

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

Conclusies

Binair stelsel

Tot op de dag van vandaag houdt Nederland in zijn regelgeving vast aan het binaire stelsel van hoger onderwijs, bestaande uit universiteiten en hogescholen. Universiteiten zijn veel ouder dan hogescholen en hadden vroeger een betere bekostiging en veel meer autonomie. Dat is nu voor een deel verdwenen en de plaats van het hoger beroepsonderwijs in het hoger onderwijs is nu beter dan enige decennia geleden. Die plaats hebben hogescholen en hun voorgangers echter moeten verwerven zonder al te veel medewerking van de universiteiten. Want in de lange geschiedenis van de universiteiten is één lijn duidelijk aanwezig: het kost veel moeite om de bestaande ordening te doorbreken. Universiteiten bleken door de eeuwen heen niet erg tegemoetkomend voor verandering of nieuwe 'toetreders.' Dat was geen exclusief Nederlands verschijnsel, maar deed zich voor in een groot deel van Europa. De houding van de Nederlandse universiteiten ten opzichte van de zich ontwikkelende hogescholen was er dan ook één van gereserveerde distantie. Anderzijds was de mentale afstand tussen universiteiten en de voorgangers van hogescholen groot, zeker tot 1986 toen er een einde kwam aan de status van het hoger beroepsonderwijs als voortgezet onderwijs. De 'schoolse' cultuur in het hoger beroepsonderwijs begon toen te veranderen.

Tot de negentiende eeuw bleef de Middeleeuwse opbouw van de Nederlandse universiteiten vrijwel ongewijzigd. Het onderwijs had een sterke theoretische inslag en pogingen om praktisch gerichte opleidingen te introduceren, strandden. In de negentiende eeuw kwam er langzaam verandering, maar pas na de hervorming van het hoger onderwijs in 1876 zette de verandering door. Er kwamen nieuwe universiteiten bij en het aantal disciplines breidde zich gestaag uit, al ging dit niet zonder weerstand, zoals de strijd om de techniek een universitaire status te verlenen laat zien. In Nederland, anders dan in Amerika, zette deze verbreding van het universitaire aanbod van opleidingen slechts gedeeltelijk door, want een grote groep opleidingen voor de *minor professions* bleef buiten de universiteit en daarmee buiten het toenmalige hoger onderwijs. Als beroepsonderwijs vielen zij gedurende een groot deel van de negentiende eeuw buiten de sfeer van de overheid in overeenstemming met de ideologie van liberalen als Thorbecke, die beroepsonderwijs tot de taak van het maatschappelijk veld en het bedrijfsleven rekenden. Toen zij een wettelijke regeling kregen, vielen deze opleidingen onder het voortgezet onderwijs. Pas in de jaren vijftig van de twintigste eeuw kregen zij een eigen identiteit - het hoger beroepsonderwijs.

Die situatie duurde tot rond 1970, toen bij het ministerie het besef begon door te dringen dat de onstuimige groei van het aantal studenten aan de universiteiten vanwege de hoge kosten niet kon doorgaan. Deze groei werd in de hand gewerkt door een algemene verhoging van het opleidingsniveau, die zich na de Tweede Wereldoorlog als onderdeel van de modernisering van Nederland begon te manifesteren. Niet alleen het wetenschappelijk onderwijs groeide sterk, dat was ook het geval in het voortgezet onderwijs, waar het hoger beroepsonderwijs toen onderdeel van was. Deze groei van het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs werd niet als een probleem gezien, maar juist als een oplossing. Door het hoger beroepsonderwijs als aparte en goedkope sector in het hoger onderwijs op te nemen, kon de groei van het wetenschappelijk onderwijs beheersbaar worden gemaakt. Het ontstaan van een nieuwe sector van hoger onderwijs was geen typisch Nederlands verschijnsel. In veel landen die lid waren van de OECD ontstond een dergelijke sector. Nederland liep met de beleidsvoornemens over een binair stelsel weliswaar in de pas met veel andere Europese landen met een binair stelsel, maar het bleef lang bij voornemens,

want het duurde tot 1986 voor de nieuwe sector ook wettelijk werd geregeld. In Duitsland werden de *Fachhochschulen* en in Groot-Brittannië de *Polytechnics* veel eerder wettelijk geregeld.

Nederland koos bij de hervorming van het hoger onderwijs niet voor een gelaagd stelsel zoals in Amerika, ondanks dat Nederland zich bij de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog sterk had laten inspireren door Amerikaanse voorbeelden. Die voorbeelden waren er ook in het hoger onderwijs, zoals bij de wetenschapsbeoefening en het baccalaureaat. De invoering van een baccalaureaat naar Amerikaans model was een vrij beperkte ingreep, waarvan de invoering met enige moeite lukte, maar die in de uitvoering mislukte. Invoering van een gelaagd hoger onderwijs dat zowel het wetenschappelijk als het hoger beroepsonderwijs zou omvatten, zou een veel drastischer inbreuk op de bestaande verhoudingen zijn geweest. In het algemeen is de invoering van structuurwijzigingen in het onderwijs in Nederland niet eenvoudig. De totstandkoming van de WVO of Mammoetwet kostte vele jaren. De kans op mislukking bij de invoering van een gelaagd stelsel was vele malen groter, zeker in het licht van de weerstand bij universiteiten tegen nieuwe disciplines en tegen meer praktisch gerichte opleidingen. Want een gelaagd stelsel van hoger onderwijs zou onvermijdelijk de opname in het hoger onderwijs van een gehele sector van beroepsonderwijs met zich mee brengen met opleidingen voor de *minor professions*, die veel meer praktisch gericht waren. Gezien de mentale afstand die er destijds was tussen het wetenschappelijke onderwijs en het hoger beroepsonderwijs, zou dit veel problemen met zich mee brengen. Belangrijk was ook dat een dergelijke drastische stelselherziening niet aansloot bij de structuur van het Nederlandse voortgezet onderwijs met zijn tweedeling in algemeen voortgezet onderwijs en beroepsgericht onderwijs. Daarnaast was het maar de vraag of een gelaagd stelsel goedkoper zou uitpakken. Opwaardering van de bestaande scholen voor hoger beroepsonderwijs tot instellingen voor hoger onderwijs als alternatief voor de universiteiten, lag dan ook voor de hand als middel om de kosten in het wetenschappelijk onderwijs te beheersen.

Dat de samenwerking zo moeizaam verliep had te maken met de weerstand bij universiteiten tegen praktisch gerichte opleidingen, maar ook met het tweeslachtig karakter van het overheidsbeleid. Toen een fusie tussen universiteit en hogeschool wettelijk mogelijk werd, bleef die beperkt tot het institutionele domein, want het onderwijs en onderzoek van een gefuseerde instelling als de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool Amsterdam bleven vrijwel gescheiden in twee stromen.

In de loop van de tijd is de strakke scheiding tussen beide sectoren van hoger onderwijs lossier geworden. Het overheidsbeleid heeft samenwerking weliswaar bevorderd, maar erg eenduidig was dat beleid voor het overige niet. De samenwerking mocht tot het eind van de jaren negentig niet zo ver gaan dat universiteiten en hogescholen zouden fuseren. Beide sectoren kennen inmiddels veel overeenkomsten, maar de verschillen, geaccentueerd door de regelgeving, zijn evident. Aan de institutionele kant is thans er een grote mate van overeenkomst. Er is in beide sectoren een vergelijkbare autonomie. Onder invloed van Europa is de bachelor-master-structuur tot stand gekomen die de vroegere kloof op onderwijsgebied tussen beide sectoren heeft verkleind, maar niet opgeheven. Het ministerie hield vast aan een eigen oriëntatie voor de graden bachelor en master in elke sector, die in de naamgeving tot uitdrukking komt. Het verlenen van graden is inmiddels losgekoppeld van de instelling (universiteit of hogeschool) die de graad verleent. Hogescholen kunnen nu bachelor- of masteropleidingen aanbieden met een academische of universitaire oriëntatie, maar dat gebeurt op zeer kleine schaal. Het omgekeerde, dat universiteiten beroepsgerichte bachelor- of masteropleidingen aanbieden, komt niet voor. Dit duidt erop

dat de loskoppeling van het verlenen van graden het bestaande binaire stelsel niet heeft ondermijnd. Hogescholen doen nu ook net als de universiteiten bekostigd onderzoek, maar de faciliteiten daarvoor staan niet in verhouding tot die van de universiteiten. Het verlenen van de hoogste graad – die van doctor – is nog steeds voorbehouden aan hoogleraren die verbonden zijn aan een universiteit. Een hogeschool komt alleen in beeld als een lector ook hoogleraar aan een universiteit is.

De tweedeling in het hoger onderwijs heeft ook nadelen, omdat de diversiteit feitelijk groter is dan het binaire schema doet vermoeden en nieuwe ontwikkelingen wel in dat schema moeten worden gedrukt. Van Kemenade was een visionair, die dat al onderkende, maar hij is er niet in geslaagd om een ander systeem in te voeren. De hardnekkigheid waarmee dit binaire stelsel in Nederland in stand wordt gehouden, kan zijn verklaring vinden in het onderscheid tussen *doers* en *thinkers*, dat volgens buitenlandse waarnemers typisch Nederlands is. Dat onderscheid heeft mogelijk te maken met de Nederlandse scheiding van algemeen voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, die zijn oorsprong vindt in opvattingen van Thorbecke dat beroepsonderwijs geen taak van de overheid is. Thorbecke was ook van mening dat universiteiten niet voor de praktijk moesten opleiden. Hij staat daarbij dicht bij de Middeleeuwse universiteit en haar afkeer van praktische opleidingen. De middenschool van minister Van Kemenade wilde dat onderscheid overbruggen. De mislukking van die middenschool zou dan een voorbode geweest kunnen zijn van het voortbestaan van het binaire stelsel.

Universiteiten

Het hoger beroepsonderwijs geniet nog steeds minder prestige dan het wetenschappelijk onderwijs. Dat het hoger beroepsonderwijs in een binair stelsel hoger onderwijs is geworden, heeft daar weinig verandering in gebracht. Niettemin heeft het binaire stelsel het hoger beroepsonderwijs ook voordelen gebracht. Het kreeg de gelegenheid zich te ontwikkelen tot een zelfstandige tak van hoger onderwijs. Het binaire stelsel heeft er in feite toe geleid dat het hoger beroepsonderwijs zich op eigen kracht heeft moeten ontwikkelen tot hoger onderwijs. Samenwerking met universiteiten was er tot voor kort weinig, want daar stonden deze nauwelijks voor open. Het wetenschappelijk onderwijs is heel lang een gesloten systeem geweest waar nieuwkomers maar moeillijk in door konden dringen. Dat had zijn weerslag op de ontwikkeling van de onderzoekfunctie bij hogescholen. De beoogde samenwerking op onderzoeksgebied uit 1993 heeft niets opgeleverd en in 2001 zijn de lectoraten lauw ontvangen. In 2005 was er fel verzet tegen Fontys hogeschool, die het initiatief nam om jonge docenten in dienst te nemen die naast hun onderwijstaken konden promoveren bij een universiteit, want het hoger beroepsonderwijs kende geen promotierecht. De reacties uit de universitaire wereld waren aanvankelijk afwijzend, in tegenstelling tot wat men zou verwachten omdat universiteiten voor promoties bekostiging kregen. De bezwaren kunnen ook gezien worden tegen het licht van de discussie over een derde cyclus aan hogescholen die toen werd gevoerd over een nieuwe wet hoger onderwijs, waarin aan hogescholen onder voorwaarden promotierecht in het vooruitzicht werd gesteld. Universiteiten zouden dan hun monopolie verliezen en hadden een voorkeur om die derde cyclus binnen de universiteit te houden. De nieuwe wet is er niet gekomen omdat de nieuwe minister Plasterk er niets in zag, overigens zonder veel protest van de HBO-raad.

Ministerie

Van Kemenade had een visie, maar die had betrekking op onderzoek in een toekomstig nieuw stelsel van hoger onderwijs, niet op onderzoek in het toenmalige hoger beroepsonderwijs. Gezien de grote afstand van het toenmalige hoger beroepsonderwijs tot

die toekomstvisie werd die visie niet in beleid omgezet. Bovendien was Van Kemenade voor de korte termijn met andere problemen bezig, die hij urgenter achtte, zoals de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs. Toen dat wettelijk was geregeld, kon Van Kemenade zijn lange termijnvisie niet in beleid omzetten omdat het kabinet Den Uyl niet terugkwam na de verkiezingen. Deetman heeft onderzoek dan wel in de wet opgenomen, maar hij wilde duidelijk dat dit een neventaak bleef. Hogescholen moesten in hoofdzaak onderwijsinstellingen blijven. Bekostiging van de onderzoeksfunctie was daarom niet nodig. Het ministerie streefde wel naar samenwerking van hogescholen met universiteiten op onderzoekgebied, maar het ministerie schiep geen voorwaarden voor een vruchtbare samenwerking, zoals bekostiging voor onderzoek en voor onderzoeksfaciliteiten. De samenwerking kwam dan ook niet van de grond, ook omdat hogescholen geen aantrekkelijke partner voor universiteiten waren. Bovendien zijn de universiteiten zich sinds de jaren tachtig steeds meer gaan richten op onderzoek, terwijl de hogescholen zich vrijwel uitsluitend op onderwijs bleven richten en er niet in slaagden een onderzoekcultuur op te bouwen.

HBO-raad

Na de oprichting in 1975 groeide de raad uit tot een sterke belangenbehartiger van het hoger beroeps onderwijs, die als prioriteit had het hoger beroeps onderwijs uit de WVO te halen. Onderzoek was tot de jaren negentig geen prioriteit. Docenten waren in die beginperiode één van de actiefste geledingen, maar hun invloed verdween na de schaalvergroting, toen de HBO-raad werd omgevormd tot een vereniging van bestuurders. Collectieve belangenbehartiging voor haar leden – bestuurders van hogescholen - kwam voorop te staan. De bestuurders bleken vooral geïnteresseerd in institutionele zaken en minder in wat zich op het niveau van de docenten afspeelde.

De aandacht ging vooral uit naar wetgeving (de WHW) en institutionele zaken zoals een cao, de OKF-operatie (gebouwen in eigendom van de hogescholen), de invoering van een kwaliteitszorgstelsel voor onderwijs, bezuinigingen en regulering van het opleidingsaanbod. Het perspectief werd dat van de werkgevers. Wat er zich op het niveau van het docentencorps afspeelde, zoals de daling van het kwalificatieniveau, kreeg nauwelijks aandacht. Dat onderzoek geen prioriteit was, had ook te maken met het feit dat onderzoek een contractactiviteit was. Contractactiviteiten van hogescholen vielen doorgaans buiten de kernactiviteiten van de HBO-raad.

Kemner, die begin jaren negentig voorzitter was, had meer belangstelling voor de toekomst van het binaire stelsel dan voor onderzoek. Keerpunt is het optreden van de toenmalige voorzitter van de HBO-raad Leijnse, die niet alleen bestuurder was, maar ook een leerstoel aan de universiteit bekleedde. De analyse van Mertens sprak hem aan. De snelheid waarmee het idee van een lector dat Mertens had uiteengezet, is omgezet in een concreet lectorenproject, is aan de inzet van Leijnse te danken. Als bestuurder zette Leijnse de ideeën van Mertens om in het concept van een lectoraat. Hij slaagde erin, mede vanwege de gunstige omstandigheden, om dit concept in korte tijd in concreet beleid om te zetten, ondanks de aarzelingen bij het bestuur van de HBO-raad, dat het beschikbare extra geld aanvankelijk niet wilde inzetten voor lectoraten.

Hogescholen

Op het niveau van de hogescholen stond onderzoek niet hoog op de agenda. Vóór de WHBO waren de hogescholen uitsluitend op onderwijs gericht. Na de WHBO waren zij bezig met het inrichten van een interne organisatie die recht deed aan de schaalvergroting.

Het contractonderzoek dat hogescholen deden, bestond in de jaren negentig uit doorgaans korte projecten. Docenten werden in de woorden van Leijnse verwaarloosd. Er was geen druk van onderop bij de docenten om onderzoek te doen, wat volgens Kyvik en Lepori in andere landen wel het geval was. Docenten werden steeds minder onderzoeksvaardig. Voor docenten waren de hogere salarisschalen niet bereikbaar, tenzij zij manager werden. Het aantal docenten in de lagere salarisschalen steeg. Dit alles was niet bevorderlijk voor het ontstaan van een onderzoekcultuur.

Ontwikkeling van de onderzoeksfunctie

De onderzoeksfunctie was in de regelgeving globaal aangeduid, maar in de praktijk heeft de onderzoeksfunctie zich min of meer toevallig en niet erg systematisch ontwikkeld. In de periode dat de hogescholen geen of slechts een onbekostigde onderzoekstaak hadden, was de onderzoekstaak van hogeschool geen belangrijk thema. Het debat was fragmentarisch. Het thema kwam op en verdween weer, vaak zonder dat er een conclusie werd getrokken over de aard van het onderzoek aan hogescholen. Bij de behandeling van wetsontwerpen als de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs in 1986 en de Wet Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHW) in 1992 kwam de onderzoeksfunctie van hogescholen niet al te uitgebreid aan de orde. De HBO-raad liet bij die gelegenheden van zich horen, maar daarna werd het stil. Een diepgaarvende analyse van wat onderzoek zou moeten omvatten, ontbrak tot 2000.

Er was weinig sturing van de primaire actoren in het beleidsproces, het ministerie, het parlement en de HBO-raad en weinig tot geen druk van het bestuur van de hogescholen of van de docenten. In het hoger beroepsonderwijs vormen de lectoren een uitzondering. Via hun platform hebben zij na 2001 een actieve bijdrage aan het debat geleverd. Van actoren die als buitenstaanders in het reguliere beleidsproces kunnen worden gezien, is er juist wel een grote bijdrage geweest. De eerste bijdrage was de constatering van Mertens dat er iets grondig mis was met het docentencorps het hoger beroepsonderwijs. Na de invoering van een bekostigde onderzoeksfunctie - wat de invoering van lectoraten in 2001 feitelijk was - bracht een extern adviesorgaan van de regering en niet de HBO-raad een uitgebreid advies uit over de onderzoeksfunctie van hogescholen. Ook de evaluatiecommissies van de SKO leveren een bijdrage. Er was weinig steun van gevestigde instituties in de onderzoekswereld. Dit toevallige karakter is goed te illustreren aan de hand van lectoren, wier komst cruciaal in het proces was, maar die de eerste jaren voor een groot deel zelf hun weg hebben moeten zoeken in de hogescholen.

Het type onderzoek aan hogescholen

De manier waarop verschillende aspecten in het debat in de periode tussen Van Kemenade en de strategische werkgroep van de HBO-raad zichtbaar werden, laat een kronkelig pad zien. De nadruk ligt steeds op een ander aspect: de relatie tot het onderwijs, de relatie tot de beroepspraktijk, de rol bij maatschappelijke dienstverlening en de schakelfunctie in de kenniscirculatie.

Consensus was er in het beleidsdebat over het uitgangspunt dat hogescholen het bestaande onderzoek aan universiteiten niet moesten dupliceren. Afgezien van een niet serieus te nemen omschrijving van onderzoek in de cao heeft het hoger beroepsonderwijs nooit gestreefd naar het doen van fundamenteel onderzoek. Dat zou, gezien het gebrek aan faciliteiten, ook niet realistisch zijn geweest.

De ideeën van Van Kemenade over onderzoek gingen ervan uit dat onderzoek aan hogescholen zich zou baseren op de uitkomsten van universitair onderzoek. Over bekostiging liet hij zich niet uit. Zijn opvolger Pais was van mening dat onderzoek slechts voorbehouden moest zijn aan een klein deel van het hoger beroepsonderwijs (het kunstonderwijs). Het overige hoger beroepsonderwijs kon via samenwerking met universiteiten profiteren van het onderzoek dat aan universiteiten werd gedaan. Hij wees de opvatting van de HBO-raad af dat het hele hoger beroepsonderwijs een bekostigde onderzoekstaak had, die vooral gericht was op verbetering van de beroepspraktijk. Deetman volgde in de WHBO de HBO-raad op veel punten, maar niet op het gebied van onderzoek. Hij was voorstander van een onderzoekstaak voor het hele hoger beroepsonderwijs, maar zag die als een vorm van maatschappelijke dienstverlening, die in zijn visie een contractactiviteit was, die niet bekostigd werd. Hij was ook voorstander van samenwerking tussen hogescholen en universiteiten.

De commissie Koppelaars en het daaropvolgende bestuursakkoord tussen de HBO-raad en de VSNU legden in het begin van de jaren negentig het accent op samenwerking tussen universiteiten en hogescholen. Die samenwerking lag op het gebied van het gebruik van universitaire onderzoeksfaciliteiten en ook op inhoudelijk gebied, zoals scholing en promotietrajecten voor hogeschooldocenten. Daarvan zou ook het onderwijs aan hogescholen kunnen profiteren. Deze samenwerking kwam echter nauwelijks van de grond.

In de WHW werd onderzoek als onderdeel van de maatschappelijke dienstverlening verlaten en werd de gerichtheid op verbetering van de beroepspraktijk als taak geformuleerd. Bekostiging kwam er niet. Halverwege de jaren negentig kwam het vernieuwingsfonds, dat vooral gericht was op gezamenlijke projecten van hogescholen met de beroepspraktijk die tot innovatie in het onderwijs moesten leiden. De kennis die voor die projecten nodig was, moesten de hogescholen halen bij de universiteiten. De uitkomsten van universitair onderzoek moesten de hogescholen ‘vertalen’ naar de beroepspraktijk, wat voorbijging aan het feit dat elk onderzoek – ook het oorspronkelijk universitaire onderzoek – voortbouwt op eerder onderzoek en dat niemand dit ‘vertalen’ zal noemen. Door dit voor het onderzoek aan hogescholen wel te doen, wordt een oneigenlijk verschil gesuggereerd tussen dit onderzoek en universitair onderzoek. De term ‘vertalen’ ontkent dat hogescholen zelfstandig onderzoek kunnen doen op basis van een vraag uit het werkveld en bij dat onderzoek voortbouwen op de bestaande *state of the art* in de discipline. Die *state of the art* zal naarmate het onderzoek in hogescholen omvangrijker wordt, niet alleen meer op universitair onderzoek zijn gebaseerd, maar geleidelijk ook steeds meer op onderzoek in hogescholen.

Dat kennis van buiten de hogescholen moest komen, klonk ook door in de opvattingen over onderzoek van de HBO-raad uit die tijd. De kentering trad op tegen het eind van de jaren negentig toen de HBO-raad samen met VNO-NCW het concept kennispoort ontwikkelde. Dat was gericht op de beroepspraktijk en omvatte niet alleen onderzoek, maar ook vernieuwing in het onderwijs. Hogescholen hadden een eigen taak op het gebied van onderzoek en waren niet meer afhankelijk van universiteiten.

De invoering van lectoraten betekende dat onderzoek een eigenstandige bekostigde taak van hogescholen werd, die tot verbetering van het onderwijs en de beroepspraktijk moest leiden en tot een verhoging van de onderzoekvaardigheden van hogeschooldocenten. Samenwerking met Nederlandse universiteiten werd niet genoemd, wel samenwerking met buitenlandse universiteiten. Bij de invoering van lectoraten ontbrak een uitvoerige analyse van wat onderzoek aan hogescholen moest zijn. Leijnse had wel enkele hoofdlijnen

gegeven, maar tot een verdere uitwerking door de HBO-raad kwam het niet. Die uitwerking werd gegeven in de rapporten van de AWT en de Onderwijsraad.

Aanvankelijk ontkenden de rapporten van de AWT en de Onderwijsraad dat hogescholen onderzoek zouden moeten doen. Toen dit vanwege de komst van lectoraten niet langer houdbaar bleek, werd voor het hoger beroepsonderwijs een aparte categorie geïntroduceerd, 'ontwerp en ontwikkeling'. De relatie naar het onderwijs en de beroepspraktijk kreeg daarin een plaats, evenals samenwerking met universiteiten. Het rapport van de AWT over ontwerp en ontwikkeling heeft als verdienste dat er voor het eerst een onderbouwde analyse werd gegeven van wat onderzoek aan hogescholen zou moeten omvatten. Delen van de analyse kwamen later terug in het Brancheprotocol kwaliteitszorg onderzoek van de HBO-raad. Maar de AWT bleef tegelijkertijd de term 'onderzoek' vermijden. De inbreng van de AWT in het beleidsdebat ging uit van een restrictieve opvatting over onderzoek aan hogescholen. De AWT gaf er ook nauwelijks blijk van dat men kennis had genomen van de manier waarop het onderzoek zich feitelijk in de lectoraten ontwikkelde.

Die ontwikkeling van de lectoraten in de hogescholen kwam naar voren in de evaluatierapporten van de commissies die de SKO had ingesteld. Die rapporten gaven ook een aanzet tot een omschrijving van onderzoek, die gebaseerd was op wat de commissies waarnamen tijdens de evaluatiebezoeken. Die aanzet werd later verder uitgewerkt door de strategische werkgroep van de HBO-raad. De instelling van deze werkgroep betekende dat de HBO-raad het initiatief overnam van de AWT. De HBO-raad nam afstand van de restrictieve opvatting van de AWT over onderzoek. De omschrijving van onderzoek werd onderdeel van het Brancheprotocol kwaliteitszorg onderzoek. Alle lijnen kregen in die omschrijving een plaats. De werkgroep maakte ook duidelijk dat onderzoek aan hogescholen aan dezelfde methodologische eisen moest voldoen als universitair onderzoek in dezelfde discipline, maar dat het zich moest laten leiden door problemen in het werkveld. Daarin ligt het verschil, dat overigens thans weer aan het verwateren is omdat ook van universitair onderzoek steeds meer wordt geëist dat het relevant is voor de praktijk (valorisatie).

Lectoraten

De invoering van lectoraten viel in een voor de hogescholen turbulente tijd. De problemen hadden te maken met de nadelen die de grotere autonomie van de hogescholen ook bleek te hebben. De vrijheid van besteding van de overheidsbesteding leidde tot ongewenste situaties, die met de term 'hbo-fraude' werden aangeduid, waarmee geen recht werd gedaan aan het feit dat zich bij universiteiten vergelijkbare problemen voordeden. Sindsdien werd de vrijheid van besteding geleidelijk ingeperkt. Het ministerie ging niet vrijuit, want daar bewaakte men onvoldoende of de regels wel werden nageleefd. De kwestie werd mede aanleiding voor een verdergaande versobering van de salarissen van de bestuurders, die in sommige gevallen ver boven het inkomen van de minister-president uitkwamen.

Dat de invoering van lectoraten weinig tot geen last heeft ondervonden van de 'hbo-fraude' is te verklaren uit het feit dat lectoraten en onderzoek aan de hogescholen grotendeels buiten de publieke (en politieke) belangstelling vielen. De invoering is eigenlijk in de luwte van de politiek gebleven. Het was niet controversieel en zolang het goed ging, bemoeide niemand in de politieke arena zich er echt mee. Er was in 2000 steun bij de Kamer om een budget voor lectoraten beschikbaar te stellen, maar daarna was er weinig belangstelling. Pas toen het budget van de SKO naar de reguliere bekostiging zou worden overgeheveld, kreeg de Kamer weer belangstelling, maar die ging niet diep. De motie Visser eiste een nieuwe

meting om de verhoging van het budget te rechtvaardigen, maar voor de uitkomsten van de meting was nauwelijks belangstelling. De verhoging werd dan ook geruisloos ingevoerd. Het lectorenproject heeft ook geen last gehad van de bezuinigingen op het onderwijs die kort na 2002 weer begonnen. Het tamelijke geringe budget voor lectoraten zou daar een verklaring voor kunnen zijn.

De reacties van de actoren op de invoering van lectoraten waren positief, al was de ontvangst in universitaire kring lauw. De colleges van bestuur van de hogescholen hebben de lectoraten min of meer enthousiast ontvangen. De problemen die zich voordeden, lagen op het niveau van de opleidingen en hadden te maken met de sterke gerichtheid van hogescholen op onderwijs. Docenten werden geselecteerd op onderwijskwaliteiten, niet op onderzoekvaardigheden. De steun van de bestuurders wil niet zeggen dat er bij hogescholen een visie op lectoraten was, want die was er aanvankelijk nauwelijks. Men heeft de invoering aanvankelijk op zijn beloop gelaten. Bestuurders werden pas na beëindiging van de subsidie van de SKO echt verantwoordelijk. Deze omstandigheden hebben echter niet tot een mislukking van het lectorenproject geleid, want op het niveau van het college van bestuur wilde niemand, ondanks de aanvankelijke desinteresse, dat de lectoraten zouden mislukken. De invoering van lectoraten in het hoger beroepsonderwijs kan men dus typeren als een succes, maar dan wel een onbedoeld succes. Kritiek op de manier waarop de lectoraten in de hogescholen werden ingevoerd, was er wel degelijk, maar die was ingebed in een breder besef dat het 'project lectoraten' de kans moest krijgen wortel te schieten binnen de hogescholen.

Lectoraten hadden een bredere opdracht dan alleen onderzoek doen. Zij waren ook ingesteld om het onderwijs te verbeteren door het kennis te laten maken met de resultaten van het onderzoek van het lectoraat. Het onderzoek moest ook gericht zijn op het werkveld zodat het kon bijdragen aan verbetering van de praktijk in dat werkveld. Lectoraten waren bovendien bedoeld om de docenten te professionaliseren. Docenten waren routine professionals geworden, zoals Leijnse het uitdrukte in zijn essay uit 2000. In de loop van de jaren negentig was het kwalificatieniveau van de docenten achteruitgegaan door een combinatie van een grotere autonomie van de hogescholen en voortdurende bezuinigingen. Die combinatie maakte het aantrekkelijk voor bestuurders om lager gekwalificeerde – en dus goedkopere - docenten aan te trekken. Lectoraten moesten een oplossing zijn voor deze problemen, maar na 2000 kwamen er ook andere maatregelen, zoals het verhogen van het aantal docenten met een masteropleiding en het verhogen van het aantal gepromoveerde docenten.

Binnen het bestuur van de HBO-raad bestond aanvankelijk terughoudendheid om extra geld te besteden aan lectoraten. Die verdween toen duidelijk werd dat het budget voor lectoraten in de vorm van trekkingsrechten beschikbaar kwam. De omvang van de trekkingsrechten werd berekend volgens dezelfde systematiek als de reguliere bekostiging. Hogescholen moesten weliswaar een aanvraag indienen, maar het geld dat vrijkwam als een aanvraag uiteindelijk geen resultaat opleverde, ging terug naar het ministerie en niet naar andere hogescholen. Toen eenmaal vast stond dat er extra geld beschikbaar kwam voor lectoraten, is de invoering van lectoraten snel verlopen. De HBO-raad wilde 'scoren' en bestuurders hadden het idee dat zij nu een succes hadden geboekt ten opzichte van de universiteiten, die afstand bleven houden tot de hogescholen en bijvoorbeeld tegen de invoering van masters bij hogescholen waren. Die terughoudendheid was er ook bij de discussie over de inzet van het overgebleven geld uit het lectorenfonds voor Raak Pro. De bestuurders wilden dat geld het liefst onder de hogescholen verdelen en niet in Raak Pro steken. Dat duidt erop dat bestuurders de besteding van de overheidssubsidie zoveel

mogelijk in eigen hand willen houden. Bij fondsen als Raak Pro is er geen garantie dat een aanvraag wordt toegewezen.

Toen de lectoraatsgelden in de lumpsum werden opgenomen, bestond bij de werkgevers en de SKO de vrees dat de gelden voor lectoraten aan andere doelen zouden worden besteed. Dat is niet gebeurd. Kennelijk deden de lectoren het goed, ondanks dat er maar weinig waren en zij niet erg 'zichtbaar' waren in de onderwijsorganisatie. Toen Raak Pro er eenmaal was, bleek het programma een duidelijke bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de onderzoekfunctie. Ook de aanwezigheid van een kwaliteitszorgstelsel waarin elke hogeschool periodiek zijn lectoraten moest evalueren, hield onderzoek op de hogeschoolagenda. Duidelijk was geworden voor de bestuurders en voor het ministerie dat hogescholen niet zonder onderzoek konden, zoals ook duidelijk naar voren komt uit de beleidsdoorlichting die het ministerie in 2010 publiceerde. Lectoraten waren dus geen eenmalige onderwijsvernieuwing, maar een blijvende. Dat blijkt ook uit de gestage groei van het aantal lectoren en uit de geleidelijke groei van de omvang van hun aanstellingsomvang.

SKO

Ofschoon de stichting geen expliciete rol speelde in het beleidsdebat en zich primair opstelde als uitvoeringsorgaan, heeft zij grote invloed gehad. Zij genoot ook het vertrouwen van de actoren in het beleidsdebat. De HBO-raad en het ministerie onthielden zich van interventies in de uitvoering. De stichting werd gezien als een garantie voor de kwaliteit van de lectoraten. Dat vertrouwen verklaart ook dat de stevige opstelling van de stichting naar de hogescholen geen verzet opriep bij de actoren. De interactie met de hogescholen was een mengeling van standvastigheid en tegemoetkoming. Voorstellen van hogescholen werden kritisch beoordeeld. Afgewezen voorstellen kregen een tweede kans, die doorgaans tot succes leidde. Waar nodig weerstond het bestuur druk vanuit hogescholen om het beleid bij te stellen, zoals in het geval van de weigering de eisen voor de inschaling van lectoren bij te stellen. Goede voorstellen van hogescholen konden op instemming rekenen. De stichting hield vast aan wat zij zag als de kern van een lectoraat, ondanks weerstand bij sommige hogescholen, die vooral in de beginperiode aan het licht kwam. De SKO was goed op de hoogte van hoe de uitvoering feitelijk verliep, voerde regelmatig overleg met een vertegenwoordiging van de lectoren en heeft de invoering laten evalueren door een externe commissie. Dit heeft ertoe geleid dat het concept lectoraten, ondanks de overheersende onderwijscultuur, wortel kon schieten in de hogescholen.

De rapporten van de evaluatiecommissie hebben bijgedragen aan het zetten van een standaard voor onderzoek aan hogescholen. Van deze commissie is het idee afkomstig dat onderzoek meer moest zijn dan kortlopende projecten en dat er een strategische onderzoeksagenda voor de lange termijn moest komen. De SKO ondersteunde dit idee en het is later deel geworden van de consensus over wat onderzoek aan hogescholen moet omvatten. Dat geldt ook voor de koppeling tussen onderwijs en onderzoek. Lectoraten moesten volgens de commissie en de SKO niet loszingen van het onderwijs, hoe lastig een goede verbinding ook was gezien de beperkte omvang van een lectoraat in relatie tot de onderwijsorganisatie.

In de convenanten die zijn afgesloten tussen OCW en de HBO-raad was de bepaling opgenomen dat de SKO een eindevaluatie zou uitbrengen. De eindevaluatie van de SKO was gebaseerd op de rapporten van de evaluatiecommissies onder voorzitterschap van Karssen en op de metingen die door een extern bureau waren uitgevoerd. In de

convenanten was de mogelijkheid van een eindevaluatie door een andere partij, niet voorzien. Over vijf jaar, als de lectoraten twintig jaar bestaan en het regieorgaan SIA van NWO bijna 10 jaar bestaat, zou een evaluatie van de stand van het onderzoek in het hoger beroepsonderwijs, wenselijk zijn.

Toekomst

Het binaire stelsel heeft veel kritiek ondervonden, maar het is nog steeds springlevend in Nederland. In de loop van de tijd heeft de HBO-raad enige pogingen ondernomen om het stelsel af te schaffen, maar erg krachtig waren die pogingen niet. De uitspraak van Kemner midden jaren negentig dat het geen zin had het stelsel actief te willen veranderen omdat het vanzelf zou worden uitgehold, wijst daar op, evenals het opvallende gemak waarmee de HBO-raad de derde cyclus liet vallen toen de WHOO werd ingetrokken.

De Nederlandse invulling van het bachelor-master-stelsel houdt in dat onderwijsaanbod wettelijk is opgedeeld in academisch gerichte bachelor- en masteropleidingen en beroepsgerichte bachelor- en masteropleidingen, die elk een verschillende graad toekennen. Beide type bachelor- en masteropleidingen kunnen door een universiteit of een hogeschool worden aangeboden. In de praktijk gebeurt dat nauwelijks. Er is slechts één hogeschool die een academisch gerichte bacheloropleiding en een academisch gerichte masteropleiding aanbiedt en geen universiteit die een beroepsgerichte bachelor- of masteropleiding aanbiedt. Dit betekent dat de graden in de Nederlandse versie van het bachelor-master-stelsel weliswaar niet formeel, maar wel in de praktijk het binaire stelsel reflecteren. Het etiket 'beroepsgericht' is blijkbaar voor een universiteit niet aantrekkelijk, terwijl het etiket 'academisch' voor een hogeschool wel aantrekkelijk is. Tegelijkertijd wijst de kleine schaal waarop hogescholen academisch gerichte opleidingen aanbieden, dat de behoefte om 'de binaire lijn te overschrijden' vooralsnog niet groot is.

De vraag rijst dan of het binaire stelsel moet worden afgeschaft. Uiteindelijk is het een politieke keuze of het binaire stelsel wordt afgeschaft. Voor afschaffing pleit dat universiteiten en hogescholen dichter naar elkaar zijn gegroeid. Een ander argument is dat universiteiten opleidingen zijn gaan aanbieden die vroeger op het terrein van de hogescholen lagen, zoals Hazelkorn, Leijnse en De Weert stellen. In Nederland zijn deze opleidingen echter wettelijk gezien in het bachelor-master-stelsel als academisch aangeduid. Een argument tegen afschaffing is dat in Nederland het draagvlak voor afschaffing gering is, want het ministerie, het parlement, de universiteiten en de werkgevers zien geen heil in afschaffing. Ook het huidige verschil in toelatingseisen tussen universiteiten en hogescholen kan een obstakel zijn. Moeten die worden gelijkgetrokken of juist niet en wat zijn de implicaties daarvan?

Er zijn verschillende opties mocht er voor afschaffing worden gekozen. Een terugkeer naar de indeling in vier typen hoger onderwijs die Van Kemenade in de Contourennota voorstelde, is denkbaar. Maar ook de Britse oplossing is denkbaar. Dan zouden hogescholen formeel dezelfde rechten en plichten als de universiteiten moeten krijgen, want dat universiteiten genoeg zouden nemen met de rechten en plichten van de huidige hogescholen, is niet goed voorstelbaar. De aldus ontstane 'nieuwe universiteiten' zouden dan de concurrentie met de 'oude universiteiten' moeten aangaan om studenten en onderzoeksgeld. Het hogere prestige van de 'oude universiteiten' zal niet veranderen als er geen binair stelsel meer zou zijn. Waarschijnlijk zal er een rangorde ontstaan binnen het hoger onderwijs, met de 'nieuwe universiteiten' in de onderste regionen, zoals het voorbeeld van de Britse polytechnics laat zien.

Het is dan ook de vraag of een afschaffing van het binaire stelsel in het belang van de hogescholen is. Dat geldt zeker voor een abrupte afschaffing zoals in Groot-Brittannië. Beter is de weg van de geleidelijkheid te kiezen. Het hoger beroepsonderwijs zou de gelegenheid kunnen krijgen zich verder te ontwikkelen tot instellingen van hoger onderwijs met een eigen onderwijs- en onderzoeksprofiel. Dat profiel zou een mengeling kunnen zijn van wat nu 'academisch' wordt genoemd en van wat nu 'beroepsgericht' wordt genoemd. Dit betekent dat het binaire stelsel voorlopig blijft gehandhaafd, maar dat er voor hogescholen een ontwikkelingsperspectief aan wordt toegevoegd. Wat betreft de graden zou er een keuze moeten worden gemaakt uit twee mogelijkheden. Hogescholen zouden op grotere schaal dan nu het geval is, academische bachelor- en masteropleidingen gaan aanbieden, geaccrediteerd door de NVAO. Het alternatief is om het voorstel van de commissie Abrahamsen uit 2005 alsnog in te voeren en ook beroepsgerichte bachelor- en masterprogramma's aan hogescholen, die een band hebben met onderzoek, de mogelijkheid te geven om ook de toevoeging *arts of science* aan de graad toe te voegen. Het is niet de bedoeling dat hogescholen de beroepsgerichte opleidingen laten vallen, maar dat zij hun aanbod verbreden.

Die verbreding zou zich ook moeten uitstrekken tot het onderzoek. Hogescholen met ambitie, die met voldoende onderzoekers een eigen niche in het onderzoek weten te ontwikkelen, zouden in die niche een doctoraat kunnen gaan verlenen, zoals de Ierse hogescholen dat thans al kunnen. Thom de Graaf, voorzitter van de HBO-raad, pleit hier in zijn recente essay ook voor. Een algemeen promotierecht is niet reëel omdat in veel opleidingen in het hoger beroepsonderwijs de onderzoekcultuur te zwak is. Het type doctoraat zou moeten afhangen van een debat over het *professional doctorate*, dat in 2007 is gestaakt, maar waarvan heropening zinvol zou kunnen zijn.

De huidige onderzoekscapaciteit in het hoger beroepsonderwijs is nog gering. Het aantal lectoren en onderzoekers in het hoger beroepsonderwijs is klein. Hogescholen zijn nog steeds in sterke mate gericht op onderwijs. Daarom is het een goede zaak dat de minister geld heeft vrijgemaakt om het aantal lectoren te verhogen. Om te zorgen dat er stevige onderzoeksgroepen ontstaan, zou het goed zijn als de hogescholen die extra capaciteit concentreren in enkele speerpunten voor onderzoek, die georganiseerd zijn in kenniscentra. Aan die kenniscentra zouden dan meerdere lectoren kunnen worden verbonden, naast onderzoekers en promovendi. Die onderzoekers zouden tenminste de helft van hun tijd aan onderzoek moeten kunnen besteden. De huidige praktijk bij veel hogescholen dat onderzoekers niet veel meer dan een dag in de week aan onderzoek kunnen besteden, is niet effectief. In een kenniscentrum zou tenminste één lector een volledige of bijna volledige (0,8fte) aanstelling moeten hebben. Op dat punt kunnen hogescholen leren van de ervaring bij universiteiten, waar onderzoeksgroepen een veel grotere omvang hebben dan lectoraten. Elke opleiding een lector geven, is een vorm van 'verdunding' die niet wenselijk is. De positie van lectoraten is daarvoor nog te kwetsbaar. Het voornemen van het ministerie uit de recente strategische nota, om geld uit te trekken voor meer lectoren (circa 580 fte) is dan ook een stap in de goede richting.

Dat de hogescholen een eigen budget voor onderzoek hebben gekregen, is een niet te onderschatten voordeel. Het hoger beroepsonderwijs hoefde daardoor niet te concurreren met de universiteiten om onderzoeksgeld. Daarmee is de hogescholen het lot van de *polytechnics* bespaard gebleven, die na 1992 als nieuwe universiteit ineens om onderzoeksgeld moesten concurreren met de bestaande universiteiten en daar niet erg succesvol in waren. Het nadeel is dat hogescholen niet konden profiteren van de ervaring en de faciliteiten die universiteiten hebben.

Het programma Raak Pro biedt de mogelijkheid van samenwerking met universiteiten op het gebied van onderzoek, op een manier die goed kan uitpakken voor de hogescholen, want samenwerking met behoud van het eigen karakter van het onderzoek aan hogescholen is de aangewezen weg. De samenwerking met de universiteiten zou niet de vorm moeten krijgen van de associaties, zoals de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen in Vlaanderen worden genoemd. Die associaties hebben ertoe geleid dat de masteropleidingen feitelijk zijn verdwenen bij de Vlaamse hogescholen en alleen nog door universiteiten worden aangeboden, terwijl onderzoek nog maar beperkt gedaan wordt aan de hogescholen.

Onderzoek aan hogescholen en onderzoek aan universiteiten zullen als complementair moeten worden beschouwd. Er zullen veel disciplines zijn waar het onderzoek aan hogescholen niet actief zal zijn, zoals sterrenkunde of Assyriologie. Op andere terreinen kunnen hogescholen hun eigen niche zoeken. Het praktijkgerichte karakter dat een randvoorwaarde is voor het onderzoek aan hogescholen, moet zich zelfstandig verder kunnen ontplooiën. Dan heeft het onderzoek in hogescholen ook meer te bieden. Vanuit een positie van gelijkwaardigheid kan samenwerking met universiteiten vruchtbaar zijn, maar samenwerking met universiteiten kan geen verplichting zijn. De behoefte aan samenwerking zal vanuit de onderzoekers aan de hogescholen moeten komen. De onderzoeksprojecten die nu bij het regieorgaan SIA van NWO zijn ondergebracht, bieden daar een goed aanknopingspunt voor. NWO is een uitvoeringsorgaan, maar heeft een zekere eigen ruimte om eigen beleid te voeren. Wat NWO zou kunnen stimuleren, is samenwerking tussen universiteiten en hogescholen op gebieden waar sprake is van een continuüm tussen het fundamentele onderzoek en op de praktijkgericht onderzoek, zoals de medische wetenschappen en sommige kunstdisciplines. Een voorbeeld daarvan is het convenant tussen de HBO-raad en ZonMw. Uiteraard kan dit type samenwerking ook andere disciplines plaats hebben. Voor een vruchtbare samenwerking op basis van gelijkwaardigheid is een erkenning van de eigenheid van het onderzoek aan hogescholen nodig.