

Vergaderjaar 2000–2001

27 496

Invoering bachelor-masterstructuur

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 20 december 2000

Op 13 november 2000 heb ik u de notitie «Naar een open hoger onderwijs» doen toekomen over de invoering van een bachelor-master structuur in het Nederlandse hoger onderwijs. Sindsdien heb ik overleg gevoerd met HBO-raad, VSNU en Paepon, de studentenorganisaties ISO en LSVb en werkgeversorganisaties.

Het gevoerde overleg heb ik als zeer constructief ervaren en als een steun in de rug om te komen tot een spoedige invoering van een bachelor-master structuur. De voorstellen in de notitie «Naar een open hoger onderwijs» worden in het veld breed onderschreven. Over de precieze uitwerking van de voornemens bestaan op onderdelen verschillende opvattingen bij overlegpartners. Dit neemt echter niet weg dat er grote overeenstemming bestaat over de gewenste hoofdrichting van ontwikkeling voor het hoger onderwijs.

Ten behoeve van de behandeling van de notitie «Naar een open hoger onderwijs» in de Tweede Kamer informeer ik u in deze brief over de conclusies die ik trek uit het gevoerde overleg, en over een aantal nadere afspraken dat is gemaakt om te kunnen komen tot een spoedige invoering van een bachelor-master structuur in het Nederlandse hoger onderwijs.

1. Accreditatie en transparantie

Zonder uitzondering wordt het nieuwe systeem van accreditatie door de diverse overlegpartners gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het invoeren een bachelor-master structuur. De voorbereiding hiervan wordt thans voortvarend ter hand genomen door de commissie van kwartiermakers. Het gevoerde overleg heeft mij tot de conclusie gebracht dat de voornemens met betrekking tot accreditatie in ieder geval op drie punten kunnen worden aangescherpt.

In de eerste plaats is mij gebleken dat er behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling in het nieuwe systeem van accreditatie, in het bijzonder waar het gaat om de inhoudelijke normstelling. Zoals aangegeven in de notitie «Keur aan kwaliteit» zal het accreditatieorgaan niet zelf visitaties uitvoeren, maar is het orgaan belast met de validering van het visitatieoordeel. Daartoe zal het accreditatieorgaan een kader hanteren waarin de standaarden zijn vervat die (in ieder geval) in de visitaties dienen te worden gehanteerd. Deze standaarden zullen door het accreditatieorgaan worden vastgesteld. De inhoudelijke normstelling en beoordeling blijven de verantwoordelijkheid van visitatiecommissies van onafhankelijke deskundigen.

In de tweede plaats zal de komende tijd goede invulling moeten worden gegeven aan het overgangsrecht voor bestaande opleidingen bij de overgang naar accreditatie van bachelor- en masteropleidingen. In de notitie «Keur aan Kwaliteit» is aangegeven dat bestaande opleidingen bij de invoering van accreditatie een geaccrediteerde status ontvangen voor vijf jaar sinds het moment dat de opleiding voor het laatst is gevisiteerd. Bij de wetgeving zal aan dit punt nadere uitwerking worden gegeven.

In de derde plaats heb ik in de Studentenkamer toegezegd te komen met nadere voorstellen voor verbetering van de digitale beschikbaarheid van gegevens uit visitatie- en accreditatierapporten. Oogmerk van accreditatie is dat het resulteert in transparantie van de kwaliteit van bachelor- en masteropleidingen in Nederland. Heldere en toegankelijke informatie over kwaliteitsoordelen over opleidingen draagt daar aan bij. De Keuzegids hoger onderwijs vormt daarbij voor mij het eerste aangrijpingspunt.

2. Open hoger onderwijs

Veel aandacht in het overleg is uitgegaan naar de toekomstige verhouding tussen hbo en wo in het hoger onderwijs. In de notitie «Naar een open hoger onderwijs» heb ik aangegeven in de toekomst te willen streven naar opener institutionele verhoudingen, maar met behoud van een duidelijk gemarkeerd onderscheid in oriëntatie op opleidingsniveau. Daarbij heb ik aangegeven dat de accreditatieraden voor hbo en wo de eerste twee jaar exclusief werkzaam zullen zijn voor de desbetreffende instellingen. In deze periode kan het accreditatieorgaan de accreditatiekaders voor hbo- en wo-opleidingen opstellen en zich ontwikkelen tot een gezaghebbende organisatie.

Deze keuze wordt door de diverse overlegpartners ten principale gedeeld. Wel is zeer nadrukkelijk de aandacht gevraagd voor verdere doordenking en uitwerking van de consequenties van deze benadering. Door de VSNU is aangegeven dat de oriëntatie van een opleiding niet losgezien kan worden van de context. Voor een wetenschappelijke opleiding is een wetenschappelijke context noodzakelijk, die een nauwe verwevenheid van onderwijs en onderzoek garandeert. Ik onderschrijf deze redenering, maar ik heb er nadrukkelijk op gewezen dat de wijze waarop de context gestalte krijgt veelvormig van aard kan zijn en niet noodzakelijkerwijs institutioneel gestalte krijgt op de huidige wijze. De HBO-Raad benadrukt dat de context van een opleiding van belang kan zijn voorzover die tot uitdrukking komt in de inhoud van de opleiding. De waarde van de context zal moeten blijken bij de accreditatie van de opleiding. Ik onderschrijf dat context slechts relevant kan zijn voorzover tot uitdrukking komend in de inhoud van de opleiding, zodat sprake is van een open stelsel.

De VSNU heeft zich voorgenomen in januari een miniconferentie te organiseren rondom dit vraagstuk en aansluitend te komen met nadere voorstellen. Ik zal de commissie van kwartiermakers voor de invoering van het

nieuwe systeem van accreditatie expliciet vragen dit aspect bij haar werkzaamheden aandacht te geven.

De HBO-raad heeft aandacht gevraagd voor de consequenties op de lange termijn, zoals onder andere voor bekostiging. De invoering van een bachelor-masterstructuur kunnen we zien als een eerste stap op weg naar een meer open stelsel van hoger onderwijs, waarop nog verdere stappen zullen volgen. Ook in de andere Europese landen zal het hoger onderwijs de komende jaren sterk in beweging blijven. Vooralsnog zie ik geen aanleiding voor het trekken van andere conclusies op dit punt.

3. Beroepsgerichte graden

HBO-raad en PAEPON hebben waardering voor de wettelijke erkenning van de mastergraad in het hbo. Ik heb de HBO-raad en Paepon gevraagd om – zo mogelijk gezamenlijk – vóór 1 maart 2001 een voorstel te doen voor de naamgeving van bachelor- en mastergraden voor hbo-opleidingen. Hierbij is het de bedoeling een beperkt aantal herkenbare beroepsgerichte graden te formuleren. Ik heb de organisaties gevraagd bij de formulering van het voorstel tevens werkgevers- en brancheorganisaties te consulteren. De HBO-Raad zal zich bij de formulering van het advies mede oriënteren op de titulatuur in het buitenland.

De HBO-raad heeft er bezwaar tegen wanneer de toevoegingen «Arts» en «Science» bij bachelor- en mastergraden worden voorbehouden aan universiteiten, omdat dat niet in lijn is met de praktijk in Angelsaksische ho-stelsels. Ik heb aangegeven dat ten aanzien van de titulatuur een breder Europees kader relevant is dan enkel het Angelsaksische perspectief. Tevens heb ik aangegeven dat tegen de achtergrond van een ontwikkeling naar een open bestel, accreditatie als wo- of hbo-opleiding bepalend zal zijn voor toevoegingen van deze typering. De oriëntatie van de opleiding, niet het type instelling, vormt dus uiteindelijk de basis voor accreditatie. De toevoegingen «Arts» of «Science» zijn dus gereserveerd voor wetenschappelijke opleidingen, onafhankelijk van de institutionele inbedding.

4. Positie van de propedeuse

In verband met de introductie van een bachelor-examen na drie jaar heb ik in de notitie «Naar een open hoger onderwijs» aangegeven dat universiteiten in de toekomst zelf kunnen bepalen of aan een opleiding een propedeutisch examen zal zijn verbonden. In de Studentenkamer hebben de studentenorganisaties ISO en LSVb aangegeven te hechten aan het behouden van de functies van de propedeuse binnen de opleiding. Het niet meer voorschrijven van het propedeutisch examen in het wo zou daarom volgens de studentenorganisaties niet mogen betekenen dat de functies die daaraan verbonden zijn ook verdwijnen.

Ik heb aangegeven dat het propedeutisch examen in het wo niet meer verplicht zal zijn, maar de functies van de propedeuse blijven bestaan, evenals het (bindend) studie-advies. Tevens heb ik aangegeven dat er geen wijziging wordt aangebracht in de studiefinanciering: het eerste toets- en omzettingmoment voor de studiefinanciering na 12 maanden blijft met andere woorden bestaan. Wel zijn er gevolgen voor het uitbrengen van een bindend studieadvies. Nu is het zo dat een bindend studieadvies kan worden uitgebracht zolang het propedeutisch examen nog niet is behaald. In de toekomst zal dit in het wo veranderen wanneer aan een opleiding geen propedeutisch examen is verbonden. Ik stel mij voor dat de instellingen dan zelf in de onderwijs- en examenregeling

bepalen in welke fase een bindend advies kan worden uitgebracht, en dat studenten daar voor de aanvang van de studie kennis van kunnen nemen.

5. Differentiatie in masteropleidingen

In het overleg is veel aandacht uitgegaan naar de voorstellen met betrekking tot «topmasters». Het is mijn indruk dat hierover een aantal misverstanden is ontstaan, waardoor de discussie op het verkeerde been is gezet. Om die reden zal ik hieronder nogmaals mijn bedoelingen uiteenzetten.

Een belangrijk oogmerk van invoering van een bachelor-master structuur is het bieden van ruimte voor een meer gedifferentieerd palet van masteropleidingen, dat aansluit op de gevarieerde behoeften van deelnemers en een uitdagende leeromgeving biedt aan alle categorieën studenten. Hierbij heeft ook de ontwikkeling van leerwegen voor excellente studenten onze aandacht. Buitenlandse topinstituten oefenen grote aantrekkingskracht uit op deze studenten, maar ook enkele grote bedrijven bieden aantrekkelijke leerarrangementen aan. Naar verwachting zal in het bijzonder in de masterfase de internationale concurrentie om excellente studenten nog sterker worden.

Om tegemoet te komen aan de specifieke behoefte van excellente studenten heb ik in de notitie «Naar een open hoger onderwijs» aangegeven dat het wenselijk is wanneer in verschillende vakgebieden masteropleidingen uitgroeien tot internationaal geprofileerde opleidingen. Alle Nederlandse masteropleidingen zullen, blijkens de accreditatiestandaarden, aan hoge internationale kwaliteitsstandaarden moeten voldoen. Maar dit sluit verschillen tussen opleidingen en leerwegen binnen opleidingen niet uit. Het ligt in de rede dat de ontwikkeling van excellente leerwegen een nauwe samenhang zal hebben met zwaartepuntvorming in het onderzoek. De ontwikkeling van excellente leerwegen kan bovendien een positieve uitstraling hebben op het bredere aanbod, bijvoorbeeld door het werven dan wel behouden van internationaal gereputeerde docenten en onderzoekers.

Het streven naar een grotere differentiatie in masteropleidingen is in het overleg breed onderschreven. Door zowel de universiteiten als werkgevers is daarbij benadrukt dat differentiatie in masteropleidingen door de instellingen in onderlinge concurrentie gestalte dient te krijgen. Daarbij past niet een benadering waarbij een landelijke etikettering plaatsvindt van «topopleidingen». Ik onderschrijf deze visie volledig. De verantwoordelijkheid van de overheid is het creëren van de randvoorwaarden voor een speelveld waarin differentiatie daadwerkelijk gestalte kan krijgen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan:

- mogelijkheden tot selectie bij de instroom van bepaalde masteropleidingen;
- nieuwe mogelijkheden voor het aanboren van financieringsbronnen voor masteropleidingen («earning capacity»). Hierbij kan gedacht worden aan differentiatie van collegegelden en publiek-private samenwerking;
- incentives via de bekostiging om te voorkomen dat instellingen die een selectief beleid voeren bij de toelating tot bepaalde opleidingen in hun eigen vingers snijden.

Ik heb de universiteiten uitgenodigd te komen met voorstellen om een gunstig speelveld te scheppen voor reële differentiatie in masteropleidingen. In de notitie «Naar een open hoger onderwijs» heb ik al aangegeven desgewenst bereid te zijn een aantal pilots van universiteiten financieel te ondersteunen bij opleidingen die zich lenen voor internatio-

nale profilering. Het gaat dan om pilots die vanwege hun innovatief karakter een voorbeeldfunctie voor andere disciplines kunnen hebben. Als de universiteiten de voorkeur zouden geven aan een ander financieel ondersteuningsarrangement sta ik ook op dit punt open voor suggesties.

De studentenorganisaties hebben benadrukt dat selectie bij de overgang van bachelor- naar master dient plaats te vinden op inhoudelijke gronden. Ik ben het daarmee eens, en heb aangegeven dat de selectiecriteria al bij aanvang van de bachelorstudie bekend dienen te zijn bij studenten. Wanneer instellingen overgaan tot selectie dient dat gemotiveerd te zijn door overwegingen met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Dit geldt ook wanneer selectie plaatsvindt bij masteropleidingen waarvoor de instelling een numerus fixus instelt.

6. Bekostiging van de masterfase

In het overleg met werkgevers en studenten is uitvoerig gesproken over de rol van private financiering in de masterfase in het wo. De zorg is dat de masterfase meer voor rekening van deelnemers en het afnemend veld zal komen. Ik heb aangegeven dat de masterfase in het wo wordt gerekend tot het initieel onderwijs en dat het de bedoeling is deze te blijven bekostigen. Andere financieringsbronnen zoals differentiatie van collegegelden, zie ik als aanvullend op de huidige overheidsfinanciering. Zoals ik heb aangegegeven in de notitie «Naar een open hoger onderwijs» biedt differentiatie tussen opleidingen in de masterfase wellicht mogelijkheden voor meer vraagfinanciering via differentiatie in de hoogte van collegegelden.

Niettegenstaande deze zorg heb ik in het overleg bereidheid aangetroffen mee te werken aan een verkenning van de wijze van bekostigen van de masterfase in het wo op langere termijn. De VSNU steunt daarnaast het voorstel om op de korte termijn het bekostigingsmodel in het wo zo aan te passen dat ook bachelordiploma's meetellen bij de berekening van de rijksbijdrage. Plannen zullen verder worden uitgewerkt in een werkgroep die voor de zomer van 2001 verschillende scenario's verkent voor de systematiek van bekostigen van de masterfase in het wo op de korte en langere termijn. De samenstelling van deze werkgroep zal in januari 2001 zijn beslag krijgen.

De HBO-raad heeft in het overleg aangegeven de gekozen lijn ten aanzien van de bekostiging van mastersopleidingen niet consistent te achten, gezien de ongelijke bekostiging van masters in wo en hbo. Dit veroorzaakt naar de mening van de HBO-raad ongelijke concurrentieverhoudingen in het hoger onderwijs en verschillende financieringsarrangementen voor studenten in hbo en wo. De HBO-raad pleit voor het opnieuw definiëren van de cesuur in de bekostiging van de masteropleidingen: waar heeft de overheid een bekostigingsverantwoordelijkheid en waar houdt die verantwoordelijkheid op?

Ondanks dit verschil van inzicht heeft de HBO-raad aangegeven te zullen meewerken aan een verkenning van mogelijke arrangementen voor de financiering van specifieke mastersopleidingen in het hbo door belanghebbenden en afnemend veld. Ook PAEPON zal bij deze verkenning betrokken worden.

Ik heb afgesproken dat ik mijn conclusies op basis van deze verkenning in het hbo en de conclusies op basis van de resultaten van de werkgroep, die scenario's voor de toekomstige bekostiging van mastersopleidingen in het wo verkent, in samenhang zal formuleren. Ik zal er op toezien dat ISO en LSVb in de gelegenheid worden gesteld ideeën in te brengen en commentaar te geven op de verschillende mogelijkheden van financiering van

masteropleidingen. Overigens heb ik in het overleg bevestigd dat de huidige bekostiging van de thans wettelijk geregelde voortgezette opleidingen in het hbo zal worden gehandhaafd.

7. Invoeringskosten

In het overleg is door VSNU en HBO-raad naar voren gebracht dat een voorspoedige en inhoudelijk betekenisvolle invoering van een bachelor-master structuur kosten met zich mee brengt die de draagkracht van de individuele instellingen te boven gaan.

De VSNU heeft er op gewezen dat invoering van een bachelor-masterstructuur aanzienlijke kosten voor de universiteiten oplevert voor zowel het realiseren van de transitie als het in stand houden van twee systemen naast elkaar gedurende enkele jaren. De instellingen zullen ook zelf middelen uittrekken voor de vernieuwing vanuit de rijksbijdrage. Om de kosten van het parallel in stand houden van twee onderwijssystemen zo beperkt mogelijk te houden is het noodzakelijk de transitiefase zo snel mogelijk te laten verlopen. Daartoe zullen naar het oordeel van de universiteiten ook aanvullende middelen van de overheid nodig zijn.

De HBO-raad heeft erop gewezen dat de implementatie van de bachelor-masterstructuur in het hbo samenhangt met de wenselijkheid en noodzaak te investeren in de kwaliteit van personeel in het hbo. De ontwikkeling van mastersopleidingen vormt een voor de hand liggend kristallisatiepunt voor de tot stand te komen kenniskringen in het hbo. Ik heb aangegeven de wenselijkheid van investeringen in de kwaliteit van het personeel mede in het licht van de ontwikkeling van een bachelor-masterstructuur in het hbo te onderschrijven. De introductie van kenniskringen in het hbo kan daartoe een belangrijke bijdrage leveren.

De VSNU en de HBO-raad zullen op korte termijn met nadere plannen voor invoering van de bachelor-masterstructuur komen en een nadere verkenning van de kosten. Ik heb aangegeven bereid te zijn tot nader overleg over een succesvolle invoering van de bachelor-masterstructuur.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. M. L. H. A. Hermans