

HOGER ONDERWIJS
IN
INTERNATIONALE CONTEXT

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, ingesteld bij wet van 15 mei 1997 (de Wet op de Onderwijsraad). De Raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de Raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad. De Raad bestaat uit negentien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies '*Hoger onderwijs in internationale context*' uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Adviesnr. 990319/430, 31 mei 1999

Advies niet-ambtelijke commissie WOB

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

Telefoon (070) 310 00 00

Fax (070) 356 14 74

E-mail secretariaat@onderwijsraad.nl

www.onderwijsraad.nl

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Drs. L.M.L.H.A. Hermans
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Ons kenmerk
990319/430

Uw kenmerk
IB-1999-8624
d.d. 23 maart 1999

Den Haag,
31 mei 1999

Contactpersoon/doorkiesnummer

Onderwerp
Hoger onderwijs in internationale context

Bij bovenvermelde brief heeft u de Onderwijsraad in het kader van een vervolgadviessaanvraag Internationalisering advies gevraagd over de betekenis van internationale ontwikkelingen op het gebied van het hoger onderwijs voor het hoger onderwijs in Nederland.

De Raad heeft kennis genomen van uw mededeling dat u het Raadsadvies wil betrekken bij het opstellen van een beleidsbrief internationalisering die een rapportage aan de Tweede Kamer zal bevatten over de voortgang van het internationaliseringsbeleid. Daarnaast acht u het advies van belang bij de totstandkoming van het HOOP 2000.

Het doet de Raad genoegen u hierbij het gevraagde advies ('Hoger onderwijs in internationale context') aan te bieden.

De Raad bepleit daarin - op basis van een analyse van de internationale ontwikkelingen op het terrein van het hoger onderwijs - onder andere de invoering in het hoger onderwijs van een undergraduate - graduate model waaraan gekoppeld een bachelor- respectievelijk mastergraad. Handhaving van het bestaande binaire stelsel is hierbij uitgangspunt.

Namens de Onderwijsraad,

prof. dr. J.M.G. Leune
voorzitter

mr. W.G.G.M. van Holsteijn
wnd. algemeen secretaris

HOGER ONDERWIJS
IN
INTERNATIONALE CONTEXT

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
2	INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN VAN INVLOED OP HET HOGER ONDERWIJS IN NEDERLAND	3
3	RESPONS VAN DE NEDERLANDSE INSTELLINGEN VOOR HOGER ONDERWIJS EN BELEMMERINGEN DIE HIERBIJ EEN ROL SPELEN	7
4	IMPLICATIES VOOR HET NEDERLANDSE OVERHEIDSBELEID	11
4.1	Invoering van het bachelor's – master's systeem	11
4.2	Vergroting van de autonomie van instellingen met betrekking tot het instellen en wijzigen van opleidingen	13
4.3	Ontschotten van stromen van buitenlandse studenten en de financiering van het internationaal onderwijs	14
4.4	Stimuleren Nederlandse betrokkenheid bij Europese initiatieven inzake de totstandkoming van virtueel hoger onderwijs	14

1 INLEIDING

Op 23 maart 1999 verzocht de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de Onderwijsraad nader advies uit te brengen met betrekking tot de elementen

- S 'internationale context', waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het hoger onderwijs en de bve-sector,
- S 'leren van elkaar', waarbij het gaat om het internationaliseringsbeleid in andere (ons omringende) landen, en
- S 'toegankelijkheid', waarbij de vraag aan de orde wordt gesteld hoe het staat met de toegankelijkheid van internationalisering onderscheiden naar de verschillende onderwijssectoren.

Deze adviesaanvraag was aangekondigd in de discussienota en het actieplan 'Onbegrensd talent'. Over deze nota bracht de Raad advies uit op 6 juni 1997 (970404).

In de adviesaanvraag is een fasering aangebracht wat betreft de advisering over de onderscheiden onderwerpen. In eerste instantie is de Raad verzocht een advies uit te brengen over de internationale context van het hoger onderwijs. Dit advies wil de minister betrekken bij de opstelling van zijn beleidsbrief internationalisering in vervolg op de toezegging aan de Tweede Kamer voor de zomer te rapporteren over de voortgang van het huidige internationaliseringsbeleid. Daarnaast acht de minister het advies van belang bij de totstandkoming van het HOOP 2000.

Het advies over de andere onderwerpen kan blijkens de adviesaanvraag op een later tijdstip worden gegeven.

In de adviesaanvraag worden met betrekking tot het onderwerp 'Internationale context van het hoger onderwijs' de volgende vragen aan de orde gesteld:

- S Welke internationale ontwikkelingen in het hoger onderwijs in het bijzonder zullen op welke wijze van invloed zijn op het hoger onderwijs in Nederland voor de komende periode?
- S In hoeverre zijn de instellingen zelf in staat op de internationale ontwikkelingen in te spelen?
- S Op welke wijze en wat betreft welke aspecten zou het Nederlandse overheidsbeleid rekening moeten houden met deze ontwikkelingen?

In de paragrafen 2 tot en met 4 gaat de Raad op deze vragen nader in.

2 INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN VAN INVLOED OP HET HOGER ONDERWIJS IN NEDERLAND

In de eerste plaats signaleert de Raad dat er sinds de jaren tachtig, en in het bijzonder sinds het van kracht worden van het Verdrag van Maastricht, sprake is van een streven naar een Europese hoger onderwijsruimte, hetgeen tot uitdrukking komt in samenwerking tussen hoger onderwijs-instellingen, een (voorshands relatief beperkte) mobiliteit van studenten en een (voorzichtige) toename van gezamenlijke opleidingstrajecten en vormen van gezamenlijke en dubbeldiplomerings. Deze processen worden ondersteund door de onderwijsprogramma's van de Europese Unie en door richtlijnen met betrekking tot de erkenning van diploma's en buitenlandse studieperiodes. Het is van belang om in dit verband de in 1997 tot stand gekomen 'Lissabon Conventie' met betrekking tot de erkenning van hoger onderwijsdiploma's en kwalificaties in de Europese regio te noemen¹.

Naast alle mogelijkheden die de Europese samenwerking schept, wordt dit terrein echter tevens gekenmerkt door problemen voortkomend uit de diversiteit van de hoger onderwijsstelsels in Europa. In dit kader is dan ook recent (mei 1998) in de zogenaamde 'Sorbonne Verklaring'² een oproep gedaan aan de EU-lidstaten en andere Europese landen om te komen tot een "verdere harmonisatie van de architectuur van hoger onderwijs systemen in Europa". Hierin wordt een op het Angelsaksische model gebaseerde undergraduate – graduate structuur voorgesteld, waarbij de internationaal herkenbare bachelor - master titulatuur voor de hand ligt. Verschillende landen (Duitsland³ en Finland) zijn voorafgaand aan deze oproep reeds overgegaan tot (het creëren van de mogelijkheid tot) het invoeren van dergelijke graden. Overigens geldt voor Nederland dat ook in de zich intensiverende samenwerking met de grenslanden blijkt dat de verschillen in hoger onderwijs systemen tussen Nederland, Vlaanderen en Duitsland een belemmering vormen bij het bereiken van de gestelde doelen met betrekking tot onderwijskundige en bestuurlijke samenwerking⁴. Een behoefte aan nadere afstemming wordt dan ook hier onderkend.

Deze ontwikkelingen stellen Nederland (als EU-lidstaat) voor de vraag of een aanpassing van het bestaande Nederlandse gradenstelsel wenselijk is en wat hiervan de consequenties zullen zijn.

Een tweede ontwikkeling is volgens de Raad een toenemende internationale concurrentie in het hoger onderwijs. Er is sprake van een internationale hoger onderwijsmarkt, waarop met name Engelstalige landen zich als sterke 'exporteurs' van hoger onderwijs profileren. Ook landen die

¹ Council of Europe. *Convention on the recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*. Lisbon, 1997.

² *Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system*. By the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom. Paris, The Sorbonne, May 25. 1998.

³ L. de Bruin. Duitse hoger onderwijs breekt met Humboldt. In: *Transfer*, december 1998, p. 8-9.

⁴ E. Beerkens en M.C. van der Wende. *Grensoverschrijdende samenwerking in het hoger onderwijs. Een onderzoek naar projecten uitgevoerd in het kader van de "Regeling stimulering grensoverschrijdende samenwerking 1997-2000"*. Concept-rapport eerste scan. CHEPS, april 1999.

traditioneel grote aantallen buitenlandse studenten wisten te trekken, zoals Duitsland⁵ en Frankrijk, zijn momenteel actief bezig hun marktpositie te versterken of te herstellen. Deze export neemt enerzijds de vorm aan van het internationaal werven van buitenlandse studenten voor een studie in het gastland en anderzijds het aanbieden van hoger onderwijs in andere landen, onder andere via franchise en licentie-arrangementen of door middel van buitenlandse campuses. Deze internationale hoger onderwijsmarkt richt zich op initieel en op post-initieel onderwijs en wordt bespeeld door zowel traditionele universiteiten als ook door commerciële aanbieders. Deze trend is gebaseerd op de notie dat in kenniseconomieën kennis een product of een dienst is met grote economische en commerciële waarde, op de toenemende vraag naar internationaal hoger onderwijs in landen die zelf over een onvoldoende aanbod beschikken, op de behoefte van hoger onderwijsinstellingen aan extra financiële middelen en tenslotte op de internationale competitie om talent, die vooral speelt in disciplines waarin sprake is van een schaarste van gekwalificeerde kandidaten (in vele post-industriële samenlevingen betreft dit met name de bèta- en technische richtingen).

Deze ontwikkelingen betekenen dat Nederland zich als hoogontwikkeld kennisland sterk moet positioneren op deze markt, dat wil zeggen haar kennisproducten internationaal herkenbaar en concurrerend moet kunnen aanbieden en zich daarbij tevens van het recruterende van voldoende internationaal talent moet verzekeren. Deze ontwikkelingen houden tevens in dat Nederland een open markt is voor andere aanbieders; initiële en post-initiële studenten in Nederland vormen een doelgroep voor buitenlandse aanbieders. Mede vanwege mogelijke 'brain drain'-effecten moet daar voldoende eigen aanbod en 'export' tegenover gesteld kunnen worden.

Een derde sterke ontwikkeling is volgens de Raad een nieuw type internationaal hoger onderwijs: het virtuele hoger onderwijs⁶. Dit is onderwijs dat met behulp van informatie en communicatie technologie (ict) flexibel op afstand wordt aangeboden. Wegens het toenemende gebruik van het Internet spelen nationale grenzen hierbij nagenoeg geen rol. Dit aanbod speelt met name in op de sterk groeiende vraag naar flexibel hoger onderwijs dat onafhankelijk van tijd en plaats kan worden gevolgd. Deze vraag doet zich vooral voor in het kader van 'Een Leven Lang Leren': post-initiële en bedrijfsopleidingen, en naarmate werken en studeren in toenemende mate worden gecombineerd of afgewisseld ook steeds meer in het initiële traject. Ook hier speelt een aantal Engelstalige landen een leidende rol. De combinatie van een wereldtaal als moedertaal met een traditie in open en afstandsonderwijs maken de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada sterke spelers op dit gebied. Er is hier sprake van een sterk aanbod van 'niet-traditionele aanbieders': commerciële instellingen of bedrijven die zich actief op deze open markt begeven. Met name telecommunicatie- en softwarebedrijven, met hun infrastructuur en expertise op het gebied van distributie en productontwikkeling en met vanuit universiteiten ingekochte kennis, blijken hier dermate succesvol te zijn dat universiteiten deze concurrentie enerzijds vrezen en anderzijds

⁵ J.W.M. de Wit. Zorgwekkende situatie rond masters-opleidingen. Duitsland vult gat in de markt. *Academia*. Nr. 14, september 1998, p. 17-19.

⁶ M.C. van der Wende, E. Beerkens, B. Collis, J. Moonen en H. Leemkuil. *The Use of Information and Communication Technology in Higher Education. An International Orientation on Trends and Issues*. Conceptrapport. CHEPS, maart 1999.

besluiten tot strategische allianties. Deze ontwikkelingen betekenen een versterkte concurrentie op de internationale en de Nederlandse markt en leiden tot een problematiek met betrekking tot de kwaliteitszorg en erkenning van dergelijke opleidingen en graden⁷. Deze vorm van 'electronisch onderwijs' onttrekt zich immers, naar analogie van bijvoorbeeld 'electronic commerce', grotendeels aan bestaande wet en regelgeving.

Deze ontwikkelingen stellen Nederland voor de vraag of het Nederlandse aanbod voldoende alternatieven biedt respectievelijk concurrerend is op het gebied van virtueel hoger onderwijs en tevens hoe de student als consument adequaat kan worden geïnformeerd.

Ten slotte constateert de Raad dat de hierboven weergegeven ontwikkelingen als gevolg hebben dat de rol van het Engels als voertaal in het hoger onderwijs een steeds belangrijker plaats inneemt. In de meeste Europese samenwerkingsverbanden, maar ook in gevallen van grenslandensamenwerking, is het Engels de voertaal. Engelstalige landen hebben een sterke positie op de internationale hoger onderwijsmarkt en ook andere landen (inclusief de Scandinavische landen, Duitsland en zelfs Frankrijk) zien het Engels als onontkoombaar bij hun aanbod van internationaal onderwijs. Ook is de taal van het Internet bijna uitsluitend Engels. Daarnaast geldt voor Nederland dat studenten in het hoger onderwijs het Engels als tweede taal over het algemeen zo goed beheersen dat dit voor hen geen belemmering vormt om internationaal hoger onderwijs te volgen, waarmee ze tevens een interessante doelgroep voor buitenlandse hoger onderwijsaanbieders vormen. Deze trend wordt verder versterkt vanuit het toenemende aanbod aan Engelstalig onderwijs op middelbaar (meestal vwo-) niveau⁸, hetgeen de verwachting wekt dat de behoefte aan Engelstalige hoger onderwijsopleidingen toenemen.

Deze gegevens corresponderen met het feit dat in Nederland sprake is van een toenemend internationaal hoger onderwijsaanbod dat (voornamelijk) in het Engels wordt aangeboden.

⁷ A.M. Scholten. *Recognition of Virtual Higher Education*. Den Haag: Nuffic, januari 1999.

⁸ *Uitleg*, nummer 2, 20 januari 1999, p.6.

3 RESPONS VAN DE NEDERLANDSE INSTELLINGEN VOOR HOGER ONDERWIJS EN BELEMMERINGEN DIE HIERBIJ EEN ROL SPELEN

In het algemeen kan worden gesteld dat de Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs actief op de internationale ontwikkelingen inspelen. Hierin speelt de internationale traditie van bepaalde en de internationale ambitie van vele instellingen een belangrijke rol. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat vrijwel alle instellingen formeel internationaliseringsbeleid hebben vastgesteld en daar de nodige organisatie- en infrastructuur voor hebben ontwikkeld. Tevens hebben de instellingen een groeiend aanbod aan internationale onderwijsprogramma's ontwikkeld⁹ en deze veelal van een internationale titulatuur voorzien.

Wat betreft de internationale activiteiten van de instellingen dient echter het volgende onderscheid te worden gemaakt. In Europese samenwerkingsverbanden, zowel binnen de EU als ook met landen in Midden- en Oost-Europa, zijn de Nederlandse instellingen over het algemeen sterk vertegenwoordigd. Meer recent begeven de instellingen zich ook op de internationale hoger onderwijsmarkt, waarbij het doel is om buitenlandse studenten voor (minimaal) kostendeekkende collegegelden te werven. In deze zogenaamde 'kennisexport' speelt Nederland nog slechts een bescheiden rol, maar daarin liggen wel belangrijke kansen. Met het groeiende internationale aanbod van post-initiële opleidingen kunnen de Nederlandse instellingen hier ook in het kader van 'Een Leven Lang Leren' een rol spelen, hoewel instellingen in een aantal andere landen, mede wegens een sterkere nationale ervaring, op dit terrein verder lijken te zijn. Ten slotte is het aantal initiatieven met betrekking tot het inzetten van ict bij het internationale onderwijsaanbod nog zeer beperkt.

Samenvattend kan worden gesteld dat internationalisering in het Nederlandse hoger onderwijs zich vanuit een sterke basis in 'cooperation' in toenemende mate ook op 'competition' gaat richten en daarmee in plaats van reactief (op extern beleid en subsidiemogelijkheden gericht) meer pro-actief en ondernemend (gericht op het verwerven van inkomsten en de daarvoor noodzakelijke investeringen) van karakter wordt. Internationalisering wordt daarmee een element van strategisch instellingsbeleid en samenwerkingsrelaties worden tevens strategischer van aard. Deze trend speelt zich overigens bij bepaalde instellingen sterker af dan bij andere, hetgeen gezien dient te worden in het kader van de toenemende diversiteit en profilering van instellingen.

In het kader van de internationale samenwerking zijn problemen naar voren gekomen die de Nederlandse instellingen belemmeren in hun internationale activiteiten. Deze problemen spelen tevens een rol met betrekking tot de (concurrentie)positie van Nederland op de internationale hoger onderwijsmarkt. Dit geldt te meer omdat daar voor instellingen grotere investeringen en risico's mee gepaard gaan. Deze belemmeringen en problemen zullen hieronder kort worden omschreven.

⁹ Bremer, L.M. en M.C. van der Wende (1995) *Internationalizing the Curriculum in Dutch Higher Education*. Nuffic Paper no 3. Den Haag: Nuffic.

- Het opleidingsmodel van het Nederlandse hoger onderwijs sluit niet aan bij het internationaal meer gangbare Angelsaksische undergraduate – graduate model¹⁰. Met het undergraduate onderwijs in het laatst genoemde model wordt, vooral wegens het ontbreken van een onderzoekscomponent, een eindniveau bereikt dat lager ligt dan het doctoraalniveau in het Nederlandse wetenschappelijk onderwijs. Dit, en het feit dat het doctoraal niet wordt vooraf gegaan door een first degree, leidt tot problemen bij internationale samenwerking en met de internationale erkenning van het Nederlandse doctoraal op *master's* niveau, dat wil zeggen als second degree.
- Vanwege het feit dat in het Nederlandse stelsel de postdoctorale fase vooral in het teken staat van het vierjarige doctoraat en weinig korte onderzoeks- of (professionele) specialisatie-opleidingen kent, is een gat in de markt van het post-initiële onderwijs ontstaan, waarop universiteiten en hogescholen en instellingen voor internationaal onderwijs zijn ingesprongen door middel van het aanbieden van een scala aan *master's* opleidingen.¹¹ Echter, het aanbod van deze opleidingen is niet consistent met betrekking tot toelatingseisen en eindniveau's. Daarnaast geldt dat deze opleidingen grotendeels buiten het reguliere stelsel voor kwaliteitszorg vallen en er een onduidelijke relatie van deze opleidingen met het reguliere hoger onderwijs bestaat. Voor het hbo, dat geen wettelijk gereguleerd aanbod aan graduate opleidingen kent, komt hier bij dat in de accreditatie van de door deze instellingen aangeboden *master's* opleidingen, naast de mogelijkheden die de Dutch Validation Council¹² hiertoe op experimentele basis biedt, veelal moet worden voorzien door middel van samenwerking met Britse universiteiten (de zogenaamde U-bocht constructie). Door dit alles is een onduidelijke situatie ontstaan, die door de gezamenlijke koepels van hoger onderwijs-instellingen als “een urgent probleem” is omschreven¹³, omdat deze ten nadele werkt van de transparantie en de internationale reputatie en concurrentiepositie van het Nederlandse hoger onderwijs.
- Deze situatie wordt onvoldoende opgelost door de voorzieningen die de WHW in dit kader biedt. Artikel 7.21 bepaalt dat¹⁴ de bezitter van een wo- of hbo-getuigschrift het recht heeft om op basis daarvan de titel ‘Master’ respectievelijk ‘Bachelor’ te voeren. Daarmee zijn deze titels nog niet als officiële Nederlandse titels in de wet erkend.¹⁵ Deze situatie leidt ertoe dat de

¹⁰ *Master's opleidingen in Nederland*. D&O Nieuwsbrief, november 1998. Den Haag: Nuffic.

¹¹ *Domein en titulatuur bij Levenslang Leren aan de Universiteit*. Notitie van de Werkgroep Levenslang Leren II. VSNU, december 1998.

¹² Oppericht door de opleidingen en de werkgeversorganisaties.

¹³ Brief van de Nuffic, VSNU, HBO-raad en FION aan de minister van OCenW inzake de erkenning van *master's* opleidingen en diploma's. 25 juni 1998.

¹⁴ Beantwoording Kamervragen inzake *master's* opleidingen. Uitleg 24. 14 oktober 1998, p.25.

¹⁵ Zie voetnoten 9 en 11.

erkenning van deze titels in het buitenland, ondanks het feit dat de instellingen in kwestie zelf wel bij wet zijn erkend, moeilijkheden ondervindt.

- De aanvankelijke belemmering die het Nederlands als onderwijstaal vormde voor buitenlandse studenten die in Nederland willen studeren, wordt in toenemende mate ondervangen door het aanbieden van Engelstalige opleidingen. Dit blijkt effectief te zijn; buitenlandse studenten stromen voornamelijk in deze opleidingen in. De maatregel is mogelijk krachtens een in de WHW geformuleerde afwijking op artikel 7.2 van deze wet. Echter, het 'Referentiekader ACO – vreemde taal'¹⁶ stelt dat niet alleen wanneer een nieuwe opleiding in een vreemde taal wordt ingesteld, maar ook indien een bestaande reguliere opleiding voortaan in een vreemde taal zal worden gegeven, er hierdoor sprake is van wijziging in de eindtermen en derhalve een macrodoelmatigheidsvraag door middel van ACO-toetsing beantwoord dient te worden. De duur van de procedure ter registratie in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO), in welk kader de genoemde toetsing plaatsvindt, belemmert instellingen om door middel van het aanbieden van Engelstalige opleidingen snel en flexibel op de internationale ontwikkelingen in te kunnen spelen.
- Daarnaast bestaat er in dit verband een te grote onzekerheid met betrekking tot de bekostiging van opleidingen voor buitenlandse studenten. Vooralsnog ontvangen instellingen voor buitenlandse studenten die een reguliere (in het CROHO geregistreerde) opleiding volgen de reguliere bekostiging. Echter, in het HOOP 1996 heeft de toenmalige Minister van OCenW gesteld dat de instroom van buitenlandse studenten de begroting niet meer mocht belasten dan op dat moment het geval was. Ook het 'Referentiekader ACO – vreemde taal' stelt dat “het niet zo kan zijn dat instellingen vooral of alleen voor buitenlandse studenten opleidingen verzorgen in een vreemde taal ten laste van ‘s Rijks schatkist”. Instellingen zijn in staat gesteld om voor niet-EU studenten zelf (kostendekkende) collegegelden te bepalen. Het HOOP 1996 stelde voorts dat, indien dit bevredigend werkt, de bekostiging uit algemene middelen zal worden beëindigd. Aangezien over dit laatste tot nu toe geen uitspraak is gedaan, bestaat er een onduidelijkheid met betrekking tot de (continuerende) bekostiging, hetgeen een belemmering vormt voor instellingen bij het bepalen van hun (langere termijn) beleid en in verband met hun investeringen in onderwijsontwikkeling, infrastructuur en dergelijke.
- Het Nederlandse wetenschappelijk onderwijs kende lange tijd een relatief (dat wil zeggen in vergelijking tot andere OECD-landen) laag percentage buitenlandse studenten.¹⁷ Een belangrijke oorzaak daarvan was dat studenten uit ontwikkelingslanden vooral in separate instellingen voor internationaal onderwijs werden opgeleid. Inmiddels is, zowel bij het wo als bij het hbo,

¹⁶ Referentiekader ACO - Vreemde taal. Brief van de minister van OCenW (WO/BS 97000728) aan de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO). 20 maart 1998.

¹⁷ M.C. van der Wende. *De instroom van buitenlandse studenten in het Nederlandse hoger onderwijs*. Visum Perspectief no. 7. Den Haag, Nuffic, 1992.

het percentage buitenlandse studenten, en daarmee de ervaring met het opleiden van dit type studenten, aanmerkelijk vergroot dankzij intensief internationaliseringsbeleid van de Nederlandse en Europese overheid. Echter, er blijft sprake van een 'verschotting' van stromen buitenlandse studenten, waarbij studenten uit ontwikkelingslanden met name bij instellingen voor internationaal onderwijs studeren en studenten uit ontwikkelde landen bij hbo- en wo-instellingen. In het licht van de veranderende verhoudingen tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen, op grond van onderwijskundige overwegingen en in verband met de toenemende overlap in het aanbod van de verschillende typen instellingen¹⁸ kunnen vragen worden gesteld aangaande de relevantie van deze verschotting. Vastgesteld is ook dat de wijze van financiering van het internationaal onderwijs niet bij deze realiteiten aansluit¹⁹. Tachtig procent van de hiervoor beschikbare middelen worden rechtstreeks aan de instellingen voor internationaal onderwijs toegewezen, die op dit terrein dan ook een monopoliepositie behouden. Door dit gebrek aan concurrentie is het voor de overige instellingen die op dit terrein belangrijke expertise hebben opgebouwd onvoldoende mogelijk om door middel van een concurrerend aanbod voor deze financiering in aanmerking te komen.

- Met betrekking tot het aanbieden van internationaal hoger onderwijs met behulp van informatie- en communicatietechnologie (ict) bestaat er in Nederland hoogwaardige kennis en expertise. In kwantitatief opzicht zijn de ontwikkelingen in Nederland echter zeer bescheiden.²⁰ Te bescheiden in het licht van het toenemende aanbod van virtueel hoger onderwijs dat vanuit het buitenland de Nederlandse markt bereikt. En ook te bescheiden met het oog op de kwaliteit en de internationale ambitie van het Nederlandse hoger onderwijs, waarbij dit aanbod onmisbaar wordt. Hierbij speelt een rol dat Nederland als klein land geen sterke traditie heeft op het gebied van afstandsonderwijs en er geen sterke traditie van publiek-private samenwerking in het hoger onderwijs bestaat. Daarnaast zijn de beschikbare financiële middelen van overheidswege voor ict beperkt en worden deze bovendien versnipperd en kleinschalig ingezet, hetgeen onvoldoende leidt tot strategische samenwerking tussen de benodigde partners. In vergelijking met bepaalde toonaangevende landen op dit gebied kan bovendien worden gesteld dat er in Nederland sprake is van een tekort aan voor dergelijke activiteiten beschikbaar risicodragend investeringskapitaal. Hierdoor komen substantiële en internationaal gerichte initiatieven op dit terrein niet tot stand, hetgeen beperkend is voor de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse hoger onderwijs. Tevens betekent dit dat voor de eigen markt onvoldoende alternatieven voor het buitenlandse aanbod aan virtueel hoger onderwijs kunnen worden geboden.

¹⁸ J.H.M. de Wit. Kennisexport, een kwestie van lange adem en goede afstemming. *TH&MA* 5-98, p. 25-30.

¹⁹ *Op nieuwe koers. Interdepartementaal Beleidsonderzoek Internationaal Onderwijs*. Eindrapport. Den Haag: mei 1998.

²⁰ Zie voetnoot 6.

4 IMPLICATIES VOOR HET NEDERLANDSE OVERHEIDSBELEID

Uit het bovenstaande volgt de behoefte aan het verder vergroten van de mogelijkheden voor Europese mobiliteit en samenwerking, aan een grotere internationale vergelijkbaarheid, aan een heldere positionering van de Nederlandse kennisinfrastructuur en aan een versterking van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse hoger onderwijs door middel van:

1. het ratificeren van de Lissabon Conventie inzake de erkenning van hoger onderwijs kwalificaties;
2. het (creëren van de mogelijkheid voor het) invoeren van *bachelor's – master's* graden;
3. het vergroten van de autonomie van instellingen met betrekking tot het instellen van nieuwe opleidingen en het wijzigen van bestaande opleidingen ter versterking van de internationale oriëntatie en de verzorging van opleiding in een vreemde taal;
4. het scheppen van duidelijkheid met betrekking tot de bekostiging van opleidingen voor (onder andere) buitenlandse studenten op de langere termijn;
5. het ontschotten van de instroom van buitenlandse studenten in het Nederlandse hoger onderwijs en van de financieringsmiddelen voor internationaal onderwijs;
6. het gericht stimuleren van het totstandkomen van een Nederlandse betrokkenheid bij Europese initiatieven bij de totstandkoming van virtueel hoger onderwijs.

De punten 2, 3, 5 en 6 zullen hieronder nader worden toegelicht.

4.1 Invoering van het bachelor's – master's systeem

De Raad stelt voor dat Nederland, als EU-lidstaat, bijdraagt aan het verkleinen van de interne diversiteit in het Europese hoger onderwijs door aanpassing van het stelsel aan een undergraduate – graduate structuur en de invoering van bachelor's - master's graden, waarmee de mogelijkheden voor Europese samenwerking worden vergroot, een transparante positionering van het Nederlandse hoger onderwijssysteem en een versterking van de internationale concurrentiepositie kan worden bereikt. Naar zijn mening kan dit worden bewerkstelligd onder handhaving van het bestaande binaire stelsel.²¹

Wat de formalisering betreft zijn de volgende alternatieven denkbaar.

De eerste mogelijkheid is de bachelor's en master's graden als erkende Nederlandse graden in de WHW op te nemen. Dit kan dan ofwel door de Nederlandse graden als zodanig door de Angelsaksische graden te vervangen, dan wel door zowel de Nederlandse als de Angelsaksische als officieel erkende Nederlandse graden in de wet op te nemen, waarbij instellingen kunnen kiezen welke graden zij wensen te hanteren (analoog aan het Duitse invoeringsmodel).

Een tweede mogelijkheid, die de voorkeur van de Raad heeft, is om de Angelsaksische graden als erkende Nederlandse graden in de WHW op te nemen en daarbij te stellen dat men op basis van deze graden tevens gerechtigd is de bijbehorende Nederlandse titels van ing., drs., ir., en mr. te voeren (omdraaiing van de huidige situatie). In alle gevallen zal een bachelor's graad kunnen

²¹ Voor de goede orde zij opgemerkt dat hieronder in dit kader wordt verstaan het stelsel van hoger onderwijs, waarvan de subsystemen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs deel uitmaken.

worden verstrekt na, afhankelijk van de opleiding, 3 of 4 jaar hbo danwel na 3 jaar wo (kandidaats), en een master's graad, afhankelijk van de opleiding, na 4, 5 of 6 jaar wo (doctoraal) en is de bachelor's graad voorwaarde voor toelating tot de master's opleiding.

De Raad is er voorstander van de bedoelde master te benoemen als 'master of science'.

De invoering van een dergelijk model kan niet los worden gezien van de tweede fase, ofwel de Ph.D.-opleiding. Hierover stelt de Sorbonne Verklaring:

"In the graduate cycle, there would be a choice between a shorter master's degree and a longer doctor's degree, with appropriate possibilities to transfer from one to the other".

Voor Nederland zou dit betekenen dat er zeker tussen het type master's opleidingen dat op een onderzoekstraject voorbereidt en de promotieopleiding afstemming dient te worden bereikt, waarbij voorkomen moet worden dat er een graduate fase met een te lange formele studieduur ontstaat. Mede met het oog op de genoemde transfermogelijkheden zou gedacht kunnen worden aan het creëren van een speciaal type tweejarige master's opleiding dat sterk op wetenschappelijk onderzoek is gericht (de zgn. master of philosophy; M.Phil.) en dat toelating tot een kortere Ph.D.-fase (3 jaar) mogelijk maakt. Hiertoe zou er in bepaalde opleidingen voor gekozen kunnen worden om een jaar (het onderwijsdeel) van de promotieopleiding over te hevelen naar een dergelijke master's opleiding.

De propedeuse, als onderdeel van de undergraduate fase, met het daaraan gekoppelde advies over de voortzetting van de studie, kan in de voorgestane opzet blijven bestaan.

Wat betreft de Ph.D.-graad is de Raad voorstander van een zelfde wettelijke bescherming als hiervoor is bepleit ten aanzien van de bachelor's- en master's-graad.

In het bovengeschetste model kan de kwaliteit van de opleidingen die tot een bachelor's graad leiden en van master's-opleidingen die opleiden tot het huidige doctoraal niveau (dus alle in het CROHO geregistreerde initiële hbo- en wo-opleidingen) volgens het bestaande stelsel van kwaliteitszorg worden gewaarborgd.

Voor alle overige, buiten het CROHO vallende, door het hbo, het wo dan wel de instellingen voor internationaal onderwijs aangeboden 'master's-opleidingen' is het ten eerste gewenst dat in de naamgeving het onderscheid met de academische master's graad (gelijk aan het huidige doctoraal als eindniveau van de initiële fase van het wo), in casu de master of science, duidelijk wordt gemaakt²².

Ten tweede zou voor deze opleidingen in een deugdelijke vorm van Nederlandse accreditatie dienen te worden voorzien. Hiertoe dient door de overheid een onafhankelijk accreditatieorgaan te worden ingesteld, dat dergelijke opleidingen die worden aangeboden door hbo, wo, instellingen voor internationaal onderwijs, aangewezen of andere in Nederland gevestigde of in Nederland opererende instellingen (inclusief virtuele instellingen) op onafhankelijke basis accrediteert.

²² De Raad meent dat het niet op zijn weg ligt hiervoor voorstellen te doen. Wel zou hij willen suggereren in de naamgeving tot uitdrukking te brengen dat sprake is van opleidingen van een andere aard dan de initiële master's-opleidingen in het voorgestelde model.

Wat betreft master's opleidingen met een academisch karakter die niet door wo-instellingen worden aangeboden (zoals die bijvoorbeeld door instellingen voor internationaal onderwijs worden aangeboden) kan de accreditatie worden bereikt door middel van samenwerking met de universiteiten, aansluitend bij de huidige situatie waarin universiteiten het recht hebben op het verlenen van academische graden,²³ in samenhang met hun functie met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek. Hierdoor kan bovendien worden gewaarborgd dat dit type master's opleidingen een gelijk begin- en eindniveau kent.

Overigens verdient het aanbeveling om naar een dergelijk nieuw accreditatiesysteem in samenhang met het huidige systeem van kwaliteitszorg nader onderzoek te doen uitvoeren. Dit onder andere met het oog op de ontwikkelingen richting accreditatie die zich momenteel binnen de reguliere kwaliteitszorg afspelen en met het oog op de internationale vergelijkbaarheid van kwaliteit en de internationale erkenning van diploma's waar een dergelijk systeem aan bij zou moeten dragen.

Daarnaast dienen de consequenties van de invoering van het bachelor's als in- en uitstroomniveau in het WO wat betreft de bekostiging van de instellingen te worden gezien. Daarbij dienen negatieve consequenties van een uitgesteld vervolgen van de studie na het bachelor's, dan wel het aan een andere universiteit vervolgen van de graduate studie voor de wo-instellingen te worden voorkomen. Tevens dient te worden gezien in hoeverre de voorliggende wijziging van het stelsel van studiefinanciering²⁴ een soepele continuering van de studiefinanciering na het behalen van het bachelor's (in de zin van kandidaatsdiploma) voldoende garandeert.

4.2 Vergroting van de autonomie van instellingen met betrekking tot het instellen en wijzigen van opleidingen

Aansluitend bij de beleidsagenda HOOP 2000²⁵ kan worden gesteld dat de internationale ontwikkelingen een van de aanleidingen vormen om, met inachtneming van overwegingen van macrodoelmatigheid, de verantwoordelijkheid van de instellingen voor de inrichting van het onderwijsaanbod te verruimen. De Raad pleit in verband daarmee voor een benadering waarbij onnodige procedurele belemmeringen voor de instellingen worden weggenomen bij het aanbrengen van veranderingen binnen bestaande opleidingen met het oog op de internationale ontwikkelingen. Deze veranderingen kunnen betreffen: wijzigingen in de hoofdlijnen van de onderwijs- en examenregeling (afstudeer-richtingen en differentiaties), versterking van de internationale oriëntatie en de verzorging van de opleiding in een vreemde taal.

²³ Dit recht betreft ook het Institute of Social Studies te Den Haag.

²⁴ *Notitie flexibele studiefinanciering, een stelsel dat past*. Minister van OCenW, februari 1999.

²⁵ Beleidsagenda HOOP 2000, zie punt 3.8.

4.3 Ontschotten van stromen van buitenlandse studenten en de financiering van het internationaal onderwijs

Aansluitend bij de conclusies van het IBO-IO rapport,²⁶ het evaluatierapport van de Commissie Cohen²⁷ en de reactie van de minister daarop,²⁸ adviseert de Raad de verhouding tussen instellingen voor internationaal onderwijs en wo-instellingen op korte termijn te heroverwegen met het oog op het doen verdwijnen van de monopoliepositie van de eerstgenoemde instellingen. Elementen die daarbij aan de orde zouden kunnen komen zijn accreditering van deze instellingen door middel van samenwerking met de Nederlandse universiteiten, uitbreiding van de graadverlening via universiteiten ten aanzien van het Ph.D.- en het master's-niveau en diverse vormen van bestuurlijke samenwerking (bijvoorbeeld op informatief, facilitair en inhoudelijk terrein).

4.4 Stimuleren Nederlandse betrokkenheid bij Europese initiatieven inzake de totstandkoming van virtueel hoger onderwijs

In het voorgaande is gesteld dat de van overheidswege additioneel beschikbare middelen voor de stimulering van ict in het hoger onderwijs beperkt zijn en dat deze versnipperd en kleinschalig (projectgericht) worden ingezet. Tevens is opgemerkt dat, ondanks het feit dat samenwerking tussen instellingen en andere partners (bedrijven) wordt gestimuleerd, dit onvoldoende leidt tot strategische (publiek-private) samenwerking.

Daarbij komt dat volgens de Raad nog een dimensie ontbreekt, te weten de Europese.

Het komt hem als zeer wenselijk voor dat op korte termijn door onafhankelijke internationale deskundigen een inventarisatie wordt gemaakt van veelbelovende Europese initiatieven ten aanzien van de realisatie van virtueel hoger onderwijs. Daarnaast verdient het volgens hem aanbeveling dat van Nederlandse kant financiële steun wordt verleend aan één of meer kansrijke Europese initiatieven waarin Nederlandse instellingen kunnen participeren. De Nederlandse inbreng zou zijns inziens met name substantieel kunnen zijn waar het gaat om het didactisch concept voor virtueel hoger onderwijs.

TEN SLOTTE

De Raad adviseert de minister bovenstaande aanbevelingen in zijn overwegingen te betrekken bij de verdere vormgeving van het beleid op het terrein van internationalisering van het hoger onderwijs inclusief de effecten daarvan op het nationale hoger onderwijsbestel.

²⁶ Zie voetnoot 19.

²⁷ Evaluatiecommissie SAIL. *Evaluatie van SAIL*. 29 mei 1998.

²⁸ Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake het Samenwerkingsverband Internationaal Landbouw Universiteit Wageningen (SAIL) (WO/BS 1998/36677). 3 november 1998.