

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

5. Schaalvergroting 1985-1999

Na de invoering van de WHBO maakte het hoger beroepsonderwijs op veel terreinen een sterke ontwikkeling door. In korte tijd vormden de kleine scholen voor hoger beroepsonderwijs zich om tot hogescholen die aanzienlijk groter waren dan voorheen en die meer autonomie hadden. Zodoende ontstond een volwaardige tak van hoger onderwijs naast de bestaande universiteiten. De jaren negentig hadden de hogescholen autonomie en een grote bestedingsvrijheid gebracht. Er waren echter ook bezuinigingen als gevolg van een toename van het aantal studenten, een toename die niet tot een hogere bekostiging van het hoger beroepsonderwijs als geheel leidde.

Ontstaan van hogescholen

De schaalvergroting die de WHBO mogelijk maakte, was de randvoorwaarde voor de andere stappen die gezet werden om de autonomie van het hoger beroepsonderwijs in praktijk te brengen. Na 1986 maakte het hoger beroepsonderwijs op institutioneel gebied een snelle ontwikkeling door. De voorheen kleine scholen voor hoger beroepsonderwijs veranderden vanaf 1986 in merendeels grote hogescholen. Die hogescholen waren veel groter dan de wet of een minister had voorzien. In 1984 vond oud-minister Pais een gemiddelde omvang van een hogeschool van 2000 studenten “redelijk” en was hij geen voorstander van “mammoetinstellingen van 10.000 HBO-studenten.”²⁶⁸ Tegenwoordig is een hogeschool van die omvang een middelgrote hogeschool. Binnen vijf jaar na de WHBO daalde het aantal hogescholen van meer dan 300 tot 87 in 1990 en een verdere daling tot 56 hogescholen in 2000. De nieuwe hogescholen kregen ook een andere organisatievorm. Het oude bestuur of ‘bevoegde gezag’ verdween en werd vervangen door een college van bestuur, zoals bij de universiteiten al jaren het geval was. Later kwamen er raden van toezicht als toezichthoudende instantie op de colleges van bestuur. Dit had ook gevolgen voor het bestuur van de openbare scholen. Omdat de openbare scholen voor hoger beroepsonderwijs allemaal gingen fuseren met scholen van een andere denominatie, werd het bevoegd gezag van de nieuwe hogescholen niet meer gevormd door het Rijk of een gemeente. De bevoegdheden werden overgeheveld naar een college van bestuur.

Het hoger beroepsonderwijs was eigenlijk verrast over de grote vrijheid die men na 1985 kreeg. De toenmalige secretaris van de HBO-raad Verburgt verwoordde het in een interne notitie uit 1989 aldus:

“In vroeger tijden lag het eenvoudig. De overheid deed veel, zo niet alles. Wij vonden dat dat verkeerd was en vroegen om een vorm van zelfbestuur. Dat werd uiteindelijk om redenen die verder reiken dan het belang van het hbo in zo ruime mate en zo snel toegekend, dat we met z’n allen staan te suizebollen.”²⁶⁹

Verburgt gaf ook aan dat schaalvergroting een voorwaarde was voor autonomie en paste in een breder overheidsbeleid van deregulering. Het ministerie kwam op meer afstand te

²⁶⁸ A. Pais, “Nieuwe HBO-wet is nodig om HBO de broodnodige versterking te geven” In: A.J.J. in ‘t Groen (red) *25 jaar Onderwijsbeleid in beeld gebracht* 91

²⁶⁹ Archief HBO-raad. P. Verburgt (12 mei 1989). “Naar een programma van de hogescholen in de jaren negentig.” *Notitie bestemd voor de bijeenkomst van het bestuur van de hbo-raad op 29 en 30 juni 1989 te Turnhout, België.* 19.

staan, wat volgens de minister een zeer bewuste keuze was: “Dus komt er een forse vrije marge voor de instellingen: een vrije bandbreedte. Het onderwijsveld zoekt het maar uit.”²⁷⁰

Minister Ritzen

In 1989 trad J. Ritzen aan als minister van Onderwijs in een kabinet van CDA en PvdA. Hij was een groot deel van de jaren negentig minister, want hij bleef aan in het eerste paarse kabinet van PvdA, VVD en D66, dat in 1994 aantrad. Tijdens zijn ministerschap werd de autonomie van het hoger beroepsonderwijs, die in de WHBO zijn wettelijke grondslag had gekregen, voltooid. Het vroegere centralistische systeem voor het hoger beroepsonderwijs verdween in hoog tempo. De kerntaken van het ministerie werden beleidsvorming, uitvoering en evaluatie.²⁷¹ Hogescholen werden op institutioneel gebied praktisch gelijk aan de universiteiten. Hogescholen werden in financieel opzicht autonoom en kregen grote vrijheid bij de besteding van de Rijksbijdrage. Zij kregen meer vrijheid op het gebied van het onderwijs en werden volledig eigenaar van hun gebouwen. De overheid trok zich ook terug op rechtspositioneel gebied en gaf aan de hogescholen de vrijheid om een eigen cao af te sluiten met de vakbonden. Er kwam een eigen cao en de interne organisatie werd aan de schaalgrootte aangepast met onderwijseenheden (soms faculteiten genoemd, maar ook andere benamingen kwamen voor) ambtelijke diensten en aan de top een college van bestuur. Veel van die maatregelen werden in nauw overleg met de HBO-raad voorbereid. Vanwege de schaalvergroting en de grotere autonomie groeiden de hogescholen op institutioneel gebied naar de universiteiten toe.

Maar Ritzen was vooral de minister die de in het regeerakkoord afgesproken, bezuiniging van anderhalf miljard gulden op het hoger onderwijs moest uitvoeren. Hij wilde in 1994 aanvankelijk geen tweede termijn als minister, maar liet zich toch overhalen.²⁷² De bezuiniging betekende dat de Rijksbijdrage aan het hoger onderwijs zou verminderen en het collegegeld omhoog zou gaan om het gat te dichten. Ook wilde hij het verschil tussen de formele cursusduur, die vier jaar bedroeg, en de feitelijke, meestal hogere verblijfsduur en de daaraan gekoppelde studiefinanciering verkleinen. Na veel verzet uit het hoger onderwijs koos Ritzen voor een kleinere verhoging van het collegegeld. Tegelijkertijd kwam er een Studeerbaarheidsfonds van f. 500 mln. waar projecten van universiteiten en hogescholen uit konden worden gefinancierd die ertoe zouden moeten leiden dat de onderwijsprogramma's zodanig werden verbeterd, dat de verblijfsduur meer overeen zou komen met de cursusduur. Voor het hoger beroepsonderwijs wilde Ritzen de kosten van de doorstroming van het middelbaar beroepsonderwijs naar het hoger beroepsonderwijs beperken door bij verwante studierichtingen de cursusduur in het hoger beroepsonderwijs te beperken tot drie jaar. Ritzen wilde alleen de kosten beperken, maar in feite liet hij de norm van een vierjarig hoger beroepsonderwijs vallen.

De Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek

Aanvankelijk stond de vormgeving van de nieuwe onderzoeksfunctie van de hogescholen in de jaren negentig niet hoog op de beleidsagenda van het ministerie en de HBO-raad. In de beleidsagenda HOOP 1990 van het ministerie werd geen aandacht besteed aan onderzoek in het hoger beroepsonderwijs. Ook voor de HBO-raad was onderzoek geen prioriteit, want in het Hoofdlijnenakkoord dat de HBO-raad in december 1990 met het ministerie sloot, kwam onderzoek niet voor. Dat akkoord was grotendeels gebaseerd op de

²⁷⁰ HBO-raad, *HBO-Journaal* februari 1985, 28

²⁷¹ Ch. M. Zeegers, *Hoger Beroepsonderwijs*, 15

²⁷² J. Stam, *Hoog gegrepen* 174

centrale actiepunten die de hogescholen voor de jaren negentig hadden geformuleerd in de nota 'Kennis en kwaliteit' van maart 1990. Deze nota stond geheel in het teken van de verwachte daling van de instroom van studenten en de manier waarop het hoger beroepsonderwijs daarop zou moeten reageren. Onderzoek als onderwerp kwam niet in de nota voor. Toen de het ministerie het wetsontwerp WHW indiende, kwam onderzoek als thema terug. Ook in het kader van de commissie Meijer was er enige aandacht voor.

De WHBO was niet bedoeld als een definitieve regeling. De bedoeling was om het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs in één wettelijk kader voor het hele hoger onderwijs onder te brengen. Het wetsontwerp WHW bood weliswaar een wettelijk kader voor één stelsel van hoger onderwijs, maar bevatte tegelijkertijd afzonderlijke regelingen op het gebied van onderwijs en onderzoek voor het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Het gaf de hogescholen een taak op het gebied van onderzoek, maar net als in de WHBO behoorde onderzoek niet tot de niet bekostigde taak van de hogescholen. Bekostigd onderzoek moest bij de universiteiten blijven, zoals de minister bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer in 1992 betoogde.

“Juist vanuit de invalshoek van het in stand houden van het onderscheid tussen HBO en WO met het scheppen van ontwikkelingsperspectieven en het voorkomen van verdere versnippering van de onderzoekstaak.”²⁷³

Leijnse was kritisch over deze opvatting en vond dat hiermee de bestaande structuren en verhoudingen voor langere tijd werden bevroren.²⁷⁴ Kleine veranderingen waren wel mogelijk, want in de WHW is de wettelijke omschrijving van de onderzoekstaak gewijzigd. In de loop van de jaren negentig werd duidelijk dat onderzoek als onderdeel van maatschappelijke dienstverlening, zoals de WHBO bepaalde, te beperkt was. Onderzoek aan hogescholen werd in de WHW primair gekoppeld aan de onderwijsfunctie van hogescholen en niet meer aan de maatschappelijke dienstverlening. Studenten moesten met onderzoek in aanraking komen zodat zij beter waren voorbereid op de latere beroepsuitoefening.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp in 1992 hield de PvdA een pleidooi voor een andere formulering van de onderzoekstaak dan in het wetsontwerp. Volgens Netelenbos had de HBO-raad “vrij overtuigend aangetoond” dat studenten ten behoeve van het onderwijs aan een hogeschool, in aanraking moesten komen met toegepast onderzoek.

“Onderzoek dat de hoger opgeleiden later moeten kunnen toepassen in een beroepssituatie, zoals het opzetten van buurtonderzoek of personeelsonderzoek en dergelijke.”²⁷⁵

Zij verwees ook nog naar het onderzoek in de sonologie dat het Koninklijk Conservatorium in de jaren tachtig had overgenomen van de Universiteit Utrecht. Ook D'66 en de VVD wilden een andere taakomschrijving. Zij dienden elk een amendement in om de onderzoekstaak breder te formuleren dan in het kader van maatschappelijke dienstverlening en deze taak te koppelen aan het onderwijs.²⁷⁶ Die amendementen vervingen de bepaling over onderzoek in het kader van maatschappelijke dienstverlening. Zij waren vrijwel gelijkloidend, op één verschil na. Volgens het amendement van Nuis (D'66) konden

²⁷³ Tweede Kamer, *Handelingen 25 februari 1992*, 56-3581

²⁷⁴ F. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* (Den Haag 2000) 41

²⁷⁵ Tweede Kamer, *Handelingen Tweede Kamer 19 februari 1992*, 54-3497

²⁷⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992 (21073 116 en 67)

hogescholen “onderzoek verrichten voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling.” In het amendement van Franssen (VVD) was sprake van toegepast onderzoek. Omdat er volgens de Kamer geen helder onderscheid tussen toegepast en niet-toegepast onderzoek kon worden gemaakt, is het amendement van Nuis wel aangenomen, maar niet dat van Franssen. In artikel 1.3 van de WHW kwam daarmee de bepaling dat hogescholen onderzoek kunnen verrichten “voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling.” De aanduiding ‘kunnen’ betekende dat de onderzoekstaak niet bekostigd werd. Nuis maakte in zijn toelichting op het amendement duidelijk dat voor dit onderzoek geen afzonderlijke bekostiging kon komen. De hogescholen moesten het dus houden bij contractonderzoek, al sloot minister Ritzen niet uit dat er op incidentele basis geld voor onderzoek aan hogescholen beschikbaar zou kunnen komen. Hij wees erop dat de “mogelijkheid voor de overheid blijft bestaan om discretionair middelen beschikbaar te stellen voor het HBO voor onderzoek in relatie tot het onderwijs. De expertisecentra zijn daarvan een voorbeeld.”²⁷⁷

Dalende uitgaven per student

In financieel opzicht waren de jaren negentig niet gunstig voor de hogescholen. De verwachting was dat het aantal studenten zou dalen tussen 1990 en 2000, maar dat is niet gebeurd, want het aantal studenten steeg juist van 242.700 naar 312.700. Omdat het totale budget voor het hoger beroepsonderwijs werd bevroren, daalden de uitgaven van het Rijk per student – waarin ook uitgaven opgenomen zijn voor de uitvoering van stelseltaken op landelijk niveau – met 16%. Het aandeel van de uitgaven voor administratie, bestuur en beheer steeg in dezelfde periode van 18% naar 33%.²⁷⁸ Die stijging werd niet alleen veroorzaakt door de uitgaven van de hogescholen, want de belangrijkste oorzaken waren de toename van de formatie van het onderwijsondersteunend personeel, de introductie van de ov-jaarkaart en de toename van beheerslasten en stelseltaken op rijksniveau. Het beschikbare bedrag voor de uitvoering van het onderwijs door docenten nam dus af. Eén van de manieren om dat op te vangen was om goedkopere en minder gekwalificeerde docenten aan te stellen. De cao bood daarvoor aanknopingspunten.

De HBO-raad

De schaalvergroting betekende dat het aantal hogescholen aanzienlijk terugliep en dat leidde ertoe dat de HBO-raad zichzelf in 1987 omvormde tot een vereniging van hogescholen. De geledingenorganisaties en de koepelorganisaties die tot dan toe met de koepelorganisaties de leden vormden, gaven hun lidmaatschap op. De HBO-raad had nu een directe band met de onderwijsinstellingen, want het waren vanaf 1987 de colleges van bestuur die de algemene vergadering van de HBO-raad vormden. De vroegere geledingsorganisaties van besturen en directeuren, die als ‘topmanagement’ zouden kunnen worden aangeduid, verloren als organisatie hun invloed. Via de colleges van bestuur behield het topmanagement in de nieuwe situatie echter zijn invloed. Dat was niet het geval met de personeelsorganisaties (docenten en niet-onderwijzend personeel) die hun invloed op het beleid van de HBO-raad voortaan beperkt zagen tot de arbeidsvoorwaarden. Dit verlies aan invloed op het beleid deed zich ook in andere onderwijssectoren voor.²⁷⁹ De studentenorganisaties waren ook geen lid meer van de HBO-raad, maar hadden wel periodiek overleg met het bestuur van de HBO-raad.

²⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992 (21073, 129) 6

²⁷⁸ Onderwijsraad *Bureaucratisering in het onderwijs* (Den Haag 2004) 42

²⁷⁹ R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* (Den Haag 2011) 406.

In de jaren negentig was de HBO-raad een krachtige belangenbehartiger van het hoger beroepsonderwijs. De terugtrekkende overheid verleende de hogescholen meer autonomie en gaf de HBO-raad veel invloed bij de vormgeving daarvan. Het prestige dat de raad had verworven bij voorbereiding van de WHBO en bij de procescoördinatie van de STC-operatie speelde hier ook mee. Bij grote operaties als de overdracht van het eigendom van de gebouwen en de invoering van de lump sum bekostiging was de HBO-raad hét aanspreekpunt voor het ministerie en veel van het voorbereidende werk werd door de HBO-raad gedaan. Bij de invoering van de cao was het ministerie al niet meer in beeld en deed de Raad zelf de onderhandelingen met de vakbonden. Ook werd de HBO-raad betrokken bij de uitvoering van subsidieregelingen van het ministerie, zoals het vernieuwingsfonds.

In 1990 bracht de HBO-raad een nota uit met daarin een programma voor de hogescholen voor de jaren negentig.²⁸⁰ De raad formuleerde daarin vijf doelen: (1) verhoging van de instroom uit de havo om te voldoen aan de behoefte aan hoger opgeleiden; (2) verbetering van het rendement en betere aansluiting door studenten te stimuleren studierichtingen te kiezen waar maatschappelijke behoefte aan bestaat; (3) vergroting van de arbeidsmarktgerichtheid van de opleidingen met als eerste prioriteit: techniek en economie; (4) verbeteren van de kwaliteit, met name door externe kwaliteitszorg in de vorm van visitaties van opleidingen en verkenningen in maatschappelijke sectoren in relatie tot het onderwijs dat zich daar op richt en (5) voldoen aan de behoefte aan internationaal georiënteerde en meer kennisintensieve hogere beroepsopleidingen, zoals masteropleidingen. Om dit te bereiken wilde de Raad meer vrijheid, verdere deregulering op het gebied van onderwijs, personeel en huisvesting en meer geld.

Onderwijs

In de jaren negentig werden alle opleidingen aan hogescholen vierjarig. Bij de bekostiging hadden de hogescholen een grote vrijheid gekregen om de overheidssubsidie naar eigen inzicht te besteden. De oude regels die nauwelijks bestedingsvrijheid lieten, waren afgeschaft. In de verwachting dat het aantal studenten niet zou groeien, hadden het ministerie en de HBO-raad in het Hoofdlijnenakkoord van 1991 afgesproken het totale budget voor het hoger beroepsonderwijs (het macrobudget) te bevriezen. Daarnaast beperkte het ministerie de bekostiging voor studenten, afkomstig uit het middelbaar beroepsonderwijs. Overigens werd ook de doorstroming van het hoger beroepsonderwijs naar het wetenschappelijk onderwijs beperkt, maar dat had voor de bekostiging van hogescholen geen consequenties. Het onderwijs aan hogescholen werd ingedeeld in een aantal brede sectoren en daarbinnen zouden de hogescholen vrij zijn om opleidingen te realiseren.

De vrijheid op onderwijsgebied die de hogescholen hadden gekregen, ging gepaard met zelfregulering in de vorm van een systeem van externe kwaliteitsbewaking. De HBO-raad nam de taak op zich dat systeem op te zetten, want het ministerie bleef ook hier op afstand. Deze opstelling van het ministerie had tot gevolg dat de onderwijsinspectie haar vroegere controlerende rol voor een groot deel verloor. Het externe karakter van het systeem kwam tot uitdrukking in de samenstelling van de visitatiecommissies, die bestonden uit leden van buiten de hogescholen, doorgaans het beroepenveld. De HBO-raad leverde het secretariaat van de commissies. De commissies werden ingesteld voor alle gelijksoortige opleidingen aan de hogescholen. Uit een oogpunt van publieke verantwoording was het rapport van de

²⁸⁰ HBO-raad, *Kennis en kwaliteit: programma van de hogescholen voor de jaren negentig* (Den Haag 1990)

commissies openbaar. Van de opleidingen werd verwacht dat zij in een reactie op een rapport aangaven op welke manier zij de aanbevelingen zouden invoeren.

De vrijheid die hogescholen kregen om nieuwe opleidingen te beginnen die moesten inspelen op de wensen van de arbeidsmarkt, bracht al snel problemen met zich mee. Het leidde tot een proliferatie van nieuwe opleidingen, waarvan niet altijd duidelijk was of de arbeidsmarkt daar behoefte aan had. De instelling van de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO) die nieuwe aanvragen voor opleidingen moest beoordelen, bracht niet veel soelaas. De situatie liep zo uit de hand dat er in 1995 een voorstel kwam van de HBO-raad voor een moratorium op nieuwe opleidingen. Basis was het Rapport Brouwer met de veelzeggende titel 'Niet meer maar beter'. Het rapport stelde vast dat er te veel kleine opleidingen werden aangevraagd. Dat moest anders. Er zouden meer brede opleidingen moeten komen met kernkwalificaties die in samenspraak met het werkveld tot stand moesten komen. Kernkwalificaties omschreven wat een afgestudeerde moest kennen en kunnen. Vooral van de kant van de werkgevers werd aangedrongen op brede opleidingen.

Niet alleen de groei van het aantal opleidingen werd een probleem, ook de kwaliteit van de opleidingen kwam onder vuur te liggen. Tegen het eind van de jaren negentig verscheen ook een artikel in HBO-journaal met de veelzeggende titel: "De ondraaglijke lichtheid van het hbo."²⁸¹ Dit artikel baseerde zich op cijfers uit HBO-monitor 1997 en op rapporten van visitatiecommissies. Die HBO-monitor werd jaarlijks uitgebracht en publiceerde ook cijfers over de moeilijkheidsgraad van het onderwijs zoals afgestudeerden die hadden ervaren. In het artikel werd ook een lid van het college van bestuur van de Hogeschool van Utrecht geciteerd, waaruit bleek dat het aantal contacturen (de uren dat studenten onderwijs kregen) flink was gedaald door de bezuinigingen.

Ofschoon hogescholen volgens de wet vervolgoopleidingen konden verzorgen, werden die op een enkele uitzondering na niet bekostigd, terwijl zij geen mastertitel mochten verlenen. Het gevolg was dat hogescholen op zoek gingen naar buitenlandse partners om mastertitels te kunnen verlenen: de 'U-bochtconstructie'. Hogescholen hadden daarnaast sinds 1997 de mogelijkheid om de titel master te laten erkennen door de Dutch Validation Council, maar in wettelijke zin had dit geen betekenis. Wel mochten afgestudeerden van hogescholen worden toegelaten tot de promotie aan een universiteit.

Rechtspositie: een eigen cao

De vrijheid van hogescholen om de subsidie naar eigen inzicht te besteden aan de uitvoering van de taken van een hogeschool, verdroeg zich niet met de centrale regels waaraan de besteding van de subsidie in de rest van het onderwijs was onderworpen. Dat gold vooral de arbeidsvoorwaarden, op het gebied waarvan het RPBO centrale regels voor het hele voortgezet onderwijs stelde. Vandaar dat de HBO-raad, die sinds 1991 ook een werkgeversorganisatie was geworden, een eigen cao wilde die alleen voor het hoger beroepsonderwijs zou gelden. Het Ministerie van OCW was bereid daarin mee te gaan, zodat het overleg over de arbeidsvoorwaarden voortaan werd gevoerd door de HBO-raad en de vakbonden in het hoger beroepsonderwijs.

²⁸¹ HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1998, 22 e.v.

Functiedifferentiatie

Een belangrijk onderdeel van die cao was een functiedifferentiatie, die nodig was omdat docenten een bredere taak hadden gekregen, wat tot uitdrukking moest komen in een breder palet docentfuncties dan voorheen. Docenten konden ingezet worden voor ‘nieuwe taken’, de verzamelnaam voor contractactiviteiten waar onderzoek onder viel. Omdat de taken van docenten tot de WHBO alleen onderwijstaken omvatten en taken die daarvan waren afgeleid, moest in de functieomschrijving van docenten een omschrijving komen van de taken op het gebied van onderzoek. Dat betekende dat er in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid een uitwerking in de cao moest komen van het begrip ‘nieuwe taken’ en van ‘onderzoek’.

In de overgangsfase tussen de WVO en de eerste cao kwam er in 1987 nog aanpassing van het RPBO tot stand. In het deel van het RPBO dat over het hoger beroepsonderwijs handelde, werden in 1987 vier normfuncties voor docenten genoemd: Hogeschooldocent B, Hogeschooldocent C, Docent A en Docent B.²⁸² Voor elk van deze functies werd een salarisschaal vastgesteld en een functiekenmerk gegeven. Docent B werd in schaal 11 ingedeeld en Docent A in schaal 12. Deze docenten deden geen onderzoek. Onderzoek kwam, naast kennisoverdracht naar de maatschappij, alleen voor in de functiekenmerk van Hogeschooldocent B (schaal 13) en Hogeschooldocent C (schaal 12). Het verschil zat erin dat een hogeschooldocent in schaal 13 een zwaardere verantwoordelijkheid had bij het onderwijs en het onderzoek. Een specificatie van onderzoek, bijvoorbeeld fundamenteel, wetenschappelijk of toegepast, werd niet gegeven. Ook de term contractonderzoek kwam niet voor.

De aanpassing van de functiebeschrijving voor docenten in het RPBO is maar een paar jaar van kracht geweest, omdat de hogescholen er zo snel mogelijk van af wilden. In het Hoofdlijnenakkoord van december 1990 werden dan ook afspraken gemaakt die uiteindelijk in 1993 zouden leiden tot de eerste cao in het hoger beroepsonderwijs, die werd afgesloten door de HBO-raad en de vakbonden, die representatief waren voor het hoger beroepsonderwijs. Die cao zou gaan over de onderwerpen die voorheen in het RPBO werden geregeld. In maart 1991 spraken de hogescholen zich uit voor een cao voor het gehele hogere beroepsonderwijs en konden de onderhandelingspartijen met de vakorganisaties een aanvang nemen. Om als werkgeversvereniging te kunnen optreden, werd binnen de HBO-raad een orgaan ingesteld, het College voor Arbeidsvoorwaarden Beleid (CAB). Daarvan moesten de hogescholen apart lid worden, als zij betrokken wilden worden bij de totstandkoming van de cao. Van de toenmalige 87 hogescholen sloten zich 84 hierbij aan. De overige drie deden niet mee; zij wilden de vrijheid houden om later over aansluiting bij de cao te beslissen.

In november 1991 stelde de HBO-raad als werkgeversorganisatie het onderhandelingspakket voor de cao van de bedrijfstak vast.²⁸³ De noodzaak van functiedifferentiatie voor het docerend personeel, maar ook voor het overig personeel, werd daarin onderbouwd met een verwijzing naar de veel bredere inhoud die de docentfunctie had gekregen. Het accent was “veel minder op frontaal lesgeven” komen te liggen. Begeleiding van studenten en curriculumontwikkeling had “een veel prominenter rol” gekregen.²⁸⁴ Naast onderwijs werden contractactiviteiten steeds belangrijker.

²⁸² RPBO Artikel I-R 503

²⁸³ Archief HBO-raad, CAB.12.CAO/91.071

²⁸⁴ CAB.12.CAO/91.071, 7

Onderzoek viel daaronder, maar er werd ook melding gemaakt van een onderzoekstaak die daarbuiten lag:

“Er wordt, benevens onderzoek in het kader van contractactiviteiten, nog weinig aan onderzoek gedaan door hogescholen. Dit zou in de toekomst kunnen wijzigen, mede door eventuele samenwerkingsvormen met universiteiten. Voor onderzoek geldt net als voor contractactiviteiten dat flexibilisering en differentiatie van de inzetbaarheid van personeel noodzakelijk is.”²⁸⁵

Het uitgangspunt hierbij was de bedrijfsvoering aan de individuele hogescholen.

“Hogescholen dienen, indien zij zich marktgericht willen opstellen, zich te kunnen handhaven in de concurrentieverhoudingen die zich op de (arbeids)markt voordien. Dit betreft het bijstellen van functies naar zwaarte, zowel naar boven als naar beneden.”²⁸⁶

Het was nadrukkelijk de bedoeling dat de invoering van functiedifferentiatie aan de individuele hogescholen werd overgelaten.

Voor de werkgevers was het geld dat beschikbaar was op grond van de lump sum of Rijksbijdrage een harde randvoorwaarde. Functiedifferentiatie mocht niet leiden tot kostenverhoging of een onbeheersbare opwaardering van functies.²⁸⁷ Vanuit de vakbonden was er juist vrees voor wat zij noemden *downgrading*, wat inhield dat docenten in lagere salarisschalen terecht zouden komen en dat de hogere schalen niet zouden worden gebruikt.²⁸⁸ Voor het overige was functiedifferentiatie voor de vakbonden geen bijzonder controversieel punt. In de onderhandelingsinzet van de vakbonden uit 1991 werd over het functiebeleid, waar functiedifferentiatie onderdeel van was, niet veel meer gezegd dan dat bestaande en nieuwe functies zo breed mogelijk moesten zijn. In de onderhandelingen over de cao was al snel duidelijk dat het functiebeleid geen knelpunten opleverde.²⁸⁹

Voor er een landelijke cao was, gingen de hogescholen ieder individueel aan de slag met een lokale cao. Vanwege de centralistische regelgeving vóór de WHBO was daar nog weinig ervaring mee. Dat bracht de toenmalige secretaris van de HBO-raad Verburgt in 1989 tot de verzuchting:

“De eerste produkten van de nieuwe werkgevers zijn niet alle hoopschenkend. Personeel als drager van salariskosten en veroorzaker van een hogere of lagere gemiddelde personeelslast is meer aan de orde dan personeel als kern-produktiemiddel van de hogeschool.”²⁹⁰

Tegenwoordig komen er geen functieomschrijvingen meer voor in de cao, maar in 1993 was dat nog wel het geval. In die cao kwamen zeven normfuncties voor onderwijsgevenden voor. Bij elke functie werd een functiekenmerk gegeven met een algemene beschrijving van wat de functie inhield en een functiebeschrijving, waarin meer specifiek op de taken werd ingegaan. Er waren twee functies voor instructeurs en één voor hoofdinstructeur. Dit waren zuivere onderwijsfuncties. De salarisschalen voor deze functies waren 8, 9 en 10. Ook bij de functie van docent, die in schaal 11 werd gewaardeerd, was onderwijs het

²⁸⁵ CAB.12.CAO/91.071, 9

²⁸⁶ CAB.12.CAO/91.071, 26

²⁸⁷ CAB.12.CAO/92.036. Zie ook het verslag van de algemene vergadering van de HBO-raad van 6 april 1993.

²⁸⁸ Intern memo aan de directeur van de HBO-raad d.d 29 september 1992

²⁸⁹ Archief HBO-raad. Verslag cao onderhandelingen van 23 en 24 januari 1992.

²⁹⁰ Archief HBO-Raad P. Verburgt, *Naar een programma van de hogescholen in de jaren negentig*, 12 mei 1989, 14

hoofdbestanddeel van de functieomschrijving. Daarnaast behoorde tot de taken het uitvoeren of ondersteunen van contractactiviteiten, zonder dat die contractactiviteiten concreet werden omschreven. Vanaf schaal 12 kwam er een omschrijving van onderzoek waarin de nadruk lag op het uitvoeren van contractactiviteiten, waar onderzoek deel van uit maakte. Aanvankelijk werd niet uitgewerkt wat die contractactiviteiten inhielden, maar in de cao van 1997-1998 gebeurde dat wel. Het ging om het ontwikkelen van nieuwe producten, het verwerven van nieuwe klanten, het vertalen van vragen van klanten in onderwijs- en onderzoeksprogramma's, het opstellen van businessplannen, het verwerven en uitvoeren van opdrachten, zoals "advies- en onderzoeksopdrachten, research e.d." Wat 'research' inhield, werd overigens in het midden gelaten.

In de functieomschrijvingen voor hogeschoolhoofddocent (schaal 13) en lector (schaal 14) werd vanaf de eerste cao aangegeven wat die onderzoeks- en adviesopdrachten konden inhouden. Een hogeschoolhoofddocent kon worden belast met het "uitvoeren van zwaardere onderzoeks en/of adviesopdrachten waarbij sprake is van grotere complexiteit blijkend uit de omvang en/of de aard van de opdracht waardoor zicht en kennis van andere vakgebieden noodzakelijk is en waarvoor fundamenteel onderzoek moet worden verricht en dergelijke." In de functieomschrijving van de lector werden nog zwaardere eisen gesteld. Een lector had als taak

"het leiden van complexe onderzoeken waarbij veelal sprake is van multidisciplinair onderzoek en/of hoog gespecialiseerd fundamenteel onderzoek, waarbij niet alleen sprake dient te zijn van een volledige beheersing van het eigen vakgebied, maar ook van aanverwante vakken; het gaat hierbij om onderzoek van wetenschappelijk niveau maar is toepassingsgericht waarbij veelal sprake is van onderzoek met een uitgesproken innovatief karakter".

Deze formuleringen gingen er dus van uit dat fundamenteel onderzoek paste binnen de taakomschrijving van een hogeschool, terwijl de HBO-raad in beleidsnota's juist betoogde dat fundamenteel onderzoek niet in het hoger beroepsonderwijs hoorde. De HBO-raad als werkgeversorganisatie had kennelijk weinig voeling met de HBO-raad als organisatie die het hoger beroepsonderwijs in het beleidsdebat vertegenwoordigde.

Samenstelling van het docentencorps na invoering van functiedifferentiatie

De hogescholen zouden de nieuwe functies in 1995 moeten hebben ingevoerd. Van de mogelijkheden die de cao bood om docenten in zowel hogere als lagere salarisschalen in te delen, werd maar in beperkte mate gebruik gemaakt. De *downgrading* waar de vakbonden bang voor waren, had toch plaats. Vanwege de aanhoudende bezuinigingen kwam er geen extra geld, zodat hogescholen alleen hogere salarisschalen konden invoeren als er meer docenten in lagere schalen kwamen. De verandering in de samenstelling van het docentencorps in het hoger beroepsonderwijs vond sluipenderwijs plaats, want een lagere inschaling van een docent kon in de praktijk alleen bij de aanstelling van nieuwe docenten. Zittende docenten konden formeel weliswaar opnieuw worden ingeschaald na de invoering van de functiedifferentiatie, maar dat gebeurde weinig vanwege de conflicten die dat opleverde.²⁹¹

In de loop van de jaren negentig nam het aantal docenten in de lagere schalen toe, maar er was geen stijging van het aantal docenten in de hogere schalen. Van 1998 tot en met 2002 steeg het totaal aantal docenten, uitgedrukt in volledige banen (full time equivalenten of

²⁹¹HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1999, 29

FTE's), licht van 13.258 naar 13.654.²⁹² In de laagste rangen (schaal 8, 9 en 10) was de stijging sterk, van 1.424 (10,8%) in 1998 tot 2.097 (15,4%) in 2002. Het aantal docenten in schaal 11 en 12 daalde daarentegen van 11.169 (84,2%) in 1998 naar 10.998 (80,6%) in 2002. Nog verder daalde het aantal docenten in de hoogste rangen (schaal 13 en 14). In 1998 waren er 665 (5%) docenten in die schalen, tegen 561 (4,1%) in 2001. In Hogeschool Windesheim was voor de invoering van de functiedifferentiatie 90% van de docenten ingedeeld als theorie docent in schaal 12. Volgens de nieuwe functiebeschrijvingen was bijna 40% in schaal 11 ingedeeld, ruim 50% in schaal 12 en bijna 10% in schaal 13.²⁹³ Voor het docerende personeel in het hbo bestonden in 2002 de schalen 15 en hoger niet. Die waren voorbehouden aan het niet-docerend personeel, in de praktijk vooral de managers en bestuurders. Pas met de komst van de SKO kwamen de schalen 15 en hoger beschikbaar voor docerend personeel.

De veranderende samenstelling van het docentencorps werd pas in aan het eind van de jaren negentig een onderwerp in het beleidsdebat. Andere onderwerpen domineerden de beleidsagenda. In de woorden van Leijnse hadden de hogescholen “veel tijd en aandacht besteed [...] aan de verbetering van bestuur, beheer en opleidingsstructuur en zeer weinig aan de kwaliteit van het personeel.”²⁹⁴ In augustus 1999 maakte de toenmalige inspecteur generaal van het onderwijs Mertens in een toespraak bij de opening van een hogeschooljaar melding van een stijging van het aantal docenten in de lagere salarisschalen, een ontwikkeling die hij overigens “op zichzelf begrijpelijk en juist” vond.²⁹⁵ Een jaar eerder hadden Blokhuisen en Van Montfort er in hun studie op gewezen “dat de dure theorie docent steeds meer wordt vervangen door onderwijsmedewerkers in een lagere salarisschaal.”²⁹⁶

Kwalificaties van docenten

Er kwamen niet alleen meer lager ingeschaalde docenten, ook het kwalificatieniveau van de docenten daalde. Volgens de eindexamen van de SKO die in 2008 verscheen, had 45% van de docenten aan de hogescholen een kwalificatie op masterniveau, terwijl 3% was gepromoveerd.²⁹⁷ Dat stond in schril contrast met de situatie in 1980, toen het hoger beroepsonderwijs wettelijk nog tot het voortgezet onderwijs behoorde. Bij de vergelijking moet rekening worden gehouden met het verschil in de systematiek van bekostiging en formatie ten opzichte van de huidige situatie. In die tijd was inpassing in een salarisschaal afhankelijk van de bevoegdheid die een docent had. Die bevoegdheden werden ingedeeld in eerstegraads, tweedegraads en derdegraads, afhankelijk van de opleiding die men had gevolgd. Eerstegraads docenten waren afgestudeerd of gepromoveerd aan een universiteit of hadden een MO-opleiding afgerond. Zij zijn dus vergelijkbaar met wat tegenwoordig masterniveau en hoger wordt genoemd. In 1980 viel het hoger beroepsonderwijs nog onder de Wet op het voortgezet onderwijs en werd de formatie van docenten uitgedrukt in onderwijsseenheden. Die eenheden werden onderverdeeld naar het niveau van de docenten. Het totaal aantal onderwijsseenheden in het hoger beroepsonderwijs was destijds 218.301.

²⁹² De cijfers zijn ontleend aan J. Enders en E. de Weert (red) *The international attractiveness of the academic workplace in Europe*. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. (Frankfurt am Main 2004) 290-310.

²⁹³ HBO-raad, *HBO-journaal* juni 1994, 9

²⁹⁴ F. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* (Den Haag 2000) 34

²⁹⁵ F.J.H. Mertens, *Meer van hetzelfde? Over de beweging van het onderwijs* (Utrecht 2001) 79

²⁹⁶ C. Blokhuisen en F. van Montfort. *Ingenieurs, scholing en Onderwijscultuur* (Tilburg 1998) 440

²⁹⁷ SKO, *Lectoraten in het hoger beroepsonderwijs 2001 - 2008. Eindevaluatie van de stichting kennisonwikkeling hbo* (Den Haag 2008) 17

Daarvan waren er 147.277 op eerste graadsniveau (67,5%) en 71.024 op de overige niveaus.²⁹⁸

De cijfers uit 1980 zijn niet helemaal vergelijkbaar met de cijfers die de huidige kwalificaties van docenten aan hogescholen weergeven. In de cijfers van 1980 zijn ook de adjunct-directeuren verdisconteerd, die meestal ook een kleine onderwijstaak hadden. Er zit dus een klein deel management in de cijfers, maar destijds bestond het hoger beroepsonderwijs uit meer dan 400 veelal kleine scholen met op elke school een beperkte groep managers. Het percentage directeuren en adjunct-directeuren in 1978 was 5,3%.²⁹⁹ Daarnaast zijn in de cijfers uit 1980 niet de opleidingen voor onderwijsgevendend opgenomen, terwijl tevens de gegevens van 10% van de scholen voor hoger beroepsonderwijs niet bekend waren. Uit cijfers uit 1978 blijkt dat de docenten aan pedagogische academies iets hoger gekwalificeerd waren: 72,6% had een eerstegraads bevoegdheid.³⁰⁰

Het lage kwalificatieniveau van docenten in Nederland was ook de OECD opgevallen. In een review uit 1990 werd opgemerkt dat het ongebruikelijk was in het hoger onderwijs dat docenten geen hogere kwalificatie hadden dan de kwalificatie die hun studenten konden bereiken.³⁰¹ Het geringe aantal docenten op het niveau van master of doctor (PhD) betekende dat er weinig docenten waren met onderzoekvaardigheden. Maar Nederland was niet het enige land waar weinig docenten aan hogescholen waren met onderzoekvaardigheden. Ook bij hogescholen in andere Europese landen was dat het geval. Kyvik en Lepori concluderen:

”Research competences are also concentrated in the few people with past research experience, as witnessed by the overall low share of teachers with a PhD degree, while in all countries UASs inherit a large stock of teachers with little or no research competence.”³⁰²

Nieuwe taken

In de WHBO werd onderzoek, samen met contractactiviteiten als post-hoger onderwijs, gerekend tot de nieuwe taken. Het was niet de bedoeling om deze taak structureel te bekostigen, maar om deze nieuwe taken te stimuleren, stelde het ministerie in de periode 1987-1991 een tijdelijk budget beschikbaar, dat uiteindelijk f 30,5 miljoen bedroeg. De evaluatie van de besteding van dit budget in 1993 levert een beeld op van hoe onderzoek er in het hoger beroepsonderwijs rond 1993 voorstond.³⁰³ Kort daarvoor, in 1991, was de omvang van contractactiviteiten volgens de HBO-raad nog “betrekkelijk gering, zowel kwantitatief als wat betreft de invloed op (onderwijs) vernieuwing.”³⁰⁴ In cijfers uitgedrukt was de omvang van de contractactiviteiten in 1987 f 9,6 miljoen oplopend tot f 23,3 miljoen in 1989. Ten opzichte van de totale rijksbijdrage van de hogescholen liep het percentage op

²⁹⁸ HBO-raad, *HBO Almanak* (Den Haag 1982) 156

²⁹⁹ Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs* 39

³⁰⁰ Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs, *Eenheid en verscheidenheid van het hoger onderwijs* 39

³⁰¹ *Review van het onderwijsbeleid in Nederland. Verslag en vragen*. Publicatie van het ministerie van onderwijs en wetenschappen (Zoetermeer 1990) 63

³⁰² S. Kyvik en B.Lepori, “Sitting in the Middle: Tensions and Dynamics of Research in USAs” In: *The Research Mission of Higher Education Institutions outside the University Sector* 264-265

³⁰³ H.F. de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Beleidsgerichte studies hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek 34.

(Zoetermeer/Den Haag 1994) Veel van de gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan deze studie.

³⁰⁴ HBO-raad *Over samenhang gesproken. Scenario's voor de bedrijfstak hbo* (Den Haag 1991) 16

van 0,6% naar 1,4%.³⁰⁵ Een onderverdeling naar soorten contractactiviteiten werd niet gemaakt, zodat niet bekend is hoe groot de omvang van het contractonderzoek was. Contractonderzoek werd gedefinieerd als productontwikkeling, toegepast onderzoek en marktverkenning.

Het begrip 'nieuwe taken' kwam uit de nota Schaalvergroting van minister Deetman. Nieuwe taken stonden naast de oude primaire taak van het hoger beroepsonderwijs om onderwijs in de initiële fase te verzorgen.³⁰⁶ Het ging bij die nieuwe taken om: "aanpassing aan zich snel wijzigende eisen van het beroepenveld, nationaal zowel als internationaal, het opleiden van studenten met maatschappelijke ervaring, post hoger onderwijs, dienstverlening in de vorm van consultancy en cursussen en toegepast onderzoek ter versterking van het onderwijs en als bijdrage aan de kennis-uitbouw op het vakgebied en toepassing in het beroepenveld."³⁰⁷ Aanvankelijk wilde de minister de toekenning van gelden voor nieuwe taken beperken tot hogescholen groter dan 2500 studenten, maar de Tweede Kamer wees dat voorstel af. Het toewijzen van onderzoeksopdrachten op projectbasis diende primair te geschieden op kwalitatieve gronden.³⁰⁸ Niet al deze taken waren overigens nieuw. Van oudsher bestonden in het hoger beroepsonderwijs cursussen voor nascholing van beroepsbeoefenaren. In het hoger technisch onderwijs heetten die applicatiecursussen, in het hoger sociaal pedagogisch onderwijs en het hoger gezondheidszorgonderwijs werden zij aangeduid als nascholingscursussen en voortgezette opleidingen.³⁰⁹ Deze werden onder de WVO bekostigd en deze bekostiging werd voortgezet, althans voorlopig. Nascholing of post hoger beroepsonderwijs dat niet onder de WVO werd bekostigd, kwam in aanmerking voor de tijdelijke gelden uit het budget nieuwe taken.

Het ministerie had het beleid met betrekking tot de nieuwe taken vastgelegd in een aparte notitie Stimulering van contractactiviteiten. Onderzoek diende als onderdeel van de nieuwe taken te worden gestimuleerd, ook financieel, maar wel op tijdelijke basis, want het ministerie wilde op langere termijn dat onderzoek door de opdrachtgevers zou worden bekostigd. Onderzoek was dus een contractactiviteit. De markt voor deze contractactiviteiten kon volgens het ministerie echter nog niet volledig tot ontwikkeling komen, want er waren nog knelpunten die moesten worden weggenomen. In de notitie worden er drie genoemd: ontbrekende deskundigheid bij hogescholen op het gebied van acquisitie, uitvoering en management van contractactiviteiten, financiële drempels zoals hoge aanloopkosten en een slecht gearticuleerde maatschappelijke vraag en de ontbrekende bereidheid of mogelijkheid om risicovolle activiteiten te ontwikkelen.

Het budget dat de minister ter beschikking had gesteld, werd verdeeld door een stuurgroep, die zich enerzijds richtte op deskundigheidsbevordering en verbetering van de infrastructurele voorzieningen om de nieuwe taken succesvol te kunnen uitvoeren. Anderzijds richtte de stuurgroep zich op startsubsidies voor concrete projecten. De deskundigheidsbevordering kreeg gestalte in een programma dat door de HBO-raad werd uitgevoerd. De verbetering van de voorzieningen had voornamelijk betrekking op de aanvullende financiering van zogenoemde transferfunctionarissen, die de kennistransfer

³⁰⁵ HBO-raad *Achtergronddocument voor de voorzittersconferentie over strategieontwikkeling in het hbo 11&12 mei 1993 Boek van feiten.* (Den Haag 1993) 71

³⁰⁶ Het hoger onderwijs wordt in fasen ingedeeld. Met initiële fase worden de eerste jaren van het curriculum bedoeld, in het hoger beroepsonderwijs zijn dat er vier. Tegenwoordig heet deze fase de bachelorfase.

³⁰⁷ Tweede Kamer, zitting 1982-1983 (18049, 2) 4

³⁰⁸ Tweede Kamer, zitting 1983-1984 (18049, 4)

³⁰⁹ H.F. de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs* 20

tussen het hoger beroepsonderwijs en de markt moesten bevorderen. Dit soort functionarissen bestond overigens ook in het wetenschappelijk onderwijs. Bij de toewijzing van projecten hanteerde de stuurgroep de volgende criteria: de aanwezigheid van bestuurlijk en organisatorisch draagvlak in de instelling, de verhouding tot de doelstelling van de instelling, de relatie met de markt en het vooruitzicht op zelfbekostiging op langere termijn.

De onderzoekers die de evaluatie uitvoerden, waren voorzichtig in hun conclusies, want de gegevens over de nieuwe of marktgerichte taken waren “niet altijd voorhanden of compleet.”³¹⁰ Bovendien was de spreiding in aard en omvang van de projecten groot, zodat algemeen geldende conclusies volgens de onderzoekers in beperkte mate waren te trekken. Binnen het geheel van de nieuwe taken bleek het accent duidelijk te liggen op contractonderwijs, waar 85% van de hogescholen op een of andere manier aan deed. Bij contractonderzoek was dat percentage 59% en bij advisering 47%. Volgens de onderzoekers was het contractonderwijs “bezig wortel te schieten als tweede (primaire) taak” in het hoger beroepsonderwijs. Voor het contractonderzoek gold dat het hoger beroepsonderwijs “hier duidelijk nog een lange weg te gaan” heeft. De onderzoeksprojecten bleken te bestaan uit stages maar vooral uit afstudeerprojecten van studenten. De gemiddelde duur van de projecten was vijf maanden.³¹¹ Vooral in het technisch en economisch hoger beroepsonderwijs kwamen de projecten voor en in mindere mate in het hoger gezondheidszorgonderwijs en het hoger sociaal pedagogisch onderwijs. De omvang in financiële zin van het contractonderzoek was zeer beperkt: het ging volgens een schatting van de onderzoekers om 1,57% van de totale rijksbijdrage van de hogescholen.³¹² Bij het contractonderwijs was dat percentage 5,6%.³¹³ In geld uitgedrukt kwam de omvang van de contractactiviteiten naar schatting op 130 miljoen gulden, waarvan circa 28 miljoen voor contractonderzoek. De omvang van de contractactiviteiten zou stijgen tot een kleine 200 miljoen gulden in 1999.³¹⁴

De grootste knelpunten bij de uitvoering van nieuwe taken waren tijdsbesteding (lesrooster) en attitude. “Docenten zijn in eerste instantie aangesteld om onderwijs te geven en worden hierop tevens aangesproken.”³¹⁵ Ruim tien jaar later bij de evaluaties van de lectoraten zouden deze knelpunten in ongeveer dezelfde bewoordingen terugkeren. Docenten waren ook niet verplicht deel te nemen aan contractactiviteiten.³¹⁶ Hoeveel docenten er bij het contractonderzoek waren betrokken, blijkt niet uit de studie.

De onderzoekers vroegen bestuurders in het hoger beroepsonderwijs ook naar hun opvattingen over de toekomstige ontwikkeling van de nieuwe taken. De bestuurders zagen voor deze activiteiten “een groeiende, zij het niet meer dan een interessante bijrol te zijn weggelegd.”³¹⁷ Op het gebied van onderzoek verwachtten de bestuurders dat contractonderzoek duidelijk de voorkeur zou krijgen boven ongebonden onderzoek. In hun slotbeschouwing stelden de onderzoekers dat fundamenteel onderzoek niet aan de orde was.³¹⁸ Binnen het geheel van nieuwe taken zou het accent blijven liggen op

³¹⁰ H.F. de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs* 61

³¹¹ de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs* 57

³¹² de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs* 58. De normatieve rijksbijdrage was in 1993 f 1.827 miljoen

³¹³ de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 51

³¹⁴ HBO-raad en VNO-NCW, *De Hogeschool als kennispoort* (Den Haag 1999) 10

³¹⁵ de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 91

³¹⁶ de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 125

³¹⁷ de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 117

³¹⁸ de Boer e.a. *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*, 129. Zie ook HBO-raad, *HBO-journaal* juli/augustus 1993,36 e.v.

contractonderwijs. Dat contractactiviteiten werden gestimuleerd bleek ook uit een studie over docenten in het technische hoger beroepsonderwijs van Blokhuisen en Van Montfort. Zij concluderen dat contractactiviteiten “grotere inspanningen van docenten” vergden. Het management stimuleerde deze activiteiten “met de daarmee verbonden extra inkomstenbronnen”. Zij werden “met prestige omkleed” wat erop wijst dat de extra inkomstenbronnen belangrijker waren dan het onderzoek zelf.³¹⁹ Ook de toenmalige secretaris van de HBO-raad kwam met een soortgelijke analyse: “Nog iets over het ondernemerschap in de jaren negentig. Nieuwe taken zijn leuk en kunnen lucratief zijn. Daar schuilt evenwel een gevaar dat het hbo lelijk kan opbreken.” Dat gevaar was “het inzetten van de betere personeelsleden op het verwerven en uitvoeren van opdrachten.” Dat zou ten koste kunnen gaan van het reguliere onderwijs en uiteindelijk ertoe kunnen leiden dat de noodzaak “om bij te verdienen” toe zou nemen en de hogeschool in “een spiraal” terecht zou komen.³²⁰ Onderwijs had prioriteit bij hogescholen en bijna de gehele taak van docenten bestond uit onderwijs aan jonge studenten. Aan de ontwikkeling van “nieuwe kennis, zoals onderzoek en advies” werd weinig tijd besteed.³²¹

Vernieuwingsfondsen

In de jaren negentig lag het accent op de rol van de hogescholen bij de vernieuwing van de beroepspraktijk. Daarom werd er in het Hoofdlijnenakkoord ook niet over onderzoek of contractactiviteiten gesproken, maar wel over een beperkt aantal centra voor ontwikkeling en vernieuwing, die tot doel hadden:

“zowel nationaal als internationaal, ontwikkelingen in de praktijk van de voor het hbo relevante beroepen te signaleren en die te combineren met te signaleren nieuwe (wetenschappelijke) kennis en kunde, en vervolgens te vertalen in beroepskwalificaties die aansluiten op behoeften van de arbeidsmarkt.”³²²

Hiervoor stelde het ministerie tot eind 1994 f 11 miljoen per jaar beschikbaar. Om dit verder uit te werken werd in januari 1991 door de HBO-raad een externe commissie ingesteld onder voorzitterschap van dr. Wolff-Albers, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De commissie bracht al in maart 1991 haar advies uit. In haar analyse van de knelpunten stelde de commissie dat het hoger beroepsonderwijs op de hoogte diende te zijn

“van ontwikkelingen op het gebied van relevante wetenschappelijke en technologische kennis, teneinde deze in toepassingsgerichte vorm te kunnen overdragen. De toegang tot kennisbronnen is echter gebrekkig. Het ontbreekt daardoor aan voortdurende en vanzelfsprekende kennisimpulsen en aan de mogelijkheid de snelle ontwikkelingen op diverse kennisreinen te volgen. Kennis is er in veel gevallen wel bij universiteiten en kenniscentra, maar als het beroepsonderwijs daarheen al de weg heeft gevonden moet vaak een (te) grote stap gemaakt worden om tot toepasbare vormen te komen.”³²³

Dat hogescholen ook zelf onderzoek zouden kunnen doen om de benodigde kennis te vergaren, stelde de commissie niet voor, zoals ook bleek uit de criteria waaraan projecten moesten voldoen. Die hadden betrekking op de relevantie voor de aansluiting onderwijs en

³¹⁹ C. Blokhuisen en F. van Montfort, *Ingenieurs, Scholing en Onderwijscultuur* 440

³²⁰ HBO-Raad. P. Verburgt, *Naar een programma van de hogescholen in de jaren negentig* (Den Haag 1989) 14-15

³²¹ F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit*, 35

³²² HBO-raad, *Hogeschoolbericht 110*, 11

³²³ HBO-raad, *Projectie van vernieuwing. Strategische ontwikkeling HBO. Advies van de commissie 'centra voor ontwikkeling en vernieuwing* (Den Haag 1991) 7

arbeidsmarkt, de doorwerking naar het initiële onderwijs, het draagvlak in en vertaling naar de overige hogescholen, het projectmanagement en de interactie met kennisbronnen. Het laatste criterium luidde: “Bij projecten diende waar mogelijk gebruik te worden gemaakt van kennisbronnen elders, nationaal en/of internationaal.”³²⁴ Voor de verdeling van de gelden werd voorgesteld een selecterend orgaan in te stellen. De commissie stelde ook voor om voorlopig geen centra voor ontwikkeling en vernieuwing in te stellen, maar af te wachten of er succesvolle clusters van projecten zouden ontstaan en daaraan dan een erkenning als centrum te verbinden. De HBO-raad kon zich in de voorstellen vinden, ook in het voorstel van het ministerie om aan de criteria er één toevoegen, namelijk uitzicht op bestending van vernieuwingscapaciteit aan de betrokken hogeschool.

De inmiddels ingestelde selectiecommissie vernieuwingsprojecten had in december 1992 11 projectvoorstellen goedgekeurd. Uit het verslag van de commissie leidde de HBO-raad af dat er na twee aanvraagronde van uitzicht op bestending van de vernieuwingscapaciteit nauwelijks sprake was. Ook was er geen uitzicht op een “stapsgewijs toegroeien naar innovatiezwaartepunten.”³²⁵ De HBO-raad bepleitte daarom een andere aanpak, waarbij meer aandacht zou zijn voor evaluatie achteraf. Dit leidde in maart 1994 tot een akkoord tussen de HBO-raad en het ministerie waarin voor de periode 1994-1999 jaarlijks circa f 14 miljoen beschikbaar werd gesteld voor vernieuwingsprojecten die zouden worden beoordeeld door een onafhankelijke commissie.

De beoordeling van de commissie had de vorm van een zwaarwegend advies aan de minister die de formele beslissing nam. In de praktijk wek het ministerie niet af van de adviezen. Sterker, de adviezen van de commissie werden geacht te zijn overgenomen als het ministerie niet binnen een bepaalde termijn had gereageerd. Deze constructie bleek later bestuursrechtelijk onhoudbaar te zijn in de ogen van de beroepscommissie van het ministerie. Het beheer van het fonds kwam bij de HBO-raad, die daarover jaarlijks aan het ministerie verantwoording moest afleggen. Het belangrijkste criterium waaraan de projecten dienden te voldoen was:

“Projecten dienen vernieuwend te zijn, dat wil zeggen: direct of indirect bij te dragen aan de vernieuwing van het primaire proces in het initiële hbo. Deze omschrijving is bewust heel ruim. De formulering omvat in beginsel een heel spectrum van activiteiten: activiteiten gericht op de vernieuwing van de onderwijsinhoud en/of het onderwijsproces, het ontwikkelen van een infrastructuur voor vernieuwing, het binnenhalen van de praktijk, het mede-ontwikkelen van de beroepspraktijk, het aangaan van relaties met kennisinstellingen, en dergelijke.”³²⁶

Aan het hoger beroepsonderwijs werd een schakelende rol in de kennisketen toegekend. Verwezen werd naar de commissie-Dekker, die al in 1987 had gewezen op het feit dat er voldoende technologische kennis beschikbaar was, maar dat er een gebrek was aan deskundigheid om deze kennis in kansrijke producten of diensten om te zetten. In zijn reactie op het rapport van de commissie-Dekker wees de HBO-raad vooral op de rol die hogescholen zouden kunnen spelen bij cursussen voor het midden- en kleinbedrijf en bij advisering over productinnovatie. Ook nu lag de nadruk niet op de mogelijkheid dat de

³²⁴ HBO-raad, *Projectie van vernieuwing. Strategische ontwikkeling HBO. Advies van de commissie 'centra voor ontwikkeling en vernieuwing* (Den Haag 1991) 13

³²⁵HBO-raad, *Hogeschoolbericht 174* (Den Haag 1994) 13

³²⁶ HBO-raad, *Hogeschoolbericht 174* (Den Haag 1994) 14

hogescholen eigen onderzoek gingen doen. In het akkoord van 1994 stond het zo geformuleerd:

“Een tweede voorwaarde is dat hogescholen goed ingebed raken in een relatienetwerk. Daar waar dat nog onvoldoende het geval is, is het zaak de belangstelling van andere partijen voor het hbo te versterken. In het bijzonder geldt dat uiteraard voor relaties met kenniscentra en met het beroepenveld. Wil het hbo zijn brugfunctie goed vervullen dan is het immers zaak dat het hbo voortdurend gevoed wordt met signalen uit zowel de wetenschap als het beroepenveld.”

Het akkoord was mede geïnspireerd op de nota ‘Innovatief werken aan de Toekomst’ die de HBO-raad in november 1993 had uitgebracht. In deze nota of beleidsagenda werd de nota ‘Kennis en kwaliteit’ uit 1990 geactualiseerd. “Centraal in de nieuwe beleidsagenda staat de noodzaak de vernieuwende functie van het hbo te versterken.”³²⁷ Anders dan in 1990 was onderzoek een thema, zij het dat het een relatief ondergeschikte functie was, want het werd gerangschikt onder de vernieuwingsfunctie van het hoger beroepsonderwijs. Daaronder vielen praktijkgerichte innovatie, structurele onderwijsvernieuwing, toepassingsgericht onderzoek, post-initiële opleidingen en het versterken van de positie van het hoger beroepsonderwijs in de kennisinfrastructuur. Ook de samenwerking met de universiteiten waar een samenwerkingsakkoord mee was gesloten, stond in het teken van onderwijsvernieuwing. Het streven was gericht op samenwerking en de kennisontwikkeling ten behoeve van de voortdurende vernieuwing van het onderwijs. Bij de maatschappelijke oriëntatie kwam onderzoek niet voor, maar werd wel verwezen naar contractactiviteiten en maatschappelijke dienstverlening, die via kennisoverdracht en samenwerking met andere kennisorganisaties bevorderd moest worden. In de nota werd niet alleen het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen aangesproken, maar ook ministeries als Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Van hen werd gevraagd om de toegankelijkheid voor hogescholen van (inter)nationale fondsen, projecten en regelingen te vergroten. Dat zou moeten gebeuren door middel van een kennisoverdrachtparagraaf.³²⁸

De onafhankelijke commissie Vernieuwingsfonds die de projecten moest gaan beoordelen, werd in 1994 ingesteld met als voorzitter de toenmalige burgemeester van Zwolle J. Franssen, oud-Tweede Kamerlid voor de VVD en onderwijsspecialist. Franssen zou later ook voorzitter worden van de stichting die het lectorenfonds zou beheren. De projecten die de commissie vernieuwingsfonds in de periode van 1994 tot 2001 heeft goedgekeurd, hadden betrekking op vernieuwing van het onderwijs in de hogescholen. Centraal stond de afgestudeerde van het hoger beroepsonderwijs:

“De innovatieve rol betekent in essentie dat afgestudeerden vanuit hun professionele bekwaamheid voortdurend op zoek zijn naar verbeteringen en nieuwe toepassingen; niet fundamenteel wetenschappelijk, maar met beide benen in de praktijk van elke dag.”³²⁹

Daarnaast werd de rol van de hogeschool als kenniscentrum genoemd.

“Het mes snijdt hier aan twee kanten. Het primaire onderwijsproces krijgt nieuwe impulsen uit contacten met de beroepsmatige context en cultuur. Daarnaast kunnen

³²⁷ HBO-raad, *Innovatief werken aan de Toekomst* (Den Haag 1993) paragraaf 20

³²⁸ HBO-raad, *Innovatief werken aan de Toekomst* (Den Haag 1993) paragraaf 28

³²⁹ Beschikking ministerie van Onderwijs en wetenschappen kenmerk HBO/I-94029806 d.d. 26 juli 1994 bijlage 1 par. 5

zulke activiteiten een betekenisvolle bijdrage leveren aan de kennisverspreiding in de richting van het arbeidsveld.”³³⁰

De rol van hogescholen in het beschikbaar maken van (technologische) kennis voor het midden- en kleinbedrijf stond centraal. Het ging erom dat “vernieuwers – vaak in de eerste plaats hbo-docenten – in direct contact kunnen staan met zowel kennisbron als werkveld.” Er werd kennelijk niet van uit gegaan dat een docent zelf als kennisbron kon fungeren. Het hoger beroepsonderwijs moest worden gevoed met “signalen uit zowel de wetenschap als het beroepenveld.”³³¹ Daarom werd als eis gesteld dat een project werd uitgevoerd in samenwerking met bedrijven en instellingen, waaronder universiteiten. In het verlengde daarvan moest bij elk project ongeveer een derde van de begroting uit cofinanciering van de partners komen. Het fonds zou na vier jaar eindigen, maar werd in 1998 en 1999 telkens met een jaar werd verlengd. Tegelijkertijd werd echter het budget verlaagd naar f 7,5 miljoen.

In maart 2000 voerde bureau Regioplan een externe evaluatie uit die 29 afgeronde projecten omvatte. Daaruit bleek dat de meeste doelstellingen van de projecten het ontwikkelen van onderwijsmodules betroffen. De samenwerking met de cofinancier en partners in het beroepenveld verliep goed. Er was echter weinig samenwerking met de universiteiten. In vier gevallen had een project geleid tot het opzetten van een kenniscentrum.³³²

Rol van de hogescholen in de kenniscirculatie

In de loop van de jaren negentig was kenniscirculatie een actueel thema geworden. In 1995 verscheen daarover een rapport van de Sociaal Economische Raad (SER) ‘Kennis en economie.’ Daarin stond dat Nederland in universiteiten en andere instellingen voldoende kennis produceerde, maar die kennis onvoldoende doorstroomde naar met name het midden- en kleinbedrijf. Dat was niet goed voor de economische ontwikkeling. Hier lag volgens de HBO-raad een rol voor de hogescholen, die zich met name moesten richten op het gebruik maken van de kennis die het onderzoek aan universiteiten had opgeleverd. De hogescholen moesten ervoor zorgen dat die kennis bij het beroepenveld zou komen. Kenniscirculatie hield in dat hogescholen een schakelfunctie moesten vervullen tussen het hoger onderwijs en het beroepenveld.

Om die rol te kunnen vervullen, moesten hogescholen zich volgens de HBO-raad zich nadrukkelijk niet positioneren “als generator van fundamenteel nieuwe kennis. Op dat vlak liggen immers bij uitstek de competenties van de universiteiten.” De missie van het hoger beroepsonderwijs was “de schakel te vormen tussen die nieuwe kennis en zijn toepassing, zowel met de afgestudeerde als vehikel, als via relatienetwerken waarin hogescholen participeren samen met kennisbronnen en toepassingsomgevingen.”³³³ Via stages, afstudeerprojecten en dienstverlening wilden hogescholen participeren in wat werd genoemd “praktijkgeoriënteerde innovatie”. De toenmalige voorzitter van de HBO-raad H. A. J. Kemner vond het voor de hogescholen

³³⁰ Beschikking ministerie van Onderwijs en wetenschappen kenmerk HBO/I-94029806 par 6

³³¹ Beschikking ministerie van Onderwijs en wetenschappen kenmerk HBO/I-94029806 bijlage 1 par 13

³³² Regioplan, *Evaluatie vernieuwingsfonds hbo* (Amsterdam 2000)

³³³ HBO-raad, *Het HBO, sterk in ontwikkeling* (Den Haag 1995) 17

“van levensbelang toegang te hebben tot de resultaten van onderzoek en in staat te zijn om onderzoeksresultaten te verdisconteren in curricula-veranderingen die relevant zijn voor de beroepspraktijk.”³³⁴

Hogescholen moesten zich niet inlaten met het wetenschappelijk onderzoek waar de universiteiten zich volgens Kemner op richtten, maar zich beperken tot toegepast onderzoek, dat “wezenlijk te onderscheiden” was van wetenschappelijk onderzoek. Toegepast onderzoek kwam in de visie van Kemner neer op het vertalen van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het onderwijs en daarmee ook de beroepspraktijk.

Die schakelfunctie van hogescholen werd verder uitgewerkt in de reactie van de HBO-raad op het rapport ‘Kennis en economie’ van SER. De reactie van de HBO-raad ging vooral over het beter betrekken van het hoger beroepsonderwijs bij de overdracht van kennis die elders in universitaire en onderzoeksinstellingen is ontwikkeld.³³⁵ In de brief werd dat aantapping van elders ontwikkelde kennis genoemd. Om het onderwijs voortdurend te vernieuwen moesten hogescholen ontwikkelingen in arbeidsmarkt en kennisdomeinen volgen. In het volgen van ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en die vertalen naar de opleidingen, waren de hogescholen goed. Bij de ontwikkelingen in de kennisdomeinen lag dat veel moeilijker want hogescholen ontbeerden volgens de brief “de directe en natuurlijke input van fundamenteel onderzoek in eigen huis” die universiteiten wel hadden. Docenten in het hoger beroepsonderwijs moesten volgens de HBO-raad meer worden betrokken bij gebruikersgroepen en uitgenodigd voor congressen en dergelijke. Van een onderzoeksfunctie die niet met de universiteiten was verbonden, maakt de brief geen melding. Men is bescheiden in de ambitie: “Belangrijk is dat onderzoek en hogescholen ‘weet’ van elkaar hebben en dat er een open communicatiekanaal wordt gecreëerd.” Die opstelling werd in soms vrijwel identieke bewoordingen nog eens herhaald in een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de behandeling van de nota Kennis in beweging van de ministeries van Economische Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In een advies uit 1999 naar aanleiding van de voorbereiding van het HOOP 2000 werkten de AWT en de Onderwijsraad de rol van hogescholen in de kenniscirculatie verder uit. Hogescholen zouden daarin een rol kunnen spelen volgens het advies, maar niet door zelf onderzoek te doen. Hogescholen moesten de elders ontwikkelde kennis doorgeven naar de beroepspraktijk.

“Contacten tussen de hogescholen en de universiteiten zijn voor het hbo van groot belang om op de hoogte te blijven van de nieuwe speelvelden in wetenschap en technologie. Deze samenwerking vindt in een aantal gevallen plaats, maar is vaak sterk persoonsgebonden.”³³⁶

Hogescholen als kennispoort

Tegen het eind van de jaren negentig trad er een verschuiving op in de opvatting van de HBO-raad over de rol van het hoger beroepsonderwijs als schakel in de kenniscirculatie. In een *position paper* uit april 1999 zag de HBO-raad een rol voor de hogescholen om door middel van eigen toepassingsgericht onderzoek “tegenmoet te komen aan de toenemende vraag van bedrijven en instellingen naar hoogwaardige kennis.” De HBO-raad kreeg hierin

³³⁴ H.A.J. Kemner “Binaire roerselen.” In: M.J.F. Hulshof (red) *Het binaire stelsel: een non issue?* 13.

³³⁵ HBO-raad, *Hogeschoolbericht 188* 23

³³⁶ AWT/Onderwijsraad, *HBO en kenniscirculatie* (Den Haag 1999) 5

steun van de werkgeversorganisatie VNO-NCW in een gezamenlijk rapport getiteld 'De Hogeschool als kennispoort', dat in oktober 1999 verscheen. Deze werkgeversorganisatie was positief over de mogelijkheid dat onderzoek door hogescholen één van de middelen was om de vernieuwing van de beroepspraktijk te bevorderen. Uitgangspunt voor het rapport was de rol van de hogescholen als kenniscentrum. Dat begrip is volgens de werkgroep die het rapport had opgesteld, "te statisch en suggereert te veel een eenrichtingsverkeer van buiten naar binnen."³³⁷ Men wilde meer nadruk leggen op tweerichtingsverkeer, op circulatie van kennis. Daartoe werd het begrip 'kennispoort' geïntroduceerd. Dat begrip was veel breder dan alleen toepassingsgericht onderzoek en had ook betrekking op het onderwijs (curriculum, stages, afstudeeropdrachten e.d.), personeelsbeleid en samenwerking met intermediaire organisaties als Syntens en Senter. De werkgroep stelde voor om een pilotproject bij hogescholen op te zetten dat moest uitmonden in wat men een 'bouwbestek kennispoort' noemde.³³⁸ Daarvoor waren landelijke initiatieven nodig. VNO-NCW en de HBO-raad zouden er gezamenlijk bij de overheid voor moeten pleiten dat hogescholen meer mogelijkheden kregen om toepassingsgericht onderzoek en ontwikkelingswerk te kunnen doen ten behoeve van innovatie in bedrijven en vernieuwing van het onderwijs.

De werkgroep deed ook het voorstel om toepassingsgericht onderzoek aan hogescholen te bevorderen, bijvoorbeeld door bestaande regelingen op dit gebied, die vooral voor het wetenschappelijk onderwijs openstonden, ook voor hogescholen open te stellen. Als één van de weinige regelingen die ook voor het hoger beroepsonderwijs golden, noemde de werkgroep een experiment voor een onderzoeksvoucher, die een bedrijf in het midden- en kleinbedrijf kon gebruiken om bij een hogeschool toepassingsgericht onderzoek te laten doen. Gezien de hoogte van deze voucher (f 25.000) was dat onderzoek van een beperkte duur en omvang. De werkgroep stelde ook voor om de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen te verbeteren. "Doorstroming van nieuw gegenereerde kennis en gerichte samenwerking om toepassingen te ontwikkelen die kunnen worden vertaald naar het beroepsonderwijs, zou prioriteit moeten zijn."³³⁹ Het rapport vond een verdere professionalisering van de hogeschoolmedewerkers noodzakelijk en verwees daarbij naar de al genoemde rede van Mertens.³⁴⁰ De kern van de rede van Mertens was de introductie van een nieuw soort docent, die hij 'leidende docent' noemde, maar aan dat aspect ging het rapport voorbij.

Ook de nieuwe voorzitter van de HBO-raad Frans Leijnse sprak zich in 1999 bij de opening van het academisch jaar van de Radboud Universiteit Nijmegen uit over de groeiende noodzaak van onderzoek.³⁴¹ Er was volgens Leijnse sprake van een groeiende functie van hogescholen als regionale kenniscentra voor bedrijven en instellingen. Een andere factor was volgens Leijnse de "intellectuele verdieping van de hbo-opleidingen, die overigens hand in hand gaat met een interdisciplinaire verbreding." Volgens hem was onderzoek "immers de motor van gewenste reflexie, zowel in wetenschappelijke zin als waar het de beroepspraktijk betreft." Veel rechtstreekse concurrentie met het fundamentele onderzoek binnen de universiteiten zag Leijnse voorlopig niet, behalve misschien op het terrein van het toegepaste onderzoek. Impliciet leek Leijnse daarmee aan te geven dat hogescholen op

³³⁷ HBO-raad en VNO-NCW, *Hogeschool als kennispoort* (Den Haag 1999) 3

³³⁸ HBO-raad en VNO-NCW, *Hogeschool als kennispoort* 2

³³⁹ HBO-raad en VNO-NCW, *Hogeschool als kennispoort* 11

³⁴⁰ HBO-raad en VNO-NCW, *Hogeschool als kennispoort* 9

³⁴¹ F.L. Leijnse, *Universiteit en hogeschool, over echte en ingebeelde verschillen* De tekst is integraal opgenomen in: HBO-raad, *Hogeschoolbericht* 230 De citaten zijn te vinden op bladzijde 8 en 11.

termijn fundamenteel onderzoek zouden kunnen gaan doen. In ieder geval vond Leijnse dat hogescholen zich niet tot toegepast onderzoek moesten beperken. Volgens hem was de perceptie dat kennis ontstaat in wetenschappelijk onderzoek en vervolgens door onderwijs en toepassing wordt verbreid achterhaald door nieuwe opvattingen over de werking van de kennisketen. Dit was een verwijzing naar de opvattingen van Gibbons e.a. over mode 2 onderzoek, die in 1994 voor het eerst werden gepubliceerd. Dat ook universiteiten in de visie van Leijnse aan toegepast onderzoek deden, bleek uit een andere passage in de toespraak, waarin hij stelde dat “toegepast onderzoek, beleidsondersteuning, consultancy en bedrijfsgerichte opleidingen” de komende jaren “sterk zullen groeien, zowel voor de hogescholen als de universiteiten.” Hij zag deze activiteiten als “vormen van maatschappelijke dienstverlening.”

Lectoren vóór 2001

De ‘leidende docent’ van Mertens kreeg vorm in het lectoraat, bestaande uit een lector en een kenniskring of onderzoeksgroep. Dit was echter een andere lector dan de lector die opgenomen was in de cao voor het hoger beroepsonderwijs uit 1993. De lector uit de cao van 1993 had geen kenniskring of onderzoeksgroep en was ook in een lagere salarisschaal ingedeeld, namelijk in schaal 14.

Omdat deze lectoren geen kenniskring hadden, waren zij in feite eenlingen, die bovendien maar gering in aantal waren, want slechts enkele hogescholen hadden een lector. Volgens Van de Streek in een artikel uit 1999 in het HBO-journaal waren lectoren niet meer dan “af en toe een speldenprik.” Deze lectoren werden deels bekostigd door externe instanties, want de hogescholen wilden zelf niet op enige schaal in hen investeren. Het was ook geen permanente functie, want de functie werd beëindigd “als de hogeschool het kunstje geleerd heeft,” zoals een directeur van de sector gezondheidszorgopleidingen van de Haagse Hogeschool het uitdrukte. Zij werden vooral ingezet voor contractactiviteiten en voor onderwijsvernieuwing. Onderzoek speelde geen grote rol. Voor de agrarische hogescholen lag de nadruk op contractactiviteiten, waarbij de lector een verbinding naar de universiteit in Wageningen moest leggen. Op die manier zouden docenten beter onderwijs gaan geven. Niet overal verliep de komst van een lector soepel. De benoeming van een lector parodontologie bij de Hanzehogeschool in Groningen was geen succes. Het doel was gezamenlijk onderwijs te ontwikkelen voor de opleiding mondhygiëne van de hogeschool en de opleiding tandheelkunde van de universiteit, maar dat kwam niet van de grond.³⁴²

Bij de Haagse Hogeschool was sinds 1998 lector Boomkens in dienst. Zijn benoeming paste in het streven van de Haagse Hogeschool om de relatie tussen de hogeschool en de stad Den Haag te versterken. Zijn taakomschrijving was ontleend aan de functiekenmerk en functieomschrijving uit de cao hbo van 1997-1998. De drie elementen – onderwijs, onderzoek en advies – kwamen in de taakomschrijving terug, maar het onderzoek was minder uitgebreid dan in de cao was omschreven. In de taakomschrijving stond bij onderzoek dat de lector belast was met

“het genereren van relevante informatie door het (doen) verrichten van onderzoek naar en door het leveren van een bijdrage aan de systematisering van bestaande informatie

³⁴² HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1999, 31

over voornemens en activiteiten met betrekking tot de sociale en economische ontwikkeling van de Haagse regio.”³⁴³

De lector kon dus zelf onderzoek doen, maar dat ook door anderen laten doen. Het object van het onderzoek was het systematiseren van bestaande informatie, niet het ‘hoog gespecialiseerd fundamenteel onderzoek’ uit de functiebeschrijving in de cao. De financiering van dit lectoraat kwam van de hogeschool en een externe partij. Er was een basisfinanciering terwijl er voor projecten apart financiering moest worden gezocht. Deze afhankelijkheid van financiering door derden werd door J. van de Ven, de opvolger van Boomkens als lector, niet als ideaal gezien. Het voordeel van financiering door de SKO omschreef hij aldus:

“Punt twee, het zoeken van een samenhangend kader voor onderzoek. De komst van kenniskringen en een betere financiering waren daarbij een grote steun omdat dat de solitaire positie die de lector tot dan aan in nam doorbrak en de afhankelijkheid van gelden van derden verminderde.”

De projecten werden voornamelijk uitgevoerd door studenten. Het waren “concrete onderzoeksprojectjes, kleinschalig en met relatief eenvoudige vraagstellingen om studenten bij in te zetten.”³⁴⁴ Sommige hogescholen, die toen een lectoraat hadden, leken ook niet van plan te zijn het lectoraat grootschalig op te zetten zoals blijkt uit een curieuze uitspraak van de voorzitter van Hogeschool Enschede Peters: “Alleen als het lectoraat een beperkt instrument blijft, houdt het zijn bijzondere positie.”³⁴⁵ Ook Peters zag de inbreng van een lectoraat vooral in de sfeer van onderwijsvernieuwing.

Lectoren waren dus schaars in de jaren negentig. De Hogeschool voor de Kunsten Utrecht (HKU) vormt hierop een uitzondering, want deze hogeschool had vanaf 1995 negen lectoren benoemd.³⁴⁶ Deze lectoren fungeerden veelal als hoofd van een vakgroep met taken op het gebied van deskundigheidsbevordering en onderzoek en ontwikkeling. De aanwezigheid van zoveel lectoren kan worden verklaard uit het feit dat de HKU in 1999 een door de Open University in Milton Keynes (Groot-Brittannië) gevalideerde instelling (*approved institution*) werd, die verscheidene door deze universiteit gevalideerde masteropleidingen aanbood. Om de status van *approved institution* te verkrijgen moest een instelling ook een beleid hebben op het gebied van onderzoek.³⁴⁷ De hogeschool had ook een Centrum voor Onderzoek waar lector J. Smiers directeur van was.

De rol van Europa

Ofschoon in Europa de trend naar hogescholen die ook onderzoek deden al enige tijd gaande was, brachten de Bolognaverklaring en de Lissabonverklaring een versnelling van het proces.³⁴⁸ De komst van lectoraten moet dan ook tegen die achtergrond worden gezien. Voor de hogescholen betekende vooral de Lissabonverklaring een erkenning van de rol die zij speelden in de kennisoverdracht naar het beroepenveld en in de groei van hun

³⁴³ Haagse Hogeschool, *Lectoraat Grootstedelijke Ontwikkeling. Belang, Oriëntatie en Werkzaamheden* (Den Haag 1997) 6

³⁴⁴ E. mailbericht aan C.J.G. van Gageldonk d.d. 14 januari 2011.

³⁴⁵ HBO-raad, *HBO-journaal juni/juli 1999*, 31

³⁴⁶ Archief SKO. Aanvraag lectorenplan HKU

³⁴⁷ Zie het OU Handbook for validated awards 2010-2011 par. B 6.2.1

³⁴⁸ E. Hazelkorn en A. Moynihan, “Transforming academic Practice: Human resource challenges.” In S. Kyvik en B. Lepori, *The Research mission of higher education institutions outside the University sector* 77-78

onderzoek.³⁴⁹ Omdat het onderzoek aan Nederlandse hogescholen nog een bescheiden rol speelde, was de Lissabonverklaring een extra aanmoediging om tot een snelle invoering van lectoraten over te gaan.

Ook het ministerie zag de Lissabonverklaring als een belangrijke impuls. In de reactie van het kabinet op de nota van de AWT 'Hogeschool van kennis' uit 2001 en in de nota 'Kenniseconomie in zicht' uit 2000 werd expliciet naar de Lissabonverklaring verwezen. Volgens het kabinet konden hogescholen zich niet beperken tot een te eenzijdige gerichtheid op het proces van kennisoverdracht.

“Onderwijsinstellingen hebben uit oogpunt van onderwijskwaliteit een reden om zich bezig te houden met kennisverwerving. Activiteiten op dit terrein dragen bovendien bij aan de innovatieve kracht van de maatschappij, doordat de aanwezige kennis in het hoger beroepsonderwijs maatschappelijk beter wordt ontsloten. Het verbreden van het activiteitenpakket van onderwijsinstellingen zal ook meer duidelijkheid opleveren in de positie van het HBO in de kennisinfrastructuur. Hogescholen kunnen zich zo beter ontwikkelen tot de kenniscentra, waar in het licht van de ambities uit de Lissabon-agenda behoefte aan bestaat.”³⁵⁰

HOOP 2000

Naast de ontwikkelingen in Europa was een omslag in de politieke situatie in Nederland aan het eind van de jaren negentig een belangrijke factor bij de opkomst van lectoraten. In 1998 begon er na het aantreden van de nieuwe minister Hermans een andere wind te waaien. De economie bloeide zodat er na jaren van bezuinigingen geld beschikbaar kwam voor nieuwe dingen. Bij de voorbereiding van het ontwerp HOOP 2000 koos Hermans voor een interactieve aanpak, waarin een prominente plaats was ingeruimd voor overleg met het georganiseerde hoger onderwijs en de werkgeversorganisaties. Dat overleg heeft een groot deel van 1999 in beslag genomen en vond plaats op basis van een meerjarige beleidsagenda, die de minister in oktober 1998 naar de Tweede Kamer zond.

Er werd zelfs een HOOP 2000 bulletin in het leven geroepen door het ministerie waarin de minister de interactieve aanpak als volgt verwoordde: “De belangrijkste trends en vraagstukken zijn vastgelegd in een beleidsagenda. De thema’s van de agenda wil ik de komende maanden bespreken met zoveel mogelijk betrokkenen uit de volle breedte van het hoger onderwijs en het afnemend veld.”³⁵¹ Even verder noemde de minister de inbreng van die betrokkenen “onmisbaar om een goed beeld te krijgen van mogelijkheden, knelpunten en behoeften.” Hij eindigde met de volgende oproep: “We hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om het onderwijsbeleid uit te werken en het hoger onderwijs op de politieke agenda te krijgen. Ik roep u dan ook op om uw stem te laten horen en een bijdrage te leveren in een rondetafelgesprek, werkgroep of conferentie!” Vanzelfsprekend ging de HBO-raad hier gretig op in, evenals de VSNU en de studentenorganisaties.

De beleidsagenda omvatte 15 thema’s, zoals de maatschappelijke behoefte aan hoger opgeleiden, de mogelijkheden voor versterking van de relatie tussen het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, de versterking van de regionale functie van het hoger beroepsonderwijs, de markt oriëntatie van hogescholen en universiteiten en

³⁴⁹ Egbert de Weert, “Transformation or systems convergence?” In J. Enders (red) *Reform of Higher Education in Europe* 104

³⁵⁰ Tweede Kamer. Vergaderjaar 2001-2002 (26807, 29) 4

³⁵¹ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *HOOP 2000 nummer 1*. (Den Haag 1999)

de onevenwichtige leeftijdsopbouw van het personeel. Het thema ‘Mogelijkheden voor versterking van de relatie hbo-wo’ had onder meer betrekking op het tot dan geldende fusieverbod tussen een hogeschool en een universiteit. Dit zou in de loop van het jaar ook uitmonden in een debat over de wenselijkheid van het handhaven van het binaire systeem. Bij het thema ‘Versterking van de regionale functie van het hbo’ noemde de minister expliciet onderzoek aan hogescholen, die “geen primaire onderzoeksfunctie” hebben.

In het overleg tussen de minister en de HBO-raad speelden in het begin de mogelijke consequenties van de bachelor-master-structuur uit de Bolognaverklaring voor het binaire stelsel een grote rol, evenals de regionale functie van de hogescholen. In een reactie op het ontwerp HOOP 2000 vroeg de HBO-raad aandacht voor onderzoek aan hogescholen, waarbij de nadruk lag op het vraaggerichte karakter van dat onderzoek:

”Steeds meer hogescholen zullen zich in de komende jaren toeleggen op de uitvoering van toegepast onderzoek. Dit is niet alleen van belang voor de innovatie en de verdere verdieping van de opleidingen, maar ook voor de overdracht van kennis naar instellingen en bedrijven, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf. In tegenstelling tot de universiteiten ontvangen de hogescholen geen bekostiging voor onderzoek. De HBO-raad overlegt op dit moment met het ministerie van Economische Zaken op welke wijze middelen voor praktijkgerichte onderzoekprojecten van hogescholen beschikbaar kunnen komen.”³⁵²

De lector volgens Mertens en Leijnse

Dat de lector zoals wij die nu kennen op de beleidsagenda kwam, was te danken aan de inspecteur-generaal van het onderwijs dr. F. Mertens. De functie van inspecteur-generaal was geen beleidsmakende functie.³⁵³ Mertens was dus een relatieve buitenstaander, die doorgaans niet betrokken was bij het overleg tussen het ministerie en de onderwijsorganisaties. De autonomie die de hogescholen sinds de WHBO hadden gekregen, betekende een drastische verandering in de positie van de inspectie. Vóór de WHBO was de inspectie doorgaans aanwezig bij het overleg van het ministerie met de HBO-raad, maar daarna niet meer. Van adviseur van het ministerie op terreinen als leerplannen en leermiddelen vóór de WHBO was de inspectie een instantie geworden die op grotere afstand van het ministerie en de hogescholen stond. De inspectie bracht nu rapporten uit over algemene zaken als de studiebelasting in het hoger beroepsonderwijs, terwijl de inspectie ook een advies uitbracht over het rapport van een visitatiecommissie die de HBO-raad had ingesteld.

Mertens en Leijnse waren ieder vanuit hun eigen positie door middel van voordrachten en publicaties actief in het debat over hoger onderwijs. Beide zijn socioloog en later hoogleraar geworden, maar hebben een verschillende weg daarnaartoe afgelegd. Mertens studeerde werktuigbouwkunde in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en sociologie aan de universiteit en promoveerde op een proefschrift over stages. Zijn ambtelijke loopbaan vond plaats op het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en van Verkeer en Waterstaat. Tevens was hij (deeltijd) hoogleraar. Hij volgde dus de lange weg via stapeling van opleidingen. Leijnse volgde de ‘reguliere’ weg, want na de HBS-B studeerde hij sociologie aan de universiteit, was werkzaam bij enkele universiteiten, promoveerde, werd lid van de Tweede Kamer en daarna hoogleraar en decaan van een faculteit. In 1998 trad

³⁵² HBO-raad, *Hogeschoolbericht* 235 7

³⁵³ Mertens heeft de relatie tussen het werk van de inspectie en het beleid beschreven in zijn publicatie *Meer van hetzelfde. Over de beweging van het onderwijs* (Utrecht 2001) 134.

hij aan als voorzitter van de HBO-raad. Beiden pleitten voor een herwaardering van het hoger beroepsonderwijs, met een kritisch oog voor de gebreken van dat hoger beroepsonderwijs. Bij Leijnse kwam daar nog een kritische houding ten opzichte van de universiteiten bij.³⁵⁴ Mertens publiceerde niet alleen over het (hoger) beroepsonderwijs. Bij de aanvaarding van zijn leerstoel aan de Erasmus universiteit in 1996 sprak hij over de beleidsadvisering door het ambtelijk apparaat.³⁵⁵ In dat kader behandelde hij ook de publicatie van Gibbons die hij van toepassing verklaarde voor het beleidsonderzoek.

De directe aanleiding voor het concept lectoraten was een bijeenkomst van docenten uit het technisch hoger beroepsonderwijs in juni 1999 in het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs (KIVI). Zowel Mertens als Leijnse hield daar een voordracht.³⁵⁶ Leijnse sprak over de toekomst van het hoger beroepsonderwijs en Mertens over de positie van de docent. Het betoog van Mertens was geïnspireerd op destijds recent verschenen publicaties en zijn gesprekken naar aanleiding daarvan: het visitatierapport over werktuigbouwkunde en de dissertatie van Blokhuizen en Van Montfort, twee docenten uit het technische hoger beroepsonderwijs. Daaruit had Mertens afgeleid dat er in het technisch hoger beroepsonderwijs onder de docenten sprake was van “grote radeloosheid en conceptuele armoede.” Op deze bijeenkomst werden Mertens en Leijnse geconfronteerd met docenten, die uit de doeken deden hoe zij de ontwikkelingen in het hoger beroepsonderwijs van de afgelopen jaren hadden ervaren. Volgens Mertens richtte hun kritiek zich vooral op de bestuurders die geen oog zouden hebben voor de belangen van de docenten. Zij zagen zich ook als slachtoffer van de onderwijsintensivering, een concept dat in de jaren negentig ingang had gevonden in het hoger beroepsonderwijs.³⁵⁷ In de eerste cao werd er zelfs expliciet naar verwezen als belangrijke nieuwe ontwikkeling. Er werd mee bedoeld dat het niet ging om doceren maar om het leren van de student. Voor bestuurders was dit een aantrekkelijk concept, want het maakte de bezuinigingen, die in de jaren negentig het onderwijsbeleid sterk bepaalden, uit te voeren.³⁵⁸ Men kon immers met minder docenten toe. De docenten zagen dit volgens Mertens heel anders. Voor hen was dit een uitholling van hun taak. Zij waren ook niet gevoelig voor de rechtvaardiging van de onderwijsintensivering. Die kwam erop neer dat de docent weliswaar onmisbaar was voor het leerproces van de student, maar dat de onderwijsuitvoering tevens effectiever en efficiënter en dus goedkoper moest.³⁵⁹ Leijnse bleek gevoelig voor de argumentatie van Mertens. Hij begon te beseffen dat er inderdaad iets moest gebeuren aan de positie van docenten aan hogescholen. Anders zou zijn visie dat de onderzoekstaak voor hogescholen zich verder moest ontwikkelen, in gevaar kunnen komen.

Mertens werkte zijn gedachten verder uit in een voordracht op 30 augustus 1999 ter gelegenheid van de opening van het hogeschooljaar van de Hogeschool Haarlem.³⁶⁰ Deze voordracht was getiteld ‘De docent als drager van de HBO-identiteit.’ Deze zou een katalyserende functie blijken te hebben in de discussie over de rol van hogescholen in de kennisuitwisseling met de buitenwereld. Uiteindelijk zou de voordracht leiden tot de invoering van lectoraten. De rol van Mertens werd ook door de HBO-raad onderkend,

³⁵⁴ Zie zijn publicatie *Hoggeleerde domheid en andere gebreken* (Utrecht 2005)

³⁵⁵ F.J.H. Mertens, “*Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in de beleidsadvisering.*” (Rotterdam 1996)

³⁵⁶ De bijeenkomst is beschreven in een interne notitie van Mertens *Het idee van de lector in het HBO* De weergave van Mertens is besproken met F.L. Leijnse in een achtergrondgesprek d.d. 28 september 2015 en daarover gevoerde mailcorrespondentie d.d. 29 september en 2 oktober 2015.

³⁵⁷ C. Blokhuizen en F. van Montfort, *Ingenieurs, scholing en onderwijscultuur* 122

³⁵⁸ Zie ook F.L. Leijnse *Hogescholen tien jaar vooruit*. 10

³⁵⁹ Zie ook C. Blokhuizen en F. van Montfort, *Ingenieurs, scholing en onderwijscultuur* 123

³⁶⁰ Deze hogeschool is later opgegaan in Hogeschool Inholland.

want in een interne evaluatie uit 2002 verwees de raad nadrukkelijk naar de voordracht van Mertens.³⁶¹

In zijn voordracht in Haarlem besprak Mertens uitvoerig de bevindingen uit het proefschrift van Blokhuisen en Van Montfort. Het proefschrift ging over een deel van de docenten in het technische hoger beroepsonderwijs - de werktuigbouwkunde – maar Mertens meende dat de bevindingen konden gelden voor het hele hoger beroepsonderwijs. Leijnse was daar ook van overtuigd zoals blijkt uit zijn essay Hogescholen tien jaar vooruit, waarin hij opmerkte:

“Enigszins chargerend zou men kunnen zeggen dat de hogescholen in de afgelopen twintig jaar veel tijd en aandacht hebben besteed aan de verbetering van bestuur, beheer en opleidingsstructuur en zeer weinig aan de kwaliteit van het personeel. Sommigen spreken van een ‘verwaarlozing’ van het personeel en er is zelfs een groep hogeschoolbestuurders die zich hier in herkent.”³⁶²

In het najaar van 1999 volgden de ontwikkelingen elkaar snel op. Oud-directeur-generaal hoger onderwijs In 't Veld steunde in het openbaar Mertens in zijn opvatting dat de docent in het hoger beroepsonderwijs ondergewaardeerd was.³⁶³ Leijnse nodigde Mertens uit op een bijeenkomst van hogeschoolbestuurders in november 1999, waar Mertens zijn verhaal deed dat volgens hem goed werd ontvangen.³⁶⁴ Een enkele bestuurder nam afstand van zijn analyse, maar de meeste andere reageerden positief.

Hogescholen tien jaar vooruit

Zijn ideeën over docenten verwerkte Leijnse in zijn essay ‘Hogescholen tien jaar vooruit’ dat in oktober 2000 verscheen. Dat was een brede analyse van waar het hoger beroepsonderwijs in 2000 stond en waar het volgens hem in tien jaar naar toe moest gaan. Wat de docenten betreft constateerde Leijnse dat in organisaties als hogescholen, die “kennis produceren, overdragen en toepassen” het personeel de belangrijkste kennisdrager is.³⁶⁵ De taakverandering die hij zag voor hogescholen bracht met zich mee dat het personeel over competenties moest beschikken die minder routinematig zijn en meer innovatief. Zij moesten minder routinematig lesgeven en meer innovatief bezig zijn met kennisinhouden en kennisoverdracht. Docenten hadden een eenzijdige functie-invulling. Na de vaststelling dat dit door hogescholen ook onderkend werd, kwam Leijnse tot de volgende conclusie:

“De cultuur van het werken binnen de hogescholen vertoont in dit opzicht nog teveel trekken van die van het vroegere voortgezet onderwijs, en te weinig van de moderne innovatieve kennisorganisatie die voor de toekomst nodig is.”³⁶⁶

Er moest iets veranderen, mede vanwege de komende schaarste aan geschikt personeel, die mede werd veroorzaakt door de vergrijzing, die in het hoger beroepsonderwijs sterker was dan in het overige onderwijs. Dit thema stond bij de voorbereidingen van het HOOP 2000

³⁶¹ Archiefstuk 158.3 Bijlage bij een brief aan de voorzittersconferentie, punt 4 blz. 3

³⁶² F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 34

³⁶³ R.J. in 't Veld, *Twaalfjennelhaljaar schaalvergroting in het hbo en nog veel meer...* 15

³⁶⁴ Interne notitie van Mertens *Het idee van de lector in het HBO*. Dit is door Leijnse bevestigd. Over de bijeenkomst zelf is in het archief van de HBO-raad slechts zeer summier informatie te vinden.

³⁶⁵ F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 34

³⁶⁶ F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 36

prominent op de agenda. Als er niet zou worden ingegrepen zou volgens Leijnse het hoger beroepsonderwijs met een gemiddelde leeftijd van 44,7 jaar de meest vergrijsde sector zijn.

Mertens en Leijnse aan de wieg van lectoraten

In zijn essay werkte Leijnse het concept lectoraten verder uit. Daarin sloot hij in enkele essentiële opzichten aan bij de toespraak van Mertens in Haarlem. Mertens kan dus gelden als degene die de aanzet gaf tot de instelling van lectoraten in het hoger beroepsonderwijs. Leijnse stelde dat Nederlandse hogescholen in tegenstelling tot andere Europese landen geen “eigen hoogleraren” kennen.³⁶⁷ In Haarlem betoogde Mertens dat het hoger beroepsonderwijs een topdocent, zoals de universiteiten die kennen in de hoogleraar, ontbreekt. Mertens pleitte er voor om ook in het hoger beroepsonderwijs over te gaan tot de benoeming van topdocenten, die hij aanduidde als ‘leidende docenten’. Het ging volgens Mertens om “mensen die een breed veld kunnen overzien (zogenoemde ‘boundary spanners’) en die naast een gevarieerde beroepspraktijk ook een stevige academische achtergrond hebben.” Deze leidende docenten zouden voor de hogescholen succesvoller zijn “in het binnenhalen van opdrachtonderzoek dan nu in het HBO het geval is.” Deze kenmerken klinken door in de definitie die Leijnse in zijn essay gaf van de lectoren:

“Lectoren zijn hoog gekwalificeerde professionals die ruime ervaring hebben met onderwijs en onderzoek op een bepaald (vak)gebied en door hun prestaties een groot gezag genieten als deskundige. Men moet daarbij denken aan personen die intellectueel het niveau van een hoogleraar hebben, complexe inhoudelijke taken aankunnen en leiding kunnen geven.”³⁶⁸

De leidende docenten vormden een deel van het docentencorps en moesten volgens Mertens “aanzienlijk hoger betaald worden” dan toen gebruikelijk was voor docenten. Ook daar sloot Leijnse bij aan: hij vond dat lectoren conform de salarisschalen van hoogleraren moesten worden betaald. Dat waren de schalen 15 en hoger, die tot dan toe niet voor docenten beschikbaar waren, maar alleen voor managers en bestuurders. Mertens stelde voor om voor de nieuwe categorie van leidende docenten één standaard te ontwikkelen die landelijk toegepast zou moeten worden. Ook dat is later tot stand gekomen in de vorm van de eisen die de SKO stelde bij de invoering van de lectoraten en later in de cao voor het hoger beroepsonderwijs. Het idee van een kenniskring die volgens Leijnse rond een lector moest worden gevormd, is ook terug te leiden tot Mertens, die naast de al genoemde leidende docenten (of cultuurdragers zoals hij hen ook noemde) ook ruimte zag voor docenten die als ‘experts’ te boek stonden en die nauw verbonden waren met het werk van de leidende docenten. Ofschoon Mertens voorstander was van een eigen positie van de hogescholen op het gebied van onderzoek (of kennisontwikkeling zoals hij het noemde) verwachtte hij op korte termijn geen bekostiging van het onderzoek aan hogescholen, want een verdere versnippering van het beschikbare onderzoeksbudget had volgens hem meer nadelen dan voordelen.³⁶⁹

Geld voor lectoraten

Het voorstel van Mertens kreeg in het najaar van 1999 in korte tijd steun, al waren er bij het bestuur van de HBO-raad aanvankelijk nog aarzelingen of er extra middelen moesten worden gevraagd voor onderzoek. Men vroeg zich af of die extra middelen niet beter

³⁶⁷ F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 58

³⁶⁸ F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit*. 63

³⁶⁹ De voorgaande citaten zijn ontleend aan F.J.H. Mertens: *Meer van hetzelfde?* 71-84.

konden worden ingezet om de toestroom van studenten op te vangen.³⁷⁰ Toen echter duidelijk werd dat het geld voor onderzoek zou worden verdeeld over lectoraten volgens het mechanisme van trekkingsrechten, verdween de weerstand. Trekkingsrechten werden evenals de reguliere bekostiging (de lump sum) verdeeld naar rato van het aantal studenten. Hogescholen hadden er dus recht op, al moesten ze er wel een aanvraag voor indienen bij de instantie die over de toekenning van de trekkingsrechten besliste. De onderlinge concurrentie om geld zoals bij het vernieuwingsfonds, werd dus verlaten. Als een voorstel van een hogeschool niet voldeed aan de criteria, dan zou men een nieuw voorstel moeten indienen.

In het bestuurlijk overleg van eind 1999 met de minister kon de HBO-raad al redelijk concreet aangeven wat er op het gebied van de versterking van de docentenfunctie moest gebeuren. In de Tweede Kamer was er eveneens steun. Bij de behandeling van het HOOP in de Tweede Kamer in januari 2000 vroeg M. Hamer, de onderwijspecialist van de PvdA, om extra geld voor “het versterken van de onderzoeksfunctie in het HBO, uiteraard gekoppeld aan de uitoefening van het docentschap.”³⁷¹ Het ging Hamer nadrukkelijk niet om de bestaande onderzoeksgelden voor de universiteiten te verdunnen, maar om extra geld. Dat was ook het standpunt van de HBO-raad. Hamer kreeg nog geen toezegging van minister Hermans, al liet die doorschemeren dat extra geld niet onbespreekbaar was. In zijn reactie op het HOOP 2000 stelde HBO-raad dat meer ruimte gevonden moest worden voor docenten aan hogescholen “om hun competenties up to date te houden en te verhogen.” Docenten namen volgens de raad steeds vaker deel aan “projecten van onderzoek en vakinhoudelijke ontwikkeling. Dit zal ook leiden tot de aanstelling van hoger gekwalificeerde docenten. In dit verband is opvallend dat Nederland één van de weinige landen is waar de belangrijkste hoger onderwijssector geen hoogleraren kent.”

Aanvankelijk hoopte de HBO-raad dat het Ministerie van Economische Zaken geld beschikbaar zou stellen voor praktijkgerichte onderzoekprojecten van hogescholen, maar dat leverde niets op. Het extra geld kwam van het Ministerie van Onderwijs, niet om onderzoeksprojecten uit te voeren, maar om lectoren aan te stellen. In de begroting voor 2001 maakte Hermans bij wijze van een tijdelijke voorziening een extra bedrag van f. 30 miljoen vrij, waarmee lectoren konden worden aangesteld. De invulling van de besteding van dat bedrag werd aan de HBO-raad overgelaten. Een concrete invulling van het plan om lectoraten in te stellen kwam in een brief van de HBO-raad aan de minister van oktober 2000. Daarin werden de hoofdlijnen geschetst van de manier waarop de lectoraten zouden moeten worden geïntroduceerd op de hogescholen. Het geld zou moeten worden verdeeld door een vernieuwingsfonds nieuwe stijl, waarbij de besluiten over toekenning van gelden aan individuele hogescholen niet meer door de minister op advies van een commissie zouden worden genomen, want die constructie bleek bestuursrechtelijk niet houdbaar. In plaats van een commissie moest er een onafhankelijke stichting komen, die niet alleen de besluiten zou nemen over toekenning van gelden voor lectoraten, maar die ook het fonds zou beheren. Uit een oogpunt van continuïteit was het de bedoeling om het bestuur van de stichting te laten bestaan uit de leden van de commissie Vernieuwingsfonds. Er zou niet alleen geld moeten komen voor een de lector, maar ook voor een kenniskring van docenten, die onder leiding van de lector zou staan. Lector en kenniskring zouden samen het lectoraat vormen. Het bedrag dat voor de aanstelling van een lector werd uitgetrokken werd gestandaardiseerd op f. 250.000, voldoende voor een salarisschaal van 15 en hoger.

³⁷⁰ Archief HBO-raad kenmerk 99.1377/bv. Bestuursvergadering HBO-raad van 19 november.

³⁷¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000 (26807, 14) 5

Onderzoekcultuur in hogescholen

De reactie van de HBO-raad op het HOOP 2000, waarin gesteld werd dat docenten steeds vaker deelnamen aan onderzoeksprojecten, strookte niet met de praktijk, want bij de Nederlandse hogescholen was nauwelijks sprake van een onderzoekcultuur. In het eindverslag van het vernieuwingsproject “Een werkplaats voor het HGZO” uit 1998, waar onderzoek deel van uitmaakte, werd melding gemaakt van de geringe ervaring van de betrokken docenten en studenten van de hogeschool met de uitvoering van praktijkgericht onderzoek.³⁷² Leijnse was in zijn essay uit 2000 inmiddels van overtuigd geraakt van de matige onderzoekcultuur aan hogescholen, want hij constateerde dat onderzoek doen kwalificaties vereiste die “nu nog in onvoldoende mate aanwezig zijn bij de zittende staf.”³⁷³

De ervaringen van lectoren die vanaf 2001 aantraden en die voor een zeer groot deel van buiten het hoger beroepsonderwijs afkomstig waren, wezen in dezelfde richting. Zij merkten dat er weinig docenten deelnamen aan onderzoeksprojecten. Zo constateerden A. de Groene en J. Steyaert, lectoren aan de Hogeschool Zeeland en aan Fontys Hogescholen, in 2002 dat “het huidige HBO niet georganiseerd is op het structureel uitvoeren van onderzoek. De onderzoeksactiviteiten gebeuren eerder ondanks dan dankzij de huidige organisatie.”³⁷⁴ Reden was volgens hen

“het personeelsbeleid, dat al decennia lang mensen selecteert en bijschoolt op hun pedagogische kwaliteiten, op hun kracht om kennis over te dragen aan jongere generaties. Daarmee krijg je kwaliteitsdocenten, maar geen mensen met interesse of ervaring in onderzoek. We sturen jarenlang op de 'routineprofessional', en zijn dan verbaasd dat er geen 'innovatieprofessionals' in het HBO zitten.”³⁷⁵

Volgens Steyaert waren docenten “ooit geselecteerd en twintig jaar beoordeeld op hun pedagogische kwaliteiten. Je mag niet verwachten dat ze ineens onderzoek willen doen.” Die houding had volgens Steyaert ook te maken met “het geweld van de ene na de andere onderwijsvernieuwing” die ervoor zorgde dat docenten “met scheve ogen [kijken] naar een lectoraat waar tijd wordt vrijgemaakt voor onderzoek.”³⁷⁶ Helemaal afwezig was onderzoek niet, want volgens De Groene en Steyaert waren er docenten aan hogescholen die wetenschappelijke congressen bezochten en publiceerden in vakbladen, maar de omvang daarvan is nooit in kaart gebracht.³⁷⁷

J. van de Ven, lector aan de Haagse Hogeschool, die al voor de oprichting van de SKO was aangetreden als lector oude stijl, verwoordde zijn ervaring in de beginperiode zo:

“De grootste kritiek die ik mezelf aanreken betreft de te geringe inspanning die ik heb verricht om mezelf, meteen vanaf het begin, binnen de Hogeschool beter bekend te maken en een misschien te ruime coulance t.o.v. kenniskringleden die er niet echt voor gaan, te vaak verstek laten gaan bij bijeenkomsten of de kenniskring blijkbaar beschouwen als een soort sabbatical. De kenniskring is daarvoor immers een te

³⁷² Archief vernieuwingsfonds. Eindrapport *Een werkplaats voor het HGZO* (projectnummer 94.14) 5 en 17

³⁷³ F.L. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit* 52

³⁷⁴ A. de Groene en J. Steyaert, *Kleine mythologie van onderzoek in het HBO* In TH&MA 3-02, 37

³⁷⁵ A. de Groene en J. Steyaert *Kleine mythologie van onderzoek in het HBO* 37. Zie ook het artikel van Y. van de Meent en R. van Vliet in NRC Handelsblad van 9 juli 2005, waar het volgende citaat van Steyaert aan ontleend is.

³⁷⁶ NRC Handelsblad 9 juli 2005

³⁷⁷ A. de Groene en J. Steyaert, *Kleine mythologie van onderzoek in het HBO* In TH@MA 3-02, 37

belangrijk instituut, zeker gezien de enorme hiaten die bij docenten bestaan op het gebied van het bijhouden van de vakliteratuur.”³⁷⁸

Zijn voorganger als lector R. Boomkens had al gemerkt dat er in hogescholen weinig ervaring met onderzoek was. “Er is zo weinig ervaring met onderzoek, dat komt nauwelijks in het dagelijks bedrijf van de opleidingen voor.” Zijn lectoraat moet het van contractonderzoek hebben: “Ik probeer bij de gemeente Den Haag en bij het bedrijfsleven onderzoekprojecten los te krijgen. Heb ik die, dan zoek ik naar docenten die deze projecten kunnen begeleiden.” Docenten hebben echter weinig ervaring.

“Hbo-docenten zijn zwaar belast heb ik gemerkt. Dus het zal nog wel een paar jaar duren eer onderzoeksbegeleiding een zekere routine is geworden.”³⁷⁹

Een lector aan de Hogeschool voor de Kunsten Utrecht wees in 2001 op de geringe ervaring met onderzoek: “Echter, onderzoek door docenten is in de meeste instellingen van hoger beroepsonderwijs de grote afwezige.”³⁸⁰ In een verslag van een actieonderzoek van 1997 tot 1999 uitgevoerd door docenten uit het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs onder begeleiding van hogeschooldocenten, meldde de projectleider P. Ponte dat deze hogeschooldocenten moesten leren om “reflectief-onderzoeksmatig” te kunnen handelen.³⁸¹ Een paar jaar daarvoor had S. Korteweg, voorzitter van het college van bestuur van de Hogeschool van Amsterdam het over “het vrijwel ontbreken van onderzoek als permanente activiteit” in het hoger beroepsonderwijs.³⁸² Daardoor kwam innovatie in het hoger beroepsonderwijs te weinig van de grond. J. Franssen, voorzitter van de commissie vernieuwingsfonds, wees vanuit een andere invalshoek op hetzelfde probleem:

“De vernieuwing gaat heel langzaam, maar dat is per definitie zo. Je hebt met mensen te maken die uit een volstrekt andere tijd komen.[...] Je moet naar een ander type docent toe: een docent die minder gericht is op kennisoverdracht en meer gedreven door een nieuwsgierige honger naar vernieuwingen in het werkveld.”³⁸³

In 1999 wees A. Swinkels, een lector oude stijl in het hoger agrarisch onderwijs, er op dat docenten moeite hebben met de acquisitie van contractactiviteiten: “Ze voelen zich niet zeker genoeg omdat hun kennis niet up-to-date is.”³⁸⁴ Dat was ook de ervaring van J. Pauwelussen, lector aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

“Docenten vinden de resultaatverplichtingen eng. Ze zijn niet naar buiten gericht. Ze hebben wel contacten met het bedrijfsleven, maar dat is om stageplaatsen voor studenten te regelen.”³⁸⁵

De ervaringen van lectoren op het gebied van de bestaande onderzoekcultuur op hogescholen kwamen terug in de evaluaties van lectoraten, die de SKO vanaf 2003 liet uitvoeren. In het eerste rapport dat de situatie twee jaar na de introductie van de lectoraten

³⁷⁸ J. van der Ven in een mailbericht d.d 14 januari 2011 aan C.J.G. van Gageldonk

³⁷⁹ HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1999, 31

³⁸⁰ Opiniestuk in *NRC Handelsblad* 11 januari 2001. Zie ook het eindverslag van Smiers van het vernieuwingsproject “Onderzoek-Kunst-Onderwijs” nr. 97.122. archief SKO blz 5.

³⁸¹ P.Ponte, *Actie-onderzoek door docenten: uitvoering en begeleiding in theorie en praktijk* (Leuven/ Apeldoorn 2002) 181. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van een vernieuwingsproject.

³⁸² HBO-raad, *HBO-journaal* februari 1996, 12

³⁸³ HBO-raad, *HBO-journaal* april 1996, 9

³⁸⁴ HBO-raad, *HBO-journaal* juni/juli 1999, 29

³⁸⁵ Y. van de Meent en R. van Vliet, *Een snuffe universiteit* In *NRC Handelsblad* van 9 juli 2005

beschreef, kwam naar voren dat de meeste problemen die lectoren ontmoetten, te herleiden waren

“tot de sterke oriëntatie van hogescholen op onderwijs. Daardoor staat de meerderheid van het docentencorps vreemd tegenover het verrichten van onderzoek. Die oriëntatie op onderwijs zorgt aanvankelijk ook voor afstandelijk gedrag van de organisatie tegenover de anders georiënteerde lector. Tenslotte zorgen ook de starre lesroosters, die bovendien vaak niet synchroon lopen voor de verschillende bij het lectoraat betrokken opleidingen, voor problemen. Het wordt daardoor moeilijk om docenten vrij te stellen voor taken binnen het lectoraat en het wordt soms vrijwel onmogelijk om verschillende docenten op dezelfde dag of dagen vrij te stellen.”³⁸⁶

De commissie kwam ook enthousiasme tegen van docenten die lid waren geworden van een kenniskring. “Diverse malen is gezegd dat men ‘eindelijk’ in de gelegenheid wordt gesteld om andere taken dan uitsluitend onderwijs te doen.”

De OECD

Sinds 1968 bracht de OECD met enige regelmaat studies uit over de stand van het hoger onderwijs in Europa. In 1991 verscheen er een studie over de stand van de ontwikkeling van wat toen nog de *non-university sector* (NUS) werd genoemd. De onderzoekfunctie werd daar ook in behandeld, zij het dat het slechts een ondergeschikt thema was, want in de conclusies en beleidsvragen voor de toekomst stonden geen aanbevelingen voor de NUS op het gebied van onderzoek. Docenten in de NUS moesten zich vooral richten op onderwijs en niet op onderzoek. De studie constateerde dat dit in de beginjaren van de NUS leidde tot spanningen omdat er sprake was van *academic drift*, waarbij de NUS-instellingen in hun zoektocht naar een eigen identiteit, in de verleiding kwamen om universitaire paradigma's te volgen. Dat was nu voorbij volgens de OECD, want juist die praktijkgerichtheid had ervoor gezorgd dat de NUS-instellingen minder keken naar de universiteiten en minder geneigd waren universitaire paradigma's te volgen. Voor de onderzoekfunctie in de NUS betekende dit “research activities have also developed their specific profile, usually directed towards practical, often technological tasks.”³⁸⁷ Daarbij ging het om contractonderzoek, waarbij samenwerking met het bedrijfsleven en instellingen in de publieke sector voorop stond. Het rapport noemde Groot-Brittannië en Nederland als voorbeelden hiervan. Het rapport signaleerde overigens ook dat de universiteiten zich meer en meer gingen richten op contractonderzoek of onderzoek gericht op maatschappelijke problemen.³⁸⁸ Het toenemende belang van onderzoek aan hogescholen vond ook plaats in de VS. In het Amerikaanse stelsel kwam de oorspronkelijke opzet van strikt gescheiden taken van de drie lagen onder druk te staan. De *State Universities*, die oorspronkelijk alleen *bachelor* en *master degrees* mochten verlenen, begaven zich steeds meer op het terrein van *doctoral degrees* en breidden ook hun onderzoek uit.³⁸⁹

In 1998 bracht de OECD een rapport uit, ‘Redefining Tertiary Education,’ over de stand van het hoger onderwijs in 10 lidstaten. In de vragenlijsten die vooraf aan de deelnemende lidstaten waren verstuurd, was onderzoek niet erg prominent aanwezig. Het belang ervan werd echter steeds duidelijker naarmate de bezoeken aan de lidstaten vorderden. Dat had

³⁸⁶ SKO, *Een steen in de vijver: de introductie van Lectoraten in het hbo* 15

³⁸⁷ OECD, *Alternatives to universities* 55. Zie ook blz. 65 over de ontwikkeling van het onderzoek en blz. 45-47 over ‘the blurring of institutional boundaries between sectors’

³⁸⁸ OECD, *Alternatives to universities* 78-79

³⁸⁹ Legislative Analyst's Office California. *The Master Plan at 50. Greater than the sum of its parts- Coordinating higher education in California* (Sacramento 2010) 13 en 17

zijn weerslag in het uiteindelijke rapport, waarin er voor werd gepleit dat studenten in het hele hoger onderwijs in contact moesten komen met onderzoek, niet alleen de studenten met de hoogste academische bekwaamheden.³⁹⁰ Deze “active research and scholarly culture” moest niet beperkt blijven tot de universiteiten, maar zich uitstrekken over het hele hoger onderwijs. Onderzoek in brede zin vormde volgens het rapport immers de basis van een kritische kennisverwerving.³⁹¹ Het belang van het rapport is dat er een brede definitie van onderzoek werd gehanteerd: “research, broadly defined, as structured, critical inquiry and its applications”. Die brede omschrijving van onderzoek was ook gangbaar bij onderzoeksvisities in Groot-Brittannië, waar onderzoek niet alleen tot nieuwe inzichten moest leiden maar ook relevant moest zijn voor “the needs of commerce, industry, and to the public and voluntary sectors; scholarship.”³⁹² Er onder vielen ook

“scholarship, the invention and generation of ideas, images, performances, artefacts including design, where these lead to new or substantially improved insights; and the use of existing knowledge in experimental development to produce new or substantially improved materials, devices, products and processes, including design and construction.”

De brede definitie van onderzoek betekende volgens de OECD dat hogescholen een keuze moesten maken op welk type onderzoek zij zich wilden richten. Volgens de OECD moest die keuze niet vallen op het onderzoek dat leidde tot artikelen in *peer reviewed* tijdschriften, maar op onderzoek dat resulteerde in

“expert improvements to professional practice, whether new pupil assessments in primary or secondary schools, or newly-customized information systems for the international flower retail industry.”³⁹³

Studenten moesten bij dit onderzoek worden betrokken om daarmee ook een bijdrage te leveren aan het onderwijs in de hogescholen. Nederland behoorde overigens niet tot de landen waarover werd gerapporteerd.

Het gedachtegoed van de OECD over onderzoek kwam naar Nederland via de contacten die Leijnse onderhield met Ellen Hazelkorn, de rapporteur van de OECD en auteur van een publicatie uit 2005 over onderzoek in hogescholen. Daarin constateerde zij dat ‘new institutions’ in verscheidene lidstaten van de OECD een breed scala van activiteiten als onderzoek beschouwden.³⁹⁴ Met ‘new institutions’ bedoelde zij hoger onderwijsinstellingen, die een langere ontwikkeling achter de rug hadden op het gebied van onderzoek dan Nederlandse hogescholen. In 2006 zou Leijnse zich bij deze brede omschrijving van onderzoek aansluiten in een artikel dat hij schreef met enkele andere medewerkers van de Hogeschool Utrecht. Hij was daar na zijn voorzitterschap van de HBO-raad lector geworden. Volgens hen had het begrip onderzoek

³⁹⁰ OECD, *Redefining Tertiary Education* 58

³⁹¹ OECD, *Redefining Tertiary Education* 57

³⁹² <http://www.ref.ac.uk/media/ref/content/pub/assessmentframeworkandguidanceconsubmissions/GOS%20including%20addendum.pdf> geraadpleegd 10 juni 2014

³⁹³ OECD, *Reviews of Tertiary Education-Netherlands* (Parijs 2008) 65.

³⁹⁴ E.Hazelkorn, *University research management: developing research in new institutions* (Parijs 2005) 60-61.

“een bredere betekenis en een rijkere schakering gekregen: veel meer activiteiten gericht op de verwerving en bewerking van kennis maken gebruik van onderzoeksmethoden en –technieken en hebben daardoor het karakter van ‘onderzoek’ gekregen.”³⁹⁵

Dit werkte ook door in de strategische werkgroep onderzoek van de HBO-raad, waar Leijnse in 2006 lid van werd. Deze werkgroep had een belangrijk aandeel in de omschrijving van onderzoek aan hogescholen.

Conclusie

Na de invoering van de WHBO maakte het hoger beroepsonderwijs een enorme ontwikkeling door. De schaalvergroting die de wet in gang had gezet, voltrok zich in hoog tempo. In korte tijd maakte de kleine scholen voor hoger beroepsonderwijs plaats voor veelal grote hogescholen, die in de loop van de jaren negentig door nieuwe fusies steeds groter werden. De nieuwe hogescholen kregen een veel grotere autonomie omdat het ministerie zich in overeenstemming met de heersende ideologie van een overheid op afstand veel bevoegdheden overhevelde naar de hogescholen. Om alle taken naar behoren te kunnen uitvoeren, ontstond een ambtelijk apparaat bij de hogescholen. De groei daarvan is een direct gevolg van het beleid van het ministerie om taken die het ministerie in het voormalige centralistische stelsel uitvoerde, over te hevelen naar elke hogeschool afzonderlijk.

Er kwam ook een ingrijpende verandering in de bekostiging tot stand. De bekostiging op landelijk niveau (het macrobudget) bleef gelijk, maar het aantal studenten bleef stijgen. Omdat op het niveau van de hogescholen de bekostiging afhankelijk bleef van het aantal studenten, betekende de toename van het aantal studenten een sluipende bezuiniging en dat was vooral te merken in de investeringen in docenten. Tegelijkertijd daalde het kwalificatieniveau van de docenten, zodat na de eeuwwisseling minder dan de helft van de docenten een kwalificatie had op het niveau van master.

Onderzoek kwam aan het eind van de jaren negentig op de beleidsagenda van de HBO-raad via de invalshoek dat er iets mis was met het docentencorps in het hoger beroepsonderwijs en dat daar iets aan gedaan moest worden. Die analyse kwam van F. Mertens, de inspecteur-generaal van het onderwijs, geen beleidsmakende functie. Dat die trend niet werd opgemerkt door de HBO-raad, had te maken met de veranderende samenstelling van de HBO-raad. De drastische afname van het aantal scholen, maakte het mogelijk de wijze van vertegenwoordiging in de raad te veranderen. De HBO-raad werd een bestuurdersorganisatie. Docentenorganisaties hadden geen stem meer in het beleidsdebat binnen de HBO-raad, zoals in de beginperiode nog wel het geval was. Er was, zoals Leijnse opmerkte, weinig aandacht voor de kwaliteit van het personeel.

Op de beleidsagenda van de HBO-raad stonden in de jaren negentig zo veel zaken, dat de nieuwe onderzoekfunctie van de hogescholen betrekkelijk weinig aandacht kreeg. De geringe belangstelling voor onderzoek bij de HBO-raad had ook te maken met het feit dat onderzoek onderdeel was van de ‘nieuwe taken’ die niet bekostigd werden. Het waren contractactiviteiten die als zodanig zelden op de beleidsagenda van de HBO-raad kwamen. Op de hogescholen werden docenten geselecteerd op hun onderwijsvaardigheden. Onderzoekvaardigheden werden niet belangrijk geacht. Bij veel docenten ontbraken onderzoekvaardigheden, omdat zij in hun opleiding geen ervaring hadden opgedaan in

³⁹⁵ F.L. Leijnse, J. Hulst en L. Vroomans *Passie en precisie* TH&MA 5-06, 53.

onderzoek. Onderwijs bleef veruit het belangrijkste op de hogescholen en de lectoren die al voor 2001 aantraden, troffen op de hogescholen dan ook geen onderzoekcultuur aan.

De nadruk lag op de rol van hogescholen bij de vernieuwing van de beroepspraktijk. Om die rol goed te kunnen vervullen moesten de hogescholen zich niet zozeer richten op eigen onderzoek, maar veeleer op het doorgeven aan de beroepspraktijk van de resultaten van onderzoek dat elders, met name door universiteiten, werd gedaan. Dit werd kenniscirculatie genoemd. In de loop van de jaren negentig groeide de bezorgdheid dat de kennis die in Nederland werd geproduceerd, niet voldoende doorstroomde naar de beroepspraktijk, met name het midden- en kleinbedrijf. Om de rol van hogescholen daarin te versterken, werden verschillende programma's opgezet.

