

Vergaderjaar 2010–2011

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 128

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2010

Hierbij ontvangt u mijn beleidsreactie op de tussenrapportage van de inspectie over de alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs die ik u op 20 oktober heb aangeboden (kamerstuk 31 288, nr. 120). Tevens ontvangt u bij deze brief, zoals is toegezegd, de antwoorden op onderstaande Kamervragen:

- 2010Z10869, vragen van B. van der Ham (D66) over een pilot met diploma's bij InHolland (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 458);
- 2010Z10874, vragen van B.J. Beertema (PVV) over het artikel in de Volkskrant van zaterdag 10 juli 2010 over diplomafraude op Hogeschool InHolland (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 459);
- 2010Z10875, vragen van T.M. Jadnanansing (PvdA) over het ongeoorloofd verstrekken van diploma's media-opleiding door hogeschool InHolland te Haarlem (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 460);
- 2010Z11099, vragen van B. van der Ham (D66) over mogelijke trucs bij diplomaverstrekking op de Hanzehogeschool (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 462);
- 2010Z11220, vragen van B. van der Ham (D66) over de kwaliteit van de diploma's in het hoger onderwijs (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 463);
- 2010Z10876, vragen van J.J. van Dijk (SP) over studenten van InHolland die via een truc een diploma kregen (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 461);
- 2010Z12429, vragen van J.J. van Dijk (SP) over een hbo-docent die studenten zonder de vereiste kwaliteiten een diploma geeft (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 464);
- 2010Z15679, Vragen van het lid Van der Ham (D66) over aanwijzingen dat er toch druk op de staf van InHolland is gelegd inzake sjoemelen

- met diploma's (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 466);
- 2010Z14884, Vragen van het lid Jasper van Dijk (SP) over problemen bij hogeschool InHolland (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 465).

In de tussenrapportage geeft de inspectie haar voorlopige conclusies ten aanzien van:

1. De analyse van het rapport van de Commissie Leers naar de situatie bij de opleiding MEM van InHolland.
2. Signalen die bij de inspectie binnen zijn gekomen.
3. Het landelijk onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs.

Over het rapport Leers heeft op 30 september jl. een spoeddebat plaatsgevonden met uw Kamer. Sinds die tijd hebben zich relevante ontwikkelingen voorgedaan. Op 11 oktober hebben de toenmalige voorzitter van het College van Bestuur en de Hogeschool Inholland besloten uit elkaar te gaan. Over de ontslagvergoeding van de voormalige voorzitter van het College van Bestuur van Inholland, de heer Dales zijn door de Kamer aan mij vragen gesteld (2010Z14880 d.d. 15 oktober van Ferrier en 2010Z14940 van Jadnanansing d.d. 18 oktober). Momenteel wordt op basis van de informatie die ik heb ontvangen van de Raad van Toezicht onderzocht welke stappen ondernomen kunnen worden. Hierover ontvangt u voor het Algemeen Overleg op 18 november as. een brief. Daarnaast is er op basis van signalen een vooronderzoek ingesteld door de inspectie naar declaraties bij Inholland.

Bij elkaar maken deze zaken dat ik mij ernstige zorgen maak over het op korte termijn weer op orde brengen van de kwaliteit van het onderwijs bij InHolland.

Dit acht ik van het grootste belang om er zorg voor te kunnen dragen dat de studenten van deze instelling zo min mogelijk hinder ondervinden van de problemen.

Tegen deze achtergrond wil ik waarborgen dat de benodigde verbeteringen inclusief het naleven van de wet- en regelgeving met de grootst mogelijk spoed worden gerealiseerd. De inspectie zal daarom de belangrijkste onderdelen van het verbeterplan de grootst mogelijk aandacht geven en mij over de voortgang daarvan – voorzover op dat moment te beoordelen – uiterlijk half januari rapporteren. Dit betreft in elk geval ook de vragen die na het rapport Leers zijn opgeroepen over het moment waarop het college van Bestuur op de hoogte was van de situatie bij MEM en de signalen over mogelijke onoorbare druk op docenten.

Ik zal eerst samenvatten wat de inspectie heeft geconstateerd in haar tussenrapport alvorens in te gaan op mijn beleidsreactie en vervolgstappen.

1. De analyse van het rapport van de Commissie Leers naar de situatie bij de opleiding MEM van InHolland

De inspectie stelt dat het rapport van de commissie Leers een verontrustende situatie beschrijft. Uit het rapport kan worden opgemaakt dat bij de opleiding MEM de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) op een aantal belangrijke punten niet is nageleefd:

- Het onderwijs- en examenreglement is in strijd met de WHW ten aanzien van de bevoegdheden van het personeel om als examinator op te treden,
- de leden van de examencommissie zijn niet formeel benoemd;

- Niet alle beoordelaars zijn examinatoren die benoemd zijn door de examencommissie;
- De examencommissie is niet betrokken geweest bij de inrichting en de uitvoering van de alternatieve afstudeertrajecten;
- In de onderwijs- en examenregeling ontbreken bepalingen over de alternatieve afstudeertrajecten met als gevolg dat de wijze van examinering in de praktijk afweek van de onderwijs- en examenregeling;
- De bewijzen dat tentamens met goed gevolg zijn afgelegd zijn niet altijd uitgereikt door de betreffende examinerator en vermelden de vakdocent in een aantal gevallen op onjuiste wijze. Ook ontbreken schriftelijke bewijzen voor de juistheid van het op het cijferbriefje vermelde cijfer.

De kwaliteit van de afstudeerproducten is onvoldoende geborgd. Dat geldt in ieder geval voor 104 getuigschriften. Er is onvoldoende sprake geweest van rekenschap en verantwoording, en corrigerende mechanismen hebben onvoldoende gewerkt. Dit klemmt, temeer omdat elke hogeschool moet kunnen garanderen dat het niveau van de afgestudeerden boven alle twijfel verheven is.

2. De signalen die bij de inspectie zijn binnengekomen

De combinatie van de aard en de omvang van de signalen die de inspectie rechtstreeks en via de diverse media bereikten is ernstig. Het gaat om 81 signalen over het niveau en de niveaubewaking in het hoger onderwijs bij in totaal zestien met name genoemde instellingen. De inspectie heeft laten weten dat het aantal signalen dat binnenkomt nog steeds toeneemt.

Daarnaast is sprake van tientallen berichten die niet te herleiden zijn tot een afzonderlijke instelling en van vele tientallen berichten die deze berichten bevestigen. Samen gaat het om enkele honderden kritische tot zeer kritische berichten. Deze overige berichten dragen bij aan het gevoel van urgentie dat de 81 signalen oproepen.

De algemene strekking van de signalen is dat de opleiding onverantwoord omgaat met het niveau van de opleiding en de toetsen. Er zouden te makkelijk voldoende worden gegeven, te veel studiepunten worden toegekend, de toetsing is te eenvoudig of (onderdelen van) toetsen die geoefend zijn komen op het tentamen zelf letterlijk terug. Veel studenten en docenten geven voorbeelden van studenten die een «genadezesje» kregen of meer in algemene zin niet het vereiste niveau hadden maar het toch tot de afstudeerfase brachten.

Het is nog niet bekend wat instellingsbesturen zelf van deze signalen vinden en welke consequenties zij eraan verbinden. De inspectie heeft inmiddels de betreffende instellingen deze signalen voorgelegd met het verzoek er op te reageren en aan te geven welke acties zijn ondernomen.

3. Het landelijk onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs

Deze resultaten bevatten informatie over twee van elkaar te onderscheiden zaken: Activiteiten die zich richten op langstudeerders (studenten die langer over hun studie doen dan de nominale geprogrammeerde studieduur) en activiteiten gericht op verkorte studietrajecten (verkorte trajecten voor bijvoorbeeld vwo-ers, mbo-ers met een verwante opleiding of werkenden).

Ten aanzien van langstudeerders geeft net iets meer dan de helft van de instellingsbesturen aan hierop beleid te hebben. Elf van hen bieden voor één of meer opleidingen alternatieve afstudeertrajecten aan langstudeerende studenten aan. Negentien instellingen bieden alternatieve afstu-

deerttrajecten aan andere groepen studenten aan. In een beperkt aantal gevallen betreft het eenmalige voorzieningen die inmiddels tot het verleden behoren. Inmiddels heeft de inspectie alle instellingen die bij het vervolgonderzoek zijn betrokken aangeschreven met het verzoek om aanvullende informatie aan te leveren. Dit betreft ook de 7 instellingen die tot op heden een summiere respons hebben gegeven.

Sinds 1 oktober 2005 zijn door de elf instellingen in totaal 430 getuigschriften uitgereikt aan studenten die een alternatief afstudeertraject voor langstudeerders volgden. Daaronder vallen 127 getuigschriften van opleidingen van Hogeschool Inholland: 104 van de opleiding *Media en Entertainment Management* en 23 van twee andere opleidingen.

In het algemeen geldt, dat alternatieve afstudeertrajecten op zich geen risico hoeven te vormen voor het eindniveau, vooropgesteld dat aan de kwaliteit van het onderwijs en de examinering geen concessies worden gedaan. De inspectie neemt echter een aantal risico's waar voor het eindniveau van afgestudeerden van alternatieve afstudeertrajecten voor langstudeerders. Deze risico's betreffen met name:

- De inhoud van de alternatieve afstudeertrajecten (bijvoorbeeld ten aanzien van de omvang van sommige alternatieve afstudeertrajecten (in ects), de rol van tentamen- en examentrainingen, vooral in combinatie met extra herkansingsmogelijkheden, en het gebruik van EVC bij het afstuderen). Opmerkelijk is dat, op één instelling na alle instellingen aangeven sinds 1 oktober 2005 geen enkele klacht te hebben ontvangen over docenten of over alternatieve afstudeertrajecten in het algemeen. Dit staat in schril contrast met de signalen die door studenten en docenten op andere wijze zijn afgegeven.
- De informatie over alternatieve afstudeertrajecten is niet goed gedocumenteerd. Tien van de elf instellingen die voor één of meer opleidingen alternatieve afstudeertrajecten aan langstuderende studenten aanbieden leggen deze trajecten niet vast in formele, breed toegankelijke documenten zoals de onderwijs- en examenregeling of de studiegids. Dit werkt onbegrip, ongelijke behandeling en kwaliteitsrisico's in de hand, zeker in combinatie met een gebrek aan verantwoording (zie hierna). Dat de onderwijs- en examenregeling op dit punt onvolledig is, is niet acceptabel.
- Binnen de betrokken organisaties wordt in beperkte mate verantwoording afgelegd. Negentien van de 52 instellingsbesturen die maatregelen treffen voor langstuderende studenten geven aan dat hierover binnen de organisatie geen verantwoording wordt afgelegd aan het College van Bestuur of aan het faculteits- of afdelingsmanagement. Binnen negen van de elf instellingen die alternatieve afstudeertrajecten aan langstuderende studenten aanbieden wordt daarover geen verantwoording afgelegd aan het College van Bestuur of aan het faculteits- of afdelingsmanagement. Vooral omdat deze trajecten slecht gedocumenteerd zijn is ook dit niet aanvaardbaar.

Diverse instellingen antwoorden op de vraag naar alternatieve afstudeertrajecten voor andere studenten dan langstuderenden dat zij meer in algemene zin (ver)korte trajecten aanbieden. De informatie die de inspectie hierover in het reeds lopende onderzoek naar (ver)korte trajecten verzamelde is daarom betrokken bij de risico-analyse. De eerste fase van het onderzoek naar (ver)korte trajecten biedt inzicht in de mate waarin 52 aselect gekozen instellingen korte trajecten aanbieden en waar zich in dit opzicht risico's voordoen in termen van studieduur, studielast en vrijstellingen en daarmee uiteindelijk in termen van het eindniveau. Deze risico's betreffen met name de kwaliteitszorg, opleidingsduur en de documentatie. Hierbij valt met name op dat er in het onbekostigde hbo

tien instellingen zijn die geen enkele bacheloropleiding in een vierjarige variant aanbieden.

4. Beleidsreactie en vervolg

De resultaten van het inspectieonderzoek zijn zorgwekkend. De kwaliteit van het hoger onderwijsdiploma kan en mag niet ter discussie staan. Studenten, werkgevers en de overheid moeten ervan op aan kunnen dat de kwaliteit staat als een huis.

MEM/InHolland

Uit de tussenrapportage van de inspectie is af te leiden dat de conclusies van de commissie Leers omtrent gesignaleerde onregelmatigheden bij MEM terecht waren. Bij in elk geval 104 getuigschriften is de vraag of er sprake is van onterecht gegeven diploma's. Het is op dit moment niet uit te sluiten dat de afgegeven diploma's onder de maat zijn geweest. Zowel voor de individuele studenten die het hier betreft als voor het imago van de hbo-sector zijn daarmee onacceptabele risico's ontstaan. Als blijkt dat diploma's onrechtmatig zijn verleend, dan zal ik de bekostiging vanwege die diploma's terugvorderen. De benodigde zorgvuldigheid bij het toepassen van dergelijke zwaarwegende sancties maakt dat de precieze kwalificatie van de feiten pas aan de orde kan zijn als het vervolgonderzoek van de inspectie beschikbaar is.

Prioriteit in de vervolgstappen ligt dan ook bij het verbeterplan dat InHolland moet uitvoeren om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van MEM boven elke twijfel is verheven. Tegen deze achtergrond zal de inspectie de volgende onderwerpen tot op de bodem uitzoeken:

1. **Niveau.** Was en is het niveau van de afgestudeerden bij de opleidingen MEM, Commerciële Economie en Vrijtijdsmanagement toereikend? Is het niveau van afgestudeerden bij de overige opleidingen van Hogeschool InHolland gegarandeerd? Het vaststellen van het niveau van deze diploma's gebeurt in nauwe samenwerking tussen de inspectie en de NVAO.
2. **Naleving.** Worden binnen de overige opleidingen van Hogeschool InHolland de wettelijke voorschriften ten aanzien van tentaminering en examinering nageleefd? Worden de intern afgesproken regels en procedures gevolgd? Zijn de getuigschriften in alle gevallen terecht uitgereikt?
3. **Bekostiging.** Is er sprake van onrechtmatig verkregen overheidsbekostiging bij de opleiding MEM, en zo ja in welke omvang?
4. **Governance.** Functioneert het interne toezicht ten aanzien van voorgaande onderwerpen adequaat? Wanneer was het College van Bestuur voor het eerst op de hoogte van de misstanden bij de opleiding MEM? Heeft het College van Bestuur tijdig en adequaat ingegrepen? Is het verbeterbeleid toereikend? Wat was de rol van de Raad van Toezicht? Eventueel uitgeoefende druk vanuit het management op docenten was al onderdeel van het onderzoek van de inspectie. Recente publicaties in de media (Volkskrant van 2 november) maken dat ik de inspectie heb gevraagd op dit punt echt de ondersteunende steun boven te krijgen.

Het op korte termijn weer op orde brengen van de kwaliteit van het onderwijs bij InHolland acht ik van het grootste belang om er zorg voor te kunnen dragen dat de studenten van deze instelling zo min mogelijk hinder ondervinden van de problemen.

Tegen deze achtergrond wil ik waarborgen dat de benodigde verbeteringen inclusief het naleven van wet- en regelgeving met de grootst mogelijk spoed worden gerealiseerd. Mocht de rapportage van de inspectie medio januari daartoe aanleiding geven dan zal ik sancties opleggen aan de instelling. Dit staat los van eventuele sancties mocht definitief blijken dat er diploma's onrechtmatig zijn verstrekt. Over het gerealiseerde niveau zal in april 2011 worden gerapporteerd.

Landelijk onderzoek

De centrale vraag in het landelijke vervolgonderzoek is of ten aanzien van alternatieve afstudeertrajecten de kwaliteit van de examinering en de taakuitoefening door examencommissies toereikend zijn en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt nageleefd. Uitgangspunt vormen de getuigschriften die tussen 1 september 2008 en 1 september 2010 zijn uitgereikt. Indien de situatie daartoe aanleiding geeft wordt verder in de tijd teruggekeken. Zo nodig zal de inspectie mij adviseren sancties te treffen. Het landelijke vervolgonderzoek bestaat per instelling uit maximaal vier stappen.

Allereerst dient er bij 41 instellingen verificatie van gegevens plaats te vinden. Daarbij betreft het één instelling die niet op de vragenlijst reageerde, zeven instellingen die alleen de eerste vraag in de vragenlijst met «nee» beantwoordden en verder geen vragen beantwoordden of toelichtten, elf instellingen die alternatieve afstudeertrajecten aanbieden; aan hen wordt aanvullende informatie gevraagd over de precieze kenmerken van de trajecten en de waarborgen voor het eindniveau, zestien instellingen waarvan de enquête vragen oproept, bijvoorbeeld omdat men aangeeft nooit langstuderende studenten te hebben of aangeeft geen verantwoording af te leggen over maatregelen voor langstuderende studenten en zestien instellingen waarover signalen van mogelijke misstanden zijn ontvangen.

Risicovolle situaties worden vervolgens nader onderzocht. Mocht blijken dat er daarna nog diepte onderzoek gedaan moet worden zal gekeken worden naar mogelijk onrechtmatig afgegeven diploma's en waar nodig wordt onderzoek ingesteld naar het gerealiseerde eindniveau van afgestudeerden. Ten slotte zal de inspectie de instelling manen een verbeterplan te maken en kan zij waar nodig mij adviseren sancties te treffen, zoals het terugvorderen van ten onrechte verkregen bekostiging.

De tussenrapportage en de ontvangen signalen zijn voor mij aanleiding voor nadere bezinning op het functioneren van de «checks and balances» in het stelsel en de werking van het interne en externe toezicht op, en de borging van, de onderwijskwaliteit. Ik constateer dat er op een aantal vlakken recentelijk al stappen zijn gezet die een verbetering zijn:

Het wetsvoorstel «versterking besturing» is per 1 september 2010 in werking getreden. Hiermee is de rol van de examencommissie op de volgende wijze versterkt:

- De onafhankelijkheid van examencommissie is eenduidig in de wet vastgelegd;
- de examencommissie heeft een expliciet benoemde inhoudelijke taak (ze kan zich niet langer beperken tot een procedurele rol): het geven van richtlijnen/normen voor de beoordeling van tentamens en examens;
- de examencommissie moet worden benoemd door CvB maar dit kan alleen nadat de examencommissie is gehoord over een voorgenomen benoeming. Voorwaarde voor benoeming is expertise (deskundig op

terrein van desbetreffende opleiding), en kan ook bestaan uit externen (ten minste één docent)

- de examencommissie moet jaarlijks verslag vastleggen omtrent het eigen functioneren.

Ook is de accreditatie aangepast. Daarbij is vastgelegd dat examinering een van de aspecten is waarop de opleiding minimaal een voldoende moet scoren. Tevens heb ik vanaf 2011 de bevoegdheid om na advies van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) verleende accreditatie tussentijds in te trekken. Hiermee heeft de overheid een extra sanctiemiddel in handen voor Instellingen die onvoldoende kwaliteit garanderen.

Verder merk ik op dat met ingang van 1 januari 2011 de bekostiging van het hoger onderwijs verandert. In het huidige model ontvangen de hogescholen het merendeel van hun onderwijsbekostiging (ca. 60–80%) bij de afgifte van het bachelor diploma. Dit percentage wordt in het model, dat per 2011 in werking treedt, verlaagd naar ca. 20%. De aanleiding voor de verlaging van de vergoeding voor een diploma is onder meer dat de bekostiging meer in evenwicht komt met de inspanningsverplichtingen van de hoger onderwijsinstellingen en niet voornamelijk gericht is op output bekostiging. Verder merk ik op dat in het Regeerakkoord is aangekondigd dat de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Veerman worden uitgevoerd. Dat betekent dat in deze kabinetsperiode een bekostigingssystematiek wordt ontwikkeld die meer sturend is op kwaliteit en missie en dat het aandeel studentgebonden financiering in de bekostiging wordt verkleind. Blijft dat bij welk bekostigingsmodel dan ook nimmer een situatie zoals bij InHolland aan de orde mag zijn. Hoger onderwijsinstellingen krijgen in Nederland veel vrijheid. Daaraan is de verantwoordelijkheid voor kwaliteit onlosmakelijk verbonden. Als die niet wordt waargemaakt, brengt dat grote schade toe aan het vertrouwen in de waarde van onze diploma's.

Ik zal nagaan of er hiaten zitten in het huidige stelsel. Wanneer ik moet vaststellen dat dit het geval is zal ik niet aarzelen om maatregelen te nemen. Ik zal daarbij recente adviezen van de Onderwijsraad over de waarde van het diploma betrekken. Ook mijn recente toezegging in het spoeddebat over topinkomens van 3 november jl. betrek ik erbij. Ik heb daarbij aangegeven dat Raden van Toezicht een eigenstandige bevoegdheid hebben. Als er echter sprake is van gerede twijfel over de bestuurbaarheid van een instelling dan zou de overheid de bevoegdheid moeten hebben om in te grijpen. Ik heb toegezegd daar in een aparte brief aan de Kamer op terug te komen en haar te laten weten welke mogelijkheden ik op dat punt zie. Ik zal in april, gelijktijdig met het verschijnen van het eindrapport van de inspectie, met nadere voorstellen komen.

Op korte termijn zal ik overleg voeren met zowel de HBO-raad als met de koepelorganisatie voor het privaat gefinancierde hoger onderwijs (NRTO voorheen PAEPON) over de vraag welke conclusies zij verbinden aan de stevige risico's die de inspectie ziet. Overigens heb ik onlangs een brief van de HBO-raad ontvangen over de tussenrapportage van de inspectie. Ik deel het uitgangspunt van de HBO-raad dat elk getuigschrift dat onterecht wordt afgegeven er één te veel is. Uit deze brief maak ik verder op dat de hbo-sector deze zaak zeer serieus neemt en voortvarend wil werken aan oplossingen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra