



1 mei 2024

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

**Bologna na 25 jaar... ja, en dan...  
Nederland en de EHEA  
Om mee te geven aan OCW voor de conferentie in Tirana (eind mei)**

**1 Inleiding**

Hiep, Hiep en 25 keer Hoera voor het Bolognaproces dat de welbekende European Higher Education Area (EHEA) heeft opgeleverd voor 47 landen (49 minus Rusland en Belarus). In 1999 kwamen al veel ministers bij elkaar in Bologna om een overeenkomst te tekenen teneinde de internationale samenwerking tussen universiteiten verder te kunnen uitbouwen op basis van gemeenschappelijke kaders. Ook hogescholen konden aansluiten maar de boventoon werd toen en nu nog steeds gevoerd door de koepel voor academische instellingen en dat wordt in veel landen eveneens op een bepaalde manier gevoeld.

In dit nummer gaan we in op een aantal zaken en ontwikkelingen, mede inzoomend op de wijze waarop binnen de EHEA wordt omgesprongen met de Short Cycle Higher Education (SCHE) – onze Associate degree dus..

**Inhoud**

|   |  |   |
|---|--|---|
| 1 | Inleiding  | 1 |
| 2 | Ministers bij elkaar...                                | 1 |
| 3 | Stand van zaken – ook voor Nederland                   | 2 |
| 4 | Rol van de Europese Commissie                          | 3 |
| 5 | Short Cycle HE   | 3 |
| 6 | Voornemens   | 4 |
| 7 | Kortom – mee te geven aan onze minister voor Tirana    | 5 |
|   | Annex – Short Cycle en passages uit een recent rapport | 6 |

**2 Ministers bij elkaar...**

Eind deze maand komen de ministers voor het hoger onderwijs of met een delegatie namens de overheid bij elkaar in Tirana, dus Albanië, om de stand van zaken rond het Bolognaproces op te maken en vervolgens een communiqué aan te nemen met plannen voor de komende jaren. Over dat stuk wordt altijd door allerlei werkgroepen maandenlang gesteggeld en vervolgens door de zgn. Bologna Follow-Up Group (BFUG) vastgesteld. Het gevolg van dit 'polderen' is dat er eigenlijk niets anders resteert dan een document waaraan zich eigenlijk niemand een echte buil kan vallen. Er zijn pas later stappen te zetten in de verdere uitwerking van vaak abstracte voornemens voor aanpassingen van de EHEA, in projecten. Maar ook dan moet alles nog steeds door de vergadermolen met die 47 landen.

Het is dus nu ook weer afwachten geblazen wat betreft de zaken die twee dagen lang in de wandelingen in Tirana bekookstofd worden. Daarbij is een meer inhoudelijke agenda opgesteld voor de tweede dag, om een aantal bij het hoger onderwijs betrokken organisaties te laten meepraten, op een zgn. 'policy forum'. Maar ook dan is te merken dat het vooral gaat om 'het omarmen' van heel veel zaken en ontwikkelingen en aanbevelingen te doen die niet meteen inhouden dat landen zich ergens aan moeten gaan houden. Wel is de neiging aanwezig om vaker rond thema's met gelijkgestemde landen om tafel te gaan zitten, om van elkaar te leren (en dat kan natuurlijk steeds meer online – al is te merken dat er nu wel erg veel webinars zijn, in het algemeen gesteld, met een sterke verdunning als het gaat om de beoogde doelen). Het wordt dus nu weer even spannend, in afwachting van de belangrijkste politieke en strategische gedachten.

### 3 Stand van zaken – ook voor Nederland

Nederland is al vanaf het begin van de start van het Bologna proces een trouwe partner in het vormgeven van de EHEA. Eerst met het invoeren van het BaMa-systeem en in 2003 met het daaraan toevoegen van de PhD, dus het Doctoraat. Ook is als een van de eerste landen de Short Cycle als zodanig omarmt en in 2006 ingevoerd (nadat in 2005 die optie voor de eerste keer werd genoemd). Toen het NLQF in gebruik werd genomen was de overheid er als de kippen bij om de vier cycli met hun 'Dublin Descriptoren' te koppelen aan de niveaus 5 tot en met 8, via het compatibel verklaren van die DD's met de descriptoren van het NLQF 'for lifelong learning'.

Vervolgens valt evenwel te constateren dat ons land 'het op dat moment wel prima vond'. De NVAO kon en kan via de samenwerking binnen ENQA als Europees netwerk voor de organisaties voor de accreditatie en kwaliteitsborging prima met van alles uit de voeten om alle specifieke ontwikkelingen bij te houden en mee te nemen in de nationale processen. Maar bij het doornemen van alle documenten die met de EHEA te maken hebben, kan absoluut niet worden gesproken van een actieve en beleidsbepalende inbreng door Nederland in allerlei discussies en plannen die daaruit voortvloeien. Natuurlijk zitten veel instellingen en organisaties in diverse netwerken maar dat is vooral om te kijken naar het eigen belang en het kunnen gebruiken van de contacten voor eigen opties.

Nederland heeft zich eigenlijk, zo te zeggen, aangesloten bij de groep landen die streven naar het behoud van wat er nu is en verder 'niet teveel polonaise aan het onderwijslijf willen hebben', om daarmee de autonomie van een land bij het uitvoeren van het onderwijsbeleid te benadrukken.

Wel is het zo dat er nu allerlei initiatieven in gang zijn gezet in ons eigen land maar die vinden (nog) niet hun weg in het Bologna proces. Denk aan de plannen voor het Professional Doctorate (PD), als een volstrekt op zichzelf staand idee van de VH, voor de Nederlandse hogescholen. Maar ook het kijken naar 'het gelijke speelveld' rond bekostigde en private aanbieders is geen issue dat binnen de EHEA is opgepikt – los van het feit dat er wel aandacht voor is in bepaalde werkgroepen maar het vervolgens geen aanleiding is voor een algemeen beleid.

Dat heeft mede van doen met het al dan niet hebben van instellingen die privaat zijn en tevens formele opleidingen mogen aanbieden, geaccrediteerd door dezelfde organisatie voor de bekostigde instellingen. Die situatie wordt in ons land zorgvuldig vermeden in alle discussies, met als gevolg dat er 'ruis' op de lijn ontstaat bijvoorbeeld bij het verder invoeren van het NLQF en in het verlengde daarvan het inrichten van het 'levenlang ontwikkelen' met de richtlijnen voor de 'helderheid' van het private handelen van bekostigde hogescholen en universiteiten (die gewoon ondanks die afspraken volledig hun eigen gang kunnen gaan op basis van de oproep van de overheid om 'maatschappelijk te handelen').

In Brussel hebben de onderwijskoepels een eigen lobbyclub, net als heel veel andere landen (die vaak groot uitpakken...). Op de website valt te lezen:

De vereniging Neth-ER (Netherlands house for Education and Research) is opgericht om het Nederlands kennisveld te informeren over de Europese beleidsontwikkelingen op het gebied van onderzoek en innovatie en onderwijs. Daarnaast faciliteert Neth-ER op uiteenlopende wijze de Europese beleidsbeïnvloeding door de leden en instellingen die deel uitmaken van de achterban van de leden van Neth-ER. De vereniging heeft een kantoor met een kleine ondersteunende staf in het hart van de Europese wijk in Brussel.

Daarbij wordt dus veelal gekeken naar het binnenhalen van budgetten, vanuit Erasmus+ (bij iedereen wel bekend), Horizon (onderzoek) en 'sociale fondsen'. Het gaat dus niet alleen om de EHEA als zodanig maar veel meer om de internationale politiek, dus met het oog op het handelen van de Europese Commissie en het Europese Parlement.

Nog even iets over de positie van Nederland binnen de EHEA als het gaat om de formele structuur. Het lidmaatschap van dit overleg, dus het Bologna proces, is nog altijd een vrijwillig iets, al zal geen enkel land het in z'n hoofd halen eruit te stappen. Er worden voortdurend afspraken gemaakt, echter onder de conditie dat elk land kan en mag bezien hoe daarmee om te gaan. Het niet nakomen ervan wordt niet gestraft. Wel worden in de monitors landen genoemd, maar een echte vorm van 'naming and shaming' kan het niet worden genoemd.

Het is overigens wel interessant dat bij de discussies over de wettelijke verankering van het NLQF door OCW werd verwezen naar afspraken die zijn gemaakt binnen de diverse Europese netwerken. De Tweede Kamer accepteert zoets, maar het dus altijd nog zo dat er vrijheid van handelen is, met een keuze die het beste past bij wat we al hebben.

In een recent rapport van de Europese Commissie over de stand van zaken met betrekking tot de EHEA (zie ook de annex met passages over de Short Cycle) staat dit als het gaat om de meest belangrijke afspraken:

#### **Key Commitments**

The EHEA is developed through implementing shared policy commitments. All commitments are therefore important, but three key commitments underpin the structural foundations of the EHEA. They are three-cycle degree structures in line with agreed parameters; recognition of qualifications, based upon the Lisbon Recognition Convention, and with the objective of system-level automatic recognition within the EHEA, and quality assurance systems aligned to the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG).

Voor de goede orde wordt ook hier alvast genoemd dat aan het eind van deze nieuwsbrief een aantal zaken wordt vermeld die ons land best in Tirana aan de orde kan stellen, ondanks de verminderde (daad)kracht van het Bolognaproces.

#### **4 Rol van de Europese Commissie**

Wat opvalt is dat de Europese Commissie (EC), samen met het parlement en de council, in de afgelopen jaren het initiatief heeft genomen om steeds meer invloed uit te oefenen op wat er binnen de EHEA gebeurt en al dan niet daarbij wordt afgesproken. Men heeft een 'adviseursrol' daarbij maar nu wordt nadrukkelijk gezien hoe de EHEA kan worden betrokken bij allerlei veel breder in te zetten voornemens. Anders gezegd, men wil graag de 'macht' ervan op een bepaalde manier 'breken', om te voorkomen dat ontwikkelingen die parallel aan het hoger onderwijs worden doorgevoerd, kunnen worden geblokkeerd.

Denk daarbij aan de groeiende aandacht voor 'Higher VET' in veel landen, al dan niet onder een eigen naam, zoals Higher Vocational Education of High Vocational-Professional Education'. De EC wil heel graag een 'European Education Area' gaan inrichten, met alle mogelijke sectoren daarin opgenomen. Zo heeft men onder meer plannen daarvoor ontvouwd, met ook een 'Higher Education Pact', het streven naar een 'European Degree', het vormgeven van 'microcredentials' aan de hand van een format met tien criteria, het laten inrichten van 'European University Alliances' met een eigen fonds, de inrichting van 'Centers of Vocational Excellence' voor het mbo en ook mogelijk hbo-5, en zo zijn er meer van dergelijke zaken.

In recente stukken die verschijnen rond het Bolognaproces valt nu in het verlengde daarvan op dat de BFUG, de Bologna Follow-Up Group die het proces moet aansturen, wordt verweten te laks op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Dat geldt dus nadrukkelijk voor de hierboven genoemde initiatieven van de EC en waarmee veel wind uit de EHEA-zeilen wordt genomen. Maar de BFUG heeft nu eenmaal geen eigen formele internationale status en geen heel groot zelfstandig budget. Daarmee leggen ze het volledig af tegen de EC die met miljarden euro's kan zwaaien.

Het is wel zo dat de plannen zoals ze nu in de communiqués voor Tirana zijn opgenomen, barsten van de goede ambities. Maar het zijn er wel heel erg veel, voor uiteenlopende zaken, ingebracht door een hele reeks werkgroepen. De oproep wordt al gedaan om de structuur overzichtelijker te maken en zich als EHEA te beperken tot thema's waarvan duidelijk is dat de doelstellingen realistisch en dus haalbaar zijn. Het overleggen over van alles en nog wat is een interessante tijdsbesteding voor 'vergadertijgers', maar dan moeten er ook goede monitoren meelopen, om de effectiviteit ervan te meten. Mogelijk is 2024 een breekpunt, na 25 jaren Bologna...

#### **5 Short Cycle HE**

Als we iets zouden willen meegeven aan de delegatie die vanuit Nederland in Tirana aanschuift, is om vragen te gaan stellen of misschien wel een voorstel te doen met betrekking tot het feit dat in 2018 met ieders instemming de Short Cycle als zelfstandige cyclus werd opgenomen in de EHEA. Daarmee werden alle formele kaders die voor de Bachelor en Master worden gebruikt, ook van toepassing verklaard op de SCHE. Wel werd en wordt het aan de aangesloten landen overgelaten

om de SCHE al dan niet in de National Higher Education Area op te nemen en zo ja, hoe dit te doen. Dat kan als deel van de Bachelor (zoals bij ons tot 2018) dan wel stand-alone met de optie om door te stromen naar de First Cycle (dus zoals dat gebeurt in ons land en Vlaanderen).

Edoch, wat schetst de verbazing bij veel betrokkenen – en dan vooral bij EURASHE als Europees netwerk voor hogescholen (Universities of Applied Sciences) met heel veel leden die betrokken zijn bij het aanbieden van de SCHE...? In het concept van het communiqué dat aan het eind van de conferentie zal worden aanvaard door alle aanwezige landen, staat de volgende toch wel verbijsterende passage – met een voetnoot die EURASHE na lang aandringen erin heeft weten te frommelen:

In Paris (2018), we determined three key commitments to be preconditions for the successful development and innovation of the EHEA, and today we reconfirm our long-standing engagement to:

- implement a three-cycle system of programmes and degrees (5), based on learning outcomes and the European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS), compatible with the overarching qualifications framework of the EHEA (QF-EHEA)

Met als voetnoot: (5) Including a short-cycle fully integrated in the QF-EHEA, when delivered.

Het is daarmee een complete en niet te waarden ontkening van de gelijkwaardigheid van de vier cycli als het gaat om de positionering ervan binnen de EHEA. Een rare klap op de vuurpijl is ook nog dat men een 'feestfilmpje' heeft gemaakt vanuit de groep die het Bolognaproces aanstuurt (Bologna Follow-Up Group) en waarin wordt teruggeblikt op de afgelopen 25 jaar:

<https://www.youtube.com/watch?v=G3SvjGYQTJ0>

Niets over de SCHE, ook niet eens een vermelding waard gevonden. Het is allemaal het gevolg van de inbreng vanuit de European University Association (EUA) als koepel voor de academische wereld, alwaar de weerstand tegen de SCHE vanaf het begin groot is geweest. Het zou de status van de Bachelor volledig gaan aantasten, als zijnde de 'echt belangrijke start in het hoger onderwijs', een houding die in landen met een unitair stelsel zorgt voor veelal bijna niet te weerleggen blokkades. Daarbij zijn er landen die zo machtig zijn binnen de EHEA – Duitsland is een voorbeeld – dat ze ten koste van alles willen voorkomen dat de SCHE als volwaardig cyclus wordt geafficheerd. Het beoogde communiqué en het filmpje tonen aan dat het tegenwicht van landen die de SCHE wel omarmen (vaak met een binair systeem) geen zoden aan de dijk heeft gezet.

Maar als Nederland en Vlaanderen even de handen ineenslaan en in Tirana heel hard roepen dat juist de Ad een heel groot succes is en zorgt voor meer hoger opgeleiden in het hbo, misschien dat er meerdere landen wakker worden. Doen? Dank!

## 6 Voornemens

Zoals we al hebben gemeld, is de mening van veel nauw bij de EHEA betrokkenen dat al geruime tijd geleden het proces als zodanig, dus als basis voor vernieuwingen en kaders, al piepend tot stilstand is gekomen. Dat heeft te maken met de constatering dat veruit de meeste landen die er vanaf het begin deel van uitmaken, het wel mooi en genoeg vinden en alles verder op nationaal niveau regelen om niet verder in een bureaucratisch circuit te geraken. Veel landen draaien bovendien allerlei afspraken terug, maar dan wel met het voor de buitenwacht volhouden dat men zich wel binnen het Bolognaproces daaraan wil houden, als het mogelijk is.

Tevens is de groei naar 47 landen niet echt een stimulans geweest om alle aspecten zo breed mogelijk in te voeren maar vormde en vormt het juist een gigantische belemmering daarvoor. Veel landen zijn vooral lid geworden om aldus te kunnen schermen met die status, zonder daadwerkelijk naar invoering van alle instrumenten te streven. Ook hebben ze geen basis daarvoor, gelet op het verleden en de cultuur die een rol speelt binnen de academische wereld.

Een analyse van de meest recente communiqués die de vergaderingen over de EHEA hebben opgeleverd, laat zien dat veel zaken in een ander jasje opnieuw opduiken of in een veel te vage bewoordingen worden opgenomen. Want ja, 47 landen moeten allemaal akkoord gaan of denken dat ze 'er wel mee weggkomen'. Er is namelijk geen instantie die alles controleert en kijkt of men zich aan de afspraken houdt. Er wordt wel steeds voorgesteld aan de BFUG om te zorgen voor een brede 'monitor' en dan te zorgen voor een eigen rapport met conclusies, maar dit lijkt niet te passen bij de collegiale wijze rond het met elkaar omgaan.

Als naar de grote lijnen naar het voorstel voor het Tirana-communiqué wordt gekeken (zie onze website bij 'stukken' in de middelste kolom), kan eigenlijk de enige conclusie zijn dat vooral stevig wordt ingezet op alles wat te maken heeft met 'interne en externe kwaliteitszorg'. Kijk maar naar wat er bij de aanbevelingen staat:

Furthermore,

- we invite the BFUG to revise the ECTS Users' Guide 2015 by 2027.
- we invite the authors of the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) to propose a revised version by 2026, to be adopted by us at our 2027 conference, as well as an adjustment, where required, of the European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes.
- We will also promote more robust and transparent quality assurance of transnational education delivered worldwide, in line with the ESG. We are committed to countering diploma and accreditation mills, fraudulent qualifications and academic cheating services, made more accessible through developments in the digital field. We ask the BFUG to make good use of the work of the ETINED platform and the ENIC-NARICs to address these challenges and protect academic integrity.

Het is in dat kader goed om het ECTS systeem een keer te gaan updaten, zoals we al enige tijd geleden hebben aanbevolen in het kader van de vormgeving van het diplomasupplement. Allerlei afspraken zijn nog steeds te vaag, los van het feit dat het systeem eigenlijk niks anders is dan het werken met 60 credits per jaar. Wat zich daarachter afspeelt, is in elk land anders. Daarmee wordt ook het vertrouwen in graden en diploma's ondergraven.

#### **7 Kortom – mee te geven aan onze minister voor Tirana**

Hoewel het protocol voor Tirana vereist dat alles van te voren moet zijn bekokstoofd, zeker als het gaat om het ingrijpen in systemen, geven we toch onze Nederlandse delegatie maar een paar suggesties mee voor het geval er allerlei ontwikkelingen ter sprake komen en 'wij' willen gaan 'scoren'.

1. Bevorder het spreken binnen de EHEA van een 'system with four cycles'. Net zo goed als de SCHE niet altijd door elke instelling wordt aangeboden geldt dat ook voor de Master (Vlaanderen) en de PhD (hogescholen).
2. Bepleit als 'international common name' voor de SCHE de graad 'Associate'.
3. Ondersteun de plannen om parallel aan de EHEA ook een sector voor 'Higher VET' te laten vormgeven, om de internationale mobiliteit in meer brede zin mogelijk te maken.
4. Geef aan dat het werken met een beperkt aantal thema's veel beter is dan het in stand houden van een grootschalige overlegstructuur met Babylonische spraakverwarringen.
5. Laat het onderwerp 'Lifelong Learning' prominenter op de agenda zetten.

## Annex

In het kader van de komende conferentie rond het Bolognaproces wordt er gewerkt aan een zeer lijvig document over de stand van zaken rond de EHEA. Hier de bron:

European Commission /EACEA / Eurydice, 2024. *The European Higher Education Area in 2024: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Het doornemen van het document vergt zeker een paar dagen, mede om te begrijpen wat de implicaties ervan zijn. Dus die actie laten we maar achterwege, voor nu. Wel hebben we uit een opzet van het stuk een aantal passages over de SCHE gehaald, ter info. Interessant is dat 16,4% van alle studenten in het hoger onderwijs een SCHE-opleiding volgt...

After many years of discussion about the place of short-cycle higher education programmes in the EHEA, the governments eventually agreed in the 2018 Paris Communiqué to integrate the short cycle programmes into the overarching framework of qualifications for the European Higher Education Area (QF-EHEA). Nevertheless, countries in the EHEA are still far from reaching a common understanding of short-cycle higher education that is comparable to the situation of the other three cycles.

In this report, short-cycle programmes are understood as higher education programmes of less than 180 ECTS (or lasting less than 3 years), leading to a qualification that is recognised at a lower level than a qualification at the end of the first cycle. Higher education systems are responsible for deciding whether credits obtained from short-cycle programmes may be recognised within first-cycle higher education programmes.

Since the adoption of the Paris Communiqué in 2018, short-cycle qualifications are recognised as level 5 in the overarching framework of qualifications for the Framework for Qualifications of the European Higher Education Area (QF-EHEA) and also at level 5 in the ISCED classification.

Notes: The presence of short-cycle programmes considered as part of higher education refers to situations where national qualifications frameworks and/or top-level steering documents recognise the short cycle (or short-cycle qualifications) as part of the higher education system. More than half of all EHEA countries report the existence of short-cycle programmes that are considered as part of the national higher education system. In other EHEA systems, the short-cycle is either not offered, or short-cycle programmes (ISCED 5) are not recognised within the higher education system. When not recognised as 'higher education', short-cycle programmes are usually categorised as being part of a vocational education system.

Since the previous mapping (see European Commission/EACEA/Eurydice, 2020, p. 49), one more country has reported changes in this area. In Lithuania, after the adoption of a legal framework which introduces this type of provision, the first short-cycle study programmes were evaluated and accredited in 2022. Georgia and North Macedonia reported that although their legal framework provides the possibility for short-cycle programmes to exist, there are currently no short-cycle programmes in practice. Overall, the short cycle remains a complex field covering a range of programmes that differ at national level in terms of content, orientation and purpose, and where a common European vision is yet to be fully developed and realised.

One of the objectives in the Bologna Declaration in 1999 was the 'adoption of a system based on two main cycles, undergraduate and graduate'. In 2003, doctoral studies were included in the Bologna structure and referred to as the third cycle. The EHEA thus defined three higher education cycles (first cycle, second cycle and third cycle). In 2018 Paris Communiqué short-cycle qualifications were added as a stand-alone cycle to the overarching qualifications framework for the European Higher Education Area (QF-EHEA). All higher education qualifications in the European Higher Education Area are located within these cycles.

There were about 32.985 million tertiary education students enrolled in the EHEA in the academic year 2020/2021. Overall, across the EHEA, most tertiary students (58.8%) were enrolled in first-cycle programmes (bachelor programmes), while 21.7% were enrolled in second-cycle programmes (master's degree or equivalent level), and 16.4% in short-cycle tertiary education. 3.1% of tertiary students were enrolled in third-cycle programmes (doctoral or equivalent).