

Beleidsagenda HOOP 2000

In deze notitie worden door de minister van onderwijs, cultuur en wetenschappen onderwerpen op de agenda gezet die nu en de komende jaren voor het hoger onderwijs (gaan) spelen, met en een aanzet voor de uitwerking. Tevens bevat deze beleidsagenda een ordening van vraagstukken die met het oog op een op de toekomst gericht hoger onderwijsbeleid in de eerste helft van 1999 zullen worden verkend. Meer flexibiliteit in het hoger onderwijs, meer mogelijkheden voor samenwerking tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, meer nadruk op internationale oriëntatie en verdere deregulering. Dit zijn enkele kernpunten uit de 'Beleidsagenda HOOP 2000'. Dit ontwikkelingsperspectief zal in het ontwerp-HOOP 2000 (september 2000) verder worden uitgewerkt.

1 Inleiding

De omgeving van het hoger onderwijs is sterk in beweging. De toegenomen deelname, de groeiende behoefte aan een leven lang leren, de internationalisering van de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van nieuwe technologieën en de toenemende economische betekenis van kennis stellen nieuwe eisen aan de vormgeving van opleidingen en de oriëntatie van het onderwijs en onderzoek.

Het hoger onderwijs ontwikkelt zich van een gesloten systeem van hogescholen en universiteiten, dat voornamelijk op de Nederlandse samenleving is gericht, naar een meer open systeem met een internationale dimensie, gericht op andere, meer individuele vormen van leren en kennisoverdracht, met instellingen die zich in toenemende mate op nieuwe markten begeven.

In het ontwerp-HOOP 2000 dat in september van dit jaar verschijnt, zal dit ontwikkelingsperspectief verder worden uitgewerkt. Deze beleidsagenda geeft daartoe een eerste aanzet, en bevat een ordening van de vraagstukken die met het oog op een op de toekomst gericht hoger onderwijsbeleid het komend voorjaar in overleg nader zullen moeten worden verkend.

2 Hoger onderwijs en onderzoek in de kennismaatschappij

Hogescholen en universiteiten zijn cruciaal voor de verdere ontwikkeling van Nederland als kennisland. Omgekeerd stelt de toenemende dynamiek in onze kennisintensieve samenleving juist aan het hoger onderwijs en onderzoek nieuwe eisen om tegemoet te komen aan veranderende maatschappelijke omstandigheden.

Leven lang leren

In nagenoeg alle economische sectoren neemt de omvang van hoogwaardige werkgelegenheid toe. Snellere veroudering van kennis en de snelheid van maatschappelijke, technologische en organisatorische veranderingen maken noodzakelijk dat organisaties en individuen voortdurend blijven investeren in scholing en employability. Een leven lang leren, zoals aangegeven in het Nationaal Actieprogramma 'een leven lang leren', wordt daarmee werkelijkheid.

Als gevolg hiervan zal de vraag naar hoger onderwijs gevarieerder worden. Naast de traditionele instroom van leerlingen uit het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, zullen in toenemende mate nieuwe groepen deelnemers zich met een onderwijsvraag tot hogescholen en universiteiten wenden. Bedoeld zijn bijvoorbeeld herintreders, mensen die op latere leeftijd hoger onderwijs gaan volgen, en hoger opgeleiden die hun kwalificaties willen onderhouden en opwaarderen. Niet alleen zal het hoger onderwijs in de toekomst te maken krijgen met deze veranderende vraag naar hoogwaardige scholing, tegelijkertijd zal de behoefte aan vaardigheden op het terrein van een leven lang leren toenemen.

Internationalisering van hoger onderwijs en onderzoek.

De voortschrijdende internationalisering heeft een steeds grotere betekenis voor het hoger onderwijs in Nederland. Internationalisering komt in het hoger onderwijs op verschillende manieren tot uitdrukking. Enerzijds wordt de internationale context van de Nederlandse samenleving, en daarmee van het hoger onderwijs, steeds belangrijker. Ontwikkelingen in het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs zullen moeten worden bezien in het licht van ontwikkelingen in de structuur van het hoger onderwijs in de Europese Unie.

Anderzijds heeft de internationale context invloed op het keuzegedrag van studenten in het hoger onderwijs en op de inhoud van het onderwijs. De Europese onderwijsruimte wordt steeds meer open. Een buitenlands studieverblijf beschouwen veel studenten als een verrijking van de opleiding ter voorbereiding op de arbeidsmarkt. Het aantal studenten dat zich daadwerkelijk op de internationale arbeidsmarkt begeeft is weliswaar nog relatief gering, maar ook binnen de Nederlandse arbeidsmarkt zullen functies een sterkere internationale oriëntatie krijgen, omdat bedrijven in een meer internationale context opereren. Als gevolg daarvan krijgt de internationale erkenning van diploma's en studieonderdelen steeds meer aandacht. De betekenis van internationale vergelijking van de kwaliteit van ons onderwijs en onderzoek neemt daarmee toe.

Het onderzoek kent van oudsher reeds een krachtige internationale oriëntatie. Deze wordt nog versterkt door de uitbouw van de reeds lang bestaande internationale kennisnetwerken met buitenlandse universiteiten. Vanwege de toenemende complexiteit en multi-disciplinariteit van wetenschappelijke vraagstukken gaan universiteiten zich steeds meer specialiseren en profileren op bepaalde academische velden.

Informatisering en de ontwikkeling van informatietechnologie

De brede toepassing van de informatietechnologie zal een belangrijk stempel drukken op de toekomstige arbeidsmarkt. Dit vraagt van de hogescholen en universiteiten dat zij reageren en zich voorbereiden op de nieuwe informatiemaatschappij: afgestudeerden zullen om moeten kunnen gaan met informatietechnologie. Ook biedt de informatietechnologie nieuwe mogelijkheden om het onderwijs aantrekkelijk en beter toegankelijk te maken. Dat heeft ook consequenties voor de inrichting van het onderwijsproces en de rol van docenten daarbij. Docenten aan hogescholen en universiteiten zullen hun rol voor een deel zien veranderen van docent naar begeleider van individuele leerprocessen van studenten.

Oriëntatie op de markt

De kennisintensiviteit van de bedrijvigheid in Nederland is de afgelopen decennia fors toegenomen, en zal dat de komende jaren naar verwachting blijven doen. Dat betekent dat van werknemers steeds meer gevraagd wordt op het terrein van actualiseren van hun kennisniveau. Bij kennisintensieve bedrijvigheid ligt het accent op het produceren, verrijken en combineren van kennis en informatie. Dat leidt tot nieuwe vormen van samenwerking tussen instellingen van hoger onderwijs en de beroepspraktijk bij scholing, kennistransfer en onderzoek.

Een andere consequentie van de zich ontwikkelende kenniseconomie is dat kennis, kennisoverdracht en kennisontwikkeling het karakter krijgen van commerciële producten. Hierdoor ontstaan aan de ene kant meer concurrenten voor hogescholen en universiteiten. Aan de andere kant dienen zich nieuwe mogelijkheden aan voor deze organisaties om zich in het verlengde van de traditionele taken te begeven op nieuwe terreinen. Een voorbeeld daarvan is het postinitieel onderwijs als gevolg van de toenemende behoefte aan een leven lang leren. Daarnaast is er sprake van een internationale onderwijsmarkt voor buitenlandse studenten en een ontwikkelende markt op het terrein van afstandslernen. Verdere ontwikkeling van het contractonderwijs kan sterk bevruchtend zijn voor de inhoud en programmering van het initiële onderwijs.

Individualisering

Individualisering is een belangrijk kenmerk van onze samenleving. Het SCP hanteert het begrip individualisering zelfs als de meest kernachtige karakterisering van de maatschappelijke dynamiek. In zeer algemene zin staat individualisering voor een groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving. Mensen zien zichzelf minder als onderdeel van vaststaande collectiviteiten maar als op zichzelf staande mondig en zelfbewuste individuen. Ook voor het hoger onderwijs heeft dit grote gevolgen: de behoefte aan hoger onderwijs zal in toenemende mate een divers beeld te zien geven. Onderwijsdeelnemers zullen in toenemende mate zelf keuzes willen maken ten aanzien van het eigen leertraject, bijvoorbeeld wat betreft de verhouding tussen studeren, werken en andere activiteiten. Zij zullen zich minder gelegen laten liggen aan standaard- of voorgeprogrammeerd onderwijsaanbod. De behoefte aan 'onderwijs op maat' vergt een toenemende differentiatie en flexibiliteit.

Zelfregie en rol van de overheid

Centrale vraag voor de toekomst is of hoger onderwijsinstellingen voldoende zijn toegerust om in te kunnen spelen op de veranderende maatschappelijke behoeften van de kennissamenleving. Deze vraag moet ook worden bezien in het licht van de financieel-economische positie van de instellingen. Bezien zal worden of het financiële kader, in combinatie met een onevenwichtige opbouw van het personeel aan veel hogescholen en universiteiten, beperkingen stelt aan de bredere toepassing van moderne informatie- en communicatietechnologie, en daarmee aan de mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering en innovatie in het hoger onderwijs. Voor het universitaire onderzoek is naast bezuinigingen in de sfeer van de overheidsuitgaven sprake van terugtrekken van de grote ondernemingen in Nederland uit fundamenteel-strategisch onderzoek.

Nieuwe eisen aan het hoger onderwijs moeten dan ook steeds worden afgezet tegen het beschikbare niveau van overheidsfinanciering. Een nieuwe balans zal moeten worden gezocht tussen grotere zelfregie van instellingen, een sterkere verantwoording door instellingen over geleverde prestaties en toezicht en controle van de overheid daarop. Uitgangspunt is dat de instellingen meer aangesproken kunnen worden op zelfregulering en publieke verantwoording.

Richtinggevend hierbij is steeds de invulling van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het hoger onderwijs gegeven het brede maatschappelijke belang van het hoger onderwijs en onderzoek voor de samenleving als geheel. Deze verantwoordelijkheid heeft in ieder geval betrekking op het behartigen van de volgende maatschappelijke doelstellingen:

- De zorg voor de hoofdkenmerken van een hoger onderwijs bestel, mede vanuit het streven te komen tot een herkenbare internationale positionering van de Nederlandse kennisinfrastructuur.
- Het bewaken en waar mogelijk stimuleren van de kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs.
- Het waarborgen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en de zorg voor voldoende hoger opgeleiden. Daarbij behoort ook de zorg voor de positie van de onderwijsdeelnemer ten opzichte van de instellingen, onder meer door deze in staat te stellen om zelfstandig keuzes te maken.
- Toezien op een doelmatige besteding van publieke middelen.

3 Agenda voor de beleidsontwikkeling hoger onderwijs

Op basis van de hierboven geschetste ontwikkelingen en het tot dusver gevoerde overleg kan een agenda worden opgemaakt met de belangrijkste vraagstukken die moeten worden verkend om het hoger onderwijs beter toe te rusten voor de uitdagingen in de volgende eeuw. Deze beleidsagenda beoogt een kader te bieden voor het overleg en de beleidsontwikkeling in het voorjaar van 1999 gericht op het ontwerp-HOOP 2000. Uitwerking van de vraagstukken zal de komende tijd onder meer plaatsvinden door de uitvoering van onderzoek en verkenningen, het inwinnen van advies, en overleg met betrokkenen en belanghebbenden.

3.1 Maatschappelijke behoefte aan hoger opgeleiden

De ontwikkeling van Nederland als kennisland vertaalt zich in een grotere maatschappelijke behoefte aan (hoger) onderwijs en onderzoek. Prognoses voorspellen de komende jaren een toename van de vraag op de arbeidsmarkt naar middelbaar en hoger opgeleiden als gevolg van de combinatie van ontgroening en vergrijzing. In welke mate deze ontwikkeling zal leiden tot tekorten aan hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt vergt nader onderzoek. Aan de SER is gevraagd te adviseren over de (kwantitatieve) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de gevolgen voor de vraag naar hoger onderwijs en hoger opgeleiden. Op grond van de uitkomsten van onderzoek en advisering zal bezien worden welke aanpak nodig is om tegemoet te komen aan de vraag op de arbeidsmarkt. Belangrijke vraag daarbij is op welke wijze de doorstroom van het hoger onderwijs naar de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door rendementsverbetering en flexibele leerwegen, bevorderd kan worden.

Acties

- Advisering SER over het ontwerp-HOOP 2000 (verwacht april 1999).
- Nader onderzoek naar de verwachte tekorten aan hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt zoals voorzien in de ROA-prognoses. Uiterlijk in april gereed.

3.2 Flexibiliteit in het hoger onderwijs

De toenemende maatschappelijke behoefte aan hoger opgeleiden maakt een grotere flexibiliteit van het hoger onderwijs wenselijk. De onderwijsvragen aan het hoger onderwijs zullen naar verwachting gevarieerder worden. Flexibiliteit in het hoger onderwijs kan dan dienen als middel om meer studenten te bereiken.

Deeldiploma's/deelcertificaten, zoals opgenomen in het regeerakkoord, kunnen wellicht functioneren als afsluiting van een samenhangend pakket aan onderwijs en als keuzemoment voor de verdere inrichting van de studieloopbaan, in de vorm van bijvoorbeeld een duaal of deeltijd traject, een internationaal studievervolg of de combinatie van eerst een periode gaan werken en vervolgens de studie hervatten.

Voor de universiteiten is met de introductie van een kandidaatsfase van 3 jaar reeds de basis gelegd voor een dergelijk tussenmoment in de studie. Dit kan als een schakel functioneren voor internationale mobiliteit, maar ook als instroommoment voor werkenden die streven naar een hoger kwalificatieniveau.

De instellingen zijn primair verantwoordelijk voor het vergroten van de flexibiliteit. De overheid kan dit stimuleren door het waar mogelijk bieden van ruimte en het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving. Deze belemmeringen zijn onder meer gelegen in de regelingen voor de studiefinanciering. Deze vraag zal dan ook in eerste instantie meegenomen worden in de discussie over studiefinanciering. In februari 1999 is hierover de notitie 'Flexibele studiefinanciering: Een stelsel dat past' uitgebracht.

Met de instellingen en studenten zal worden overlegd over de belemmeringen die - naast de regelingen voor de studiefinanciering - worden ervaren bij het vergroten van de flexibiliteit in het hoger onderwijs. Daarbij zal ook moeten worden bezien of het huidige formele onderscheid tussen voltijd, deeltijd en duaal onderwijs in de toekomst nog zinvol is bij een grotere diversiteit in het onderwijs en een grotere variëteit aan onderwijsvormen waarbij leren en werken worden gecombineerd. Ook eventuele financiële consequenties van het loslaten van dit onderscheid zullen hierbij moeten worden bezien.

Acties

- De VSNU en de HBO-raad worden uitgenodigd om in het voorjaar van 1999 de mogelijkheden en belemmeringen te verkennen voor flexibiliteit en differentiatie in opleidingen met studenten, decanen en beleidsmedewerkers van universiteiten en hogescholen die experimenteren met bachelor-master structuur, major-minor combinaties, flexibele werkvormen, onderhoudscontracten en duale trajecten.

3.3 Mogelijkheden voor de versterking van de relatie hbo-wo

De gedifferentieerde opbouw van het Nederlandse hoger onderwijs in de vorm van het onderscheid tussen het hbo en het wo, sluit aan op de

verschillen in vooropleiding van studenten en wordt in de regel positief gewaardeerd door het afnemend beroepenveld.

Een aantal universiteiten en hogescholen streeft naar verdergaande samenwerking en vormen van integratie op bestuurlijk niveau, echter zonder dat het onderscheid naar inhoudelijke oriëntatie zelf ter discussie staat. Het huidige wettelijk kader biedt de universiteiten en hogescholen ruime mogelijkheden een eigen profiel te kiezen en samenwerkingsrelaties aan te gaan. Instellingen kunnen hierin eigen keuzen maken, leidend tot verschillende vormen van samenwerking, bijvoorbeeld samenwerkingsrelaties tussen hogescholen en ROC's, samenwerkingsrelaties met buitenlandse instellingen en samenwerkingsrelaties tussen hogescholen en universiteiten.

Thans biedt het wettelijk kader geen mogelijkheden tot fusie van instellingen in verschillende onderwijssectoren, bijvoorbeeld fusies tussen hogescholen en universiteiten of fusies tussen hogescholen en ROC's. In overleg met het onderwijsveld zal worden bezien welke voor- en nadelen het opheffen van deze beperking met zich meebrengt.

Acties

- Verkenning met individuele instellingen van de voor- en nadelen en de mogelijkheden en belemmeringen voor institutionele samenwerking en fusie.

3.4 Het hoger onderwijs in internationaal perspectief

De ministers van onderwijs van Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben in het voorjaar van 1998 in Parijs een gezamenlijke verklaring ondertekend ter gelegenheid van het 600 jarig bestaan van de Sorbonne. Oogmerk van de verklaring is te komen tot grotere mobiliteit van studenten door harmonisatie van afspraken over wederzijdse erkenning, gebaseerd op de Angelsaksische undergraduate-graduate structuur. De terminologie van bachelor- en mastersopleidingen wordt door steeds meer landen overgenomen. Bezinning op de consequenties voor de Nederlandse gradenstructuur is wenselijk. Die consequenties kunnen verschillend van aard en verstrekkendheid zijn. Het komend voorjaar zal overleg worden gevoerd over de Nederlandse standpuntbepaling in reactie op de Sorbonneverklaring.

In verband met de sterkere internationale oriëntatie van universiteiten en hogescholen kan het wenselijk zijn structureel meer ruimte te bieden voor internationale samenwerking. In het wo is in dit kader het streven gericht op integratie van de instellingen voor internationaal onderwijs met de universiteiten. Het toegenomen draagvlak voor internationalisering aan de universiteiten maakt dit nu mogelijk. Een integratie van instellingen voor internationaal onderwijs met de universiteiten zal op haar beurt een verdere impuls geven aan versterking van het internationale profiel. Hierover zal overleg worden gevoerd met de betrokken instellingen naar aanleiding van het kabinetsstandpunt op de SAIL-evaluatie (commissie Cohen) en het interdepartementale beleidsonderzoek internationaal onderwijs (IBO-IO).

Om de samenwerking met instellingen in de grensregio's te stimuleren zal in overleg met de instellingen worden nagegaan op welke wijze belemmeringen in de wet- en regelgeving voor institutionele samenwerking, uitwisseling van studenten en personeel, en bi-diplomering kunnen worden weggenomen. Voor het versterken van de positie van het Nederlandse hoger onderwijs op de internationale onderwijsmarkt zal in overleg met de VSNU, de HBO-raad en het NEC een heroverweging plaatsvinden van het huidige beleid voor 'export van het hoger onderwijs'. Daarbij kunnen de resultaten van het op 11 februari jl. door Nuffic en VNO/NCW georganiseerde debat "Hoger onderwijs in opkomende markten" worden betrokken.

Als gevolg van de toenemende internationale oriëntatie van het hoger onderwijs en de toenemende mobiliteit van studenten en docenten, neemt het gebruik van buitenlandse talen - in het bijzonder het Engels - toe.

Acties

- Brede bijeenkomst in april/mei met instellingen, studenten en OCenW over de zogenaamde 'Sorbonneverklaring'.
- Verkenning met individuele universiteiten en hogescholen in de grensregio's naar de belemmeringen voor structurele grensoverschrijdende samenwerking.
- Overleg over de integratie van het internationaal onderwijs in universiteiten met betrokken universiteiten en 5 IO-instituten, OCenW, BuZa en LNV gericht op het ontwikkelen van een stappenplan.

3.5 Erkenning mastersopleidingen

De afgelopen jaren zijn in Nederland verschillende typen mastersopleidingen tot ontwikkeling gekomen. Voor de doctoraalopleidingen aan de universiteiten in Nederland is wettelijk vastgelegd dat afgestudeerden tevens de titel master kunnen voeren. Aan verschillende universiteiten is het daarbij gebruikelijk geworden afstudeerrichtingen in de eindfase van de doctoraalopleidingen voor internationale studenten aan te bieden als mastersopleidingen. Hogescholen bieden studenten een groot aantal postnitiële mastersopleidingen aan, veelal in samenwerking met Britse universiteiten die zorgdragen voor de erkenning. Daarnaast bestaat ook aan de universiteiten een uitgebreid pakket postdoctorale opleidingen die soms als mastersopleidingen worden aangeduid. Tot slot bieden ook de instellingen voor internationaal onderwijs en verschillende particuliere onderwijsinstellingen mastersopleidingen aan.

De ontwikkeling van mastersopleidingen is een logisch gevolg van de toegenomen internationalisering. Daarnaast kan het verlenen van een titel als master voor postinitieel onderwijs in het hbo voor studenten een prikkel zijn tot blijven leren. Met betrekking tot de ontwikkeling van mastersopleidingen zijn echter ook verschillende vragen opgeworpen. In de eerste plaats wordt gewezen op onhelderheid als gevolg van de uiteenlopende typen mastersopleidingen in Nederland, in het bijzonder waar de graad wordt verleend door buitenlandse instellingen. Ten tweede leidt het gebruik van het predikaat mastersopleidingen voor postdoctorale opleidingen aan de universiteiten tot onduidelijkheid, waar deze graad in de wetgeving is gerelateerd aan universitaire doctoraalopleidingen.

Tegen deze achtergrond is door Nuffic, HBO-raad, VSNU en FION aandacht gevraagd voor accreditering en kwaliteitszorg voor de mastersopleidingen in Nederland. Voordeel hiervan zou kunnen zijn dat dan in Nederland erkenning plaatsvindt van postinitieële mastersopleidingen in het hbo. Tevens zou op deze wijze elke onduidelijkheid over de universitaire doctoraalopleidingen als mastersopleidingen tegengegaan kunnen worden.

GEDACHT kan worden aan verschillende vormen van instrumentatie. Een benadering gericht op grotere transparantie in het aanbod van mastersopleidingen die recht doet aan de bestaande variëteit zou zijn te komen tot registratie van de verschillende mastersopleidingen, waarbij tevens de verschillende kwaliteitszorgsystemen inzichtelijk worden gemaakt. Verdergaand zou zijn te komen tot vormen van accreditering van mastersopleidingen in Nederland. De komende maanden zal hierover nader overleg worden gevoerd met de VSNU en HBO-raad en vervolgens met andere betrokkenen zoals FION, de Nuffic en PÆPON.

Acties

- Overleg over erkenning van mastersopleidingen met de VSNU, de HBO-raad, PÆPON, FION, de Nuffic en vertegenwoordigers van andere instellingen die mastersopleidingen aanbieden.

3.6 Deregulering en verantwoording

Hogescholen en universiteiten worden geconfronteerd met grote veranderingen in de omgeving. De snelheid waarmee ontwikkelingen zich voltrekken neemt daarbij voortdurend toe. Om goed op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen is een grote mate van zelfstandigheid een vereiste. Hoewel deze zelfstandigheid de afgelopen tijd reeds is vergroot, kan de zelfregie verder worden versterkt.

Een nadere studie is gewenst naar de mogelijkheden tot verdere deregulering. Verdere deregulering lijkt bijvoorbeeld mogelijk ten aanzien van de regelingen voor het onderwijsaanbod, de regelingen voor de interne bestuursstructuur van de universiteiten, het inrichten van nevenvestigingen, en wellicht het afstudeerfonds gelet op de gewijzigde condities in de studiefinanciering op langere termijn. Daarnaast zal de rol van hogescholen en universiteiten als werkgever meer accent krijgen door de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming.

Tegen de achtergrond van verdere deregulering is de suggestie in discussie gebracht om de relatie overheid - instellingen zich meer te laten ontwikkelen in de richting van een contractrelatie. Deze contractgedachte lijkt vooral interessant als aanvulling op de vigerende lumpsum benadering in gevallen waar de overheid optreedt als vertegenwoordiger van specifieke maatschappelijke behoeften. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de numerus fixus opleidingen in de medische sector, de lerarenopleidingen en de kleine letteren opleidingen. Ook met betrekking tot de deelname van specifieke doelgroepen is dit het overwegen waard. Met de instellingen zullen de voor- en nadelen van deze benadering worden besproken.

Ook bij verdere deregulering behoudt de overheid een primaire verantwoordelijkheid voor het hoger onderwijs. Hierop is in de inleiding reeds ingegaan. Gevraagd is ook naar waarborgen voor de kwaliteit en transparantie van het postinitieel hoger onderwijs, mede gelet op het toenemend maatschappelijk belang van dat type onderwijs. Hier ligt primair een verantwoordelijkheid bij de instellingen. De overheid kan hierbij wellicht een stimulerende en faciliterende rol vervullen.

Tegelijkertijd dient de vraag zich aan of een grotere autonomie ook in alle gevallen leidt tot gewenste resultaten en op welke wijze de overheid daarmee om moet gaan. Om die reden zal de komende tijd bezien worden hoe in het licht van een grotere zelfregie van instellingen de verantwoording door instellingen over geleverde prestaties kan worden versterkt.

Acties

- Verkenning van de mogelijkheden tot deregulering door OCenW in overleg met de instellingen.
- Verkenning van de voor- en nadelen van het hanteren van 'contracten' door OCenW in overleg met de VSNU, de HBO-raad en deskundigen.
- Expertmeeting in april over de verantwoordelijkheid van instellingen, werkgevers, werknemers en overheid voor het postinitieel onderwijs, op basis van het internationaal vergelijkend onderzoek van het CSHOB naar marktwerking in het hoger onderwijs. Deelnemers : instellingen, overheid, deskundigen en werkgevers / werknemers.

3.7 Versterking van de regionale functie van het hbo

In het licht van de snellere veroudering van kennis is een goede doorstroming van kennis van cruciaal belang voor de vitaliteit van bedrijven en instellingen voor hoger onderwijs. Vanwege de directe beroepsgerichtheid van het hbo en het ontbreken van een primaire onderzoeksfunctie heeft de positie van het hbo in de kennisinfrastructuur nadrukkelijk aandacht. Voor het hbo is daarbij vooral ook de regionale invalshoek van belang. Immers, de hogescholen hebben, in vergelijking met de universiteiten, een sterkere regionale gerichtheid met betrekking tot de rekrutering van studenten. Daarnaast heeft beroepsgerichte kennisoverdracht intensieve contacten tussen partijen, waardoor een regionale oriëntatie voor de hand ligt.

Vraagpunt is of de regionale functie van het hbo zich ook zou moeten uiten in een ordening van het onderwijsaanbod, waarbij elke regio beschikt over minimaal een basispakket aan hbo-voorzieningen. Daarenboven zou meer specifiek kunnen worden voorzien in opleidingen of specialisaties met een meer regionaal, of uniek en landelijk karakter. Wellicht kan de bekostiging van het hbo randvoorwaarden bieden voor een dergelijke situatie. Daarnaast zal in overleg met instellingen, bedrijfsleven en studenten worden bezien of in de laatste fase van het initieel hoger beroepsonderwijs experimenten met vormen van vraagfinanciering kunnen worden geïntroduceerd. De eventuele financiële consequenties hiervan zullen nog moeten worden bezien.

De SER is gevraagd in haar advisering ten behoeve van het ontwerp-HOOP aandacht te besteden aan de positie van het hoger onderwijs in de (regionale) kennisinfrastructuur. Daarnaast zullen de AWT en Onderwijsraad gevraagd worden gezamenlijk te adviseren over 'HBO en kenniscirculatie'.

Over de versterking van de regionale functie van het hbo zal daarenboven gesproken worden met het hbo en andere partijen - bedrijven, lokale en provinciale overheden, onderwijs- en onderzoekinstellingen - die een rol spelen binnen de kennisinfrastructuur.

Acties

- Advisering SER ten behoeve van het ontwerp-HOOP 2000 (verwacht april 2000)
- Advies AWT/OR over 'hbo en kenniscirculatie'

3.8 Deregulering van het onderwijsaanbod

Er zijn verschillende aanleidingen om de verantwoordelijkheid van de instellingen voor de inrichting van het onderwijsaanbod te verruimen. In de eerste plaats biedt dit meer ruimte voor de instellingen om zelfstandig in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de maatschappelijke behoefte. Daarnaast biedt dit ruimte voor de geconstateerde behoefte aan verbreding van opleidingen en multidisciplinariteit in het onderzoek. Een andere aanleiding is de toegenomen wens tot profilering van instellingen ten opzichte van elkaar.

Belangrijke voorwaarde bij verruiming van de eigen verantwoordelijkheid van hogescholen en universiteiten voor de inrichting van het onderwijsaanbod vormt het waarborgen van de transparantie van het opleidingsaanbod, waarin de afgelopen jaren belangrijke voortgang is geboekt. Een instrument daarvoor wordt ook gevormd door een bekostigingssystematiek, waarbij een vaste basisfinanciering per instelling garanties biedt voor continuïteit, en ondoelmatige concurrentie tegengaat. De komende maanden zal in overleg met de universiteiten en hogescholen verkend worden op welke wijze en onder welke condities de zeggenschap van instellingen bij de bepaling van het onderwijsaanbod kan worden verruimd.

Verruiming van de zeggenschap van de instellingen over het onderwijsaanbod brengt een versoering van de rol van de ACO met zich mee bij de toetsing van nieuwe opleidingen en bij de toetsing van wijzigingen binnen bestaande opleidingen. Denkbaar is een benadering waarbij hogescholen en universiteiten volledig zelf kunnen bepalen of veranderingen binnen bestaande opleidingen nodig. Bij veranderingen binnen bestaande opleidingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: wijzigingen in de hoofdlijnen van de onderwijs- en examenregeling (afstudeerrichtingen en differentiaties), versterking van de internationale oriëntatie en de verzorging van de opleiding in een vreemde taal. Naast de voornoemde optie kan de registratieprocedure voor wijzigingen in bestaande opleidingen in het CROHO worden versneld, zodat instellingen slagvaardiger kunnen inspelen op veranderingen in hun omgeving. Dit betreft mutaties in het karakter van de opleiding (voltijds, deeltijds of duaal), de hoofdlijnen van de onderwijs- en examenregeling en de gemeente van vestiging met inachtneming van het bepaalde in artikel 7.17 van de WHW.

In het wetenschappelijk onderwijs is ook een benadering denkbaar waarbij universiteiten vrij zijn opleidingen te verzorgen op sectorniveau, om ruimte te bieden voor verbreding en multidisciplinariteit. Hierbij krijgen universiteiten de vrijheid om bijvoorbeeld alle opleidingen in de sector economie, techniek of letteren te verzorgen. In het wetenschappelijk onderwijs is een landelijk dekkend onderwijsaanbod het uitgangspunt, waarbij zowel ruimte bestaat voor een aantal grote algemene universiteiten met een breed opleidingsaanbod als voor een aantal gespecialiseerde universiteiten. Dit sluit ruimte voor verbreding van het onderwijsaanbod van de individuele universiteiten ter versterking van hun profiel en het realiseren van inhoudelijke meerwaarde echter geenszins uit.

Vraagpunt voor het hbo is of op langere termijn, gezien de meer regionale functie van het hbo, elke regio over minimaal een basispakket aan hbo-voorzieningen zou moeten beschikken. Hogescholen zijn daarbij - in afstemming met het regionale bedrijfsleven - zelf verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijsaanbod.

Acties

- Verkennen van mogelijkheden voor grotere zeggenschap van de instellingen over de inrichting van het onderwijsaanbod in overleg met VSNU, HBO-raad, afnemend beroepenveld, ACO.

3.9 Differentiatie van collegegelden

Door de VSNU is in discussie gebracht of de mogelijkheden voor de instellingen om het collegegeld zelf vast te stellen kunnen worden verruimd. Bij die afweging zijn in ieder geval de volgende overwegingen van belang: de hoogte van het collegegeld in Nederland in Europees perspectief, het waarborgen van de toegankelijkheid en de vraag of verschillen in kwaliteit voldoende transparant zijn om differentiatie in collegegelden te rechtvaardigen. De verhouding tussen private en publieke bijdragen aan het hoger onderwijs is in Nederland in vergelijking met andere Europese landen reeds relatief hoog.

Recent is een studie afgerond naar collegegelddifferentiatie: een evaluatie van de retributievrijheid die sinds 1996 is ingevoerd. Naar aanleiding hiervan zal een werkconferentie worden georganiseerd over differentiatie in collegegelden en mogelijkheden voor de instellingen om zelf de hoogte van het collegegeld vast te stellen. In het ontwerp-HOOP 2000 zal nader worden bezien of verruiming van deze mogelijkheden op den duur wenselijk is. Daarbij zullen de eventuele financiële consequenties nader worden bezien.

Acties

- Werkconferentie over differentiatie van collegegelden naar aanleiding van de studie naar collegegelddifferentiatie, t.w. 'Het retributiebeleid van instellingen voor hoger onderwijs, een empirisch onderzoek naar effecten, motieven en vormgeving'.

3.10 Marktorientatie van hogescholen en universiteiten

De groeiende kennisintensiteit van de samenleving heeft gevolgen voor de positie van hogescholen en universiteiten. Zij vervullen een spilfunctie binnen de gehele kennisinfrastructuur. Tegelijk neemt het belang van een nauwe wisselwerking tussen onderzoek, hoger onderwijs en toepassingen in de beroepspraktijk toe. Niet alleen voor acceleratie van de kennistransfer vanuit de kennisinfrastructuur naar de beroepspraktijk, maar ook omgekeerd. Oogmerk is in nader overleg met betrokken partijen te verkennen op welke wijze deze wisselwerking het beste kan worden bevorderd. De SER is gevraagd in haar advies ten behoeve van het ontwerp-HOOP 2000 aandacht te besteden aan marktorientatie van hogescholen en universiteiten.

Er is sprake van een zich sterk ontwikkelende markt voor postinitieel onderwijs. De kennisintensiteit van de samenleving en de snelle veroudering van kennis brengen een behoefte aan voortdurende aanpassing van kwalificaties met zich mee. Voor de universiteiten en hogescholen ligt hier een potentiële groeiemarkt. Met name voor de hogescholen geldt dat een dergelijke positionering op de markt - gericht op terugdringen van de tekorten op de arbeidsmarkt en het realiseren van een leven lang leren - een moderniseringsslag vereist. Gezamenlijk met VSNU en HBO-raad wordt een onderzoek uitgezet met betrekking tot de vraag naar en het aanbod van postinitieel onderwijs bij verschillende typen instellingen. De resultaten van dit onderzoek zullen worden gepresenteerd in een werkconferentie.

Met de universiteiten is afgesproken dat zij een gedragscode zullen opstellen voor het verrichten van marktactiviteiten. Dit zal ook voor het hbo worden bezien. Daarnaast zal met de instellingen gesproken worden over het afleggen van verantwoording over het door de instellingen gevoerde beleid op het gebied van contractactiviteiten. In het HOOP zullen hierover nadere conclusies worden geformuleerd. Dit gebeurt mede op basis van de resultaten van een internationale vergelijking door het CSHOB van marktactiviteiten van hoger onderwijs instellingen en de daarbij geldende regels in een aantal landen in Europa.

Acties

- Debat over stimuleren wisselwerking tussen universiteiten/hogescholen en bedrijfsleven. Deelname : instellingen, overheid (OCenW, EZ), vertegenwoordigers van individuele bedrijven, werkgeversorganisaties en experts
- Advisering SER over het ontwerp-HOOP 2000 (verwacht april 1999)
- Opstellen van een gedragscode voor het verrichten van contractactiviteiten door VSNU en HBO-raad
- Congres in april over hoger onderwijs en markt, gericht op ervaringen op het niveau van faculteiten of opleidingen

3.11 Kwaliteitszorg van het onderwijs: zicht op verschillen

Onderwijs van hoge kwaliteit is een voorwaarde om een sleutelrol te kunnen vervullen in de kennisinfrastructuur en om internationaal te kunnen samenwerken en concurreren. Het Nederlandse hoger onderwijs is over het algemeen van hoge kwaliteit. Het Nederlandse stelsel van externe

kwaliteitszorg middels visitaties is internationaal toonaangevend. Dat neemt niet weg dat aandacht nodig blijft voor het op peil houden en verder verbeteren van het onderwijs. Belangrijk ijkpunt is daarbij de normering van de kwaliteit van ons hoger onderwijs in internationaal perspectief. Daarnaast zal, naar aanleiding van de initiatieven van de HBO-raad, worden gezien of accreditering een verbetering of aanvulling kan vormen voor het huidige stelsel van externe kwaliteitszorg in het hbo.

De komende jaren is het wenselijk te komen tot een structurele inbedding van de resultaten van de projecten gericht op kwaliteit en studeerbaarheid. Hiervoor zijn de instellingen zelf verantwoordelijk. Specifieke aandacht behoeft daarbij de innovatie van het onderwijs door middel van ICT. De ontwikkelingen op het gebied van ICT hebben belangrijke gevolgen voor de inhoud en inrichting van het hoger onderwijs. Thans wordt onderzoek gedaan naar de stand van zaken en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van ICT in het hoger onderwijs in Nederland en een aantal relevante andere landen.

Gerichte aandacht is ook nodig voor de ijking van de studielast van opleidingen en de wijze van examinering als waarborg voor het niveau van het onderwijs. In het hbo zijn indicaties dat in sommige gevallen niet aan de wettelijke norm voor de studielast wordt voldaan. Hierdoor zouden vraagtekens bij het niveau van het hbo gezet kunnen worden. Gelet op de beperkte beschikbare informatie zal de studielast van het hbo onderwerp zijn van een nadere analyse. Ook de studielast in het wetenschappelijk onderwijs dient kritisch te worden gevolgd, gelet op de soms aanzienlijke verschillen tussen opleidingen in de studiebelasting van studenten.

Verdere deregulering en flexibilisering kunnen leiden tot grotere verschillen tussen opleidingen. Naast hoge kwaliteit in de breedte bestaat - zowel in het wo als het hbo - ruimte voor de ontwikkeling van excellente leertrajecten, die mede gericht kunnen zijn op de internationale onderwijsmarkt. Daarbij is de vraag hoe in de kwaliteitszorg van het onderwijs meer recht gedaan kan worden aan verschillen tussen opleidingen. In overleg met de instellingen zal daartoe verkend worden of verdere internationalisering van het systeem van kwaliteitszorg of de ontwikkeling van vormen van accreditering in internationaal verband hier een bijdrage aan kunnen leveren. Daarnaast zal het verkennen van mogelijkheden van accreditering ingebracht worden in overleg op Europees niveau, te beginnen met de omliggende landen Duitsland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk.

Meer differentiatie en flexibiliteit in opleidingen stelt tevens eisen aan de informatievoorziening aan studenten. Hierover zal nader worden overlegd met studentenorganisaties en instellingen.

Acties

- Conferentie over kwaliteitszorgsystemen met deelname vanuit Vlaanderen en diverse organisaties die verantwoordelijk zijn voor kwaliteitszorgsystemen en accreditering (mei).
- Rondetafelgesprek op 25 maart 1999 over ICT in het hoger onderwijs, op basis van onderzoek naar de stand van zaken van ICT in het hoger onderwijs in Nederland en in relevante andere landen.

3.12 Onevenwichtige leeftijdsopbouw van het personeel

De kwaliteit van onderwijs en onderzoek wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van docenten. In het hbo en wo worden hoge eisen gesteld aan de docenten als gevolg van onderwijsvernieuwingen en de behoefte aan meer flexibiliteit. Een bedreiging hiervoor wordt gevormd door de onevenwichtige leeftijdsopbouw van het personeel van hogescholen en universiteiten. Dit gegeven beperkt op korte termijn de carrièreopbouw van jong talent en daarmee de aantrekkelijkheid van het werken in het hoger onderwijs en onderzoek. Op langere termijn zal echter een grote behoefte bestaan aan nieuw personeel vanwege het uitgaan van het huidige personeel.

De hogescholen en universiteiten worden uitgenodigd deze problematiek het komend voorjaar nader in kaart te brengen, opdat een nadere probleemanalyse kan plaatsvinden. Naast de demografische problematiek kan daarbij worden ingegaan op mobiliteitsvraagstukken, innovatiegerichtheid van het personeel en kennis en vaardigheden op het terrein van multimediatechnieken. Met de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming krijgen hogescholen en universiteiten meer mogelijkheden voor het voeren van een gericht beleid op dit punt.

3.13 Contract tussen student en instelling

Toenemende flexibiliteit en differentiatie in het hoger onderwijs maken het wenselijk dat studenten en instellingen afspraken maken over de studieplanning en -begeleiding. Wellicht is een meer contractmatige vormgeving van de relatie student-instelling daarbij mogelijk en wenselijk. In haar rapportages over Kwaliteit en Studeerbaarheid heeft de inspectie aandacht gevraagd voor het stimuleren van actief studiegedrag van studenten, als complement van verbetering van de studeerbaarheid van het onderwijs. Afspraken tussen individuele student en instelling kunnen daarvoor een instrument vormen. In het licht van de voorgenomen flexibilisering van de studiefinanciering, neemt het belang van zulke afspraken alleen maar toe. Ook zou een meer contractmatige relatie tussen student en instelling bij kunnen dragen aan de versterking van de positie van studenten. Bij de ontwikkeling naar meer autonomie en zelfregie van de instellingen kunnen studenten fungeren als tegenwicht.

De komende maanden zal het idee van een onderwijscontract in het hoger onderwijs in overleg met de VSNU, de HBO-raad en de studentenorganisaties nader worden verkend. Op basis daarvan zal in het ontwerp-HOOP 2000 een voorstel worden gedaan voor versterking van de contractrelatie tussen instelling en student. De studentenorganisaties worden tevens uitgenodigd nadere voorstellen te doen voor het

voornemen zoals geformuleerd in het regeerakkoord met betrekking tot de verantwoording tegenover de studenten door de instellingen over geleverde prestaties.

Acties

- Verkennen van de mogelijke vormgeving van het onderwijscontract door een gemeenschappelijke werkgroep met VSNU, HBO-raad, LSVb en ISO.

3.14 Zichtbaar maken van toponderzoek

Opdat het onderzoek zijn positie in de infrastructuur kan behouden en uitbouwen is onderzoek van hoge kwaliteit nodig. Een belangrijke doelstelling van het Nederlandse onderzoeksbeleid is het beter zichtbaar maken van en het bieden van meer ruimte voor toponderzoek. Naast verschillende steunprogramma's van NWO is in 1998 gestart met de dieptestrategie, gericht op de financiering van een beperkt aantal internationaal toonaangevende toponderzoekscholen.

In de eerste ronde financiering toponderzoekscholen zijn alleen voorstellen uit de bèta- en medische wetenschappen gehonoreerd. Dat zou er op kunnen wijzen dat bij het honoreren van toponderzoek een gedifferentieerd instrumentarium nodig is, waarin recht wordt gedaan aan verschillen tussen disciplines en organisatievormen van het universitair onderzoek. Bij de verdere erkenning van toponderzoek is een meer evenwichtige spreiding over wetenschapsgebieden wenselijk.

Met het oog op de verdere vormgeving van de dieptestrategie zal in het voorjaar van 1999 een werkconferentie plaatsvinden. Als vertrekpunt voor deze conferentie kan onder meer dienen de evaluatie van de eerste ronde van de dieptestrategie die bureau Bartels in opdracht van NWO heeft uitgevoerd. Tijdens de werkconferentie zullen verschillende scenario's voor de vormgeving van de dieptestrategie worden besproken.

Acties

- Werkconferentie over het zichtbaar maken van toponderzoek

3.15 Beheersing beoordelingslast onderzoek

Voor het universitaire onderzoek is, zeker in vergelijking met het overige onderzoek, een breed scala aan sturings- en stimuleringsinstrumenten ontwikkeld. Hierbij gaat het onder meer om de erkenningsprocedure voor onderzoekscholen door KNAW, de financiering van toponderzoekscholen, individuele steunprogramma's van NWO, en de onderzoeksvisitaties van de VSNU. Voor elk van deze arrangementen bestaan aparte beoordelings- en verantwoordingsprocedures.

Deze instrumenten hebben de afgelopen jaren een belangrijke impuls gegeven aan de kwaliteit van het onderzoek in Nederland. Anderzijds resulteren zij in een grote informatie- en evaluatielast, waarbij het de vraag is of dit ook in de toekomst nog wordt gerechtvaardigd door de resultaten in termen van betere allocatie van middelen en hogere kwaliteit en maatschappelijke betekenis van onderzoek.

De noodzaak om te komen tot een reductie van de beoordelingslast voor onderzoekers wordt breed gedeeld. Om die reden zal het komend voorjaar worden bezien hoe beoordelingsprocedures en informatievragen voor de verschillende stimuleringsinstrumenten beter op elkaar kunnen worden afgestemd, zodat de last voor onderzoekers zo veel mogelijk wordt gereduceerd.

Op nationaal niveau gaat het daarbij vooral om de stroomlijning van procedures in het kader van de onderzoeksvisitaties en de erkenningsprocedure voor onderzoekscholen. Tussen deze procedures bestaat enerzijds een grote mate van overlap, anderzijds is er sprake van verschillen.

Bij de discussie over reductie van beoordelingslast speelt ook de vraag hoe de prioriteiten uit het Wetenschapsbudget doorwerken in het universitair onderzoek en welke sturings- en verantwoordingsinstrumenten de overheid hierbij moet hanteren. Over beoordelingslast en verantwoording zal overleg gevoerd worden met de VSNU, de KNAW en NWO, resulterend in bestuurlijke afspraken.

Acties

- Overleg met de VSNU, NWO en KNAW over reductie van de beoordelingslast op basis van een probleemstellende notitie van OCenW, leidend tot concrete voorstellen in het ontwerp-HOOP.

