig of superieur aan bekostigde universiteiten en ze richten zich op 'traditionele' studenten. Deze vorm is in Nederland nauwelijks aanwezig.

Daarnaast is er de grote groep beroeps- en arbeidsmarktgerichte private opleidingen. Ze richten zich op terreinen waar de exploitatielasten relatief laag zijn (bedrijfskunde, dienstverlenende beroepen) of waar sprake is van een sterke vraag vanuit het bedrijfsleven. Dit komt in Nederland ook veelvuldig voor. Het richt zich grotendeels op een andere deelmarkt publiek bekostigd aanbod. Daarmee is het aanbod van beide aanvullend op elkaar.

De derde vraag betreft de betekenis van beide soorten aanbod voor de economische, sociale en culturele ontwikkeling van Nederland. Volgens de raad heeft deze vraag betrekking op de (macro)doelmatigheid van het stelsel. Ze houden nadrukkelijk verband met de onderzochte aspecten innovatieve betekenis en gerichtheid op de omgeving. Het voorstel van de raad is om doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit verder te operationaliseren als bekostigingscriteria. Aan de hand hiervan kan dan worden vastgesteld welke opleidingen voor bekostiging in aanmerking komen. Het kan daarbij zowel om bestaande bekostigde opleidingen gaan, als om bestaande andere opleidingen die als 'nieuwe aanbieder' voor bekostiging in aanmerking willen komen. De raad vindt dat ook doelmatigheid in de zin van privaat en maatschappelijk rendement, toegankelijkheid in de zin van financiële en regionale toegankelijkheid en keuzevrijheid, en kwaliteit in de zin van basis- en extra kwaliteit van belang voor bekostigingsbesluiten. Daarmee houdt de raad dus vast aan een vorm van toetsing, maar wil die toepassen op alle aanbieders die voor bekostiging in aanmerking willen komen. Op basis van deze verkenning komt de raad tot een invulling van een open bestel als een stelsel waarin enerzijds huidige niet-bekostigde instellingen de mogelijkheid krijgen om bekostigde opleidingen aan te bieden. Ze moeten daarvoor aan dezelfde voorwaarden voldoen als huidige bekostigde aanbieders (accreditatie en verdere bekostigingsvoorwaarden). Tegelijkertijd kan een aanbieder ook de bekostiging van een opleiding verliezen wanneer deze niet meer aan de voorwaarden voldoet.

De vierde vraag heeft betrekking op de vraag of naast accreditatie van een opleiding er nog een andere vorm van en procedure voor beoordeling van instellingen nodig is. In de huidige situatie worden opleidingen geaccrediteerd en worden instellingen bekostigd of aangewezen. Het door de raad voorgestelde open bestel impliceert afschaffing van het principe van aanwijzing. Het is aan de aanbieders om hun opleiding te laten accrediteren en eveneens om naast geaccrediteerde opleidingen niet geaccrediteerde opleidingen aan te bieden. In principe is het mogelijk om binnen de accreditatieprocedure voor opleidingen ook (minimale) voorwaarden te stellen om de basiskwaliteit van instellingen en daarmee de continuïteit van opleidingen te waarborgen. Vervolgens kunnen de aanbieders van de geaccrediteerde opleidingen (indien ze dat wensen) een verzoek indienen tot bekostiging.

De raad adviseert om (met toepassing van de eerder geformuleerde criteria) het bestaande bestel wat meer open te maken, in de zin dat meer grensverkeer mogelijk is tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen. De raad stelt voor te koersen op een gereguleerde toetreding en werkt hiervoor enkele varianten uit.

Verdere ontwikkeling

De rapporten van de raad, het Centraal Planbureau en het IBO-onderzoek hebben geleid tot een intensief gesprek in de Tweede Kamer over de uitvoering van experimenten open bestel en de randvoorwaarden waaronder deze zouden moeten plaatsvinden. De basis voor zowel dit gesprek als de experimenten is het kabinetsstandpunt over de genoemde rapporten van 15 november 2004. Hieruit spreekt terughoudendheid. De mogelijk positieve en negatieve effecten van een open bestel (in welke interpretatie ook) zijn te groot om een positief oordeel te legitimeren. Volgens het kabinetsstandpunt spitst de discussie zich toe op drie elementen, namelijk vrije of gereguleerde toetreding, de macrodoelmatigheidstoets en de voorwaarden voor een gelijk speelveld voor aanbieders van hoger onderwijs. Om meer kennis te verzamelen over de mogelijke effecten, kiest het kabinet voor experimenten, daarmee aansluitend bij de adviezen van alle drie de eerder genoemde rapporten. Zo leidt de discussie over de drie genoemde rapporten uiteindelijk in 2006 tot de start van de bedoelde experimenten onder regie en begeleiding van een externe commissie experimenten open bestel hoger onderwijs. Maar de randvoorwaarden waaronder deze experimenten zullen kunnen plaatsvinden zijn zeer strikt.

Zo blijft de macrodoelmatigheidstoets van toepassing en mag er van onomkeerbaarheid van de toegekende toegang tot de bekostiging aan partijen die deelnemen aan het experiment geen sprake zijn. Het brengt econoom Bas Jacobs (2006) ertoe al na één vergadering uit de betreffende commissie te stappen en publiekelijk te betogen dat hij niet achter het experiment kon staan.

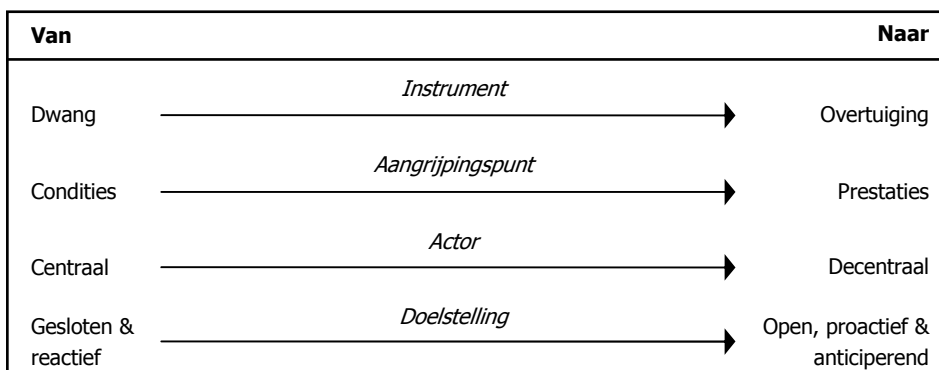
Toch was met de voorbereiding en start van de experimenten in de loop van 2006 de discussie niet afgerond. In maart 2007 verscheen de 'Thematic review of tertiary education' over Nederland van de OECD. In deze review doet de OECD de aanbeveling om bovenop de net gestarte experimenten met verdere initiatieven te komen om meer flexibiliteit en dynamiek in het Nederlandse hogeronderwijsbestel te brengen. Één van de hoofdklachten van de OECD is dat het Nederlandse hoger onderwijs niet goed in staat is om de minder traditionele doelgroepen in het hoger onderwijs te bedienen, onder meer door het beperkte aanbod van levenslang leren. De OECD maakt 'kritische opmerkingen' over de lage deelname van dertigplussers aan het Nederlandse HO. In de kabinetsreactie van 15 mei 2007 zegt minister Plasterk toe dat hij de aanbeveling van de OECD oppakt om met een aantal externe deskundigen uit te werken wat precies in de Nederlandse context op de middellange termijn onder een open bestel kan worden verstaan, en wat de voor- en nadelen zijn. Vervolgens krijgt de al bestaande commissie "advies experimenten open bestel" het verzoek een advies te geven over de mogelijkheden van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs. In tegenstelling tot eerder geuite verwachtingen concludeert deze commissie, daarin gesteund door een internationale review, dat het open bestel het voor excellente aanbieders niet aantrekkelijker zal maken om zich in Nederland te vestigen. Verder komen in het advies enkele voorstellen op tafel, die nauwe verwantschap hebben met de conclusies uit het eerdere advies van de raad, met name op het punt van de mogelijkheid tot een gereguleerde toegang tot het open bestel op basis van vooraf gegeven criteria en de mogelijke bijdrage aan een leven lang leren (een tweede leerweg voor werkenden) en een meer gevarieerd aanbod door publiek-private partnerships.

Ten slotte adviseert de commissie meer dynamiek en excellentie tot stand te brengen in het aanbod van masteropleidingen door de financiering meer via de deelnemer te laten lopen. Opmerkelijk is voorts dat vanaf dit jaar weer een nieuwe Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs wordt ingesteld als onderdeel van een wijziging van de beleidsregel macrodoelmatigheid. In de procedure voor de start van een nieuwe studierichting wordt nu eerst de macrodoelmatigheid getoetst en pas daarna volgt de accreditatie. Tot op heden was dat andersom. Met deze nieuwe werkwijze wordt ook de hiervoor genoemde commissie ingesteld. Collectieve opvattingen in het hoger onderwijs over wat doelmatig is (en wat niet) zullen helpen bij het hanteren van de beleidsregel. De commissie is in zekere zin een terugval op de opvattingen in de jaren negentig. Volgens beoogd voorzitter Norbert Verbraak (Scienceguide, 29-04-2009) hebben we "nu minder een vrije-markt-achtige opzet dan minister Hermans die prefereerde, maar er is ook sprake van weinig zelfregulering. Daarom is het belangrijk dat de instellingen zelf de belangrijkste aspecten van macrodoelmatigheid beredeneren. 'Macrodoelmatigheid' is weliswaar primair de verantwoordelijkheid van de overheid, maar het zijn juist de instellingen die belang hebben bij een doelmatig stelsel."

4.5 Stijl van besturen

Voorgeschiedenis

De veranderingen in de relatie tussen de overheid en de hogeronderwijsinstellingen die in de jaren tachtig is opgetreden, laat zich niet alleen duiden in termen van een overdracht van bevoegdheden. Veel meer nog had het betekenis in termen van de stijl van besturen: een andere toon, een andere keuze en andere karakteristieken van beleidsinstrumenten, andere rolopvattingen en een zekere horizontalisering van de verhoudingen. We sluiten graag aan bij het schema dat in 1987 werd gepresenteerd in het allereerste ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 1988.



Het schema geeft aan dat de veranderende maatschappelijke omstandigheden de effectiviteit van traditionele beleidsinstrumenten hebben verminderd en in welke richting nieuwe generaties beleidsinstrumenten worden gezocht⁶. De oorspronkelijke beleidstraditie rustte op de vooronderstelling dat de overheid in staat is om met 'afdwingende' besturingsinstrumenten het gewenste gedrag bij instellingen op te roepen. De toenemende averechtse effecten van deze vorm van besturing hebben geleid tot de ontwikkeling van instrumenten die uitgaan van de gedachte dat maatschappelijke actoren op basis van een eigen verantwoordelijkheid handelen.

⁶ Een theoretische beschouwing over de metamorfose van sturingsinstrumenten uit die tijd is te vinden in De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991). Zij spreken over een tweede generatie sturingsinstrumenten, die beter geschikt is om de toenemende complexiteit en pluriformiteit in de samenleving het hoofd te bieden dan de traditionele instrumenten. Ze benadrukken overigens dat de tweede generatie instrumenten weliswaar niet regulerend van aard zijn, maar wel een juridische vormgeving vereisen. De tweede generatie is ook niet echt nieuw, maar hun gebruik en de bestuurskundige kennis erover was tot op heden beperkt.

Instellingen worden als het ware relatief zelfstandige partners in een breder netwerk van maatschappelijke actoren die in onderlinge competitie en samenwerking hun omgeving gestalte geven. Overheden kunnen dergelijke processen ondersteunen, maar niet de precieze uitkomsten ervan bepalen, aangezien ze anders het risico zouden lopen verkeerde keuzen te maken en hun legitimeringskracht (verder) verliezen. Aldus komt de staat meer in de rol van spelbepaler, die andere maatschappelijke actoren in staat stelt 'het maatschappelijke spel met elkaar te spelen' en daarvoor de kaders aanreikt. De hier geschetste beweging moet overigens niet worden opgevat als een omslag die in één keer heeft plaatsgevonden bij de HOAK-nota. In feite gaat het om een permanent collectief leerproces in de omgangsvormen tussen de spelers in het hogeronderwijsbeleid (en uiteraard ook op andere maatschappelijke terreinen).

De geschetste ontwikkeling heeft alles te maken met een tweede rode draad en dat is de permanente roep om deregulering, die niet alleen in het onderwijs, maar op willekeurig welk beleidsterrein geklonken heeft. In de lange reeks aan projecten en rapporten doorheen de hele rijksoverheid verscheen in dat kader in april 2004 eveneens de nota 'Bruikbare rechtsorde', over de aard en de oorzaken van de regelgroei, de ongewenste effecten en de aanpak daarvan.

Het kabinet wilde de verhouding tussen overheid en samenleving verbeteren, onder meer door de regel-druk te beperken en de problemen aan te pakken door een fundamentele benadering te kiezen. Het gaat om een meer principiële aanpak, die de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers en instellingen anders verdeelt. De maatschappelijke spelers moeten de gelegenheid hebben om zoveel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen. Een van de gedachten uit deze nota is het vervangen van gedetailleerde voorschriften door zorgplichtbepalingen. Een zorgplichtbepaling markeert een bepaalde verantwoordelijkheid van de burger of de maatschappelijke organisatie, zonder dwingend en gedetailleerd voor te schrijven hoe hij precies moet handelen. Er zijn verschillende manieren waarop het door de zorgplicht beschermde belang kan worden bereikt. Dit idee van zorgplichten is onder meer toegepast in het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek. Daarin worden zorgplichten voorgesteld voor de onderwerpen kwaliteit van onderwijs en onderzoek, organisatie van de medezeggenschap en organisatie van de bestuurlijke inrichting.

Visies Onderwijsraad

Op 4 november 2005 werd de raad door de staatssecretaris Rutte verzocht een advies uit te brengen over het wetsvoorstel. Dit advies volgde al een maand later. Net als meerdere andere adviesorganen en belanghebbende partijen was de raad niet overtuigd van het nut en de noodzaak van een nieuwe wet. Evenmin kon de toepassing van de zorgplichten imponeren.

De raad toonde zich voorstander van zorgplichten, maar oordeelde dat de oogst ervan in het wetsvoorstel *tegengesteld* is aan de beledende doelstellingen. Er zou sprake zijn van een 'indrukwekkende kwalitatieve en kwantitatieve vergroting van de regeldruk met betrekking tot de kwaliteitszorg.

De zorgplichten fungeren niet enkel meer als onderdeel van de accreditatie/toets nieuwe opleidingen en als kader voor de beoordeling van promotieopleidingen. Zij vormen zelfstandige criteria, die door andere organen uitgewerkt, toegepast en gesanctioneerd worden. De zorgplichten worden uitgebreid, aangescherpt en verdubbeld. Waar de eventuele winst zit, doordat blijkbaar meer op eindresultaat en minder op proces en middelen gestuurd gaat worden, is niet duidelijk; zij richten zich juist ook op aspecten van proces en middelen. Verder merkt de raad op dat aan het college van bestuur opgelegde zorgplichten onderscheiden dienen te worden in algemene en operationele dan wel specifieke zorgplichten. De vormgevingsvrijheid is bij de tweede soort evident geringer, maar de wet dient wel aan te geven welk type wordt bedoeld. Verder dienen de zorgplichtbepalingen en toetsingskaders zodanig op elkaar afgestemd te worden dat voorkomen wordt dat er dubbele, overlappende of zelfs tegenstrijdige toetsingskaders worden gehanteerd.

De Stijl van besturen komt opnieuw wat uitvoeriger aan de orde in het advies dat de raad in 2008 uitbrengt over de diverse beleidsagenda's, waaronder 'Het hoogste goed', de beleidsagenda voor het hoger onderwijs. Het betreft hier met name de (effectieve) inzet van de mix aan beleidsinstrumenten en de afstemming wat dat betreft tussen de verschillende beleidsterreinen.

Volgens de raad kunnen de beleidsinstrumenten die de rijksoverheid kan inzetten, worden onderverdeeld in:

- *communicatief*: moreel appel, niet-bindende afspraken, beïnvloeding, voorlichting, lobbyen;
- *financieel*: subsidie, heffing (of belastingfaciliteit), kredieten en garanties, specifieke (doel)-uitkeringen;
- *juridisch*: wetgeving, beleidsregel, overeenkomst, convenant, inzet van toezichthouders, bekostigings-sanctie, enzovoort.

Wanneer welk instrument of welke combinatie moet worden gebruikt is niet op voorhand te zeggen. Maar het valt de raad op dat het instrumentarium in de gepresenteerde agenda's vooral inzet op financiële instrumenten, in het bijzonder prestatiecontracten en geclausuleerde bekostiging. De raad ziet hierin duidelijke risico's en heeft bovendien twijfels over de effectiviteit. Zo wordt opgemerkt dat de investeringen worden gespreid over een groot aantal projecten en dat de werking ervan vaak in twijfel getrokken kan worden. Projectmatig beleid zorgt bovendien voor een toename van de bureaucratische last bij instellingen. Bij de inzet van prestatieovereenkomsten moet de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd blijven, noodzakelijke innovatie moet mogelijk blijven en afspraken mogen niet leiden tot ongewenste verschuivingen en neveneffecten.

Verder dringt de raad erop aan om de verschillende agenda's beter op elkaar af te stemmen als het gaat om beleidsinstrumenten, ook om het risico te vermijden dat verantwoordelijkheden over en weer door de sectoren op elkaar worden afgeschoven.

Verdere ontwikkeling

In de nieuwe wijzigingswet WHW van december jongstleden komt het woord zorgplicht helemaal niet meer voor. In plaats daarvan worden de medezeggenschap en de bestuursstructuur expliciet in de wijzigingswet geregeld. Wel wordt in de Memorie van Toelichting opgemerkt dat het niet voor de hand ligt dat horizontale verantwoording en alle details van goed bestuur een wettelijke verankering krijgen. De instellingen hebben hier een eigen verantwoordelijkheid, die men onder andere tot uitdrukking kan brengen in het onderschrijven en naleven van de gedragscodes die de brancheorganisaties hebben geformuleerd. Niettemin zijn er aspecten met betrekking tot bestuur, toezicht en medezeggenschap waarvan het wenselijk wordt geacht dat deze bij wet worden vastgelegd, aldus het wetsvoorstel (zie hiervoor verder paragraaf 4.3).

Wie de ontwikkelingen in de afgelopen jaren op het gebied van sturing, de stijl van besturen, beschouwt, kan zich maar moeilijk aan de indruk onttrekken dat de stijl van besturen in de loop der jaren steeds meer is te typeren als 'eclectisch'. De HOAK-nota was bovenal een visie op de sturing van het hoger onderwijs, eerder een beleidsprogramma voor de aanpassing van de besturingswijze, dan een inhoudelijke koersbepaling vanuit de overheid.

Het 'eigen meesterschap' van de instellingen en de permanente dialoog op basis van de HOOP-cyclus moesten die inhoudelijke koersbepaling mogelijk maken. Het vormde de basis voor de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In de latere jaren negentig was het charisma achter dit besturingsparadigma zo goed als helemaal verdwenen. Even leek het erop dat zich een nieuw paradigma aandiende in de gedaante van 'marktwerking', maar, zelfs tijdens de 'parse' kabinetten, heeft dit nooit zo'n draagvlak gekregen. Aan het verkennen en het zichtbaar maken van de beperkingen van de toepassing van dit paradigma in het (hoger) onderwijs heeft de raad in meerdere adviezen, met name in de eerste jaren van dit decennium, bijdragen geleverd.

4.6 Centrale gedachten en verschuivingen

Dit hoofdstuk behandelde vraagstukken van sturing en ordening van het hogeronderwijsbestel. Het gaat hierbij om aspecten die te maken hebben met de (beoogde) beïnvloedingsrelatie tussen de (nationale) overheid en maatschappelijke actoren in het netwerk van het hoger onderwijs.

In dit kader zijn vier perspectieven onderscheiden: stelsel en graden, verantwoordelijkheid overheid-instellingen en governance, open bestel en marktwerking, en de stijl van besturen.

Het begin van de tien jaar waarop deze analyse betrekking heeft, valt samen met de belangrijke kentering in de opvattingen over de structuur van het hoger onderwijs. De Sorbonne- en de Bolognaverklaring vormen het begin van een stroomversnelling. Geleidelijk ontstaat er schoorvoetend een zekere steun voor de invoering van het bachelor-master systeem en een accreditatiestelsel. Hiermee volgt het Nederlandse hoger onderwijs internationale ontwikkelingen. Een externe commissie onder leiding van Rinnooy Kan stelt onder de paraplu van de onderwijsraad het meest invloedrijke advies over de stelselwijziging op.

Aldus ontvouwt zich vanaf het begin van deze periode een nieuwe, behoorlijk snel verlopende, ontwikkelingsfase in het hoger onderwijs, zeker wat betreft de ordening van het stelsel. De kansen om het stelsel te hervormen, voortvloeiend uit de Bologna-verklaring, worden met beide handen aangegrepen door de gehele beleidsgemeenschap rondom het hoger onderwijs. Het is dan ook niet zo eenvoudig hierin specifieke verschuivingen in de opvattingen van de raad te onderkennen, aangezien bijna alles schuift in deze periode. De meest constante factor daarbinnen is misschien wel de binariteit. Wat opvalt is dat ondanks de invoering van het bachelor-masterstelsel, de handhaving van de binariteit niet ter discussie staat. Pas in een later stadium – bij de advisering over de Wet hoger onderwijs en onderzoek in 2005 – wordt de binariteit enigszins gerelativeerd met uitspraken dat er een zeker continuüm is in plaats van binaire tegenpolen zoals bijvoorbeeld de Vlaamse ontwikkeling naar associaties tussen hogescholen en universiteiten.

Wat betreft de verhouding overheid-instellingen en goed bestuur valt op dat er beleidsmatig een zeker 'in ere herstellen' van in de jaren negentig losgelaten gedachten heeft plaatsgevonden. Hiermee doelen we op de eerdere tendens om op het gebied van de bestuurlijke inrichting steeds meer aan de instellingen zelf over te laten (MUB, zorgplichten) naar een herwaardering van duidelijke regels en uniform geregelde structuren. Deze wijzigingen lijken alles te maken te hebben met de wijzigingen in het maatschappelijk en politieke klimaat na 2002, waarbij bestuurders en managers het zwaar te verduren krijgen en er een roep komt om de professional tegen management en bureaucratie te beschermen. De raad benadrukt in meerdere adviezen het belang van voldoende ruimte voor de instellingen. De raad kiest hierbij steeds het pad van de geleidelijkheid.

Ook op het punt van de marktwerking zien we die ommekeer terug, maar hier lijkt ook de politieke kleur van de verantwoordelijke bewindspersonen mede de toon te zetten. Het gedachtegoed van marktwerking is nadrukkelijk verbonden met de paarse kabinetten, maar de VVD-bewindslieden gaan er onder de eerste kabinetten Balkenende nadrukkelijk mee door. De onderwijsraad blijft zich een 'milde voorstander' tonen van meer ruimte voor nieuwe spelers in het hoger onderwijs en is voorstander een gereguleerde toetreding. Hiervoor werkt de raad enkele varianten uit.

Wat betreft de stijl van besturen vraagt de raad aandacht voor een effectieve mix aan beleidsinstrumenten en afstemming tussen verschillende beleidsterreinen met onderscheid tussen drie soorten instrumenten: communicatieve, financiële en juridische.

5 Nabeschuwing

Dit acquis doet verslag van centrale gedachten in de adviezen van de Onderwijsraad op het gebied van het hoger onderwijs in de periode 1998-2008 en de politieke en maatschappelijke reacties op deze adviezen met als centrale vraag: Wat heeft 10 jaar kennis en beleidsvorming bij de Onderwijsraad over het hoger onderwijs opgeleverd?

Voor een effectieve bestudering van de adviezen en de koppeling met het onderwijsbeleid zijn drie centrale thema's onderscheiden die hebben gefungeerd als analysekader: 'kwaliteit', 'toegankelijkheid' en 'sturing en ordening'. De onderzochte periode wordt gekenmerkt door de invoering van het bachelor-masterstelsel en veel daarmee samenhangende factoren zoals open bestel, transparantie en horizontale verantwoording, andere vormen van kwaliteitsbewaking en, naast de bewaking van de toegankelijkheid, ook de discussie over het opleiden van talent en de positie van het Nederlandse hoger onderwijs op de internationale markt. In deze nabeschuwing passeren per onderdeel de belangrijkste bevindingen de revue.

Vanuit het primaat dat de overheid dient te zorgen voor een doelmatige besteding van gemeenschapsgelden wordt de raad enerzijds geconfronteerd met initiatieven vanuit het ministerie die systematisering en uniformering van onderwijsvoorzieningen beogen en anderzijds met wensen en verlangens vanuit het veld, die differentiatie en specialisatie van onderwijsvoorzieningen noodzakelijk achten. Voorwaar geen comfortabele, maar wel een uitdagende positie!

Kwaliteit

De kwaliteit van het hoger onderwijs ontwikkelt zich in de onderzochte periode van overheidssturing naar meer autonomie voor instellingen. Dit gaat samen met een toename van transparantie in het hoger onderwijs. In deze periode evolueert de discussie rondom verantwoording en ranking van een gesloten naar een meer open dialoog. De maatschappelijke verschuiving naar marktgericht handelen en een opener structuur van het hoger onderwijs hebben tot gevolg dat de concurrentie tussen opleidingen toeneemt. Hoe terecht is een ranking als het beperkt blijft tot een vergelijking met zo veel vrijheidsgraden? Ondanks het feit dat discussies in volle gang zijn, heeft het geleid tot positieve concurrentie tussen opleidingen en meer aandacht voor transparantie en oriëntatie op diverse stakeholders. Tegelijkertijd ontstaan in Nederland de laatste jaren meer 'subtiele' vormen van vergelijking van opleidingen, bijvoorbeeld via de website [Studiekeuze123](#). Daar staat het principe van 'matching' centraal. Studenten bepalen zelf op welke criteria ze opleidingen willen vergelijken.

De wijze waarop de overheid toezicht houdt op de kwaliteit verandert van een visitatiestelsel, dat vorm kreeg onder verantwoordelijkheid van de instellingen zelf, naar een onafhankelijk accreditatieorgaan dat vooral basiskwaliteit bewaakt. Hierbij krijgen ook discussies over examinering een andere wending. Mede op basis van adviezen van de Onderwijsraad worden examens meer extern vormgegeven door de betrokkenheid van externe deskundigen en het feit dat examinering een aandachtspunt wordt voor de NVAO. Naast basiskwaliteit en toegankelijkheid is er in deze periode steeds nadrukkelijker aandacht voor excellentie in het onderwijs. Nederland moet overleven op de Europese en mondiale markt. Staatssecretaris Rutte zorgde onder zijn bewind voor prikkels richting opleidingen en studenten om meer rendement te halen uit de studie en talenten te ontwikkelen. Tegelijkertijd wordt met de oprichting van het Platform Bèta Techniek een poging gedaan om internationaal de achterstand van Nederland op het terrein van R&D en innovatie aan te pakken. Opleidingen mogen zich onderscheiden en daarbij de juiste student selecteren.

De raad onderschrijft meermaals dat het accreditatiestelsel zich te veel richt op basiskwaliteit en te weinig een impuls biedt voor excellentie. Excellentie is gestimuleerd in de experimenten 'Ruim baan voor talent' waarin selectie en collegegeldverhoging centraal staan. Met het aanbod van honoursprogramma's en de inrichting van University Colleges heeft ook Nederland inmiddels expliciet onderscheidende programma's voor getalenteerde studenten.

Toegankelijkheid

Voor wat betreft de toegankelijkheid van hoger onderwijs zijn in het afgelopen decennium in de adviezen van de raad twee duidelijke constanten te onderscheiden, namelijk het streven naar kansgelijkheid (gelijke kansen bij gelijke prestaties) en het opheffen van belemmeringen die het realiseren van potentieel in de weg staan.

De rol van het uitgangspunt van maatschappelijke doelmatigheid verandert daarentegen fundamenteel. Vormde deze doelmatigheid tien jaar geleden nog een duidelijke begrenzing aan het meritocratisch toegankelijkheidsideaal, tegenwoordig lijkt deze juist steeds meer de stuwende kracht te worden achter verbetering en verruiming van toegankelijkheid.

Een andere ontwikkeling is de verschuiving van aandacht van de entree naar hoger onderwijs naar de begaanbaarheid van leertrajecten. Dát de begaanbaarheid van leerwegen ook onderdeel is van de toegankelijkheid, is niet nieuw. Maar in latere adviezen van de raad zijn de concrete voorstellen wel steeds vaker op deze begaanbaarheid gericht.

Deze toegenomen aandacht voor de begaanbaarheid van leerpaden zien we paradoxaal genoeg ook juist terug in het veranderende oogmerk achter de selectie van studenten. Eind jaren negentig is de hoofdvraag bij selectie nog of een student tot het hoger onderwijs wordt toegelaten. Tien jaar later is de hoofdvraag welk leerpad binnen het steeds gedifferentieerdere hoger onderwijs voor de student het meest geschikt is en op welke wijze hij het beste ontvangen en begeleid kan worden. Niet de geschiktheid van de student staat centraal, maar de geschiktheid van de leerweg. De raad vat deze accentverschuiving zelf treffend samen in zijn advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid': 'Een debat over selectie gaat voorbij aan de essentiële kenmerken van een ho, dat vroeg of laat een halve generatie herbergt.'

Behalve de toegankelijkheid in termen van instroom en doorstroom raken op deze manier ook de toegankelijkheid vanuit persoonlijk en maatschappelijk perspectief steeds meer in elkaar vervlochten. Naarmate studenten meer maatwerk krijgen geleverd in de vorm van voor hen persoonlijk geschikte leerpaden, stijgt de deelname aan hoger onderwijs en daalt de uitval, waarmee uiteindelijk ook het maatschappelijk belang het meest is gediend.

Sturing en ordening

In de loop van de jaren negentig komt het hoger onderwijs onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen steeds nadrukkelijker in een internationale context terecht. Dat heeft zowel voor de opvattingen over besturing, als die over de vormgeving van het stelsel grote gevolgen. Zo ontstaat er geleidelijk steun voor de invoering van het bachelor-master systeem en een accreditatiestelsel om daarmee de internationale ontwikkeling te volgen. Het eerste jaren waarop dit acquis betrekking heeft vallen samen met de totstandkoming van respectievelijk de Sorbonne- en de Bolognaverklaring, het begin van een stroomversnelling. In die context heeft de Onderwijsraad een adviserende, draagvlakversterkende en beïnvloedende rol vervuld, met meerdere adviezen waarin over de invoering van BaMa en accreditatie wordt geadviseerd.

De kansen om het stelsel te hervormen, voortvloeiend uit de Bologna-verklaring, worden met beide handen aangegrepen door de gehele beleidsgemeenschap rondom het hoger onderwijs. Bijna alles schuift in deze periode en de onderwijsraad beweegt mee en geeft mede vorm aan die ontwikkeling binnen de maatschappelijke en politieke marges.

Ondanks de invoering van het bachelor-masterstelsel staat de gelijktijdige handhaving van de binariteit op dat moment niet ter discussie. Pas in een later stadium – bij de advisering over de Wet hoger onderwijs en onderzoek in 2005 – wordt de binariteit enigszins gerelativeerd met uitspraken dat er een zeker continuüm is in plaats van binaire tegenpolen en sympathie te betuigen met de Vlaamse ontwikkeling naar associaties tussen hogescholen en universiteiten.

Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen overheid-instellingen benadrukt de raad in meerdere adviezen het belang van voldoende ruimte voor de instellingen, onder meer bij de inrichting van het onderwijsaanbod. Al in 2000 zag de raad ook geen bezwaar in de mogelijkheid om universiteiten en hogescholen te laten fuseren en een grotere vrijheid om de vestigingsplaats van opleidingen te bepalen. Maar de raad kiest steeds het pad van de geleidelijkheid. Zo vindt de raad een geheel nieuwe Wet Hoger Onderwijs en Onderzoek geen goed idee. Met een aantal ingrijpende wijzigingen kan de wet nog langer mee. Die wijzigingen zouden dan onder meer betrekking moeten hebben op de positie van de professional. En de raad toont zich voorstander van ongedeelde medezeggenschap, om daarmee het gemeenschapskarakter van de instelling te benadrukken.

Verder heeft de raad in meerdere adviezen aandacht besteed aan marktwerking en ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs. De raad laat blijken het bestaande bestel wat meer open te willen maken, in de zin dat meer grensverkeer mogelijk is tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen. De raad stelt voor te koersen op een gereguleerde toetreding en werkt hiervoor enkele varianten uit.

Wat betreft de stijl van besturen vraagt de raad aandacht voor een effectieve mix aan beleidsinstrumenten en de afstemming wat dat betreft tussen de verschillende beleidsterreinen. De raad maakt daarbij een onderscheid tussen drie soorten instrumenten, namelijk communicatieve, financiële en juridische. Wanneer welk instrument of welke combinatie moet worden gebruikt is niet op voorhand te zeggen.

6 Literatuur

- Begeleidingscommissie Decentrale Toelating (Commissie Sorgdrager) (2003): De juiste student op de juiste plaats. Zoetermeer: OCW.
- Brief minister Plasterk aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten Generaal betreffende OESO thematisch rapport hoger onderwijs- en onderzoekbeleid, 15 mei 2007.
- Brief d.d. 9/3/2009 van mr.dr. G.D. Dales, voorzitter CvB van hogeschool INHolland, aan de minister van OCW. http://www.inholland.nl/NR/rdonlyres/037EEB5F-D207-4E3F-8F91-2347A2ABD07D/0/20090310Vervroeging_inschrijfdatum.pdf. Geraadpleegd op 16/4/2009.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1991). Sturingsinstrumenten voor de overheid. Leiden: Stenfert Kroese.
- Burger, K., A. Hoen, R. Venniker en D. Webbink (2004), Een Open Bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, CPB-document no. 70, Den Haag.
- Commissie Beoordeling Projectvoorstellen Studeerbaarheid (1998). 3000x beter. Slotrapport Studeerbaarheidsfonds. Den Haag: Ministerie van OCenW.
- Commissie Drenth (1997). Gewogen loting gewogen. Rapport van de Commissie Toelating Numerus-Fixusopleidingen. Moerkapelle: Van Marle.
- Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs (2009). Wegen naar Dynamiek in het hoger onderwijs.
- Commissie Toekomst Natuur- en Technische Wetenschappen (Commissie Verruijt). (1997). Wetenschap en Techniek. Welvaart en Welzijn. Een verkenning van de oorzaken en gevolgen van de sterke daling van het aantal studenten in de natuur- en technische wetenschappen. Amsterdam: KNAW.
- Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (2000). De raad van toezicht in het HBO. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht. 's-Gravenhage, HBO-raad.
- Committee Reveiw Degrees for the Dutch Ministry of Education, Culture and Science (2005) Bridging the Gap between Theory and Practice, possible degrees for a binary system. Den Haag: NVAO
- Drenth, P.J.D. (1994): Studiesucces is afhankelijk van meer factoren dan intelligentie en kennis; Selectie van goede student is lastig. In: NRC Handelsblad 29/09/1994.
- Eindrapport ACO, 2003.
- HBO-raad & Raad voor Werk en Inkomen (2006): Kennistekort in Nederland. Stagnerend opleidingsniveau belemmering voor arbeidsmarkt. Den Haag: HBO-raad/RWI.
- Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit' uit 1985 (HOAK-nota). HOOP 1998.
- IBO (2004), Open bestel, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-3004, nr. 2, De Haag.
- Inspectie van het Onderwijs (2003). Studeerbaarheid in het hoger onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jacobs, Bas (2006). 'Experimenten Open Bestel Gedoemd te Mislukken', Economisch Statistische Berichten, 91, 4500S, 53-57.
- Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system. By the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom. Paris, The Sorbonne, May 25. 1998.
- Joint declaration of the European Ministers of Education. The Bologna Declaration of 19 June 1999.
- Kabinetsstandpunt over een open bestel in het hoger onderwijs en de bve-sector. Tweede Kamer, 2004-2005, 29891, nr. 1.

- KNAW, Commissie Toekomst Natuur- en Technische wetenschappen (Commissie Verruijt) (1997): *Wetenschap en Techniek, Welvaart en Welzijn. Een verkenning van de oorzaken en gevolgen van de sterke daling van het aantal studenten in de Natuur- en Technische Wetenschappen* (Amsterdam: KNAW).
- Leune, J. (2007). *Verstandig onderwijsbeleid*. Leuven: Garant.
- Mapping Diversity, Developing a European Classification of Higher Education Institutions' (2008) Ministerie van Economische Zaken (2008), *Onderzoek marktwerkingsbeleid, Tweede Kamer 2007-2008*, 24036, nr. 343, Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1987). *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 1988*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985) *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit*, 's-Gravenhage.
- Ministerie van OCW (2003): *Δ-plan β|techniek. Actieplan voor de aanpak van tekorten aan bèta's en technici*. Zoetermeer: OCW.
- Ministerie van OCW (2008): *Het Hoogste Goed. Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid*. Den Haag: OCW.
- Noordegraaf, M. (2008) *Professioneel Bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit*. Den Haag: Lemma.
- Nota Bruikbare Rechtsorde. Tweede Kamer, 2003-2004, 29279, nr. 9
- Platform Bèta Techniek (2009): *Programmaoverzicht Sprint 2009-2010*. Den Haag: Platform Bèta Techniek.
- Rinnooy Kan, A. (2009) *De toekomst van het hoger onderwijs in Nederland*. *TH&MA*, 15, nr 3, 38 – 40.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2005). *De Sociale staat van Nederland*, p. 368.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2005). *De Sociale staat van Nederland*, p. 381.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2007). *De Sociale staat van Nederland*, p. 303/304.
- UK (Universiteitskrant RUG), 8 maart 2007: *Plasterk neemt meer afstand van leerrechten*. Jaargang 36, nr. 24.
- Vrij Nederland, 'Weg met de managers! Interview met Ronald Plasterk, 30-06-2007, 44 – 51.
- Vijlder, F.J. de, E.H. Hooge, N. Aalfs & M. de Visser (2008). *Raad over bestuur en organisatie. Acquis tien jaar adviezen bestuur en organisatie Onderwijsraad. Interstudie NDO/HAN, Arnhem/Nijmegen*.
- Wijnen, W.H.F.W., Wolfhagen, H.A.P., Bie, D. de, Brouwer, O.G., Ruijter, C.T.A., Vos, P. (1992) (Commissie 'Studeerbaarheid'): *Te doen of niet te doen? Advies over de studeerbaarheid van onderwijsprogramma's in het Hoger Onderwijs*. Zoetermeer: OCW.
- WRR (1995). *Hoger onderwijs in fasen*. Den Haag: WRR.
- Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing). *Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, 2008-2009, 31821, nr. 3.