

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

## 2. Het ontstaan van het hoger onderwijs in Nederland

Oorspronkelijk bestond het hoger onderwijs uitsluitend uit universiteiten. Dat bleef zo tot het midden van de twintigste eeuw. De universiteiten waren een gesloten bolwerk waar de middeleeuwse opzet lang standhield. Pogingen om hierin verandering aan te brengen hadden pas in de loop van de negentiende eeuw enig succes. Nieuwe opleidingen en vakgebieden werden in de universiteit opgenomen, maar veel opleidingen en vakgebieden bleven buiten de universiteit. Uiteindelijk mondde dit uit in een binair stelsel van hoger onderwijs dat tot op heden het kenmerk is van het Nederlandse hoger onderwijs. Dit thematische hoofdstuk geeft een beeld van die ontwikkeling.

### *Hoger onderwijs valt samen met universiteiten*

Het Nederlandse hoger onderwijs bestaat uit universiteiten en hogescholen. In het hoger onderwijs zijn de hogescholen de nieuwkomers. Universiteiten zijn veel ouder. Deze zijn in Europa ontstaan, wanneer precies is volgens Ruëgg niet na te gaan. Vast staat dat de oudste universiteiten, die van Bologna en Parijs, omstreeks het begin van de dertiende eeuw al bestonden.<sup>24</sup> Sinds zijn ontstaan in de Middeleeuwen heeft het hoger onderwijs een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Eén van de belangrijkste daarvan is de groeiende diversificatie. Oorspronkelijk bestond een universiteit uit vier disciplines. Tot het eind van de achttiende eeuw hielden universiteiten aan die indeling in disciplines vast. Er ontstonden weliswaar in de loop van de tijd als gevolg van maatschappelijke behoeften opleidingen in nieuwe disciplines, die naar de huidige maatstaven tot het hoger onderwijs zouden worden gerekend, maar deze werden ondergebracht bij instellingen die geen onderdeel van de universiteiten uitmaakten. Pas na 1800 kwam hier geleidelijk verandering in en begon de diversificatie van de universiteiten.

Centraal in het proces van diversificatie vanaf de Middeleeuwen stond de vraag wat wel en wat niet tot de taak van een universiteit behoorde. Die vraag speelde al vanaf het ontstaan van de universiteiten. In de Middeleeuwen werd een strikte omschrijving gehanteerd van wat een universiteit behelsde. Universiteiten waren instellingen met een universeel karakter, waaronder werd verstaan dat iedereen die gekwalificeerd was, er kon studeren. Het gebruik van Latijn illustreerde dat universele karakter. Disciplines die aan het criterium van universeel karakter voldeden, waren de artes liberales, rechten, medicijnen en theologie, die de vier faculteiten vormden waaruit een universiteit kon bestaan. Een universiteit hoefde niet alle faculteiten te omvatten om als zodanig te worden erkend, maar moest in ieder geval rechten, medicijnen of theologie omvatten. De artes liberales fungeerden als een vooropleiding voor de andere disciplines. Aan deze opvatting van wat een universiteit omvatte, werd eeuwenlang strikt de hand gehouden, wat volgens Verger heeft geleid “to debar whole branches of knowledge, which were not recognized by the traditional classifications, from university teaching.”<sup>25</sup> De disciplines die buiten de middeleeuwse universiteiten bleven, stonden bekend als de artes mechanicae, die wij nu de technische, bèta en gammawetenschappen zouden noemen. De uitsluiting van de artes mechanicae hing samen met de middeleeuwse opvatting over het karakter van een discipline en met de manier waarop deze in de Middeleeuwen werden onderwezen. Een discipline kon in de Middeleeuwen alleen in een universiteit worden opgenomen als zij van een hogere orde was of zoals Neave het noemt: “the university has shown a certain reticence to what appeared to be ‘profane’ as opposed to ‘sacred’ knowledge and a certain distaste for the ‘applied’ as

<sup>24</sup> Walter Rüegg, “Themes” in: H. De Ridder-Symoens (red) *A history of the university in Europe.* Volume I *Universities in the Middle Ages* (Cambridge 1992) 6

<sup>25</sup> J. Verger, “Patterns” in: H. De Ridder-Symoens (red) *A history of the university in Europe.* Volume I 42

opposed to what was once significantly called 'pure'.<sup>26</sup> De opzet van de studie aan de universiteiten voor 1800 was volgens Otterspeer “in hoge mate een theoretisch bouwwerk”[...]“in de zin dat de theorie boven de praktijk gewaardeerd werd.”<sup>27</sup>

Uitgangspunt om als discipline tot een universiteit te kunnen behoren, was de amor sciendi. Dit kwam overeen met kennis omwille van de kennis of in moderne termen academische vorming. Van doorslaggevend belang was dat een discipline kon terugvallen op geschriften uit de Oudheid als theoretisch kader. Een discipline als rechten werd als universitair beschouwd omdat men zich kon baseren op het oude Romeinse recht.<sup>28</sup> De praktische toepassing van de kennis stond op het tweede plan. De “relatively smaller interest in the economic utilization of scientific knowledge has been an axiomatic value of the university.”<sup>29</sup> Daarnaast speelde een rol dat de artes mechanicae werden onderwezen via gilden of daarmee vergelijkbare instituties, die een lokaal karakter hadden en die voor nieuwkomers slechts in een beperkte mate toegankelijk waren. De graden die middeleeuwse universiteiten verleenden, waren in principe overal in Europa geldig, wat bij de kwalificaties die gilden verleenden niet het geval was. De enige uitzondering onder de artes mechanicae die wel als een universitaire discipline werd beschouwd, was de studie van de medicijnen. Deze werden vanaf het begin tot de universitaire disciplines gerekend, omdat men zich kon baseren op teksten uit de Oudheid en de Islamitische wereld van die tijd.<sup>30</sup>

De afstandelijke houding van universiteiten ten opzichte van praktische toepassing leidde er onder meer toe dat meer praktisch gerichte hogere opleidingen naast de universiteiten werden opgericht zoals de nautische opleidingen in het Portugal van de vijftiende eeuw. De enkele poging meer praktische opleidingen binnen een Nederlandse universiteit van de grond te krijgen, was niet succesvol. Zo strandde in de zeventiende eeuw de poging meer praktische opleidingen aan de Universiteit Leiden te beginnen na vrij korte tijd. Deze Nederduytsche mathematique, die landmeters en vestingbouwers voor Prins Maurits moest opleiden, bleef enige decennia bestaan tot het midden van de zeventiende eeuw. Daarna verdween deze weer. Dit paste in een algemene trend in Nederland aan het eind van de zeventiende eeuw, waarin de universiteiten zich steeds meer terugtrokken op de theologie, de rechten en de medicijnen, die zij niet als een vorm van beroepsonderwijs zagen.<sup>31</sup>

In het begin van de negentiende eeuw hielden de Industriescholen van Koning Willem I het binnen de universiteiten evenmin lang vol. Neave concludeert:

“But we would be well advised to note and it is significant to even today that in the earliest form, institutional diversity was in effect an alternative to university. Diversity began where the classical definition of academia ceased.”<sup>32</sup>

### *Nederland tot de Tweede Wereldoorlog*

Koning Willem I voerde een beleid om de handel en industrie die in de Napoleontische tijd ernstig achteruit waren gegaan, weer op gang te brengen. In dat kader stimuleerde hij ook het vakonderwijs, dat na de opheffing van de gilden zijn oude structuur was kwijtgeraakt.

---

<sup>26</sup> G. Neave, *Diversity, differentiation and the market: the debate we never had but which we ought to have done* In: Higher Education Policy 13 (2000) 9. Zie ook J. Verger: “Patterns” 43

<sup>27</sup> W. Otterspeer. *De wiekslag van hun geest* 15

<sup>28</sup> Walter Rüegg, “Themes” 30

<sup>29</sup> Walter Rüegg, “Themes” 33

<sup>30</sup> Walter Rüegg, “Themes” 30

<sup>31</sup> Peter Baggen *Vorming door wetenschap* (Nijmegen 1998) 170

<sup>32</sup> G. Neave, *Diversity, differentiation and the market* 9

De samenvoeging van de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden in één land bood economisch gezien kansen, omdat het Noorden van oudsher op handel was gericht en het Zuiden al vroeg sterk geïndustrialiseerd was.<sup>33</sup> Door de afscheiding van België in 1830 kwam daar niet veel van terecht. Willem I verzette zich lange tijd tegen formalisering van de afscheiding. De koning kon ook grotendeels zijn eigen gang gaan, want het parlement had weinig invloed en “het financiële beleid onttrok zich goedgeeels aan ieders inzicht, laat staan dat dit onder een daadwerkelijke politieke controle stond.”<sup>34</sup> Na zijn aftreden trad een periode van economisch neergang in. De werkloosheid steeg en in 1845 en 1846 mislukten oogsten van aardappels en graan.<sup>35</sup> Soms liep dit uit op voedselrellen en in de pers ontstond een polemiek over noodzakelijke economische en politieke hervormingen. De vrees bestond dat de revoluties die in 1848 in Frankrijk en Duitsland plaats hadden, zouden overslaan naar Nederland. Dit leidde ertoe dat koning Willem II het initiatief nam tot een grondwetswijziging die in 1848 zijn beslag kreeg. De grondwet van 1848 bracht een definitieve scheiding van kerk en staat, de volledige ministeriële verantwoordelijkheid, versterking van de vrijheid van drukpers en van vereniging en een principiële wijziging in het kiesrecht.<sup>36</sup>

Na de grondwetsherziening kwamen de liberalen aan de macht. Hun beleid was gericht op reorganisatie van de overheid, bevordering van het onderwijs en stimulering van de economie. Bevordering van de economie hield volgens de liberalen in dat het economisch verkeer zo vrij mogelijk moest worden. De overheidsorganisatie veranderde ingrijpend door de invoering van de nieuwe gemeentewet in 1851.

Vanaf het midden van de negentiende eeuw verbeterde de economie. De industrialisatie nam een grote vlucht, geholpen door een snelle uitbreiding van de infrastructuur, de spoorwegen en de kanalen, zoals de Nieuwe-Waterweg, die de haven van Rotterdam met de Noordzee verbond. Vanaf 1870 gingen de loonkosten omhoog, maar gingen de kapitaalkosten omlaag. De overheidsfinanciën verbeterden mede als gevolg van de sinds 1840 stijgende inkomsten uit Nederlands-Indië, terwijl ook de rente op de staatsschuld daalde. De werkloosheid daalde terwijl het besteedbare inkomen steeg, voornamelijk als gevolg van de dalende voedselprijzen.<sup>37</sup>

#### *Opkomst sociale wetgeving.*

De industrialisatie van Nederland had echter ook schaduwzijden, zoals kinderarbeid en slechte arbeidsomstandigheden in de fabrieken. Het liberale adagium dat de staat zich zo min mogelijk met de arbeidsomstandigheden moest bemoeien, kwam onder druk te staan. Vakbonden kwamen op en kinderarbeid werd beperkt met het kindwetje van Van Houten. Begin twintigste eeuw kwam de eerste sociale verzekeringswet tot stand, de Ongevallenwet. Ook werd de leerplicht ingevoerd, zodat kinderarbeid verdween.

De grondwet van 1848 bracht geen algemeen kiesrecht, want alleen mannen konden stemmen, mits zij een zekere materiële welstand hadden bereikt. Langzaam werd echter het kiesrecht uitgebreid, wat ten koste ging van de liberalen, die aan twee kanten onder druk kwamen te staan. Van de confessionele partijen die in het kader van de strijd om de bekostiging van het bijzonder onderwijs gingen samenwerken en van de opkomende

---

<sup>33</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 20

<sup>34</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 37

<sup>35</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 51

<sup>36</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 54-55

<sup>37</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 60 en 125

socialistische partijen. Tegen het eind van de negentiende eeuw verloor het liberale adagium van een zo klein mogelijke staatsbemoeyenis steeds meer terrein:

“Veel terreinen des levens die tevoren waren overgelaten aan de markt of het particulier initiatief, zoals opvoeding en onderwijs, alcoholgebruik, gezondheidszorg, verkeer, werk en werkloosheid, hadden allemaal op zijn minst een element van dwang, voorschrift, toestemming of toezicht door instanties van wet en overheid gekregen. De overheid was niet langer slechts de handhaver van de orde en de beschermer van het eigendom, maar was ook scheidsrechter geworden over grote delen van het maatschappelijk en zelfs het persoonlijk leven.”<sup>38</sup>

Nederland bleef buiten de Eerste Wereldoorlog en beleefde in de jaren twintig een bloeiperiode. “Nederland werd een van de modernste landen in Europa. De infrastructuur van het land (wegen, kanalen, havens) werd sterk verbeterd en in deze periode vond ook de doorbraak plaats van bedrijven als Philips, Shell, Unilever, Algemene Kunstzijde Unie en Hoogovens naar een belangrijke internationale positie.”<sup>39</sup> Hieraan kwam een eind door de crisis van de jaren dertig. De kosten voor de steun aan de landbouw en voor de uitkeringen aan de werklozen stegen. “De rijksuitgaven liepen snel op, van 13% van het nationaal inkomen in 1930 tot 21,6% in 1939, maar de staatsschuld steeg nog harder: van 38,1% naar 69%. Er werd hardnekkig naar bezuiniging gestreefd, maar intussen werd meer geld dan ooit uitgegeven.”<sup>40</sup> Lang hield Nederland vast aan de dure gulden die pas in 1936 werd gedevalueerd. Het kabinet voerde een beleid dat ervan uit ging dat Nederland zich moest aanpassen aan het internationaal gedaalde welvaartspeil. Alle grote politieke partijen en ook werkgevers en werknemersorganisaties steunden dit. In welk tempo dat moest en welke omvang het sociaal vangnet moest hebben, was onderwerp van veel discussie.

### *Onderwijs*

De nieuwe grondwet van 1848 bracht een stroomversnelling in het onderwijsbeleid teweeg. Er kwam een nieuw type voortgezet onderwijs (de hogereburgerschool) en er kwamen nieuwe wetten voor het hoger onderwijs (1876) en het lager onderwijs (1878). De wet op het hoger onderwijs bracht een nieuwe organisatie voor de universiteiten. In het lager onderwijs kwam meer geld voor de schoolgebouwen en voor de salariëring van de leerkrachten. Deze verbetering gold alleen voor het openbaar onderwijs, want de liberale minister Kappayne weigerde het bijzonder lager onderwijs te subsidiëren. Die weigering gold ook het beroepsonderwijs, waar de voorlopers van het hoger beroepsonderwijs toe behoorden. Volgens de liberalen moest het beroepsonderwijs buiten de invloedssfeer van de overheid blijven. Desondanks groeide het beroepsonderwijs gestaag, vooral op initiatief van het bedrijfsleven, dat vanwege de industrialisatie behoefte kreeg aan geschoolde arbeiders.

Door de wet van 1878 stegen de overheidsuitgaven voor het onderwijs naar bijna 2% van het nationaal product in 1884, terwijl die uitgaven rond 1870 tegen nog maar 0,8% bedroegen.<sup>41</sup> Vanwege de weigering het bijzonder lager onderwijs te bekostigen, ontstond er een conflict met de confessionele politici onder leiding van A. Kuyper.

---

<sup>38</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 147

<sup>39</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 171-172

<sup>40</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 186

<sup>41</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 94

## *Verzuiling*

De tweede helft van de negentiende eeuw zag ook de opkomst van een typisch Nederlands verschijnsel, de verzuiling, dat ook in het onderwijs een grote vlucht zou nemen.

“Voor vrijwel alle aspecten van het leven waren immers verenigingen tot stand gebracht: tussen 1890 en 1910 werden er elke dag minstens vier verenigingen opgericht. De zuilen zouden nooit de gehele archipel aan verenigingen onder hun hoede weten te brengen, maar naar schatting toch zeker de helft daarvan. De kracht van die zuilen was vooral het vermogen om verenigingen van verschillende aard aan elkaar te schakelen, van zangvereniging tot politieke partij, van vakvereniging tot jeugdorganisatie, van woningbouwvereniging tot begrafenisfonds.”<sup>42</sup>

De verzuiling werd geïnstitutionaliseerd door de pacificatie van 1917, waarbij het bijzonder lager onderwijs op gelijke voet werd bekostigd als het openbaar lager onderwijs in ruil voor algemeen kiesrecht. Daarmee begon de dominante rol van de verzuiling in het onderwijs, die ertoe leidde dat elke zuil zijn eigen school kon oprichten en daarvoor bekostiging kreeg. Dit systeem gold ook voor het hoger beroepsonderwijs; alleen het wetenschappelijk onderwijs bleef buiten dit systeem.

In de jaren vijftig van de twintigste eeuw bereikte de verzuiling haar hoogtepunt om daarna geleidelijk af te kalven.<sup>43</sup> In het onderwijs bleef de verzuiling langer dan in andere maatschappelijke sectoren een dominante factor. Maar ook daar was de verzuiling niet bestand tegen de maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de schaalvergroting die vanaf de jaren tachtig op gang kwam in het onderwijs, het eerst in het hoger beroepsonderwijs. De afbrokkeling van de zuilen (de ontzuiling) had onder meer tot gevolg dat de overheid niet meer kon rekenen op de steun van verzuilde maatschappelijke organisaties en naar andere vormen van overleg moest zoeken. Zo ontstonden “ondoordringbare circuits van ambtenaren en belangengroepen.”<sup>44</sup> De dominante positie die de HBO-raad zich in de jaren tachtig van de twintigste eeuw in het beleidsdebat verwierf ten opzichte van het ministerie van OCW was daar een voorbeeld van.

### *Het hoger onderwijs in de negentiende eeuw*

De indeling in vier disciplines is eeuwenlang ongewijzigd gebleven. Deze situatie duurde tot in de negentiende eeuw, toen de klassieke definitie van wat een universitaire discipline was, werd verlaten en er ook andere disciplines in de universiteit werden opgenomen. De ommekeer kwam uit Duitsland waar Von Humboldt zijn Bildungsideaal van een universiteit formuleerde waar in vrijheid onderzoek en onderwijs waren verbonden. In 1810 werd dat werkelijkheid in de nieuw opgerichte universiteit van Berlijn. Overigens was de oprichting van deze universiteit ook “een poging de trauma’s van de militaire nederlaag tegen de Fransen en de politieke crisis in Pruisen te overwinnen.” Halverwege de negentiende eeuw zou de universiteit van Von Humboldt echter als gevolg van de reactie op de politieke ontwikkelingen in de jaren dertig en veertig van de negentiende eeuw veranderen in een “exclusief en conservatief instituut.”<sup>45</sup>

De diversificatie binnen de bestaande universiteiten begon met de opkomst van nieuwe disciplines als wis- en natuurkunde en de literair-historische wetenschappen. Het opnemen

<sup>42</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 156

<sup>43</sup> Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok. Over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005) 159-160

<sup>44</sup> Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 176

<sup>45</sup> J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 55.

van nieuwe opleidingen of disciplines ging niet zonder slag of stoot. Dat gold met name voor de technische disciplines, die als gevolg van de industriële revolutie in de negentiende eeuw, steeds prominenter werden. De hogere opleidingen, die in het midden van de negentiende eeuw buiten de universiteiten waren ontstaan in de landbouw in Wageningen (1876) en de techniek in Delft (1842) werden aanvankelijk tot het middelbaar onderwijs gerekend. Thorbecke vond deze opleidingen geen hoger onderwijs. Het onderwijs aan de opleiding in Delft, de polytechnische school, was volgens hem gericht op “onmiddellijk gebruik voor het leven en de bedrijvige maatschappij. Het hooger onderwijs strekt tot ontwikkeling van zelfstandige studie, van wetenschap om haar zelve.”<sup>46</sup> Hun streven naar een opwaardering tot universitaire discipline ondervond veel weerstand. Neave spreekt van “bitter battles” van de technische opleidingen in Europa om als universitaire discipline te worden erkend.<sup>47</sup> Overall in Europa voerden de gevestigde universitaire disciplines aan het eind van de negentiende eeuw een “tenacious opposition” tegen de verlening van universitaire status aan de technische disciplines omdat die niet voldeden aan de idealen van “higher learning.”<sup>48</sup> In Duitsland moest de Keizer er aan te pas komen om de *Technische Hochschulen* een universitaire status te verlenen. Zelfs de *Ecole Polytechnique*, de top van de Franse hoger onderwijspiramide, voelde zich ondergewaardeerd. De gevestigde medische wetenschappen in Nederland voelden “zich bedreigd door de binnen de universiteit opkomende wis- en natuurkundige wetenschappen, maar wisten de technische wetenschappen buiten de deur te houden met een beroep op hun ‘beschavende’ klassieke vooropleiding.”<sup>49</sup>

In Nederland veranderde de situatie na 1876 met de Wet op het hooger onderwijs. Sindsdien werd het mogelijk dat er nieuwe universiteiten bij kwamen, die echter aanvankelijk niet werden bekostigd. Sommige van deze universiteiten hadden een confessionele grondslag zoals de Vrije Universiteit, andere waren disciplinair gericht met een minder breed scala aan disciplines dan de bestaande universiteiten. De hogere technische opleidingen in de landbouw en techniek werden aan het begin van de twintigste eeuw opgewaardeerd tot hoger onderwijs maar werden aangeduid als hogeschool.<sup>50</sup> Naast de hogescholen voor techniek in Delft en voor landbouw in Wageningen kwamen er hogescholen met opleidingen voor economie en handel in Rotterdam en Tilburg. De nieuwe vakgebieden die aan de universiteit verschenen, werden volgens Baggen “zoveel mogelijk ingericht als zuivere wetenschappen die geen direct relatie onderhouden met de praktijk.”<sup>51</sup> Tegen het midden van de twintigste eeuw valt de opkomst binnen de bestaande universiteiten van de sociale en politieke wetenschappen.

Daarnaast stond tot 1800 onderzoek doen niet centraal in de universiteiten. De wetenschappelijke revolutie die in de zeventiende eeuw plaats had, ging grotendeels aan de universiteiten voorbij met als gunstige uitzondering onder meer de universiteit van Leiden.<sup>52</sup> Maar ook daar nam in de loop van de achttiende eeuw de opkomst van de geleerde genootschappen “veel urgentie tot het doen van oorspronkelijk wetenschappelijk onderzoek” waarschijnlijk weg.<sup>53</sup> Na 1800 vond ook in Nederland het ideaal van Von

<sup>46</sup> A.M.L. van Wieringen, *De identiteit van het hoger beroepsonderwijs* (Amsterdam 1975) 8

<sup>47</sup> G. Neave, *Diversity, differentiation and the market* 9

<sup>48</sup> A. Guagnini “Technology” In: *A History of the Universities. Volume III Universities in the nineteenth and early twentieth centuries (1800-1945)* Cambridge 1996) 623

<sup>49</sup> J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 62

<sup>50</sup> Destijds werd Delft evenals Wageningen, Rotterdam en Tilburg aangeduid als hogeschool.

<sup>51</sup> Peter Baggen *Vorming door wetenschap* (Nijmegen 1998) 176

<sup>52</sup> Roy Porter, “The scientific revolution and universities.” In: H. De Ridder-Symoens (red) *A history of the university in Europe.* Volume II *Universities in early modern Europe (1500-1800)* (Cambridge 1996) 535.

<sup>53</sup> W. Otterspeer, *De wiekslag van hun geest* 17

Humboldt navolging. In de negentiende eeuw begon de modernisering van de universiteiten in Nederland door de opkomst van wis- en natuurkunde en de literair historische wetenschappen. In 1876 werd in de nieuwe Wet op het Hooger onderwijs het ideaal van Von Humboldt ook in de wet neergelegd. Zelfstandig onderzoek werd de norm aan de universiteit. De realisering van de norm zou overigens nog geruime tijd in beslag nemen, want het zou tot 1960 duren voordat de Nederlandse universiteiten “over de hele linie onderzoeksuniversiteiten zouden worden met onderzoek als primaire en bepalende doelstelling.”<sup>54</sup> De Wet op het wetenschappelijk onderwijs legde toen onderzoek als officiële taak van de universiteiten vast. Het onderzoek dat werd gedaan, was een zaak van de individuele hoogleraren die “op het niveau van hun leerstoel geheel autonoom in hun wetenschapsbeoefening” waren.<sup>55</sup>

In Nederland is in de diversificatie van de universiteiten een fasering te onderscheiden, die ontleend is aan de drie grote hervormingen die Rupp sinds de negentiende eeuw in het Nederlandse hoger onderwijs onderscheidt. In de negentiende eeuw werden die hervormingen teweeggebracht door opkomende wetenschapsgebieden als de natuurwetenschappen en literair historische wetenschappen. Later, eigenlijk pas na de Tweede Wereldoorlog, werd het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef gestimuleerd door opname van de sociale en politieke wetenschappen in de universiteiten. Deze twee hervormingen vonden plaats binnen de bestaande universiteiten en door het verlenen van universitaire status aan bestaande opleidingen zoals de technische opleidingen (Delft en Wageningen) De derde hervorming, waardoor het Nederlandse hoger onderwijs massaonderwijs is geworden, vond plaats buiten de universiteiten door de opkomst van het hoger beroepsonderwijs. Daarmee ontstond een binair stelsel van hoger onderwijs dat nog steeds het kenmerk is van het Nederlandse hoger onderwijs en overigens ook van het hoger onderwijs in veel andere Europese landen.

In de negentiende eeuw ontstonden naast de universiteiten en de hogere opleidingen in Delft en Wageningen praktisch gerichte opleidingen, die geen ambitie hadden als hoger onderwijs te worden erkend. Een enkele opleiding was al ontstaan in de zeventiende eeuw, met name in het kunstonderwijs, maar pas vanaf het midden van de negentiende eeuw ontstonden er meer opleidingen.<sup>56</sup> De regelgeving van dit onderwijs was in de Nijverheidswet van 1919 beperkt van omvang. Bekostiging door de overheid werd niet nodig geacht, want het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties konden daar beter zorg voor dragen. In de Nijverheidswet was de invloed van het bedrijfsleven groot, want om een nieuwe opleiding of school te kunnen beginnen, was een noodzakelijkheidsverklaring van het bedrijfsleven vereist.<sup>57</sup> Deze opleidingen stonden bekend als kweekschool, beeldende kunstacademie, conservatorium, zeevaartschool en middelbare technische school. Zij kunnen als de voorlopers van de huidige hogescholen worden beschouwd. Deze opleidingen bleven tot 1985 wettelijk tot het middelbaar

---

<sup>54</sup> J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 345. Dat gold niet alleen voor Nederland. Zo stelt Edqvist dat in Zweden “until the late nineteenth century, research was not a university concern” O. Edqvist. *Minerva* 41 (2003) 210. Zie ook Rupert Hall over de universiteiten tot 1800: “universities were expected to teach boys, not be research institutes” Geciteerd door R. Porter “The scientific revolution and universities.” In: W. Rüegg (ed) *A History of the university in Europe Volume II* 533.

<sup>55</sup> S.P. van 't Rie, *Slimmer in 2030: Geschiedenis en toekomst van het hoger onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2013) 31

<sup>56</sup> Zie dr. L. Nieuwenhuis e.a. *De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs* (Den Haag 2012) 7

<sup>57</sup> Ch. M. Zeegers, *Hoger Beroepsonderwijs. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van nationale overheidsorganen op het terrein van het hoger beroepsonderwijs* (Zoetermeer/Den Haag 1999) 10



onderwijs behoren, maar werden vanaf 1970 in het beleidsdebat tot het hoger onderwijs gerekend.

De gevestigde gemeenschap van disciplines in het hoger onderwijs kon zich slechts na veel strijd en met klaarblijkelijke tegenzin openstellen voor nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij. Dat is goed te zien aan de opleidingen voor de *minor professions*, zoals verpleegkunde, journalistiek, lerarenopleiding e.d. die naast de opleidingen voor de *major professions* (arts, jurist en dominee) stonden die traditioneel aan de universiteiten werden gegeven. Deze *minor professions* komen min of meer overeen met de opleidingen die in Nederland tot het hoger beroepsonderwijs worden gerekend. In de Verenigde Staten zijn de *minor professions* al vroeg in de universiteiten opgenomen.<sup>58</sup> In Nederland over het algemeen niet, want de meeste van de opleidingen voor de *minor professions* vallen nog steeds onder het hoger beroepsonderwijs. Pas de laatste jaren is daar geleidelijk verandering in gekomen met de komst van (master) opleidingen aan de universiteiten als communicatie, journalistiek en verpleegwetenschappen, die voorheen tot het exclusieve domein van het hoger beroepsonderwijs behoorden. Dat is geen typisch Nederlandse ontwikkeling, want ook in andere landen “universities began to develop a strong professional focus in many of their programmes.”<sup>59</sup>

Dat neemt niet weg dat er al voor de tweede wereldoorlog pleidooien waren om naar het voorbeeld van de Verenigde Staten de opleidingen voor de *minor professions* in de universiteiten op te nemen. In 1931 vond H.R. Kruyt, hoogleraar chemie aan de Universiteit Utrecht, dat de Nederlandse universiteiten zich open moesten stellen voor de *minor professions*. Kruyt vond dat de maatschappij steeds meer behoefte zou krijgen aan een geschoold middenkader dat breder zou moeten worden opgeleid dan aan de toenmalige scholen voor middelbaar beroepsonderwijs – de voorlopers van de huidige hogescholen – mogelijk was. Volgens Kruyt hadden de universiteiten hier een taak. Optimistisch was hij niet waarbij hij als voorbeeld de onderwijzersopleiding nam, die te ver af stond van wat de universiteit te bieden had: “Niemand kwam ook maar op het idee dat de universiteit hier goede diensten zou kunnen bewijzen, de kweekschool behoorde op zijn best tot de categorie der middelbare technische scholen.”<sup>60</sup> Hij vond dat “de maatschappij behoefte zou hebben aan ‘korte wetenschappelijke opleidingen’ tot allerlei middenkaderfuncties, en de diversiteit aan opleidingen aan de Amerikaanse universiteiten zou daarvoor model staan.”

Pas na de Tweede Wereldoorlog is dit voorstel aan de orde gekomen in de staatscommissie tot reorganisatie van het hoger onderwijs. Een enquête in 1946 onder een groot aantal maatschappelijke instellingen had als uitkomst dat er “een grote behoefte bestond aan ‘beperkte en korte, doch wel wetenschappelijke opleidingen’”<sup>61</sup> De commissie pleitte naar Amerikaans voorbeeld voor een *bachelors degree* (baccalaureaat) als afsluiting van een driejarige opleiding. Deze baccalaureaatsopleidingen werden bij wijze van experiment daadwerkelijk ingevoerd in de economie, de natuur- en scheikunde en de ingenieurswetenschappen. Zij waren geen succes, ondanks de enorme moeite die ervoor is gedaan. De opleidingen werden “als tweederangs beschouwd en trokken geen studenten.”<sup>62</sup> Later gaf ook het ministerie toe dat de baccalaureaatsopleidingen waren mislukt.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 118

<sup>59</sup> E. Hazelkorn, *University Research management. Development research in new institutions* (Parijs 2005) 31

<sup>60</sup> J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 119

<sup>61</sup> J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 163

<sup>62</sup> J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 319

<sup>63</sup> Tweede Kamer, zitting 1971-1972, *Nota Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl* (11 697, 2) 7

Van uit een andere hoek leefden er eveneens bezwaren tegen de baccalaureaatsopleidingen. Ofschoon deze opleidingen niet waren bedoeld om de bestaande middelbare opleidingen (zoals middelbare technische scholen) te verdringen, was dit volgens de Vereniging van Middelbare Technische Scholen (VMTS) wel te verwachten. De VMTS maakte daarom in 1954 bezwaar tegen de instelling van een baccalaureaat in de schei- en natuurkunde aan de Universiteit van Amsterdam omdat dit zou leiden tot “het onttrekken van studenten aan de Middelbare Technische Scholen.”<sup>64</sup> De VMTS wilde liever de Middelbare Technische School (MTS) tot Hogere Technische School (HTS) opwaarderen, de afgestudeerden toegang tot de Technische Hogeschool geven en de titel ing invoeren. Dat is kort daarna ook gebeurd.

In de jaren vijftig van de twintigste eeuw kwam ook een herziening van de oude wet op het hoger onderwijs uit 1876 op de agenda. Een deel van het vroegere hoger onderwijs – de gymnasia – werden ondergebracht in het voortgezet onderwijs. Voor het andere deel van het hoger onderwijs – de universiteiten – was dat “uitgesloten” want dat “zou neerkomen op de behandeling van de universiteiten als een vorm van beroepsonderwijs.”<sup>65</sup> Voor de universiteiten kwam een nieuwe wet, de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs.

#### *Nederland na de Tweede Wereldoorlog*

Na de Tweede Wereldoorlog vond er in Nederland een ingrijpende modernisering plaats, die het aanzien van Nederland drastisch veranderde. Daarin speelde de verzuiling een belangrijke rol. Nederland ontwikkelde zich “tot een modern en industrieel land binnen een verzuild systeem.”<sup>66</sup> De verzuiling bestond uit een netwerk van maatschappelijke organisaties (of ‘zuilen’) zoals vakbonden, werkgeversorganisaties, omroepen, onderwijsbesturen e.a., die op levensbeschouwelijke grondslag waren gegroepeerd. De politiek was hiermee nauw verweven, zodat de wederopbouw als een gezamenlijk onderneming van politiek en zuilen kan worden gezien. Ideologische verschillen van mening waren van ondergeschikt belang. “Ideologie was gereserveerd voor het bijeenhouden van de eigen kudde, en daarmee op nationaal niveau voor het handhaven van de stabiliteit.”<sup>67</sup> Van overheidswege werd de industrialisering gestimuleerd, die gepaard ging met een geleide loonpolitiek, waardoor de lonen langer laag bleven in vergelijking met andere Europese landen. Ook de werkloosheid was laag, minder dan 1% van de beroepsbevolking.<sup>68</sup> De loonpolitiek had de steun van de vakbonden en werd pas in de loop van de jaren zestig losgelaten met sterke loonstijgingen als gevolg. De veertigurige werkweek met de vrije zaterdag kwam in 1961. In 1963 stegen de lonen met 9%, in 1964 met 15% en in 1965 met 10,7%.<sup>69</sup> Tot 1970 was er sprake van een groei van het reële inkomen, dat in de periode 1950-1960 met gemiddeld 3,7 procent per jaar steeg en in de periode 1960-1970 met gemiddeld 3,5 procent per jaar. Daarna nam de groei nam voor het eerst af. De productiegroei was in diezelfde periode 1953-1973 uitzonderlijk hoog: 4,8 procent voor de periode 1953-1963 en 6 procent voor de periode 1963-1973. Daarna stagneerde de groei: 1,2 procent tussen 1973-1983.<sup>70</sup>

---

<sup>64</sup> J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 322

<sup>65</sup> Peter Baggen *Vorming door wetenschap* (Nijmegen 1998) 162

<sup>66</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne, 1950. *Wetvaart in zwart wit* (Den Haag 2000) 52

<sup>67</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 281

<sup>68</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 262

<sup>69</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne, 1950 274

<sup>70</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne, 1950 272

Niet alleen de industrie, maar ook de dienstensector groeide na de Tweede Wereldoorlog. Vanaf het midden van de jaren zestig had de groei van de werkgelegenheid steeds meer plaats in de dienstensector. De werkgelegenheid in de textielindustrie, de kleding en schoeiselindustrie, de mijnbouw en de scheepsbouw kalfde af.<sup>71</sup> Daarnaast groeiden de overheidsuitgaven sterk, van circa 29% van het bruto binnenlands product in 1950, via 35% in 1960 en bijna 45% in 1970, naar 53% in 1975.<sup>72</sup>

Nederland had ook een hoog geboortecijfer en relatief grote gezinnen. Door een combinatie van één van de hoogste geboortecijfers en één van de laagste sterftecijfers ter wereld groeide de bevolking in Nederland sterker dan in de andere West Europese landen en die groei ging langer door. Immigratie speelde een ondergeschikte rol in de groei. Die groeiende bevolking moest worden gehuisvest, gevoed en aan het werk gezet. Er verrezen op grote schaal nieuwe wijken of complete nieuwe steden (Almere) en industriële complexen. In de woningbouw domineerde veel langer dan in het buitenland de sociale woningbouw. Samen met de ruilverkaveling in de landbouw en de bouw van nieuwe wegen hebben die het aanzien van Nederland veranderd. Aan het eind van de jaren zestig begon het geboortecijfer te dalen. Omstreeks 1980 lag het geboortecijfer weer net onder die van de meeste andere West-Europese landen.<sup>73</sup>

Bij de modernisering speelde het Marshallplan een belangrijke rol. Dat plan betekende het einde van de Nederlandse neutraliteitspolitiek van voor de Tweede Wereldoorlog. Voor de Amerikanen was het Marshallplan niet alleen een wapen in de Koude Oorlog, maar het beoogde ook “de harmonisatie en integratie van Europa in de context van een expanderende wereldhandel en de promotie van wereldwijde liberalisering van handels- en betalingsverkeer.”<sup>74</sup> Nederland was van de landen in West-Europa één van de hoogste ontvangers van de Marshallhulp per hoofd van de bevolking. Voor Nederland was Amerika in menig opzicht een voorbeeld, vooral waar het de beschikbaarheid van consumptiegoederen als auto's, ijskasten, televisies e.d. betreft. De modernisering was weliswaar op Amerikaanse leest geschoeid, maar verliep op Nederlandse wijze en in een Nederlands tempo. Nederland was zeker geen klakkeloos navolger van Amerika. Zo heeft Nederland het Amerikaanse hoger onderwijsstelsel niet overgenomen, maar vastgehouden aan een binair stelsel van hoger onderwijs.

### *Opbouw verzorgingsstaat*

De industrialisatie ging gepaard met de opbouw van de verzorgingsstaat. Die opbouw is niet gegaan via een *Grand Design*, maar via de weg der geleidelijkheid. Het ging niet om een plan, maar om ordening. Vrije ontplooiing en bestaanszekerheid stonden centraal. In Nederland was de groei van de verzorgingsstaat het sterkst in vergelijking met enkele West Europese landen: in 1975 werd 35,4% van het Bruto Binnenlands Product besteed aan sociale uitgaven tegenover 12,2% in 1950.<sup>75</sup> In een land als West-Duitsland was die stijging veel geringer, terwijl men daar ten opzichte van Nederland met een hoger niveau van uitgaven begon en lager eindigde: van 19,2% in 1950 naar 32,7% in 1975. Duitsland begon namelijk eerder dan Nederland met de invoering van sociale voorzieningen. Na een trage start was Nederland sinds 1960 in West-Europa voorop gaan lopen met de invoering van

---

<sup>71</sup> Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 158

<sup>72</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 235

<sup>73</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 208

<sup>74</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 68. De uitgaven per hoofd van de bevolking zijn hier ook opgenomen.

<sup>75</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 305-306

de verzorgingsstaat. Dit ging gepaard met een toename van het aantal afgestudeerden in de sociale wetenschappen in het hoger onderwijs.<sup>76</sup>

Door de medewerking vanuit de verzuilde maatschappij was er tot in de jaren zestig voldoende draagvlak voor het economisch en sociaal beleid van de regering en voor de opbouw van de verzorgingsstaat. Maatschappelijk protest kwam pas aan het eind van de jaren zestig op gang. Zo verliep de uitbreiding en feitelijke verplaatsing van de haven van Rotterdam naar het westen en de vestiging van een grootschalige chemische industrie in het gebied vanaf het eind van de jaren vijftig zonder veel maatschappelijk protest. De verzuilde organisaties op het gebied van onderwijs, maatschappelijk leven, sport en recreatie droegen bij aan “de neutralisering van het schokeffect van de industrialisatie en aan de vrijwel geruisloze aanpassing van de bevolking aan de veranderende leefomstandigheden in het gezin en op het werk.”<sup>77</sup> De verzuiling bleek echter niet geschikt als instrument om de immigratie op te vangen die vanaf het midden van de jaren zestig op gang kwam, eerst uit Spanje en Portugal, later voornamelijk uit Marokko, Turkije, Suriname en de Antillen. Aanvankelijk werd op die instroom gereageerd met een beleid van integratie op basis van multiculturaliteit, dat ontleend was aan de verzuiling, die zo succesvol had bijgedragen aan het succes van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Dat bleek geen succes:

“Aarzelend werd de historische ervaring van de verzuiling aangeropen: toen was het zelfgekozen isolement de vorm geweest om deel uit te maken van de natie. Maar al snel bleek dit model hier niet op te gaan; daartoe was het organisatiepatroon onder de allochtonen te zwak en te verbrokkeld. Ze integreerden niet zozeer, maar ontwikkelden parallelle levens.”<sup>78</sup>

Sinds 2000 verloor het multiculturele beleid snel aan draagvlak met de moord op Pim Fortuyn als keerpunt.

#### *Het buitenland: NAVO en EU*

Naast het Marshallplan waren er meer ontwikkelingen die het einde inluiden van de Nederlandse neutraliteitspolitiek. Nederland sloot zich op defensiegebied aan bij de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en op economisch gebied bij de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) de voorloper van de Europese Gemeenschap, nu de Europese Unie. Geleidelijk kreeg de Europese economische en financiële samenwerking meer gewicht. In 1970 verwierf de Europese Gemeenschap eigen financiële middelen. In 1979 kwam het Europees Monetair Stelsel tot stand, waardoor in feite de Nederlandse gulden sterk verbonden werd met de Duitse mark.<sup>79</sup> Onder de paarse kabinetten in de jaren negentig nam Europa aan betekenis toe. Het kabinet wilde na het Verdrag van Maastricht aan de Europese Monetaire Unie deelnemen en moest dus aan de normen voldoen die daarvoor werden gesteld op het gebied van het begrotingstekort en de staatsschuld. Minister-president Kok was een groot voorstander van Europese samenwerking. Hij onderhield ook nauwe banden met andere regeringsleiders zoals Blair en Kohl.<sup>80</sup> De Europese samenwerking had lang een economische inslag. Onderwijs en dan vooral beroepsonderwijs, werd vanuit die invalshoek benaderd als leverancier van nieuwe toetreders (afgestudeerden) voor de arbeidsmarkt. Hoger onderwijs kwam pas aan het eind

<sup>76</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 281

<sup>77</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne, *1950* 41

<sup>78</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 299

<sup>79</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 270

<sup>80</sup> Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 138

van de jaren tachtig in beeld door de opkomst van uitwisselingsprogramma's voor studenten. Rond de millenniumwisseling trad met de Bolognaverklaring een intensivering van de Europese samenwerking op die een ingrijpende herstructurering van het hoger onderwijs in Nederland en andere landen van de EU tot gevolg had: de bachelor-masterstructuur.

### *Jaren van crisis*

In 1973 begon de crisis van de verzorgingsstaat. Hier speelden externe factoren een rol zoals de wereldwijde recessie, de oliecrisis en de verplaatsing van belangrijke industrietakken naar het buitenland en interne factoren zoals de groeiende werkloosheid en de verder oplopende kosten van de verzorgingsstaat.<sup>81</sup> De uitgaven voor met name de Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO) liepen snel op. Nederland verkeerde eind jaren zeventig na twee oliecrises op het randje van faillissement volgens de voormalige directeur van het Centraal Planbureau De Ridder in een vraaggesprek in NRC van 20 november 2010. In de jaren zeventig probeerde de regering de crisis te bestrijden met meer overheidsuitgaven, maar die stijging had niet het verwachte effect. De economische groei en de werkgelegenheid daalden, terwijl de werkloosheid, de uitgaven voor de sociale zekerheid, het financieringstekort en de inflatie stegen. Veel bedrijven in sectoren als de scheepsbouw en de textiel, die alleen nog met allerlei subsidieregelingen in leven waren gehouden, gingen alsnog ten onder. De werkgelegenheid nam af, vooral in de industrie, al daalde de werkloosheid niet navenant. Werknemers werden vaak niet werkloos, maar kwamen in de WAO terecht. Op die manier kregen zij een gunstiger uitkering.<sup>82</sup> In 1982 was de werkloosheid 12% en was het financieringstekort opgelopen tot 10% van het nationaal inkomen.<sup>83</sup> De collectieve uitgaven waren sterk gestegen.<sup>84</sup>

De stijging van de inkomsten uit het aardgas kon de problemen nog enkele jaren maskeren, maar in 1982 drong het besef door dat er ingegrepen moest worden. Eind 1982 sloten de werkgevers, de werknemers en het kabinet het Akkoord van Wassenaar. De werknemers waren bereid af te zien van de zogeheten automatische prijscompensatie, waarbij stijgende prijzen automatisch in hun loon werd doorberekend. De werkgevers waren bereid te praten over herverdeling van arbeid, dat wil zeggen dat zij zich niet langer zouden verzetten tegen arbeidsduurverkorting en deeltijdarbeid. Er vonden ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkt plaats. Het aantal banen nam geleidelijk toe, maar dat waren vooral deeltijdbanen, want het aantal gewerkte uren groeide nauwelijks.<sup>85</sup> In deze tijd kwam ook het vervroegd pensioen op als alternatief voor ontslag. Ook in het hoger beroepsonderwijs werd daar gebruik van gemaakt evenals van andere specifieke regelingen om oudere docenten te laten uittreden. Deze werden vervangen door jongere en dus goedkopere docenten, die vaak ook minder hoog waren opgeleid.

De crisis die na 1973 ontstond, leidde niet alleen tot bezuinigingen als middel om de overheidsuitgaven te beperken. Het kabinet onder leiding van Lubbers koos ook naar Angelsaksisch voorbeeld voor het terugdringen van de overheid. Dit kreeg de vorm van decentralisatie, heroverweging van overheidsuitgaven, verzelfstandiging en deregulering. De overheid zou als een marktpartij moeten optreden die collectieve goederen leverde en

---

<sup>81</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne, 1950 304-305

<sup>82</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 271

<sup>83</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 268

<sup>84</sup> Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 179

<sup>85</sup> Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 271

dat zo efficiënt en goedkoop mogelijk diende te doen.<sup>86</sup> De omvang van het aantal rijksambtenaren liep dan ook terug. Onder het eerste paarse kabinet werd het bezuinigingsbeleid voortgezet.

De effecten van het Akkoord van Wassenaar werden pas na enkele jaren zichtbaar. Het herstel werd ook bevorderd door de opleving van de internationale conjunctuur. In het midden van de jaren negentig begon de werkloosheid terug te lopen. Evenals in de rest van Europa groeide in Nederland de economie, was de inflatie laag en nam de werkloosheid af. Rond de millenniumwisseling was de stemming optimistisch.

“Nederland was kortom op orde: er was geld beschikbaar voor een aanzienlijke verbetering van de ‘sociale en fysieke infrastructuur’ en de reductie van de staatsschuld zou het mogelijk maken om de komende vergrijzing op te vangen.”<sup>87</sup>

Ook in het hoger onderwijs kwam een eind aan de voortdurende bezuinigingen. De omslag kwam al kort daarna. De groei van het bruto binnenlands product nam af van 4% in 1999 tot 0,2% in 2002.<sup>88</sup> De werkloosheid begon weer op te lopen evenals het financieringstekort. De bezuinigingen keerden terug, al bleef de toegezegde verhoging van het budget voor lectoraten intact.

#### *Onderwijs na de Tweede Wereldoorlog*

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog zijn twee onderwerpen dominant in het Nederlandse onderwijsbeleid: de herinrichting van het schoolsysteem, vooral het voortgezet onderwijs en het streven naar gelijke kansen in het onderwijs en daarmee ook in de maatschappij. Kinderen uit lager sociale milieus moesten ook toegang krijgen tot hogere vormen van voortgezet onderwijs om langs die weg de universiteit te kunnen bereiken. Destijds werd het hoger beroepsonderwijs nog als voortgezet onderwijs gezien en niet als vorm van hoger onderwijs zoals het wetenschappelijk onderwijs. Geleidelijk werd de leerplicht verlengd. Onderwijs werd het belangrijkste mechanisme om vooruit te komen in de maatschappij. De hervorming van het onderwijs na 1945 kan worden gezien als een “noodzakelijk geworden aanpassing van een traditioneel standenonderwijs aan de eisen van de dynamiek van de modern industriële samenleving.”<sup>89</sup> In een dergelijke hoogontwikkelde moderne samenleving was behoefte aan goed geschoolde werknemers. Nederland volgt het algemene patroon in West-Europa van grote deelname aan het onderwijs na de Tweede Wereldoorlog. De deelname aan het voortgezet onderwijs verdrievoudigde.<sup>90</sup> Ook de deelname aan het hoger onderwijs groeide sterk.

In het onderwijs handhaafde de verzuiling zich langer dan in andere maatschappelijke sectoren, waar de zuilen sinds het midden van de jaren zestig gestaag aan invloed inboetten.<sup>91</sup> Oprichting en bestuur van scholen vond plaats in de context van denominaties, zoals de zuilen in het onderwijs genoemd plachten te worden. Dat gold in sterke mate voor het basis- en voortgezet onderwijs. In het hoger beroepsonderwijs was dat minder het geval. In het wetenschappelijk onderwijs speelden denominaties na de Tweede Wereldoorlog bij de oprichting van nieuwe universiteiten geen rol meer. Toen de schaalvergroting in het

---

<sup>86</sup> Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok* 205-206

<sup>87</sup> Piet de Rooy en Henk te Velde: *Met Kok* 150

<sup>88</sup> Piet de Rooy en Henk te Velde: *Met Kok* 151

<sup>89</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne: *1950* 311

<sup>90</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne: *1950* 315

<sup>91</sup> Piet de Rooy: *Republiek van rivaliteiten* 279

hoger beroepsonderwijs na 1986 eenmaal op gang kwam, verdween ook daar het belang van denominatie naar de achtergrond.

De bezuinigingen op overheidsuitgaven in de sociale sector en het onderwijs kregen in het hoger beroepsonderwijs de vorm van een bevrozing van het landelijke budget. Omdat het aantal studenten bleef stijgen, leidde dit tot een daling van de bekostiging per student. Extensivering van het onderwijs was het gevolg. Het kabinetsbeleid van een overheid als marktpartij, betekende dat OCW op afstand kwam te staan. Het stootte veel taken af naar de instellingen. Tegelijkertijd gaf het ministerie meer bestedingsvrijheid aan de instellingen. Een voorbeeld van dit nieuwe beleid was de nota 'Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit' (HOAK) van minister Deetman, waarin een andere manier van sturing van het hoger onderwijs centraal stond. De sturing door de overheid moest globaler en de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen vergroot. Daar paste een nieuw systeem van kwaliteitsbewaking bij en een betere onderlinge afstemming van de beleidsinstrumenten van het ministerie. Om al die taken goed te vervullen moesten de instellingen een eigen administratief apparaat opbouwen en groter worden. Deze schaalvergroting vond het eerst plaats in het hoger beroepsonderwijs, waar het aantal onderwijsinstellingen drastisch afnam. Na het hoger beroepsonderwijs volgde de rest van het onderwijs. De effecten van het nieuwe overheidsbeleid waren in het wetenschappelijk onderwijs veel kleiner, omdat de universiteiten al meer autonomie hadden dan het overige onderwijs.

#### *Ontstaan van het binaire stelsel van hoger onderwijs*

Na het mislukken van de baccalaureaatsopleidingen zouden er in Nederland geen pogingen meer ondernomen worden om opleidingen voor hoger beroepsonderwijs (*minor professions*) in de universiteit op te nemen. In de nieuwe Wet op het voortgezet onderwijs uit 1963, die het hele onderwijs tussen basisonderwijs en universiteit regelde, bleef het hoger beroepsonderwijs onderdeel van het voortgezet onderwijs. De opleidingen die als voorloper van het hoger beroepsonderwijs konden gelden, hadden destijds ook niet de ambitie om als universitaire discipline te worden erkend. Zij zagen zich meer als vooropleiding van de (technische) universiteiten en niet als aparte sector van hoger onderwijs naast de universiteiten, zoals de reactie van de VMTS op het plan voor een baccalaureaat scheikunde in het wetenschappelijk onderwijs laat zien.

In de loop van de jaren zestig groeide de behoefte aan meer hoger opgeleiden. Tegelijkertijd werd in Nederland, net als in veel andere Westerse landen, duidelijk dat die behoefte niet meer kon worden gedekt door de groei van het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs onbepaald door te laten gaan. Sinds 1950 groeiden de aantallen studenten het wetenschappelijk onderwijs gestaag, maar vooral in de periode van 1960 tot 1970 was de groei in het wetenschappelijk onderwijs groot. In die periode steeg het aantal studenten van 40.000 naar meer dan 100.000. De kosten stegen navenant, van f 201 miljoen in 1958 naar f 1811 miljoen in 1970.<sup>92</sup> Dat ook in het hoger beroepsonderwijs het aantal studenten sterk groeide, speelde geen rol in de overwegingen van het ministerie, omdat het hoger beroepsonderwijs voor 1970 niet als hoger onderwijs werd gezien, terwijl het werd bekostigd volgens de normen van het voortgezet onderwijs. De groei van het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs was minder dan in het wetenschappelijk onderwijs. Over de gehele periode vanaf 1950 is het beeld aldus.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> S.P. van 't Riet, *Slimmer in 2030* 35

<sup>93</sup> CBS statline. De getallen geven duizendtallen weer en zijn afgerond.

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
HBO	31,7	66,8	132,3	216,9	242,7	312,7	416,9
WO	29,7	40,7	103,5	151,5	182,0	166,3	241,7
Totaal	61,4	107,5	235,8	368,4	424,7	479,0	658,6
HBO	51,6%	62,1%	56,1%	58,9%	57,1%	65,3%	63,3%

Vanaf 1950 studeerden er meer studenten in het hoger beroepsonderwijs dan in het wetenschappelijke onderwijs. Na 1970 bleef het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs elk decennium groeien, zij het minder sterk dan in het decennium 1960-1970 toen zich een verdubbeling van het aantal studenten voordeed.

Vanwege de sterke groei van het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs tussen 1960 en 1970, was het ministerie in het begin van de jaren zeventig bang dat het hoger beroepsonderwijs zou lijden onder de zuigkracht van de universiteiten. In de praktijk viel de zuigkracht mee, want tussen 1970 en 1990 bleef het percentage hbo-studenten in het hoger onderwijs ongeveer op het zelfde niveau van rond de 57% om daarna te stijgen naar ongeveer 63% in 2010. Onder meer vanwege de ontbrekende bekostiging van onderzoek waren de kosten van het hoger beroepsonderwijs veel lager dan die van het wetenschappelijk onderwijs.

Omdat er geen rem was op het aantal jaren dat een student aan een universiteit ingeschreven kon staan, waren de kosten moeilijk te beheersen. Daar kwam bij dat het collegegeld al jaren op hetzelfde niveau van f. 200 was gebleven.<sup>94</sup> Er was dan ook volgens het ministerie van onderwijs sprake van een “welhaast exploderende kostenontwikkeling.”<sup>95</sup> De kostenstijging in het wetenschappelijk onderwijs was voor het ministerie aanleiding om prof. ir. K. Posthumus als regeringscommissaris aan te stellen. In 1968 kwam hij met voorstellen voor een ingrijpende herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs, waaronder een beperking van de studieduur. Verkorting van de studieduur was al eerder in beeld gekomen, want in 1963 stuurde minister Cals een nota naar de Academische raad met het voorstel om de studieduur te verkorten tot vijf jaar.<sup>96</sup>

Inmiddels was het ministerie tot de conclusie gekomen dat er meer moest gebeuren om de kostenstijging te beteugelen. Een ingreep in de structuur van het hoger onderwijs was onvermijdelijk. Die hield niet in dat de bestaande opleidingen voor de *minor professions* universitaire status zouden krijgen. In plaats daarvan moesten deze opleidingen worden opgenomen in een nieuw stelsel van hoger onderwijs, dat zou bestaan uit twee sectoren: de universiteiten en een sector die werd gevormd door de scholen voor hoger beroepsonderwijs. Het ministerie koos er dus niet voor om de groeiende studentestroom op te vangen door de invoering naar Amerikaans model waar een systeem van bachelor en masteropleidingen bestond. Dat systeem gold in Amerika voor het hele hoger onderwijs, dat gelaagd was opgebouwd met *community colleges*, *state universities* en *research universities*. De invoering van het baccalaureaat was slechts een gedeeltelijke toepassing van het Amerikaanse model. Het baccalaureaat werd alleen aan de universiteiten ingevoerd en betekende dan ook een vrij beperkte ingreep in het wetenschappelijk onderwijs. Invoering

<sup>94</sup> In het hoger beroepsonderwijs golden in de jaren zeventig de regels van het voortgezet onderwijs en betaalden de studenten schoolgeld.

<sup>95</sup> Tweede Kamer, zitting 1971-1972, *Nota inzake verbetering van de planning van het postsecundaire onderwijs in Nederland* (11583) 2

<sup>96</sup> C.J.M. Schuyt en E. Taverne, 1950 325



van een gelaagd hoger onderwijs dat zowel het wetenschappelijk als het hoger beroepsonderwijs zou omvatten, werd niet overwogen, want dat was een te drastische stelsel herziening, die ook niet aansloot bij de structuur van het Nederlandse voortgezet onderwijs met zijn tweedeling in algemeen voortgezet onderwijs en beroepsgericht onderwijs.<sup>97</sup> Rupp citeert een *review* van de OECD uit 1970 die met verbazing vaststelde dat Nederland helemaal niet had nagedacht over de verhouding tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs.

In 1970, kort na de voorstellen van Posthumus, zette de minister het nieuwe beleid ten aanzien van het hoger onderwijs als volgt uiteen:

“[dat] de conceptie van een veelvormig tertiair onderwijs duidelijk gestalte zal moeten krijgen. Hij meent dat de ontwikkeling van de beide afzonderlijke sectoren niet langer dan strikt noodzakelijk is geïsoleerd mag plaatsvinden en dat ook structureel verbindingen zullen moeten worden gelegd. Zowel uit een oogpunt van de maatschappelijke behoefte aan hooggekwalificeerde opleidingen als uit dat van de individuele vraag naar onderwijs tot op het hoogste niveau, moet deze visie als een eis van de tijd worden gezien.”<sup>98</sup>

In datzelfde jaar werd de Commissie De Moor ingesteld die aanvankelijk voornamelijk moest adviseren over de ontwikkeling van het wetenschappelijk onderwijs. De commissie moest vooral over de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs advies uitbrengen, maar zij was voorstander van een veel bredere taakopdracht. Zij wilde het hoger beroepsonderwijs op gelijke voet bij haar werk betrekken, maar het ministerie voelde daar weinig voor.<sup>99</sup> Ondanks de bezwaren van de commissie mocht het hoger beroepsonderwijs alleen aan de orde komen als dat voor de voorstellen over het wetenschappelijk onderwijs noodzakelijk was.<sup>100</sup> De commissie bestond aanvankelijk uitsluitend uit personen afkomstig uit het wetenschappelijk onderwijs. In 1973 verbreedde het ministerie het mandaat van de commissie en werden ook personen afkomstig uit het hoger beroepsonderwijs in de commissie opgenomen.

Het beleid van het ministerie was erop gericht het hoger beroepsonderwijs als een gelijkwaardige tak van het hoger onderwijs te beschouwen. Tegelijkertijd was het de bedoeling een duidelijk onderscheid te handhaven tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Er moest “worden gewaakt tegen verlies of verzwakking van eigen aard en eigen functie ten behoeve van een grotendeels fictieve verhoging van maatschappelijke status.”<sup>101</sup> Die eigen aard en functie kwam tot uitdrukking in de taakomschrijving. Het wetenschappelijk onderwijs aan de universiteit had als centrale taak de academische vorming van studenten. Het hoger beroepsonderwijs had als centrale taak de voorbereiding op de praktische beroepsuitoefening.

In het debat werd dan ook de nadruk gelegd op het behoud van het beroepsgerichte en praktische karakter van het hoger beroepsonderwijs. Door de beroepsgerichte en praktische opleidingen in een aparte sector van hoger onderwijs te concentreren, konden de universiteiten zich richten op de academische vorming. Een lange traditie om de artes

---

<sup>97</sup> J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten* 324

<sup>98</sup> Tweede Kamer, zitting 1970-1971, *Nota naar aanleiding van de ontwikkelingsplannen van de universiteiten en hogescholen voor het tijdvak 1969-1972* (11058) 12.

<sup>99</sup> Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs* (Den Haag 1981) 17.

<sup>100</sup> Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs* 16

<sup>101</sup> Tweede Kamer, zitting 1971-1972, *Nota Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl* (11697, 2) 3.

mechanicae buiten de universiteit te houden, werd zo in aangepaste vorm voortgezet. De universiteiten hoefden geen praktische gerichte opleidingen meer op te nemen, daar was voortaan het hoger beroepsonderwijs voor bedoeld. Het hoger beroepsonderwijs moest zich bij zijn missie houden.

De erkenning van het hoger beroepsonderwijs in de jaren zeventig van de twintigste eeuw als hoger onderwijs betekende niet dat beide sectoren gelijkwaardig waren. Universiteiten hadden veel meer prestige dan de scholen voor hoger beroepsonderwijs, zoals het ministerie al in 1972 onderkende:

“Door het prestige van de universiteit, maar vooral ook door het monopolie van titelverlening, dat de universiteit tot voor kort had, en de bijbehorende voeding van aspiraties, is de aantrekkingskracht van het h.b.o. relatief ten achter gebleven.”<sup>102</sup>

In de eerste decennia na de opkomst van het hoger beroepsonderwijs was er in veel landen van Europa feitelijk sprake van een tweedeling of zoals de OECD het uitdrukte: van “noble and less noble institutions.”<sup>103</sup> Dat veranderde langzaam en in 1991 was de situatie volgens de OECD aanzienlijk verbeterd. De Europese hogescholen “have acquired recognition and legitimacy within national systems of higher education. In fact, in many cases they seem to have a stronger position than what was expected in the early 1970s” Daarmee waren de statusverschillen echter nog niet uit de wereld, want in veel landen waren hogescholen “regarded as of lower status than the university sector.” Hogescholen waren voor aankomende studenten “often second best.”<sup>104</sup> Ook de WRR constateert dat “in Nederland (op enkele bijzondere opleidingen zoals conservatoria na) er nog steeds sprake is van een standsverschil.”<sup>105</sup>

De in 1971 aangetreden minister De Brauw was er een voorstander van om het hoger onderwijs in één planningsstelsel op te nemen, dat per discipline zou worden georganiseerd.<sup>106</sup> Het onderscheid tussen universiteit en hogeschool bleef gehandhaafd. Van de voorstellen voor een planningsstelsel kwam mede vanwege de val van het toenmalige kabinet, weinig terecht. Er verschenen in die tijd ook enkele nota's waarin het ministerie zijn visie op het hoger onderwijs neerlegde. Die visie was nog beperkt.<sup>107</sup> Het ging voornamelijk om een betere afstemming tussen verwanten typen van wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs.

Een meer omvattende visie bood de Contourennota van minister Van Kemenade, die het hoger beroepsonderwijs als een volwaardige sector van hoger onderwijs beschouwde en op termijn zelfs een einde aan het binaire stelsel voorzag. Hij vond de “huidige institutionele scheiding tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs ongewenst.”<sup>108</sup> Ook deze nota werd niet in beleid omgezet, omdat Van Kemenade prioriteit gaf aan de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs. Toen dat wettelijk was geregeld viel het kabinet waar Van Kemenade deel van uitmaakte. Er verscheen in 1981

<sup>102</sup> Tweede Kamer, zitting 1972-1973, *Voorontwerp van wet ontwikkeling hoger onderwijs. Toelichtende nota* (11697) 12

<sup>103</sup> OECD, *Alternatives to universities* (Parijs 1991) 12-15

<sup>104</sup> OECD, *Alternatives to universities* 66

<sup>105</sup> Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid, *Naar een lerende economie* (Amsterdam 2013) 295

<sup>106</sup> In hoofdstuk 4 wordt dit planningsstelsel uitvoeriger behandeld.

<sup>107</sup> R.A. de Moor, “Onderwijswetgeving: een instrument voor onderwijsvernieuwing?” In: A. J.J. in 't Groen (red.) *25 jaar Onderwijsbeleid in beeld gebracht* (Den Haag 1984) 139 en 140

<sup>108</sup> Tweede kamer, zitting 1975-1976, *Nota Hoger Onderwijs in de toekomst* (13733, 1-2) 11.

nog wel een rapport van de commissie De Moor voor een radicaal andere inrichting van het hoger onderwijs, maar ook dat rapport kreeg geen gevolg.

Na de verkiezingen van 1977 trad minister Pais aan, die weinig op had met de visie van Van Kemenade.<sup>109</sup> Het onderscheid tussen wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs moest volgens hem strikt gehandhaafd blijven. Onder zijn opvolger minister Deetman kwamen de wettelijke erkenning van het hoger beroepsonderwijs als hoger onderwijs en de schaalvergroting tot stand. Deetman was echter ook voorstander van het behoud van het eigen karakter van het hoger beroepsonderwijs.<sup>110</sup> Bij de behandeling van WHBO in de Eerste Kamer in 1985 gaf Deetman aan dat schaalvergroting bedoeld was om de belemmeringen voor een samenwerking tussen hogescholen en universiteiten weg te nemen, niet om verschillen tussen beide sectoren weg te laten vallen. De minister geloofde niet dat de verschillen tussen universiteiten en hogescholen zouden wegvallen, al hield hij de mogelijkheid open dat de situatie “over pakweg 10 of 15 jaar” anders zou zijn.<sup>111</sup> De WHBO gaf de hogescholen een onderzoekstaak en bevestigde daarmee een taakverbreding die ook in andere landen met een binair stelsel vorm kreeg, zoals uit de rapporten van de OECD bleek.

### *Spanningen in het binaire stelsel*

De WHBO betekende dat hogescholen een bredere taak kregen dan alleen onderwijs. Zij kregen ook een onderzoekstaak en veel meer autonomie. Dit leidde ertoe dat bij de HBO-raad begin jaren negentig de verwachting leefde dat het binaire stelsel zijn langste tijd had gehad.<sup>112</sup> Die verwachting werd ook ingegeven door de opwaardering in 1992 van de toenmalige Britse *polytechnics* tot universiteiten. In Australië gebeurde hetzelfde met de *colleges of advanced education*. Dat paste in wat de OECD omschreef als “greater differentiation among universities as well as among the other higher education institutions tends to blur some of the distinctions between the two sectors.”<sup>113</sup> Het belangrijkste argument hiervoor was dat het onderscheid in twee sectoren geen recht deed aan de inmiddels gegroeide diversiteit aan opleidingen, die groter was dan de formele tweedeling rechtvaardigde.<sup>114</sup> De opheffing van het binaire stelsel in Groot-Brittannië en Australië bracht ook bij Nederlandse hogescholen een discussie op gang over een mogelijk einde aan het binaire stelsel. Dit zou ten onder gaan aan de interne spanningen binnen het stelsel.<sup>115</sup> De nieuwe minister van onderwijs Ritzen was daar echter helemaal niet van overtuigd. Hij was juist voorstander van een beleid van aanscherping van het onderscheid tussen universiteit en hogeschool. In de conclusie in het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 1994 (HOOP) stond dat het versterken van de identiteit van het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs “op een principiële keuze” berustte.<sup>116</sup> Dit ging zo ver dat er een wettelijk fusieverbod voor universiteiten en hogescholen kwam.

<sup>109</sup> Zie het vraaggesprek met hem in J. Stam e.a. *Hoog gegrepen* (Amsterdam 1995) 89-106

<sup>110</sup> W.J. Deetman, “Ontwikkelingen rondom het wetsontwerp Hoger beroepsonderwijs” in: A.J.J. in ’t Groen (red.) *25 jaar onderwijsbeleid in beeld gebracht* 113

<sup>111</sup> Eerste Kamer, *Handelingen 8 januari 1985*, 466

<sup>112</sup> De HBO-raad heeft sinds april 2013 zijn naam gewijzigd in Vereniging Hogescholen.

<sup>113</sup> OECD, *Alternatives to universities* 72

<sup>114</sup> L.C.J. Goedegebuure en V.L. Meek, “Binaire systemen; een internationale beschouwing.” In: M.J.F. Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non-issue?* (Nijmegen 1993) 45

<sup>115</sup> H.A.J. Kemner, “Binaire roerselen” In: M.J.J. Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non issue* (Nijmegen 1993) 8.

<sup>116</sup> Tweede Kamer, zitting 1993-1994 (23482, 16) 15

De HBO-raad legde zich neer bij de opvatting van Ritzen.<sup>117</sup> Uit de reactie van de toenmalige voorzitter Kemner in HBO-journaal bleek dat dit niet van harte ging: “Het is treurig dat het HOOP volstrekt voorbij gaat aan het naar elkaar groeien van hbo en wo.”<sup>118</sup> Volgens Kemner zou het binaire stelsel op den duur verdwijnen “als resultante van een feitelijke ontwikkeling en niet van daarop gericht beleid.”<sup>119</sup>

Voor het opheffen van het binaire stelsel was geen steun bij de werkgeversorganisaties, die vonden dat hogescholen als beroepsonderwijs op het werkveld georiënteerd moesten blijven.<sup>120</sup> De opheffing van het binaire stelsel in Groot-Brittannië en Australië kreeg dan ook geen navolging in Nederland en evenmin in de meeste Europese landen. Sterker, in landen als Finland en Zwitserland werd in de jaren negentig van de twintigste eeuw een binair stelsel ingevoerd, evenals in diverse landen in Oost-Europa nadat het communisme daar was verdwenen.

Onder de opvolger van Ritzen kwam de houdbaarheid van het binaire stelsel nog een keer aan de orde, maar dat leverde niets op. In het overleg over het HOOP 2000 bleek dat minister Hermans en de VSNU vast wilden houden aan het strikte onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.<sup>121</sup> Afschaffing van het fusieverbod was voor de VSNU bespreekbaar, maar dat mocht niet leiden tot het verdwijnen van het onderscheid in hogere beroepsopleidingen en wetenschappelijke opleidingen. De HBO-raad legde meer de nadruk op de onhoudbaarheid van het onderscheid als de verklaring van Bologna integraal zou worden ingevoerd. In die verklaring werd geen onderscheid gemaakt tussen een bacheloropleiding aan een universiteit of aan een hogeschool. Op een bestuurlijk overleg tussen minister Hermans en de HBO-raad over onder meer de concepttekst van het HOOP 2000 op 1 juli 1999 kwam in het kader van de bachelor-master-structuur de instandhouding van het binaire stelsel aan de orde. De minister wilde daar aan vast houden, terwijl de voorzitter van de HBO-raad F. Leijnse van mening was dat binariteit geen doel op zichzelf is, maar een gegroeide situatie. Hij ging zelfs zo ver te stellen dat het onderscheid tussen universiteit en hogeschool op den duur moest verdwijnen om de variëteit, die beoogd werd met de invoering van de bachelor-master-structuur, te behouden. Op de langere termijn was volgens Leijnse het civiel effect van het hbo-diploma niet meer vol te houden zonder “een meer wetenschappelijke oriëntatie van het hbo.” De minister wilde niet tornen aan een vervaging van het onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, zo maakte hij duidelijk.

Uiteindelijk legde de HBO-raad zich ook nu daar bij neer. In een bestuurlijk overleg tussen de minister, de VSNU en de HBO-raad over het ontwerp HOOP 2000 van 16 december 1999 zei Leijnse dat de HBO-raad “duidelijkheid over wat hbo en wat wo-opleidingen zijn, wil laten bestaan.” Er kwam onder minister Hermans wel een einde aan het wettelijke fusieverbod. Sindsdien zijn fusies van universiteiten en hogescholen mogelijk, maar in de praktijk betekenen die niet dat het onderscheid tussen beide typen hoger onderwijsinstellingen is verdwenen. De enige nog functionerende fusie is die van de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool Amsterdam, met een gezamenlijk college

---

<sup>117</sup> HBO-raad, *Het HBO, sterk in ontwikkeling* (Den Haag 1995) 7

<sup>118</sup> HBO-raad, *HBO-journaal* september 1993, 42. Zie ook *HBO-journaal* oktober 1993, 20 e.v.

<sup>119</sup> H.A.J. Kemner, “Binaire roerselen” In: M.J.F. Hulshoff (red) *Het binaire stelsel: een non-issue?* 17

<sup>120</sup> Chiel Renique *Hogescholen als belangrijke schakel in de kennisketen* In: TH@MA 2-08, 4-7

<sup>121</sup> Brief van de VSNU aan de minister d.d. 8 december 1999, aanwezig in het archief van de HBO-raad. Voor het standpunt van de minister zie: Tweede Kamer, zitting 1999-2000 (26807 14 en 15)

van bestuur. Sommige diensten zijn samengevoegd, maar voor het overige zijn beide instellingen nog als afzonderlijke universiteit en hogeschool herkenbaar.

### *Gedeeltelijke harmonisatie van graden*

Rond 2000 kwamen de ministers van onderwijs in Europa een harmonisatie van de graden overeen naar het model van de bachelor en de master die in de Engelstalige landen gebruikelijk waren. Dit bleek, evenals in andere Europese landen, een krachtige impuls om het verder naar elkaar groeien van beide sectoren te bevorderen.<sup>122</sup> Bij de invoering in Nederland van de bachelor-master-structuur als gevolg van het Bologna proces in 2002 kregen hogescholen de mogelijkheid om ook masteropleidingen te gaan verzorgen, maar daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen graden die alleen voor beroepsgerichte opleidingen golden en graden die alleen voor wetenschappelijk gerichte opleidingen golden. Er waren dus beroepsgerichte bachelors en masters en wetenschappelijke bachelors en masters.

De invoering van de bachelor-master-structuur betekende dat het onderscheid tussen hogescholen en universiteiten losser werd. Het onderwijsaanbod werd losgekoppeld van de institutionele structuur, die bestaat uit universiteiten en hogescholen. Het onderwijsaanbod kent wetenschappelijke bachelors en masters en beroepsgerichte bachelors en masters, die in principe zowel door universiteiten als door hogescholen kunnen worden verzorgd. In de praktijk wordt daar weinig gebruik van gemaakt. Slechts een enkele hogeschool biedt een wetenschappelijke bachelor aan en geen enkele universiteit biedt beroepsgerichte bachelors aan. Het onderscheid tussen hogeschool en universiteit als institutie blijft dus bestaan. De wet staat wel een intensieve samenwerking toe, maar die beperkt zich in hoofdzaak tot de institutionele structuur, zoals in Amsterdam waar een personele unie bestaat tussen de colleges van bestuur van de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam. In september 2016 werd overigens bekend dat deze personele unie zou worden beëindigd. Het onderwijsaanbod blijft echter bij deze instellingen gescheiden. Op buitenlandse waarnemers maakte de Nederlandse invulling van de bachelor-master-structuur een vreemde indruk. De internationale commissie Abrahamsen, die in 2005 een rapport hierover uitbracht, was van mening dat een titel moest worden gebaseerd op de inhoud van de opleiding en niet bepaald moest worden door het binaire stelsel zoals dat in Nederland vorm had gekregen.<sup>123</sup>

### *Internationale context*

Niet alleen in Nederland, maar in veel andere West Europese landen was het overheidsbeleid sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw gericht op kostenbeheersing om de enorme toename van het aantal studenten te kunnen financieren. Men vond dat die studenten vanwege de hoge kosten niet zonder meer in de bestaande universiteiten konden worden opgevangen. Oprichting van nieuwe universiteiten of uitbreiding van de universiteiten met nieuwe disciplines zoals het verleden vaak werd gedaan, was niet meer haalbaar. In de Verenigde Staten van Amerika (VS) werd de oplossing gezocht in de strikte scheiding van de taken tussen de verschillende lagen in het hoger onderwijs. De VS kenden een gelaagd stelsel van hoger onderwijs. Het meest sprekende is het Californische model met een driedeling, die bestaat uit basis van *community colleges*, gevolgd door een middenlaag van *State Universities* en een toplaag van onderzoeksuniversiteiten, zoals de University of

<sup>122</sup> B. Lepori en S. Kyvik, "Sitting in the Middle: Tensions and Dynamics of research in UASs" In S. Kyvik en B. Lepori (red) *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector* 266.

<sup>123</sup> Report Committee Review Degrees, *Bridging the gap between theory and practice* 11

Berkeley.<sup>124</sup> Frankrijk koos een vergelijkbare oplossing door de oprichting binnen de universiteiten van de Instituts Universitaires de Technologie (IUT). Deze zijn vergelijkbaar zijn met de Nederlandse hogescholen.<sup>125</sup> In Frankrijk bestaan naast de universiteiten ook nog de *Grandes Écoles*.

In veel Europese landen zocht de overheid een andere oplossing en ontstond een binair hoger onderwijsstelsel, waarin naast de universiteiten een aparte hoger onderwijssector ontstond. In de internationale literatuur werd deze sector aanvankelijk als ‘niet-universitair’ of ‘*non-university*’ omschreven bij gebrek aan een algemeen internationaal aanvaard verzamelbegrip zoals de universiteiten die hebben. Sinds een paar jaar worden de hogescholen in de literatuur en in de regelgeving aangeduid met de Engelse benaming University of Applied Sciences (UAS).

De OECD speelde bij dit beleid een stimulerende rol. Deze internationale organisatie was in 1948 opgericht om het Marshallplan voor West-Europa uit te voeren, maar ontwikkelde zich tot een organisatie die op verschillende maatschappelijke terreinen beleidsanalyses deed en adviezen gaf aan de lidstaten. Vanaf het eind van de jaren zestig van de twintigste eeuw begon de OECD de ontwikkelingen in het hoger onderwijs in de Westerse landen te volgen. In 1968 werd daarvoor een onderzoeksinstituut opgericht, het *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI). Er kwamen regelmatig studies uit en werden er conferenties gehouden waar de ministers van onderwijs aan deelnamen. In een studie uit 2008<sup>126</sup> gaf de OECD een overzicht van de redenen voor het ontstaan van hoger onderwijs instellingen naast de universiteit. Het ging volgens de OECD om een grotere betrokkenheid van het hoger onderwijs met de buitenwereld, een betere en meer praktische aansluiting op de arbeidsmarkt en een grotere toegankelijkheid met name voor scholieren met andere dan traditionele kwalificaties. Hazelkorn voegt daar nog aan toe dat er teleurstelling bestond over

“what was perceived as the structural and organisational inertia of universities. The latter seemed unable or uninterested in responding to economic and technological change and societal demand for greater skills.”<sup>127</sup>

De aparte sector van hoger onderwijs naast de universiteiten omvatte net als in Nederland doorgaans bestaande instellingen die werden opgewaardeerd tot een vorm van hoger onderwijs. Zo ontstonden aan het eind van de jaren zestig Polytechnics in Groot-Brittannië en Fachhochschulen in Duitsland, die ook een wettelijke basis kregen. In Nederland duurde het nog 15 jaar voor de hogescholen een wettelijke basis kregen. Deze Europese hogescholen waren bedoeld om grote aantallen studenten een hogere opleiding te geven, tegen kosten die lager waren dan de kosten van het universitaire hoger onderwijs.<sup>128</sup> De hogescholen hadden een sterk regionale inslag, verzorgden kortere opleidingen dan de universiteiten en zouden hun studenten moeten rekruteren uit sociale groepen die voorheen

---

<sup>124</sup> Dit model geldt voor het publieke deel van het hoger onderwijs. Er bestaan in de VS ook particuliere universiteiten zoals Harvard, Stanford en Yale.

<sup>125</sup> De IUT zijn dan ook lid van hetzelfde Europese netwerk als de Nederlandse hogescholen.

<sup>126</sup> OECD, *Tertiary education for the knowledge society. Volume 1* (Parijs 2008) 13

<sup>127</sup> E. Hazelkorn, *University Research Management. Developing research in new institutions* (Parijs 2005) 30

<sup>128</sup> Gemakshalve worden de instellingen voor hoger onderwijs die naast de universiteiten waren ontstaan, aangeduid met de term ‘hogeschool’ ook hebben deze instellingen in bijna elk land een eigen naam.

niet naar een universiteit gingen. De hogescholen waren in eerste aanleg niet bedoeld om onderzoek te doen.<sup>129</sup>

De hogescholen hadden in elk land een eigen naam en waren ten opzichte van de universiteiten zeer verschillend in omvang. In Nederland omvat het hoger beroepsonderwijs het grootste deel van het hoger onderwijs in vergelijking met andere Europese landen. Circa 65% van het totaal aantal studenten in het hoger onderwijs studeert aan een hogeschool. In andere landen ligt dat percentage veel lager. In Oostenrijk ligt dat percentage op 12% en in Duitsland hebben de *Fachhochschulen* 29% van het totaal aantal hoger onderwijs studenten.<sup>130</sup>

Het hoge percentage studenten in het hoger beroepsonderwijs in Nederland is er al vanaf het midden van de twintigste eeuw. In 1950 had het hoger beroepsonderwijs 2000 studenten meer dan het wetenschappelijk onderwijs. In 2012 was het totaal aantal studenten in het hoger onderwijs 660.888, waarvan tweederde was ingeschreven aan een hogeschool.<sup>131</sup> Het grote aantal studenten hangt voor een deel samen met het feit dat veel opleidingen die in Nederland tot het hoger beroepsonderwijs behoren, elders bij de universiteiten zijn ondergebracht. Het bekendste voorbeeld is het kunstonderwijs, maar in veel landen zijn ook lerarenopleidingen exclusief ondergebracht bij universiteiten. Vanuit internationaal perspectief is de verdeling van opleidingen over universiteiten en hogescholen volgens De Weert dan ook willekeurig: “There are no general rules or schemes as to what belongs to what sector. This gives the binary divide a rather arbitrary character in an international perspective”<sup>132</sup> Dat laat zien dat de handhaving van het binaire stelsel een politieke keuze is. Het scherpe onderscheid dat in Nederland wordt gemaakt tussen universiteiten en hogescholen riep bij buitenlandse waarnemers verbazing op. Een commissie die in 2005 de Nederlandse invulling van de bachelor-master-structuur doorlichtte, verbaasde zich over de “sharp distinction between ‘doers’ and ‘thinkers’” die ten grondslag lag aan het binaire stelsel. Zij vond dat een “typical Dutch phenomenon.”<sup>133</sup>

Hogescholen zijn in de loop van de tijd meer op universiteiten gaan lijken, maar er is ook een omgekeerd beweging waarneembaar. Ondanks de nadruk op academische vorming begonnen de universiteiten met opleidingen in vakgebieden als communicatie, journalistiek, toerisme, verpleegkunde. Voordien werden die vakgebieden traditioneel tot het hoger beroepsonderwijs gerekend. Die opleidingen werden aangeduid als communicatiewetenschappen of verpleegwetenschappen. Bij de laatste was het verschil met een hoger beroepsopleiding duidelijk, want een afgestudeerde in de verpleegwetenschappen kon volgens de wet BIG (Wet op de Beroepsbeoefening in de Individuele Gezondheidszorg) geen verpleegkundige worden. Maar bij communicatiewetenschappen ontbrak dergelijke regelgeving. Volgens Leijnse zijn de universiteiten zich meer gaan richten op “professioneel georiënteerde opleidingen.”<sup>134</sup> Ook in andere landen deed dit verschijnsel zich volgens Hazelkorn voor:

---

<sup>129</sup> L.C.J. Goedegebuure en V.L. Meek, “Binaire systemen; een internationale beschouwing.” In: M.J.F. Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non-issue?* 43

<sup>130</sup> E. de Weert, “Transformation or systems convergence?” In: J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe*. (Rotterdam 2011) 105.

<sup>131</sup> CBS. Statline. 11 april 2013. Geraadpleegd 4 juli 2013.

<sup>132</sup> E. de Weert, “Transformation of systems convergence.” In: J. Enders (red) *Reform of higher education in Europe* 105.

<sup>133</sup> Report Committee Review Degrees, *Bridging the Gap between Theory and Practice* (Den Haag 2005) 47

<sup>134</sup> F. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* (Den Haag 2000) 12

“Arguments are often made that the new HEIs sought to copy academic activities of universities, but the adverse is also true. Universities began to develop a strong professional focus in many of their programmes; the most notable has been the rise of the business school.”<sup>135</sup>

In 2007 ging de OECD nog verder met de volgende analyse van het wetenschappelijk onderwijs:

”Notwithstanding the binary division of labour in the Netherlands, it is a fact of life that many institutions charged with providing *wetenschappelijk onderwijs* are in reality engaged in higher professional education—in the sense that their graduates will enter professional life, such as teaching or engineering, after the completion of their studies, rather than becoming scholars in universities, researchers in laboratories, or otherwise engaged in a life of scientific work.”<sup>136</sup>

Diezelfde OECD vond overigens in 1998 dat het denkbaar was het binaire stelsel intact te houden omdat het niet er zozeer om ging hoe een hoger onderwijsstelsel is ingericht, maar "that learners be provided with a diversity of learning structures, pathways and programmes which are nevertheless sufficiently interrelated to permit ready movements between them.”<sup>137</sup>

### *Europa*

De term ‘Europa’ omvat zowel de supranationale instellingen van de EU, zoals de Europese Commissie, als de Europese Raad van ministers, die een intergouvernementele samenwerking van de lidstaten van de EU is. Ofschoon de EU en de intergouvernementele samenwerking juridisch gezien geheel los van elkaar staan, worden zij in dit proefschrift onder ‘Europa’ gerekend. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de arbeidsmarkt, waar de Europese Commissie wel enige bevoegdheden had, kon de Commissie zich met het beroepsonderwijs bemoeien.<sup>138</sup>

De opkomst van de hogescholen in Europa was niet het gevolg van een Europees hogeronderwijsbeleid, want tot de eeuwwisseling was van een dergelijk beleid geen sprake. De bemoeienis van Europa met het hoger onderwijs beperkte zich lange tijd tot de onderzoeksprogramma’s van de Europese Commissie. In het onderwijs waren er wel contacten tussen de ministers, maar die gingen vooral over de wederzijdse erkenning van diploma’s. Zo had Nederland met de buurlanden (Vlaanderen en enkele Duitse *Länder*) samenwerkingsovereenkomsten. Sinds de invoering van de tweefasenstructuur in het wetenschappelijk onderwijs werd de buitenlandse erkenning van diploma’s in het hoger onderwijs belangrijker. Dat leidde ertoe dat internationale ontwikkelingen, die altijd al een rol hadden gespeeld, belangrijker werden en het ministerie van OCW de ontwikkelingen in de andere Europese landen op de voet ging volgen.<sup>139</sup>

Omdat hoger onderwijs ook opleidde voor de arbeidsmarkt, kwam geleidelijk ook het onderwijs in beeld. De Commissie gebruikte voor elke instelling van hoger onderwijs de

<sup>135</sup> E. Hazelkorn, *University Research Management* 31 Met HEIs bedoelt Hazelkorn hogescholen.

<sup>136</sup> OECD, *Thematic review of tertiary education in the Netherlands. Country note* (Parijs 2007) 43

<sup>137</sup> OECD, *Redefining tertiary education* (Parijs 1998) 104.

<sup>138</sup> F. Van Vugt, “Responding to the EU innovation strategy” in J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 66

<sup>139</sup> M. Faber en D. Westerheijden, “European degree structure and national reform” in J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 21. Zie ook R. Bronneman-Helmers, *Overheid en Onderwijsbestel* (Den Haag 2011) 114.



term ‘universiteit’, waar ook hogescholen onder vielen. Vanuit het perspectief van Europa bestond er geen binair stelsel. Om deel te kunnen nemen aan een door Europa gefinancierd programma werd dan ook geen onderscheid gemaakt tussen hogescholen en universiteiten. Alle instellingen voor hoger onderwijs mochten meedoen, al waren universiteiten in de praktijk in het voordeel, met name bij de onderzoeksprogramma’s. Daar werden hoge eisen aan de ervaring op het gebied van onderzoeksfaciliteiten en personeel gesteld. Hogescholen konden daar vanwege hun geringe onderzoekcultuur zelden aan voldoen.

De eerste betrokkenheid van Europa met het onderwijs was het Erasmus programma, dat in 1987 werd ingesteld met als doel de mobiliteit van studenten van Europese universiteiten en hogescholen te bevorderen. Het ontstaan van het Erasmus programma inspireerde de HBO-raad in 1989 om het initiatief te nemen tot de oprichting van een Europese vereniging van hogescholen, die bestond uit zusterorganisaties van de HBO-raad. Deze European Association of Institutions of Higher Education (Eurashe) had als doel de gesprekspartner te worden namens de Europese hogescholen voor de Europese Commissie. Tot dan toe was de Rectorien Conferentie van de Europese universiteiten de enige gesprekspartner uit het hoger onderwijs voor de Europese Commissie. Eurashe werd al snel als gesprekspartner erkend door de Commissie naast de Rectorienconferentie. De HBO-raad voerde in de beginjaren het secretariaat van Eurashe, dat uit contributies van de deelnemende organisaties werd betaald en in Brussel werd gevestigd.

Een stroomversnelling in de bemoeienis van Europa met het hoger onderwijs trad op aan het eind van de jaren negentig met de Bolognaverklaring, die in 1999 door 29 landen in Europa werd ondertekend.<sup>140</sup> In Europa groeide het besef dat hoger onderwijs een belangrijke rol speelde in het in stand houden van een gezonde economie. De teloorgang van de industrie in veel Europese landen en de opkomst van een economie gebaseerd op diensten, betekende dat Europa het moest hebben van goed opgeleide werknemers. Het hoger onderwijs was daar één van de voornaamste leveranciers van. De versterking van de concurrentiekracht van het Europese hoger onderwijs en een verbetering van de aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt waren dan ook belangrijke doelen van de Bolognaverklaring.<sup>141</sup> Het voornaamste doel was te komen tot één open Europese Hoger Onderwijs Ruimte, met daarin vergelijkbare graden in het hoger onderwijs van de betreffende landen. Het hoger onderwijs zou in twee fasen moeten worden opgedeeld, een bachelorfase en een masterfase. Het initiatief was een jaar eerder uit Frankrijk gekomen met de Sorbonne Verklaring, die ook door Duitsland, Italië en Groot-Brittannië was ondertekend. De Bolognaverklaring zou in elk land in wetgeving worden omgezet en in Nederland gebeurde dat al in 2002. De verklaring markeerde de overgang van een nationaal hogeronderwijsbeleid dat voornamelijk was gebaseerd op nationale uitgangspunten en prioriteiten naar een nationaal beleid dat ook rekening hield met de internationale context waarin het Europese hoger onderwijs was komen te staan.<sup>142</sup>

De Bolognaverklaring werd in 2000 aangevuld met de Lissabonverklaring die zich richtte op onderzoek en innovatie. De Europese regeringsleiders vonden dat Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie in de wereld moest worden met een duurzame economische groei, meer banen en een grotere sociale samenhang.<sup>143</sup> De

---

<sup>140</sup> The Bologna Declaration of 19 June 1999.

<sup>141</sup> Dr. S.P. van ‘t Riet, *Slimmer in 2030* 76. Zie ook: M. Faber en D. Westerheijden, “European Degree Structure and National Reform” In: J. Enders red. *Reform of Higher Education in Europe* 12.

<sup>142</sup> E. Hazekorn, *University Research Management* 20

<sup>143</sup> Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. paragraaf 5. Zie ook: Frans van Vugt, “Responding to the EU innovation strategy.” In: J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 65.

instellingen voor hoger onderwijs hadden in het behalen van dit doel een centrale plaats. De Europese Commissie bevestigde deze centrale rol in 2003, maar was toch kritisch over de omstandigheden waarin de Europese hoger onderwijsinstellingen verkeerden:

“the European university world is not trouble-free, and the European universities are not at present globally competitive with those of our major partners, even though they produce high quality scientific publications.”<sup>144</sup>

Een hoge wetenschappelijke productie alleen was kennelijk niet voldoende in de ogen van de Commissie. Dit leidde tot allerlei maatregelen die samen de Lissabon agenda werden genoemd. De Lissabon agenda was belangrijk omdat deze zich op de gemeenschappelijke prioriteiten richtte en niet alleen de loftrampet stak over de diversiteit in Europa op het gebied van onderwijsstelsels.<sup>145</sup> De Europese Commissie betoogde dat Europa de zogenoemde ‘kennisdriehoek’ van onderwijs, onderzoek en innovatie moest versterken en dat het hoger onderwijs in deze driehoek een essentiële rol speelde.<sup>146</sup> Vanwege de nauwe banden met het bedrijfsleven konden de Europese hogescholen onderzoek doen dat gericht was op de behoeften van het bedrijfsleven. Daarmee konden zij bijdragen “to transform scientific knowledge into new products and services. This potential has been recognised with increased research capacity.”<sup>147</sup>

De invoering van het bachelor-master-stelsel en de Lissabonverklaring waren niet bedoeld om binaire stelsel in Nederland op te heffen. Dit type wijzigingen in de structuur van het hoger onderwijs viel buiten de competentie van Europa.

### *Conclusie*

Convergentie tussen beide sectoren van hoger onderwijs heeft in Nederland tot dusver niet geleid tot een opheffing van het binaire stelsel. Het ministerie, de universiteiten en ook de werkgevers wilden er niet aan. Zij wilden de bestaande ordening gebaseerd op een onderscheid in praktisch ingestelde studenten en theoretisch ingestelde studenten niet afschaffen. Dat dit onderscheid in Nederland zo scherp werd gemaakt, wekte bij buitenlandse onderzoekers van het Nederlands binaire stelsel veel verbazing, maar het heeft niet geleid tot wijziging van het beleid. Rupp wijst er op dat handhaving van het onderscheid in verband kan worden gebracht met de in Nederland relatief sterke scheiding tussen het algemeen voortgezet onderwijs en het voortgezet beroepsonderwijs. Onder Thorbecke was die scheiding nog scherper omdat hij vond dat de staat geen taak had bij de bekostiging van het beroepsonderwijs. Thorbecke was ook van mening dat de Polytechnische school in Delft geen hoger onderwijs was, omdat deze te veel op de praktijk was gericht. Daar was het universitaire onderwijs niet voor bedoeld. Zo bezien staat het voortbestaan van het binaire stelsel in een lange traditie.

De HBO-raad heeft het binaire stelsel weliswaar regelmatig ter discussie gesteld, maar afschaffing nooit tot een centraal uitgangspunt gemaakt. Het losmaken van het hoger beroepsonderwijs uit de als knellend ervaren Wet op het voortgezet onderwijs had de

---

<sup>144</sup> Communication from the European Commission, *The role of the universities in the Europe of knowledge*. (Brussel 2003) 2.

<sup>145</sup> P. Maassen en B. Stensaker, *The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications* In: Higher Education 61 (2011) 760.

<sup>146</sup> Europese Commissie, *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*. (Brussel 2005) 2

<sup>147</sup> E. de Weert, “Transformation or systems convergence.” In: J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 109.

hoogste prioriteit. Ook de opheffing van het binaire stelsel in Groot-Brittannië en Australië in het begin van de jaren negentig was voor de HBO-raad uiteindelijk geen aanleiding het stelsel af te schaffen. Men zocht liever de weg van de geleidelijkheid.

Inmiddels vallen de *minor professions* onder het hoger onderwijs, maar dat gebeurt onder de vlag van een binair stelsel. Het feit dat hogescholen wetenschappelijke bachelors mogen verzorgen, doet daar niets aan af. Zij blijven beschouwd worden als hogescholen. De hardnekkigheid van dit onderscheid kan liggen in de verklaring die Rupp er voor geeft. De handhaving van het binaire stelsel betekende dat het hoger beroepsonderwijs zich voornamelijk op eigen kracht moest ontwikkelen tot een vorm van hoger onderwijs, binnen de randvoorwaarden van de wet. Het moest zich verhouden tot het wetenschappelijke onderwijs, maar verder, zoals de onderzoeksfunctie laat zien, zelf bepalen hoe het inhoud moest geven aan het zijn van hoger onderwijs.

De verschillen tussen universiteiten en hogescholen zijn weliswaar verkleind, maar zij zijn nog altijd aanwezig.