

INVOERING BACHELOR-MASTER
SYSTEEM IN HET HOGER
ONDERWIJS

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 Invoering Bachelor-Master systeem in het hoger onderwijs, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Adviesnr. 20000417/528, 5 juli 2000
Advies niet-ambtelijke commissie WOB

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
20000417/528

Uw kenmerk
WO/B 2000/5217
d.d. 24 februari 2000

Den Haag,
5 juli 2000

Onderwerp
Adviesaanvraag 'bachelor-master'

Geachte heer Hermans,

Bij bovenvermelde brief hebt u de Onderwijsraad verzocht u voor 1 juli 2000 te adviseren over de consequenties voor Nederland van een ontwikkeling binnen Europa naar een opbouw van het hoger onderwijs volgens twee cycli. U verzocht de Raad tevens in overleg met u daartoe een commissie in te stellen van een zodanige samenstelling dat de consequenties van de invoering van zo'n structuur vanuit een brede maatschappelijke optiek worden gezien. Op 23 juni jl. heeft de voorzitter van bedoelde commissie, dr. A.H.G. Rinnooy Kan, het door de commissie opgestelde 'Advies inzake de invoering van een bachelor-master systeem in het Nederlandse hoger onderwijs' aan de Raad aangeboden.

De Onderwijsraad heeft met grote waardering van het advies kennisgenomen. Hij constateert dat het advies past in de opvattingen die hij in zijn adviezen 'Hoger onderwijs in internationale context' en 'Ontwerp-HOOP 2000' heeft naar voren gebracht. Hij onderschrijft derhalve gaarne de aanbevelingen die door de commissie worden gedaan. Met genoegen biedt de Raad u hierbij het advies van de commissie aan.

De Raad is gaarne bereid een bijdrage te leveren in de volgende fase van dit traject, waarbij hij met name denkt aan de gedachtevorming over het accreditatiestelsel en aan de voorbereiding van de wetgeving in het kader van de implementatie van de gewenste bachelor-master structuur.

Namens de Onderwijsraad,

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

drs. A. van der Rest
algemeen secretaris

Aan de Voorzitter van de Onderwijsraad
Prof.dr. J.M.G. Leune
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

23 juni 2000

Geachte professor Leune,

Bijgaand bied ik u volgens afspraak het advies aan inzake de invoering van een bachelor-master systeem in het Nederlandse hoger onderwijs.

De Commissie heeft met grote inzet en betrokkenheid aan de totstandkoming van dit advies gewerkt en heeft hierbij constructief gebruik kunnen maken van een grote hoeveelheid aanbevelingen die op spontane wijze door verschillende vertegenwoordigen vanuit het veld zijn aangereikt. Daarnaast heeft de raadpleging van een beperkt aantal buitenlandse deskundigen een goede toetsing met ontwikkelingen in een aantal buurlanden mogelijk gemaakt.

Er was in de Commissie sprake van een hoge mate van consensus over het geformuleerde advies en men is tevens van mening dat de inhoud ervan op een breed draagvlak in het hoger onderwijs zal kunnen rekenen. De commentaren van de buitenlandse deskundigen geven aan dat ook internationaal de voorgestelde richting met instemming zal worden ontvangen.

Op basis van het bovenstaande spreek ik hierbij dan ook gaarne de verwachting uit dat het advies integraal en ongewijzigd de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal bereiken.

Hopende u hiermede van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

Dr. A.H.G. Rinnooy Kan
Voorzitter van de Commissie

**Advies inzake de invoering van een
bachelor-master systeem
in het Nederlandse hoger onderwijs**

Commissie Rinnooy Kan

Juni 2000

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
2	PROBLEMATIEK	3
3	DE BOLOGNAVERKLARING	7
4	DE BELEIDSONTWIKKELING	9
	4.1 HOOP 2000	9
	4.2 Ontwikkelingen in het veld	9
5	SCHETS VAN EEN BACHELOR-MASTER SYSTEEM IN HET NEDERLANDSE HOGER ONDERWIJS	11
	5.1 De bachelorfase	11
	5.2 De masterfase	14
6	FLEXIBILITEIT EN SELECTIVITEIT	17
7	GRADEN EN TITULATUUR	19
8	ACCREDITATIE	21
9	INVOERINGSSTRATEGIE	25

BIJLAGE 1: ADVIESAANVRAAG

BIJLAGE 2: COMMENTAREN BUITENLANDSE DESKUNDIGEN

Ten geleide

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft in het HOOP 2000 aangegeven de consequenties voor Nederland van een ontwikkeling binnen Europa naar een opbouw van het hoger onderwijs volgens een systeem gebaseerd op twee cycli nader te willen doordenken. Hiertoe heeft hij de Onderwijsraad verzocht een commissie in te stellen om terzake te adviseren vanuit een brede maatschappelijke optiek. De expliciete vragen die in deze adviesaanvraag aan de orde werden gesteld betroffen de volgende clusters van onderwerpen (zie ook bijlage 1):

- ! *De ontwikkeling van een stelsel:*
de ontwikkeling van standaarden voor bachelor- en masteropleidingen en keuzes met betrekking tot flexibiliteit en selectiviteit.
- ! *Opleidingen met een gefaseerde opbouw in het wetenschappelijk onderwijs:*
de positie, het civiel effect en de wettelijke verankering van het kandidaats/bachelor, de wenselijkheid van uniforme cursusduur, differentiatie en specialisatie en de positie van het propedeuse.
- ! *De systematiek van bekostigen:*
belemmeringen voor mobiliteit tussen instellingen en de bachelorgraad als prestatie indicator.
- ! *Titulatuur:*
de herkenbaarheid van titulatuur op de Nederlandse arbeidsmarkt en in internationaal verband en de wettelijke bescherming van titulatuur.

Naast het in ogenschouw nemen van de standpunten van alle betrokken geledingen binnen Nederland heeft de Commissie dankbaar gebruik gemaakt van het advies van een aantal buitenlandse deskundigen. Ook zijn de werkgevers middels VNO-NCW bereid gevonden hun visie op het advies te formuleren.

De samenstelling van de Commissie is:

Dr. A.H.G. Rinnooy Kan, voorzitter
Prof. Dr. H.P.M. Adriaansens
Dr. H.W.A.M. Coonen
Drs. W.J. Deetman
Drs. W.J. van Gelder
Prof. Dr. R.S. Reneman
Prof. Dr. U. Rosenthal
F. Tabarki
Prof. Dr. F.A. van Vught
D. Westdijk

Secretaris:

Mw. Dr. M. C. van der Wende

Buitenlandse deskundigen:

Lord R. Dearing, Verenigd Koninkrijk
Prof. Dr. R. Dillemans, België
Prof. Dr. H.U. Erichsen, Duitsland
T.K. Rasmussen, Denemarken

De commentaren van de buitenlandse deskundigen zijn als bijlage 2 bij dit advies gevoegd.

1 INLEIDING

De Commissie Rinnooy Kan heeft uit alle haar ter beschikking gestelde informatie geconcludeerd dat er sprake is van een breed draagvlak voor de invoering van een bachelor-master systeem in het Nederlandse hoger onderwijs. Zij is zich ervan bewust dat het onderwerp niet nieuw is voor het Nederlandse hoger onderwijs, maar ziet de realisatie ervan nu duidelijk binnen handbereik. Daarom richt dit advies zich niet op de vraag of, maar op de vraag hoe een bachelor-master systeem in Nederland kan worden ingevoerd. Daarbij wordt aangetekend dat de invoering van een bachelor-master systeem meer is dan een technische wijziging van het systeem van graduering. Het gaat er veeleer om de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs in internationaal verband transparanter te maken en de handhaving en verbetering hiervan tevens vanuit een internationaal perspectief verder te bevorderen.

Uitgangspunten voor de Commissie bij de invoering van een bachelor-master systeem zijn de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen, de dynamiek die het veld op dit punt reeds vertoont en een overheid die de grote lijn in het proces bewaakt. Tevens is zij zich uitdrukkelijk bewust van de internationale context waarin het Nederlandse hoger onderwijs opereert en de beperkingen die dit aan de reikwijdte van nationale wet- en regelgeving stelt. De Commissie beperkt zich met betrekking tot aanbevelingen inzake nieuwe wet- en regelgeving dan ook tot een minimum; wel wijst ze erop dat onderdelen van bestaande wet- en regelgeving vanwege de nieuwe omstandigheden zullen moeten worden aangepast dan wel in hun werking moeten worden opgeschort. Daarmee biedt de Commissie de instellingen maximale ruimte voor een invulling naar eigen inzicht, met intensieve betrokkenheid van studenten. Aldus kan differentiatie en pluriformiteit worden bevorderd. De Commissie heeft, conform de adviesaanvraag, de binaire inrichting van het Nederlandse hoger onderwijs als uitgangspunt voor de voorgestelde wijzigingen gekozen. Zij beschouwt het derhalve niet als haar taak een discussie over dit stelsel te entameren.

2 PROBLEMATIEK

Het Nederlandse hoger onderwijs staat aan het begin van de 21ste eeuw voor een aantal grote uitdagingen. Rendement en effectiviteit moeten worden verhoogd. Het tekort aan hoger opgeleiden dient door flexibilisering van leerwegen en het vormgeven aan levenslang leren te worden ondervangen. Toenemende concurrentie moet worden onderkend en de internationale herkenbaarheid en transparantie van het Nederlandse hoger onderwijs moeten worden verbeterd. De toegenomen bestuurlijke vrijheid van de instellingen is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Echter, ook op het niveau van het hoger onderwijssysteem als geheel zullen problemen moeten worden aangepakt.

Het Nederlandse hoger onderwijssysteem kent een binair stelsel, met daarbinnen een sector wetenschappelijk onderwijs die wordt gekenmerkt door een zogenaamde lange eerste cyclus. Een eerste cyclus of fase die in een periode variërend van vier tot zes jaar opleidt tot het eerste diploma, het doctoraal. Dit diploma wordt echter slechts door 14% van de studenten die aan een studie beginnen na vier jaar behaald (en door 30% na vijf jaar en 60% na 8 jaar).¹ Voorts biedt deze lange eerste cyclus onvoldoende mogelijkheden voor de flexibilisering van leerwegen, bijvoorbeeld fasering van de studie middels verschillende instroommomenten en voor de doorstroom van HBO naar WO.

Nederland kampt met een tekort aan hoger opgeleiden, dat naar verwachting de komende jaren verder zal toenemen. De Sociaal Economische Raad (SER)² heeft aangegeven dat bij-, om- en opscholing belangrijke middelen zijn om deze tekorten te bestrijden. Daarvoor is de flexibilisering van leerwegen en het creëren van verschillende instroom- en doorstroommomenten van belang. In dit kader heeft de SER dan ook voorgesteld een bachelor-master structuur in te voeren teneinde deze flexibiliteit van leerwegen en daarmee de mogelijkheden voor levenslang leren te vergroten. In een dergelijke opzet zou de masterfase bijvoorbeeld in combinatie met werk (via deeltijd of duaal leren) of op een later tijdstip kunnen worden gevolgd. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft recent aangegeven verdere stappen met betrekking tot de aanpak van het tekort aan hoger opgeleiden te willen nemen en in dat kader afspraken te maken om het weggopen door bedrijven van studenten die hun studie nog niet hebben afgemaakt af te remmen.³

De erkenning van Nederlandse graden in het buitenland laat te wensen over. Zo wordt het doctoraaldiploma in Nederland equivalent gesteld met de internationaal gangbare mastergraad (een *second degree*). Echter, omdat het doctoraal niet wordt voorafgegaan door een *first degree*, bijvoorbeeld het bachelor, is erkenning in het buitenland op masterniveau vaak problematisch. Het doctoraal wordt dan als *first degree* gezien en dus gelijk gesteld met een bachelor. Ook HBO-afgestudeerden ondervinden problemen omdat niet altijd duidelijk is hoe het HBO-getuigschrift zich verhoudt met een vergelijkbaar diploma dat in het desbetreffende land aan een universiteit is behaald. Dit type problemen speelt afgestudeerden parten wanneer zij in het buitenland verder willen studeren of werken en vormt een belemmering voor instellingen bij het werven van buitenlandse studenten.

Problemen met betrekking tot de internationale herkenbaarheid van het Nederlandse hoger onderwijs zijn verder versterkt door het aanbod van masteropleidingen dat de laatste tien jaar is ontstaan. Zowel in het HBO als het WO zijn veelal internationaal georiënteerde masteropleidingen ontwikkeld, die een onduidelijke positie

¹ Kwartaaltijdschrift Onderwijsstatistieken. CBS, december 1999. Rendementen na vier en vijf jaar gelden voor het cohort 1993. Deze cijfers zijn t.o.v. eerdere jaren verbeterd, waarbij de omslag ligt bij het cohort 1991/1992. Rendement van 60% na acht jaar betreft het cohort 1990.

² Advies inzake het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000, Sociaal Economische Raad, 99/04.

³ 'In goede banen'. Notitie over knelpunten op de arbeidsmarkt. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag, maart 2000.

ten opzichte van het reguliere onderwijs⁴ innemen voor wat betreft begin- en eindtermen. Aan deze opleidingen kunnen geen Nederlandse wettelijk erkende graden worden toegekend en bovendien vallen zij buiten het nationale stelsel voor kwaliteitszorg. Bij masteropleidingen die door het HBO worden aangeboden wordt hierin veelal voorzien via accreditatie door Britse universiteiten (de zgn. U-bocht constructie), dan wel op bescheiden schaal via de Dutch Validation Council.

Door dit alles is een onduidelijke en zorgelijke situatie ontstaan,⁵ die ten nadele werkt van de transparantie en de internationale reputatie en concurrentiepositie van het Nederlandse hoger onderwijs en bovendien de erkenning van het Nederlandse doctoraal op masterniveau verder dreigt te ondermijnen.

Ondanks het feit dat het Nederlandse hoger onderwijs een internationaal toonaangevend systeem van kwaliteitszorg heeft, blijkt dit internationaal niet altijd voldoende duidelijkheid te bieden met betrekking tot het niveau van de opleidingen. Ook blijkt Nederland in het geval van gespecialiseerde opleidingen te klein om voldoende basis voor de vergelijking en beoordeling van kwaliteit te bieden. Daarnaast valt, zoals gezegd, het toenemende aantal niet-reguliere opleidingen buiten het nationale kwaliteitszorgsysteem. Instellingen zien dan ook steeds vaker om naar internationale vormen van kwaliteitsbeoordeling, zoals internationale accreditatie. Een internationalisering van het Nederlandse systeem voor kwaliteitszorg is dan ook wenselijk, waarmee aansluiting moet worden gezocht bij internationaal gangbare standaards, methoden en criteria.

In landen met een sterk ontwikkelde kenniseconomie blijkt het vermogen tot het aantrekken van buitenlands talent een steeds belangrijker factor in de economische groei en het internationale concurrentievermogen te vormen. Net als in Nederland bestaat er in vele westerse landen immers een tekort aan met name hoger opgeleiden in bèta en techniek. Dit spitst zich toe op de informatie technologie, waarvoor de specialisten in toenemende mate buiten het eigen land worden geworven.⁶ Deze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt maken de instroom van buitenlands talent in het hoger onderwijs voor Nederland van belang.

In zijn advies inzake internationalisering⁷ heeft de Onderwijsraad op deze internationale competitie om talent gewezen. Daarbij werd tevens gerefereerd aan het feit dat de hoger onderwijsmarkt internationaliseert en dat Nederland zich als hoogontwikkeld kennisland hierop sterk dient te positioneren als aanbieder van hoger onderwijs. Dit tevens in verband met de concurrentie van buitenlandse instellingen die toegang vinden tot de Nederlandse markt om ter plaatse hoger onderwijs aan te bieden en vanwege de aanzuigende werking die instellingen in het buitenland op Nederlandse studenten hebben.

Voor een dergelijke sterke positionering is een internationaal herkenbaar hoger onderwijsstelsel nodig. Een dergelijk stelsel zal bovendien ten goede komen aan de internationale erkenning van de diploma's en graden van afgestudeerden. Ook zal een meer gefaseerd stelsel betere mogelijkheden bieden voor flexibilisering van leerwegen en het vormgeven van levenslang leren. Daarnaast zal een internationaal herkenbaar hoger onderwijsstelsel uiteraard bijdragen aan een soepele studentenuitwisseling met andere landen.

Om de hierboven aangegeven redenen heeft de Onderwijsraad de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen positief geadviseerd inzake de invoering van een systeem van bachelor- en mastergraden en derhalve ook om de Bolognaverklaring te ondertekenen.

⁴ Dat wil zeggen in het CROHO geregistreerde opleidingen.

⁵ Brief aan de Minister van OCenW inzake de erkenning van masteropleidingen en diploma's van de Nuffic, VSNU, HBO-raad en FION, 25 juni 1998.

⁶ Het versoepelde immigratiebeleid van de VS voor deze professionals is recent dan ook gevolgd door resp. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, zoals bepleit door de Commissie Risseuw (Taskforce ICT). Overigens kan ook aan de vraag naar hoger opgeleiden in het onderwijs, de gezondheidszorg en de zakelijke dienstverlening in Nederland niet worden voldaan.

⁷ Hoger Onderwijs in internationale context. Advies. Onderwijsraad, mei 1999.

3 DE BOLOGNAVERKLARING

Tegen de achtergrond van dit advies van de Onderwijsraad en na consultatie van het hoger onderwijsveld heeft de Minister in juni 1999, samen met collega's uit 29 Europese landen, de Bologna-verklaring⁸ ondertekend. In deze verklaring is de intentie vastgelegd om in de komende tien jaar te komen tot een grotere verenigbaarheid en vergelijkbaarheid van de hoger onderwijssystemen in Europa door middel van de invoering van een systeem gebaseerd op twee cycli (undergraduate en graduate). Dit teneinde de "employability" van de Europese burgers en de internationale concurrentiekracht van het Europese hoger onderwijs te versterken.

Zoals uit de bovenstaande probleemschets blijkt, zijn beide doelen voor Nederland van groot belang. "Employability" in het bijzonder vanwege de eisen van de kennismaatschappij en de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit laatste in tegenstelling tot de hoge werkloosheid op Europees niveau die de achtergrond van dit doel in de Bolognaverklaring vormt. Een bachelor-master structuur zal bijdragen aan het vergroten van de flexibiliteit van leerwegen en daarmee de mogelijkheden voor levenslang leren versterken. De internationale concurrentiekracht van het Europese hoger onderwijs heeft in de laatste decennia ingeboet ten opzichte van de Verenigde Staten. Zo heeft Europa haar positie als meest populaire bestemming voor studenten die wereldwijd buiten het eigen land studeren aan de VS verloren. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt maken de instroom van buitenlands talent in het hoger onderwijs ook voor Nederland van groot belang.

Een grotere internationale vergelijkbaarheid zal bijdragen aan de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse hoger onderwijs, welke gebaat is bij een internationaal herkenbare structuur en kwaliteit, hetgeen de erkenning van in Nederland behaalde graden en diploma's zal faciliteren. De Commissie ziet de voorstellen van de Bolognaverklaring inzake de indeling van het hoger onderwijs in een undergraduate en graduate cyclus dan ook als zeer waardevol. Een dergelijke gefaseerde opbouw biedt de mogelijkheid de ontstane onoverzichtelijke situatie met betrekking tot opleidingen, niveaus en graden te verhelderen.

⁸ *The European Higher Education Area. Joint Declaration of the European Ministers of Education, convened in Bologna on the 19th of June 1999.*

4 DE BELEIDSONTWIKKELING

4.1 HOOP 2000

Na de ondertekening van de Bolognaverklaring heeft de Minister de mogelijkheid tot de invoering van een bachelor-master systeem in het HOOP 2000 aangegeven. Daarbij is een aantal kanttekeningen geplaatst:⁹

- ! Universiteiten leiden op tot het doctoraal, equivalent aan het internationale masterniveau. Daarnaast biedt de WHW reeds de mogelijkheid een kandidaats respectievelijk bachelorfase te onderscheiden.¹⁰ Op basis van de huidige wet omvat het wetenschappelijk onderwijs de twee cycli uit de Bolognaverklaring. Het hoger beroepsonderwijs omvat één cyclus, waarvan het eindniveau is gelegen op het internationaal gangbare bachelorniveau.
- ! Daarmee kent het Nederlandse hoger onderwijs twee typen bachelorgraden: voor de eerste cyclus van het WO (na zes jaar VO en drie jaar WO) en ter afsluiting van de initiële fase van het HBO (na vijf jaar VO en vier jaar HBO). Deze graden zijn gelijkwaardig maar niet hetzelfde vanwege de verschillende inhoudelijke oriëntatie van de opleidingen.
- ! Het kandidaatsniveau is niet bedoeld als uitstroom, maar als doorstroom- en instroomniveau.
- ! Toelating tot de tweede fase op basis van een bachelorgraad kan geen automatisme zijn.
- ! Er is behoefte aan heldere registratie en accreditatie van post-initiële masteropleidingen in het WO en HBO.
- ! Er is behoefte aan verdere samenwerking in Europa op het terrein van kwaliteitszorg.

4.2 Ontwikkelingen in het veld

Uit de reacties op het ontwerp HOOP 2000 is gebleken dat er zowel van de zijde van de instellingen, de studenten als de werkgevers weliswaar een breed draagvlak bestaat voor de invoering van een bachelor-master systeem, maar ook dat er uiteenlopende argumenten en wensen bestaan met betrekking tot de concrete uitwerking. Veel WO-instellingen hebben de invoering reeds intern aan de orde gesteld, dan wel ter hand genomen. Uit een recente analyse hiervan blijkt dat er diversiteit bestaat met betrekking tot de wijze waarop het systeem wordt vormgegeven en dat instellingen behoefte hebben aan duidelijkheid op bepaalde punten, zoals bijvoorbeeld bekostigingsvoorwaarden.¹¹ Bovendien is duidelijk dat er geen sprake is van een eenduidig of homogeen Angelsaksisch onderwijsmodel dat als voorbeeld kan dienen.

⁹ Notulenverklaring van Minister L. Hermans bij de ondertekening van de Bolognaverklaring. Notitie van het Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 1999. In Ontwerp-HOOP 2000, p. 56.

¹⁰ Deze wetwijziging kwam onder meer tot stand naar aanleiding van het rapport: 'Hoger onderwijs in fasen'. WRR, 1995. In dit rapport werd de fasering van het hoger onderwijs, met name voor het universitaire deel, ook reeds in internationaal perspectief aan de orde gesteld.

¹¹ Inventarisatie van de stand van zaken op instellingsniveau. Algemene inleiding CHEPS seminar *Bachelor Master Revisited*. 18 mei, Zwolle.

5 SCHEETS VAN EEN BACHELOR-MASTER SYSTEEM IN HET NEDERLANDSE HOGER ONDERWIJS

Met de hieronder volgende voorstellen zal binnen het Nederlandse hoger onderwijs een nieuwe indeling in fasen ontstaan, die afwijkt van de huidige indeling zoals vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Er zal worden voorgesteld een undergraduate fase in te richten die leidt tot het bachelor, gevolgd door de graduate fase die tot de master leidt en ten slotte een post-graduate fase voor opleidingen die volgen op de master (o.a. het promotietraject). De Commissie stelt voor deze terminologie zowel in nationaal als internationaal verband consequent te gebruiken bij de aanduiding van de verschillende fasen van het Nederlandse hoger onderwijs.

5.1 De bachelorfase

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven voorziet de WHW sinds 1998 reeds in de mogelijkheid binnen de universitaire opleidingen een kandidaats resp. bachelorfase te onderscheiden. Dit is echter geen verplichting. Deze fase beslaat conform de WHW ten minste 126 studiepunten.¹² Het eindniveau van de eerste cyclus van vier jaar in het HBO is ook gelegen op het bachelorniveau. Beide fasen zijn in lijn met de Bolognaverklaring, die een *undergraduate* fase van minimaal drie jaar aangeeft.

In het HOOP 2000 (zie 4.1) en ook vanuit het hoger onderwijsveld is van verschillende zijden aangegeven dat de WO-bachelor niet als een eindpunt of uitstroommoment naar de arbeidsmarkt is bedoeld.¹³ Er zijn echter aanwijzingen dat de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in bepaalde sectoren reeds aanleiding geven tot uitstroom voor het behalen van het doctoraal diploma. Vergelijking met het buitenland (met name met landen met een korte eerste cyclus, zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en de VS, maar ook in verschillende landen in continentaal Europa wordt deze trend onderkend) leert dat in deze landen grote percentages studenten uitstromen naar de arbeidsmarkt na het behalen van de bachelorgraad, hetgeen overigens zeker niet betekent dat deze studenten niet op een later moment in hun carrière toch een vervolgopleiding (master) volgen. Dit vindt in toenemende mate plaats in de vorm van flexibele opleidingen (deeltijd en/of op afstand) die gecombineerd kunnen worden met een baan.

Voor vele instellingen in de genoemde landen vormen de *adult learners* dan ook een belangrijk (soms groter dan 50%) percentage van de studentenpopulatie. Dergelijke vormen van levenslang leren zullen ook in het Nederlandse bestel een steeds grotere rol gaan spelen en zullen het denken over cursus- en studieduur gaan beïnvloeden.¹⁴ Met de flexibilisering van de studiefinanciering is hiervoor reeds een belangrijke voorwaarde geschapen.

Ten aanzien van het WO heeft de KNAW¹⁵ aangegeven dat het combineren (verbreden) van onderwijs in de kandidaatsfase van nauw verwante opleidingen ertoe bijdraagt dat studenten in een later stadium een gefundeerde keuze kunnen maken uit het onderwijsaanbod in de doctoraal of masterfase en dat differentiatie na het kandidaats het mogelijk maakt doctoraalprogramma's op te stellen die aansluiten bij zwaartepunten in het

¹² WHW, art. 7.8a.

¹³ Notulenverklaring van Minister L. Hermans bij de ondertekening van de Bolognaverklaring. Notitie van het Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 1999.
Reactie LSVb op Ontwerp-HOOP 2000.
Verslag bestuurlijk overleg op 1 november tussen de Minister van OCenW en de VSNU over het Ontwerp-HOOP 2000. Commentaar VNO-NCW op HOOP 2000, november.
Brief aan de Minister van OCenW inzake het Ontwerp-HOOP 2000, KNAW, d.d. 17 januari 2000.

¹⁴ Zie ook Commentaar VNO-NCW op HOOP 2000, november 1999.

¹⁵ Brief aan de Minister van OCenW inzake het Ontwerp-HOOP 2000, KNAW, d.d. 17 januari 2000.

wetenschappelijk onderzoek. Derhalve kunnen dergelijke programma's een goede voorbereiding bieden op de instroom in de onderzoekersopleiding.

Van de zijde van de werkgevers wordt hierop aangesloten door te stellen dat het kandidaats een "knip maar geen knip" in de opleiding mag zijn. En dat (brede) academische vorming reeds dient te worden gerealiseerd in de bachelorfase. Deze wordt afgerond in de masterfase, waarbij de band met het onderzoek noodzakelijk behouden blijft.¹⁶

Internationale vergelijking toont aan dat in verschillende landen en met name in de Verenigde Staten een breed-georiënteerde academische bacheloropleiding gangbaar is. Een voorbeeld hiervan is de *science bachelor* waarin een scala van natuurwetenschappelijke vakken aan de orde komt, in tegenstelling tot de monodisciplinaire opleidingen. Daarnaast blijft er in het curriculum ook ruimte voor het volgen van vakken uit geheel andere disciplines. In Engeland bestaan in de bachelorfase ook dergelijke brede opleidingen (bijvoorbeeld *combined general sciences*) en veel programma's die op interdisciplinaire combinaties van specifieke vakken zijn gebaseerd (bijvoorbeeld *chemistry with business management*). In de internationale samenwerking levert de vroege specialisatie in de Nederlandse WO-opleidingen dan soms ook aansluitingsproblemen op met betrekking tot studentenuitwisseling of gezamenlijke curriculumontwikkeling.

De beleidsvoornemens van verschillende universiteiten geven een verbreding van de bachelorfase als gewenste richting aan. In het University College Utrecht is dit model reeds ingevoerd en wordt goede aansluiting bij vervolgoopleidingen in de Verenigde Staten en in andere landen bereikt. Behalve mogelijkheden voor internationale mobiliteit biedt deze aanpak in principe ook goede kansen voor mobiliteit tussen opleidingen en instellingen in Nederland.

In het advies Hoger Onderwijs in Internationale Context heeft de Onderwijsraad gewezen op de consequenties van de invoering van een bachelorfase als in- en doorstroomniveau in het WO voor de bekostiging van de instellingen. Daarbij is aangetekend dat negatieve consequenties van het aan een andere universiteit vervolgen van de *graduate* studie, dan wel een uitgesteld vervolgen van de studie na de bachelor voor de WO instellingen dienen te worden voorkomen.

In hetzelfde advies heeft de Raad tevens aangegeven dat bezien dient te worden in hoeverre de voorliggende wijziging van het stelsel van studiefinanciering een soepele continuering van de studiefinanciering na het behalen van het kandidaats/bachelor voldoende garandeert. Inmiddels kan worden geconstateerd dat de nieuwe Wet Studiefinanciering hieraan niet tegemoet lijkt te komen. De zogenaamde diplomatermijn blijft namelijk gelden, ook al is de tijd waarin het diploma moet worden gehaald opgerekt. Dit betekent dat een student na het behalen van het eindexamen zijn recht op studiefinanciering verliest.

De Commissie stelt voor het kandidaatsdiploma in het wetenschappelijk onderwijs als bachelor aan te merken en daaraan, conform het huidige artikel 7.8a in de WHW en het gestelde in de Bologna-verklaring, een minimale studieduur van 126 studiepunten¹⁷ (inclusief de propedeuse) te verbinden.

Met betrekking tot het HBO beveelt de Commissie aan om aansluitend bij de huidige situatie, van een vierjarige eerste cyclus in het HBO die aansluit op vijf jaar voortgezet onderwijs (HAVO), het getuigschrift in het HBO te vervangen door de professional bachelorgraad en hiermee de HBO-instellingen als graadverlenende instellingen aan te merken. Op vragen van titulatuur wordt in hoofdstuk 7 ingegaan.

¹⁶ Toespraak van mr. J.H. Schraven, voorzitter VNO-NCW, Jaarcongres VSNU, d.d. 27 maart 2000.

¹⁷ Oftewel 180 punten volgens het European Credit Transfer System (ECTS) en 96 credit points volgens het Amerikaanse systeem.

De bachelor wordt daarmee de eerste graad die in het hoger onderwijs behaald wordt en die zowel in het HBO als het WO kan worden gevolgd door een tweede graad, de master (zie hierna), en in het WO eventueel door een derde graad, de Ph.D.

De WO-bachelor neemt qua academische vorming dus niet de plaats in van het huidige doctoraal, maar is een tussendiploma. De bachelor wordt daarmee niet als definitief uitstroomniveau beschouwd, maar veeleer als een moment waarop de student een keuze maakt met betrekking tot zijn verdere opleiding in de masterfase. Dit geldt met name voor diegenen die in een academisch-wetenschappelijke (onderwijs en onderzoek in een wetenschaps-lijke discipline) of academisch-professionele carrière (arts, ingenieur, advocaat, bedrijfskundige, bestuurskundige, leraar) zijn geïnteresseerd. De Commissie kan zich niet anders voorstellen dan dat de universiteiten studenten zullen stimuleren een dergelijk vervolgtraject te ambiëren zodat ze hun studie te gelegener tijd op master's niveau afronden.

Het is echter zeker niet onmogelijk dat studenten er, al dan niet onder druk van de arbeidsmarkt, voor zullen kiezen na het behalen van de WO-bachelor de arbeidsmarkt te betreden. Dit hoeft ook niet noodzakelijkerwijs als een negatief gegeven te worden beschouwd. Het opdoen van werkervaring kan immers een waardevolle basis leggen die een vervolgstudie kan verrijken. Hierbij dienen mogelijkheden voor duaal leren en succesvolle

combinaties van studie-werk-studie, zoals die bijvoorbeeld in de Verenigde Staten in zwang zijn, te worden onderstreept. Dit heeft uiteraard implicaties voor de bachelorfase. Er zal gezorgd moeten worden voor de nodige flexibiliteit zodat studenten zich zowel op een werkperiode (bijvoorbeeld door stage) als ook op een directe vervolgstudie kunnen voorbereiden. Terugkeer naar het hoger onderwijs voor een vervolgstudie dient echter wel gestimuleerd te worden, onder meer door een aantrekkelijk en flexibel aanbod van opleidingen op graduate niveau.

De mogelijkheid van tijdelijke uitstroom heeft echter ook consequenties voor de aansluiting tussen de bachelor- en de masterfase in het WO. Het betekent dat in de bachelorfase binnen een afgeronde brede opleiding een kwalitatief hoogwaardige academische vorming moet worden gegarandeerd met aandacht voor die vaardigheden, op onder andere het analytische en communicatieve vlak, die in algemene zin van de academische bachelor kunnen worden verwacht. Tevens zal er in de loop van deze fase een bepaalde mate van inhoudelijke convergentie moeten ontstaan, zodat goed op de keuze van een vervolgtraject kan worden voorbereid. In de WO-masterfase zullen de meer gespecialiseerde en disciplinespecifieke kennis en vaardigheden en de voltooiing van de academische vorming aan bod moeten komen. Een dergelijke inrichting van beide fasen zal tevens de mogelijkheid bieden na het behalen van de bachelor van instelling te switchen, alsmede de aansluiting op onderwijsprogramma's in het buitenland en dus de internationale mobiliteit (uitgaand en inkomend) faciliteren. Voorwaarde voor deze flexibiliteit en de internationale erkenning is wel dat criteria voor de inhoud en het niveau van de opleidingen in beide fasen in een systeem voor accreditatie worden vastgelegd.

De Commissie adviseert, conform het huidige artikel 7.8a van de WHW, de universiteiten de mogelijkheid te geven de bachelor in te voeren en verwacht dat de universiteiten hier ook zo goed als altijd voor zullen kiezen. Voorwaarde is dan wel dat de bachelor een implicatie voor de bekostiging zal hebben, dat wil zeggen dat een deel van de bekostiging gerelateerd dient te worden aan de output op bachelorniveau. Tevens impliceert dit dat de Wet Studiefinanciering voor zover nodig moet worden aangepast om te voorkomen dat universitaire studenten na het behalen van de bachelor het recht op studiefinanciering zouden verliezen. Ook kan met het oog op de gewenste flexibiliteit worden overwogen, aansluitend op de in het HOOP aangekondigde experimenten met vouchers in het HBO, een dergelijk experiment ook voor studiefinanciering van de studie na de WO-bachelor uit te voeren.

Zowel HBO als WO kennen momenteel de propedeuse aan het einde van het eerste jaar. De KNAW heeft voor wat betreft het WO aangegeven het wenselijk te vinden de propedeuse als afzonderlijk onderdeel van de kandidaatsfase te blijven zien. In combinatie met de propedeuse, kan met een kandidaats- en een doctoraalfase

een verbetering van de doelmatigheid van het WO worden bereikt.¹⁸ De Commissie stelt voor de propedeuse in de nieuwe structuur conform het WHW artikel 7.8 derde lid te handhaven met behoud van de daarin omschreven functies van de propedeuse als oriëntatie-, verwijzings- en selectiemoment. Het valt echter te verwachten dat het accent bij de hantering van de propedeuse zal verschuiven in de richting van verwijzing.

5.2 De masterfase

Uitgaande van een driejarige bachelorfase kennen de huidige universitaire opleidingen een lengte variërend tussen de één en drie jaar voor de mastersfase. Er is dus sprake van een gedifferentieerde duur van de doctoraal of masteropleidingen in het Nederlandse WO. Ook dit is in het buitenland niet ongewoon, hoewel in het achtergronddocument van de Bolognaverklaring wel op convergentie wat betreft een -in totaal- vijfjarige duur van de masteropleiding wordt gewezen.¹⁹

In de afgelopen jaren is de duur van de technische en bèta-studies en ook biologie tot vijf jaar verlengd. Binnen deze sector voltrekt zich een voortvarende invoering van het bachelor-master model op basis van een drie plus twee model. Binnen de alfa en de gamma studies wordt een éénjarige masterfase in sommige gevallen als een te korte fase en derhalve als een probleem gezien. Binnen de geesteswetenschappen wordt in dit kader dan ook gepleit voor een langere variant (anderhalf of twee jaar) die aansluitend op zwaartepunten in wetenschappelijk onderzoek voorbereidt op de onderzoekersopleiding.²⁰ Over een dergelijke onderzoeksvariant wordt ook elders gedacht, alsmede over de mogelijkheid om deze met een *Master of Philosophy* (M.Phil.) graad aan te duiden. Dit kan eventueel leiden tot een betere afstemming met de doctoraatsopleiding (Ph.D.), zoals dat ook in Angelsaksische landen niet ongebruikelijk is.²¹

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 2, is er de laatste jaren een nieuw aanbod aan masteropleidingen ontstaan. Over het algemeen zijn deze meer toepassings- of beroepsgericht en worden vooral (maar niet uitsluitend) door HBO-instellingen aangeboden. Tot nu toe voorziet het nationale wettelijke kader niet in de erkenning van deze opleidingen en de daaraan verbonden graden. Met als gevolg dat HBO-instellingen zich genoodzaakt zien dit middels internationale arrangementen te regelen (de zgn. "u-bocht constructies"). Met name vanuit het HBO is gepleit voor invoering van erkende mastersopleidingen in het HBO.²² Daarbij is naar voren gebracht dat er vraag naar dergelijke opleidingen blijkt te bestaan. Dit blijkt uit de belangstelling voor de bestaande opleidingen en ook uit de behoefte van bedrijven aan voortgezette opleidingen waarbij sprake is van erkende graden en titels. En dat dit laatste uiteraard ook voor de verdere loopbaan van de individuele medewerkers van belang is. Ten tweede wordt erop gewezen dat door deze invoering de internationale positionering van het HBO zal verbeteren, oneigenlijke buitenlandse constructies kunnen worden opgeheven en bovendien betere mogelijkheden voor samenwerking met het WO worden geschapen.

De Commissie doet met betrekking tot de masterfase de volgende voorstellen. Ten eerste is zij van mening dat in verband met de mogelijkheid dat studenten het hoger onderwijs na het behalen van de bachelor tijdelijk verlaten, dan wel direct hierop aansluitend de masterfase willen combineren met werk, hier bij de inrichting van de masterfase meer expliciet rekening moet worden gehouden. Om levenslang leren werkelijk invulling te

¹⁸ Zie 15.

¹⁹ G. Haug. *Trends and Issues in Learning Structures in Higher Education in Europe* (background document to the Bologna Declaration). CRE, 1999.

²⁰ Brief aan de Minister van OCenW inzake een voorstel voor een onderzoeksvariant in het WO. Commissie Geesteswetenschappen, KNAW, d.d. 25 januari 2000.

²¹ Zie ook pagina 12 van het advies 'Hoger onderwijs in internationale context', Onderwijsraad, mei 1999.

²² Hogescholen internationaal herkenbaar: advies aan het bestuur van de HBO-raad over de invoering van de bachelor-master structuur in het hoger onderwijs. Werkgroep bachelor-master van de HBO-raad. 13 juni 2000.

geven zal de flexibiliteit, dat wil zeggen de mogelijkheid in deeltijd, op afstand en/of in combinatie met werk (bijvoorbeeld duaal) te studeren, van programma's in deze fase moeten worden vergroot. Het spreekt voor zich dat zowel de studiefinanciering als de bekostiging van de instellingen op deze flexibiliteit afgestemd dienen te zijn. Dit houdt onder meer in dat de studiefinanciering na het behalen van de bachelor voor de resterende cursusduur moet worden gecontinueerd.

In lijn met de huidige ontwikkelingen in onder andere de bèta-opleidingen zal er naar verwachting in de masterfase differentiatie ontstaan naar meer beroeps- en meer onderzoeksgeoriënteerde varianten. Beide sluiten op de bachelorfase aan. Voor de eerste categorie is de master in principe een afsluiting, voor de twee categorie (die eventueel met een Master of Philosophy graad kan worden aangeduid) is deze een tussenstap op weg naar de promotie.

Een verdere differentiatie naar type en oriëntatie binnen en tussen masteropleidingen in het WO komt tegemoet aan de behoefte aan verschillende typen afgestudeerden op de arbeidsmarkt. In verband met de kwaliteit is het ten eerste van belang dat de inhoud en het niveau van de masteropleidingen via accreditatie wordt gegarandeerd en zodoende ook tot internationale erkenning kan leiden. De differentiatie kan tevens gevolgen hebben voor de duur van de masteropleidingen. In verband daarmee acht de Commissie het wenselijk in het WO aansluitend bij de huidige formele cursusduur van de verschillende opleidingen (d.w.z. vier, vijf of zes jaar) de minimumduur van de masterfase uitgedrukt in studiepunten als criterium voor accreditatie vast te leggen. Voor een specifieke studierichting zou die ondergrens volgens de commissie gelegd moeten worden bij het verschil tussen haar huidige cursusduur in studiepunten verminderd met het aantal studiepunten van haar undergraduate fase, met een minimum van 42 studiepunten. In verband met de specifieke invulling van een opleiding of een variant kan een instelling echter besluiten deze te verlengen. Zo kan de Commissie zich goed voorstellen dat bij opleidingen die een vervolg krijgen in wetenschappelijk onderzoek het internationale gangbare model van 3+2 in toenemende mate zal worden gevolgd, zonder dat dit overigens automatisch consequenties voor de bekostiging zal hebben. De instelling dient bovendien zelf te voorzien in aanvullende studiefinanciering, zodat studenten financiering blijven ontvangen voor het totaal van de nominale cursusduur. De Commissie kan zich overigens voorstellen dat er specifieke omstandigheden kunnen zijn die de Minister aanleiding geven wel aanvullende voorzieningen in de sfeer van bekostiging en studiefinanciering te overwegen. De Commissie verwacht dat instellingen dergelijke keuzen met betrekking tot langere varianten zorgvuldig zullen maken in het licht van een selectieve toegang tot de masterfase (zie hieronder).

Met betrekking tot het hoger beroepsonderwijs beveelt de Commissie aan een graduate fase in het HBO mogelijk te maken die leidt tot de mastergraad.²³ Instellingen kunnen hiertoe zelf met voorstellen komen. Accreditatie zal echter van meet af aan een voorwaarde zijn voor het aanbieden van opleidingen die met een wettelijk erkende mastergraad worden afgesloten.

De Commissie wijst hierbij met nadruk op het onderscheid tussen bachelor- en masteropleidingen in het HBO en het WO, hetgeen ook in de titulatuur tot uitdrukking moet komen (zie 7). Dit onderscheid betreft het toepassingsgerichte karakter van de HBO-opleidingen ten opzichte van het academische-wetenschappelijke karakter van de WO-opleidingen. De Commissie sluit hier aan bij de eisen die de WHW aan beide typen opleidingen stelt. Consequentie hiervan is dat ook in de nieuwe situatie de WO-opleidingen een voldoende hoeveelheid tijd (te denken valt aan een jaar) besteden aan het leren uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek.

²³ In aanvulling op de opleidingen waar een dergelijke fase reeds bestaat, te weten de kunstopleidingen en de voortgezette bouwkunde opleiding, de eerstegraads lerarenopleiding, etc.

Hoewel aan het handhaven van het onderscheid tussen HBO- en WO-opleidingen groot belang wordt gehecht,²⁴ hoeft dit naar mening van de Commissie een sterkere samenwerking en betere doorstroom tussen de beide sectoren niet in de weg te staan. Integendeel. Daarnaast is de behoefte aan toepassingsgerichte vervolgopleidingen op masterniveau evident en het is dringend noodzakelijk deze opleidingen binnen een formeel wettelijk kader te plaatsen, zodat kwaliteitszorg en beoordeling en wettelijk erkenning van graden binnen de Nederlandse context mogelijk worden. De Commissie ziet, afgezien van de huidige voortgezette opleidingen in het HBO (zoals bijvoorbeeld in het kunstonderwijs, de eerstegraads lerarenopleidingen, e.d.), op dit moment geen aanleiding tot het bekostigen van de mastersopleidingen in het HBO. Maar ook hier geldt dat de Commissie zich voor kan stellen dat er omstandigheden kunnen zijn die de Minister aanleiding geven wel tot bekostiging van specifieke opleidingen over te gaan.²⁵

²⁴ HOOP 2000, Ministerie van OCenW, Zoetermeer. Brief aan de Minister van OCenW inzake het Ontwerp-HOOP 2000, KNAW, d.d. 17 januari 2000. Commentaar VNO-NCW op HOOP 2000, november 1999.

²⁵ Zie op dit punt ook: HOOP 2000. Advies van de Onderwijsraad. Den Haag, december 1999.

6 FLEXIBILITEIT EN SELECTIVITEIT

Zoals hierboven is aangegeven, is het vergroten van de flexibiliteit van het hoger onderwijs een belangrijke doelstelling die onder meer door middel van het invoeren van een bachelor-master structuur wordt nagestreefd.

Hierbij worden de volgende kansen en mogelijkheden gezien:

- ! verbeteren van mogelijkheden voor lifelong learning;
- ! versterking van de mobiliteit van studenten naar andere Nederlandse of buitenlandse universiteiten na het behalen van het bachelordiploma;
- ! verbetering van de doorstroom van HBO-afgestudeerden naar het WO;
- ! instroom van buitenlandse studenten in de *graduate* fase op basis van een buitenlands bachelordiploma.

Met betrekking tot levenslang leren en ter verbetering van de mogelijkheden voor mobiliteit van studenten tussen Nederlandse instellingen zijn hierboven voorstellen gedaan met betrekking tot flexibilisering en de bekostiging en inrichting van de bachelor (zie 5.1).

Met betrekking tot de doorstroom van HBO-afgestudeerden in de *graduate* fase van het WO zijn anticiperend op de invoering van de bachelor-master structuur reeds afspraken tussen verschillende HBO- en WO-instellingen tot stand gekomen. Hierbij geldt als richtlijn over het algemeen dat HBO-bachelors in principe toelaatbaar zijn tot de WO-masters, hoewel dit geen recht of automatisme is en afhankelijk van de aard en inhoud van de vooropleiding een aangepast programma kan of moet worden gevolgd.

In de huidige situatie hebben HBO-afgestudeerden overigens wel promotierecht. Hiervan wordt slechts in beperkte mate gebruik gemaakt. De Onderwijsraad heeft voorgesteld deze toegangsmogelijkheid te beëindigen.²⁶

Met de instroom van buitenlandse studenten in de *graduate* fase van de opleiding is de laatste jaren volop ervaring opgedaan. Duidelijk is dat de afbakening van deze *graduate* fase, d.w.z. het creëren van een duidelijk instroommoment (na de bachelor), en het aanbieden van het onderwijs in het Engels grote voordelen bieden die de instroom van buitenlandse studenten bevorderen. Toelating van buitenlandse studenten geschiedt op basis van de bevoegdheid van de instellingen in deze (inzake het verlenen van vrijstellingen), waarbij gebruik kan worden gemaakt van een advies/ beoordeling van het buitenlandse diploma door de Nuffic.

De Minister heeft in zijn beleidsvoornemens geformuleerd dat toelating tot de masterfase op basis van een bachelorgraad geen automatisme kan zijn (zie 4.1).

Met betrekking tot toelating tot de masterfase deelt de Commissie het standpunt van de Minister, dat toelating tot de tweede fase op basis van een bachelorgraad geen automatisme kan zijn. Selectiviteit speelt hier een belangrijke rol. Zowel de HBO- als de WO-instellingen zullen zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de beoordeling van kandidaten die zich voor deze fase aanmelden. Dit geldt zowel voor studenten van andere Nederlandse instellingen als voor studenten van buitenlandse hoger onderwijsinstellingen.

Voor wat betreft de studenten van de eigen instelling in het WO ligt dit genuanceerder vanwege het feit dat de bachelor hier in het bijzonder een tussendiploma zou moeten zijn. Daarom zal ten eerste voor de studenten reeds tijdens de bachelorfase duidelijk dienen te zijn aan welke eisen zij moeten voldoen om binnen een bepaalde masteropleiding toegelaten te kunnen worden (zonder dat dit overigens tot een te rigide invulling van de bachelor dient te leiden in verband met de gewenste breedte en flexibiliteit). Met het oog op de verdergaande differentiatie in masteropleidingen die wordt verwacht, zouden deze eisen tussen opleidingen kunnen

²⁶ Ibid, pagina 10.

verschillen. Voorts dient elk bachelordiploma dat de universiteit uitreikt in principe een mogelijkheid op vervolgstudie, bij de eigen instelling dan wel elders, te garanderen. De instelling heeft daarbij een serieuze zorgplicht ten opzichte van haar studenten om deze mogelijkheid te realiseren. De Commissie vertrouwt er hierbij op dat het zelforganiserend vermogen van het veld zal leiden tot een goede organisatie en afstemming op dit punt, zodat voorkomen kan worden dat de Minister gedwongen zal zijn tot nadere wet- of regelgeving over te gaan.

In het HBO ligt de situatie anders omdat de bachelor hier geen tussendiploma is. Maar ook hier zou een bachelorgraad behaald aan dezelfde instelling in principe toelating in een masteropleiding moeten garanderen, mits de instelling op het desbetreffende vakgebied een masteropleiding aanbiedt. Echter, de Commissie constateert met nadruk dat hier in veel gevallen op goede gronden aanvullende eisen met betrekking tot werkervaring worden gesteld.

De Commissie kan zich goed voorstellen dat er afspraken in het veld zullen ontstaan teneinde soepele doorstroom van de undergraduate naar de graduate fase te bevorderen. Dit kan vorm krijgen in afspraken tussen HBO-en/of WO-instellingen en binnen bepaalde disciplines en vakgebieden.

Conform de huidige situatie stelt de Commissie voor dat in de nieuwe situatie bij de toelating tot de promotie selectie plaatsvindt. Kandidaten zijn alleen toelaatbaar op basis van een masterdiploma, waarbij het huidige promotierecht van HBO-afgestudeerden komt te vervallen. Kandidaten kunnen zich alleen via een masteropleiding kwalificeren voor toelating tot de promotie, waarbij de beoordeling van de kandidaat tot de verantwoordelijk en bevoegdheid van de ontvangende instelling behoort.

7 GRADEN EN TITULATUUR

Hierboven is voorgesteld de *undergraduate* fase in zowel HBO als WO af te sluiten met een bachelorgraad en de *graduate* fase met een mastergraad. Dit houdt in dat de instellingen daarmee het wettelijke recht krijgen deze graden te verlenen.²⁷ Daarnaast is gesteld dat het van belang is het onderscheid tussen bachelor- en masteropleidingen in het HBO en het WO te benadrukken en ook in de titulatuur tot uitdrukking te laten komen.

Een dergelijk onderscheid tussen academische en meer beroepsgerichte graden is overigens in het buitenland niet ongewoon. Met name in Angelsaksische landen zijn aanduidingen als B.Ed. (Bachelor in Education), B.Eng. (Bachelor of Engineering), L.L.M. (Master in Law), M.B.A. (Master in Business Administration), M.Eng. (Master of Engineering) en M.Acc. (Master of Accounting) zeer gebruikelijk. Maar ook in Duitsland en Frankrijk (waar recentelijk de *licence professionnel* is ingevoerd) en Denemarken (waar *professional bachelor degrees* bestaan) wordt met dit onderscheid gewerkt. Dit type graden bestaat in toenemende mate overigens ook op het Ph.D. niveau: bijvoorbeeld de D.B.A (Doctor in Business Administration) en de D.Ed. (Doctor in Education).

Dergelijke beroepsgerichte graden hoeven overigens niet uitsluitend aan HBO-opleidingen verbonden te zijn. Universiteiten bieden immers ook dit type opleidingen aan.

Het onderscheid tussen HBO- en WO-opleidingen dient zoals gezegd in de titulatuur tot uitdrukking te komen. In aansluiting op eerdere adviezen van de Onderwijsraad stelt de Commissie voor de volgende academische graden voor te behouden aan de universiteiten en deze tevens wettelijk te beschermen: Bachelor of Arts (B.A.), Bachelor of Science (B.Sc.), Master of Arts (M.A.), Master of Science (M.Sc.), Master of Philosophy (M.Phil.) en Philosophical Doctor (Ph.D.). Daarbij verdient het aanbeveling voor wat betreft de kwalificaties die tevens de toegang tot de beroepsuitoefening reguleren (bijvoorbeeld in het geval van artsen, juristen, e.d.) qua titulatuur aan te sluiten bij Europese of internationale afspraken hieromtrent en deze dan uiteraard ook wettelijk te verankeren. Daarnaast kunnen universiteiten zelf besluiten tot het verlenen van specifieke graden voor beroepsgerichte opleidingen. Voorts stelt de Commissie voor door omkering van het huidige wetsartikel afgestudeerden de mogelijkheid te laten behouden op basis van deze graden de corresponderende Nederlandse titels (drs. mr. ir.) te voeren.

Het HBO zal in de nieuwe situatie "professional bachelor" en "professional master" graden verlenen, die ook wettelijk moeten worden beschermd. De voorkeur gaat hierbij uit naar een aanduiding van het professionele karakter van de opleiding door een naar het vakgebied verwijzende toevoeging aan de graad, bijvoorbeeld Bachelor of Education (B.Ed.) en Master of Engineering (M.Eng.). Het veld zou de Minister hiertoe een voorstel kunnen doen met betrekking tot een beperkt aantal van dergelijke verwijzingen die op overzichtelijke wijze overeenkomen met de sectoren in het HBO. Deze titels kunnen vervolgens worden vastgelegd. Op deze wijze zou voldoende duidelijkheid moeten kunnen worden bereikt, zodat verdere wet- of regelgeving niet nodig zal blijken te zijn. De Commissie stelt voorts voor ook in het HBO op basis van de nieuwe situatie het voeren van de Nederlandse titel (geldt alleen voor ing.) mogelijk te laten blijven.

²⁷ Momenteel hebben WO-afgestudeerden wel het recht om zich master te noemen en HBO-afgestudeerden om de bachelor titel te voeren. De instellingen hebben echter geen mogelijkheid deze graden als wettelijk erkende graden te verlenen.

8 ACCREDITATIE

Het invoeren van een internationaal herkenbaar stelsel van bachelor- en mastergraden leidt tot de vraag naar de internationale vergelijkbaarheid van het niveau van dergelijke graden respectievelijk de kwaliteit van de desbetreffende opleidingen. In dit kader wordt in de Bologna-verklaring gepleit voor het stimuleren van meer Europese samenwerking op het terrein van kwaliteitszorg vooral met het oog op het ontwikkelen van vergelijkbare criteria en methoden van kwaliteitszorg. De vraag naar vergelijkbare (minimum)kwaliteit stelt accreditatie daarmee centraal in het debat.²⁸

In het advies Hoger Onderwijs in een Internationale Context heeft de Onderwijsraad zich uitgesproken over de wenselijkheid een systeem van accreditatie te ontwikkelen in samenhang met het huidige systeem van kwaliteitszorg en hiermee ook in een deugdelijke vorm van Nederlandse accreditatie voor post-initiële masteropleidingen te voorzien.

In het HOOP 2000 zijn inzake de verdere ontwikkeling van het kwaliteitszorgstelsel twee zaken centraal gesteld. Ten eerste de versterking van de internationale referentie en ten tweede de ontwikkeling van accreditatie als onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg. Uitgangspunten hierbij zijn dat kwaliteit moet worden afgemeten aan internationale normen, dat een onafhankelijker positionering van het stelsel van kwaliteitszorg het draagvlak kan versterken en dat het stelsel aan ontwikkelingen zoals levenslang leren en de toenemende differentiatie van opleidingen en profilering van instellingen tegemoet moet komen. Met betrekking tot de post-initiële opleidingen is aangegeven dat deze via aanvankelijke registratie vervolgens ook onder accreditatieverplichtingen zullen vallen.²⁹

De Onderwijsraad heeft in zijn reactie op het HOOP 2000 gesteld de aangegeven lijn inzake accreditatie van harte te onderschrijven en heeft terzake verdere voorstellen met betrekking tot de uitwerking van een dergelijk systeem gedaan.³⁰

Bij het doel in aanvulling op het nationale kwaliteitszorgstelsel tevens te bepalen of de graden ook tegemoet komen aan internationaal gangbare minimumvereisten moet overigens wel worden aangetekend dat dergelijke vereisten geen homogeen gegeven zijn. Er is binnen Europa en ook internationaal wat dit betreft sprake van grote diversiteit, hetgeen het belang van Europese en internationale samenwerking op dit punt onderstreept. In het HOOP 2000 is aangegeven dat dit vorm kan krijgen middels wederzijdse afspraken over de erkenning van nationale kwaliteitszorgsystemen, c.q. accreditatiesystemen, waarbij aansluiting bij Duitsland, Vlaanderen en Engeland in het bijzonder zijn genoemd. Het voornemen dergelijke mechanismen van wederzijdse erkenning te ontwikkelen sluit goed aan bij de in ontwikkeling zijnde voorstellen met betrekking tot de internationalisering van de kwaliteitszorg.³¹

Ook bij de instellingen is een groeiende behoefte aan internationale kwaliteitsvergelijking en beoordeling. Dit geldt vooral voor de "professies", zoals bijvoorbeeld de bedrijfskundigen en de ingenieurs, maar in toenemende mate komt dit ook voort uit de academische disciplines. Hierin wordt voorzien door het inschakelen van buitenlandse accrediteringsorganisaties (bijvoorbeeld ABET of het British Institute for Chemical Engineering),

²⁸ C. Campbell and M.C. van der Wende: *International Initiatives and Trends in Quality Assurance for European Higher Education (European Network of Quality Assurance Agencies). March 2000 (draft)*.

²⁹ Ontwerp-HOOP 2000, pagina 83 e.v.

³⁰ Zie: HOOP 2000. Advies van de Onderwijsraad. Den Haag, december 1999, pagina 13 e.v.

³¹ Dergelijke ontwikkelingen worden o.a. besproken in het European Network for Quality Assurance (ENQA), het International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE), de European Association of Universities (CRE) en de International Association of University Presidents (IAUP).

dan wel door internationale professionele organisaties (bijvoorbeeld the Association of M.B.A.'s (AMBA) en het European Quality Improvement System (EQUIS) van de European Foundation for Management Development (EFMD). Daarnaast richten internationale netwerken van universiteiten (bijvoorbeeld het European Consortium of Innovative Universities (ECIU) of disciplines (bijvoorbeeld de European Association for Public Administration Accreditation (Eapaa)) zich hier in toenemende mate op.³² In de huidige situatie betekent dit dat in aanvulling op het nationale kwaliteitszorgsysteem internationale accreditatie wordt aangevraagd bij een of meer verschillende organisaties, zogenaamde "multiple accreditation". Dit geeft enerzijds inderdaad meer zicht op de kwaliteit in internationaal vergelijkend perspectief, maar brengt anderzijds ook grotere inspanning en kosten met zich mee. Tevens stelt dit op termijn de waarde van nationale kwaliteitsbeoordeling ter discussie.

Het voornemen van de Minister de mogelijkheid te creëren voor buitenlandse en internationale accrediteringsorganisaties in Nederland actief te zijn in het uitvoeren van visitaties en accreditatie, is een ontwikkeling die het mogelijk maakt aan deze toenemende vraag naar internationale accreditatie binnen een nationaal systeem tegemoet te komen.³³ Hierbij zal het echter van cruciaal belang zijn dat heldere criteria worden ontwikkeld met betrekking tot het niveau en de wijze waarop dergelijke organisaties accrediteren. Dit ook vanwege het risico dat een grotere pluriformiteit van betrokken accreditatieorganisaties op gespannen voet kan staan met de wens te komen tot een transparant kwaliteitszorgstelsel. Tevens dient bij het ontwikkelen van dergelijke criteria rekening te worden gehouden met de mogelijkheden voor wederzijdse erkenning van nationale kwaliteitszorg/accrediteringssystemen in (eerste instantie in) de buurlanden.

Daarnaast speelt het belang het accrediteringsselsel een breed bereik te geven, dat wil zeggen zowel initiële als post-initiële opleidingen te laten omvatten van zowel bekostigde als ook aangewezen/erkende particuliere of buitenlandse instellingen. Hierbij verdient het virtueel hoger onderwijs specifieke aandacht. In de kwaliteitszorg van dit nieuwe type onderwijs is nog nauwelijks voorzien, hetgeen de belangen van de student kan schaden.³⁴ Tegelijkertijd betekent een dergelijk grote reikwijdte dat de rechtsgevolgen van accreditatie voor deze verschillende categorieën instellingen en opleidingen niet identiek kunnen zijn.

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, hecht de Commissie grote waarde aan de invoering van een systeem van accreditatie dat de kwaliteit met betrekking tot inhoud en niveau van de bachelor- en masteropleidingen in zowel HBO als WO zal garanderen en bovendien de internationale vergelijking en erkenning daarvan zal faciliteren. In aansluiting op de voorstellen die de Onderwijsraad hierover reeds heeft gedaan, en met het oog op internationale transparantie, pleit de Commissie voor het instellen van één orgaan dat verantwoordelijk is voor de accreditatie van het gehele aanbod van opleidingen in het hoger onderwijs. Daarbinnen kunnen eventueel afzonderlijke kamers of raden voor de accreditatie van HBO- en WO-opleidingen worden ingesteld, die daarvoor onderscheiden criteria hanteren. De Commissie hecht voorts belang aan de mogelijkheid buitenlandse en internationale accrediteringsorganisaties bij de uitvoering van accreditaties te betrekken. De Inspectie houdt hierbij toezicht op het functioneren van het systeem van accreditatie.

Met betrekking tot de totstandkoming en formulering van de criteria en de procedures die bij accreditatie gevolgd dienen te worden, beveelt de Commissie aan om onderzoek te laten uitvoeren naar de manier waarop deze criteria in andere landen zijn of worden geformuleerd en functioneren teneinde optimale aansluiting bij internationale normen, standaards en procedures te garanderen. De Commissie beveelt voorts terughoudend-

³² Zie 28 voor een overzicht van internationale accreditatie door dergelijke organisaties.

³³ Brief aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer van de Minister van OCenW inzake de rapportage Ontwerp-HOOP 2000, d.d. 22 december 1999.

³⁴ B. Collis en M.C. van der Wende: *The Use of Information and Communication Technology in Higher Education. An International Orientation on Trends and Issues*. Enschede: CHEPS, 1999. En R. Middlehurst et al. *The Business of Borderless Education. Committee of Vice Chancellors and Principals, 2000*.

heid aan met betrekking tot de mate waarin dergelijke criteria wettelijk worden vastgelegd. Gezien de benodigde ervaring die zal moeten worden ontwikkeld en de dynamiek binnen en tussen de sectoren van het hoger onderwijs zouden noodzakelijke aanpassingen dan tot te langdurige en complexe aanpassingen van wetgeving kunnen leiden.

Voor wat betreft de instellingen is accreditatie een noodzakelijke doch niet voldoende voorwaarde voor bekostiging. Overigens geldt voor alle categorieën instellingen (bekostigde zowel als aangewezen en particuliere instellingen) en opleidingen (bekostigd zowel als niet bekostigd) dat accreditatie een noodzakelijke voorwaarde is voor het recht tot het verlenen van wettelijk erkende graden. Bestaande in het CROHO geregistreerde opleidingen kunnen automatisch een geaccrediteerde status krijgen voor maximaal de termijn waarvoor accreditatie zal gelden, afhankelijk van het moment waarop de laatste visitatie heeft plaatsgevonden. Registratie van post-initiële opleidingen ziet de Commissie slechts als een overgangsfase naar werkelijke accreditatie van dergelijke opleidingen. Voor beslissingen over bekostiging ligt de (eind)verantwoordelijkheid bij de overheid. Daarnaast heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor macro-doelmatigheid. Ter voorkoming van verwarring dient deze van het toezicht op kwaliteit te worden onderscheiden.³⁵

³⁵ Zie op dit punt ook: HOOP 2000. Advies van de Onderwijsraad. Den Haag, december 1999, pagina 16.

9 INVOERINGSSTRATEGIE

In de landen die de Bolognaverklaring ondertekend hebben wordt in de meeste gevallen nog gezocht naar geschikte strategieën voor invoering. Hier tekent zich diversiteit in af. Zo is in Duitsland (reeds eerder) besloten tot een vrijwillige invoering van bachelor-masters programma's parallel aan het bestaande aanbod van ongedeelde opleidingen (bottom-up). Terwijl in Italië is gekozen voor een systeembrede verplichte doorvoering van deze vernieuwing (top-down). Op de eerstvolgende bijeenkomst die in het kader van het "Bolognaproces" in 2001 in Praag zal worden gehouden, zal een overzicht van deze national responses to the Bologna Declaration worden gepresenteerd.

Uit een inventarisatie van de Nuffic en CHEPS³⁶ blijkt dat in Nederland variëteit ontstaat bij het vormgeven van de bachelor-master structuur op institutioneel niveau, dan wel in samenwerkingsverbanden van instellingen of binnen disciplines. Duidelijk is ook dat de planning van de instellingen met betrekking tot de invoering van het bachelor-master systeem varieert. Dit brengt het risico met zich mee dat gedurende een bepaalde periode de transparantie van het Nederlandse hoger onderwijs zou kunnen verminderen en daarmee (met name de internationale) voorlichting over de structuur van het Nederlandse hoger onderwijs wordt bemoeilijkt.

De Commissie is van mening dat voor wat betreft de invoering van het bachelor-master systeem voor een groot deel op de dynamiek van en interactie tussen de instellingen kan worden vertrouwd. Toch dient er ten behoeve van de transparantie en de internationale herkenbaarheid van het Nederlandse hoger onderwijs wel een termijn te worden afgesproken waarop de besluitvorming rond de invoering van de bachelor in het WO zal plaatsvinden. Ervan uitgaande dat een systeem voor accreditatie, gelet op de urgentie ervan, op zo kort mogelijke termijn, doch uiterlijk 1 januari 2002, zal worden ingesteld en dat de invoering van de bachelor-master structuur twee jaar daarna kan worden afgerond, denkt de Commissie hierbij aan een totale termijn van maximaal vier jaar. Teneinde een snelle invoering mogelijk te maken is een spoedig in overleg treden met de koepels wenselijk. De instellingen moeten volgens de Commissie in de gelegenheid worden gesteld de invoering op voortvarende wijze voort te zetten dan wel ter hand te nemen. Voor de facilitering hiervan kan voor wat betreft de invoering van WO-bacheloropleidingen in het CROHO aan een generieke maatregel worden gedacht, teneinde lange procedures voor de instellingen te voorkomen.

³⁶ Zie 11.

BIJLAGE 1

ADVIESAANVRAAG

BIJLAGE 2

COMMENTAREN BUITENLANDSE DESKUNDIGEN