

Vergaderjaar 2005–2006

29 891

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Open bestel in het hoger onderwijs en de bve-sector

29 281

Invoering van de bachelor-masterstructuur in het Hoger Onderwijs

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 5 december 2005

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft op 9 november 2005 overleg gevoerd met staatssecretaris Rutte van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over:

- **de brief van de staatssecretaris d.d. 23 juni 2005 inzake tijdschema, stappenplan, slagingscriteria en de aanwijzing van experimenten «vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing» (29 819 en 29 388, nr. 12);**
- **de brief van de staatssecretaris d.d. 27 juni 2005 inzake rapport Committee Review degrees (29 281, nr. 3);**
- **de brief van de staatssecretaris d.d. 29 juni 2005 inzake invulling toezeggingen AO op 27 april jongstleden over financiering in het hoger onderwijs (29 853, nr. 22);**
- **de brief van de staatssecretaris d.d. 1 juli 2005 inzake experimenten open bestel hoger onderwijs (29 891, nr. 3);**
- **de brief van de staatssecretaris d.d. 10 augustus 2005 over toezeggingen en moties inzake WHW (29 853, nr. 24);**
- **mededeling van de Commissie: Mobilisatie van het intellect in Europa: mogelijkheden voor universiteiten om een optimale bijdrage te leveren aan de Lissabonstrategie; Fiche 6 (8437/05; COM(2005) 152 Final) (22 112, nr 384) (OCW0500714);**
- **de brief van de minister van OCW d.d. 1 september 2005 inzake aanbieding AWT-advies nr. 65: «Ontwerp en Ontwikkeling, de functie en plaats van onderzoeksactiviteiten in hogescholen» (OCW0500780);**
- **de brief van de staatssecretaris d.d. 20 juni 2005 inzake schriftelijk overleg Associate Degrees (kort HBO) (29 410, nr. 30);**
- **de brief van de staatssecretaris d.d. 14 januari 2005 inzake Associate Degrees (OCW0 500 036);**
- **brieven van de staatssecretaris d.d. 20 juni resp. 19 september 2005 inzake schriftelijk overleg Associate Degrees (kort HBO) (29 410, nr. 30 en 32).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (ChristenUnie), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Smeets (PvdA), ondervoorzitter, Eijssink (PvdA), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Roefs (PvdA) en Jungbluth (GroenLinks).

Plv. leden: Ferrrier (CDA), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Brinkel (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkema (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Van der Sande (VVD), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Herben (LPF), Nijs (VVD), Halsema (GroenLinks), Kalsbeek (PvdA) en Vendrik (GroenLinks).

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Joldersma** (CDA) acht het binaire systeem met hogerberoepsopleidingen en wetenschappelijke opleidingen zeer helder. De binariteit komt in de titulatuur tot uitdrukking. De staatssecretaris neemt echter het rapport-Abrahamsen, dat het binaire systeem om zeep helpt door toevoeging van de tussencategorie toegepast onderzoek, over. Daarbij ontstaat een soort glijdende schaal. Zij ziet niets in deze derde categorie. Het huidige, transparante systeem is heel helder voor de arbeidsmarkt. Zij kan zich wel vinden in het voorstel van de commissie-Abrahamsen dat bij de beroepsgerichte opleidingen een toevoeging op basis van het studieveld komt en bij wetenschappelijke opleidingen aan de titulatuur «of science» of «of arts» wordt toegevoegd. Niemand weet wat toegepast onderzoek precies is, terwijl wetenschappelijk onderzoek – research in het Engels – voor iedereen duidelijk is. De bestaande hbo-opleidingen doen bijna allemaal aan toegepast onderzoek en in de accreditatiekaders staat ook dat het in de hbo-opleiding thuishoort. Abrahamsen maakt een ongelukkig onderscheid, wanneer hij zegt dat mensen in het hbo allemaal praktijkmensen en doeners zijn en mensen in het wo theoretici en denkers. Zij bepleit dat niet met de derde categorie wordt geëxperimenteerd, maar dat de huidige twee in tact blijven. Het accreditatiekader biedt de mogelijkheid om bijzondere kwaliteiten van specifieke opleidingen te accrediteren. Zij kan zich verder goed vinden in het uitwerken van de ontwerp- en ontwikkelfunctie van het hbo.

De staatssecretaris volgt ook het voorstel voor accreditatie op opleidingsniveau, maar gaat nog een stap verder met een toekomstige instellingsaccreditatie. Zij acht instellingaccreditatie alleen wenselijk voor zaken die het niveau van de opleiding te boven gaan, zoals bibliotheek en sportvoorzieningen. Macrodoelmatigheid moet op dezelfde niveaus worden bekeken. Zij ziet mogelijkheden tot administratieve lastenverlichting door het achterwege laten van de makrodoelmatigheidstoets bij nieuwe opleidingen die elementen van bestaande opleidingen combineren. De makrodoelmatigheidskaders waren geldig tot 1 september 2005. Welke regels worden op dit moment gehanteerd, in het bijzonder ten aanzien van het afkeuren van de opleiding Gezondheid en levenswetenschappen in Zwolle?

Haar is onduidelijk wat een open bestel is. Het CDA gaat uit van een publiek bekostigd bestel, met randvoorwaarden ten aanzien van accreditatie en makrodoelmatigheid op opstellings- en instellingsniveau. Daarnaast bestaat een private markt, met commerciële aanbieders die zelf eisen mogen stellen aan hun studenten en de collegegelden mogen bepalen. In het voorstel van de Onderwijsraad moeten nieuwe aanbieders die tot het publieke bestel worden toegelaten, voldoen aan de eisen van accreditatie en makrodoelmatigheid. CPB en IBO kiezen voor een openmarktbestel, waarin alles mag, zolang de opleiding is geaccrediteerd. De experimenten waarvoor de staatssecretaris kiest, zijn vooral op dat laatste gebaseerd. Zij twijfelt aan de meerwaarde daarvan. Zij bepleit hantering van het begrip «leerrechten», zoals het oorspronkelijk was bedoeld.

Mevrouw **Vergeer** (SP) memoreert recente acties van studenten ten aanzien van leerrechten, die uiteindelijk leidden tot een verlaging van het maximale collegegeld. Deze bepaling loopt echter drie jaar na de invoering van de leerrechten af. In de toekomst mag maximaal vijf maal collegegeld worden geleend. Zij leidt daaruit af dat de collegegelden kunnen oplopen tot minstens € 7 500 per jaar. De SP acht dat niet aanvaardbaar. De overgangperiode loopt af op het moment dat hij van toepassing zou worden, namelijk als de leerrechten van de eerste studenten op zijn. De SP-fractie is verbaasd over het experiment met de honours programs, omdat deze al bestaan en een waardevolle manier zijn om te selecteren op talent en inzet, maar zonder de financiële drempels. Zij bepleit een

hogere lumpsum ten behoeve van kleinschalige instituten en vrijheid of de universiteiten deze extra middelen willen uitgeven aan honours programs. Selectie dient na de poort te geschieden. De staatssecretaris lijkt met de honours programs iets te willen bewijzen dat er eerst zelf wordt ingestopt. Blijft de staatssecretaris de honours programs in de toekomst extra financieren? Zo ja, worden deze gelden niet geoormerkt? Blijft hij externe verantwoording ervan vereisen? Als de subsidie wegvalt, moet dan een hoger collegegeld worden gevraagd voor de honours programs? Dat zou neerkomen op een financiële straf op talent en inzet. De huidige accreditatiepraktijk is bureaucratisch en duur. De accreditatie moet inzicht geven in de kwaliteit van het onderwijs en de makrodoelmatigheid bewaken. De kwaliteit van de opleidingen dient te worden verbeterd door studenten en docenten te betrekken in de onderwijscommissies, collegiale visitatie en een onafhankelijke, niet-bureaucratische accreditatie. Een combinatie van instellingsaccreditatie en accreditatie van clusters van opleidingen heeft haar voorkeur. Als bij de laatste de afzonderlijke opleidingen zichtbaar zijn, kan daarop de makrodoelmatigheidstoets plaatsvinden.

Titels moeten duidelijkheid bieden over de verworven kennis en capaciteiten. Het Committee Review Degrees creëert echter onduidelijkheid. Mevrouw Vergeer spreekt van «gebakken lucht». Onderzoek moet geen onderdeel uitmaken van hbo-opleidingen. Er moeten dan ook geen titels voor het hbo komen, die doen alsof dat wel het geval is. De SP is voorstander van een duidelijke scheiding tussen hbo en universiteit, analoog aan de voorselectie in havo- en vwo-leerlingen. Onderzoek past bij het wo en de voorselectie van vwo-leerlingen. Hogescholen moeten ophouden universiteitje te willen spelen. Wie zich ten onrechte een titel aanmeent, bluft.

Welk probleem wil de staatssecretaris met het open bestel oplossen?

Welke problemen haalt hij ermee in huis? Eerder heeft de VVD-minister aangetoond welke wildgroei van modestudies marktwerking teweeg brengt. Waarom wil de staatssecretaris uitgerekend publiek geld stoppen in opleidingen, waarvan er al meer dan genoeg zijn? Small business en retail-opleidingen zijn enorm gegroeid in aantal, maar het aantal studenten per opleiding is sterk verdund. Waarom versnippering en verwatering van het publieke geld? Zij vraagt of de makrodoelmatigheidstoets en het vestigingsplaatsprincipe hiervoor niet meer gelden. Dure opleidingen, zoals bèta en techniek, die niet zo goed in de markt liggen, worden door publieke instellingen verevend uit de lumpsum. Dat wordt hen steeds moeilijker gemaakt als een deel van het overheidsgeld naar de publieke aanbieders vloeit. Zij vreest een afname van de keuzemogelijkheden. Straks kan men kiezen uit dertig small-businessopleidingen en nog maar een enkele big-scienceopleiding. Zal de staatssecretaris aan de Kamer een toetsingskader voor de experimenten voorleggen, waarin ook de te verwachten negatieve effecten worden opgesomd? Waarom wordt bijvoorbeeld cherry picking niet als leerdoel getoetst? Doel zou vooral het verbeteren van de prestaties van de studenten moeten zijn. Wat is, in de eerste plaats, een prestatie van de studenten? Hoe kan worden bepaald dat deze voortvloeit uit het open bestel? Hoe worden andere factoren in de oorzaak- en gevolgexperimenten uitgeschakeld? Wordt gekeken of een baan aansluit bij de studie? Het niveau van de baan? Het salaris? De lengte van het contract? Zij meent dat het effect helemaal niet kan worden gemeten. Acht de staatssecretaris een level playing field van belang? Zij denkt aan arbeidsvoorwaarden, flexcontracten en rechten van de student. In de publieke sector is de collectieve inspraak redelijk geregeld. In de private opleidingen blijkt dit niet goed geregeld. Hoe wil de staatssecretaris voorkomen dat een private aanbieder een tijd lang onder de kostprijs opereert om een publieke opleiding uit de markt te drukken? Mag een private aanbieder, als hij aldus het marktaandeel heeft veroverd, het collegegeld verhogen om het verlies te

compenseren? Heeft de staatssecretaris rekening gehouden met de extra kosten van universiteiten door de koppeling van onderwijs en onderzoek? Is het voorstel EU-proof? Zij acht het open bestel een verspilling van publieke middelen. Naar de mening van de SP kunnen geen leerrechten of beurzen worden ingezet voor de bekostiging van private opleidingen.

De heer **Visser** (VVD) memoreert dat het overkoepelend thema is, hoe om te gaan met variatie in talent, ambitie, motivatie en persoonlijke ontwikkeling; zowel voor studenten als docenten. Variatie moet meer differentiatie brengen in opleidingen en instellingen. In de nota over de mobilisatie van het intellect in Europa doet de Europese Commissie drie aanbevelingen ten aanzien van respectievelijk kwaliteit, governance en bekostiging. Bij de laatste wordt een grotere rol gegeven aan private partijen en fiscale regels die de samenhang tussen instellingen en bedrijfsleven stimuleren. Zijn fractie onderschrijft dat. Volgens het EU-document onderscheiden instellingen zich onvoldoende van elkaar. Dat is een van de redenen om te streven naar het open bestel. In de Nederlandse reactie kan dat niet worden teruggevonden. Er wordt wel gesteld dat Nederland voorstander is van het op een meer competitieve manier verdelen van de middelen voor onderzoek. Hij vraagt zich af wat daarvan waar is. Het is de weg die wij op moeten gaan. «Diplomaopslag heeft als mogelijk effect dat de inhoudelijke waarde van het diploma daalt» is voor hem de meest interessante zin in het document over de leerrechten. Dat effect is in de huidige systematiek altijd ontkend. Hij acht de systematiek van leerrechten een verbetering. Hoe gaat de diplomaopslag vorm krijgen? Wat wordt er mee gestimuleerd? Als de opslag groter is naarmate minder leerrechten worden gebruikt, wordt doorstroming gestimuleerd. Zijn fractie is positief over het profileringsbudget. Hij vraagt waarom de leerrechten plotseling per half jaar worden verleend. Bij uitbreiding van de leerrechten dreigt naar zijn mening verwatering van de middelen. Hij is bang voor het averechtse effect dat mensen dan door de opleiding worden gejaagd ten koste van de kwaliteit.

De nieuwe systematiek ten aanzien van accreditatie en makrodoelmatigheid acht hij beter dan de huidige. Er is een ogenschijnlijke spanning tussen variatie enerzijds en duidelijkheid en eenduidigheid anderzijds. De terugkerende trefwoorden zijn flexibiliteit en vernieuwing. Het klinkt vanzelfsprekend dat de differentiatie in aanbod de differentiatie in vraag moet volgen. Er moeten nieuwe opleidingen worden gestart, in plaats van dat bestaande worden aangepast. Wie bepalen de vraag? Aankomend studenten van 17 jaar? De resource manager die een vacature heeft? De instelling zelf die veel studenten wil werven? Er ontbreekt een element daarvoor: Ranking. Accreditatie behoort een kwaliteitswaarborg aan de aanbodzijde te zijn. De belangrijkste stroomlijning ten aanzien van de accreditatie is de verbreding van de opleiding ten behoeve van de flexibiliteit. Het argument zou behoren te zijn dat dit de kwaliteit ervan ten goede komt. Het stuk van de expertgroep maakt de indruk van een onevenwichtig compromis. Bij accreditatie moet sprake zijn van een wortel en een stok. Wanneer kan een opleiding worden gestopt als men tekort schiet?

Hij sluit zich ten aanzien van de titulatuur aan bij wat de beide voorgaande sprekers hebben gezegd. Ook hij bepleit handhaving van het binaire stelsel.

Hij verneemt zeer wisselende signalen over de lectoren in het hbo. Er moet nog worden besloten over het onderzoeksbudget, focus en massa zowel als nieuwe verdelingsmechanismen voor onderzoeksgeld. In deze situatie moet niet op andere ontwikkelingen worden gepreludeerd. Het rapport van de commissie-Abrahamsen bevat waardevolle elementen, zoals de vaststelling dat geen internationaal vergelijkbaar systeem van titulatuur kan bestaan, omdat elk land zijn eigen systeem heeft en de

vaststelling dat de claim van de hbo-raad, dat Nederland het enige land is waarin hbo-opleidingen geen suffix mogen toevoegen, onjuist is. De discussie over het open bestel is begonnen in een redenering van buiten naar binnen: zaken die nu nog niet mogelijk zijn, worden het systeem binnengelaten. De voorstellen lijken daarbij niet aan te sluiten. Een nieuwe aanbieder moet zich komend voorjaar melden om in 2007/2008 te kunnen starten. Maar om gebouwen te huren en contracten te kunnen sluiten, moet hij komend voorjaar al zekerheid hebben. Op deze manier kan geen enkele nieuwe aanbieder slagen en bereikt het open bestel niet wat het beoogt.

De heer **Tichelaar** (PvdA) is het eens met het tijdpad en de inhoud ten aanzien van de experimenten met collegegeld en selectie. Hij vraagt de staatssecretaris om de Kamer de gelegenheid te geven zich over de toetsingscriteria uit te spreken. De Kamer heeft gevraagd om experimenten. Hij heeft er geen behoefte aan nu al aannames te maken ten aanzien van problemen die zich daarbij zouden kunnen voordoen. Hij verwacht de uitkomst van de experimenten ten aanzien van het open bestel niet meer te zullen meemaken. Ook hij krijgt het idee dat de partijen die al in de bekostiging zitten nieuwe varianten mogen aandragen, in plaats van dat sprake is van een ontwikkeling van buiten naar binnen. Hij heeft daarom geen behoefte aan een experiment tot uitbreiding van het aantal publieke aanbieders. Hij sluit zich wel aan bij de visie van de staatssecretaris op de experimenten 3 en 4. Experiment 1 acht hij strijdig met het streven van het kabinet tot terugdringen van bureaucratie en administratieve lasten. Hij vraagt de staatssecretaris de «kerstboom en ballen» in beeld te brengen. Een experiment moet zaken betreffen die binnen de huidige kaders niet mogelijk zijn en mag daarnaast geen doorlooptijd tot 2017 hebben. In ieder geval bestaat de behoefte aan tussentijdse evaluaties; mede om te bezien of versnelling mogelijk is. Hij is voorstander van ontwikkelingen in de richting van een open bestel, zonder zich al te kunnen uitlaten over de eindsituatie waartoe dit zal leiden. Hij memoreert een bepaald open bestel eerder te hebben bepleit, maar de Kamer vond het nodig eerst experimenten te verrichten. Hij bepleit met kracht de experimenten alle ruimte te geven en niet te preluderen op alle problemen die zich zouden kunnen voordoen.

Hij betreurt het dat het rapport-Abrahamsen wordt afgedaan als een tussenvariant. Naar zijn mening past de opheffing van de institutionele binariteit in het open bestel, maar hij bepleit dat de programmatische binariteit in tact blijft. Er vinden al fusies plaats tussen universiteiten en hbo-instellingen. Dat is een goede ontwikkeling ter bevordering van efficiency, zolang de programmatische binariteit blijft gewaarborgd. De student moet centraal staan en helderheid geboden krijgen.

Hij is geen voorstander van het creëren van nieuwe titulatuur en toevoegingen. Hij is het niet eens met degenen die stellen dat op het hbo geen ruimte is voor onderzoek. In de huidige praktijk gebeurt dit al. Hij is overtuigd door de argumentatie voor instellingsaccreditatie. Hij vraagt de staatssecretaris te schetsen hoe het snelst tot instellingsaudits kan worden gekomen.

De heer **Bakker** (D66) ziet weinig heil in accreditatie op instellingsniveau. Studenten moeten erop kunnen vertrouwen dat hun opleiding aan de eisen voldoet. Opleidingsoverstijgende voorzieningen kunnen vanzelfsprekend op instellingsniveau worden geaccrediteerd. De staatssecretaris biedt een ruimere mogelijkheid tot herstel bij dreigend accreditatieverlies. Hoe stelt hij zich dat voor? Wat betekent dit voor de student? Moet deze langere tijd genoegen nemen met een opleiding, waarvan de kwaliteit eigenlijk tekortschiet?

Hij bepleit dat de experimenten ten aanzien van het open bestel de ruimte wordt geboden, ook al roepen zij bij hem tal van vragen op. De middelen

moeten niet te zeer worden versnipperd. Wat zouden de experimenten moeten aantonen? Het thans publiek bekostigde onderwijs kan inschrijven op de experimenten small business en retail management. Maar het was juist de bedoeling om nieuwe, private aanbieders aan te trekken. Er zijn al zoveel nieuwe aanbieders voor deze opleidingen dat het gemiddeld aantal studenten per opleiding is gedaald van 600 acht jaar geleden tot minder dan 150 op dit moment. Hoewel hij groot voorstander is van kleinschaligheid, acht hij dit teveel versnippering. Hoe ziet de staatssecretaris dit? Hij bepleit dat alle studenten hun resterende leerrechten kunnen benutten, dus niet alleen zij die meedoen aan het experiment en bovendien niet alleen aan een tweede bachelor- of masteropleiding, zoals in de nieuwe Wet op het hoger onderwijs wordt voorgesteld. VNO-NCW heeft gesteld dat de introductie van een doelmatigheidstoets op gespannen voet staat met de filosofie van het open bestel, omdat het gevestigde opleidingen teveel zou kunnen beschermen. Er moet voor worden gewaakt dat wat met publiek geld is gevestigd, het nieuwe onmogelijk maakt.

Hij hecht zeer aan de analytische binariteit in de titulatuur. Naar zijn mening snapt niemand iets van de voorstellen tot introductie van een soort tussencategorie, die hij een typisch poldercompromis acht. De universiteit is door de eeuwen heen een wezenlijk eigensoortige onderwijsinstelling. Het hbo kent een ander klimaat en een andere voorgeschiedenis. Dat is iets anders dan hiërarchie. Er zijn veel mogelijkheden voor diversiteit, variatie en differentiatie. Aan de toenadering tussen beide soorten instellingen moet alle ruimte worden geboden, doch met handhaving van de verschillende uitgangspunten. Hbo-instellingen noemen zich in het buitenland vaak niet, zoals is toegestaan, University of professional education, maar alleen University. Dat is misleidend. Kennelijk is er sprake van een minderwaardigheidscomplex. Studenten hebben recht op het onderwijs dat het best bij hun talenten aansluit.

Universiteiten en hogescholen verzetten zich heftig tegen de leerrechten per halfjaar. Kerngedachte is dat de rechten de student volgen. De route van de student is leidend voor de bekostiging van het onderwijs. Ook bij de opleidingen moet meer flexibiliteit en differentiatie mogelijk zijn. Hij hecht weinig waarde aan het argument van administratieve belasting en vreest dat sprake is van koudwatervrees. Toewijzing van de leerrechten zou ook per module of studiepunt mogelijk moeten zijn. Overigens ligt modulair onderwijs in het hbo veel meer voor de hand dan op de universiteit.

Uit de nota Mobilisatie van het intellect in Europa komt naar zijn mening een zorgelijk beeld naar voren. De Unie als geheel blijft duidelijk achter bij andere blokken, voor wat betreft deelname aan het hoger onderwijs. Hoe kan daarin verandering worden gebracht? De bedragen per student nemen nog steeds af, ondanks besluiten om de bekostiging te verhogen. Waarvoor zijn de extra beschikbaar gestelde middelen gebruikt?

De heer **Jungbluth** (GroenLinks) heeft als student en vervolgens op de hoogste na in alle rangen bijna veertig jaar in het hogeronderwijsveld doorgebracht. Dat vormt voor hem aanleiding om de voorstellen van de staatssecretaris te betitelen als een vlucht naar voren. Bij sommige studierichtingen zijn mensen na twintig uur in de week kennelijk klaar. Ook studenten zijn zeer ontevreden over deze onderbenutting van hun talenten. Arbeidsmarktbemiddelaars stellen dat een generatie studenten wordt afgeleverd die niet is geëquipeerd voor de huidige arbeidsmarkt. Hij ziet een terugname in de deelname van allochtone studenten in het universitair onderwijs. Nederland bungelt in Europa onderaan in de deelname van meiden aan bètavakken. Al deze sores in bestaande opleidingen zouden eerst moeten worden aangepakt.

Hij acht het juist dat accreditatie zowel op instellings- als opleidingsniveau speelt. Er ontbreekt kennelijk permanente aandacht voor good governance. Dat zou kunnen garanderen dat de instellingen die daartoe de

capaciteit hebben uit zichzelf de experimenten ten aanzien van het open bestel starten. Opleidingen moeten voortdurend trachten aansluiting te vinden bij ontwikkelingen in het wetenschapsveld en het betrokken maatschappelijk veld. Dat betekent dat zij ook moeten experimenteren. Experimenten moeten niet tot 2014 duren. Hij bepleit concentratie op wat er nu is en inzet voor verbetering daarvan. Binnen het bestaande veld moet voldoende gelegenheid tot experimenten worden geboden.

De honours programs zouden de nieuwste variant van sociale stratificatie kunnen blijken te zijn. Er wordt weliswaar op andere aspecten geselecteerd, maar het eindcorrelaat zou heel wel het sociaal milieu kunnen blijken te zijn. Dat is geen intentioneel programma, maar kan wel de uitkomst van de selectie blijken te zijn. Als dat het geval is, moet het heel snel worden gesignaleerd. Universiteiten kunnen er op talloze manieren voor zorgen dat de slimste studenten de moeilijkste programma's volgen. Ook de vakkenpakketten maken onderscheid naar sociaal milieu. Het is niet de bedoeling, maar wel het effect. Hij sluit honours programs niet uit, maar waarschuwt voor ongewenste effecten.

Aan de experimenten worden allerlei voorwaarden gesteld. Maar waarom gelden deze voorwaarden niet ook voor alle bestaande opleidingen? Als zij officieel wel gelden, staat voor hem vast dat niet alle opleidingen eraan voldoen. Opnieuw bepleit hij aandacht voor verbetering van het bestaande, alvorens naar nieuwe dingen te streven.

Op zijn naamkaartje stond lange tijd «applied social science». In Angelsaksische landen klomk dat best goed, maar in Nederland is «toegepast» kennelijk minder. Het hoeft niet altijd aan dezelfde criteria te voldoen. In de praktijk moet toegepast onderzoek net zo wetenschappelijk zijn, als alle andere onderzoek. Veldbetrokken onderzoek is, als het niet wetenschappelijk is, geen goed onderzoek. Hij meent dat onderzoek zowel in het hbo als in het wo kan worden uitgevoerd. Pedagogische academies zouden zich nadrukkelijker kunnen profileren in de sfeer van toegepast onderzoek, maar geen moment minder wetenschappelijk of anders van kwaliteit dan in de onderwijswetenschappen aan de universiteit. Hij heeft herhaaldelijk gepleit voor verbetering van het opleidingsniveau van leerkrachten.

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** memoreert dat het hoger onderwijs twee grote opdrachten heeft: het ontwikkelen van toekomstig leiderschap voor de Nederlandse samenleving en ervoor zorgdragen dat Nederland concurrerend blijft. Het hoger onderwijs in Nederland is gemiddeld van hoge kwaliteit. Op basis van het stuk van de Europese Commissie en bevindingen van andere deskundigen kan worden vastgesteld dat op een aantal punten verbeteringen noodzakelijk zijn. In de eerste plaats moet er meer onderscheid komen. Instellingen moeten zich meer willen profileren. In de tweede plaats moet de staat zich verder terugtrekken. De instelling moet zich verantwoorden aan zijn omgeving. In de derde plaats moeten de geldstromen worden aangepast. Nederland behoort tot de Europese top-4 ten aanzien van overheidsinvesteringen in het hoger onderwijs. Maar er is veel te weinig sprake van het aanboren van andere bronnen, zoals bedrijfsleven en alumni. Nederland scoort in Europa behoorlijk goed voor wat betreft het hoger onderwijs, maar Europa als geheel staat er zorgelijk voor in de concurrentie met de rest van de wereld.

Op een aantal terreinen is geen sprake van experimenten, maar van het direct invoeren van vernieuwingen. Dat betreft ten eerste de financiering van instellingen via het stelsel van leerrechten. Het wetsvoorstel daarover zal een dezer weken, samen met het advies van de Raad van State, aan de Kamer worden gezonden. Ten tweede is het kabinet jongstleden vrijdag bevallen van de nieuwe Wet op het hoger onderwijs. Deze wordt aan de Raad van State gezonden en zal de Kamer begin 2006 bereiken. Deze wet zal bijdragen aan meer onderscheiden instellingen, die een eigen profiel

creëren en verantwoording afleggen aan hun omgeving en de interne stakeholders: docenten en studenten. Ten derde zal vergelijkbare informatie in toenemende mate openbaar beschikbaar komen. Bij werkgevers, studentenbeweging en de koepels van de instelling bestaat in toenemende mate bereidheid om gegevens beschikbaar te stellen, zodat studenten op basis van criteria die zij zelf relevant vinden, kunnen kijken welke opleiding het meest aansluit bij hun profiel. Hij hoopt dat hiertoe door de partijen – zonder zijn bemoeienis – een convenant of bestuursakkoord zal worden gesloten, maar hij zal het in de wet opnemen als dat uitblijft. Als eerste fase komt de site met gegevens uit de bestaande database van Choice in januari in de lucht, zoals de studentenbeweging had gevraagd. Hijzelf zal op basis van deze gegevens geen ranking opstellen, maar hij sluit niet uit dat een ander dat wel doet.

De experimenten ten aanzien van het open bestel passen wel degelijk in the bigger scheme of things. Er wordt niet alleen naar nieuwe zaken gekeken, maar langs drie sporen ook aan de huidige gewerkt. Ook zijn er experimenten gaande ten aanzien van selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie.

De titulatuur is een ongelooflijk lastig probleem. De Kamer heeft er zelf om gevraagd dat een zware, internationale commissie naar het Nederlandse stelsel zou kijken. Er is dus geen sprake van een poldercompromis. Ook voor de staatssecretaris is de binariteit Anfang und Schluss van dat stelsel. Hij zou het betreuren als de voorstellen te snel naar de vuilnisbak zouden worden verwezen. De voorstellen betekenen wel degelijk een verbetering, omdat zij recht doen aan de internationale situatie. De commissie-Abrahamsen is tot het inzicht gekomen dat in het hbo sprake is van toegepast onderzoek in termen van de traditionele ontwerp- en ontwikkelactiviteiten. Die lenen zich typisch voor de toevoeging van een subject aan de titel. De commissie constateert dat uitsluitend aan puur universitaire opleidingen het recht dient te worden voorbehouden om de toevoeging «of arts» of «of science» te verlenen. De programmatische binariteit blijft daarin dus gehandhaafd. De commissie constateert tevens dat in het hbo in bescheiden mate een ontwikkeling naar toegepast onderzoek aan de gang is, dat op de beroepspraktijk is gericht. Voor dat type opleidingen wordt, naast de nevenschikte systemen van wo en hbo, een derde categorie voorgesteld. Hij stelt voor het advies van de Raad van State hierover af te wachten en tegelijkertijd een contra-expertise over het rapport-Abrahamsen te vragen aan de NVAO. Hij zegt toe de discussie van vandaag zwaar te zullen laten doorwegen bij het opstellen van het definitieve wetsvoorstel na ontvangst van het advies van de Raad van State. Zo nodig is hij bereid op dit punt te retireren. Hij zal nagaan of de door mevrouw Joldersma aangedragen optie van een bijzonder kwaliteitskenmerk van de accreditatiesystematiek een alternatief biedt.

De Kamer heeft met de motie-Tichelaar opgeroepen tot invoering van het open bestel, maar is later, mede op grond van de adviezen van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek en de Onderwijsraad, opgeschoven naar experimenten op dit vlak. Hierbij spelen drie aspecten. Het eerste is de vraag of het open bestel tot meer kwaliteit leidt. Er zou meer differentiatie moeten ontstaan in het aanbod, tengevolge van de toegenomen concurrentie onder de onderwijsaanbieders. Het tweede aspect is de toegankelijkheid. Uit het rapport van de Onderwijsraad komt naar voren dat het heel wel zou kunnen blijken dat niet-bekostigde instellingen beter slagen in het aanboren van nieuwe studentenmarkten. Daardoor zou een grotere deelname aan het hoger onderwijs ontstaan. Het derde aspect is de doelmatigheid. Door concurrentie en marktwerking zou het opleidingsrendement moeten toenemen. De reeds door de NVAO geaccrediteerde instellingen hebben direct toegang tot het open bestel. Dat geldt ook voor aangewezen instellingen die een voorstel doen ten aanzien van een bestaande opleiding die van rechtswege is geaccrediteerd, terwijl zich slechts in beperkte mate problemen voordoen, wanneer deze een voorstel

doen voor een nieuwe opleiding. Voor de niet-aangewezen instellingen die al in een aanwijzingsprocedure zitten, wordt deze versneld. Voor de niet-aangewezen instellingen die nog niet in een aanwijzingsprocedure zitten, wordt een speciale Toets nieuwe instelling ontwikkeld. Instellingen die nog de gehele cyclus moeten doorlopen, zouden nog niet in 2007 kunnen meedoen, maar wel in 2008. Hij prefereert deze nieuwe, lichte toets boven geen toets, omdat het uitgangspunt van het open bestel een level playing field is. De Kamer zal de nadere uitwerking van een en ander toegezonden krijgen. Hij zal bezien of rond 2010 voldoende data uit de experimenten kunnen zijn gekomen, om tot conclusies te komen. Het optreden van cherry picking zal wel degelijk in de gaten worden gehouden. Het is methodologisch altijd lastig dat geen sprake is van een laboratoriumproef, waarbij andere factoren kunnen worden uitgesloten. Hij vindt het controle-experiment, waarin reeds bekostigde aanbieders meedoen, daarom van groot belang. Gezien de veelheid van small-businessopleidingen is in het bijzonder onderdeel c van de makrodoelmatigheidsregelgeving, de verwatering, van toepassing. De bestaande makrodoelmatigheidsregeling vigeert tot de nieuwe is afgerond. In de nieuwe regels zal in het bijzonder worden gekeken naar het element ondernemerschap. De experimenten zijn mogelijk binnen de Europese regelgeving. Zij hebben geen enkele invloed op de internationale positie van ons land, of op de toepassing van nationaal of Europees mededingingsrecht. Onderdeel van de experimenten zal zijn dat de Europeesrechtelijke aspecten van de eventuele invoering van het open bestel in beeld worden gebracht. Experimenteren met uitloopleerrechten acht hij niet nodig. Alle studenten die op dit moment studeren, krijgen leerrechten volledig toegekend en zullen dus een behoorlijk surplus overhouden.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zal ook aandacht worden besteed aan aanpassing van het feit dat het huidige accreditatiestelsel meer stuurt op het proces, dan op de uitkomsten. Dat zal op zichzelf al leiden tot vermindering van de bureaucratie. De volgorde zal worden omgedraaid: eerst de makrodoelmatigheid en daarna de accreditatie. Er zal een hersteltermijn worden ingevoerd naar Belgisch voorbeeld. Daardoor ontstaat een scherper oordeel. Het effect van een negatief oordeel is immers zeer extreem, namelijk sluiting van de opleiding. De instellingsaccreditatie geldt alleen het onderwijsdeel. Daarmee krijgt het timmermansoog weer ruimte ten koste van de bureaucratie van het invullen van lijstjes. De huidige accreditatietermijn loopt tot 2009 en wordt afgemaakt.

De staatssecretaris acht instellingsaccreditatie een spannend perspectief voor de jaren daarna. Hij vat de situatie samen als: langzaam de trap af, maar je roetsjt naar beneden. Het verdienen van de accreditatie is geen gemakkelijke zaak. Er worden hoge eisen gesteld aan het interne kwaliteitszorgsysteem, die volgens de deskundigen bij de meeste instellingen op dit moment niet op orde is. De accreditatie wordt voor een zeer beperkte periode verleend. De instellingen moeten – als element van high trust – zelf de opleiding regelmatig doorlichten. De NVAO doet regelmatig steekproeven. Op grond daarvan kan de instellingsaccreditatie onmiddellijk worden ingetrokken. De beoordeling van de makrodoelmatigheid blijft op opleidingsniveau. Hij verwacht dat instellingen zich zeer zullen inspannen om het verkregen niveau vast te houden. De opleiding Gezondheid en levenswetenschappen in Zwolle is afgewezen, omdat hij niet doelmatig is. Hij is niet vernieuwend, leidt niet op voor nieuwe beroepen, heeft niet te maken met nieuwe, wetenschappelijke ontwikkelingen en past niet in het speerpuntenbeleid van VWS om meer handen aan het bed te krijgen. De instelling verzet zich sterk tegen de afwijzing. Hun opleiding Bedrijfswetenschappen is niet getoetst aan de makrodoelmatigheidsbeleidsregel, maar is toegekend onder het vroegere, ruimere doelmatigheidsregime.

De beleidsbrief Financiering in het hoger onderwijs uit oktober 2004 koppelt de omvang van de diplomaopslag aan de ingezette leerrechten bij de instelling. Er moet dus een relatie zijn tussen de onderwijsinspanning van de instelling en de bekostiging. De heer Visser bepleit het stimuleren van snel afstuderen. Dat gebeurt in de leerrechtensystematiek, omdat de student leerrechten overhoudt die hij voor iets anders kan inzetten. Daarnaast geldt de inkomensstimulans om snel het salaris van een afgestudeerde te bereiken. Het koppelen van de diplomabonus aan de snelheid van studeren zou kunnen leiden tot verlaging van de eisen. De diplomabonus krijgt een geringere betekenis dan voorheen het geval was, maar blijft markeren dat de instelling erin is geslaagd een student af te leveren voor de arbeidsmarkt.

De leerrechten komen aan de orde bij het wetsvoorstel dat over twee weken naar de Kamer zal worden gezonden. De extra middelen voor studentenaantallen in het hoger onderwijs zijn niet ingezet voor andere zaken, maar geheel de lumpsum ingegaan. De Kamer heeft de maximering op driemaal het collegegeld teruggebracht tot tweemaal en de horizon met een duur van drie jaar erin gebracht. Hij bepleit dat dit bij het wetsvoorstel wordt besproken. Hij zegt toe de effecten voor groepen studenten daarbij in beeld te zullen brengen.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Joldersma** (CDA) erkent dat de Kamer vooruitloopt op elementen van het wetsvoorstel dat bij de Raad van State voor advies voorligt, maar meent aan de andere kant dat de staatssecretaris te gemakkelijk over het signaal heen loopt dat de Kamer vandaag afgeeft. De motie waarin de Kamer uitspreekt het onderscheid tussen hbo en wo te willen handhaven, blijft overeind. Alle woordvoerders hebben zich tegen een tussencategorie in de titulatuur uitgesproken. Onderzoek moet voldoen aan wetenschappelijke criteria. Als dat het geval is, is sprake van wetenschappelijk onderzoek. Een tussencategorie is dus overbodig. Zij juicht de ontwikkeling van de ontwerp- en ontwikkelfunctie in het hbo toe, maar het is geen wetenschappelijk onderzoek. De kritiek van de commissie-Abrahamsen dat de wetenschappelijke opleiding te theoretisch en de beroepsopleiding te praktisch zou zijn, is naar haar mening onterecht. Zij bepleit dat niet teveel met de titulatuur wordt gerommeld. Zij wijst op de mogelijkheid van het gebruik van de bijzondere kwaliteitskenmerken. Zij ziet niets in een instellingsaccreditatie, waarmee alle opleidingen bijna levenslang zijn goedgekeurd. De toets in het bestel behoort op programmaniveau te liggen. De basis van de binariteit ligt op opleidingsniveau. Deze basis wordt weggeslagen, wanneer accreditatie op instellingsniveau plaatsvindt. Zij vraagt zich in het licht van de experimenten vooral af of geëxperimenteerd kan worden met wat studenten met de leerrechten zullen doen die zij over hebben, nadat zij de bachelorgraad hebben behaald.

Mevrouw **Vergeer** (SP) hecht waarde aan het oordeel van de commissie-Abrahamsen dat internationale titulatuurvergelijking niet mogelijk is. De bestaande titels kunnen daarom gehandhaafd blijven. De staatssecretaris heeft gezegd te zullen kijken naar cherry picking. Zij neemt aan dat hetzelfde geldt voor mogelijk andere negatieve effecten, zoals het onttrekken van geld aan de duurdere opleidingen. Zij vraagt om een duidelijke uitwerking van het experiment, voordat er mee verder wordt gegaan. Zij ziet de honours programs als een vrijheid van de universiteit om te kunnen selecteren op zaken als prestatie en inzet. De verantwoordingsplicht daaromtrent van de universiteiten komt volgens haar neer op staatssturing. Het allerergste acht zij dat het uiteindelijk zal uitmonden in collegegelddifferentiatie ten koste van de studenten die talent tonen. Zij is enerzijds tegen de bureaucratie, die het apart accredi-

teren van elke opleiding met zich meebrengt, maar waarschuwt anderzijds voor naïviteit. Zij handhaaft haar standpunt dat de beperking tot tweemaal het collegegeld weliswaar lovenswaardig is, maar dat deze eindigt wanneer hij relevant wordt. Zij kan zich voorstellen dat hier een foutje is gemaakt, omdat het alternatief zou zijn dat de staatssecretaris de studenten heeft belazerd.

De heer **Visser** (VVD) acht de discussie over de inhoud van diploma's en de eraan verbonden competenties belangrijker, dan die over de titels die eraan zijn verbonden. Hij wijst op klachten van werkgeversorganisaties. Deze hebben toegang gevraagd tot de examencommissies. Hij acht dat een teken aan de wand. Daarom acht hij de opleiding het meest logische aangrijpingspunt voor accreditatie. Hij vraagt zich nog steeds af, welk probleem wordt opgelost met een nieuwe blauwdruk. Wie aan de voorkant veel vrijheid geeft, moet aan de achterkant controleren. Publieke middelen vereisen publieke controle. Bovendien richt de interesse van de studenten zich op het niveau van de opleiding. Er valt voor hen niets te winnen met een verbreding tot instellingsniveau. Het argument daarvoor is vraagsturing, maar de vragende partij – de student – is er niet bij in beeld. Accreditatie is een zaak van kwaliteitsborging, niet van vraagsturing.

Het essentiële punt van de experimenten ten aanzien van het open bestel blijft voor hem dat sprake moet zijn van een toegevoegde waarde. Er moeten dingen worden geboden, die nu nog niet kunnen. Het mag niet zo zijn dat het heel moeilijk wordt voor degenen die nog geen positie hebben en juist heel makkelijk voor hen die al wel een positie hebben. Hij suggereert de staatssecretaris om met partijen te spreken, die overwegen de markt te betreden. Om contracten te kunnen sluiten, moeten deze veel eerder zekerheid hebben over deelname aan het experiment dan de staatssecretaris voor ogen staat. Hij benadrukt dat van buiten uit moet worden geredeneerd. Het zou voor nieuwe aanbieders heel interessant kunnen zijn om onderzoekers met een NWO-beurs aan te trekken; mede om de academische inbedding te waarborgen. Geld volgt immers de mens. Er moeten dus regels komen dat de subsidies niet alleen mogen worden meegenomen naar de gevestigde instellingen.

De heer **Tichelaar** (PvdA) meent dat het debat geen recht doet aan het rapport-Abrahamsen. Het moet integraal worden benaderd, terwijl collegae zich schuldig maken aan cherry picking. Hij kan zich vinden in het voorstel van de staatssecretaris hierover. De accreditatie moet worden gekoppeld aan governance, de overdracht van verantwoordelijkheden. Daarbij past geen opleidingsaccreditatie meer. De PvdA heeft eerder gepleit voor een licentiemodel om de professionals alle vrijheid te geven, waarbij de overheidsrol is beperkt tot een inhoudelijke dialoog met sanctiemogelijkheden. Daarbij past instellingsaccreditatie. Als de staatssecretaris dat voor de toekomst wil, moet hij van daaruit terugredeneren en de belemmeringen ervoor wegnemen. Hij hoopt daarover snel meer te horen. De staatssecretaris heeft een maximale inspanning om nieuwkomers voor 2007 te kunnen toelaten en een tussentijdse evaluatie toegezegd, zodat wellicht voor 2014 knopen kunnen worden doorgesneden. Hij meent dat small business en retail opleidingen niet ook nog eens door bestaande instellingen moeten worden aangeboden, maar alleen door nieuwkomers.

De heer **Bakker** (D66) meent eveneens dat het experiment moet worden voorbehouden aan nieuwe aanbieders en dat geen bestaande instellingen zouden moeten worden toegelaten. Hij is door de staatssecretaris niet overtuigd ten aanzien van de titulatuur. Het wordt een zaak van prestigeoverwegingen, waardoor de aandacht wordt afgeleid van de opleidingen zelf, waar het toch uiteindelijk om gaat.

De opleiding moet het aangrijpingspunt voor accreditatie blijven, vanuit de invalshoek van high trust voor studenten. De kern is dat deze moeten weten dat een opleiding deugt. Indien over instellingsaccreditatie wordt gedacht, is het minste dat daaraan moet worden gekoppeld een versterking van de positie van studenten in het kader van medezeggenschap.

De **staatssecretaris** dankt voor de ruimte om de adviezen van de Raad van State en NVAO, zowel als de second opinion ten aanzien van de titulatuur af te wachten. De Kamer zal deze, samen met het wetsvoorstel, toegezonden krijgen.

Hij wijst op het supplement bij de titel, waarvan de commissie-Abrahamsen zegt dat dit van toenemend belang zal worden om de inhoud van de opleiding te duiden. Hij erkent dat niet de suggestie mag worden gewekt dat hbo en wo naar elkaar toegroeien. Ook bij instellingsaccreditatie zal de opleiding aangrijpingspunt blijven. De instelling zelf moet de opleiding regelmatig bekijken en de NVAO controleert steekproefsgewijs. Hij zal een lichte verkenning verrichten en de bevindingen daarvan aan de Kamer melden.

Hij realiseert zich een steile helling op te moeten, wanneer hij vasthoudt aan de instellingsaccreditatie.

Hij zal de commissie die de experimenten ten aanzien van het openbestel begeleidt, vragen naar de situatie ten aanzien van een controlegroep uit het bekostigde stelsel. Met het experiment small business wordt het bestel extreem opengesteld. Bekeken wordt wat de effecten zijn, als alle partijen in staat zijn voorstellen in te dienen. Hij zal zich hierover goed laten informeren en vervolgens de afweging maken om dit experiment al of niet doorgang te laten vinden.

Op 24 januari 2005 is in de commissie gesproken over de honours programma's.

De afspraken over de horizon bij de begrenzing van het hogere collegegeld zijn op 27 april 2005 gemaakt. In de schriftelijke ronde met betrekking tot het wetsontwerp zal hij terugkomen op de effecten ten aanzien van de timing. Zijn oorspronkelijke voorstel behelsde een maximum van driemaal het wettelijk collegegeld en kende geen horizonbepaling. Hij is tegemoetgekomen aan de wens van de Kamer om het maximum te stellen op tweemaal het wettelijk collegegeld, met een horizon van drie jaar. Indien sprake is van een fout in de planning, kan dat bij de behandeling van het wetsvoorstel worden besproken. Iedereen die op het moment van de invoering van de wet studeert, krijgt de maximale leerrechten. Hij vindt de kwalificatie van mevrouw Vergeer dat hij studenten zou belazeren ongepast.

Op grond van vigerende regelgeving kan een universiteit aan de titel ook het subject toevoegen. Het blijft dan een geaccrediteerde opleiding op het niveau van het wetenschappelijk onderwijs. Een bachelorstudent kan met zijn openstaande leerrechten deelnemen in het open bestel.

Toezeggingen

De **voorzitter** vat samen dat de staatssecretaris heeft toegezegd dat het advies van de NVAO en een contra-expertise zullen worden gevraagd met betrekking tot het rapport van de commissie-Adriaanse en dat, zoveel mogelijk binnen de bestaande regelgeving, een versnelde procedure wordt ontwikkeld voor aanbieders die nog door de procedure moeten. De Kamer zal daarover worden geïnformeerd.

Niet alleen de positieve, maar ook de negatieve aspecten van het open

bestel zullen in kaart worden gebracht. De kamer zal hierover worden geïnformeerd. Het aspect makrodoelmatigheid wordt meegenomen in het onderzoek naar het open bestel, waarvan de resultaten in 2009 of 2010 zijn te verwachten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Aptroot

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Jaspers