

Advies

---

# Hoger onderwijs voor de toekomst

---



ONDERWJS raad



# Hoger onderwijs voor de toekomst

# Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

*Advies Hoger onderwijs voor de toekomst*, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20110270/997, september 2011

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2011.

ISBN 978-946121-020-3

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

Ontwerp en opmaak:

[www.balyon.com](http://www.balyon.com)

Drukker:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
De heer H. Zijlstra  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00  
Fax: 070 356 14 74  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk  
20110270/997

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 22 september 2011

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies Hoger onderwijs voor de toekomst

Mijnheer de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Hoger onderwijs voor de toekomst* aan. In dit advies reageert de raad op de strategische agenda hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap *Kwaliteit in verscheidenheid*. De raad ondersteunt uw ambitie voor meer kwaliteit en differentiatie in het hoger onderwijs. Hij doet in het advies enkele aanbevelingen ter verdere versterking van de innovatieve kracht van de samenleving door hoger onderwijs.

Allereerst acht de raad het van belang om de taak van het hoger onderwijs ruim te definiëren. Een internationaal geïntereerde kenniseconomie vraagt om afgestudeerden die goed zijn opgeleid in hun vak, creatief zijn, kritisch en probleemoplossend kunnen denken en handelen, kunnen samenwerken in interdisciplinaire verbanden, zich thuis voelen in een diversiteit aan culturen en een brede blik op de wereld hebben. Deze veel omvattende taak van het hoger onderwijs kan in de te maken prestatieafspraken met de instellingen tot uitdrukking komen.

Daarnaast is kwaliteitsverhoging van het hoger onderwijs noodzakelijk. Om de ambities op dat gebied waar te maken, is een breed gedragen en op internationale maatstaven gebaseerd kwaliteitsbegrip van belang. De raad adviseert aan de hand daarvan rechtstreeks en meer integraal op kwaliteitsaspecten te sturen. Ook profilering van instellingen kan bijdragen aan kwaliteitsverhoging. Een krachtig procesmanagement en de inzet van meer middelen zijn noodzakelijk om dit proces te stimuleren.

Ten slotte vraagt de raad aandacht voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De agenda bevat maatregelen die de toegankelijkheid van en de doorstroom binnen het hoger onderwijs onnodig kunnen bemoeilijken.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Aanleiding: advies over strategische agenda</b>	<b>8</b>
1.1 Strategische agenda beoogt kwaliteitsimpuls hoger onderwijs	8
1.2 Adviesvraag	11
<b>2 Hoger onderwijs vervult verschillende functies</b>	<b>12</b>
2.1 Hoger onderwijs vervult verschillende functies...	12
2.2 ... en heeft een brede taak	13
<b>3 Advies: versterk inzet op innovatieve kracht van de samenleving</b>	<b>15</b>
3.1 Ambities agenda vragen om directe sturing op kwaliteit	15
3.2 Innovatie vraagt om kritische geesten	16
3.3 Vier aanbevelingen voor de versterking van de agenda	17
<b>4 Aanbeveling 1: versterk de inzet op kwaliteit</b>	<b>19</b>
4.1 Sturen op kwaliteit en internationale uitstraling	19
4.2 Belang van kwalitatief beschrijvende indicatoren voor kwaliteit	20
4.3 Prestatieafspraken binden zowel overheid als instellingen	22
4.4 Bevorder de kwaliteitscultuur binnen instellingen	22
<b>5 Aanbeveling 2: versterk inzet op profilering</b>	<b>24</b>
5.1 Sturen op een breed scala aan profileringen	24
5.2 Zet in op krachtig procesmanagement	26
5.3 Maatregelen profielbekostiging onvoldoende voor omslag stelsel	27
<b>6 Aanbeveling 3: zet in op brede taak hoger onderwijs om innovatieve kracht van de samenleving te bevorderen</b>	<b>29</b>
6.1 Innovatie en creativiteit hebben ruimte nodig	29
6.2 Hoger onderwijs moet deze ruimte kunnen bieden	30
<b>7 Aanbeveling 4: waarborg de toegankelijkheid van het hoger onderwijs</b>	<b>32</b>
7.1 Geen onnodige drempels bij toegang tot hoger onderwijs	32
7.2 Meer doorstroming binnen het hoger onderwijs mogelijk maken	33
7.3 Inspelen op diverse doelgroepen	35
<b>Afkortingen</b>	<b>37</b>
<b>Literatuur</b>	<b>38</b>
<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	<b>40</b>
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1: Adviesvraag	41
Bijlage 2: Wisselende nadruk op verschillende doelen en taken hoger onderwijs	43





# Samenvatting

In dit advies reageert de Onderwijsraad op de strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek. De raad staat achter de ambitie van de agenda voor meer kwaliteit en differentiatie. Hij is echter van mening dat de innovatieve kracht van de samenleving door ons hoger onderwijs nog verder versterkt kan worden. Uitstekend hoger onderwijs is nodig voor economische groei en heeft een intrinsieke waarde zowel voor de deelnemers als voor de maatschappij. Vanuit deze visie formuleert de raad vier aanbevelingen.

## Versterk de inzet op kwaliteit

De raad onderschrijft het streven van de staatssecretaris om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verhogen. De raad adviseert om daarbij niet alleen op rendement te sturen, maar tevens rechtstreeks en meer integraal op kwaliteitsaspecten. Een breed gedragen en op internationale maatstaven gebaseerd kwaliteitsbegrip zou daarbij het uitgangspunt moeten zijn. Om de ambities te realiseren is een versterking van de kwaliteitscultuur nodig.

## Versterk de inzet op profilering

De raad ondersteunt het streven om te komen tot meer profilering van instellingen. Hij is van mening dat het daarbij van belang is om niet op voorhand te sturen op het type profilering. Naast inhoudelijke profilering door uitruil van masteropleidingen zijn ook andere profileringen (regionaal, op doelgroep) mogelijk. De raad is van oordeel dat een krachtig procesmanagement en de inzet van meer middelen noodzakelijk zijn om dit proces te stimuleren.

## Zet in op brede taak hoger onderwijs om innovatieve kracht van de samenleving te bevorderen

Voor de innovatieve kracht van de samenleving is het van belang om de taak van het hoger onderwijs ruim te definiëren. Een internationaal georiënteerde kenniseconomie vraagt om afgestudeerden die goed zijn opgeleid in hun vak, creatief zijn, kritisch en probleemoplossend kunnen denken en handelen, kunnen samenwerken in interdisciplinaire verbanden, zich thuis voelen in een diversiteit aan culturen en een brede blik op de wereld hebben. Deze brede taak van het hoger onderwijs vindt de raad tevens van belang met het oog op de persoonlijke vorming van de student.

## Waarborg de toegankelijkheid van het hoger onderwijs

Een belangrijk aandachtspunt is de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De in de agenda bepleite toegankelijkheid op stelselniveau vormt daarvan een belangrijk aspect. Hoewel de raad van mening is dat selectie een bijdrage kan leveren aan kwaliteitsverhoging van het hoger onderwijs, acht hij het raadzaam de deelname aan hoger onderwijs eerder te bevorderen dan te belemmeren. Een grotere variëteit binnen zowel wetenschappelijk onderwijs als hoger beroepsonderwijs is daarvoor noodzakelijk. Hierdoor kan iedere student hoger onderwijs volgen dat bij hem past. Daarnaast vraagt de raad aandacht voor het bevorderen van de doorstroming binnen het hoger onderwijs.

De recent uitgebrachte strategische agenda bevat de hoofdlijnen van het hoger onderwijsbeleid voor de komende jaren. De kern hiervan is het verhogen van de prestaties van het hoger onderwijs door een ambitieuzere studiecultuur, een hogere onderwijskwaliteit en een scherpere profilering.

# 1

## Aanleiding: advies over strategische agenda

### 1.1

#### Strategische agenda beoogt kwaliteitsimpuls hoger onderwijs

Hoger onderwijs is essentieel voor onze kenniseconomie en maatschappij. De doelstelling om te behoren tot de top van de wereldeconomieën kan alleen worden gerealiseerd met ambitieus hoger onderwijs dat het beste haalt uit studenten, docenten en onderzoekers, dat wetenschappelijke doorbraken realiseert, en dat een wezenlijke bijdrage levert aan de oplossing van grote maatschappelijke problemen. Dat betekent dat er hoge eisen moeten worden gesteld aan zowel de basiskwaliteit als aan de daarbovenuit stekende toppen met grote internationale zichtbaarheid.

Hoger onderwijs heeft daarnaast te maken met een gevarieerde instroom van studenten. Voor het wetenschappelijk onderwijs gaat het daarbij onder andere om een aanzienlijke groep eerstegeneratiestudenten (waarvan de meesten van allochtone afkomst) en om studenten die instromen na een propedeuse in het hoger beroepsonderwijs of een afgeronde hbo-bacheloropleiding. Voor het hoger beroepsonderwijs is die diversiteit nog groter. Zowel studenten afkomstig uit het vwo als studenten die een mbo 4-opleiding hebben afgerond, kunnen beginnen met een hbo-opleiding.

#### *Commissie-Veerman laakt toekomstbestendigheid hoger onderwijs*

In het voorjaar van 2010 constateerde de commissie-Veerman dat de basiskwaliteit van ons hoger onderwijs weliswaar op orde is, maar dat voor aansluiting bij de wereldtop investeringen en veranderingen onvermijdelijk zijn.<sup>1</sup> Het hoger onderwijs moet over de volle breedte beter, schrijft de commissie. Het hoger onderwijs is niet toekomstbestendig, de uitval is onaanvaardbaar hoog, de kwaliteit van docenten laat te wensen over, het onderzoeksniveau daalt en de internationale oriëntatie is gebrekkig. Volgens de commissie-Veerman is meer differentiatie tussen instellingen een belangrijk hulpmiddel om de kwaliteit van het hoger onderwijs te bevorderen. De commissie spreekt van een drievoudige differentiatie: in de structuur van het stelsel, in profielen van instellingen en in het onderwijsaanbod. Zowel de analyse als de aanbevelingen van de commissie-Veerman zijn in het hogeronderwijsveld breed omarmd. Van studenten tot instellingsbestuurders, van bedrijfsleven tot politiek was iedereen het eens: niet of, maar hoe de aanbevelingen zouden worden uitgevoerd was de vraag.

<sup>1</sup> Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.

### *Werkgroep Profilering en Bekostiging werkt voorstellen Veerman uit*

In het najaar van 2010 riep de staatssecretaris een werkgroep in het leven om te adviseren over de implementatie van de adviezen van de commissie-Veerman.<sup>2</sup> Het advies van de werkgroep is tegelijkertijd met de strategische agenda gepubliceerd. In grote lijnen beveelt de werkgroep het volgende aan.<sup>3</sup>

#### **Belangrijkste aanbevelingen van de Werkgroep Profilering en Bekostiging**

De werkgroep onderscheidt twee vormen van profilering:

- *zwaartepuntvorming* binnen en *taakverdeling* tussen instellingen, zowel op het gebied van onderwijs als onderzoek.
- *profilering naar type instelling*: hoe profileert de instelling zich ten opzichte van andere instellingen?

Om deze profilering te realiseren doet zij acht aanbevelingen:

1. Zorg voor een systematische aanpak van sectorplannen (nieuwe stijl).
2. Vraag (gezamenlijke) instellingsplannen met strategische profielkeuzes aan de hand van ambities voor de lange termijn.
3. Voer een strategische dialoog met de instellingen aan de hand van de concept-plannen over keuzes.
4. Maak 10-15% van het landelijke macrobudget profielgebonden en verdeel dit deels op grond van trekkingsrechten (naar rato van de huidige verdeling van het macrobudget) en deels competitief.
5. Stel een procesregisseur aan die integraal verantwoordelijk is voor de aansturing van de sector- en instellingsplannen en overzicht houdt over het geheel.
6. Voer geen generieke kwaliteitsbekostiging of capaciteitsbekostiging in; werk aan kwaliteitsindicatoren ingebed in een kwalitatief oordeel.
7. Veranker het proces in wet- en regelgeving.
8. Investeer extra in hoger onderwijs; kennisuitgaven zijn geen consumptieve uitgaven, maar investeringen die lonen, zowel voor het individu als de maatschappij.

### *Advies van de SER*

Daarnaast heeft ook de SER (Sociaal-Economische Raad) een advies<sup>4</sup> opgesteld, waarin in grote lijnen dezelfde problemen worden geconstateerd als in het rapport van de commissie-Veerman. De SER bepleit onder meer een hogere basiskwaliteit in het hoger onderwijs en een sterkere inzet op de matching tussen student en opleiding. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs mag daarbij evenwel niet in gevaar komen.

De SER pleit tevens voor een grotere differentiatie (focus en massa) in het hoger onderwijs. Ook moet het hoger onderwijs een rol kunnen blijven spelen bij het proces van een leven lang leren. Alhoewel aansluiting bij de topsectoren gewenst is, benadrukt de SER dat relevant onderzoek, innovatie en valorisatie ook op wetenschapsgebieden buiten deze sectoren plaatsvindt. De extra investeringen die een kwaliteitsverhoging in het hoger onderwijs vraagt, zullen naar het oordeel van de raad renderen, zowel voor het individu als voor het land. In dat kader pleit de SER voor een bekostigingssysteem dat meer is gericht op kwaliteit en minder op studentenaantallen.

<sup>2</sup> De werkgroep bestond uit prof. dr. Robbert Dijkgraaf, dr. Joop Sistermans en prof. dr. Fons van Wieringen.

<sup>3</sup> Werkgroep Profilering en Bekostiging, 2011.

<sup>4</sup> Sociaal Economische Raad, 2011.

### *Aanscherping van eisen aan de kwaliteit van het hbo na rapport van de Inspectie*

In het afgelopen jaar is het hoger beroepsonderwijs opgeschrikt door problemen met de examenkwaliteit en -procedures. Alhoewel eerst leek dat het probleem op één instelling was geconcentreerd, leverde nader onderzoek op dat vergelijkbare problemen ook op andere instellingen konden voorkomen, en niet alleen in het hoger beroepsonderwijs.<sup>5</sup>

Naar aanleiding van rapporten van de Inspectie van het Onderwijs over hbo-opleidingen waar de kwaliteitszorg te kort is geschoten, heeft de staatssecretaris verschillende maatregelen aangekondigd waarmee de eisen aan de kwaliteit van het onderwijs in het hoger beroepsonderwijs worden aangescherpt. Deze maatregelen zijn opgenomen in de strategische agenda. Zo komen er landelijke toetsen voor kernvakken. Daarnaast moeten alle docenten in het hoger beroepsonderwijs in het bezit zijn van minimaal een mastergraad. Als laatste wil de staatssecretaris meer controle op de kwaliteit van het onderwijs. Onderdeel hiervan is dat de Inspectie van het Onderwijs een nadrukkelijker rol krijgt in het toezicht op de kwaliteit van hbo-instellingen.

### *De strategische agenda: kwaliteit in verscheidenheid*

In de strategische agenda<sup>6</sup> reageert de staatssecretaris op de adviezen van de Commissie Veerman, de Werkgroep Profilering en Bekostiging en het advies van de SER, en presenteert hij zijn plannen voor de komende kabinetsperiode. De agenda schetst een langetermijnperspectief voor het hoger onderwijs, het onderzoek en de wetenschap. Voor het jaar 2025 spreekt de agenda van: "Een stelsel van internationale allure, waarin studenten worden uitgedaagd, docenten met enthousiasme college geven en onderzoekers bijdragen aan wetenschappelijke doorbraken, het oplossen van de grote maatschappelijke vraagstukken en het vergroten van onze economische voorspoed."

Met de in de agenda voorgestelde maatregelen beoogt de staatssecretaris de zwakke plekken in het Nederlandse hogeronderwijsstelsel aan te pakken. Concreet benoemt de agenda op onderwijsgebied vier zwakke plekken (p. 12-13).

- Het opleidingsaanbod is versnipperd en hogescholen en universiteiten brengen onvoldoende focus aan in hun onderwijs- en onderzoeks-aanbod.
- Het hogeronderwijsstelsel is onvoldoende ingericht op de diversiteit van de studentenpopulatie. Daardoor worden studenten enerzijds onvoldoende uitgedaagd en is er anderzijds sprake van hoge uitval.
- De verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek is te gering. In het wetenschappelijk onderwijs staat die onder druk door de grote toestroom van studenten, waardoor ook de academische kwaliteit onder druk staat. In het hoger beroepsonderwijs ontbreekt het nog aan voldoende praktijkgericht onderzoek om het onderwijs genoeg te kunnen verrijken.
- Het niveau van de docenten. Het opleidingsniveau van de docenten in het hoger beroepsonderwijs is – ook internationaal gezien – te laag. In het wetenschappelijk onderwijs is niet het opleidingsniveau van docenten het probleem, maar de aandacht die onderwijs krijgt in vergelijking met onderzoek. Daarom zijn ook hier investeringen in de didactische kwalificaties van het personeel nodig.

Op wetenschapsgebied constateert de agenda voorts een gebrek aan focus en massa. Mede daardoor heeft het onderzoek minder impact dan verwacht zou mogen worden. Ten slotte heeft Nederland relatief weinig onderzoekers en promovendi.

<sup>5</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2011.

<sup>6</sup> Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011b.

Om de geconstateerde zwaktes aan te pakken, worden in de agenda een aantal ‘ingrijpende koerswijzigingen’ voorgesteld. Op het gebied van onderwijs gaat het om:

- een strenger studieklimaat: de lat voor studenten omhoog, intensiever onderwijs, meer selectie en een grotere financiële bijdrage door studenten; kwaliteit van onderwijs boven kwantiteit van studentenaantallen;
- differentiatie in onderwijsaanbod: onderwijs dat inspeelt op verschillen in aanleg en vermogen van studenten in plaats van alle studenten zo snel mogelijk door dezelfde opleiding te loodsen; en
- profilering en specialisatie van instellingen: reductie van het versnipperde aanbod en versterken van zwaartepunten; belonen van kwaliteit en profiel in de bekostiging van universiteiten en hogescholen en het terugdringen van het studentgebonden deel in de bekostiging.

Op het gebied van onderzoek wordt in de agenda het belang van de kennisketen geaccentueerd. Er moet meer uitwisseling en samenwerking zijn tussen fundamenteel onderzoek, praktijkgericht onderzoek, toegepast onderzoek en innovatie in netwerkorganisaties met gezamenlijke, publiek-private kennisopbouw.

Om de beoogde koerswijzigingen te realiseren zet de agenda in op commitment van alle partners - universiteiten, hogescholen, docenten, studenten, onderzoekers en werkgevers - aan een gezamenlijk toekomstperspectief. Een belangrijk onderdeel van de agenda richt zich op het type prestatieafspraken dat de staatssecretaris wil maken met de instellingen (collectief en individueel) over de door hen te leveren prestaties op het gebied van kwaliteit en profilering. Ook wordt aandacht besteed aan de te voeren regie op het proces van profilering.

## 1.2 Adviesvraag

De staatssecretaris heeft de Onderwijsraad gevraagd te adviseren over de strategische agenda hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap (zie bijlage 1). In zijn reactie op de agenda gaat de raad in op maatregelen die genomen kunnen worden om de kwaliteit van het hoger onderwijs te bevorderen.

### Totstandkoming van dit advies

Voor dit advies heeft de Onderwijsraad gebruikgemaakt van de reacties in woord en geschrift die door verschillende partijen (LSVB, ISO, HBO-raad, VSNU, VNO-NCW) zijn gegeven op de strategische agenda hoger onderwijs. Daarnaast heeft de raad ook de adviezen die voorafgaand aan de strategische agenda zijn uitgebracht door de SER en de Werkgroep Profilering en Bekostiging, bij zijn overwegingen betrokken. Waar nodig zijn gesprekken met deskundigen gevoerd.

Elk advies wordt voorbereid door een commissie van raadsleden. Paul van Maanen, voorzitter van het college van bestuur van de Hogeschool Leiden, heeft als extern lid deel uitgemaakt van deze commissie.

In hoofdstuk 2 wordt eerst de visie van de Onderwijsraad op het hoger onderwijs geschetst, die ten grondslag ligt aan dit advies. In de daarop volgende hoofdstukken worden achtereenvolgens vier aanbevelingen uitgewerkt, gericht op verbetering van de in de strategische agenda voorgestelde maatregelen. De raad beoogt zo een bijdrage te leveren aan een versterking van het hoger onderwijs.

Uitgangspunt voor de Onderwijsraad is dat hoger onderwijs de innovatieve kracht van de samenleving versterkt. De kerntaken van het hoger onderwijs zijn het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, de vorming van jonge mensen en het bijdragen aan de ontwikkeling van de maatschappij. Deze sluiten elkaar niet uit, maar versterken elkaar.

## 2 Hoger onderwijs vervult verschillende functies

### 2.1 Hoger onderwijs vervult verschillende functies...

Dat hoger onderwijs voor onze kenniseconomie van belang is, staat buiten kijf. Hogeropgeleiden spelen een belangrijke rol binnen alle kennisintensieve sectoren. De kennissamenleving is daarbij voor haar groei afhankelijk van de productie van nieuwe kennis, van de overdracht van kennis via onderwijs en training, van de verspreiding van kennis door middel van informatie- en communicatietechnologie en van het gebruik ervan binnen nieuwe productieprocessen in industrie en dienstverlening. De hogeronderwijsinstellingen zijn uniek omdat ze participeren in al deze processen.

Het belang van hoger onderwijs voor de kenniseconomie wordt ook politiek breed gedeeld, zoals blijkt uit de in 2009 door de Tweede Kamer unaniem aangenomen motie-Hamer.<sup>7</sup> De motie zet de ambitie om ook in 2020 bij de top vijf van kennisnaties te horen, centraal in het onderwijsbeleid. In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Veerman krijgt het hoger onderwijs expliciet de opdracht om te zorgen voor voldoende menselijk kapitaal voor de door het kabinet aangewezen economische topgebieden.<sup>8</sup> Het bedrijfsleven kan hier volgens de kabinetsreactie met 'human capital roadmaps' een belangrijke bijdrage aan leveren.

Ook de Europese Unie sluit in zijn Lissabonagenda nauw aan bij dit perspectief: hogeronderwijsinstellingen moeten de kennis leveren die ervoor zorgt dat Europa competitief mee kan met bijvoorbeeld de Verenigde Staten en de zich ontwikkelende economieën in bijvoorbeeld China en India.<sup>9</sup> De Europese Commissie benoemt de instellingen van hoger onderwijs tot aanjagers van de Europese kennissamenleving en kenniseconomie. Deze zullen een fundamentele rol spelen in de verdere ontwikkeling van Europa en in het beantwoorden aan de behoeften van burgers. Opererend op lokaal, regionaal, nationaal, Europees en soms zelfs mondiaal niveau, zullen zij in belangrijke mate moeten bijdragen aan een gemeenschap die is gebaseerd op gedeelde waarden.

<sup>7</sup> Motie van het lid Hamer c.s., 2009.

<sup>8</sup> Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011a.

<sup>9</sup> Schleicher, 2006.

Het belang van de kenniseconomie is op meerdere manieren te interpreteren. In de enge zin van het woord omvat de kenniseconomie met name de huidige economische (top)activiteiten en de wens om Nederland daarbinnen zo goed mogelijk concurrerend te maken. De kenniseconomie is echter meer dan dat. De raad vat kenniseconomie op als de innovatieve kracht van de samenleving in de volle breedte. Het hoger onderwijs heeft hierin een belangrijke rol.

## 2.2 ... en heeft een brede taak

### *Creatieve en innovatieve geesten vormen*

Om de innovatieve kracht van de samenleving te bevorderen heeft het hoger onderwijs een brede taak. Naast het opleiden van hoogwaardige experts hoort daar ook het vormen van creatieve en innovatieve geesten bij. Voor een deel staat ook deze taak van het hoger onderwijs in dienst van de kenniseconomie in enge zin. Elke kennisintensieve sector is immers afhankelijk van de innovatiekracht van zijn medewerkers. De taak van het hoger onderwijs gaat echter verder. Het hoger onderwijs vervult een taak voor de gehele samenleving; niet op de korte, maar op de lange termijn en op een kritisch vernieuwende wijze.<sup>10</sup>

Als onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te dienstbaar gemaakt worden aan de doelen van het gevoerde economische beleid (de door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie vastgestelde topsectoren), kan dat een inperking van creativiteit en innovierend vermogen betekenen. Op termijn keert zich dit tegen de kenniseconomie.

Om de brede opdracht te kunnen vervullen moet, in ieder geval bij de universiteiten, gewaakt worden voor het behoud van kernwaarden als het intellectuele debat en de kritische discussie.<sup>11</sup> Deze moeten steeds opnieuw gewaarborgd en gefaciliteerd worden. Maar ook het hoger beroepsonderwijs heeft een rol om toekomstige beroepsbeoefenaars te leren om te “denken, vergelijken, onderscheiden, meningen te vormen en hun mentale capaciteit te vergroten om de ambiguïteiten en raadselachtigheden van de menselijke natuur tegemoet te treden”.<sup>12</sup>

### *Verwevenheid onderwijs en maatschappij*

Het hoger onderwijs is een sector waarin de mensen die erin werken het verschil maken. Deze professionals geven een instelling een veel bredere uitstraling dan de directe productie en overdracht van kennis via onderzoek en onderwijs. Zij zijn direct en indirect stimulerend voor studenten, maar ook voor samenleving en cultuur in brede zin, en leveren een bijdrage aan de infrastructuur en de welvaart.

De verwevenheid van het hoger onderwijs met de maatschappij komt tot stand in allerlei formele en informele verbanden van werkeenheden en individuele stafleden. Daarnaast kan de burger meer direct en persoonlijk profiteren van de aanwezigheid van een hogeronderwijsinstelling via onderwijs- en debatactiviteiten. Hogeronderwijsinstellingen vervullen zo een brede culturele functie. Hogescholen en universiteiten vormen tezamen de schakel tussen nieuwe kennis die door universiteiten wordt ontwikkeld en de toepassing daarvan. Afgestudeerden zijn daarbij een belangrijk voertuig. Tevens zijn relatienetwerken van belang waarin universiteiten en hogescholen participeren, samen met instellingen en bedrijven. Door (praktijk)gerichte innovatie kunnen universiteiten en hogescholen hun maatschappelijke taak beter

<sup>10</sup> Gevers, 1998.

<sup>11</sup> Onderwijsraad, 2008.

<sup>12</sup> Shapiro, 2005.

gestalte geven. Tegelijk versterkt zo'n functie als regionaal of landelijk kenniscentrum het primaire onderwijsproces.

#### *Pijler van een democratische samenleving*

Het hoger onderwijs is bovendien één van de pijlers van een democratische samenleving. Met zijn onafhankelijke en kritische bijdrage levert het een belangrijke impuls aan de vitaliteit van de maatschappij, aan het beschermen van democratisch-rechtsstatelijke beginselen, en aan de discussie over maatschappelijke waarden en normen en zingevingsvragen in een complexe wereld. De wetenschap draagt bijvoorbeeld bij aan de kwaliteit van de samenleving door aandacht voor thema's als veiligheid, sociale cohesie, gezondheid(szorg), pensionering en vergrijzing, solidariteit tussen generaties, transparantie en efficiëntie van het openbaar bestuur.

#### *Het belang van evenwicht*

Zowel bij het wetenschappelijk onderwijs als het hoger beroepsonderwijs is de (economisch-) maatschappelijke invalshoek van groot belang. Bij het hoger beroepsonderwijs is dit de dominante invalshoek. Vanuit wetshistorisch oogpunt is het opmerkelijk dat de WHBO (Wet op het hoger beroepsonderwijs) persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk functioneren nog zag als kernfuncties van het hoger beroepsonderwijs (zie bijlage 2). In de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) is dat niet meer het geval. Deze aspecten worden ook niet meer gerekend tot de centrale taken van hogescholen. Zij hoeven er slechts mede aandacht aan te schenken.

In het overheidsbeleid en ook in de visie van diverse belangenorganisaties staat op dit moment de (economisch-)maatschappelijke invalshoek centraal. Hoger onderwijs en (wetenschappelijk) onderzoek lijken exclusief in dienst van het maatschappelijk nut te moeten staan. Dit is geen nieuw verschijnsel. Deze beweging is al langer aan de gang.

De raad vindt het van belang dat de verschillende taken van het hoger onderwijs met elkaar in evenwicht zijn. Dit komt de innovatieve kracht van de samenleving ten goede. Hoger onderwijs moet gericht zijn op het opleiden van wetenschappers die baanbrekend onderzoek kunnen verrichten op velerlei terrein; van professionals die een kritische bijdrage kunnen leveren aan de beroepspraktijk; van werknemers met een goed ontwikkelde nieuwsgierigheid naar wat er nog meer 'te koop' is qua kennis en nieuwe ontwikkelingen, en met een maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. De doelen die het hogeronderwijsbeleid nastreeft, moeten deze brede taak weerspiegelen.



“Universiteiten en hogescholen zijn uitdrukking van het beste wat ons land te bieden heeft”, zo schreef de Onderwijsraad in zijn advies *Waardering voor hoger onderwijs* uit 2005. Hiervoor is een sterke inzet op kwaliteit en de innovatieve functie van het hoger onderwijs nodig. Dit enerzijds om de kenniseconomie te versterken, en anderzijds om het hoger onderwijs zijn rol als luis in de pels van de samenleving te laten vervullen.

# 3

## Advies: versterk inzet op innovatieve kracht van de samenleving

### 3.1

#### Ambities agenda vragen om directe sturing op kwaliteit

De strategische agenda zet een stap in de richting van de door de commissie-Veerman voorgestelde ontwikkeling naar meer differentiatie en hogere kwaliteit in het hoger onderwijs. De raad deelt de inzet van de agenda op verhoging van de kwaliteit, en vindt het noodzakelijk deze inzet op kwaliteit te versterken met het oog op de innovatieve kracht van de samenleving.

##### *Directe en integrale sturing op kwaliteit*

De agenda wil bevorderen dat de lat in het hoger onderwijs hoger wordt gelegd, dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog gaat, dat docenten beter geschoold zijn, dat opleidingen meer contacturen kennen en dat studenten intensiever worden begeleid. Ook voor de Onderwijsraad staat de inzet op hogere kwaliteit voorop. Daartoe is het naar mening van de raad nodig om kwaliteit meer direct en integraal onderdeel te maken van de sturing, zowel landelijk als binnen de instellingen. Het in de sturing op de voorgrond zetten van gemakkelijk meetbare indicatoren als rendement en staf-studentratio, kan de innovatie van onderwijsprogramma's frustreren. Deze indicatoren zijn te weinig verbonden met een internationaal herkenbaar kwaliteitsbegrip. Een Nederlandse instelling van hoger onderwijs zal geen internationale reputatie verwerven met (uitsluitend) hoge rendementen of een goede student-stafratio. Rendement is een gevolg van kwalitatief goed onderwijs. Reputatie verwijst naar andere, meer op de inhoud gebaseerde factoren. De raad acht het van groot belang dat instellingen zich gestimuleerd voelen om te experimenteren met maatregelen waarvan een kwaliteitsverhoging wordt verwacht, om daarvan te leren. Hiervoor zijn ook meer op kwaliteit gerichte indicatoren nodig, die rechtstreeks raken aan het onderwijsproces. Als instellingen na een experiment worden afgekeurd op (mogelijk) niet uitgekomen verwachtingen met betrekking tot rendementen, terwijl de beoogde kwaliteit wel is gerealiseerd, zou dat contraproductief kunnen werken.

De raad onderschrijft dat prestatie-indicatoren kunnen bijdragen aan verbetering, transparantie, professionaliteit en zakelijkheid. Daarvoor is het nodig dat de prestatieafspraken goed wor-

den opgezet: dat er goede indicatoren worden ontwikkeld en dat de instellingen binnen een onderling vergelijkbare groep instellingen worden vergeleken.<sup>13</sup>

Ook het door de agenda beoogde proces van profilering kan aan deze kwaliteit bijdragen. Dit proces zou erop gericht moeten zijn dat het voor instellingen niet alleen de moeite waard is zich te profileren op excellente researchmasters, maar ook op opleidingen met een sterk profiel op een maatschappelijk probleem (bijvoorbeeld krimp en vergrijzing), op een doelgroep van studenten (grootstadsuniversiteit of -hogeschool met speciale aandacht voor de pluriformiteit van haar inwoners) of op een sector van de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld handel en logistiek).

De raad is van mening dat de inzet op profilering van instellingen en opleidingen versterking behoeft en denkt daarbij aan meer regie en meer aandacht voor kwaliteit en profilering in de bekostiging.

### 3.2 Innovatie vraagt om kritische geesten

In de visie van de Onderwijsraad dienen instellingen van hoger onderwijs en onderzoek drie doelen: de wetenschap, de maatschappij en de persoonlijke vorming van de student. De in de strategische agenda aangekondigde maatregelen zijn met name gericht op de bevordering van de kenniseconomie in enge zin. De raad beschouwt de kenniseconomie als de innovatieve kracht van de samenleving in de volle breedte. Het begrip academische vorming komt in het in de agenda geschetste vergezicht weliswaar aan de orde, maar in de uitwerking van de agenda krijgt de vorming van jonge mensen tot niet alleen experts, maar ook intellectuelen, weinig aandacht. Een innovatieve samenleving kan echter niet zonder.

Uit de voorgestelde maatregelen spreekt met name de wens om de hogeronderwijsinstellingen zo goed mogelijk in te zetten ten behoeve van de samenleving (en dan met name de arbeidsmarkt). De raad onderschrijft het belang van deze functie. De instellingen hebben echter ook een rol (in zowel onderwijs als onderzoek) om zich kritisch te verhouden tot de samenleving en haar nieuwe wegen te laten zien naar de toekomst.<sup>14</sup> Voor deze innovatieve rol van het hoger onderwijs is vrijheid nodig.

Volgens de raad is ook de persoonlijke vorming van studenten een belangrijke opdracht van het hoger onderwijs. Dit geldt niet alleen voor het wetenschappelijk onderwijs, zoals ook in de wet is vermeld. Ook het hoger beroepsonderwijs heeft een rol om *mede aandacht* te schenken aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en aan de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. In het wetenschappelijke onderwijs vertaalt dit zich deels in het ontwikkelen van een kritische academische houding. Het hoger beroepsonderwijs zou in dat kader meer aandacht moeten besteden aan het leren stellen van kritische vragen, zodat afgestudeerden in staat worden gesteld om hun beroep niet alleen uit te oefenen, maar ook te vernieuwen.

In dit advies van de raad staat versterking van de innovatieve kracht van de samenleving voorop. Met betrekking tot het proces dat daartoe leidt is zowel de rol van de instellingen als de rol

<sup>13</sup> Sluis & Thiel, 2003; Thiel, 2009.

<sup>14</sup> Fresco, 2011; Lundvall, 2008; Delnooz, 2008.

van de overheid van belang. Hoe kunnen instellingen en overheid ieder hun verantwoordelijkheden nemen?

Van hieruit redenerend, formuleert de raad vier aanbevelingen om de strategische agenda te versterken.

### 3.3 Vier aanbevelingen voor de versterking van de agenda

#### *Aanbeveling 1: versterk de inzet op kwaliteit*

Voor de innovatieve kracht van de samenleving is hoger onderwijs van groot belang. De raad onderschrijft dan ook het streven van de staatssecretaris om de kwaliteit van het hoger onderwijs te versterken. Dit is noodzakelijk om hoger onderwijs van internationale allure te realiseren en zicht te blijven houden op een plaats in de top vijf van kenniseconomieën. De raad waarschuwt er nadrukkelijk voor om rendementsindicatoren niet te verwarren met kwaliteitsindicatoren. Ook rechtstreeks en meer integraal sturen op kwaliteitsaspecten is naar zijn oordeel noodzakelijk. In een volwassen sector zou heel goed het gesprek gevoerd kunnen en moeten worden over de totstandkoming van een sterkere kwaliteitscultuur gebaseerd op een breed gedragen en op internationale maatstaven gebaseerd kwaliteitsbegrip. De raad is daarbij van mening dat de staatssecretaris niet op te veel gebieden tegelijk moet willen inzetten. In de verdere uitwerking van de ambities zal hij samen met de instellingen keuzes moeten maken.

#### *Aanbeveling 2: versterk de inzet op profilering*

Vanuit de wens om te komen tot meer kwaliteit en focus ondersteunt de raad het streven om te komen tot meer profilering van instellingen. Hij is van mening dat het daarbij van belang is om niet op voorhand te sturen op het type profilering. Inhoudelijke profilering door uitruil van masteropleidingen is een van de opties, maar een profiel als grotestadsuniversiteit, met speciale aandacht voor een diverse studentenpopulatie, kan evenzeer een valide keuze zijn. Daarnaast is de raad van oordeel dat een krachtig procesmanagement en de inzet van meer middelen noodzakelijk zijn om dit proces van de grond te krijgen. Om werkelijke instellingsprofilering op redelijk korte termijn te bewerkstelligen, moet ten slotte rekening worden gehouden met, weliswaar eenmalige, maar in het algemeen hoge transitiekosten.

#### *Aanbeveling 3: zet in op brede taak hoger onderwijs om innovatieve kracht van de samenleving te bevorderen*

Voor versterking van de innovatieve kracht van de samenleving is het van belang om de taak van het hoger onderwijs ruim te definiëren. Een internationaal georiënteerde kenniseconomie vraagt om afgestudeerden die goed zijn opgeleid in hun vak, creatief zijn, kritisch en probleemoplossend kunnen denken en handelen, kunnen samenwerken in interdisciplinaire verbanden, zich thuis voelen in een diversiteit aan culturen en een brede blik op de wereld hebben. Deze brede taak van het hoger onderwijs vindt de raad tevens van belang met het oog op de persoonlijke vorming van de student.

#### *Aanbeveling 4: waarborg de toegankelijkheid van het hoger onderwijs*

Het is van groot belang dat een ieder die dat aan kan, hoger onderwijs naar eigen vermogen kan volgen. Een belangrijk aandachtspunt van de raad is dan ook de toegankelijkheid. De in de agenda bepleite "toegankelijkheid op stelselniveau" vormt daarvan een belangrijk aspect. Toegankelijkheid van het hoger onderwijs heeft twee aspecten: enerzijds de toegang zelf en anderzijds de begaanbaarheid van leerwegen. Hoewel de raad van mening is dat selectie een bijdrage kan leveren aan de kwaliteitsverhoging van het hoger onderwijs, acht hij het raad-

zaam de deelname aan hoger onderwijs eerder te bevorderen dan te belemmeren. De regelgeving moet daarvoor geen onnodige drempels opwerpen. Ook een grotere variëteit binnen zowel wetenschappelijk als hoger onderwijs is daarvoor noodzakelijk. Daarnaast vraagt hij aandacht voor het bevorderen van de doorstroming binnen het hoger onderwijs, zowel door de structuur als door de opzet van opleidingen.

De agenda beoogt een kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs door in sterke mate op rendement te sturen. De raad adviseert om sterker op kwaliteitsaspecten te sturen. Kwaliteit omvat daarbij meer dan eenvoudig meetbare doelen. Daarover zou in een volwassen sector heel goed het gesprek gevoerd kunnen en moeten worden.

# 4

## Aanbeveling 1: versterk de inzet op kwaliteit

### 4.1 Sturen op kwaliteit en internationale uitstraling

De raad onderschrijft als vanzelfsprekend het belang dat in de strategische agenda wordt gehecht aan de kwaliteit van het studieklimaat en het onderwijs. In de afgelopen jaren hebben veel instellingen belangrijke stappen weten te zetten op weg naar hogere kwaliteit, maar verdere verbeteringen zijn mogelijk en nodig. Dan pas zal Nederland daadwerkelijk een positie in de top van de wereldeconomieën kunnen innemen en behouden.

#### **Bevordering kwaliteitscultuur in de strategische agenda**

Een van de kernpunten van de strategische agenda is het bevorderen van een kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs. Zowel de kwaliteit van de studiekeuze als van het onderwijs zelf maken daarvan deel uit. Hiertoe worden onder andere de volgende maatregelen ingezet (zie hoofdstuk 2 van de agenda):

- brede invoering van studiekeuzegesprekken, gekoppeld aan een vervroegde uiterste aanmeldingsdatum van 1 mei;
- intensivering van onderwijs ( en activerend onderwijs);
- nastreven van een ambitieuzere studiecultuur, onder meer via herziening van tentamen- en examenregelingen;
- selectie aan de poort in verregaander mate mogelijk maken;
- afspraken over percentage studenten (10%) dat aan excellente trajecten deelneemt;
- nominaal studeren als regel (experimenten met jaarklassensysteem in hbo); beter toegeruste docenten door masters of PhD als functievereiste voor alle docenten in het hoger onderwijs in 2020.

#### *Hoe worden deze maatregelen ingezet?*

De staatssecretaris wil afspraken maken met de instellingen over Intensivering van onderwijsprogramma's. De andere maatregelen vragen steeds om nieuwe wetgeving of wetswijzigingen. Daarbij worden de huidige mogelijkheden verruimd of, in het geval van de tentamen- en examenregelingen, nieuwe bepalingen doorgevoerd.

Daarnaast wil de staatssecretaris uiterlijk juni 2012 nieuwe meerjarenafspraken maken met de instellingen over hun prestaties. De nieuwe doelen zullen gaan over de volgende onderwerpen:

- uitval en rendement, vooral in het eerste jaar;
- studieduur/rendement;
- kwaliteitsoordelen uit de accreditatie;
- onderwijsintensiteit (contacturen, staf/studentratio);
- docentenkwaliteit;
- reductie van overhead waar dit bijdraagt aan primair proces.

*Bron: Kwaliteit in verscheidenheid. Strategische agenda hoger onderwijs, onderzoek en wetenschappen*

De raad is evenwel van mening dat de strategische agenda nog te veel lijkt in te zetten op verbetering van rendementen. Een positie in de top vijf van wereldeconomieën zal echter niet haalbaar zijn als voornamelijk wordt ingezet op studierendement. Immers niet het aantal hoogopgeleiden, maar de kwaliteit van de beroepsbevolking is uiteindelijk bepalend voor het succes van de kenniseconomie. Uiteraard is het van belang om te streven naar een doelmatige besteding van middelen, maar zeker in het hoger onderwijs blijkt vaak dat de kortste weg niet altijd de beste is om het hoogste resultaat te bereiken (zie ook aanbeveling 3).

#### *Kwaliteitsindicatoren duidelijker koppelen aan ambities*

Uiteraard is het mogelijk om over rendementen kwantitatieve prestatieafspraken te maken met een bonus-malusregeling, zoals de agenda voorstelt. De raad is echter van mening dat intrinsieke kwaliteitsaspecten een eigen rol kunnen spelen in de bekostiging. Uitgangspunt is dan dat het kwaliteitsbegrip aantoonbaar gekoppeld is aan de ambitie om Nederland te brengen in de voorhoede van de mondiale kenniseconomieën. Welke maatregelen en indicatoren zijn daarvoor nodig? De in de agenda genoemde indicatoren kwaliteit en opleidingsniveau van docenten spelen hier zeker een rol in. Dergelijke indicatoren juicht de raad dan ook toe.

Onderdeel van de sturing op kwaliteit is de internationale context. Met name het wetenschappelijke onderwijs kan niet los gezien worden van de Europese markt voor hoger onderwijs. Juist nu kan versterking van de wo-opleidingen betekenen dat Nederland op langere termijn een vooraanstaande positie inneemt in het Europese hoger onderwijs.

Ook voor het hoger beroepsonderwijs neemt de internationale beroepspraktijk in belang toe. Het beleid van de Nederlandse overheid zal er dus meer en meer op gericht moeten zijn dat de instellingen een positie innemen in deze dynamische markt. De raad bepleit dat deze internationale uitstraling van instellingen onderdeel uitmaakt van de bekostigingssystematiek.

## **4.2 Belang van kwalitatief beschrijvende indicatoren voor kwaliteit**

In het hoger onderwijs wordt al lange tijd gewerkt met meerjarenafspraken over de geleverde prestaties. Nieuw aan de voorstellen in de strategische agenda is dat de instellingen rechtstreeks afgerekend worden op hun prestaties op de afgesproken indicatoren via een bonus-malussystematiek.

Het accent in de voorgestelde indicatoren voor de bonus-malussystematiek lijkt te liggen op rendementsaspecten. Deze nadruk heeft als risico een eenzijdige focus op prestaties die gemakkelijk kunnen worden gemeten (bijvoorbeeld het propedeuserendement). Dit kan leiden tot een situatie waarin instellingen zich zo sterk gaan richten op de gestelde indicato-

ren, dat aspecten die minder goed kunnen worden gemeten, onvoldoende aandacht krijgen (maatstaffixatie).<sup>15</sup>

Goede prestatie-indicatoren verwijzen naar zaken waar de instelling invloed op heeft.<sup>16</sup> Het is van belang de set van indicatoren zodanig te kiezen dat indicatoren niet alleen de output maar ook de input en het proces beschrijven.<sup>17</sup> De raad adviseert dat ook niet-getalsmatige kwaliteitsindicatoren worden meegenomen. Hij denkt hierbij aan (in hun aard) kwalitatieve omschrijvingen van de leerresultaten, zoals typering van het niveau van afstudeerproducten, van verworven kritische en sociale vaardigheden, van vaardigheid in vreemde talen, van arbeidsmarktposities van afgestudeerden; en omschrijvingen van de leeromgeving (werkvormen, aangeboden praktijk- of oefensituaties), van de manier waarop de opleiding studenten begeleidt en uitval wil voorkomen, en van de 'diepte' van (internationale) samenwerking ('deep collaboration').<sup>18</sup>

Hiernaast is het van belang dat de opbrengst van het werken met prestatieafspraken voor het leren van de instellingen en opleidingen centraal komt te staan. De kwaliteitsverbetering die de agenda beoogt, zal door een leerproces tot stand moeten komen. Dit leerproces vindt plaats zowel op landelijk (beleids)niveau als op het niveau van de instellingen. Daarom zou dan niet alleen geïnvesteerd moeten worden in de ontwikkeling van prestatie-indicatoren, maar ook in het proces om de spelregels te bepalen: de afspraken over meting, normering en interpretatie.<sup>19</sup>

Op landelijk niveau is het tevens nodig ervaring op te bouwen met de manier van meten. Is er een nulmeting, op welk niveau ligt die? Wat is het minimum, wat is het maximum? Wat is een redelijke uitkomst? Wat is het referentiepunt? De raad adviseert de ontwikkeling van de indicatoren te zien als een groeiproces, waarbij instellingen en overheid gaandeweg leren welke betekenis de prestatie-indicatoren hebben in het proces van kwaliteitsverbetering.

#### *Liever goede prestaties bevorderen dan afrekenen op falen*

Soms kan prestatiemeting contraproductieve prikkels bevatten, bijvoorbeeld wanneer de indicator zowel eenvoudig meetbaar als eenvoudig manipuleerbaar is.<sup>20</sup> Dit kan (ver)leiden tot manipulatief gedrag om de score kunstmatig te beïnvloeden. Prestatieafspraken over het terugdringen van uitval in het eerste jaar met daaraan gekoppelde financiële consequenties bijvoorbeeld kunnen leiden tot normverlaging. Het risico bestaat dat instellingen geneigd zijn om studenten makkelijker te laten slagen. Recente gebeurtenissen in het hoger onderwijs duiden erop dat dit een reëel risico kan zijn.

Veel perverse effecten ontstaan doordat prestatiemetingen worden gebruikt om instellingen af te rekenen op falen. Dit werkt defensief gedrag in de hand. Beter is het, goede prestaties te belonen en prestatiemetingen te gebruiken om van te leren. Als met een systeem van prestatieafspraken wordt gewerkt, zijn afspraken nodig met de overheid over het waarom van de prestatiemeting en de manier waarop instellingen worden beloofd. De in de agenda genoemde audit op inspanningen acht de raad in dit kader zinvol.

<sup>15</sup> Thiel, 2009.

<sup>16</sup> Sluis & Thiel, 2003; Thiel, 2009.

<sup>17</sup> Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2008.

<sup>18</sup> Benneworth, Boer, Cremonini, Jongbloed, Leisyte, e.a., 2011.

<sup>19</sup> Vink, Oosterling, Vermeulen, Eimers & Kennis, 2010; Benneworth, Boer, Cremonini, Jongbloed, Leisyte, e.a., 2011.

<sup>20</sup> Thiel, 2009.

### *Andere incentives*

In dit verband merkt de raad ook op dat het begrip reputatie in het hoger onderwijs een belangrijke rol heeft. Dit speelt mee bij beslissingen van toekomstige studenten, maar zeker ook bij de keuze van wetenschappelijk en onderwijzend personeel van de instelling waar ze willen werken. Ook de mate waarin bedrijven hun naam aan bepaalde instellingen willen verbinden, is in hoge mate een reputatiekwestie. Dat reputatie 'te voet komt en te paard gaat', maakt het tot een interessant sturingsmechanisme. De raad adviseert de overheid daarom te blijven investeren in het op verantwoorde wijze meten van de reputatie van instellingen van hoger onderwijs, met inachtneming van de door de instellingen en opleidingen gekozen profilering. De maatschappelijke behoefte hieraan zal alleen maar toenemen als wordt besloten minder onderscheid aan te brengen in de formele titulatuur die aan hogeronderwijsdiploma's wordt verbonden.

## **4.3 Prestatieafspraken binden zowel overheid als instellingen**

De strategische agenda gaat uit van hoofdlijnenafspraken met HBO-raad en VSNU (Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten), waarbij deze laatste een initiërende rol hebben. De raad waardeert het dat het veld de noodzaak van onderlinge afstemming ziet en dergelijke afspraken wil maken. Net als in de gezondheidszorg groeit het bewustzijn dat het voor de legitimiteit in de maatschappij noodzakelijk is om te laten zien dat de kwaliteit op orde is, en hoe die is geborgd.

In de hoofdlijnenakkoorden spreken instellingen en overheid een wederzijds commitment uit om zich op de afgesproken doelen te richten. De raad tekent daarbij aan dat het ambitieniveau zoals dat in de inleiding van de strategische agenda is geformuleerd, hoog is en zich uitstrekt over vele terreinen. De raad adviseert de overheid om geconcentreerd in te zetten op een beperkt aantal terreinen.<sup>21</sup> De hogeronderwijsinstellingen moeten er dan vervolgens op kunnen rekenen dat de overheid zich aan de prioritering zal houden.

Aanvullend op de hoofdlijnenakkoorden stelt de agenda voor om afspraken met individuele instellingen te maken. Dit is een goede zaak, aangezien de instellingen niet verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor elkaars prestaties. De instellingen formuleren in dialoog met de staatssecretaris eigen doelen met betrekking tot de profilering en de prestatieafspraken. Naar de mening van de raad horen deze prestatieafspraken daarom te gaan over de onderdelen waar de instellingen afzonderlijk de verantwoordelijkheid voor dragen. De prestatieafspraken kunnen dan ook verschillen tussen instellingen. Wanneer duidelijk is welke instellingen/opleidingen een vergelijkbaar profiel hebben, kunnen deze zich onderling vergelijken met betrekking tot de prestatieafspraken. Doel hiervan zou vooral moeten zijn om te zoeken naar verklaringen, mogelijkheden voor verbetering en benchmarking.

## **4.4 Bevorder de kwaliteitscultuur binnen instellingen**

Juist omdat er geen algemeen aanvaarde definitie van kwaliteit bestaat, is het van belang dat de instellingen de prestatie-indicatoren zien als een hulpmiddel om een doel te bereiken, en niet als een objectief gegeven.<sup>22</sup> Een dergelijk proces heeft zich afgespeeld bij het Landelijk

<sup>21</sup> Onderwijsraad, 2007.

<sup>22</sup> Vink, Oosterling, Vermeulen, Eimers & Kennis, 2010.



Kader Nederlandse Politie.<sup>23</sup> Daarvoor is het bij het overeenkomen van prestatie-indicatoren ook van belang dat deze binnen de instellingen betekenisvol zijn.

Afspraken moeten binnen de instellingen worden vertaald in termen van het te voeren onderwijsbeleid. Colleges van bestuur moeten met alle niveaus binnen de instelling overleggen en onderhandelen om de landelijke doelen door te vertalen naar operationele doelen die op draagvlak kunnen rekenen bij de faculteiten, opleidingen en docenten. De ambitie van kwaliteitsverbetering moet worden uitgewerkt tot een onderwijsinhoudelijke discussie over de programma's van de opleidingen, de toegepaste werkvormen, de inzet van docenten, de kwaliteit van de organisatie van de opleiding, de maatregelen om studenten te boeien en prikkelen. Betrokkenheid van docenten is daarbij cruciaal. Zij moeten de opleidingsdoelen onderschrijven, evenals de wegen waarlangs ze bereikt kunnen worden, en zij moeten ook de gelegenheid hebben om ze daadwerkelijk te realiseren. Instellingen moeten op hun beurt nagaan of zij de gestelde doelen bereiken. Resultaten moeten worden geëvalueerd en geïnterpreteerd. Dit vergt communicatie over doelen, middelen, rollen, resultaten, verbetering.

Om dit proces van kwaliteitsbevordering op gang te brengen en houden, is er binnen instellingen een sterke kwaliteitscultuur nodig. Daaronder verstaat de raad een cultuur waarin mensen elkaar aanspreken op prestaties, maar ook niet bang (hoeven te) zijn om een keer te falen.

De raad acht het daarom van belang dat de overheid en de instellingen gericht aandacht besteden aan het waar nodig versterken van het onderwijsmanagement, en projecten opzetten die de kwaliteit van het onderwijs binnen de instellingen bevorderen. De middelen die een instelling hiervoor nodig heeft, kan zij halen uit de inkomsten via de kwaliteitsbekostiging. Hiermee kunnen prestaties worden benut om de kwaliteit nog verder te verhogen.

<sup>23</sup> Sluis & Thiel, 2003.

De raad ondersteunt het streven om te komen tot meer profilering van instellingen. Sturen op een breed scala aan profileringen is gewenst. Daarnaast is de raad van oordeel dat een krachtig procesmanagement en de inzet van meer middelen noodzakelijk zijn om dit proces van de grond te krijgen

## 5 Aanbeveling 2: versterk inzet op profilering

### 5.1 Sturen op een breed scala aan profileringen

De raad onderschrijft een koers gericht op profilering, zowel in onderzoek als onderwijs. Hij is van mening dat de discussie bij profilering zou moeten gaan over een adequaat opleidingsaanbod in relatie tot onderzoeksvelden, maatschappelijke problemen en beroepsprofielen, en een variëteit aan talent. Dit draagt bij aan het gewenste evenwicht tussen de verschillende functies van het hoger onderwijs.

De raad adviseert dan ook te sturen op een breed scala aan profileringen. Het is onwenselijk dat alle instellingen zich over de volle breedte gaan richten op excellente mastersopleidingen, gaan selecteren aan de poort, brede bachelors gaan invoeren, driejarige hbo-programma's gaan opzetten, en hun onderwijs en onderzoek richten op de topsectoren. Als dit het effect zou zijn van de agenda, zou dat juist differentiatie en profilering tegengaan.

De raad pleit ervoor om voor hogeronderwijsinstellingen incentives te bedenken die het interessant maken om niet per se naar de wetenschappelijke top te streven, maar om ook bredere groepen studenten tot een hoog niveau te brengen. Als voorbeeld kunnen "colleges" in de Verenigde Staten dienen, die een zeer hoge onderwijsreputatie hebben en waar onderzoek door het wetenschappelijk personeel een ondergeschikte rol speelt. Ook het grote peloton van de studentenpopulatie is in het licht van onze kenniseconomie hard nodig. Een focus als die van de Erasmus Universiteit op het opleiden van eerstegeneratiestudenten van allochtone afkomst is daarom als profiel minstens zo interessant als een inzet op de wetenschappelijke top in een bepaald vakgebied.

Daarnaast is het de vraag of het in het Nederlandse systeem sowieso mogelijk is om te komen tot een topuniversiteit over de volle breedte. Het kapitaal dat daarvoor bij buitenlandse topuniversiteiten aanwezig is, is binnen het Nederlandse systeem nauwelijks op te brengen. De verwachting is dan ook eerder dat profielen van instellingen gedifferentieerd zullen zijn: we hebben een topopleiding op vakgebied A, richten ons op de brede studentenpopulatie in vakgebied B & C en hebben een publiek dat is te karakteriseren als Y (bijvoorbeeld grootstedelijk/internationaal/met name eerste generatie).

### **OESO: regionale profilering**

In een aantal rapporten heeft de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) recent gekeken naar de positie van hogeronderwijsinstellingen in Rotterdam en Amsterdam binnen hun regio. De OESO komt daarbij tot de conclusie dat in Rotterdam te weinig sprake is van een gedeelde visie van verschillende kennisinstellingen in de regio.<sup>24</sup> In Amsterdam spreekt de OESO van te weinig samenhang tussen kennis en bedrijfsleven.<sup>25</sup> Op sommige punten waar de Amsterdamse onderwijsinstellingen heel sterk zijn, is er juist geen bedrijfsleven aanwezig.

Aanknopingspunten voor de verschillende mogelijkheden voor profilering biedt het Europese project U-Map, gefinancierd in het kader van Lifelong Learning Program van de Europese Unie en uitgevoerd onder leiding van het CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies). Hierin is een Europees systeem van classificatie ontwikkeld voor hogeronderwijsinstellingen. Het systeem omvat zes dimensies en een aantal indicatoren per dimensie. De gedachte achter U-Map is het streven naar een beter begrip en benutting van diversiteit als een belangrijke basis voor de verdere ontwikkeling van Europese systemen voor hoger onderwijs en onderzoek. Dit instrument maakt het mogelijk een duidelijker beeld te krijgen van de institutionele missies en profielen van hogeronderwijsinstellingen. Het gaat hier dus om een beschrijving, niet om ranking.<sup>26</sup>

### **Voorbeeld van een profileringsaanpak: Hong Kong**

In Hong Kong is een Performance and Role Related Funding Scheme geïntroduceerd om differentiatie in rollen (missies) van instellingen te realiseren. Iedere instelling heeft zijn eigen individuele missie, uitgedrukt in een role statement.<sup>27</sup> Er zijn meer toepassingsgerichte universiteiten, maar ook met een uitgebreide onderzoeksfunctie, weer anderen met accent op specifiek onderzoeksterrein of "liberal arts", en een "teacher training college", alles afgestemd op de zich ontwikkelende behoeften van Hong Kong. Deze verschillende profielen komen ook tot uitdrukking in de programma's van onderwijs en onderzoek. Kwaliteit wordt gezien als "fitness for purpose". Het voorbeeld laat zien dat, uitgaande van een gekozen rol of missie, er een consistente visie op (kwaliteit van) onderwijs en onderzoek kan worden ontwikkeld – en gemeten.

### *Verwevenheid onderwijs en onderzoek vormgeven*

De agenda pleit voor de verwevenheid van onderwijs en onderzoek. Aan die verwevenheid wordt geen nadere invulling gegeven. Deze kan in de praktijk echter verschillende betekenissen hebben. Zo kan verwevenheid betekenen dat elke student in het onderzoek van de hoogleraar meewerkt, dat medewerkers zowel onderzoeks- als onderwijstaken hebben, dat er in de opleidingen aandacht is voor onderzoeksmatig werken, of dat in de opleiding de nieuwste stand van het onderzoek wordt verwerkt, ontleend aan het toponderzoek waaraan de opleiding is gekoppeld.

De raad signaleert dat profilering consequenties kan hebben voor de verwevenheid van onderwijs en onderzoek en bepleit dat hieromtrent duidelijke uitspraken worden gedaan in de profielomschrijvingen.

Als een instelling inzet op een excellente master, zal dat een aanzuigende werking hebben op topdocenten die de voorkeur geven aan een wetenschappelijk gezien inspirerende werkomge-

<sup>24</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010b.

<sup>25</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010a.

<sup>26</sup> Vught, Kaiser, File, Gaethgens, Peter, e.a., 2010.

<sup>27</sup> Benneworth, Boer, Cremonini, Jongbloed, Leisyte, e.a., 2011.

ving met getalenteerde studenten en collega's. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het belang van de bachelor, ook in het kader van de academische vorming van studenten. Het beleid zou daarom ook incentives moeten bevatten die topdocenten/-onderzoekers ertoe aanzetten om ook werkzaam te zijn in de (academische) bacheloropleidingen.

## 5.2 Zet in op krachtig procesmanagement

Sectorplannen zijn traditioneel een instrument om problemen met de schaarste aan studenten of facilitaire voorzieningen in die disciplines aan te pakken. Er zijn geen voorbeelden bekend van sectorplannen voor gebieden als recht, economie of sociale wetenschappen, met juist een overvloed aan geïnteresseerde studenten.

De strategische agenda beoogt – in lijn met de voorstellen van de Werkgroep Profilering en Bekostiging – een ander type sectorplannen, die niet alleen zijn gericht op doelmatigheid, maar die juist ook de behoefte aan excellente of juist brede, maatschappelijk georiënteerde opleidingen beredeneren vanuit inhoudelijk perspectief. De raad sluit zich aan bij deze interpretatie van sectorplannen. Hij ziet als voordeel dat periodiek een inhoudelijke heroverweging plaatsvindt, die een stimulans voor de ontwikkeling van het wetenschapsgebied of het beroepsdomein betekent. Ook kan op deze manier een doelmatig palet aan opleidingen worden gerealiseerd.

Een doeltreffende coördinatie, waarbij het bewaken van de voortgang van het proces cruciaal is, is hier van groot belang. Profilering is immers een ingewikkeld vraagstuk, waarbij rekening moet worden gehouden met zowel de individuele (instellings)belangen (vanuit profilerings-oogpunt) als de collectieve belangen. Dit vergt bestuurlijk gezien een goede afstemming tussen centraal en decentraal niveau, zowel lokaal als landelijk.

Het hogeronderwijsveld heeft geen overtuigend 'track record' voor gezamenlijke operaties. Eerdere operaties waar de verantwoordelijkheid bij de gezamenlijke instellingen werd gelegd, bijvoorbeeld op het gebied van herordening van onderwijsaanbod in de vorm van taakverdeling en concentratie en op het gebied van macrodoelmatigheid, zijn naar de waarneming van de raad vanuit stelseloogpunt niet zonder meer succesvol verlopen. De raad is van mening dat instellingen verantwoordelijk zijn voor hun eigen onderwijsaanbod en niet collectief voor het totale aanbod op macroniveau. De verantwoordelijkheid op macroniveau behoort bij de overheid te liggen.

De raad wijst in dit verband op de overwegingen die hebben geleid tot het schrappen van bepalingen uit de WHW, die een dergelijke collectieve verantwoordelijkheid poneerden. Naar de mening van een meerderheid van de Tweede Kamer hadden de gezamenlijke instellingen er onvoldoende blijk van gegeven in staat te zijn de verantwoordelijkheid voor landelijke afstemming op het gebied van het opleidingsaanbod voor hun rekening te kunnen en willen nemen. Door het aannemen van het amendement-Hamer c.s.<sup>28</sup> koos de Kamer voor een directe verantwoordelijkheid van de minister voor de beoordeling van een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs.

<sup>28</sup> Gewijzigd amendement van het lid Hamer c.s. ter vervanging van de amendementen gedrukt onder de nrs. 12 en 18, 2002.

De raad is van mening dat op zijn minst enige reflectie op het verloop van genoemde processen is aan te bevelen, voordat de staatssecretaris voor een aanpak van landelijke afstemming door de instellingen zelf kiest. Hij adviseert om op onderdelen waarbij de verantwoordelijkheid in redelijkheid niet bij de gezamenlijke instellingen behoort te worden gelegd, zoals het proces van verdeling van het opleidingsaanbod, te kiezen voor een sterkere overheidsregie.

De raad pleit daarom voor een krachtiger procesmanagement dan de strategische agenda voorstelt. De keuze om een bepaalde profilering te prioriteren binnen een instelling gaat onvermijdelijk gepaard met posterioritering van andere. De opbouw van nieuwe programma's op één plek leidt ontegenzeggelijk tot afbouw van andere. Er is nog geen zicht op de te verwachten personele implicaties en transitiekosten. Om te voorkomen dat deze het proces van profilering verhinderen, is sterk procesmanagement vanaf het begin nodig, en niet pas na enige tijd, als gebleken zou zijn dat er niet voldoende tempo is gemaakt.

Het voorgaande laat onverlet dat de raad positief staat tegenover initiatieven van instellingen om op een door hen te bepalen schaal te komen tot afstemming en taakverdeling, zoals dat op dit moment lijkt te gebeuren binnen diverse conglomeraten van instellingen (Universiteit Utrecht en Technische Universiteit Eindhoven, de universiteiten van Leiden, Delft en Rotterdam, de Amsterdamse universiteiten en de Hogeschool Rotterdam met InHolland). Niettemin dient ook dan de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor de macrodoelmatigheid overeind te blijven.

Tot de procesregie behoort ook het opstellen van de spelregels over de kwaliteits- en prestatie-indicatoren. De hoofdlijnenafspraken, die in 2012 moeten zijn afgerond, kunnen niet in de plaats van deze spelregels komen. De hoofdlijnenafspraken moeten gaan over de bewaking van de profileringen van alle instellingen, de spelregels moeten gaan over de bewaking van de manier waarop de indicatoren van de kwaliteit en de profilering worden gemeten. De procesregisseur spreekt, als het pakket van profileringen gereed is, met de afzonderlijke instellingen af welke indicatoren daarbij passen. Dit garandeert dat de indicatoren bijdragen aan de stelsdoelen. Uiteraard is er nauwe interactie tussen procesregisseur en instellingen over de aard van de indicatoren.

### **5.3 Maatregelen profielbekostiging onvoldoende voor omslag stelsel**

Profilering als beoogd in de strategische agenda roept direct de vraag op naar de rolverdeling tussen overheid en instellingen bij de realisatie daarvan. Verschillende scenario's zijn hierbij denkbaar, die variëren van volledig overlaten aan de instellingen en de relevante onderdelen daarbinnen tot integrale planning door de overheid. Als het gaat om de inhoudelijke kant zijn de instellingen wellicht het best in staat te beoordelen wat vanuit die invalshoek wenselijk is. De overheid zal vooral kijken vanuit de door haar gepercipieerde (of bepaalde) maatschappelijke behoefte, met inachtneming van haar verantwoordelijkheid voor een macrodoelmatig en toegankelijk bestel.

Het ligt voor de hand een model te kiezen waarbij aan alle belangen zo veel mogelijk recht wordt gedaan én waarbij de kans op realisatie van de beoogde profilering zo groot mogelijk is. Zo lijkt het in het Nederlandse bestel onwaarschijnlijk dat een universiteit zich ten aanzien van een bepaalde discipline vrijwillig zou willen beperken tot de bacheloropleidingen en de masteropleidingen aan andere instellingen overlaat. Het omgekeerde lijkt een meer aanne-

melijke keuze, zij het dat in het huidige stelsel een dergelijke keus vanwege de hoge transitiekosten alleen realistisch is met een substantiële extra financiële ondersteuning. Met andere woorden: verregaande profilering zal alleen tot stand komen met behulp van substantiële financiële prikkels.

De agenda wil een gedeelte van het onderwijsbudget afzonderen voor een in het bekostigingsmodel op te nemen deel 'kwaliteit en profiel', en dit bedrag herverdelen primair aan de hand van de prestatieafspraken met individuele instellingen. Dit bedrag bestaat uit de huidige middelen voor de meerjarenaafspraken (80 miljoen euro), plus de herinvesteringsmaatregelen (oplopend van 200 tot 230 miljoen euro). Daarbinnen wordt voor zwaartepuntvorming en profilering in het onderwijs 50 miljoen euro op jaarbasis selectief toegewezen. De beschikbare 310 miljoen is 7% van het hogeronderwijsbudget. Op termijn kan dit percentage oplopen naar 20% van het onderwijsbudget (als uit evaluatie in 2015 blijkt dat de aanpassing van de bekostigings-systematiek een duidelijk positief effect heeft op profilering en kwaliteit en er aanvullende middelen beschikbaar komen). Voor onderzoeksprofilering is daarnaast nog eens 90 miljoen beschikbaar, die grotendeels ten goede komt aan de topsectoren.

De raad is van mening dat met de beschikbare middelen te veel doelen tegelijk worden nagestreefd. Reallocatie van middelen uit het bestaande budget zou moeten worden benut voor prestatieafspraken en gedeeltelijke bekostiging op basis van kwaliteit. Voor profilering van individuele instellingen zullen additionele middelen moeten worden ingezet.

Tegen deze achtergrond kan men zich afvragen of een herverdeling van (uiteindelijk) 15% van de middelen, waarvan slechts een klein deel daadwerkelijk voor profilering bestemd is, voldoende is voor de gewenste omslag met behoud van alle functies van het hoger onderwijs. Wellicht moet het proces in ieder geval worden opgestart met voorzieningen om de transitiekosten te dekken.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Werkgroep Profilering en Bekostiging, 2011.

Hogeropgeleiden vervullen een innovatieve rol in de maatschappij, maar innovatie laat zich moeilijk sturen. Door de financiële crisis krijgen de sociaal-economische opbrengsten van het hoger onderwijs extra gewicht, maar de sociaalculturele waarde is evenzeer van belang en minstens even urgent. Daarom pleit de raad voor ruimte voor de instellingen om met hun studenten ook niet-gebaande paden te kunnen inslaan.

# 6

## Aanbeveling 3: zet in op brede taak hoger onderwijs om innovatieve kracht van de samenleving te bevorderen

### 6.1 Innovatie en creativiteit hebben ruimte nodig

Het hoger onderwijs leidt zowel 'equilibrators' op als 'innovators'.<sup>30</sup> De eersten gebruiken hun kennis en vaardigheden om problemen op te lossen door de vraag te stellen: doen we de dingen goed? (eerste orde leren). Zij bestendigen daarmee de vakinhoudelijke en maatschappelijke orde. De innovatoren proberen problemen op te lossen door de vraag te stellen: doen we de goede dingen? en hoe kunnen we leren om de goede dingen te doen? Zij proberen de werkwijze of de context van het probleem te veranderen (tweede of derde orde leren).

Hoger onderwijs moet creativiteit en innovatief denkvermogen ontwikkelen en koesteren. Nederland zal het in de internationale kenniscompetitie moeten hebben van zijn 'koppige, dwarse manier van denken' en zijn pragmatische geest, die zich niet te veel gelegen laat aan regels. Het hoger onderwijs moet daarom een klimaat scheppen waarin deze dwarsheid en innovatiekracht kan bloeien, waarin de tijd van onderzoekers opgaat aan denken en niet aan formaliteiten en waarin studenten worden gestimuleerd tot creatief denken en niet tot 'vakjes halen'.<sup>31</sup>

Hoe goed leidt het hoger onderwijs studenten op voor innovatie? Omdat innovatie intensieve interactie vereist tussen individu en organisatie, moeten vakinhoudelijke kennis en vaardigheden worden gecombineerd met sociale vaardigheden. Dat vraagt ook om minder traditionele onderwijsmethoden, bijvoorbeeld probleemgestuurd leren.<sup>32</sup>

De raad onderschrijft dat het hoger onderwijs mensen opleidt voor de toekomstige kennis-economie. Hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs hebben daarin hun eigen rol in de opleiding van 'equilibrators' en 'innovators'. Voor beide groepen moet het onderwijs

<sup>30</sup> Lundvall, 2008.

<sup>31</sup> Fresco, 2011.

<sup>32</sup> Lundvall, 2008.

gericht zijn op het oplossen van problemen in de praktijk van wetenschap of beroep. Het is daarbij belangrijk dat studenten situaties vanuit meer (onder andere culturele en emotionele) perspectieven kunnen bekijken. Creatief denken vergroot kennis (door het combineren van mogelijkheden), terwijl het hebben van kennis ook voorwaarde is om creatief te kunnen denken. Creatief denken en handelen leidt tot een andere manier van luisteren, praten en lezen, tot sneller een serieuze gesprekspartner zijn, tot meer kritisch en met meer zelfvertrouwen de wereld tegemoet kunnen treden omdat geleerd is om te gaan met onzekerheden (van feiten naar twijfels).<sup>33</sup>

#### *Kernkwaliteiten van wo'ers en hbo'ers*

Alle wetenschappelijke opleidingen zullen zich, volgens de agenda, in 2025 kenmerken door een sterke component van academisch vorming. Daaraan wordt direct toegevoegd: "en is de verwevenheid van onderzoek en onderwijs versterkt". De raad is van mening dat zowel academische vorming als de verwevenheid onderwijs-onderzoek van belang zijn, maar dat dit niet hoeft te betekenen dat studenten louter in disciplinegebonden kennis worden opgeleid. Een complexe samenleving heeft professionals en intellectuelen nodig, die multidisciplinair kunnen denken en (samen)werken. Ook moeten ze leren die kennis te gebruiken; opleidingen dienen daartoe aandacht te besteden aan probleemoplossende vermogens, sociale vaardigheden en creativiteit.

Kerntaak van het hoger beroepsonderwijs is het inleiden in een beroep, maar ook dat gaat verder dan alleen het overdragen van vakkennis. Een hbo-professional moet beschikken over een onderzoekende open houding ten opzichte van nieuwe kennis en moet in zijn opleiding leren die te integreren in zijn beroepspraktijk. Een hbo-opleiding behoort tevens bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van het beroep. Een constante wisselwerking met de beroepspraktijk is essentieel. Zij is dus meer dan de som der delen en geen verzameling beroepsgerelateerde cursussen.

Hoger beroepsonderwijs moet gericht zijn op het opleiden van professionals voor de arbeidsmarkt, die ook in staat zijn om vragen te stellen bij de beroepspraktijk; van werknemers met een goed ontwikkelde nieuwsgierigheid naar wat er nog meer te koop is qua kennis en nieuwe ontwikkelingen. Dit is een belangrijk onderdeel van de professionaliteit. Leijnse, Hulst en Vroman (2006) spreken in dat kader van "passie voor de professie".<sup>34</sup>

## **6.2 Hoger onderwijs moet deze ruimte kunnen bieden**

De raad ziet het economisch rendement van hoger onderwijs in brede zin (zie ook hoofdstuk 2). Aan maatschappelijke vraagstukken, zoals bijvoorbeeld veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg, arbeidsmarkt, vergrijzing en kwaliteit van openbaar bestuur, die uiteindelijk minstens zo bepalend zijn voor het economisch welzijn, kan en moet het hoger onderwijs eveneens een substantiële bijdrage leveren. Juist deze factoren zijn in hoge mate bepalend voor een samenleving waarin het goed toeven is en die aantrekkelijk is voor buitenlandse kenniswerkers en investeerders.

In de ogen van de raad heeft het hoger onderwijs dan ook meerdere opdrachten:

- een wetenschappelijke opdracht (met name universiteiten);
- een maatschappelijke opdracht; en
- een persoonlijke vormingsopdracht.

<sup>33</sup> Delnooz, 2008.

<sup>34</sup> Leijnse, Hulst & Vromans, 2006.



De kenniseconomie is het meest gebaat met hogeronderwijsinstellingen die hun studenten stimuleren om ook niet-gebaande paden in te slaan en onorthodoxe wegen te beproeven. De raad is dan ook van mening dat het hoger onderwijs de ruimte moet houden om zelf een evenwicht te zoeken tussen de verschillende opdrachten. De profilering van instellingen via hun instellingsplannen kan hiervoor de ruimte bieden.

Een belangrijk aandachtspunt van de raad is de toegankelijkheid van het onderwijs. Dit reikt verder dan de in de agenda bepleite toegankelijkheid op stelselniveau. Daarbij hoort dat er verschillende wegen kunnen zijn die naar hetzelfde doel leiden. In dit kader besteedt de raad aandacht aan de instroom en doorstroom van studenten en aan het inspelen op diversiteit.

# 7

## Aanbeveling 4: waarborg de toegankelijkheid van het hoger onderwijs

### 7.1 Geen onnodige drempels bij toegang tot hoger onderwijs

Toegankelijkheid tot het hoger onderwijs is op twee manieren te definiëren. Het kan gaan om toegang tot het hoger onderwijs bij instroom en om de begaanbaarheid van leerwegen binnen het hoger onderwijs.

De raad kan zich er in principe in vinden dat de strategische agenda een onderscheid maakt tussen toelaatbaarheid tot een opleiding en de daadwerkelijke toelating. Selectie van studenten kan kwaliteitsverhogend werken, met name wanneer selectie studenten stimuleert in wat ze potentieel kunnen. Het is wel van belang om te kijken naar eventuele ongewenste neven-effecten van selectie op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De raad hecht er grote waarde aan dat eenieder hoger onderwijs naar zijn capaciteiten kan volgen. Dit uitgangspunt speelt een rol zowel bij de toegang tot het hoger onderwijs als bij de verdere doorstroming binnen het hoger onderwijs (voor het tweede aspect zie paragraaf 7.2 en 7.3).

#### *Raad steunt beperkte mate van selectie*

In de strategische agenda is selectie met name een middel om de profilering van opleidingen te ondersteunen. Uitgangspunt daarbij blijft dat selectie altijd gericht moet zijn op een betere afstemming tussen enerzijds het niveau en het profiel van de opleiding en anderzijds de capaciteiten en motivatie van de studenten. De agenda stelt dan ook voor dat opleidingen met een scherp onderwijs- of beroepsprofiel de mogelijkheid krijgen om selectie-eisen te stellen. Daarbij stelt de agenda dat selectie niet uitsluitend op basis van eindexamencijfers mag plaatsvinden, maar altijd een combinatie van criteria moet betreffen. Het kan dan gaan om onderwijsprestaties (zoals het minimumcijfer dat vereist is voor relevante vakken of de vakken waarin in het voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs examen moet zijn gedaan), in combinatie met motivatie.

De raad steunt een beperkte selectie, gebaseerd op het hierboven genoemde uitgangspunt. Hij adviseert instellingen de profilering adequaat door te trekken naar de opvang en begeleiding van studenten. Anders komt de toegankelijkheid alsnog in gevaar. De raad bepleit daarom een coherente invulling van profilering, selectie, studievoorziening en studiegesprekken, didactiek, tentaminering en examinering; onderwijs op maat of 'onderwijs op profiel'.

De faire behandeling van studenten is daarbij ook van belang. Het is bekend dat selectie, en ook het middel voor zelfselectie door de student, de studiekeuzegesprekken, tijd kosten. Opleidingen zullen naar alle waarschijnlijkheid zwaarder belast worden door selectie- en zelfselectieprocessen, met als risico dat vooral goed automatiseerbare processen de boventoon gaan voeren. Dit geldt zeker voor opleidingen die geen voorportaal in het voortgezet onderwijs hebben, zoals rechten en psychologie. De raad bepleit daarom dat het hoger onderwijs een standaard ontwikkelt voor valide en faire selectiemethoden en -processen, en deze naleeft. Tevens is het van belang de effectiviteit van studiekeuzegesprekken ten aanzien van profilering en kwaliteit zorgvuldig te monitoren.

#### *Nadere toelatingseisen voor mbo'ers gelijkstellen aan die van havisten*

Voor de toegang tot het hoger onderwijs vraagt de raad om speciale aandacht voor de instroom van mbo'ers (middelbaar beroepsonderwijs). De agenda pleit voor 'nadere toelatingseisen' die instellingen mogen stellen aan studenten met een mbo 4-opleiding. De raad is weliswaar voorstander van het in stand houden van het algemeen doorstroomrecht van mbo 4 naar hbo<sup>35</sup>, maar acht het stellen van gelijksoortige toelatingseisen aan mbo'ers en havisten daarmee niet in strijd. Zo stelt bijvoorbeeld de hbo-opleiding bestuurskunde aan de havinstroom de eis dat het vak economie is gevolgd. De raad acht het redelijk om deze eis dan ook aan mbo 4-studenten te stellen, zodat een mbo 4-opleiding die toegang geeft tot de hbo-opleiding bestuurskunde ook een economiecomponent zal moeten bevatten. Andere eisen die afbreuk doen aan het algemeen doorstroomrecht van mbo 4 naar het hbo, zijn wat hem betreft niet aan de orde.

Ook de plannen om mbo 4-opleidingen tot 3 jaar te verkorten, kunnen consequenties hebben voor de toelating van mbo'ers tot het hoger onderwijs. Een sterk punt van het Nederlandse systeem is altijd geweest dat selectie weliswaar op jonge leeftijd plaatsvindt, maar dat er voldoende alternatieve routes zijn om elk gewenst onderwijsniveau alsnog te bereiken indien de leerling de capaciteiten daarvoor heeft. De raad acht het daarom van belang dat deze route open blijft.

#### *Stimulerend inzetten op ambitieuze studiecultuur*

Een laatste punt dat in dit kader van belang is, betreft de ambitieuze studiecultuur die de agenda beoogt te realiseren. De raad deelt de opvatting van de staatssecretaris dat er ook van studenten meer inzet gevraagd mag worden in het hoger onderwijs. De tijdsbesteding van studenten aan enerzijds studie en anderzijds andere zaken is hiervoor illustratief. De uitwerking van deze inzet op studiecultuur zou vooral stimulerend moeten zijn, om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen; zeker voor groepen voor wie het volgen van hoger onderwijs minder vanzelfsprekend is.

## **7.2 Meer doorstroming binnen het hoger onderwijs mogelijk maken**

Doorstroommogelijkheden binnen het hoger onderwijs dragen ook bij aan de toegankelijkheid van het onderwijs. Eenmaal binnen het hoger onderwijs zijn er voor studenten verschillende wegen waarlangs zij eenzelfde onderwijspositie kunnen bereiken. Deze paragraaf gaat in op een aantal structurele aspecten die samenhangen met de begaanbaarheid van leerwegen. De gevolgen voor de opzet van opleidingen staan in paragraaf 7.3.

<sup>35</sup> Onderwijsraad, 2009.

### **Maatregelen in de strategische agenda op het gebied van differentiatie in het onderwijsaanbod**

#### *Meer differentiatie in het hoger beroepsonderwijs*

- De associate degree wordt definitief ingevoerd.
- Driejarige trajecten voor vwo'ers worden mogelijk gemaakt.
- De titulatuur gaat beter aansluiten bij de titulatuur die internationaal gebruikelijk is.
- Er komt meer ruimte voor de professionele master en voor brede bachelors in het doelmatigheidsbeleid.

#### *Meer differentiatie in het wetenschappelijk onderwijs*

- Er komt meer ruimte voor brede bachelors in het doelmatigheidsbeleid.
- De verplichte doorstroommaster wordt afgeschaft.

*Bron: Kwaliteit in verscheidenheid. Strategische agenda hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap.*

De agenda pleit voor het afschaffen van de automatische toegang tot een wo-opleiding na het behalen van een hbo-propedeuse. Hiermee beperkt de agenda de doorstroom binnen het hoger onderwijs. Omdat het Nederlandse onderwijssysteem zo is ingericht dat kinderen al op twaalfjarige leeftijd een keuze maken voor het type voortgezet onderwijs, versterkt deze maatregel de vroege selectie van leerlingen. Dit is nadelig voor de toegankelijkheid.

De implicaties van de in de agenda bepleite verdere uitbouw van de associate degree voor de toegankelijkheid zijn minder duidelijk. De associate degree blijft in het huidige plan onderdeel van de hbo-bachelor, maar krijgt daarbinnen wel een zelfstandiger positie met een eigen arbeidsmarktgerichte profilering. Het automatisch doorstroomrecht van de ad'er naar de vervolgfase in de bachelor verdwijnt, het behalen van een associate degree garandeert geen rechtstreekse toelating tot het derde jaar van de hbo-bachelor meer. Deze beleidsvoornemens zijn enerzijds positief te waarderen (aparte trede op de onderwijsladder en doorstroom naar de arbeidsmarkt), maar verminderen anderzijds de toegankelijkheid.

De agenda schrapt de bepalingen met betrekking tot de doorstroommaster, waarmee een kunstmatige constructie verdwijnt uit de wetgeving. Landelijk gezien zullen er altijd mogelijkheden blijven om na een bachelor op een bepaald gebied een aansluitende master te doen. Wat verdwijnt is de verplichting dat dit op instellingsniveau ook wordt mogelijk gemaakt. De raad acht landelijke doorstroommogelijkheden voldoende.

Tegelijkertijd ziet de raad interessante mogelijkheden voor het volgen van niet-aansluitende trajecten na de bachelor. Het is een belangrijke verworvenheid van het bachelor-masterstelsel dat switches naar andere disciplines mogelijk zijn. Een juridische bachelor, gevolgd door een economische, theologische of sociaal-wetenschappelijke master, levert een rijker geschakeerde groep van afgestudeerden dan een monodisciplinair opgeleide groep. Eventueel volgt deze groep een tweejarige master. Het zal hier gaan om relatief kleine aantallen studenten (in de orde van grootte van 5%), die echter wel het aanbod op de arbeidsmarkt aanzienlijk kunnen verrijken. De profileringsdiscussie zal leiden tot een nieuwe doordenking van het opleidingsaanbod en wellicht blijkt er dan behoefte aan dergelijke cross-disciplinaire profileringen. Hierbij is het wel van belang om na te gaan wat het effect is van de maatregel om instellingen voor schakelprogramma's die langer dan een half jaar duren het instellingscollegegeld te laten vragen. Dit zou cross-disciplinaire doorstroom juist kunnen ontmoedigen.

Het systeem van de in de agenda voorgestelde brede bachelorprogramma's die zich na een breed eerste deel steeds verder toespitsen, is in dit verband ook aantrekkelijk. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals verdere specialisatie binnen één discipline en het volgen van een minor in een andere discipline. Laatstgenoemde mogelijkheid vergemakkelijkt de toegang tot masteropleidingen in die discipline.

### 7.3 Inspelen op diverse doelgroepen

Een andere mogelijkheid om de begaanbaarheid van leerwegen te vergroten, is het goed inspelen op diverse doelgroepen bij de opzet van een opleiding. Meer deelname aan het hoger onderwijs gaat samen met een grotere variëteit in het onderwijsaanbod.<sup>36</sup> De raad heeft hierboven al aangegeven dat de discussie bij profilering zou moeten gaan over een adequaat opleidingsaanbod in relatie tot onderzoeksvelden, maatschappelijke problemen en beroepsprofielen, en een variëteit aan talent. De profilering van opleidingen moet zodanig zijn ingericht dat iedereen die voldoende gekwalificeerd is voor het hoger onderwijs, een opleiding moet kunnen vinden die past bij niveau en inhoudelijke ambities. Naast de driejarige trajecten voor vwo'ers in het hoger beroepsonderwijs pleit de raad overigens nadrukkelijk ook voor excellentietrajecten voor deze groep. Andere vormen van diversiteit waar meer instellingen aan zouden kunnen werken, zijn differentiatie naar didactiek, inzet, moeilijkheidsgraad en inhoud, brede en smalle bachelors, associate degrees (hbo), instroom op basis van evc (erkenning van elders verworven competenties), meervoudige deelinstreetalen, honours classes, universiteitscolleges en bijspijkerklassen voor studenten met een achterstand op een bepaald gebied. Ook binnen instellingen kan een grotere variëteit in het aanbod ontstaan. Een opleiding met veel studenten, zoals psychologie of geneeskunde, kan zijn onderwijs op verschillende manieren aanbieden (bijvoorbeeld meer/minder intensief of met gebruik van verschillende didactieken aangepast aan de behoeftes van de student).

Een onderwijsinstelling kan zo haar onderwijsinhoud, programmering en didactiek afstemmen op de belangstelling en vaardigheden van de doelgroep. Deze kan zoals gezegd heel divers zijn: autochtonen, allochtonen, eerstegeneratiestudenten, regionaal ingekleurd, grootstedelijk met verschillende vooropleiding en wellicht soms ook al veel werkervaring.

Om de begaanbaarheid van leerroutes te vergroten is het ten slotte van belang hoe plaatsing van studenten in verschillende trajecten plaatsvindt. Zo is het mogelijk om direct bij binnenkomst de top van 20% van de studenten te plaatsen in aparte trajecten. Deze vorm van selectie is 'streaming'. De groep is op voorhand bekend en zal min of meer automatisch worden toegeleid naar het hogere onderwijsniveau. Instellingen kunnen hier een alternatief voor bieden door op basis van 'setting' studenten gedurende hun opleiding steeds weer opnieuw de mogelijkheid te geven om op onderdelen de opleiding op een hoger niveau af te sluiten. Daarmee doen zij ook recht aan het feit dat er studenten zijn die pas in hun studie opbloeien en kunnen zij 'verborgen talent' aanboren.

Andere voorstellen om aan de toenemende diversiteit tegemoet te komen, kunnen bijvoorbeeld zijn het creëren van algemene hogere opleidingsroutes op verschillende niveaus naast 'echte' wetenschappelijke en beroepsopleidingen. Ook zou in dit kader gedacht kunnen worden aan het creëren van dakpanconstructies voor opleidingen die gezien hun inhoud en eisen tussen hbo- en academisch niveau inzitten. Combinatieopleidingen, zoals de academische

<sup>36</sup> Onderwijsraad, 2005.

pabo (studenten halen in vier jaar zowel de hbo-bachelor pabo als de bachelor onderwijskunde aan de universiteit), zijn in meer sectoren denkbaar.

De raad is van mening dat het accommoderen van diverse doelgroepen onderdeel uit zou moeten maken van de afspraken tussen de instellingen en de overheid met betrekking tot profilering en/of kwaliteit en studiesucces.

## Afkortingen

ad	associate degree
hbo	hoger beroepsonderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SER	Sociaal-Economische Raad
VSNU	Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
WHBO	Wet op het hoger beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs

## Literatuur

- Benneworth, P., Boer, H. de, Cremonini, L., Jongbloed, B., Leisyte, L., Vossensteyn, H. & Weert, E. de (2011). *Quality related funding, performane agreements and profiling in higher education: An international comparative study*. Enschede: CHEPS Universiteit Twente.
- Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Delnooz, P.V.A. (2008). *Onderwijs, Onderzoek en de Kunst van het Creatieve Denken*. Proefschrift. Universiteit van Tilburg, Tilburg.
- Fresco, L. (2011, 5 mei). Afdgedwongen kennis. *NRC Handelsblad*.
- Gevers, J. (1998). *De breekbaarheid van het goede*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Gewijzigd amendement van het lid Hamer c.s. ter vervanging van de amendementen gedrukt onder de nrs. 12 en 18* (2002). Amendement. Geraadpleegd op 12 september 2011 via <http://opmaat-nieuw.sdu.nl/opmaat/show.do?type=op&key=KST59177>.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eind-niveau*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Leijnse, F., Hulst, J. & Vromans, L. (2006). *Passie en precisie*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Lundvall, B.A. (2008). Higher education, innovation and economic development. In J.Y. Lin & B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank conference on development economics regional*. Washington: The World Bank.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2011a). *Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid; brief staatssecretaris over de toekomstbestendigheid van het hogeronderwijsstelsel*. Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 7 februari 2011. Kamerstukken II, 31 288, 150.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2011b). *Kwaliteit in verscheidenheid*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Motie van het lid Hamer c.s.* (2009). Motie. Geraadpleegd op 12 september 2011 via <http://opmaat-nieuw.sdu.nl/opmaat/show.do?type=op&key=KST134755>.
- Onderwijsraad (2005). *De helft van Nederland hoogopgeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *De weg naar de hogeschool*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2008). Final Synthesis Report from the OECD Thematic Review of Tertiary Education. Geraadpleegd op 20 september 2011 via <http://oecd-conference-teks.iscte.pt/documents.html>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2010a). *Higher Education in Regional and City Development, Amsterdam, The Netherlands*. Geraadpleegd op 20 september 2011 via <http://www.oecd.org/dataoecd/20/6/46006696.pdf>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2010b). *Higher Education in Regional and City Development, Rotterdam, The Netherlands*. Geraadpleegd op 20 september 2011 via <http://www.oecd.org/dataoecd/11/58/45986968.pdf>.
- Schleicher, A. (2006). *The economics of knowledge: Why education is key for Europe's success*. Brussel: The Lisbon Council.
- Shapiro, H.T. (2005). *A Larger Sense of Purpose: Higher Education and Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Sluis, A. van & Thiel, S. van (2003). Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse politie. *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg*, 2(4), 18-31.



- Sociaal Economische Raad (2011). *Advies Strategische Agenda Hoger Onderwijs Onderzoek en Wetenschap*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Thiel, S. van (2009). Prestatiemeting in de publieke sector. Zeven misvattingen. *Overheidsmanagement*, 2009 (1), 20-23.
- Vink, R., Oosterling, M., Vermeulen, M., Eimers, T. & Kennis, R. (2010). *Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs*. Tilburg: IVA.
- Vught, F.A. van, Kaiser, F., File, J.M., Gaethgens, C., Peter, R. & Westerheijden, D.F. (2010). *U-Map: The European classification of higher education institutions*. Enschede: CHEPS.
- Werkgroep Profilering en Bekostiging (2011). *Naar een meer geprofileerd hoger onderwijs en onderzoek*.

## Geraadpleegde deskundigen

Bij de totstandkoming van dit advies is gesproken met de volgende deskundigen.

De heer dr. A.A.B. van Bommel, secretaris HBO-raad

De heer drs. C. van den Berg, beleidsadviseur VSNU

Mevrouw dr. G. ter Horst, voorzitter HBO-raad

De heer prof. dr. J.F.M.J. van Hout, emeritus-hoogleraar Universiteit van Amsterdam en hoogleraar bij de Open Universiteit Nederland

De heer dr. B.W.A. Jongbloed, medewerker onderzoek, Center for Higher Education Policy Studies

De heer drs. H. de Jonge, VSNU

De heer drs. R. Smits, adviseur onderwijsbeleid HBO-raad

Mevrouw dr. S. van Thiel, universitair hoofddocent, Erasmus Universiteit Rotterdam

De heer prof. dr. C. Veerman, voorzitter van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel

De heer prof. dr. A.M.L. van Wieringen, oud-voorzitter van de Onderwijsraad

Mevrouw J. van Zoggel, vanZoggel Advies

# **Bijlage 1**

**Adviesvraag**



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Onderwijsraad  
prof. dr. G.T.M. ten Dam  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
[www.rjksoverheid.nl](http://www.rjksoverheid.nl)

**Contactpersoon**  
F.M.H. Boselie-Abbenhuis  
T +31-70-412 2378  
[f.m.h.boselie@minocw.nl](mailto:f.m.h.boselie@minocw.nl)  
IPC 2250

**Onze referentie**  
314486

**Bijlagen**  
1

Datum  
Betreft adviesaanvraag strategische agenda 'Kwaliteit in verscheidenheid'

Geachte mevrouw Ten Dam,

Op 1 juli jl. heb ik, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden. Een exemplaar van deze strategische agenda '*Kwaliteit in verscheidenheid*' treft u als bijlage aan.

Om het hogeronderwijsstelsel gereed te maken voor 2025 is een koerswijziging nodig. In de strategische agenda is een ambitieus pakket maatregelen opgenomen om dit te bewerkstelligen.

Hierbij vraag ik u advies uit te brengen over deze strategische agenda. De strategische agenda integreert het ontwerp-Hoger onderwijs en onderzoek plan (Hoop) en het Wetenschapsbudget. Ik ontvang uw advies graag vóór de behandeling van de strategische agenda in de Tweede Kamer, zodat het advies bij die behandeling kan worden betrokken.

Met vriendelijke groet,

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

  
Halbe Zijlstra

## **Bijlage 2**

Wisselende nadruk op verschillende doelen en taken hoger onderwijs

Het Nederlandse hoger onderwijs is verankerd in de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). Deze wet geeft onder meer weer wat de kerntaken van hoger onderwijs volgens de wetgever zouden moeten zijn. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze taken in grote lijnen constant zijn gebleven. In de loop van de tijd heeft de sociaaleconomische functie van het hoger onderwijs echter meer accent gekregen.

#### *Wetenschappelijk onderwijs: kerntaken wetenschap en maatschappij*

De geschiedenis van het wetenschappelijk onderwijs laat een lange traditie zien van discussie over de doelen van dit onderwijstype en de taken van de universiteit. Tot in de negentiende eeuw werd de academische vorming en vooral de persoonlijke vorming van de student als de centrale functie van de universiteit gezien. Daarna gingen twee andere functies een steeds grotere rol spelen: de wetenschappelijke en de (arbeidsmarktgerichte) maatschappelijke. Tot aan de Tweede Wereldoorlog werd dit in diverse formuleringen in wetgeving vastgelegd. In de jaren vijftig kwam de persoonlijke vorming van de student weer sterker naar voren, zij het dat deze niet (in deze bewoordingen) in de WWO (Wet op het wetenschappelijk onderwijs) uit 1960 werd opgenomen. Wél bevat de wetgeving sinds de WWO 1960 aspecten die aan persoonlijke vorming zijn te relateren: “bevordering van het inzicht in de samenhang der wetenschappen” (studium generale, en wijsbegeerte in de centrale interfaculteit) en “bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef”. Sinds de WHW van 1992 dienen universiteiten ook mede aandacht te schenken aan de persoonlijke ontplooiing. Wat de maatschappelijke invalshoek betreft kwam er in 1986 nog het aspect “overdracht van kennis ten behoeve van de maatschappij” bij.

Grosso modo vervult het hoger onderwijs heden ten dage dus drie kenmerkende functies: de wetenschappelijke functie, de maatschappelijke functie en de functie van persoonlijke vorming/ontplooiing, met dien verstande dat persoonlijke ontplooiing door de wetgever niet wordt gezien als een kernfunctie van het hoger onderwijs, noch als een kerntaak van de instellingen.

#### *Hoger beroepsonderwijs: veel aandacht voor beroepspraktijk*

Het hoger beroepsonderwijs heeft pas sinds de WHBO (Wet op het hoger beroepsonderwijs) van 1986 de status van hoger onderwijs. Volgens deze wet was het hoger beroepsonderwijs gericht op:

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

Volgens de WHW van 1992 is hoger beroepsonderwijs gericht op zowel de overdracht van theoretische kennis als op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk. Om deze dubbele taak te vervullen verrichten hogescholen ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk; verzorgen zij bacheloropleidingen en in voorkomende gevallen masteropleidingen; dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij, en dragen zij bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht. Evenals universiteiten dienen hogescholen mede aandacht te schenken aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en aan de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.



In dit advies reageert de raad op de strategische agenda hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap *Kwaliteit in verscheidenheid*. De raad ondersteunt de daarin uitgesproken ambitie voor meer kwaliteit en differentiatie in het hoger onderwijs. Hij doet in het advies enkele aanbevelingen ter verdere versterking van de innovatieve kracht van de samenleving door hoger onderwijs.