

HOGER ONDERWIJS  
OP DRIEF?

## Kernpunten in het hoger- onderwijs- debat



JOB COHEN

*Rector magnificus,  
Rijksuniversiteit Limburg en  
Eerste Kamer lid voor de PvdA*

Het paarse regeerakkoord heeft het sluimerende debat over de vraag hoe het in ons land met het hoger onderwijs moet, in een stroomversnelling gebracht. Paars wilde niet alleen anderhalf miljard gulden extra bezuinigen op studiefinanciering en bekostiging van universiteiten en hogescholen, maar stelde ook een ander stelsel van hoger onderwijs voor. En dat terwijl de verkiezingsprogramma's van de deelnemende partijen in ieder geval over dat laatste niet repten, zomin als over de forse omvang van de bezuinigingen. Wij zijn nu een jaar verder en kunnen dus met iets meer afstand de zaak aan een beschouwing onderwerpen. Wij zien dan twee kernpunten in het debat, te weten: *onvrede en een financieel probleem.*

Zeker, onvrede bestond al langer en was al eerder geuit. Door Marc Chavannes bijvoorbeld, journalist van *NRC Handelsblad*, die een paar jaar terug zijn onvrede op treffende en wel-sprekende wijze onder woorden bracht in een artikelenserie onder de titel: 'Iedereen doctorandus'. Het was een reactie op het succesvolle en breed gedragen *hoger onderwijs voor velen*, dat de afgelopen decennia niet alleen heeft geleid tot ten minste een verdrievoudiging van de studentenaantallen aan de universiteiten, maar ook tot de emancipatie van het hoger beroepsonderwijs. Dat behoorde nog maar zo'n tien jaar geleden tot het voortgezet onderwijs, maar is nu niet meer weg te denken uit het bestel van het hoger onderwijs.

De consequenties van het hoger onderwijs voor velen zijn vergelijkbaar met de consequenties van de auto die Joop den Uyl indertijd aan iedereen beloofde.

Nu heeft iedereen een auto, maar het plezier dat je ervan hebt, is aanzienlijk teruggelopen doordat we met zijn allen in de file staan. Zo is het ook met het hoger onderwijs: nu dat bereikbaar is voor iedereen die het talent daartoe bezit, haalt het plezier dat je van zo'n opleiding hebt het niet bij het plezier dat je er vroeger van had. En dat niet alleen: er bestaat ook zo'n onderhuids ongenoegen over de kwaliteit van het hoger onderwijs. Er is zo'n gevoel dat die kwaliteit niet meer is wat ie geweest is. Dat is absoluut niet te bewijzen, en ik zelf ben er eerlijk gezegd van overtuigd dat die bewering in het algemeen op onzin berust, maar het ligt zo voor de hand om te denken dat het in die goeie ouwe tijd beter was: met minder studenten, die 'dus' beter onderwijs kregen, meer tijd hadden om in alle rust en met diepe interesse zich aan hun studiën te wijden, want zo heette dat toen. En kom daar nu eens om! Iedereen gaat maar studeren, krijgt, of hij of zij nu werkelijk gemotiveerd is of niet, een beurs, en wordt vervolgens zo snel mogelijk door 'het systeem' gepompt, door docenten die liever hun tijd willen spenderen aan onderzoek en daar ook op 'afgerekend' worden.<sup>1</sup> En nu het om zoveel studenten gaat, wordt het ook ingewikkelder om de verschillen tussen individuen tot hun recht te laten komen. Waarom moet iedereen een studie van vier jaar volgen? Is dat niet voor velen te lang, en, trouwens, voor anderen te kort?

Kortom: de enorme groei van het aantal aan het hoger onderwijs deelnemende studenten heeft het stelsel *als zodanig* ter discussie gesteld. En die discussie is nog eens aangewakkerd door-



dat er tegelijkertijd veel geld, in het bijzonder overheidsgeld, in dat stelsel omgaat. Wanneer het gaat om de besteding van publieke middelen, is zuinigheid op zijn plaats, en dat geldt a fortiori wanneer er vraagtekens geplaatst worden bij de omvang van de publieke sector. Dat dan de sector van het hoger onderwijs prominent in beeld komt, ligt opnieuw voor de hand, omdat (nog steeds) betrekkelijk eenvoudig te constateren valt dat het volgen van een hogere opleiding profijtelijk is in termen van later te verwerven inkomen. Als dat zo is, waarom zou de overheid dan hoger onderwijs financieren? Waarom doen de deelnemers dat niet zelf?

In deze bijdrage zal ik ingaan op de vragen die deze beide aspecten oproepen: vragen rond het stelsel en vragen rond de financiering ervan. Ik begin met de vragen rond het stelsel, waarbij ik eerst wil ingaan op de groei ervan in de afgelopen decennia en de motieven die daaraan ten grondslag hebben gelegen, zowel de collectieve als de individuele. Daarna bespreek ik op welke manieren de overheid die groei geacommodeerd heeft, en dat leidt als vanzelf tot een bespreking van de vraag of (grondige) veranderingen in het bestel aangewezen zijn of niet. Daarna komen vragen aan bod die de financiering van het bestel raken. Eerst de rol van het profijtbeginsel in het hoger onderwijs, daarna de invloed en inrichting van de studiefinanciering.

Collectieve en individuele motieven liggen ten grondslag aan de enorme groei van het hoger onderwijs van de afgelopen decennia, een groei die bewust is nagestreefd en politiek breed werd gedragen. De ontplooiing van burgers, zowel in cultureel als wetenschappelijk opzicht, werd op zichzelf als een nastrevenswaardig doel beschouwd, dat uiteraard ook uitstekend paste en past in een sociaal-democratische traditie. Bovendien is een goed opgeleide bevolking een belangrijke *asset* als het gaat om het verwerven van welzijn en welvaart: kennis is daartoe een vitaal middel, zelfs een middel dat nog steeds in belang toeneemt.

Maar ook individuele motieven leiden tot een

steeds groter beroep op hoger onderwijs. Naarmate werk schaarser wordt en werk verricht door hoger opgeleiden beter gehonoreerd wordt, bestaat er een steeds sterkere autonome kracht naar het volgen van steeds meer hoger onderwijs. Ook diegenen die niet zozeer gemotiveerd zijn op grond van hun interesse voor een bepaald vakgebied, volgen hoger onderwijs vanwege dergelijke motieven. Wij doen er goed aan ons dat te realiseren, omdat overheidspogingen om de gemiddelde duur van het verblijf in het hoger onderwijs te verlagen, strijdig zijn met dit soort individuele drijfveren.

#### *Cursusduur*

Op welke wijze is in de achter ons liggende decennia het hoger onderwijs in staat gesteld om zo'n enorme groei mogelijk te maken? In de eerste plaats, ik wees er al op, is het hoger beroepsonderwijs van karakter veranderd. Van de honderden scholen en schooltjes die deel uitmaakten van het voortgezet onderwijs, is het getransformeerd in een krachtig stelsel van merendeels grote instituten, die steeds beter voldoen aan de doeleinden die het WRR-rapport helder heeft omschreven als: '1. het verwerven van theoretische kennis met betrekking tot een bepaald vakgebied; 2. het leren deze kennis toe te passen in een specifiek beroep; 3. het bereiken van een professioneel denk- en werkniveau door persoonlijke, sociale en algemene vorming.' Ons land is betrekkelijk uitzonderlijk in deze aanpak, die de grote toestroom naar het hoger onderwijs op een efficiënte wijze mogelijk heeft gemaakt: in geen ander land heeft meer dan de helft van het aantal studenten een plaats gevonden in het professionele deel van het hoger onderwijs. Ik beschouw dat als een *voordeel* van het Nederlandse bestel.

Een tweede manier waarop wij erin geslaagd zijn om meer studenten in het hoger onderwijs een plaats te geven, is te vinden in de tweefasenstructuur, die in het begin van de jaren tachtig heeft geleid tot een uniforme cursusduur van vier jaar, waarmee de gemiddelde verblijfsduur aan de universiteiten drastisch werd teruggebracht. Deze

1. Alweer: zo wordt vaak gedacht, maar ook hier geldt dat de werkelijkheid wel eens heel anders zou kunnen zijn. Zo kan ik wijzen op de onlangs door *Folia*, het blad van de Universiteit van Amsterdam, uitgevoerde enquête onder Amsterdamse hoogleraren, waaruit blijkt dat velen onder hen met zeer veel plezier onderwijs geven.



tweefasenstructuur, waar overigens, zoals zo dadelijk zal blijken, het nodige op valt aan te merken, is samen met de emancipatie van het HBO het omslagpunt geworden van een elitair hoger-onderwijsbestel naar een bestel dat toegankelijk is voor velen. In een land als Duitsland wordt nog steeds, en in veel ernstiger mate, met deze omslag geworsteld; daar kijkt men met een zekere jaloezie naar de manier waarop wij die hebben gerealiseerd.

Dat neemt niet weg dat de tweefasenstructuur niet in alle opzichten gelukkig is. Ten eerste wordt nog tot op de dag van vandaag betreurd dat aan de tweede fase geen behoorlijke invulling is gegeven; in feite is daaraan vorm gegeven door het AIO-stelsel, dat die tweede fase maar in beperkte mate invult. In de tweede plaats kan na vijftien jaar worden geconstateerd dat een uniforme cursusduur van vier jaar wel erg rigide is. De naar mijn smaak terechte roep om een verlenging van de cursusduur voor een aantal ingenieursopleidingen is daarvan een voorbeeld, maar lost het probleem als zodanig niet op.

Ik vind het overigens zeer de vraag of de overheid het zich tot taak zou moeten rekenen om in die cursusduur verandering te brengen. Zou zij dat doen, dan brengt zij zich in de onmogelijke positie om te moeten oordelen over de gewenste lengte van al die verschillende studiemogelijkheden die er zijn en die bedacht kunnen worden. Bovendien is het een fluitje van een cent om voor iedere opleiding met klem van argumenten een langere cursusduur te bepleiten. (Dat is in feite wat in de tweede helft van de jaren zeventig gebeurde, en dat is dan ook de oorzaak van de rigiditeit van de tweefasenstructuur die daarna tot stand kwam: zonder die rigiditeit zou van een beperktere cursusduur op dat moment niets terecht zijn gekomen.) Ik zou er daarom veel meer voor voelen om de kwestie van de cursusduur over te laten aan de instellingen zelf. Ik voel mij in dat standpunt gesterkt, als ik zie dat de universiteiten in hun onlangs uitgebrachte rapport over de stelselherziening<sup>2</sup> pleiten voor een *in beginsel* vierjarig curriculum, terwijl de HBO-Raad in zijn reactie op het stelseldebat uiterst verstandige opmerkingen maakt over niveaudifferentiatie en verblijfsduur-differentiatie.<sup>3</sup> In die zin is de wereld veranderd sinds de jaren zeventig: de instellingen lijken zich

terdege bewust van maatschappelijke en financiële randvoorwaarden, en laten zien dat zij in het debat over een gezond hoger onderwijs een verantwoordelijke rol kunnen en willen spelen. Wanneer ik pleit voor een terugtreden van de overheid als het gaat om de vaststelling van de cursusduur, wil ik uiteraard niet gezegd hebben dat de overheids-bekostiging de lengte van de cursusduur dan ook maar zou moeten volgen. Integendeel: ik kan mij een stelsel voorstellen waarin wel de financiering is begrensd, maar niet de cursusduur.

#### *Kritiek op WRR-rapport*

Uit het voorafgaande moge blijken dat ik geen voorstander ben van een volstrekt ander hoger onderwijsbestel. Ik vind in de eerste plaats het onderscheid tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs, gegeven de ontwikkeling die het bestel in de afgelopen decennia heeft doorgemaakt, bepaald zinvol. Over dat standpunt bestaat de laatste tijd trouwens opmerkelijk veel overeenstemming. De commissie-De Moor bepleit dat, de HBO-Raad eveneens, en ook de Onderwijsraad in zijn onlangs uitgebrachte advies inzake de stelsel-discussie alsmede de WRR in zijn rapport *Hoger Onderwijs in Fasen*.

Maar in het voetspoor van het regeerakkoord, of misschien ook wel als grondlegger daarvoor, heeft de WRR voorgesteld om wel te streven naar een ander stelsel, en wel een stelsel in twee fasen. Ik behoeft dat voorstel hier niet uitvoerig te bespreken, omdat een van de ontwerpers ervan elders in dit nummer uitvoerig uiteenzet wat de WRR daarbij voor ogen heeft gestaan. Het voorstel heeft nogal wat reacties uitgelokt<sup>4</sup>. Een vlijmscherpe, en in mijn ogen adequate reactie op het WRR-rapport wordt gegeven in het eerder genoemde eindrapport van de commissie-De Moor, die niet alleen nogal wat kanttekeningen plaatst bij de probleemstelling van de WRR, maar ook bij het gehanteerde begrippenapparaat, en vooral bij het feit dat de voorstellen 'haaks staan op de traditie van vakwetenschappelijke opleidingen' die zo kenmerkend is voor continentaal Europa. Het is vooral die breuk met het bestaande stelsel waardoor het rapport geen echte rol in de discussie lijkt te spelen. Ook al is het hoger onderwijs op dit moment geen rustig

2. Commissie Inrichting Wetenschappelijk Onderwijs, naar zijn voorzitter ook commissie-De Moor genoemd. Zie voor diens standpunt over de cursus-

duurdifferentiatie de pp. 36-38.

3. Het HBO, *sterk in ontwikkeling* (mooie titel, trouwens). Zie hoofdstuk 5 van dit rapport.

4. Zie bijv. het eerste nummer van het *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs* van dit jaar, dat voor een belangrijk deel gewijd is aan die reacties.



bezit, ook al zijn er veranderingen nodig, de problemen zijn niet van dien aard dat zij zodanig wezenlijke veranderingen behoeven als door de WRR worden voorgesteld.

Met aanpassingen van het huidige stelsel kan worden volstaan. De eerder genoemde rapporten van De Moor van de HBO-Raad bieden daartoe goede aanknopingspunten. Grotere differentiatie, selectievere universiteiten, nauwere samenhang tussen HBO en het afnemende beroepenveld, verdergaande verbetering van onderwijskwaliteit en meer ruimte voor zelfregulering zijn de onderwerpen waarop het in de komende jaren aankomt, al valt niet te ontkennen dat ten aanzien van een aantal van die onderwerpen al fikse stappen zijn gezet (onderwijskwaliteit, autonomie).

#### *Financiering van het stelsel*

Tot zover de inrichtingskant van het debat, nu de *financiële*. Laten we de vragen die hier aan de orde zijn, eerst iets preciezer in kaart brengen. Wanneer wij spreken over financiering van het hoger onderwijs, dan hebben we het over financiering van onderwijs en onderzoek. Als het over onderzoek gaat, dan betreft het, (te) grof gesproken, fundamenteel onderzoek en toegepast onderzoek. Gaat het over fundamenteel onderzoek (en over een deel van de rest), dan is iedereen het er wel over eens dat de overheid dat moet financieren, om de simpele redenen dat niemand anders dat zal doen en omdat het verrichten van dergelijk onderzoek voor een land van vitaal belang is; zeker voor Nederland dat niet over zoveel andere grondstoffen dan kennis beschikt. Gaat het over de rest van het onderzoek, dan behoeft dat niet door de overheid gefinancierd te worden, maar door diegenen die willen dat dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd; het is *contract*-onderzoek, dat door de contractpartner gefinancierd wordt (overigens: zowel binnen als buiten de universiteiten).

Gaat het over de financiering van het onderwijs, dan hebben we het over de bekostiging door de overheid van enerzijds universiteiten en HBO-instellingen en anderzijds van studenten door middel van studiefinanciering. Voorzover de overheid niet bekostigt, zo is inmiddels de traditie in ons land, betaalt de burger: collegegeld en geld voor levensonderhoud. Naar mijn mening gaat het hier vooral om twee vragen. De eerste is: moet de individuele burger, die immers profijt denkt te hebben van zijn studie, daar niet zelf (veel) meer aan beta-

len dan hij nu doet? En de tweede: als de overheid geld beschikbaar stelt ten behoeve van studiefinanciering, hoe en op welke wijze moet dat geld dan verdeeld worden?

Het meest extreme standpunt kwam ik laatst tegen op een congres, waar een hoogleraar van een juridische faculteit van een Amerikaanse topuniversiteit er zijn oprechte verbazing over uitsprak dat de eigen bijdrage van individuen aan het hoger onderwijs in Europa zo beperkt was. Investeren in jezelf (of in je kinderen) is een van de meest profijtelijke investeringen die je kunt doen, zo luidt dan de redenering, en waarom zou de overheid dat moeten betalen, als je eenvoudig kunt zien dat die investering zich terugbetaalt in hogere lonen later? Dus betaal als individu zelf maar (het gaat dan om bedragen in de orde van grootte van enkele tonnen), en beperk de studiefinanciering tot die gevallen die werkelijk niet kunnen betalen of niet kunnen lenen.

Het is een standpunt dat ook in onze partij steeds meer wordt gehoord. Ik moet zeggen dat het mij, zeker in deze extreme vorm, niet bevalt. Mijn belangrijkste tegenargumenten zijn de volgende. In de eerste plaats reduceert het de zo wezenlijke mogelijkheid tot ontplooiing – die niet alleen voor het individu maar óók voor de staat zo belangrijk is – tot een puur economische kwestie. In de tweede plaats miskent die aanpak dat in ons land, eigenlijk in heel Europa, het hoger onderwijs op indirecte en wat mij betreft meer sociale wijze gefinancierd wordt door degenen die zoveel profijt van het hoger onderwijs hebben, namelijk door ons stelsel van progressieve belastingen. Het is precies dat stelsel van progressieve en dus ook relatief hoge directe belastingen dat het sterk op het individu en niet zo sterk op de gemeenschap gerichte Verenigde Staten zo tegenstaat. Ook al is dat stelsel bij ons misschien doorgeslagen tot te hoge tarieven, dat is geen reden om nu naar de andere kant door te slaan. Daar komt bij dat lang niet iedereen die een hogere opleiding volgt, ook een hoog salaris gaat verdienen. Zo werkt het al lang niet meer. Ik wijs maar even op diegenen die zich bekwamen op het gebied van de kunstvakken, of op het gebied van de geesteswetenschappen. Ten slotte wijs ik erop dat een stelsel met zeer hoge onderwijsprijzen kinderen uit rijke milieus bevoordeelt; niet alleen omdat het voor hen gemakkelijker is om aan geld te komen, maar ook omdat zij minder moeite hebben om zich, als dat nodig is, in de schulden te steken. Kortom: ook hier geldt dat ons stelsel in beginsel zo



gek nog niet is, en in ieder geval dat ik het niet zou willen inruilen voor het profijtbeginnsel in extreme vorm.

Dat neemt niet weg dat het profijtbeginnsel in afgezwakte vorm zijn diensten wel degelijk kan bewijzen. Het is zoals zo vaak een kwestie van maatvoering: men moet ervoor oppassen om niet door te slaan. Te dure opleidingen vind ik, zoals ik het betoogde, een vorm van doorslaan; voor te goedkope opleidingen geldt hetzelfde. Wanneer een niet onaanzienlijk aantal gaat studeren, *omdat* studeren zo goedkoop is, en *omdat* het studiefinanciering oplevert, dan is er iets mis. Dan speelt het economische argument precies dezelfde, zij het spiegelbeeldige rol die ik bij het 'extreme' profijtbeginnsel afwees. Tegen de verhoging van het collegegeld waartoe het kabinet het afgelopen jaar besloot, heb ik in beginsel dan ook geen bezwaar.

Ten slotte de studiefinanciering. De dilemma's daar zijn niet gering: wie moet ervoor in aanmerking komen, en in welke vorm moet zij verstrekt worden. Het ligt in de rede dat sociaal-democraten van oordeel zijn dat juist de minst draagkrachtigen voor studiefinanciering in aanmerking moeten komen. In het verlengde van die redenering ligt de gedachte dat kinderen van welgestelde ouders maar onderhouden moeten worden door die ouders zelf. Bekijkt men dit vraagstuk van de kant van de overheid, dan is dat bepaald geen onredelijk standpunt. Maar bekeken door de bril van de jongeren van vandaag, die met hun achttiende jaar (of nog eerder) niet meer afhankelijk willen zijn van hun ouders, ligt dat anders. Dan is er veel voor te zeggen om, zoals minister Deetman indertijd heeft gedaan, ouderonafhankelijke studiefinanciering te geven

aan iedereen die gaat studeren. Maar met de aanzienlijke verlagingen van de studiebeurs van de afgelopen jaren is dat stelsel in feite achterhaald, omdat niemand meer van zijn beurs kan leven. Je ziet dat om je heen: er zijn amper studenten zonder bijbaantjes.

En dan rijst de vraag in welke vorm de studiefinanciering moet worden gegeven: als een gift of als een lening. Ook hier spelen oude en terechte sociaal-democratische sentimenten een rol: wie over weinig geld beschikt, durft minder snel (fors) te lenen dan wie dat meer gewend is en voor wie dat risico minder groot is. Ook hier is het naar mijn smaak een kwestie van maatvoering. Ik zou op dit moment niet één, twee, drie over willen stappen op een leningstelsel; hier is opnieuw van groot belang om te zien hoe er daadwerkelijk gereageerd wordt op veranderingen die door de overheid worden doorgevoerd. Als zij zouden leiden tot een substantiële vermindering van het volgen van het hoger onderwijs, zeker als dat geldt voor lagere inkomensgroepen uit de samenleving, dan zou er alle reden zijn om ze niet door te zetten.

Want wat mij betreft blijft het oude ideaal voorop staan, dat iedereen naar de mate van zijn talenten in staat wordt gesteld tot het volgen van hoger onderwijs. Daarop moet het overheidsbeleid gericht zijn; wat de inrichting van het stelsel betreft, maar evenzeer de financiering ervan. Het zal telkens opnieuw een zoeken zijn naar het juiste evenwicht tussen overheid en individu, waarbij wij er in het bijzonder rekening mee moeten houden dat individuen in onze samenleving niet allemaal gelijk zijn. Dat geldt misschien niet in de eerste plaats voor het hoger onderwijs, maar het geldt ook daar.