

Naar een open hoger onderwijs

Inleiding:

Invoering van een bachelor-masterstructuur in het Nederlandse hoger onderwijs

Inhoudsopgave

1. Inleiding: kwaliteit als voorwaarde voor een open bestel

2. Hoofdpijnen van het stelsel

- De bacheloropleiding
- Positie van de propedeuse
- Masteropleidingen in het wo
- Masteropleidingen in het hbo
- Toegang tot de promotie

3. Accreditatie als voorwaarde sine qua non

- Standaarden voor accreditatie
- Invoering van het systeem van accreditatie
- De verdere ontwikkeling

4. Flexibiliteit en selectiviteit

- Uitgangspunten voor toelating tot de masterfase
- Concrete uitwerking

5. Graden en titulatuur

- Graadverlening door instellingen
- Graden in hbo en wo

6. Studiefinanciering en bekostiging

- Facilitering bachelor-mastermodel via studiefinanciering
- Bekostiging van de wo-bachelor
- Bekostiging masterfase

7. Stappen na verschijnen van de notitie "Naar een open 18 hoger onderwijs"

- Invoering van het systeem van accreditatie
- Wetgeving bachelor-master
- Aanpassing bekostigingssystematiek korte termijn
- Ontwikkeling op langere termijn
- Monitoring, voortgang en evaluatie

1. Inleiding: kwaliteit als voorwaarde voor een open bestel

Het hoger onderwijs in Nederland en de meeste andere landen van Europa ondergaat grote veranderingen. Grenzen tussen de onderwijsstelsels vervagen als gevolg van grotere mobiliteit en internationalisering van de arbeidsmarkt. Overal leidt de ontwikkeling van de kenniseconomie tot een grotere vraag naar hoger opgeleiden. Dit stelt hoge eisen aan zowel de kwaliteit als de variëteit van opleidingen in het hoger onderwijs. Snelle

maatschappelijke veranderingen en de ontwikkeling van kennis en technologie maken het noodzakelijk om te blijven leren op alle leeftijden. Daarbij zorgt de moderne informatie- en communicatietechnologie voor een transitie in het aanbod van onderwijs.

Om optimaal in te spelen op deze ontwikkelingen zal ons hoger onderwijs flexibeler en opener moeten worden. Flexibiliteit komt tegemoet aan de gevarieerde behoefte aan leren op alle leeftijden. Een gedifferentieerd bestel met diverse instap- en overstapmogelijkheden maakt flexibele leerwegen mogelijk voor jongeren die deelnemen aan hoger onderwijs als eerste stap naar de arbeidsmarkt, en biedt nieuwe mogelijkheden voor instroom en terugkeer in het hoger onderwijs op latere leeftijd na een aantal jaren werkervaring.

Grotere openheid is nodig om het Nederlandse hoger onderwijs internationaal zo goed mogelijk te positioneren. De internationale mobiliteit van Nederlandse studenten heeft de afgelopen jaren al veel aandacht gekregen. Vergeleken met andere Europese landen volgt een relatief groot aantal studenten een deel van hun opleiding in het buitenland. Bekend is echter dat een nog veel groter aantal studenten deze ambitie heeft. Tegelijkertijd moeten we ervoor zorgen dat de mobiliteit van buitenlandse studenten naar ons hoger onderwijs hiermee gelijke tred houdt.

Wijzigingen zijn nodig om het Nederlandse hoger onderwijs ook aantrekkelijker en herkenbaar te maken voor buitenlandse studenten. Het is onze verantwoordelijkheid om het hoger onderwijs zo toe te rusten dat de beste kansen worden geboden aan studenten voor hun ontplooiing in de Europese kennismaatschappij en aan instellingen om zich een stevige positie te verwerven op de internationale onderwijsmarkt. Invoering van een bachelor-masterstructuur is naar het oordeel van het kabinet een essentiële voorwaarde voor modern en internationaal georiënteerd hoger onderwijs. Voor studenten vergroot een bachelor-masterstructuur de flexibiliteit van leerwegen, en hun mogelijkheden op de internationale arbeidsmarkt. Het is voor hun ontplooiing en verdere loopbaan van het grootste belang dat studenten studeren in een onderwijssysteem dat internationaal herkenbaar is. Daarnaast zullen zij meer dan nu kunnen kiezen voor een overstap naar een andere instelling in Nederland of in het buitenland om een opleiding van hun voorkeur te volgen.

Voor hogescholen en universiteiten biedt invoering van een bachelor-masterstructuur, naast nieuwe kansen om zich te positioneren op de internationale onderwijsmarkt, ook een unieke mogelijkheid om het curriculum te vernieuwen. Veel universiteiten ontwikkelen plannen om het curriculum van de bachelorfase te verbreden in combinatie met differentiatie en specialisatie in de masterfase. Voor de hogescholen betekent invoering van een bachelor-masterstructuur vergaande mogelijkheden om kwaliteitsgeborgde masteropleidingen als kop op de beroepskolom te ontwikkelen.

Het invoeren van een bachelor-masterstructuur geeft een nieuwe impuls aan een leven lang leren. De dynamiek van de kennisintensieve samenleving stelt nieuwe eisen aan universiteiten en hogescholen. Met een gedifferentieerd en flexibel aanbod van masteropleidingen kan terugkeer naar het hoger onderwijs van afgestudeerden met een bachelorgraad, na een aantal jaren werkervaring, worden gestimuleerd. De internationale vergelijkbaarheid van bachelor- en masteropleidingen zal worden bevorderd door een systeem van accreditatie. Om een internationaal herkenbare bachelor-masterstructuur te realiseren, is een goed systeem van accreditatie een conditio sine qua non. In Europa tekent de ontwikkeling van een open onderwijsruimte in het hoger onderwijs zich steeds nadrukkelijker af. Een open bestel van hoger onderwijs in Europa is echter alleen mogelijk als de vergelijking en erkenning van bachelor- en masteropleidingen gebeurt op basis van inhoudelijke en kwalitatieve overwegingen, in plaats van formele kenmerken zoals de duur van opleidingen of de herkomst van instellingen. In ons land zal accreditatie worden geïntroduceerd als sluitstuk van een visitatiesysteem, dat zijn waarde heeft bewezen. Inhoudelijke kwaliteit van opleidingen wordt het uitgangspunt bij het verlenen van een keurmerk aan bachelor- en masteropleidingen met een hbo- of wo-oriëntatie. In de verdere toekomst ligt de ontwikkeling van een Europees systeem van accreditatie in het verschiet, waarbij landen elkaars kwaliteitszorgsystemen wederzijds erkennen.

Kwaliteit van opleidingen is het leidende principe bij de verdere ontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs. We constateren dat er verschillende ontwikkelingen gaande zijn die ertoe leiden dat er steeds meer verschillende soorten instellingen in het hoger onderwijs komen. Te denken valt in de eerste plaats aan de groei van het aantal private aanbieders van hoger onderwijs. Ook de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie (ict) heeft implicaties voor de institutionele vormgeving: het aanbod van 'virtueel onderwijs' dat niet aan plaats en tijd is gebonden, neemt toe. De mogelijkheden van ict dragen ook bij aan de groei van het aantal buitenlandse instellingen in ons land (transnationaal onderwijs), waarbij het met name gaat om instellingen uit de Angelsaksische landen. Tot slot leidt ook de in het HOOP 2000 aangekondigde mogelijkheid van fusie tussen hogeschool en universiteit tot een bredere institutionele inbedding. Tegen deze achtergrond zal voor de toekomstige ontwikkeling van hoger onderwijs kwaliteitsborging door accreditatie van opleidingen aan belang winnen.

Op langere termijn biedt dit ons perspectief op een meer open stelsel van hoger onderwijs, waarbij instellingen zich positioneren op basis van kwaliteit en bestaande institutionele grenzen aan betekenis inboeten. De komende jaren dienen de consequenties van deze ontwikkeling verder doordacht te worden. De invoering van de bachelor-masterstructuur kunnen we zien als een eerste stap op weg naar een meer open hoger-onderwijsbestel, waarop nog verdere stappen zullen volgen. Ook in de andere Europese landen zal het hoger onderwijs de komende jaren sterk in beweging blijven. Mijn oogmerk is daarbij niet een blauwdruk te schetsen, maar maximale ruimte te bieden om ontwikkelingen in het veld te vergemakkelijken. Daarbij bouw ik voort op de initiatieven die de afgelopen jaren in gang zijn gezet, zowel in Europees verband met de Bologna-verklaring, als in Nederland door hogescholen en universiteiten.

Kernpunt van de Bologna-verklaring is het streven naar grotere transparantie in het Europese hoger onderwijs, uitgaande van een systeem met twee cycli (undergraduate en graduate). Voor Nederland sluit dit streven aan bij de gewenste vernieuwing en flexibilisering van het opleidingsaanbod. Naar aanleiding van het HOOP 2000 heb ik de Onderwijsraad gevraagd een commissie in te stellen die advies geeft over de gevolgen die een ontwikkeling binnen Europa naar een opbouw volgens twee cycli op langere termijn heeft. Op 5 juli 2000 heeft de commissie-Rinnooy Kan het "Advies inzake de invoering van een bachelor-mastersysteem in het Nederlandse hoger onderwijs" aan mij aangeboden.

Het advies is een goed fundament om beleid te formuleren. Om snel van start te kunnen gaan, dienen in deze notitie een aantal knopen te worden doorgehakt. Voor de verdere ontwikkeling van het Nederlandse hoger onderwijs is het noodzakelijk nu keuzes te maken over de positie van masteropleidingen in het hbo, de positie van bacheloropleidingen in het wo, de selectiviteit bij de overgang van bachelor naar master en de consequenties voor bekostiging en studiefinanciering. Willen de hogescholen en universiteiten nieuwe stappen kunnen zetten bij de invoering van een bachelor-masterstructuur, dan zal ook op deze punten duidelijkheid moeten worden geboden.

2. Hoofdpijnen van het stelsel

De commissie-Rinnooy Kan concludeert dat er in het veld een breed draagvlak aanwezig is voor de invoering van een bachelor-masterstructuur. Volgens haar ligt de realisatie daarvan binnen handbereik. Ze stelt voor in het hoger onderwijs een undergraduate fase in te richten die leidt tot de bachelorgraad, gevolgd door een graduate fase waarin men de mastergraad kan behalen. Deze voorstellen van de commissie neem ik over.

Bij invoering van een bachelor-masterstructuur zal sprake zijn van bachelor- en masteropleidingen met een hbo- of wo-oriëntatie. Dit onderscheid voorziet in Nederland in een maatschappelijke behoefte en sluit aan op de vooropleiding van studenten. Dit kenmerk van ons hoger onderwijs wordt in het buitenland goed begrepen, zoals blijkt uit de reacties van internationale deskundigen die zijn gevoegd bij het advies van de commissie-Rinnooy Kan. Verder constateer ik dat ook de meeste andere Europese landen met een binair stelsel aan het onderscheid in oriëntatie blijven hechten. Ik voeg daar wel aan toe, zoals ik ook al in het HOOP 2000 heb gedaan, dat de specifieke inrichting van het Nederlandse hoger onderwijs zich ook in de toekomst internationaal moet blijven bewijzen.

Voor het wetenschappelijk onderwijs betekent de invoering van een bachelor- en masterfase dat dit de dominante opleidingenstructuur wordt. In de regel zijn de huidige universitaire opleidingen ongedeelde. Met de invoering van een bachelor-masterstructuur wordt het inrichten van een aparte bachelor- en masterfase de regel. Het blijft echter mogelijk voor universiteiten om ongedeelde wo-opleidingen in stand te houden, bijvoorbeeld voor studies die ook in andere Europese landen vooralsnog buiten de bachelor-masterstructuur lijken te vallen. Bij evaluatie van het nieuwe bachelor-masterstelsel zal opnieuw worden bekeken of de mogelijkheid van ongedeelde opleidingen al dan niet moet blijven bestaan. Mijn verwachting is dat binnen drie tot vijf jaar alle universiteiten bij het grootste deel van de opleidingen een bachelor-masterstructuur zullen hebben ingevoerd, dan wel daarmee bezig zijn.

Voor het hoger beroepsonderwijs betekent de invoering van een bachelor-masterstructuur dat de huidige hbo-opleiding als bacheloropleiding wordt aangemerkt en dat ook masteropleidingen in het hbo zullen worden erkend. Hogescholen bieden op dit moment al een aantal masteropleidingen aan. Het merendeel van deze opleidingen verzorgen ze in samenwerking met buitenlandse, vooral Britse universiteiten. Hogescholen kiezen met name voor deze zogenaamde "U-bochtconstructie", omdat een wettelijke erkenning van deze opleidingen en de daaraan verbonden graden in Nederland ontbreekt.

De bacheloropleiding

Zowel in het wo als in het hbo zullen bachelor- en masteropleidingen in de toekomst worden vormgegeven als aparte opleidingen, die afzonderlijk worden geregistreerd in het CROHO (Centraal register opleidingen hoger onderwijs). Met name in het wo heeft dit aanzienlijke consequenties. Het vormgeven van bachelor- en masterfase als aparte opleidingen maakt inhoudelijke vernieuwing van de huidige opleidingen in het wo mogelijk. Er is behoefte aan verbreding van het curriculum van de bachelorfase en grotere differentiatie en specialisatie in de masterfase. Overigens dient op dit punt ruimte te zijn voor een grote variëteit in uitwerking per opleiding, bijvoorbeeld:

- brede bacheloropleidingen of 'liberal arts colleges', waarvan het University College van de Universiteit Utrecht een bekend voorbeeld is. Ook andere universiteiten, bijvoorbeeld de Universiteit Maastricht en de Universiteit Twente, denken over invoering van een vergelijkbaar collegemodel;
- major-minormodellen, waarbij men in de bacheloropleiding naast een hoofdvak (de 'major') een groot bijvak (de 'minor') volgt in een andere studie. In de VS is het niet ongebruikelijk dat na het bachelorexamen kan worden gekozen voor een masteropleiding die aansluit op het bijvak in plaats van op het hoofdvak;
- discipline-georiënteerde bacheloropleidingen, waarbij als regel sprake zal zijn van doorstroom naar een masteropleiding in dezelfde discipline.

De commissie-Rinnooy Kan stelt in het wo een bachelorfase van tenminste drie jaar of 126 studiepunten voor. Dit is in overeenstemming met de Europese afspraken in Bologna. De wo-bachelor vormt in eerste instantie een tussendiploma en markeert het moment waarop de student een keuze maakt voor zijn verdere opleiding in de masterfase.

Een van de belangrijkste doelstellingen van de bachelor-masterstructuur is de keuzemogelijkheden voor de student te vergroten. Nadat het bachelorexamen in het wo is behaald, zal een student kunnen kiezen voor:

- het volgen van een masteropleiding aan de eigen instelling. Grotere differentiatie in masteropleidingen maakt deze keuzemogelijkheid meer betekenisvol;
- het switchen naar een masteropleiding aan een andere universiteit;
- het vervolgen van de studie aan een buitenlandse instelling.

Een wo-bachelor zal er echter ook voor moeten kunnen kiezen om toe te treden tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld via een duaal traject. De vraag van de arbeidsmarkt zal hierin een grote rol spelen. De organisatie van de opleiding zal zo flexibel moeten zijn dat de student zich ook enigermate kan voorbereiden op de arbeidsmarkt. Voor doorstroming naar masteropleidingen in het wo met een duale vormgeving (een combinatie van leren en werken) kan tussentijdse uitstroom naar de arbeidsmarkt na het bachelorexamen in bepaalde gevallen nuttig zijn. Terugkeer naar het hoger onderwijs voor een masteropleiding moet dan worden gestimuleerd. Een middel hiervoor is onder meer een gedifferentieerd en flexibel aanbod van masteropleidingen, waarbij rekening wordt gehouden met erkenning van elders verworven kwalificaties.

De hbo-bachelor is er in eerste instantie op gericht een beroepskwalificatie te behalen. Het beroepskwalificerende karakter van de hbo-bachelor is een belangrijk onderscheid met de wo-bachelor, waarbij het accent ligt op academische vorming. In de regel zal de hbo-bachelor uitstromen naar de arbeidsmarkt. Dit vormt een sterk punt van de huidige hbo-opleidingen en dat moet behouden blijven. Het ontwikkelen van masteropleidingen in het hbo mag er niet toe leiden dat het bieden van hoogwaardige bacheloropleidingen veronachtzaamd wordt. Toenemende concurrentie van particuliere of buitenlandse instellingen vormt voor de hogescholen inmiddels een prikkel om zich te blijven oriënteren op de kwaliteit van de bacheloropleiding. Voor hbo-bachelors geldt eveneens dat zij kunnen terugkeren naar het hoger onderwijs om een masteropleiding te volgen.

Daarbij kan gedacht worden aan zowel directe instroom in de masterfase van het hbo of van het wo, als instroom op latere leeftijd in het kader van een Leven lang leren.

De commissie-Rinnooy Kan ziet in het 'toepassingsgerichte' karakter van hbo-opleidingen het onderscheidende element ten opzichte van het wo. Wat mij aanspreekt in deze omschrijving is dat deze onderkent dat ook in het wetenschappelijk onderwijs van oudsher opleidingen voorkomen die voorbereiden op beroepen, namelijk op beroepen waarvoor een universitaire opleiding dienstig is, zoals juristen, artsen of ingenieurs. Oriëntatie op beroepen – waaronder ook het beroep van wetenschappelijk onderzoeker – is in het bijzonder in de masterfase van het wo van belang. Ik vind de omschrijving 'toepassingsgericht' echter te beperkt voor hbo-opleidingen, omdat dit gemakkelijk de suggestie wekt dat een brede vorming voor studenten in het hbo niet van belang is. Brede vorming in bacheloropleidingen is ook in het hbo noodzakelijk om te voldoen aan de eisen die de hedendaagse arbeidsmarkt stelt aan hoger opgeleiden.

Positie van de propedeuse

Met de invoering van een bachelorexamen in het wo na drie jaar kan het huidige propedeutisch examen na één jaar het beeld oproepen van opeenvolgende hordes. Daarom zouden universiteiten moeten kunnen kiezen of ze binnen de bachelorfase wel of niet een propedeutisch examen vormgeven. De huidige functies van de propedeuse (oriëntatie, verwijzing en selectie) wil ik echter wel handhaven. Om die reden krijgen universiteiten de keuze zelf te bepalen hoe zij deze functies willen invullen: hetzij via het studieadvies dat iedere student in het eerste jaar ontvangt, hetzij door een aparte propedeutisch examen.

In het hbo blijft wel behoefte aan een propedeutisch examen, met name vanwege het doorstroomrecht naar een wo-studie dat is verbonden aan een hbo-propedeuse. Dit doorstroomrecht draagt bij aan flexibiliteit in leerwegen. Een andere reden om de bestaande situatie in het hbo niet te wijzigen is dat in het hbo, in tegenstelling tot het wo, geen extra examen wordt ingevoerd.

Masteropleidingen in het wo

Masteropleidingen in het wo bouwen voort op het kennisniveau van de academische bachelor. Het vormgeven van aparte masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs heeft een aantal belangrijke voordelen. In de eerste plaats wordt een nieuw instroommoment gecreëerd, waarmee flexibel kan worden ingespeeld op bijvoorbeeld de behoefte aan Leven lang leren op latere leeftijd, zij-instroom met een hbo-bachelor of internationale mobiliteit. Ten tweede bieden aparte masteropleidingen meer ruimte voor inhoudelijke en onderwijskundige differentiatie. Gedacht kan worden aan aparte trajecten als duale leerwegen - wellicht met een langere studieduur en hogere studielast (zie ontwerp-HOOP 2000) - of internationale masteropleidingen voor buitenlandse studenten met Engels als voertaal. Verder kan worden gedacht aan differentiatie tussen masteropleidingen die voorbereiden op de latere promotie-opleiding of uitstroom naar de arbeidsmarkt. Dit model maakt zijn opgang in de beta-studies, waar wordt gesproken over een p-variant (promotie), m-variant (maatschappelijke variant) en e-variant (educatief-communicatief voor onder andere de lerarenopleiding). Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft indertijd in het rapport 'Hoger onderwijs in fasen' (1995) voor functionele differentiatie gepleit.

Als één van de trajecten in de masterfase moet het voor universiteiten mogelijk zijn in de masterfase kwalitatief hoogwaardige masteropleidingen in te richten speciaal voor excellente studenten. Dit kan er op termijn toe leiden dat er in bepaalde vakgebieden internationaal geprofileerde topopleidingen komen, zonder overigens afbreuk te doen aan een hoog kwaliteitsniveau in de breedte. Dit is gewenst om de positie van de Nederlandse universiteiten op de internationale onderwijsmarkt te versterken. De verwachting is dat de werving van excellente studenten in verschillende vakgebieden in de toekomst competitiever wordt. Bovendien zal van de aanwezigheid van een aantal topopleidingen een positieve uitstraling kunnen uitgaan op het bredere opleidingsaanbod.

Om deze redenen zal ik de totstandkoming van topopleidingen in een aantal vakgebieden de komende jaren financieel ondersteunen. Topmasteropleidingen worden net als de andere masteropleidingen in het wo, bekostigd. Daarnaast wil ik de ontwikkeling van deze opleidingen ondersteunen. Ik zal hiervoor middelen bestemmen die in de Begroting 2001 zijn opgenomen om innovaties te stimuleren die voortvloeien uit het HOOP 2000. Voor financiële ondersteuning zal een beperkt aantal pilots in aanmerking komen bij opleidingen die zich lenen voor internationale profilering en die een belangrijke voorbeeldfunctie voor andere disciplines kunnen hebben. Topopleidingen zullen echter op bredere schaal vorm kunnen krijgen. De universiteiten worden nadrukkelijk uitgenodigd topopleidingen tot stand te brengen, ook in de bachelorfase, en ook als die niet voor ondersteuning in aanmerking komen. Hiermee krijgt het beeld van een 'hoogvlakte met toppen', dat ik al vaker heb geschetst voor het hoger onderwijs, meer reliëf.

Een specifiek punt is de vraag naar differentiatie in de cursusduur van masteropleidingen. Ik deel de opvatting van de commissie-Rinnooy Kan om de huidige cursusduur of studielast als uitgangspunt te nemen, minus de studielast van de bachelorfase. Het is geen noodzaak dat verbreding van de bachelorfase moet resulteren in een hogere studielast van masteropleidingen, zoals vanuit verschillende wetenschapsgebieden naar voren is gebracht. Masteropleidingen vormen op zichzelf staande opleidingen. Een aanpassing in de bacheloropleiding heeft dus niet zonder meer een een-op-een-relatie met aanpassing van een masteropleiding.

Wel kan ik me voorstellen dat in specifieke gevallen – de commissie noemt bijvoorbeeld promotietrajecten – een hogere studielast voor masteropleidingen gerechtvaardigd is op grond van de internationale omgeving. Voor een algehele verlenging van de cursusduur van bijvoorbeeld de letterenopleidingen volgens de lijnen van een '3+2-model' ziet de commissie vanwege de internationale context echter geen dwingende reden. Ik onderschrijf deze conclusie. Zoals ik al heb aangegeven in het ontwerp-HOOP 2000, is er geen internationale norm voor de cursusduur. Ik zie die norm ook niet ontstaan in het verlengde van de Bologna-verklaring. De enige objectieve grondslag voor internationale erkenning en vergelijking is kwaliteit. Om die reden is de snelle invoering van accreditatie op basis van een hoog internationaal kwaliteitsniveau, zoals gezegd, ook zo belangrijk voor ons hoger onderwijs.

Masteropleidingen in het hbo

Erkenning van masteropleidingen in het hbo voorziet in de vraag van de markt naar beroepsopleidingen op het niveau van de master, met een duidelijke kwaliteitsborging en heldere titulatuur. Ook in het licht van de internationale ontwikkelingen is het van belang dat deze masteropleidingen een formele status krijgen. Masteropleidingen in het hbo kunnen een belangrijke functie vervullen voor verdieping van kennis, vaardigheden en het professioneel functioneren van afgestudeerden met een bachelordiploma. Ze richten zich in belangrijke mate op de doelgroep van de werkenden en zijn over het algemeen meer beroepsgericht.

De masteropleidingen in het hbo zullen een grote mate van variëteit kennen, bijvoorbeeld in cursusduur, gerichtheid op specifieke - ook internationale - doelgroepen en combinaties van werken en leren. Masteropleidingen in het hbo kunnen we beschouwen als 'kop' op de kolom van beroepsopleidingen. Bij de masteropleidingen in het hbo kan een relevante toelatingsvoorwaarde zijn dat men een aantal jaren werkervaring

heeft. Dit vergt een flexibele organisatie van de masteropleidingen. De hogescholen formuleren zelf de toelatingsvoorwaarden. Ook in het hbo kunnen masteropleidingen tot ontwikkeling komen met een internationale uitstraling, bijvoorbeeld in de kunstsector of de hogere hotelscholen.

Accreditatie is een voorwaarde voor erkenning van masteropleidingen in het hbo.

De accreditatie van de opleiding leidt ertoe dat de instelling het recht krijgt om een mastergraad te verlenen, met een toevoeging waaruit de beroepsgerichte oriëntatie blijkt. Dit biedt zowel de werkgever als de individuele werknemer helderheid over inhoud en aard van de opleiding. Accreditatie vormt ook een voorwaarde om een mastergraad te verlenen voor de huidige (bekostigde) vervolgoopleidingen in het hbo. Voor de voortgezette kunst- en bouwkunstopleidingen zal nader worden uitgewerkt hoe, binnen het kader van de voorgestelde accreditatieprocedure, het oordeel van de Raad voor Cultuur over de artistieke aspecten van de opleidingen gepositioneerd zal worden.

Toegang tot de promotie

In het wo zal de toegang tot de promotie bij invoering van een bachelor-masterstructuur zijn verbonden aan de mastergraad. Voor het hbo is in de huidige regelgeving een promotierecht voor afgestudeerden van de huidige hbo-opleidingen vastgelegd. De commissie-Rinnooy Kan stelt voor deze mogelijkheid te laten vervallen en de toelating tot de promotie te beperken tot diegenen, die een wettelijk erkende mastergraad in wo of hbo hebben.

Binnen de in te voeren structuur lijkt dit op het eerste gezicht een voor de hand liggende keuze. Het is echter de vraag of het wenselijk is om de huidige praktijk te wijzigen. In de eerste plaats bieden, zoals hierboven aangegeven, de masteropleidingen in het hbo geen specifieke voorbereiding op de wetenschappelijke promotie. Ten tweede is het de vraag of het volgen van een hbo-masteropleiding met het oog op toegang tot de promotie een logische keuze is geredeneerd vanuit de loopbaan van een afgestudeerde hbo-bachelor. Afgestudeerden van het laboratoriumonderwijs bijvoorbeeld kunnen in hun werk onderzoek doen. Wanneer we de toegang tot de promotie voor hbo-bachelors met relevante werkervaring afsluiten, leidt dit tot een ongewenste blokkade. Ook de Nederlandse ingenieursvereniging (NIRIA) heeft zich sterk gemaakt om de bestaande praktijk te handhaven.

Mijn conclusie is dat het beter is de toegang van hbo-afgestudeerden tot de promotie niet te regelen. De beoordeling van de kandidaat behoort tot de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid van het college voor de promoties van een universiteit. Zo kan de bestaande praktijk in stand blijven, en worden geen oneigenlijke eisen gesteld aan hbo-bachelors die in hun werkkring zulke ervaring hebben opgedaan dat zij direct kunnen worden toegelaten tot de promotie.

3. Accreditatie als voorwaarde sine qua non

Mijn belangrijkste invalshoek bij de verdere gedachtevorming over de ontwikkeling van het hoger-onderwijsstelsel, is de kwaliteit van de opleidingen. Een goed functionerend stelsel van accreditatie is een absolute voorwaarde om de internationale vergelijkbaarheid van bachelor- en masteropleidingen te bevorderen. In Nederland is hiervoor al een goede voedingsbodem aanwezig, doordat accreditatie kan voortbouwen op de bestaande stelsels van kwaliteitszorg in hbo en wo.

Op 14 juli 2000 heb ik de notitie 'Keur aan kwaliteit' uitgebracht. Hierin heb ik verwoord hoe ik de accreditatie in het hoger onderwijs vorm wil geven. De hoofdlijn is dat er één accreditatieorgaan komt, dat bestaat uit twee raden voor de accreditatie van hbo- en wo-opleidingen. De twee accreditatieraden zullen kwaliteitsstandaarden voor bachelor- en masteropleidingen in hbo en wo hanteren. Alle universiteiten en hogescholen, particuliere instellingen en in voorkomende gevallen ook buitenlandse instellingen zullen opleidingen aan een van de accreditatieraden kunnen aanbieden om een keurmerk, oftewel een accreditatie, te verwerven.

Voor het verlenen van een keurmerk dienen na invoering van de bachelor-masterstructuur twee vragen in samenhang beantwoord te worden: voldoet de opleiding aan de kwaliteitsstandaarden van respectievelijk het bachelor- of het masterniveau en heeft de opleiding een meer beroepsgerichte of een meer wetenschappelijke oriëntatie? De beoordeling van het niveau en karakter van de opleiding, en niet de status van de instelling, zijn bepalend voor de vraag of accreditatie plaatsvindt als hbo-bachelor, hbo-master, wo-bachelor of wo-master.

Bachelor- en masteropleidingen worden apart geaccrediteerd. Een uitzondering hierop vormen vooralsnog de ongedeelde opleidingen in het wo. Daar wordt alleen het masterniveau geaccrediteerd. Voor post-initiële masteropleidingen in het wo kan, zoals aangegeven in de notitie 'Keur aan kwaliteit', worden volstaan met registratie in plaats van accreditatie. Voorwaarde is dat bij de accreditatie van de reguliere, bekostigde masteropleidingen rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van de desbetreffende post-initiële opleidingen.

Voor andere kwesties verbonden met accreditatie, die los staan van de invoering van een bachelor-masterstructuur, verwijs ik naar de notitie 'Keur aan kwaliteit'.

Standaarden voor accreditatie

Op het gebied van inhoudelijke standaarden is in Nederland al veel voorwerk verricht. De inspectie heeft kwaliteitseisen ontwikkeld die zij gebruikt om visitatierapporten te beoordelen en om te bepalen of een opleiding ernstige tekortkomingen heeft. Ik stel mij voor dat de standaarden voor accreditatie zullen aansluiten bij de bestaande kwaliteitseisen van de inspectie, de visitatieprotocollen van VSNU (Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten) en HBO-raad en de in het kwaliteitsbeleid van PAEPON (Platform van aangewezen/erkende particuliere onderwijsinstellingen in Nederland) gehanteerde standaarden. Tevens zullen de standaarden kunnen voortbouwen op het werk van SAIL (Samenwerkingsverband Internationaal Onderwijs Landbouwuniversiteit).

Bij de standaarden voor accreditatie gaat het in ieder geval om specificaties voor het niveau van de opleiding (bachelor of master) en de oriëntatie (hbo of wo), maar ook om specifieke beroepseisen op grond van andere wet- en regelgeving (bijvoorbeeld voor medici, architecten en leraren). De aansluiting zal nadrukkelijk moeten worden gezocht bij internationale standaarden voor hoger onderwijs. Tevens wordt de samenwerking gezocht met andere landen bij de verdere uitwerking van het systeem van accreditatie. Op de lange termijn kan dit mogelijk anderszins resulteren in een Europees systeem van accreditatie. De lat moet dus hoog liggen.

De accreditieraden zullen uiteindelijk de standaarden voor accreditatie van bachelor- en masteropleidingen in hbo en wo moeten opstellen. De positionering van beide raden in één accreditatieorgaan voor het hoger onderwijs dat verantwoordelijk is voor de accreditatie en de daarbij gehanteerde systemen en standaarden, waarborgt de samenhang.

Voor wo-opleidingen kan in de eerste plaats worden gedacht aan standaarden die ontleend zijn aan de academische vorming of 'Bildung' die hoort bij een wetenschappelijke opleiding. Deze vaardigheden worden in het wo veelal in confrontatie met onderzoek opgedaan, maar niet exclusief daarmee. Bovendien zal in het wo sterke nadruk moeten worden gelegd op internationale maatstaven, zoals bijvoorbeeld ook gebeurt in het huidige visitatieprotocol van de VSNU. Een bekende omschrijving van academische vorming is enkele jaren geleden gegeven door professor Schuyt. Het gaat bij academische vorming met name om:

- het beschikken over intellectuele basisvaardigheden. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan analytische en communicatieve vaardigheden waarop de commissie-Rinnooy Kan met name heeft gewezen;
- het beschikken over ruim voldoende disciplinaire kennis op een bepaald vakgebied;
- het vermogen om zelfstandig kennis te verwerven en zelfstandig onderzoek te verrichten en beoordelen;
- inzicht in andere vakgebieden om de relatieve bijdrage van afzonderlijke disciplines te leren kennen en ervaren.

Daarnaast zal in de standaarden het onderscheid tussen bachelor- en masterniveau in het wo tot uitdrukking moeten komen. In dit verband zou voor wo-masteropleidingen een standaard kunnen zijn dat een student een meesterproef ('masterpiece') heeft verricht en voldoende overzicht heeft over het eigen vakgebied. Voor een wo-bachelor zou de standaard kunnen zijn dat voldoende theorie en methodologie is verworven om later een meesterproef te kunnen doen.

Bij het hbo kan gedacht worden aan standaarden die ontleend zijn aan beroepskwalificaties en competenties die samenhangen met professionele vorming in de beroepspraktijk. Daarnaast zijn ook binnen het hbo het verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden die bij een brede vorming in het hoger onderwijs horen, van belang. Voor de masteropleidingen in het hbo heeft de Dutch Validation Council (DVC) competenties beschreven die hanteerbaar lijken. Het gaat hier om competenties die personen hebben die op masterniveau een functie dan wel een beroep uitoefenen. De DVC stelt het masterniveau vast aan de hand van de volgende competenties:

- onafhankelijke oordeelsvorming over gewenste ontwikkelingen, gebaseerd op kennis van hoog niveau;
- methodisch verantwoord en gedisciplineerd werken;
- uitvoeren van onderzoek dat gericht is op het toepassen van kennis, en waarin complexe problemen worden geanalyseerd, mede met behulp van kennis die voortkomt uit fundamenteel/grensverleggend onderzoek;
- zelfstandig kennis verwerven en daarover kunnen communiceren met anderen;
- leidinggeven aan gecompliceerde projecten waarin complexe problemen worden opgelost, dan wel innovaties worden voorbereid of geïmplementeerd.

Deze punten vormen als het ware een niveauprofiel of ambitieniveau, waarvan criteria zijn afgeleid om de masteropleidingen te beoordelen. Daarbinnen worden keuzes gemaakt in de vorm van specificaties per opleiding, geformuleerd in registreerbare activiteiten, beroepsprofiel en eindtermen. In de beroepsprofielen dienen beroepskwalificerende eisen te zijn vermeld.

Invoering van het systeem van accreditatie

Het is mijn bedoeling per 1 januari 2002 het accreditatiesysteem in te voeren: zowel de accreditatie van bestaande opleidingen, als de toets van nieuwe opleidingen voorafgaand aan hun start. Een groep kwartiermakers onder leiding van de heer J. Franssen zal ervoor zorgen dat het accreditatieorgaan een vliegende start krijgt. De kwartiermakers zullen hun werk in de zomer van 2001 afronden. In de daarop volgende periode zal het accreditatieorgaan de definitieve besluiten voorbereiden. De instellingen zullen zich vervolgens, vanaf begin 2002, kunnen voorbereiden op accreditatie. Ik verwacht dat uiterlijk een jaar later de eerste keurmerken zullen worden verleend.

De kwartiermakers zullen als voorbereiding inhoudelijke exercities uitvoeren. Zeer belangrijk daarbij is de vormgeving van standaarden voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het gaat om voorbereidende activiteiten, omdat het accreditatieorgaan over de definitieve besluitvorming gaat. Verder zullen de kwartiermakers ervoor zorgen dat er daadwerkelijk een accreditatieorgaan komt. Zij zullen voorstellen doen voor de samenstelling van de raden, de huisvesting, het personeel (omvang, niveau), begroting enzovoort.

De verdere ontwikkeling

In de benadering van accreditatie in deze notitie gaat het om de inhoudelijke kwaliteit van opleidingen. Of het nu gaat om een buitenlandse instelling, een particulier instituut, een universiteit of een hogeschool: als de opleiding voldoet aan de accreditatiecriteria van bijvoorbeeld een masteropleiding met een academisch-wetenschappelijke oriëntatie, dan dient deze als wo-masteropleiding geaccrediteerd te worden.

Dit heeft een open stelsel van hoger onderwijs tot gevolg, waarbij de kwaliteit van het onderwijs de vormgeving bepaalt. Deze benadering is aantrekkelijk met een open Europese onderwijsruimte in het vizier. Tegelijkertijd roept ze een aantal fundamentele vragen op, waarover we na moeten denken. Als voorwaarde voor een open stelsel geldt in ieder geval dat het systeem van accreditatie in de praktijk tot stand is gekomen en goed functioneert. Daarom is het de eerste twee jaar van hun daadwerkelijk functioneren wenselijk dat de accreditieraden alleen de eigen onderwijssectoren bedienen. In die periode kan het accreditatieorgaan zich zowel in hbo als wo een stevige positie verwerven, zodat op den duur doorontwikkeling naar een open systeem verantwoord mogelijk is

4. Flexibiliteit en selectiviteit

Een belangrijke doelstelling van de bachelor-masterstructuur is de leerwegen flexibeler te maken. Manieren om dit te bereiken zijn:

- meer flexibiliteit in het maken, dan wel aanpassen van keuzes door studenten tijdens hun studie;
- versterking van de mobiliteit van studenten in binnen- en buitenland;
- verbeteren van mogelijkheden voor een Leven lang leren;
- dualisering van wo-studies na de bachelorfase;
- ontwikkelen van het aanbod van virtueel onderwijs, dat niet aan tijd en plaats is gebonden;
- verbetering van de doorstroom van hbo-bachelors naar een masteropleiding in het hbo en wo;
- instroom van buitenlandse studenten, met name in de masterfase.

Gelet op deze variëteit aan instroom- en doorstroommogelijkheden heb ik al bij het ondertekenen van de Bologna-verklaring aangegeven dat toelating tot een masteropleiding niet automatisch kan gebeuren, maar dat de desbetreffende instelling dit moet beoordelen. De commissie-Rinnooy Kan concludeert dat selectiviteit een grote rol dient te spelen bij de toelating tot masteropleidingen. Ik ben het over het algemeen met de commissie eens, maar vind wel dat de aanpak verder moet worden uitgewerkt. Daarom geef ik in deze notitie aan wat mijn uitgangspunten zijn voor de toelating tot masteropleidingen. Aansluitend doe ik een concreet voorstel voor de invulling ervan.

Uitgangspunten voor toelating tot de masterfase

- bachelor- en masteropleidingen zijn zelfstandige opleidingen. Er is dus geen één-op-één relatie tussen bachelor- en masteropleidingen. De overstap verloopt niet automatisch, zoals in de huidige situatie. Daarom moeten voor masteropleidingen eigen instroomeisen worden vastgesteld.
- voor studenten van de eigen instelling gelden de instroomeisen van een of meerdere masteropleidingen als ijkpunt voor de eindtermen van de bacheloropleiding. Tot deze masteropleidingen wordt een student op grond van zijn of haar behaalde bachelorgraad direct, dat wil zeggen zonder aanvullende eisen of selectie, toegelaten;
- voor studenten van andere instellingen gelden dezelfde instroomeisen, maar de genoten bacheloropleiding sluit daar niet altijd naadloos op aan. Er zal dan op andere wijze moeten worden getoetst of de student voldoet aan de instroomeisen. De instroomeisen zijn voor beide categorieën studenten dus gelijk, maar de wijze van toetsing (bij instroom tot de masteropleiding of bij het bachelorexamen) is verschillend;
- bij de toelating van studenten van andere instellingen of studenten die na een aantal jaren werkervaring weer een masteropleiding oppakken, kunnen elders verworven competenties meetellen bij de toetsing. Bij de toelating van buitenlandse studenten is het gewenst om goed gebruik te maken van het European Credit Transfer System en het diploma-supplement;
- toelating tot masteropleidingen kan selectief zijn wanneer sprake is van te weinig capaciteit (een numerus fixus) of wanneer sprake is van een topmasteropleiding. In deze gevallen dienen er in hetzelfde domein wel alternatieven te zijn voor studenten met de relevante bacheloropleiding;
- selectie is niet bedoeld om in Nederland minder academisch gevormde masters op te leiden. Integendeel, de kennissamenleving vraagt eerder om een grotere deelname. In het recent verschenen Sociaal Cultureel Rapport 2000 is te lezen dat de deelname aan hoger onderwijs in Nederland niet meer dan gemiddeld is.

Concrete uitwerking

- Universiteiten en hogescholen bepalen in de onderwijs- en examenregeling (OER) zelf de eisen voor toelating tot masteropleidingen. De instroomeisen kunnen per
- masteropleiding verschillen, zodat reële differentiatie mogelijk is.
- Voor eigen studenten van de universiteit dienen de eindtermen van de bacheloropleiding aan te sluiten op de instroomeisen van een of meerdere masteropleidingen. Hiervan moeten de studenten vooraf op de hoogte zijn.
- Voor topmasteropleidingen en masteropleidingen waarvoor een numerus fixus is ingesteld kunnen instellingen aparte selectiecriteria of aanvullende eisen formuleren in de OER.
- Voor studenten van andere instellingen geldt dat de instroomeisen en eventuele selectiecriteria voor de masteropleiding in een toelatingsprocedure worden getoetst. Dit sluit overigens niet uit dat afspraken kunnen worden gemaakt met de betrokken instellingen. Universiteiten kunnen met hogescholen afspraken maken over de eisen voor directe toelating van hbo-bachelors tot de masterfase. Daarnaast kan gedacht worden aan afspraken tussen universiteiten onderling, bijvoorbeeld over afstemming en taakverdeling in de masterfase van bètastudies.
- Voor de toelating tot de masterfase is een afgeronde bacheloropleiding een voorwaarde. Blokkades bij de doorstroom van bachelor naar masteropleiding, zoals nog niet afgeronde studie-onderdelen, dienen echter zo veel mogelijk te worden beperkt. Ik ga ervan uit dat de instellingen hiervoor praktische oplossingen zullen vinden.

5. Graden en titulatuur

Een logische consequentie van de invoering van een bachelor-masterstructuur is dat deze graden in Nederland een stevige verankering krijgen in wet- en regelgeving naast de Nederlandse titulatuur. Vanwege de transparantie op de Nederlandse arbeidsmarkt blijven de Nederlandse titels, inclusief de wettelijke bescherming, ongewijzigd. Het is aan de afgestudeerde zelf om te kiezen of hij of zij de internationale graad of de Nederlandse titel wil voeren.

Graadverlening door instellingen

Anders dan de Nederlandse titels zullen de internationale graden worden verleend door de instellingen. Dit is overeenkomstig het voorstel van de commissie-Rinnooy Kan om instellingen het recht te geven bachelor- en mastergraden te verlenen, op voorwaarde dat de opleidingen zijn geaccrediteerd. Bovendien is dit in overeenstemming met de praktijk in de Angelsaksische landen, waar de regulering aangrijpt op het recht van instellingen om graden te verlenen. Dit in plaats van op het recht van het individu om titels te voeren zoals wij in Nederland gewend zijn. Het verlenen van graden door instellingen past naar mijn mening beter bij een gedifferentieerd bestel waarbij een graad niet alleen een op zichzelf staande waarde heeft, maar dit ook gerelateerd is aan de opleiding waar de graad is behaald.

Behalve de universiteiten en hogescholen kunnen ook andere (bijvoorbeeld buitenlandse) instellingen na invoering van de bachelor-masterstructuur in Nederland graden verlenen. Voorwaarde is dan wel dat de opleidingen van de desbetreffende instellingen zijn geaccrediteerd in Nederland, dan wel in het land van herkomst. Bij accreditatie in een ander land zal moeten worden gecontroleerd of dit is gebeurd op een wijze die naar de maatstaven van het Nederlandse accreditatieorgaan voldoende garanties biedt. Het accreditatieorgaan zal een lijst van organisaties bijhouden, die bevoegd zijn tot kwaliteitsbeoordelingen volgens internationaal hoogwaardige kwalitatieve standaarden.

Instellingen met opleidingen die niet conform de internationale norm geaccrediteerd zijn, zullen in Nederland geen graden mogen verlenen. Dit waarborgt een hoog niveau van onderwijs in Nederland en biedt maximale duidelijkheid aan studenten. Het accreditatieorgaan zal hierop toezien.

Graden in hbo en wo

Ik neem het voorstel van de commissie-Rinnooy Kan over om in de internationale graden het onderscheid tussen hbo en wo uit te drukken. Er moet echter opgepast worden voor overregulering. Er is geen behoefte aan fijnmazige regelgeving rond de precieze naamgeving van bachelor- en mastergraden. Bovendien zijn er internationaal verschillende voorbeelden van zelfregulering, waarbij kan worden aangesloten. Een voorbeeld zijn MBA-studies, waarbij sprake is van een betrekkelijk uniforme naamgeving en waarbij in Europa en Noord-Amerika reeds een praktijk van kwaliteitszorg en accreditatie bestaat.

De graden bachelor en master of science en arts worden gereserveerd voor wo-opleidingen. Het recht om deze graden te verlenen vloeit voort uit de accreditatie als wo-opleiding. De titel master of philosophy krijgt geen beschermde status, omdat er naar mijn mening geen behoefte is aan een aparte mastergraad voor op onderzoek gerichte opleidingen. De M.Phil is bovendien ook in de Angelsaksische landen geen gemeengoed.

Voor de naamgeving van bachelor- en mastergraden voor hbo-opleidingen zal het veld gevraagd worden een voorstel te doen. De inzet hierbij is een beperkt aantal herkenbare beroepsgerichte graden te formuleren. Exacte regelgeving kan dan achterwege blijven. De commissie-Rinnooy Kan doet de suggestie om de bachelor- en mastergraad te voorzien van een verwijzing naar het beroepenveld (bijvoorbeeld Bachelor of Education). Dit lijkt mij een goed idee.

6. Studiefinanciering en bekostiging

Invoering van een bachelor-masterstructuur vereist aanpassingen in de studiefinanciering. Het vraagt ook om een manier van bekostigen die beter past bij de grotere mobiliteit van studenten en flexibiliteit van leerwegen. De bestaande financieringsmodellen zijn daar nog te weinig op toegesneden. Op korte termijn zijn aanpassingen gewenst om de ontwikkeling van een bachelor-masterstructuur te faciliteren. Deze zijn er op gericht belemmeringen weg te nemen voor instellingen om een bachelor-masterstructuur in te voeren, en voor studenten om te kiezen voor een studie die is ingericht volgens dit model. Op langere termijn voorzie ik dat de ontwikkeling naar een bachelor-masterstructuur aanleiding zal zijn voor een verdere doordenking en wijziging van de wijze van financieren. Daarbij denk ik met name aan de financiering van de masterfase van het wetenschappelijk onderwijs, die meer zal moeten aansluiten op de differentiatiemogelijkheden voor de opleidingen en grotere keuzevrijheid voor de student.

Facilitering bachelor-mastermodel via studiefinanciering

De flexibiliteit in het systeem van studiefinanciering is met de WSF 2000 al sterk verruimd, maar dient op een paar punten nog verder te worden aangepast. Invoering van een bachelor-masterstructuur draagt bij aan de internationale mobiliteit van studenten. Ik verwacht dat meer studenten na het bachelorexamen hun studie zullen voortzetten aan een buitenlandse instelling, en vice versa. Daarnaast is het denkbaar dat meer studenten na hun academische bachelorgraad kiezen voor het (tussentijds) betreden van de arbeidsmarkt, al dan niet via een duaal traject. De commissie-Rinnooy Kan wijst er terecht op dat de studiefinancieringsregels daarop nog onvoldoende zijn toegesneden. Ik wil daarom de mogelijkheden vergroten voor studenten in het wo om de prestatiebeurs om te zetten met behulp van het bachelordiploma.

Door de huidige WSF aan te passen kan dit betrekkelijk eenvoudig geregeld worden. In de huidige wetgeving kan de student bij zijn kandidaatsexamen al kiezen of hij wil doorstuderen voor het doctoraaldiploma of de studiefinanciering wil laten omzetten. Kiest de student na het kandidaats voor omzetting, dan krijgt hij geen studiefinanciering meer. Op dit moment bestaat deze mogelijkheid alleen voor opleidingen die de minister heeft aangewezen. Als we deze procedure laten vervallen, krijgen alle wo-studenten de keuze of ze hun studiefinanciering na het bachelordiploma willen laten omzetten of na het masterdiploma.

De student moet deze afweging zelf maken: het kan immers maar één keer. Vervolgt hij na het bachelorexamen direct zijn of haar studie aan een Nederlandse masteropleiding, dan kan hij of zij beter wachten met omzetten tot het masterdiploma is behaald. Als dit na enkele jaren niet lukt, dan kan de student zijn bachelordiploma alsnog omzetten. De eerste 36 maanden van de studiefinanciering worden dan omgezet in een gift, de

resterende maanden blijven een lening. De student die na het bachelordiploma de studie onderbreekt om te werken, kan eveneens besluiten om te wachten met omzetting. Na twee jaar moet hij wel beginnen met aflossen van zijn studieschuld.

Een alternatief zou zijn om nu te kiezen voor het bachelordiploma als een extra omzetmoment voor de studiefinanciering in het wetenschappelijk onderwijs. Dat betekent dat een student eerst zijn bachelordiploma en later zijn masterdiploma voor omzetting kan gebruiken. In dat geval hoeft een student niet te kiezen. Ik ben daar echter terughoudend in, omdat daarmee voor de studiefinanciering (eenmalig) hoge kosten zijn gemoeid. Een andere wijziging in de studiefinanciering die ik zou willen doorvoeren, houdt verband met de accreditatie van masteropleidingen die nu niet erkend zijn. Afgestudeerde studenten die nog studiefinanciering (beurs, lening of ov-kaart) over hebben, kunnen dit binnen de huidige wetgeving gebruiken voor een tweede studie in hbo of wo. Dit kan echter niet bij masteropleidingen die niet erkend zijn (met name in het hbo, in mindere mate in het wo). Met de invoering van een bachelor-masterstructuur zullen de huidige niet-erkende masteropleidingen geaccrediteerd kunnen worden en vervalt deze beperking.

Bij de behandeling van de WSF 2000 heb ik aan de Tweede Kamer toegezegd dat er een notitie verschijnt over de mogelijkheden om studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland en de vraagstukken die zich daarbij voordoen. Ik streef ernaar deze notitie nog voor het kerstreces aan de Kamer aan te bieden.

Bekostiging van de wo-bachelor

De commissie-Rinnooy Kan wil een deel van de bekostiging in het wetenschappelijk onderwijs relateren aan het aantal afgegeven bachelordiploma's. Alleen dan verwacht de commissie dat universiteiten in grote getale zullen kiezen voor invoering van de bachelor-masterstructuur. Op basis van de huidige systematiek tellen alleen masterdiploma's mee in de bekostiging. Studenten die er na het bachelor voor zouden kiezen een masterfase te volgen aan een andere instelling, tellen de facto niet mee in de bekostiging. Dit is voor universiteiten een belangrijke belemmering voor een bachelor-mastermodel.

Het bovenstaande voorstel neem ik over voor de komende jaren. Dit vergt een technische aanpassing van het wo-bekostigingsmodel. Bij de uitwerking zal nog aandacht besteed moeten worden aan de relatieve hoogte van de bekostiging van bachelor- en masterdiploma's. De wijziging van de bekostigingssystematiek zal voor de instellingen als zodanig budgettair neutraal moeten uitpakken.

Het opnemen van het bachelordiploma in de bekostigingssystematiek van universiteiten komt tegemoet aan de gewenste grotere flexibiliteit in leerwegen. Ook het bekostigingsmodel voor het hbo wordt om die reden gewijzigd. Daarmee wordt de samenhang versterkt.

Bekostiging masterfase

Naar het oordeel van de commissie-Rinnooy Kan kan een bachelor-masterstructuur ingevoerd worden zonder de bekostiging van de masterfase te wijzigen. Afgezien van de huidige voortgezette opleidingen in het hbo vindt de commissie het op dit moment niet nodig om de masteropleidingen in het hbo te bekostigen. Ik ben het daarmee eens. Het betreft hier post-initiële opleidingen voor studenten met een hbo-diploma en veelal een betaalde baan op hogeronderwijsniveau. De nu bekostigde voortgezette opleidingen in het hbo zijn de voortgezette kunstopleidingen, de voortgezette bouwkunstopleidingen en de voortgezette lerarenopleidingen. Bekostiging van deze opleidingen komt met name voort uit de verantwoordelijkheid van OCenW als vakdepartement voor deze beroepsterreinen in relatie tot het maatschappelijke belang van voortgezette opleidingen in deze gebieden.

De commissie-Rinnooy Kan verwacht dat bij invoering van een bachelor-masterstructuur in het wetenschappelijk onderwijs verschillende universiteiten ervoor zullen kiezen de cursusduur of studielast van masteropleidingen te verlengen. Volgens de commissie hoeven hiervoor echter geen extra middelen beschikbaar te worden gesteld. De instelling is zelf verantwoordelijk voor aanvullende studiefinanciering bij een verlenging van de cursusduur. Ook dit inzicht deel ik. Universiteiten kunnen verlengde masteropleidingen aanbieden, voor betalende buitenlandse studenten bijvoorbeeld, of voor betalende studenten in het kader van 'een Leven lang leren'. Verder kunnen voor de bekostiging en de studiefinanciering alternatieve bronnen worden aangeboord, zoals dualisering van leerwegen (bijdrage van werkgevers), of via het afstudeerfonds of studiefonds. Ook is het denkbaar dat universiteiten het laatste jaar van de masteropleiding laten samenvallen met het eerste jaar van de onderzoekersopleiding.

Mijn conclusie is dat voor het invoeren van een bachelor-masterstructuur de financiering van masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs niet gewijzigd hoeft te worden. Er is echter wel reden om op langere termijn de bekostigingssystematiek van de masterfase in het wo kritisch te bezien, in samenhang met de studiefinanciering. Hierbij spelen de volgende overwegingen een rol:

- Bij differentiatie in de cursusduur van opleidingen in de masterfase zijn de instellingen er voor verantwoordelijk dat wordt voorzien in de kosten van levensonderhoud voor studenten. Dat betekent een voortzetting van de bestaande praktijk. De vraag is echter of deze benadering op langere termijn, bij meer differentiatie, nog houdbaar zal blijken te zijn.
- Differentiatie tussen opleidingen in de masterfase biedt wellicht mogelijkheden voor meer vraagfinanciering via differentiatie in de hoogte van collegegelden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan differentiatie in het collegegeld voor topmasteropleidingen.
- Als het bachelordiploma in de toekomst sterker als springplank gaat fungeren naar een studie in het buitenland of naar de arbeidsmarkt, dan kan dat een reden zijn om een extra afrekenmoment in de studiefinanciering in te bouwen. Wie studiefinanciering overhoudt, heeft hier ook na omzetting van het bachelordiploma recht op.

Ik kan mij voorstellen dat in de toekomst in de systematiek van bekostigen en studiefinanciering in het wo een onderscheid wordt gemaakt tussen de bachelor- en de masterfase. Ik zal een werkgroep instellen die diverse scenario's verkent voor financiering van de masterfase van het wo en die tevens verkent hoe maximale flexibiliteit in de studiefinanciering gestalte kan krijgen. Een rapportage hierover verwacht ik vóór de zomer van 2001. Het totale volume van de bekostiging voor het wo staat daarbij voor mij overigens niet ter discussie.

Voor een aantal masteropleidingen in het hbo heeft OCenW als vakdepartement een bekostigingsverantwoordelijkheid als afnemer van de afgestudeerden. Ik zal laten verkennen of ook bij andere masteropleidingen in het hbo arrangementen kunnen worden gevonden waarbij de financiële verantwoordelijkheid van belanghebbenden en het afnemend veld sterker wordt gearticuleerd. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de rol van andere vakdepartementen en brancheorganisaties.

7. Stappen na het verschijnen van de notitie “Naar een open hoger onderwijs”

Over deze notitie zal ik in november bestuurlijk overleg voeren met de VSNU, de HBO-raad, PAEPON en de studentenorganisaties. Ook met andere belanghebbenden, zoals werkgeversorganisaties, kan erover gesproken worden. In aansluiting daarop zal het overleg met de Tweede Kamer plaatsvinden.

Belangrijke elementen in het overleg met de instellingen zijn ook uitvoeringsaspecten en consequenties voor de bedrijfsvoering van grotere flexibiliteit en maatvoering in het onderwijs. Beheersing van administratieve lasten vergt hierbij aandacht. VSNU, HBO-Raad en PAEPON worden uitgenodigd hieraan in hun reactie specifiek aandacht te schenken. Verder zal de IB-Groep op korte termijn om een uitvoeringsanalyse gevraagd worden.

Om een bachelor-masterstructuur snel in te kunnen voeren, zal een aantal vervolgstappen moeten worden gezet. Deze bespreek ik hieronder.

Invoering van het systeem van accreditatie

Het plan is om het systeem van accreditatie begin 2002 in werking te laten treden. Daartoe wordt een wetsvoorstel voorbereid. Verder heb ik op 6 november jl. een groep 'kwartiermakers' ingesteld. De kwartiermakers hebben de opdracht een vliegende start van het accreditatieorgaan voor te bereiden en verdere invulling te geven aan de taken, werkwijze en samenstelling van het accreditatieorgaan. Zij zullen hiermee in de zomer van 2001 klaar zijn.

Wetgeving bachelor-master

Voor invoering van een bachelor-masterstructuur zal ook ruimte in de wetgeving moeten komen. Ik verwacht dat de nieuwe wetgeving, inclusief aanpassingen in de studiefinanciering voor studenten, met ingang van het studiejaar 2002-2003 in werking kan treden. Snelle implementatie is hierbij het streven. Daarbij wordt ook haast gemaakt met de invoering van de nieuwe masteropleidingen. Het is niet nodig te wachten met het starten van nieuwe masteropleidingen, voordat de eerste bachelorexamens 'nieuwe stijl' zijn afgelegd.

Aanpassing bekostigingssystematiek korte termijn

Op korte termijn zal ik de bekostigingssystematiek van de universiteiten zo wijzigen dat naast masterdiploma's ook bachelordiploma's worden meegeteld bij het berekenen van de rijksbijdrage. Dit is nodig om belemmeringen voor invoering van een bachelor-masterstructuur weg te nemen. Ik verwacht deze wijziging met ingang van 1 september 2002 doch uiterlijk 1 januari 2003 te hebben doorgevoerd.

Ontwikkeling op langere termijn

De genoemde maatregelen zullen de basis leggen voor een brede invoering van een bachelor-masterstructuur in het Nederlandse hoger onderwijs. Op langere termijn is de invoering van een bachelor-masterstructuur een eerste stap op weg naar een meer open hoger-onderwijsbestel. Tegen die achtergrond is in deze notitie een aantal discussiepunten voor de langere termijn geformuleerd. Belangrijk hierin zijn:

- *De bekostiging van de masterfase op langere termijn. Er komt een werkgroep die vóór de zomer van 2001 verschillende scenario's verkent voor de systematiek van bekostigen van de masterfase in het wo en daarbij tevens de studiefinanciering betreft. Voor masteropleidingen in het hbo zal ik arrangementen laten verkennen waarbij de rol van belanghebbenden en afnemend veld voor de financiering sterker wordt gearticuleerd.
- *De voorbereiding van de overgang naar een open systeem van accreditatie, twee jaar na invoering van het nieuwe systeem. Daarbij zijn de accreditatieraden voor hbo en wo niet meer exclusief voor de desbetreffende instellingen werkzaam. In een open bestel van hoger onderwijs dient de kwaliteit van opleidingen de basis te zijn voor de accreditatie, niet de status van de instelling. Het onderscheid in oriëntatie tussen hbo- en wo-opleidingen blijft onverminderd het uitgangspunt bij de accreditatie. Het is mijn voornemen om over deze onderwerpen in deze kabinetsperiode een standpunt te bepalen.

Monitoring, voortgang en evaluatie

Ik zal in de komende periode de ontwikkeling van een bachelor-masterstructuur in Nederland precies volgen. In de jaarlijks bij de begroting uit te brengen stand van zaken met betrekking tot de uitwerking van de voornemens in het HOOP 2000, en in het HOOP 2004 zal ik hierover rapporteren. Evaluatie zal vanaf 2005 plaatsvinden. Een eerste evaluatie is voorzien drie jaar na de invoering van de bachelor-masterstructuur in 2002, als de eerste bachelorgraden zijn behaald en de eerste masteropleidingen nieuwe stijl zijn gestart. Vijf jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving zal een uitvoeriger evaluatie plaatsvinden.