

'Naar een volwassen bachelor-masterstructuur'

Tijdens het Nota overleg over de Strategische Agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoeks- en wetenschapsbeleid (Het Hoogste Goed), 10 december 2007, heeft de Kamer gevraagd om een notitie over de toekomst van de master. Recent is de invoering van de bachelor-masterstructuur geëvalueerd. Met deze notitie ga ik in op de vraag van de Kamer, gecombineerd met een beleidsreactie op het evaluatieonderzoek. Zie bijlage 1 voor het evaluatieonderzoek¹.

De notitie gaat eerst in op de oorspronkelijke doelen van de bachelor-masterstructuur. Vervolgens worden de uitkomsten van de evaluatie weergegeven. Daarna stel ik enkele uitgangspunten van het beleid vast, en geef ik enkele onderwerpen aan die in deze brief verder buiten beschouwing blijven. Tot slot komen de punten aan de orde waarop ik het beleid de komende jaren wil richten.

Samenvatting van de voorstellen

Ik streef naar een bachelor-masterstructuur waarin genoeg te kiezen is voor studenten, en waarin genoeg differentiatie bestaat om alle jongeren die hoger onderwijs volgen uit te dagen en enthousiast te maken. Studenten moeten na de bacheloropleiding kunnen kiezen voor wat het beste bij hen past. In veel gevallen zal dat de arbeidsmarkt zijn, zoals bij de meeste hbo-bachelors. Maar ook de keuze voor een masteropleiding kan door een deel van de studenten bewuster gemaakt worden. Nu kiest bijna 80% van de wo-studenten voor de doorstroommaster, de master waartoe bachelorstudenten automatisch toegang hebben. Ook kiest een substantiële groep hbo-bachelors voor doorstroming naar een masteropleiding in het hbo of wo. Ik denk dat een bewuste keuze goed is voor studenten én voor de kwaliteit van de opleidingen.

- Ik stel voor de wet aan te passen zodat studenten, ook bij de 'doorstroommaster', eerst het bachelordiploma moeten behalen, voordat zij kunnen starten met de masteropleiding (de zogenoemde harde knip). De zachte knip vormt naar mijn mening een (te) vanzelfsprekende prikkel om voor de doorstroommaster te kiezen en houdt daarmee de verdere differentiatie van de masters tegen.
- Ik wil onderzoeken of een verdere optimalisatie van het bestaande masteraanbod nodig is, met daarbij aandacht voor meer transparantie en heldere toelatingseisen, ook voor studenten die vanuit andere instellingen of opleidingen komen.
- Ik wil de mogelijkheid bieden om in het specifieke geval van een internationale 'joint degree' ook masteropleidingen van 90 studiepunten aan te bieden, om belemmeringen voor deze vorm van internationale samenwerking weg te nemen.

¹ Cheps, 2008, New degrees in the Netherlands. Evaluation of the Bachelor-Master Structure and Accreditation in Dutch Higher Education

1. De invoering van de bachelor-masterstructuur

In juni 2002 is de bachelor-masterstructuur wettelijk ingevoerd in het Nederlandse hoger onderwijs, en gelijktijdig is ook de accreditatiewetgeving ingevoerd. Hiermee werd gevolg gegeven aan de afspraken in het kader van het 'Bolognaproces'. Dat proces startte in 1999 met de Verklaring van Bologna die door de onderwijsministers van 29 landen ondertekend werd. Inmiddels hebben 46 landen zich gecommitteerd aan de Bologna doelstelling: het creëren van een attractief en internationaal competitief hoger onderwijs. Het Bolognaproces heeft hiermee een ingrijpende onderwijshervorming in gang gezet, die grote impact heeft en nog zal hebben op de structuur en de kwaliteit van het hoger onderwijs in de deelnemende landen. Bij de implementatie in Nederland werd de hoofddoelstelling als volgt weergegeven:

- Een betere erkenning van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland (binnen het framework van het Bolognaproces);
- Flexibiliteit en keuzevrijheid voor studenten.

De bachelor-master- en accreditatiewetgeving is vanaf de start gevolgd. De Inspectie van het Onderwijs heeft elk jaar een voortgangsrapport van de bachelor-masterstructuur gemaakt; het laatste rapport in dat kader is van maart 2008. Ook over het functioneren van accreditatie heeft de onderwijsinspectie meerdere rapportages uitgebracht; in 2007 is een internationale evaluatie uitgevoerd in het licht van de "Standards and guidelines" van ENQA. Om te voldoen aan de wettelijke plicht tot evaluatie van wetgeving, 5 jaar na invoering, is in het voorjaar van 2008 een overkoepelend evaluatieonderzoek in gang gezet². Het onderzoeksbureau CHEPS heeft de evaluatie uitgevoerd. De evaluatie heeft voor een deel het karakter van samenvoeging en beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal, voor een deel is nieuw onderzoek uitgevoerd. Het nieuwe onderzoek betreft de vraag in hoeverre de wetgeving heeft bijgedragen aan het vertrouwen in het Nederlands hoger onderwijs, in binnen- en buitenland³.

2. Uitkomsten van de evaluatie

De evaluatie van de bachelor-masterwetgeving schetst een positief beeld over de snelheid en wijze waarop de bachelor-masterstructuur in Nederland is doorgevoerd. In Europees perspectief heeft het Nederlandse stelsel zich positief ontwikkeld in onder meer onderwijsinhoud, de omschakeling naar het ects-studiepuntensysteem, de toegang tot de mastercyclus. Ook over de erkenning van de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland is de evaluatie positief. Het CHEPS doet onder meer de volgende aanbevelingen:

- Het versterken van de positie en de betekenis van het bachelordiploma als zelfstandig diploma, en het maken van een sterker onderscheid tussen bachelor- en masteropleidingen. Dat betekent onder meer een 'harde knip' tussen bachelor en master (geen instroom in de master zonder bachelordiploma) en niet langer de 'doorstroommaster' verplicht stellen (de

² Dit is iets vertraagd, zodat het laatste rapport van de inspectie over de duur van de masterfase nog kon worden meegenomen (masterjaren tellen, februari 2008). Dit is in september 2007 aan de TK gemeld.

³ Ten behoeve van het onderzoek is een internationaal expertpanel ingesteld, bestaande uit Marijk van der Wende (voorzitter), Sybille Reichert (ETH Zürich, Bologna Follow-Up Group), Nick Harris (QAA UK) en Jim Allen (ROA).

verplichting om voor elk bachelorprogramma een aansluitende masteropleiding aan te bieden, zonder selectie).

- Het ontwikkelen van een visie (door overheid en instellingen) op de aantallen, breedte, lengte en profielen van de masteropleidingen in Nederland, inclusief de hbo-master, de 'top-masters' en de joint degreeprogramma's.
- Specifiek aan de instellingen is de aanbeveling om te werken aan verdere ontwikkeling van toelatingseisen voor de masteropleidingen, gekoppeld aan benodigde competenties en kennis voor succes in de masterfase, en minder gekoppeld aan de eigen instelling.

Hieronder volgen 2 punten uit de evaluatie die in deze notitie niet verder aan de orde gesteld zullen worden.

- Cheps doet de aanbeveling om de ontwikkeling rond het onderwijsbrede qualifications framework te versnellen, zodat het bachelor-masterstructuur ook een grotere rol kan gaan spelen in het 'leven lang leren'. Het framework beschrijft niet alleen de niveaus binnen het hoger onderwijs, maar moet ook de aansluitingen tussen de verschillende typen onderwijs beschrijven en zorgen voor 'recognition of prior learning, including non-formal en informal learning'. Hierbij geef ik kort aan hoe de stand van zaken op dit moment is. In het vervolg van de notitie blijft dit onderwerp verder buiten beschouwing.

Via doorlopende leerlijnen is de toegankelijkheid van en doorstroom naar het hoger onderwijs vanuit verschillende typen onderwijs geborgd. Het benutten van ervaringskennis en niet-formeel dan wel informeel leren gebeurt via Erkenning van Verworven Competenties (EVC). Het nationale kwalificatie raamwerk (NQF) voor het hoger onderwijs is op dit moment in een proces van verificatie door buitenlandse 'peers'. Het NQF voor het hoger onderwijs is in het Europese kwalificatie raamwerk op het gebied van Leven Lang Leren (EQF-LLL) ingepast, als de opleidingsniveaus 5 t/m 8⁴. Verwacht wordt dat het verificatieproces voor het NQF hoger onderwijs in 2009 wordt afgerond. Het gaat er vervolgens om dat EVC-procedures ook toegepast worden in de instellingen. De projectdirectie Leren & Werken speelt daarbij een stimulerende rol, onder meer door kennis en ervaringen uit te wisselen en een internationale conferentie over toepassing van EVC's te organiseren in december 2008.

- Over accreditatie worden in de evaluatie geen specifieke aanbevelingen gedaan. Dit heeft te maken met de al lopende verandertrajecten, op basis van informatie uit eerdere evaluatiestudies⁵. Begin 2008 is een voorstel voor aanpassing van het accreditatiekader in de Tweede Kamer besproken. Een wijziging van de accreditatiewetgeving wordt voorbereid. Dit onderwerp blijft in deze notitie verder buiten beschouwing.

⁴ Niveau 5 = Ad, niveau 6 = bachelor, niveau 7 = master, niveau 8 = doctoraat.

⁵ Zie onder meer: Report of the Committee for the review of the Accreditation Organisation of The Netherlands and Flanders, NVAO, 2007; Inspectie van het onderwijs, 2006, Accreditatie in werking: Beoogde en niet-beoogde effecten, midterm review deel 3; Inspectie van het onderwijs, 2006-36, Accreditatie: De opleiding aan het werk.

3. Doelen en uitgangspunten van beleid

De volgende doelstellingen van de bachelor-masterstructuur gelden ook voor de toekomst als kerndoelen:

- Flexibiliteit en keuzevrijheid in het hoger onderwijs, gericht op mogelijkheden voor studenten om over te stappen tussen instellingen en tussen opleidingen en internationaal.
- Inhoudelijke vernieuwing, gericht op betekenisvolle differentiatie in de masterfase. Hierdoor krijgen studenten meer keuzemogelijkheden en worden alle studenten uitgedaagd hun talenten te ontplooien. Dit betekent ook meer mogelijkheden voor niveaudifferentiatie.

Naast deze kerndoelen gelden de volgende uitgangspunten voor mijn beleid:

- Binariteit: De differentiatie naar een beroepsgeoriënteerd en een wetenschappelijk georiënteerd hoger onderwijs blijft staan als kern van het stelsel. De overwegingen bij de invoering van de bachelor-master wetgeving gelden nog steeds⁶: Het oriëntatieverschil voorziet in een maatschappelijke behoefte en sluit aan op het verschil in vooropleiding tussen studenten. Naast deze binaire tweedeling vind ik het belangrijk dat zich verdere differentiatie binnen zowel het hbo als het wo kan ontwikkelen⁷.
- Bachelor en master blijven beide bekostigd in het wo. In het hbo ligt de focus op de bachelor die kwalificeert voor de arbeidsmarkt, maar worden masters onder voorwaarden bekostigd. Er is enige ruimte voor bekostiging van hbo-masters op het gebied van lerarenopleidingen, de kunsten en de zorg. Voorheen waren dit voortgezette opleidingen in het hbo. Daarnaast is in de Strategische Agenda ruimte geschapen voor de tijdelijke financiering van enkele nieuwe arbeidsmarktrelevante hbo-masters⁸.
- Het diploma van het voortgezet onderwijs en mbo-4 biedt toegang tot het hoger onderwijs. Selectie aan de poort voor de bachelorfase is alleen mogelijk in uitzonderingen en studiekeuzegesprekken kunnen worden ingezet om de match tussen student en opleiding te verbeteren (zie beleidsreactie op het advies Wegen voor Talent).
- De 3-jarige wo bachelor en 4 jarige hbo bachelor staan niet ter discussie. Deze verschillen in opleidingsduur zijn gekoppeld aan de verschillende instroomniveaus (5 jarige havo of het mbo-4 niveau / 6 jarige vwo). Door de pilots met Associate degreeprogramma's is de toegang tot het hoger onderwijs verder uitgebreid voor met name mbo-ers.

⁶ Zie toelichting op de wetgeving, Tweede Kamer, 2001-2002, 28 024, nr3

⁷ De evaluatie geeft aan dat erkenning van de Nederlandse bachelor en mastergraden in het buitenland goed is. De discussie over verschillen in titulatuur tussen hbo en wo wordt in het buitenland niet herkend. Landen zonder binair systeem zien de oriëntatieverschillen als gevolg van de binariteit niet als issue, en in landen met een binair stelsel interpreteert men de verschillen vergelijkbaar aan die in het eigen land.

⁸ Zie criteria op pagina 39 van de strategische agenda: de criteria hebben betrekking op de volgende punten: Er is vraag naar de opleiding, het gaat om prioritaire terreinen, het werkveld kan niet in de middelen voorzien, het gaat in principe om opleidingen van 60 ects en de opleiding levert een bijdrage in het kader van Leven Lang Leren.

- Op het gebied van de bekostiging van schakelprogramma's (voor toegang tot een masteropleiding van bijvoorbeeld hbo-gediplomeerden) blijven de uitgangspunten gelden zoals in de strategische agenda verwoord⁹.

Positief beeld over implementatie bachelor-masterstructuur

Over het algemeen kunnen we concluderen dat invoering van de bachelor-masterstructuur in Nederland snel is gegaan, en verder gaat dan alleen een administratieve implementatie. Instellingen zijn bewust bezig met verdere ontwikkeling richting een 'volwassen' bachelor-masterstructuur. Er ontstaat geleidelijk meer differentiatie in soorten bacheloropleidingen (liberal arts, honours classes, samenwerking tussen hbo en wo, major-minor systemen, de Associate degreeprogramma's), en masteropleidingen (onderzoeksmasters). Ook is er gewerkt aan een verbetering van de aansluiting tussen hbo en wo, door onder meer schakelklassen.

4. Stappen naar een volwassen bachelor-masterstructuur

4.1 De binariteit als uitgangspunt

Binariteit is een belangrijk kenmerk en een belangrijke kracht van het Nederlandse hoger onderwijs. Met de wijziging van de WHW met het oog op de introductie van de bachelor-masterstructuur is vastgehouden aan die binaire structuur. Wettelijk werd het mogelijk om beide onderwijsniveaus (bachelor en master) aan te bieden met een academische of met een professionele oriëntatie. Voor het wo betekende dit dat een knip aangebracht diende te worden in de op dat moment gangbare 4-jarige ongedeelde opleidingen. Voor het hbo werd aangegeven dat masteropleidingen kunnen worden beschouwd als 'kop' op de kolom van beroepsopleidingen. Dit geeft een onderscheid in oriëntatie aan ten opzichte van de masteropleidingen in het wo die meer wetenschappelijk georiënteerd zijn. In tegenstelling tot het wo is het uitgangspunt in het hbo dat het afronden van een bacheloropleiding mensen reeds afdoende kwalificeert voor de arbeidsmarkt. De masteropleidingen in het hbo werden in eerste instantie onderscheiden in bekostigde voortgezette opleidingen (met name de 1^e graads lerarenopleidingen en opleidingen op het gebied van de kunsten) en niet-bekostigde postinitiële masteropleidingen¹⁰. Later is het wettelijk mogelijk gemaakt dat een beperkt aantal masteropleidingen

⁹ Met de VSNU en HBO-raad is afgesproken dat deficiëntieprogramma's gericht op de doorstroom van de hbo-bachelor naar wo-masteropleidingen als hoofdregel binnen een bacheloropleiding worden vormgegeven. De studenten worden ingeschreven bij de reguliere bacheloropleiding, zodat ze maximaal het wettelijk collegegeld hoeven te betalen en gebruik kunnen maken van de terugbetalingsregeling (bij schakelprogramma's korter dan een jaar). Enkel programma's van geringe omvang (summercourses) worden nog buiten de bacheloropleiding om aangeboden, met een bijbehorende (beperkte) onkostenvergoeding. Voor zover schakelprogramma's worden vormgegeven binnen een bacheloropleiding kunnen studenten hun studiefinanciering hiervoor gebruiken (zie strategische agenda, pagina 51).

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 024, nr. 3, pagina 20 van de toelichting.

in het hbo onder duidelijke voorwaarden tot het bekostigd initieel hoger onderwijs kunnen worden gerekend¹¹.

4.2 De wo- bachelor- en masteropleidingen als zelfstandige opleidingen

Een volwassen bachelor-masterstructuur betekent dat studenten voldoende mogelijkheden hebben om over te stappen tussen instellingen, tussen opleidingen en ook internationaal. Dat houdt in dat de bacheloropleiding een op zichzelf staande, afgeronde opleiding is en dat de toelatingseisen voor masteropleidingen duidelijk zijn.

De evaluatie laat weliswaar zien dat er een duidelijke positieve ontwikkeling te zien is in de ontwikkeling van bachelor en masteropleidingen, maar dat we er nog niet zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de mobiliteit nog erg beperkt is: studenten kiezen voor het merendeel voor de bij hun bacheloropleiding behorende doorstroommaster, en de internationale mobiliteit is (nog) niet toegenomen.

Naar mijn mening is het feit dat (wo-)studenten vooral voor de doorstroommaster kiezen een teken dat de bachelor-masterstructuur nog niet optimaal werkt. Natuurlijk kan de keuze voor een doorstroommaster ook bewust zijn, en staan niet alle keuzes voor iedereen open. Er zijn echter veel belemmeringen voor studenten om echt mobiel te zijn en goede keuzes te maken, zoals gebrek aan oriëntatie op masteropleidingen aan andere universiteiten en heldere toelatingsprocedures tot masteropleidingen. Daarnaast spelen ook meer praktische zaken een rol, zoals huisvesting. Het zou goed zijn als instellingen werken aan integrale oplossingen. Een belemmering vanuit het systeem is de 'zachte knip', daar ga ik hieronder op in (4.2.1).

Nog beperkte mobiliteit in het wo

De overgang van de universitaire bachelor naar een masteropleiding lijkt slechts beperkt als een keuzemoment benut te worden. Het merendeel van de wo-studenten (ongeveer 85%) stroomt na de bachelor door naar een master binnen de eigen instelling. Het aandeel dat voor de master naar een andere universiteit gaat is met zo'n 5% nog beperkt, maar neemt geleidelijk toe¹². Verder kiest naar schatting zo'n 5% voor een buitenlandse master, en de overige 5% voor de arbeidsmarkt.

Studenten die binnen de eigen instelling blijven, kiezen vooral voor de met hun bacheloropleiding corresponderende 'doorstroommaster' (zo'n 79% van alle wo-bachelorstudenten, volgens een schatting van de VSNU), maar daar treedt wel enige verandering op¹³. De internationale mobiliteit is bij sommige instellingen sterk toegenomen, maar gemiddeld genomen is de afgelopen jaren geen toename te zien.

¹¹ Zoals verwoord in artikel 7.3a WHW: Zo'n besluit "wordt uitsluitend genomen, indien in een opleiding niet of niet in voldoende mate is voorzien en de instandhouding van die opleiding wordt gevorderd door: a) het belang van het instandhouden van een doelmatig onderwijsaanbod, en b) een aantoonbare maatschappelijke behoefte".

¹² zie Cheps, 2008, Masterjaren tellen, pag 29. In 2006/2007 kwam 11% van de wo-masterstudenten vanuit een andere universiteit, in 2005/2006 was het 7%.

¹³ zie Cheps, 2008, pag 28/29.

4.2.1 Zonder bachelordiploma geen toegang tot de master

Het Nederlandse bachelor-master systeem kent een paar bijzondere kenmerken, die er mede de reden van zijn dat bachelor en master aan de universiteiten nog te weinig los van elkaar staan. Het gaat om de verplichte 'doorstroommaster' en de 'zachte knip'.

Doorstroommaster: In de WHW is de verplichting opgenomen dat elke bacheloropleiding in ieder geval toegang geeft tot ten minste één aansluitende masteropleiding: de 'doorstroommaster'. Alleen voor studenten die de bij hun bacheloropleiding corresponderende doorstroommaster kiezen, geldt geen selectie. Verder is selectie van studenten in de masterfase wel mogelijk, via kwaliteitseisen die in het onderwijs en examenreglement moeten worden vastgelegd.

Zachte knip: In de wetgeving is de 'harde knip' de standaardoptie. Dat houdt in dat pas gestart mag worden met de master als het bachelordiploma behaald is. Er is een uitzonderingsmogelijkheid voor de doorstroommaster. De instelling kan besluiten om voor de doorstroommaster een 'zachte knip' toe te passen. Dit is de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden (te bepalen door de instelling) te beginnen met de masteropleiding, voordat de graad van de bacheloropleiding is behaald.

Dit zijn bijzondere kenmerken, omdat in geen enkel land waar een bachelor-masterstructuur bestaat met doorstroommasters of 'zachte knip' wordt gewerkt. Alleen Zwitserland had net als Nederland een verplichte doorstroommaster (zonder selectie), maar daar is de verplichting om zo'n doorstroommaster aan te bieden recent uit de wet gehaald (en optioneel gemaakt)¹⁴.

Ik zie de huidige situatie als een belemmering om tot verdere vernieuwing in het stelsel te komen. Zowel studenten als instellingen hebben te weinig incentives om gedrag te veranderen. Studenten maken de keus voor een masteropleiding onvoldoende doordacht, en instellingen hebben te weinig aandacht voor het positioneren van bachelor- en masteropleidingen als zelfstandige opleidingen. Ook zorgt de zachte knip ervoor dat er in de masteropleidingen een hele diverse groep studenten zit, die zich niet volledig op de masteropleiding kunnen concentreren. Juist in de laatste fase is een groep van gelijkgestemde studenten belangrijk voor de intensiteit en kwaliteit van de opleiding.

Om deze belemmering weg te nemen, wil ik ervoor zorgen dat de zachte knip niet langer toegepast wordt. Ik zal wijziging van de wettelijke bepaling in gang zetten (in concreto: het schrappen van de laatste volzin van het eerste lid van art. 7.30a WHW) zodat de instellingen vanaf september 2010 de zachte knip niet langer kunnen hanteren. De instellingen kunnen daarop anticiperen in hun voorlichting aan de studenten¹⁵.

Mijn uitgangspunt is dat een harde knip niet tot extra studievertraging zou moeten leiden. Ik wil daarom afspraken met de instellingen maken over voldoende instroommomenten voor studenten in de masteropleidingen. Op dit punt wil ik geen standaarden opleggen, omdat de inrichting van het

¹⁴ Zie Cheps, 2008, p.4

¹⁵ Instellingen kunnen er overigens ook eerder voor kiezen hun eigen regelingen mbt de zachte knip te laten vervallen.

programma per opleiding sterk verschilt. Voor sommige opleidingen kan het mogelijk zijn dat elk semester gestart kan worden (bijvoorbeeld in grote opleidingen als economie), voor andere opleidingen is eens per jaar echt het maximum (bijvoorbeeld in kleine opleidingen waar de vakken duidelijk samenhangen en echt na elkaar gevolgd moeten worden, zoals antropologie). In de gevallen dat het mogelijk is, zal ik erop aandringen dat de instellingen meerdere instroommomenten zullen hanteren. Ook stel ik voor dat het aantal instroommomenten per opleiding wordt opgenomen als categorie bij de website 'studiekeuze123'. Daarnaast zullen instellingen er ook voor moeten zorgen dat in het bachelorprogramma aandacht is voor de tijdige afronding.

Verder wil ik uitwerken hoe om te gaan met uitzonderingen op de 'harde knip'. Er zal enige flexibiliteit bij de instellingen mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld voor studenten die actief zijn in een bestuur en daardoor een vertraging van enkele maanden oplopen, of in andere uitzonderingsgevallen waar studenten een onredelijk grote vertraging dreigen op te lopen.

Ook hier wil ik geen standaard opleggen. Ik wil in de wet vastleggen dat instellingen in overleg tussen medezeggenschap en instellingsbestuur de uitzonderingsmogelijkheden bepalen. De uitzonderingsmogelijkheden zullen gebaseerd moeten zijn op persoonlijke omstandigheden (waaronder bestuurswerk) van de student.

Ik wil de VSNU vragen het gedrag van de instellingen te monitoren, om te zien hoe zij omgaan met de instroommomenten en de harde knip. Ook de ontwikkeling in het gedrag van studenten en de knelpunten die studenten eventueel ondervinden zal ik monitoren.

Transparantie: meer aandacht voor toelatingseisen nodig

In principe zijn alle masteropleidingen in Nederland selectief, voor de studenten die niet voor de doorstroommaster kiezen. In de praktijk wordt toelating door de instellingen vaak in sterke mate gekoppeld aan het curriculum van de bachelor. Dat maakt de toelatingseisen weinig flexibel en moeilijk haalbaar voor studenten van andere wo-instellingen, het hbo, of uit het buitenland. De toegankelijkheid voor die groepen kan verbeteren wanneer meer naar de kennis en vaardigheden van de student gekeken wordt, in relatie tot het eindniveau van de masteropleiding. Dit vergt aandacht van de instellingen. Overigens wordt er gewerkt aan het vergroten van de transparantie van toelatingseisen van masteropleidingen via de website Studiekeuze123.

Het CHEPS stelt voor de verplichting om bij elke bacheloropleiding een doorstroommaster aan te bieden te laten vervallen. Dit neem ik niet over. Ik vind het belangrijk dat de toegankelijkheid van de masteropleiding gehandhaafd blijft. Ik verwacht een behoorlijk effect op keuzegedrag en gedrag van instellingen wanneer de harde knip over de hele linie toegepast gaat worden. Als na 5 jaar blijkt dat inderdaad de mobiliteit is toegenomen en de instellingen werk hebben gemaakt van de programmering en toelatingseisen (zie ook 4.3.1), dan verwacht ik dat de doorstroommaster veel minder belangrijk is dan op dit moment. Ik stel voor dat in 2013 de noodzaak van de verplichte doorstroommaster opnieuw wordt bezien.

De wo bachelor nu geen eindkwalificatie

De Bologna verklaring geeft expliciet aan dat de bachelor ook een voor de arbeidsmarkt relevant diploma zou moeten zijn¹⁶. Door de Nederlandse regering is er echter bewust voor gekozen om in het wetenschappelijk onderwijs de master als eindkwalificatie te zien (dat uit zich onder meer in bekostiging tot en met de master, de verplichte doorstroommaster, en recht op studiefinanciering tot en met de master voor wo-studenten)¹⁷. In de huidige situatie zien werkgevers de wo-bachelor niet als arbeidsmarktrelevant¹⁸. Studenten zelf zien de wo-bachelor evenmin als een uitstroommoment. Op dit moment kiest naar schatting 5% van de wo-bachelors voor de arbeidsmarkt. In veel landen waar voorheen een ongedeelde systeem bestond bestaan zorgen over de arbeidsmarktkwalificaties van de wo-bachelor afgestudeerden.

Hbo bachelor gediplomeerden kiezen veel vaker voor de arbeidsmarkt: 85% van de hbo-bachelors. Dat betekent dat (net als bijvoorbeeld in het VK) in totaal ongeveer 55% van de nieuwe hoger opgeleiden (hbo + wo) die de arbeidsmarkt betreden een bachelor diploma heeft, dit is overigens niet sterk veranderd de afgelopen jaren.

Kiezen voor de arbeidsmarkt na de wo-bachelor (en eventueel later terugkeren voor een master) moet een serieuze optie zijn voor studenten die dat willen. Omdat de opleidingen daar nog onvoldoende op zijn ingericht (in 2005 had meer dan de helft van de wo-bacheloropleidingen geen duidelijke arbeidsmarktkwalificatie¹⁹) is meer aandacht van de instellingen nodig voor aansluiting op de arbeidsmarkt. Substantiële uitstroom van wo-bachelors naar de arbeidsmarkt is echter geen doel van beleid

4.3 Een helder en effectief aanbod van masteropleidingen

In het evaluatierapport wordt gesteld dat een heldere, instellingsoverstijgende visie op het gewenste aanbod van masteropleidingen ontbreekt. Een aanbeveling uit de evaluatie is om uitspraken te doen over het gewenste aanbod (karakter en aantal) van masteropleidingen in hbo en wo en daarbij de plaats van de 'top' masters te betrekken.

Bij de invoering van het bachelor-mastersysteem was het uitgangspunt dat de instellingen verantwoordelijk zijn voor de inrichting van hun onderwijsaanbod en dat elke instelling daarbij zijn eigen keuzes maakt, passend in het strategisch profiel van die instelling. Het succes van de bachelor-masterstructuur hangt dan ook grotendeels af van de mate waarin instellingen ervoor zorgen dat bacheloropleidingen aansluiten op een divers aanbod aan voor studenten aantrekkelijke masteropleidingen. De minister stelt grenzen wat betreft de kwaliteit van de opleidingen (accreditatie, toets nieuwe opleiding) en wat betreft de macrodoelmatigheid.

¹⁶ Zie Cheps, 2008, pag 30.

¹⁷ In het hbo geldt dat studenten in bekostigde hbo-masteropleidingen ook studiefinanciering ontvangen, en voor het volgen van een wo-masteropleiding kan eventuele resterende studiefinanciering benut worden.

¹⁸ Zie Cheps, 2008, pag 30.

¹⁹ Zie Cheps, 2008 pag. 30.

Belangrijke kenmerken voor een goed opleidingsaanbod zijn:

- Diversiteit: Er is inmiddels in het wo al veel diversiteit ontstaan, met verschillende typen masters (onderzoeksmasters, graduate schools) en verschillen in lengte van de masteropleidingen. Ook in het hbo worden in beperkte mate masters aangeboden. Zoals in de strategische agenda is geconstateerd is in een deel van het beroepenveld behoefte aan professionele masteropleidingen, gericht op afgestudeerden die na enkele jaren werkervaring behoefte hebben aan meer theoretische onderbouwing, kennis en reflectie²⁰.
- Transparantie van de kwaliteit van het opleidingsaanbod: Het is belangrijk dat verschillen in kwaliteit transparanter gemaakt worden, bijvoorbeeld door 'kenmerken van bijzondere kwaliteit' van de NVAO te benutten voor het positioneren van masters. Dit gebeurt tot nu toe nog nauwelijks, maar was wel het doel van de NVAO kenmerken. Dit houdt ook in dat terminologie als 'top master' zorgvuldig gebruikt moet worden. In de nieuwe accreditatiewet kan ook meer helderheid over niveaoverschillen ontstaan doordat er in de opleidingsaccreditatie een onderscheid komt tussen voldoende/goed/excellent.
- Transparantie over toelatingseisen van de verschillende masteropleidingen en over het beschikbare aanbod, ook buiten de eigen instelling. Via de website studiekeuze123 wordt hieraan gewerkt.
- Profilering van instellingen en opleidingen (specialisatie).
- Een goede aansluiting op de arbeidsmarkt voor afgestudeerden.

Graduate schools

De universiteiten zijn bezig met het structureren van hun promotietrajecten en masteropleidingen (of een deel daarvan) in zogenaamde graduate schools. De universiteiten in Utrecht, Groningen en Leiden lopen voorop met de invoering van graduate schools.

De graduate schools zijn in eerste instantie bedoeld²¹ om de kwaliteit van de promotietrajecten te verbeteren. Binnen de graduate school worden masteropleidingen en promotietrajecten in samenhang aangeboden. Het blijven echter zelfstandige trajecten, waarbij de masteropleiding zowel een arbeidsmarktkwalificatie is als een voorbereiding op een promotietraject.

Vraag is hoe de graduate schools zich verder zullen ontwikkelen en in hoeverre het de organisatiestructuur gaat worden waarbinnen al het graduate onderwijs (het onderwijs na de bachelor) is ondergebracht. Naarmate graduate schools meer een eigen gezicht gaan krijgen, is het logisch studenten te selecteren voor de graduate school (en niet voor de opleiding). In zo'n systeem past niet goed een doorstroommaster. Een mogelijkheid is om -kijkend naar de graduate schools in de Verenigde Staten- te werken met één instroommoment in het jaar, waarbij de school studenten selecteert, een stevig curriculum vanaf de start met colleges en practica, oriëntatie op onderzoek door de hele graduate school, gevolgd door de keuze van promotieonderwerp en promotor door de promovendus zelf.

²⁰ Zie 'Het Hoogste Goed', Strategische Agenda hoger onderwijs en onderzoek, OCW 2007, pagina 38.

²¹ Hora Est, Vernieuwing in het Nederlandse Promotiestelsel, VSNU, 2004

4.3.1 Lange termijn aanpak: Rol voor de commissie macrodoelmatigheid

De evaluatie van Cheps concludeert dat er nog onvoldoende visie is op het aanbod van masteropleidingen. Ik zie daarbij een rol voor de eerderdaags in te stellen commissie macrodoelmatigheid. Bij macrodoelmatigheid gaat het om een brede afweging van het aanbod van bachelor en master, initieel, post initieel, hbo, wo en onbekostigd onderwijs. Over de precieze aanpak en de rol daarbij van de commissie macrodoelmatigheid wordt u in 2009 nader geïnformeerd.

4.3.2 Korte termijn aanpak in wo en hbo

Op korte termijn willen we het wo het hbo masteraanbod apart bezien, vanwege de specifieke problematiek in de beide sectoren.

Beperkte herstructurering aanbod wo-masters

Uit gesprekken komt naar voren dat het bachelor-mastersysteem weliswaar snel is geïmplementeerd, maar toch is het opleidingsaanbod van wo-masters nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Bij de invoering van de bachelor-masterstructuur zijn vrijwel steeds de ongedeelde opleidingen omgezet in één bacheloropleiding en één daarop aansluitende masteropleiding, met vaak nog de oude afstudeerrichtingen als specialisatie daarbinnen²². Er zijn nu, naast de grote 'doorstroommasters', veel masteropleidingen met erg weinig studenten, zoals onderzoeksmasters, waarbij in totaal maar zo'n 3% van de masterstudenten is ingeschreven. Vanuit verschillende perspectieven (creëren kritische massa, kosten) kan het voor een instelling wenselijk zijn om een masteropleiding met weinig studenten samen te voegen met andere masteropleidingen of een grote doorstroommaster juist verder op te knippen.

Om de transitiefase naar een meer optimaal opleidingsaanbod te versnellen wil ik onderzoeken of het onder randvoorwaarden laten herstructureren van de bestaande wo-masteropleidingen daaraan kan bijdragen. Het gaat er om dat instellingen de keuzes die gemaakt zijn bij de invoering van de bachelor-masterstructuur, nog een keer kunnen bezien en als nodig (met een relatief beperkte toets) kunnen aanpassen. Ik stel het volgende proces voor:

- In kaart brengen van de wensen van instellingen om masteropleidingen anders te ordenen en de motieven daarbij (kwaliteit/kosten). Ik wil de VSNU vragen hier de regie in te nemen.
- Deze scan kan beperkt blijven tot de doorstroommasteropleidingen die één op één zijn omgezet, en de onderzoeksmasters, bijvoorbeeld in het kader van de graduate schools.
- Een beoordeling van de voorstellen van de instellingen vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid. Hierbij zal ik relevante partijen consulteren. Een belangrijke aspect bij die beoordeling is de macrodoelmatigheid, maar ook hoe de instellingen met (verduidelijking van) toelatingseisen voor masteropleidingen omgaan. Bovendien zal de beoordeling rekening houden met het uitgangspunt van de binariteit van het stelsel.
- Ik realiseer mij dat aanpassingen in de masteropleidingen kunnen interfereren met aspecten van macrodoelmatigheid of met sectorplannen. In die gevallen is het zinvol de herstructurering te

²² Zie Inspectie van het onderwijs, *De master meester?*, 2004

combineren met een doorlichting van het bestaande aanbod op macrodoelmatigheid c.q. het uitvoeren van een sectorplan.

HBO masters: verdere uitwerking met sector

Voor het masteraanbod in het hbo gelden specifieke overwegingen. Bij de invoering van de bachelor-masterstructuur is ervoor gekozen om alleen wo-masteropleidingen te bekostigen en masteropleidingen in het hbo op selectieve basis, zoals hierboven ook aangegeven. In de Strategische Agenda is aangegeven dat er een financieringsarrangement komt voor tijdelijke financiering van enkele nieuwe arbeidsmarktrelevante hbo masters in prioritaire gebieden. Dit financieringsarrangement zal ik u naar verwachting eind dit jaar toesturen. Daarnaast zal ik op verzoek van de HBO-raad samen met hen dit najaar een verkenning starten naar de positie van de professionele masteropleidingen binnen het bachelor-masterstelsel, de studentenstromen in het hoger onderwijs en de impact van schakelprogramma's. Daarbij zal tevens gekeken worden naar de internationale context.

4.4 De duur van de masteropleiding bij internationale 'joint degrees'

Cheps heeft in de evaluatie aangegeven dat de duur van de wo-masteropleiding een belangrijk aspect is van de visie op het masteraanbod, met name in samenhang met knelpunten voor internationale 'joint degree' programma's. Cheps baseert dat mede op de conclusies uit het recente rapport 'Masterjaren tellen' van de Inspectie van het Onderwijs (2008), waarin onderzoek is gedaan naar de vraag of de duur van de masteropleidingen in Nederland te kort is. In het Inspectierapport worden de volgende conclusies getrokken:

- Werkgevers en afgestudeerden hebben niet veel klachten die te relateren zijn aan de duur van masteropleiding;
- vanuit het perspectief van het onderwijs zijn er wel degelijk problemen. Bij sommige opleidingen wordt door de visitatiecommissie gesignaleerd dat 1 jaar tekort is om alle noodzakelijke stof te verwerken; dat er te weinig ruimte is voor onderzoek, buitenlandervaring of stages; er ontstaat ongewenste druk op de bacheloropleidingen; het niveau van de opleiding wordt bedreigd.
- Vanuit internationaal perspectief gezien zijn de problemen voorshands beperkt, maar op gebied van joint-degrees voor de masteropleidingen zijn wel knelpunten die te maken hebben met verschillen in duur van de opleidingen. Zeker in de alfa en gamma wetenschappen, waar de master in Nederland 1-jarig is, is het moeilijk om een gezamenlijk programma op te stellen met opleidingen die 90 of 120 studiepunten tellen.

Duur van de opleiding

In Nederland duurt de hbo opleiding tot bachelor in de regel 4 jaar (240 erts). Er zijn sinds 2006-2007 ook 2-jarige Associate degreeprogramma's, die onderdeel zijn van een hbo-bacheloropleiding. Een opleiding aan de universiteit bestaat meestal uit een 3-jarige bachelor (180 erts) en een één of 2-jarige masteropleiding (60 of 120 erts). De 1-jarige master is de standaard. Echter, ongeveer 35% van de wo-masterstudenten volgt een masteropleiding van 120 erts (met een jaar extra studiefinanciering). Veruit de meeste 2-jarige masterstudenten zijn te vinden in de sectoren techniek, natuur, en landbouw en natuurlijke omgeving, waar bijna alle masteropleidingen lang zijn. Recent zijn er veel onderzoeksmasters (van 120 erts) tot stand gekomen in de alfa en gamma wetenschappen (113 geaccrediteerde onderzoeksmasters, op een totaal van 715 geaccrediteerde wo-masteropleidingen²³), maar het aantal studenten is vooralsnog beperkt (zo'n 3% van de wo-masterstudenten²⁴).

In Duitsland en Frankrijk zijn masters over het algemeen 2-jarig. In Engeland vaker 1 jaar. Vergeleken met het buitenland kan vooral geconcludeerd worden dat er geen standaard model is voor de opleidingsduur. Ook binnen landen is veel variatie. De omzetting naar de bachelor-masterstructuur is in de meeste landen om ons heen ook nog bezig, en er is nog nauwelijks geëvalueerd, zodat vergelijking altijd een momentopname is die nog sterk kan veranderen.

Mogelijkheden voor opleidingen van 90 erts in het kader van joint-degrees

Vanuit de evaluatie (Cheps, 2008), maar ook uit gesprekken met instellingen komt het beeld naar voren dat de knelpunten het grootst zijn op het gebied van samenwerking met internationale partners, in het kader van 'joint degrees', en dan met name in de masterfase, omdat die internationaal vaak verschillen in het aantal studiepunten. Een joint degree is een graad die een instelling verleent, samen met een of meer instellingen in binnen- of buitenland. Joint degrees kunnen de internationale dimensie van het hoger onderwijs versterken. De internationale mobiliteit van Nederlandse studenten is nog beperkt, en kan door een toename van de internationale programma's gestimuleerd worden. Ook voor de internationale oriëntatie van de opleidingen is verdere ontwikkeling van deze programma's een goede stimulans (zie ook internationaliseringsagenda, te verschijnen).

De belemmeringen die voor internationale samenwerking gelden wil ik zoveel mogelijk wegnemen. Een eerste belemmering is de wettelijke mogelijkheid voor een gezamenlijke graad. Wetgeving op dat punt is op dit moment in voorbereiding. Die wetgeving geldt voor zowel bachelor- als masteropleidingen. Daarnaast wil ik specifiek voor internationale samenwerking gericht op een joint-degree een studieduur van 90 erts in de masteropleiding mogelijk maken.

Voor een verlenging in het kader van een internationale joint-degree zullen duidelijke eisen gesteld worden, via een toets van de NVAO op de gezamenlijke opleiding (de Nederlandse instelling vraagt de toets aan) en de macrodoelmatigheidsprocedures.

²³ Zie evaluatie CHEPS

²⁴ Berekening cfi

De standaard duur voor een masteropleiding blijft 60 erts (dan wel 120 erts). Voor situaties buiten de internationale joint degree zijn over het algemeen andere oplossingen mogelijk, zoals ook door de Inspectie is aangegeven. In een aantal gevallen kunnen de opleidingen duidelijker keuzes maken ten aanzien van doel en positionering van de master. In de programma's van sommige bacheloropleidingen is ruimte voor verzwaring van de studielast en in veel gevallen is er ruimte om de studie-inzet en tijdbesteding van studenten te verzwaren²⁵.

5. Vervolgstappen

De invoering van de in deze notitie aangekondigde maatregelen wordt in de komende periode in gang gezet.

Harde knip:

- Ten eerste zal een wijziging van de WHW in gang worden gezet om de 'zachte knip' bij de doorstroommaster niet langer mogelijk te maken. Dit betekent dat de laatste volzin van het eerste lid van artikel 7.30a van de WHW geschrapt zal worden. De wetwijziging zal per september 2010 in werking treden.
- Daarnaast start ik overleg met de instellingen en studenten over de randvoorwaarden rond de invoering van de 'harde knip'. Het gaat dan vooral om de vraag hoe in uitzonderingen toch flexibel gehandeld kan worden.
- Het gedrag van instellingen zal gemonitord worden, en ik wil ook de knelpunten die studenten ondervinden monitoren.

Herstructurering aanbod van masteropleidingen:

- Ik zal begin 2009 een start maken met de scan van het aanbod aan wo-masteropleidingen en de gewenste (gemotiveerde) aanpassingen daarin. De VSNU zal deze scan coördineren.
- De verkenning naar de ontwikkeling van de positie van de professionele masteropleidingen binnen het bachelor-masterstelsel start ik nog in 2008, met de HBO-raad.
- Medio 2009 start ik met een reflexie op de voorgestelde aanpassingen in de scan van de VSNU, rekening houdend met de uitkomsten van de verkenning naar de professionele masteropleidingen. Eind 2009 zal ik conclusies trekken over een eventuele herstructurering of andere vervolgstappen, waarbij mogelijk een rol is voor de eendaags in te stellen commissie macrodoelmatigheid.

Mogelijkheid tot verlenging cursusduur bij internationale joint-degrees voor masteropleidingen

- De mogelijkheid tot verlenging kan worden opgenomen in het aankomende wetsvoorstel (evt. via een nota van wijziging) in het artikel over joint degree (artikel 7.3c).

²⁵ Zie Inspectie van het Onderwijs, Masterjaren tellen, 2008