

Cover Page



Universiteit Leiden



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

Author: Gageldonk, Kees van

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

Issue Date: 2017-02-14

1. Inleiding en vraagstelling

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

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

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

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

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

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

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

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

Vraagstelling

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

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

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

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

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

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

Aanleiding

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

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

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

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

Literatuur

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

Omdat onderzoek een recent verschijnsel is in het hoger beroepsonderwijs, is de literatuur erover nog beperkt. Vanuit de sociaalwetenschappelijke disciplines is er vooral vergelijkend internationaal onderzoek gedaan. De publicatie van Svein Kyvik en Benedetto Lepori uit 2010 is daar een voorbeeld van.⁵ Een ander voorbeeld is de publicatie van J. Enders e.a. uit 2011.⁶ De OECD, en met name Ellen Hazelkorn, heeft verschillende publicaties uitgebracht die eveneens een internationaal vergelijkend karakter hebben. Verder heeft de OECD sinds 1968 diverse studies uitgebracht over de ontwikkelingen in het hoger onderwijs in de aangesloten landen, waarbij sinds het begin van de jaren negentig ook aandacht kwam voor de opkomende onderzoeksfuncties van wat toen nog de *non university sector* werd genoemd. Deze negatief geformuleerde omschrijving geeft aan dat er lange tijd geen goede Engelstalige naam was voor wat in Nederland hoger beroepsonderwijs wordt genoemd. In enkele publicaties van de OECD – de zogeheten Landenrapporten – wordt specifiek ingegaan op de Nederlandse situatie. Deze rapporten werden in concept voorgelegd aan het betreffende ministerie, maar de eindverantwoordelijkheid bleef liggen bij de opstellers. Deze procedure van hoor en wederhoor deed geen afbreuk aan de onafhankelijkheid van de rapporten.

⁵ S. Kyvik en B. Lepori (red) *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector* (Dordrecht 2010)

⁶ J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* (Rotterdam 2011)

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

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

Een overzicht van de geschiedenis van de universiteiten geeft *A history of the university in Europe*.¹⁴ De publicatie van C.J.M. Schuyt en E. Taverne biedt een overzicht van de ontwikkelingen in Nederland na de Tweede Wereldoorlog, waarin ook het onderwijs aan bod komt.¹⁵ Schuyt en Taverne ruimen ook plaats in voor de universiteiten, maar besteden weinig aandacht aan het hoger beroepsonderwijs. Meer specifiek van belang voor de ontwikkeling van het hoger onderwijs is de publicatie van J.C.C. Rupp uit 1997.¹⁶ Rupp legt het accent op de universiteiten, maar zijn analyse van de opname van de opleidingen voor de *minor professions* in de Amerikaanse universiteiten is van belang voor de situatie van het hoger beroepsonderwijs in Nederland. Opleidingen voor de *minor professions* zijn in Nederland juist buiten de universiteiten gebleven. Het proefschrift van Peter Baggen biedt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

eveneens inzicht in de positie van dit type opleidingen in Nederland, die hij aanduidt als realistisch onderwijs.¹⁷ Het proefschrift van A.M.L. van Wieringen biedt een overzicht van de geschiedenis van het hoger beroepsonderwijs tot 1975.¹⁸

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

Het onderzoek

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

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

Periodisering

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

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

¹⁷ Peter Baggen, *Vorming door wetenschap* (Nijmegen 1998)

¹⁸ A.M.L. van Wieringen, *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs*. (Amsterdam 1975)

¹⁹ Michael Gibbons (red) *The new production of knowledge: Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies* (Londen 1994)

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ RAAK wordt behandeld in hoofdstuk 7 op bladzijde 184 e.v.

²¹ De Koninklijke academie voor beeldende kunsten in Den Haag bij voorbeeld bestaat sinds 1683

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

