

Vergaderjaar 2004–2005

29 410

Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004

Nr. 30

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2005

Op 27 april 2004 heeft uw Kamer een motie (motie Lambrechts, Kamerstuk 29 410, nr. 12) aangenomen, waarin wordt verzocht tweejarige studies in het hoger beroepsonderwijs (hbo) mogelijk te maken. Bij de uitvoering van deze motie hecht ik grote waarde aan een breed draagvlak voor dergelijke korte programma's. Daarom heb ik als eerste stap in het proces alle betrokken partijen gehoord en daarna een onderzoek laten uitvoeren om een preciezer beeld te krijgen van de maatschappelijk behoeften aan korte programma's en de positionering van dergelijke programma's binnen het onderwijsbestel. Deze verkennende fase heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport «Kort en goed?, verkenning invoering korte programma's in het hoger beroepsonderwijs» (januari 2005) van het Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP) en Smets+Hover+ adviseurs. Aan dit onderzoek heb ik eerder gerefereerd in het Algemeen Overleg op 9 december 2004 (kamerstuk 29 853/29 891, nr. 12) en in mijn brieven van 16 december 2004 (kamerstuk 29 853, nr. 9) en van 14 januari 2005 (OCW05-036). Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mijn beleidsreactie op dit onderzoek met het voorstel binnenkort met korte programma's in het hbo te gaan experimenteren.

Korte programma's in het hbo spelen in op de toegenomen dynamiek en flexibiliteit in het onderwijs en de beroepsuitoefening. Via experimenten met zulke programma's wil ik meerdere samenhangende beleidsdoelstellingen in de praktijk toetsen. Daarbij gaat het om vergroting van de deelname aan het hoger onderwijs, stimulering van de doorstroom van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) naar het hbo, vermindering van de uitval in het hbo, stimulering van deelname van werkenden aan het hoger onderwijs in het kader van een «leven lang leren» en verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de veranderende vragen vanuit de beroepspraktijk. Bovendien haak ik hiermee aan bij de Europese ontwikkelingen op het gebied van stroomlijning van kwalificaties in het hoger onderwijs. De beoogde experimenten moeten aantonen wat de

bijdrage van korte programma's binnen een hbo-bachelor aan bovengenoemde beleidsdoelstellingen is. Besluitvorming over de invoering van korte programma's in het HBO kan plaatsvinden nadat deze experimenten zijn geëvalueerd.

In deze brief schets ik eerst de in het rapport «Kort en goed?» geformuleerde aanbevelingen en mijn reactie daarop, vervolgens ga ik in op de standpunten van de betrokken partijen en tot slot geef ik het kader voor de experimenten weer.

Aanbevelingen rapport «Kort en goed?»

Het rapport «Kort en goed?» toont aan dat er voldoende reden en draagvlak is om korte programma's in het hbo in te voeren. Het voornaamste argument is dat zonder meer kan worden verondersteld dat een deel van degenen voor wie nu passende doorstroommogelijkheden ontbreken straks wel intekent op een kort programma. Ook zal een deel van de uitvallers die nu het hbo voortijdig verlaten straks een kort programma kunnen afronden en daarmee met een arbeidsmarktkwalificatie uitstromen.

In het rapport staat ook dat een goede en eenduidige positionering van korte programma's, als een nieuw type onderwijs binnen het beroepsonderwijs, een absolute voorwaarde is. Nederland kent op dit moment nog zogenoemde kort-hbo opleidingen met een specifieke wettelijke status. Eerder is bepaald dat deze opleidingen uiterlijk per 31 december 2007 moeten zijn afgebouwd. De korte programma's die mij nu voor ogen staan verschillen in belangrijke mate van het in afbouw verkerende kort-hbo en wel om de volgende redenen. Het kort-hbo kent uiteenlopende vormen wat betreft diepgang en studielast al leidt het wel tot een hbo-getuigschrift (in de zin van de WHW). Dit kort-hbo houdt geen markering van het hbo-bacheloreindniveau in en past daarom niet in de bachelor-masterstructuur. Daarom zal het eerdere besluit om de opleidingen kort-hbo af te bouwen onverkort tot uitvoering worden gebracht. Het zogenoemde mbo-plus is een onofficieel niveau in de kwalificatiestructuur van het beroeps-onderwijs. De onderzoekers geven aan dat mbo-plus niet als alternatief voor de korte programma's in het hbo kan fungeren. Volgens het rapport betreft het mbo-plus veelal aanbod voor de «betere» student, die de mbo-opleiding in kortere tijd kan afronden en/of combineert met aanvullende modules van branchespecifieke opleidingen, om zich als een deels «breder», deels «dieper» opgeleide mbo'er op de arbeidsmarkt te kunnen presenteren.

In het kader van het Bolognaproces zijn zogenoemde uitstroomkwalificaties (*descriptors*) voor het hoger onderwijs ontwikkeld, waarin ook het korte programma (*short cycle*) is meegenomen¹. Volgens het rapport «Kort en goed?» kan zonder meer worden aangenomen dat korte programma's met een nominale studieduur van twee jaar als relevant onderdeel van de hbo-bacheloropleiding zullen voldoen aan de vereisten die vanuit het Europese Kwalificatie Raamwerk voor hoger onderwijs aan de «*short cycle*» gesteld zullen worden.

Het rapport geeft aan dat belangstelling van studenten zeker te verwachten is, ook vanwege de grote uitval in met name het eerste jaar van het hbo. Ook is aannemelijk dat onderwijsaanbieders concrete mogelijkheden zullen zien om korte programma's te starten.

De onderzoekers hebben mij onder andere de volgende aanbevelingen gedaan voor korte programma's:

- Korte programma's dienen een onderbouwde en geverifieerde

¹ «The framework for qualifications in the EHEA should be an overarching framework with a high level of generality, consisting of three main cycles, with additional provision for a short cycle within or linked to the first cycle», A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area, Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, februari 2005.

- arbeidsmarktrelevantie te hebben. De Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) zal de mate waarin aan de eis van arbeidsmarktrelevantie wordt voldaan moeten beoordelen;
- Een kort programma moet een zinvol onderdeel van de bacheloropleiding zijn, zodat deelnemers relatief eenvoudig – direct aansluitend of op een later moment – het resterende deel van de bacheloropleiding kunnen afronden;
 - Korte programma's moeten worden verzorgd door hogescholen, maar bij de uitvoering is samenwerking met Regionale Opleidingscentra (ROC's) of Agrarische Opleidingscentra (AOC's) zeker aan te bevelen;
 - De kwaliteitsbeoordeling dient in handen te zijn van de NVAO, waarbij de kwaliteit van de bacheloropleiding daadwerkelijk is aangetoond of alsnog door de NVAO wordt vastgesteld. Overgangsrechtelijke accreditatie zou geen titel mogen verschaffen voor de wettelijke inbedding van een kort programma;
 - Deelnemers dienen in aanmerking te komen voor studiefinanciering;
 - Bekostiging van korte programma's is een gegeven indien het betreffende programma onderdeel is van de corresponderende bacheloropleiding van een bekostigde hogeschool;
 - Het ligt voor de hand een studielast van 120 ECTS als norm te hanteren. Deze norm mag echter niet het feitelijke civiele effect op de arbeidsmarkt bepalen, wat betekent dat in voorkomende gevallen maatwerk mogelijk moet zijn.

Het is aannemelijk dat korte programma's positieve effecten met zich mee brengen, maar op dit moment bestaat er nog niet een voldoende helder beeld van de precieze betekenis en de gevolgen. Daarom bevat het rapport «Kort en goed?» het pleidooi om eerst te gaan experimenteren alvorens een besluit te nemen over de invoering van korte programma's.

Ik neem de aanbevelingen van de onderzoekers over om te experimenteren met korte programma's. Hiermee wil ik ook een bijdrage leveren aan het inspirerender maken van het hbo en hoop ik dat meer doelgroepen zich daardoor aangesproken zullen voelen. Ook verwacht ik dat de studeerbaarheid van het hoger onderwijs verbetert. Korte programma's dragen naar mijn overtuiging bij aan de doelstelling de deelname aan het hoger onderwijs te vergroten. Ik verwacht dat de korte programma's vooral een extra instroom vanuit het mbo teweeg zullen brengen, omdat die instroom nog niet optimaal benut is. Het korte programma zal daarnaast aantrekkelijk zijn voor havisten en in voorkomend geval ook voor vwo'ers, maar zeker voor werkenden die zich willen opscholen. Korte programma's dragen zo bij aan de doelstelling van een «leven-lang-leren».

Vanuit de beroepspraktijk krijg ik signalen dat er een toenemende behoefte is aan een tussentijds uitstroommoment binnen het hbo-bachelorniveau dat aansluit bij recente ontwikkelingen binnen meerdere branches. Gegeven die tendens zijn hogescholen en werkveld al geruime tijd samen aan de slag om te inventariseren waar concrete mogelijkheden voor korte programma's liggen.

De korte programma's passen in het Europese Kwalificatie Raamwerk voor het hoger onderwijs en deze koppeling geeft helderheid over de internationale status. Een kort programma kan dan ook in het buitenland worden herkend en erkend. De invoering van korte programma's in het Nederlandse hbo is in lijn met de afspraken gemaakt tijdens de conferentie op 19 en 20 mei 2005 in Bergen (Noorwegen) van Europese ministers, verantwoordelijk voor hoger onderwijs, van de landen die deelnemen aan het Bolognaproces. Deze conferentie heeft het zogeheten overkoepelende kwalificatie raamwerk voor de Europese hoger onderwijs-

ruimte aangenomen, waarvan «the short cycle (within or linked to the first cycle) qualification» deel uitmaakt.

Ik wil de introductie van de korte programma's goed gefundeerd en op een zorgvuldige wijze laten verlopen. Daartoe heb ik afgelopen periode met betrokken partijen intensief contact onderhouden.

Standpunten betrokken partijen en mijn reactie daarop

Met de HBO-raad heb ik in het kader van de Prestatieagenda 2005 OCW – HBO-raad een gezamenlijk standpunt geformuleerd ten aanzien van korte programma's. De uitgangspunten daarbij zijn:

- Het programma is een onlosmakelijk onderdeel van de bachelor-opleiding;
- Inbedding van en samenhang tussen de programmaonderdelen is door de NVAO beoordeeld in het kader van de accreditatie van de opleiding;
- Het programma leidt tot een aantoonbaar civiel effect.

De HBO-raad bepleit overigens een ruimere invulling van het civiele effect van het korte programma, waarbij ook andere benaderingen dan een hechte koppeling aan een specifiek civiel effect tot de mogelijkheden zouden moeten behoren.

Ik vind echter van doorslaggevend belang dat deelnemers na afronding van een kort programma daadwerkelijk en op niveau op de arbeidsmarkt aan de slag kunnen en daarom kies ik uitsluitend voor een strikte invulling van de voorwaarde van beroepsgerichtheid. Korte programma's zonder een scherp afgebakend civiel effect leveren geen bijdrage aan een consistent en transparant onderwijsaanbod. Een dergelijke ruimere invulling van het civiel effect zal niet tot de mogelijkheden behoren.

PAEPON is zonder meer voorstander van korte programma's en bepleit dat studenten in aanmerking moeten komen voor studiefinanciering. Ik ben van plan dit mogelijk te maken.

De BVE-Raad is voorstander van de korte programma's, maar wil dat de ROC's ook de mogelijkheid wordt geboden om zelf korte programma's aan te bieden en het daaraan verbonden getuigschrift uit te reiken. Ik ben echter van mening dat een kort programma institutioneel onderdeel moet zijn van een corresponderende hbo-bacheloropleiding en daarmee verbonden is aan een hogeschool. Gelet op de beleidsdoelstelling de doorstroom van het mbo naar het hbo te stimuleren, vind ik het van groot belang dat de hogescholen korte programma's in nauwe samenwerking met ROC's vormgeven en uitvoeren. Op die manier is naar mijn overtuiging het meeste profijt van deze nieuwe voorziening in het beroepsonderwijs te verwachten.

VNO-NCW is in grote lijnen voorstander van korte programma's en hecht aan experimenten met een stevige verankering in het werkveld met een branche-erkenning. VNO-NCW wil geen eindmarkering van een kort programma in de vorm van een afzonderlijke wettelijke graad. Men voorziet daardoor een «uitholling» van het hbo-bachelorniveau; studenten die voorheen voor een volledige bacheloropleiding zouden kiezen, volstaan straks wellicht met een kort programma. Een eindmarkering in de vorm van een wettelijke graad is in het kader van de Europese ontwikkelingen in het hoger onderwijs verreweg te prefereren en op deze wijze wil ik de korte programma's positioneren.

De betekenis van het Nederlandse korte programma moet ook in het buitenland duidelijk zijn. Effecten als een mogelijke relatieve afname van het aantal studenten dat een bacheloropleiding afrondt en een toename

van werkenden die alsnog een hbo-bachelor behalen, zal ik via de experimenten onderzoeken.

MKB-Nederland is voorstander van korte programma's. MKB-Nederland krijgt vanuit haar achterban in toenemende mate signalen dat er behoefte is aan een relevant opleidingsniveau tussen mbo-4 en de hbo-bachelor. Het gaat om functies waarvoor hbo denk- en werkniveau nodig is, maar niet noodzakelijk om een kennisniveau dat gelijk staat aan het vierjarige hbo. MKB-Nederland heeft de laatste maanden geïnventariseerd in welke branches behoefte bestaat aan werknemers die een kort programma hebben afgerond. Daarbij is, met gebruikmaking van het platform dat de Dutch Association for Shorter Higher Education (DASHE) biedt, contact gezocht met hogescholen. Ik heb waardering voor deze pro-actieve opstelling van partijen, want dit draagt bij aan het concretiseren van het noodzakelijke draagvlak voor korte programma's. Deze voorbereidende stappen kunnen echter bij toewijzing van experimenten geen voorkeurspositie opleveren voor «DASHE-initiatieven». Uitgangspunt is immers dat het de besturen van hogescholen zijn die, daarin ondersteund door één of meerdere branches, voorstellen voor experimenten voordragen op grond van de door mij ontwikkelde kaderstelling voor de experimenten. Binnenkort zal ik alle aangewezen en bekostigde hogescholen uitnodigen om met voorstellen te komen. Dat er animo is voor korte programma's blijkt ook uit «*Letters of Intent*» die hogescholen momenteel aan mij voorleggen als reactie op de uitnodiging in «Kennis in kaart 2004».

De studentenorganisaties zijn in meerderheid positief over de invoering van korte programma's, vanwege de bijdrage aan de flexibiliteit en maatwerk in het beroepsonderwijs. De belangenbehartigers van studenten leggen wel de nadruk op transparantie van het korte programma, op volledige erkenning en op een goede voorlichting over de nieuwe mogelijkheden. Tijdens het internationale seminar «Higher Education: Short Cycle»¹ over korte programma's op 24 januari 2005 te Amsterdam hebben de studentenorganisaties opnieuw steun betuigd voor de invoering van korte programma's. Zulke programma's vergroten immers de keuzemogelijkheden en deze verruiming maakt het leren flexibeler en aantrekkelijker.

Rekeninghoudend met de aanbevelingen in het advies «Kort en goed?» en de opvattingen van de betrokken partijen zal ik de volgende uitgangspunten hanteren voor de inrichting van de experimenten.

Kaderstelling experimenten

Per studiejaar 2006–2007 wordt gestart met een beperkt aantal experimenten met een totale looptijd van drie studie jaren. Zo worden er in ieder geval twee volledige cohorten in het experiment betrokken, waarbij voor het eerste cohort kan worden gevolgd waar studenten na afronding van een kort programma terechtkomen, in samenhang met een mogelijk veranderend keuzegedrag van studenten, werkenden en andere doelgroepen.

Mijn uitgangspunten zijn:

- Een kort programma is onderdeel van een hbo-bacheloropleiding. Een kort programma is onlosmakelijk verbonden met de betreffende hbo-bacheloropleiding, waardoor een student zonder vertraging het bachelorgetuigschrift kan behalen;
- De vooropleidingseisen voor deelname aan een kort programma zijn identiek met de eisen voor de hbo-bacheloropleiding, omdat het programma onderdeel is van een hbo-bacheloropleiding;
- Een kort programma wordt door hogescholen, zowel bekostigd als

¹ Georganiseerd door DASHE (Dutch Association for Shorter Higher Education) in samenwerking met EURASHE (European Association of Institutions in Higher Education).

- aangewezen, aangeboden. Het programma wordt gepositioneerd binnen een bacheloropleiding van een hogeschool die daarvoor de «CROHO-licentie» bezit. Om een goede doorstroom van mbo-opgeleiden te bevorderen, vind ik het van vitaal belang dat hogescholen ROC's/AOC's betrekken bij de invulling van het korte programma;
- Het korte programma wordt afgesloten met een afzonderlijke graad. In de in voorbereiding zijnde nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek zal een (tijdelijke) voorziening worden getroffen voor de graadverlening in relatie tot de experimenten. Het ligt voor de hand deze graad «*associate degree*» te noemen, omdat dit begrip al ingang heeft gevonden om korte programma's aan te duiden. Ook de naam «*foundation degree*» is een optie. Over de naamgeving van de graad zal in het kader van de nieuwe wet een besluit worden genomen;
 - Deelnemers komen in aanmerking voor studiefinanciering mits zij voldoen aan de vereisten van de WSF 2000. Na succesvolle afronding van het korte programma is omzetting van de prestatiebeurs in een gift facultatief, want het is niet op voorhand de bedoeling dat deelnemers de bachelorstudie op dat moment beëindigen;
 - Bekostigde hogescholen komen in aanmerking voor bekostiging vanwege de inschrijving van studenten bij de opleiding waarvan het desbetreffende korte programma deel uitmaakt. Het nieuwe bekostigingsstelsel vormt hierbij geen belemmering. Korte programma's komen, afgezien van de standaard bekostiging, niet in aanmerking voor aanvullende financiering voor bijvoorbeeld ontwikkelkosten van het curriculum en monitoring van het experiment;
 - De kwaliteitsbeoordeling leg ik in handen van de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). De NVAO zal binnen de bestaande accreditiekaders een nadere voorziening treffen, waarbij, al naar gelang de situatie, ofwel een volwaardige beoordeling moet plaatsvinden ofwel een lichtere beoordeling als de desbetreffende opleiding recent door de NVAO geaccrediteerd is. De beoordeling van het korte programma zal in elk geval losgekoppeld zijn van de beoordeling van de desbetreffende bacheloropleiding. De toetsing is gericht op het facet van de domeinspecifieke eisen (waaronder de arbeidsmarkt-relevantie) van het programma zelf en op de samenhang binnen het programma. Voorwaarde is dat het korte programma slechts een positieve beoordeling kan krijgen als ook de betrokken bacheloropleiding positief beoordeeld is. Dit betekent dat een overgangsrechtelijke accreditatie, zonder een eerder doorlopen beoordeling van de kwaliteit als bedoeld in artikel 1.18 van de WHW, geen titel verschaft voor deelname aan een experiment. Binnenkort zal ik met de NVAO nadere afspraken maken over de vormgeving van deze toets;
 - Het ligt niet in de rede voor de deelname aan een experiment een procedure nieuwe opleiding te doorlopen. Uitbreiding van het onderwijsaanbod alleen om reden van experimenten met korte programma's is niet opportuun. Uitgangspunt is dat experimenten met korte programma's, door middel van aanpassing van het curriculum, worden ingebed in bestaande opleidingen;
 - Voor de registratie van korte programma's in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (Croho), als onderdeel van bestaande hbo-bacheloropleidingen, overweeg ik een toevoeging in de Croho-rubriek «Opleidingsnaam». De vermelding zou dan luiden: opleiding x, programma y. Over de precieze vormgeving van de registratie zal ik met de Informatie Beheer Groep overleg voeren;
 - Een kort programma heeft een studielast van minimaal 120 ECTS. Het civiele effect moet daarbij als uitgangspunt worden gehanteerd. Zo is een kort programma van iets meer dan 120 ECTS ook mogelijk als de arbeidsmarkt daar uitdrukkelijk om vraagt;
 - Korte programma's dienen betekenisvol te zijn voor de arbeidsmarkt. Dit zal door de NVAO worden getoetst, zoals hiervoor is aangegeven.

Studenten die een kort programma hebben afgerond moeten direct gekwalificeerd zijn voor beroepsuitoefening. Dat houdt in dat wellicht niet elke opleiding zich voor invlechting van een kort programma zal lenen;

- Ik streef ernaar op een beperkte schaal te experimenteren met korte programma's met een voldoende spreiding over de disciplines. Het heeft mijn voorkeur te experimenteren met minimaal twee korte programma's met dezelfde inhoudelijke oriëntatie om de experimenten goed met elkaar te kunnen vergelijken.

Een goede begeleiding en evaluatie van de experimenten zijn van groot belang met het oog op de latere keuze over definitieve invoering. De evaluatie zal zich vooral richten op de volgende invalshoeken:

- Aantrekkingskracht op (nieuwe) doelgroepen;
- Doorstroom naar het bacheloreindniveau;
- Effecten op uitval tijdens de eerste twee studiejaren van de bacheloropleiding;
- Effecten op relatieve deelname aan hbo-bacheloropleidingen, meer in het bijzonder het risico van de relatieve afname van het aantal bachelors;
- Rendement;
- Arbeidsmarktpositie;
- Samenwerking van hogescholen met ROC's/AOC's.

De wijze waarop de experimenten worden aangestuurd, gemonitord en geëvalueerd, zal ik voorafgaand aan de feitelijke start van de experimenten uitwerken. Ik zal de kaderstelling voor de experimenten spoedig uitwerken en de bekostigde en de aangewezen hogescholen binnenkort uitnodigen om aansprekende voorstellen te doen voor experimenten met korte programma's als zinvolle onderdeel van de hbo-bachelor en gericht op duidelijk gearticuleerde vragen vanuit de (regionale) beroepspraktijk.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Rutte