

Vergaderjaar 2010–2011

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 167

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2011

Hierbij ontvangt u mijn beleidsreactie op de rapporten die ik u op 28 april jl. (kamerstuk 31 288, nr. 163) heb toegezonden:

- Het eindrapport van de Inspectie van het Onderwijs over alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs;
- Het eindrapport van de Inspectie van het Onderwijs over alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau bij hogeschool Inholland;
- Het rapport van het onderzoek van de NVAO-commissie naar de kwaliteit en het niveau van de alternatieve afstudeertrajecten en bijbehorende reguliere afstudeertrajecten bij vijf opleidingen van hogeschool Inholland.

Daarnaast geef ik in deze beleidsreactie mijn reactie op de volgende moties:

- Motie Tweede Kamer 2010–2011, 32 500 VIII, nr. 69 over bevoegdheid in te grijpen bij financieel wanbeleid van Beertema en Van Dijk;
- Motie Tweede Kamer 2010–2011, 31 288, nr. 114 over onterecht bedrag diplomabonus terugvorderen van Van Dijk;
- Motie Tweede Kamer 2010–2011, 31 288, nr. 134 over een eind maken aan resultaatsafspraken met docenten over het aantal afgestudeerden van Van Dijk.

De waarde van een hbo-diploma mag niet ter discussie staan. Dat is nu helaas wel het geval en dat vind ik een ernstige zaak. Het is aan alle betrokkenen bij het hbo om die zorgen weg te nemen – dan heb ik het niet alleen over docenten en bestuurders, maar ook over toezichthouders en de politiek. Studenten moeten zeker weten dat ze onderwijs krijgen op het niveau dat ze mogen verwachten van het Nederlandse hoger onderwijs. Want om hen draait het.

Voor de toekomst van het hoger onderwijs is het cruciaal dat de gaten in het systeem gedicht worden. En die zijn er: De interne kwaliteitszorg van de desbetreffende instellingen schoot tekort en de externe borgingsmechanismen werden pas actief nadat er media-aandacht ontstond en er op basis daarvan signalen bij de inspectie binnenkwamen. Het systeem heeft dus niet gewerkt zoals het zou moeten werken. Er zit nu teveel vrijblijvendheid in het systeem van toezicht en kwaliteitszorg, constateert ook de inspectie. En dat is niet voor het eerst. De afgelopen jaren heeft zij hier eerder zorgen over geuit en is er sprake geweest van kritische signalen. Die vrijblijvendheid moet eruit. Onderwijsinstellingen hebben veel autonomie, maar daarbij hoort het nemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording. Daarom zijn nu krachtige stappen nodig om het vertrouwen in het functioneren van het stelsel te herstellen. Dat vloeit ook voort uit de grondwettelijke zorg van de overheid voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Mijn aanpak is gericht op het wegnemen van de gebleken tekortkomingen en het borgen van de kwaliteit op stelselniveau.

1 Samenvatting eindrapporten Inspectie

Werkwijze

De Inspectie van het Onderwijs heeft in augustus 2010 onder alle 99 instellingen die door de overheid erkend bacheloronderwijs aanbieden een vragenlijst uitgezet. Gevraagd werd naar het beleid voor langstuderende studenten en naar het aantal alternatieve afstudeertrajecten en de inhoud daarvan. Aan veertig instellingen is vervolgens in een schriftelijke verdiepingronde aanvullende informatie gevraagd. Deze veertig instellingen vielen in één of meer van de volgende categorieën: instellingen met alternatieve toets- of afstudeertrajecten, instellingen waarvan de informatie vragen opriep en instellingen waarover negatieve signalen waren ontvangen. Na analyse van de aanvullende schriftelijke informatie van de instellingen bleven er tien bekostigde hogescholen over, waarbij de inspectie onderzoek op locatie heeft gedaan¹. De inspectie heeft vijftien opleidingen bij deze tien bekostigde hogescholen onderzocht. Bij de beslissing om op locatie een opleiding te onderzoeken waren de risico's met betrekking tot de borging van het eindniveau bepalend. Bij Hogeschool Inholland is aanvullend door de NVAO het niveau van afgestudeerden van vijf opleidingen onderzocht.

Totaalbeeld vijftien onderzochte opleidingen

Instelling	Opleiding	Totaalbeeld
Chr. Agrarische Hs	Bedrijfskunde en Agribusiness	Voor verbetering vatbaar ¹
Chr. Hs Ede	Gezondheidszorg	Voor verbetering vatbaar
Chr. Hs Windesheim	Logopedie	Voor verbetering vatbaar
	Journalistiek	Zorgelijk ²
Haagse Hs	Commerciële Economie	Voor verbetering vatbaar
HAN	Werktuigbouwkunde	Zorgelijk
Hanze	Instituut voor Comm. & Media	Zorgelijk
Hs Inholland	Bedrijfseconomie Haarlem	Zeer zwak ³
	Commerciële Economie Diemen	Zeer zwak
	MEM Haarlem	Zeer zwak
	MEM Rotterdam	Voor verbetering vatbaar
	Vrijetijdsmanagement Diemen	Zeer zwak
Hs Leiden	Communicatie	Zorgelijk
Hs Rotterdam	Vastgoed & Makelaardij	Voor verbetering vatbaar

¹ Na juli 2010 werden over de bekostigde universiteiten nauwelijks signalen vernomen. Ook gaf in het bekostigd wetenschappelijk onderwijs de schriftelijke informatie van de instellingen geen directe aanleiding om een bezoek op locatie te brengen. Dat wil niet zeggen dat de toegezonden informatie geen enkele vraag opriep. De inspectie heeft hier echter op basis van risicoafwegingen keuzes gemaakt. Tevens loopt er een onderzoek naar (ver)korte trajecten waarin ook nadrukkelijk aandacht is voor het onbekostigde onderwijs.

Instelling	Opleiding	Totaalbeeld
Hs Utrecht	Technische Bedrijfskunde	Voor verbetering vatbaar

¹ Voor verbetering vatbaar: er zijn aanpassingen nodig om volledig aan de wet te voldoen maar de borging van het eindniveau van de opleiding staat niet ter discussie.

² Zorgelijk: er zijn aanpassingen nodig en de borging van het eindniveau is niet boven alle twijfel verheven; het gerealiseerde eindniveau zal worden onderzocht.

³ Zeer zwak: er zijn verreikende aanpassingen nodig; het eindniveau van afgestudeerden is in het geding.

Conclusies van de inspectie

- Bij vier van de vijf onderzochte opleidingen van Hogeschool InHolland zijn door de inspectie zware tekortkomingen geconstateerd in de borging van het eindniveau en is door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie vastgesteld dat een aanzienlijk deel van het afstudeerwerk niet van hbo-niveau is. In totaal heeft de NVAO-commissie 220 afstudeerwerken geanalyseerd. Bij 86 afgestudeerden daarvan werd het niveau als onvoldoende beoordeeld; 13 werkstukken waren naar het oordeel van de NVAO-commissie niet beoordeelbaar of – tegen de interne regels van de instelling in – niet beschikbaar. De inspectie noemt deze opleidingen, i.c. Media & Entertainment Management Haarlem, Commerciële Economie Diemen, Vrijtijdsmanagement Diemen en Bedrijfseconomie Haarlem zeer zwak.
- Van vier opleidingen bij vier andere instellingen kenmerkt de inspectie de situatie vooralsnog als zorgelijk. De borging van het eindniveau vertoont tekortkomingen, zij het niet steeds voor de gehele opleiding. Bij de betreffende opleidingen zal de NVAO onderzoek doen naar het niveau van afgestudeerden. Het betreft het gezamenlijke afstudeertraject van de drie opleidingen van het Instituut voor Communicatie en Media bij Hanzehogeschool Groningen, Communicatie van Hogeschool Leiden, Werktuigbouwkunde van Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en Journalistiek van Christelijke Hogeschool Windesheim.
- Bij alle onderzochte opleidingen bleek de wet- en regelgeving rond het afstuderen onvoldoende te worden nageleefd. Er is sprake van onvoldoende discipline in de naleving van wet en regelgeving in het hbo.

Ik zal eerst ingaan op de consequenties die het onderzoek heeft voor de betrokken individuele instellingen. Daarnaast heb ik in de beleidsreactie op de tussenrapportage van de inspectie (Kamerstukken 2010–2011, 31 288, nr. 128) al aangekondigd mij te bezinnen op het functioneren van de «checks and balances» in het stelsel en de werking van het interne en externe toezicht op én de borging van de onderwijskwaliteit. Ik zal aangeven welke conclusies ik trek uit de nu voorliggende rapporten.

2 Consequenties voor individuele instellingen

De conclusies en aanbevelingen die de inspectie beschrijft voor de tien hogescholen en de 15 opleidingen waarbij onderzoek op locatie heeft plaatsgevonden, neem ik over. De conclusies van de inspectie zijn instellingspecifiek en dat heeft tot gevolg dat de consequenties per instelling verschillen.

Inholland

Voor Hogeschool Inholland betekent dit het volgende:

- Er wordt een bekostigingssanctie opgelegd. De hoogte daarvan zal ik baseren op het aantal van 99 (86+13) onrechtmatig verstrekte

diploma's. Het terug te vorderen bedrag zal nog nader worden bepaald. Hiermee geef ik uitvoering aan motie 2010–2011, 31 288, nr. 114 van Van Dijk.

- Bij de vier zeer zwakke opleidingen zal vervolgtoezicht blijven plaatsvinden in verband met de tekortkomingen die in het eindniveau en de naleving van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) zijn aangetroffen. De inspectie volgt de verbeteractiviteiten op de voet.
- Ik zal de NVAO vragen om mij voor de vier zeer zwakke opleidingen te adviseren over intrekking van de accreditatie¹. De wet geeft mij vanaf 1 januari 2011 deze bevoegdheid. Aan mijn verzoek aan de NVAO ligt de volgende afweging ten grondslag: enerzijds geeft de inspectie aan dat sprake is van voortgang en vertrouwen in de aanpak van de instelling. Bovendien is het duidelijk geworden dat de alternatieve trajecten inmiddels gestopt zijn. Anderzijds beschrijven de inspectie en de NVAO een dermate zorgelijke situatie voor alle vier opleidingen dat ik beoordeling door en advisering van de NVAO over intrekking van de accreditatie noodzakelijk acht. Eventuele intrekking van de accreditatie heeft betrekking op alle locaties waar de opleidingen worden gegeven. De NVAO zal nog voor de zomer de verbeterpotentie van de opleidingen beoordelen zodat hierover vóór de start van het nieuwe studiejaar helderheid is en uiterlijk begin 2012 een definitief oordeel geven. Om haar advies te onderbouwen zal de NVAO voor deze opleidingen alle facetten van het accreditatiekader beoordelen. Ik besluit op basis van het advies van de NVAO of ik de accreditatie intrek.

Druk op docenten

Uit gesprekken van de inspectie met signaalgevers (en klokkenluiders) is gebleken dat de interne klokkenluidersregeling bij Inholland op onzorgvuldige wijze is uitgevoerd. Niet de regeling was het probleem maar de uitvoering ervan. Dit is zorgelijk, omdat het functioneren van vertrouwenspersonen of klokkenluidersregelingen bij uitstek staat of valt met een zorgvuldige uitvoering, gegarandeerde betrouwbaarheid, goed voorbeeldgedrag van leidinggevend en integriteit van alle betrokkenen. Inmiddels is de uitvoering bij Hogeschool Inholland gecorrigeerd. Rendementsafspraken met individuele docenten waarvan bij één manager bij MEM sprake was zijn verder niet aangetroffen en worden ook niet meer gemaakt. Hiermee is uitvoering gegeven aan motie 2010–2011, 31 288, nr. 134 van Van Dijk. Ongewenste druk op personeel en de werking van klokkenluidersregelingen worden als specifieke aandachtspunten toegevoegd aan de al voorgenomen verkenning van de inspectie naar de sociale veiligheid in het hoger onderwijs.

Ingezet verbeterplan Inholland

De inspectie maakt zich grote zorgen over de aangetroffen situatie, met name vanuit het perspectief van de afgestudeerden en de huidige studenten, maar constateert dat Hogeschool Inholland zware maatregelen heeft getroffen om de tekortkomingen weg te nemen en de kwaliteit te verbeteren. In het inspectierapport zijn deze verbeteracties beschreven. Het plan is ambitieus als het gaat om het aantal verbeteracties en de termijnen waarbinnen deze moeten worden gerealiseerd. In het bijzonder de scholing van leden van examencommissies en leidinggevend onderschrijft de inspectie als een belangrijke en noodzakelijke maatregel, evenals de aanscherping van de aandacht voor de toetsing en beoordeling van studenten. De uitvoering vergt momenteel veel kracht van de organisatie. Daarnaast heeft Hogeschool Inholland op 20 april een nieuwe strategische aanpak openbaar gemaakt. Ik zie dit plan als een goede stap.

¹ Zowel de Inspectie als de NVAO geeft dit advies.

Het laat zien dat de instelling serieus werk wil maken van benodigde verbeteringen.

Naar aanleiding van het eindrapport van de inspectie heb ik met de voorzitter van het College van Bestuur van Hogeschool Inholland indringend gesproken. Ik heb in het bijzonder gevraagd naar de wijze waarop de instelling de hierdoor getroffen studenten tegemoet zal komen. Studenten moeten zeker weten dat ze onderwijs krijgen op het niveau dat ze mogen verwachten van het Nederlandse hoger onderwijs. Inholland biedt de getroffen studenten aan om op kosten van de hogeschool alsnog een hbo-waardig getuigschrift te behalen¹. Ik ga ervan uit dat deze studenten gebruik zullen maken van dat aanbod. Mochten er studenten zijn die hiervan geen gebruik wensen te maken dan kunnen daaraan consequenties verbonden zijn. Welke consequenties dat zijn is volledig afhankelijk van de individuele situatie van de betreffende student maar in potentie kunnen deze studenten hun getuigschrift en graad kwijtraken indien sprake is van verwijtbaar handelen door de student². Deze benadering wordt door het college van bestuur van Inholland onderschreven. Daarnaast zal de instelling aan alle studenten van de als zeer zwak beoordeelde opleidingen een aanbod voor een summercourse doen.

Zorgelijke opleidingen bij andere Hogescholen

Ook wat betreft de vier instellingen (Hanzehogeschool, Hogeschool Arnhem Nijmegen, Hogeschool Windesheim en Hogeschool Leiden) waarvan de inspectie bij een opleiding een zorgelijke situatie beschrijft, neem ik haar conclusies en aanbevelingen over. Concreet betekent dit het volgende:

- Vervolgtoezicht door de inspectie bij de betrokken hogescholen in een handhavingstraject om de tekortkomingen vóór 1 september a.s. weg te nemen.
- De NVAO gaat onderzoek doen om vast te stellen of afgegeven diploma's een hbo- bachelorniveau hebben. Dit is uitermate belangrijk voor de betrokken studenten. Mocht blijken dat er door onjuist handelen binnen de instelling ten onrechte getuigschriften zijn verstrekt en graden zijn verleend, dan zal ik ook hiervoor een bekostigingssanctie treffen – en indien aan de orde – de NVAO vragen mij te adviseren over intrekking van de accreditatie.
- In drie van de vier gevallen betreft het een alternatief afstudeer- of toetstraject dat inmiddels is gestopt. Afstudeerwerken die betrokken zijn bij een van deze trajecten zullen door de NVAO beoordeeld worden. In één geval betreft het een reguliere opleiding. In het reguliere accreditatieproces dat deze opleiding momenteel doorloopt, zullen door de NVAO de aanbevelingen van de inspectie worden meegenomen. Hierbij zullen onder meer extra eisen worden gesteld aan de steekproef van afstudeerwerken. Op deze wijze is er snel duidelijkheid over de borging van het eindniveau van deze opleiding.

Verbeteren van de naleving van wet- en regelgeving

Bij de overige hogescholen waarvan bij één opleiding in meer of mindere mate tekortkomingen in de naleving van de wettelijke bepalingen inzake toetsing en beoordeling en de bewaking van het eindniveau zijn geconstateerd, is er geen indicatie dat het eindniveau op enigerlei wijze in het geding is. In alle gevallen dient het instellingsbestuur de tekortkomingen vóór 1 september 2011 weg te werken. Ook hiervan worden de resultaten door de inspectie via een instellingsbezoek geverifieerd.

¹ Uitzondering op dit punt is een enkele student van wie is vastgesteld dat plagiaat is gepleegd.

² In het bestuursrecht is een algemeen uitgangspunt dat degene die bevoegd is een besluit te nemen ook bevoegd is dat besluit weer in te trekken als blijkt dat het eerste besluit ten onrechte is genomen. Het is dus de examencommissie die het getuigschrift moet intrekken. De inspectie of de overheid is daartoe niet bevoegd. Het intrekken van een ten onrechte verleende graad is volgens dezelfde redenering een bevoegdheid van het instellingsbestuur.

3 Consequenties voor de checks and balances in het stelsel

De kernvraag die de eindrapporten van inspectie en NVAO oproept is: functioneert het stelsel van kwaliteitsborging nu goed? Het antwoord op deze vraag is nee, het stelsel functioneert niet goed. Niet alleen gezien de huidige situatie maar ook gezien de recente geschiedenis waarin verschillende keren en soms ook in brede zin geconstateerd moest worden dat in het hbo het naleven van regels en het bieden van kwalitatief goed onderwijs niet is gelukt. In het verleden heeft de overheid de instellingen de kans gegeven om zich opnieuw te bewijzen. We moeten nu concluderen dat dit tot onvoldoende borging van de kwaliteit in het hbo heeft geleid. De vrijheid in het systeem is blijkbaar niet aan iedereen besteed. De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs en daarom ben ik van mening dat er nu maatregelen noodzakelijk zijn.

Met de inspectie ben ik van mening dat de uitkomsten van dit onderzoek een belangrijke indicatie zijn dat op brede schaal in het bekostigde hbo de naleving van de wet moet worden verbeterd. De NVAO-commissie die de kwaliteit van de alternatieve afstudeertrajecten bij Hogeschool Inholland heeft onderzocht stelt: «als de formele processen in orde zijn – en dit betekent: goed toepasbaar en functioneel – is de kans groter dat ook de inhoud en het resultaat aan de maat zijn.» De door de inspectie aangetroffen tekortkomingen vinden hun oorzaak mede in het feit dat deze formele processen niet op orde zijn, in onzorgvuldig gedrag en in ondoordacht handelen. De inspectie concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat medewerkers moedwillig regels hebben geschonden met de bedoeling daarvan zelf beter te worden. Dit maakt de blootgelegde zwaktes echter niet minder kwalijk. Tevens deel ik de conclusie van de inspectie dat met het stelsel van interne en externe kwaliteitsborging op dit moment onvoldoende gegarandeerd is dat excessen tijdig worden voorkomen, opgespoord en gecorrigeerd.

De uitkomsten van de onderzoeken zijn voor mij een bewijs dat de kwaliteitscultuur in het hbo moet worden versterkt. Een organisatiecultuur die professionele ontwikkeling van docenten en medewerkers bevordert en uitnodigt tot een open sfeer waarin tekortkomingen bespreekbaar zijn, zou situaties die door de inspectie zijn onderzocht in veel mindere mate toestaan dan nu het geval blijkt. De lat in het hbo zal hoger moeten worden gelegd. Dit is ook één van de conclusies van de Commissie Veerman. Hoewel de sector zelf initiatieven heeft ontplooid, zal ik daartoe de komende maanden ook zelf diverse maatregelen nemen. Docenten moeten beschikken over de noodzakelijke kennis, inzicht en vaardigheid op hoog niveau om de taken op het terrein van het onderwijs en van de examinering te kunnen verzorgen. Je mag van docenten in het hbo verwachten dat zij minimaal een mastergraad hebben behaald of deze binnen afzienbare termijn willen behalen. Ik wil daarom dat op termijn 100%¹ van de docenten in het hbo een mastergraad heeft of zijn gepromoveerd². Docenten moeten qua kennis, niveau en vaardigheden voldoende toegerust zijn op het geven van onderwijs en het verzorgen van examinering. Het wetenschappelijk onderwijs werkt al enige tijd met de zogenaamde basis- en seniorkwalificaties onderwijs voor hun docenten. Deze succesvolle aanpak ter verhoging van de onderwijskwaliteit voor nieuwe en zittende docenten heeft inmiddels een breed draagvlak. In het HBO zal deze aanpak ook ontwikkeld moeten worden. Ik verwijs hiervoor naar het Actieplan Leraar 2020- een krachtig beroep! dat binnenkort aan uw Kamer wordt aangeboden. Ook zal ik met de instellingen nieuwe meerjarenafspraken maken gericht op het verbeteren van de kwaliteit en intensiteit van het onderwijs. In de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap die u eind juni ontvangt, zal ik deze

¹ Het streven is om ook docenten die vanuit hun praktijkkennis het onderwijs kunnen verrijken tot masterniveau op te leiden.

² In het wetenschappelijk onderwijs is er vanaf de jaren tachtig met succes beleid gevoerd dat erop gericht was dat docenten minimaal gepromoveerd zijn. Dit is nu gemeengoed.

maatregelen die gericht zijn op de lange termijn verder uitwerken.

Daarnaast zal de kwaliteitsborging op de korte termijn moeten worden versterkt en wil ik de gaten in het stelsel zo snel mogelijk dichten. Recente wetswijzigingen hebben al veel gaten in het stelsel gedicht, namelijk:

- Per 1 september 2010 is de Wet «Versterking besturing» in werking getreden waarin onder meer de positie van de examencommissie is versterkt. Dit acht ik van groot belang aangezien de examencommissie het orgaan is dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft voor het afgeven van het getuigschrift. Ook zijn de wijze waarop de medezeggenschap is vorm gegeven en de rechtsbescherming van studenten verbeterd, ondermeer doordat de procedure voor klacht- en geschillen-affhandeling helder en eenduidig is geregeld. Dit acht ik van belang om te borgen dat in de toekomst signalen en klachten over de kwaliteit sneller boven water komen en opgelost worden.
- Het accreditatiestelsel is onlangs aangescherpt. Per 1 januari 2011 is het nieuwe accreditatiestelsel in werking getreden. Daarin ligt de focus op inhoud en niveau van de opleiding. Onder meer is vastgelegd dat geen accreditatie mag worden verleend als het gerealiseerde eindniveau en de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten onvoldoende is. Tevens is een herstelperiode ingevoerd. Tot slot heb ik de bevoegdheid om – na advies van de NVAO – een verleende accreditatie tussentijds in te trekken. Deze aanscherpingen zijn van belang omdat zij erop gericht zijn om scherpere oordelen over de kwaliteit van de opleidingen mogelijk te maken.
- Per 1 januari 2011 is de bekostiging van het hoger onderwijs gewijzigd. In het oude model ontvingen hogescholen het merendeel van hun onderwijsbekostiging (ca. 60–80%) bij het verlenen van een bachelorgraad. In het model dat vanaf dit jaar is ingevoerd, is dit percentage verlaagd naar ca. 20%. In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie-Veerman (Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 150) heb ik aangegeven dat ik toe wil naar een bekostigingsmodel dat meer op kwaliteit gericht is en dat prestaties beloont die gerelateerd zijn aan het profiel van een instelling. In de Strategische Agenda voor hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap die u eind juni ontvangt, zal ik een voorstel voor een dergelijk bekostigingsmodel uitwerken.

De conclusies van de inspectie bevestigen dat maatregelen gericht 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 noodzakelijk zijn. Ik ben niet lichtvaardig tot deze opvatting gekomen. Tweederde van de studenten in het hoger onderwijs volgt een hbo-opleiding. De borging van de diplomakwaliteit mag dan ook niet ter discussie staan.

Het is van belang om alle prikkels en verantwoordelijkheden in het totale stelsel te overzien en niet slechts onderdelen op mogelijke aanpassingen te bekijken.

Ik heb hierbij de volgende uitgangspunten gehanteerd¹:

- Ik deel het oordeel van de inspectie dat niet alles wat alternatief is, risicovol of verdacht is. Ik ben voorstander van experimenten en vernieuwing. Wel geldt als voorwaarde dat deze met voldoende waarborgen zijn omkleed. Het feit dat de inspectie tijdens haar onderzoek goede voorbeelden is tegengekomen, toont aan dat dit goed mogelijk is.
- De mate van autonomie die instellingen in het hoger onderwijs kennen is groot. Dat is ook de kracht van ons stelsel². Bij de grote autonomie die de wet de instellingen biedt, hoort de verantwoordelijkheid en accountability voor kwaliteit, en de naleving van de voorschriften die er zijn op het gebied van de niveaubewaking. De instellingen dienen dit waar te maken.

¹ Hierbij heb ik de aanbevelingen van de Onderwijsraad in zijn advies «Een diploma van waarde» (2010), de adviezen van de inspectie, alsmede de reactie van de NVAO op het rapport van de commissie-Dunnewijk betrokken.

² Zie onder meer OECD 2007 en Bruegel policybrief 2007.

Dit alles brengt mij tot de volgende maatregelen¹:

a) Scherpere accreditatie en grotere rol inspectie

De onderzoeksbevindingen van inspectie en NVAO laten zien dat de bestaande borgingsmechanismen niet toereikend zijn om de problemen tijdig te detecteren en aan te pakken. Kwaliteitsproblemen komen niet snel genoeg aan het licht. De interne kwaliteitszorg van de betrokken instellingen schoot tekort en de externe borgingsmechanismen werden pas actief nadat er media-aandacht ontstond en op basis daarvan signalen bij de inspectie binnenkwamen. Toch zijn al deze opleidingen in het recente verleden geaccrediteerd. Het systeem heeft dus niet gewerkt zoals het zou moeten. Als kwaliteitsproblemen niet tijdig aan het licht komen, kunnen studenten ten onrechte een getuigschrift ontvangen.

Mede op grond van de aanbevelingen van de inspectie en advies van de NVAO zal ik de volgende aanpassingen in het accreditatiestelsel plegen:

- De universiteiten hebben ervoor gekozen hun opleidingen op een bepaald terrein gezamenlijk door één commissie te laten beoordelen. Dat bevordert de scherpere en vergelijkbaarheid van de oordelen en maakt ook dat de commissie niet afhankelijk is van één instelling. De hogescholen laten in het algemeen hun opleidingen niet in een landelijk cluster visiteren. Vanwege de voordelen van het vergelijken-derwijs visiteren wil ik dat dit ook voor het hbo gaat gebeuren. Hiervoor zal ik de WHW aanpassen. De visitatierapporten zijn openbaar. Door vergelijkende visitaties zal er een grotere transparantie ontstaan over de kwaliteit van de opleidingen ten opzichte van elkaar.
- In het verleden stelden instellingen zelf hun visitatiecommissie samen. Per 1 januari van dit jaar benoemen de instellingen de commissies nog wel zelf maar moet de NVAO de samenstelling goedkeuren. Ook zijn in het nieuwe accreditatiekader scherpe eisen met betrekking tot deskundigheid en onafhankelijkheid van de commissieleden opgenomen. In de afgelopen periode is echter gebleken dat de werkwijze en kwaliteit van commissies en Visiterende en Beoordelende instanties (VBI) aanzienlijk kunnen verschillen. Ik wil daarom nu een stap verder gaan om onafhankelijkheid en deskundigheid van de commissies te garanderen. De NVAO zal de panels gaan benoemen. Ik zal hiervoor de WHW aanpassen.
- Het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering zijn op dit moment samen één beoordelingscriterium. Gelet op het zwaarwegende belang van elk van beide onderwerpen ga ik tussen deze twee aspecten een duidelijke scheiding aanbrengen. Hierdoor wordt duidelijk dat een opleiding zowel qua examinering als wat betreft het gerealiseerde eindniveau voldoende moet zijn om geaccrediteerd te worden. Hiermee neem ik het advies van de inspectie op dit punt over. Dit zorgt ervoor dat het niet meer zo kan zijn dat twijfels over het gerealiseerde eindniveau bij de beoordeling zonder consequenties blijven. Hiervoor zal ik de WHW aanpassen.
- Met het oog op de beoordeling van de kwaliteit van afstudeerwerken moet gegarandeerd zijn dat de visitatiecommissie in onafhankelijkheid de te beoordelen werkstukken kiest. In het nieuwe accreditatiekader zijn op dit punt al duidelijke voorschriften opgenomen. De visitatiecommissie maakt zelf een selectie uit een door de opleiding opgestelde complete overzichtslijst. Het accreditatiekader wordt op dit punt zodanig aangescherpt dat de steekproef representatief moet zijn voor de gehele opleiding en een aanzienlijke hoeveelheid «zesjes» bevat.² In het oude accreditatiestelsel heeft de NVAO geen dwingende voorschriften gegeven voor de selectie van de te beoordelen werkstukken. Gebleken is dat voor desbetreffende opleidingen de bekeken werkstukken niet representatief waren.

¹ Hierbij heb ik adviezen van Inspectie en reactie van de NVAO op het rapport van de commissie-Dunnewijk betrokken.

² Naast de aanpassingen die hier worden voorgesteld die wetswijziging of aanpassing van het accreditatiekader vergen zal de NVAO ook een aantal aanpassingen doorvoeren in haar werkwijze. Waaronder:

– De regels rondom steekproeftrekking en verantwoording van eindwerkstukken worden aangescherpt.

– De NVAO zal jaarlijks in het kader van haar eigen kwaliteitszorgstelsel een steekproef van 10 beoordeelde opleidingen opnieuw laten beoordelen door een eigen panel. Deze extra check zal het vertrouwen in de kracht en objectiviteit van het beoordelingsstelsel moeten versterken.

– De NVAO zal samen met de beoordelingspanels en instellingen good practices inventariseren

- Verder acht ik het van belang dat visitatiecommissies als onderdeel van hun beoordeling van de opleiding om een concreet beeld te vormen van het gehanteerde didactische model, colleges dan wel andere onderwijsactiviteiten zullen bijwonen om in de praktijk te ervaren hoe er onderwijs wordt gegeven. Ook op dit punt zal het accreditatiekader aangescherpt worden.
- Een toets nieuwe opleiding is gebaseerd op (papieren) plannen en niet op bewezen resultaten. Er kan dan onzekerheid zijn over realisatie van de plannen. De geldigheidsduur van de toets nieuwe opleiding wordt daarom beperkt. De maximale termijn van zes jaar wordt alleen toegekend als sprake is van verdiend vertrouwen in de kwaliteitszorg van de betrokken instelling. Ook hiervoor zal ik de WHW aanpassen.

De taak van de NVAO en de werking van accreditatie zijn nauw omschreven in de wet. In dit verband is van belang te weten dat de accreditatie altijd wordt verleend voor een periode van zes jaar. De NVAO heeft noch de opdracht noch de instrumenten om gedurende die periode toe te zien op de kwaliteit. De taak van de inspectie is een andere dan die van de NVAO. Behoudens incidenteel onderzoek naar aanleiding van signalen, behoort het niet tot de taak van de inspectie om systematisch toe te zien op de kwaliteit van het hoger onderwijs. Als zich kwaliteitsproblemen voordoen en de interne kwaliteitszorg van de instelling faalt in de periode tussen twee accreditaties, is er geen systematisch functionerend, extern mechanisme om die problemen tijdig te ontdekken.

Ik wil dat gat dichten en de inspectie een grotere rol geven en het toezicht op het stelsel van accreditatie versterken. Het nieuwe toezicht van de inspectie zal gebaseerd zijn op factoren die een risico opleveren voor de kwaliteit van het onderwijs en het verlenen van graden in de periode tussen twee accreditaties in. Bij geconstateerde risico's zal nader onderzoek bij de instelling worden ingesteld. Dat onderzoek heeft betrekking op de wettelijke waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs en de diploma's, zoals het onderwijs- en examenreglement, de examencommissies, de interne kwaliteitszorg en de werking van de medezeggenschap. Ook signalen van studenten kunnen aanleiding zijn voor nader onderzoek.

Consequenties van het inspectietoezicht (deze zullen openbaar worden gemaakt) kunnen zijn:

- Onderzoek levert vragen op voor de eerstvolgende accreditatieronde.
- Onderzoek zet aan tot verbeteractie; bij ernstige twijfel zal daarover door de instelling aan de inspectie gerapporteerd moeten worden.
- Zo nodig kan de instelling worden aangemeld bij mij met het oog op de start van de procedure intrekking accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg.
- Bij niet naleven van wet- en regelgeving kunnen bekostigingssancties worden getroffen.

¹ De inspectie ziet er nu op toe dat het hoger onderwijs de wet naleeft als het gaat om het verzorgen van onderwijs, het toepassen van de vooropleidingseisen bij toelating van studenten, het afnemen van examens en promoties en het uitreiken van diploma's. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de uitvoering van een bepaald onderdeel van de wet te onderzoeken of door incidenteel een hogeschool of universiteit door te lichten, bijvoorbeeld na meldingen over wetsovertredingen. Ook onderzoekt de inspectie op welke manier de besturen en raden van toezicht ervoor zorgen dat de wetten zorgvuldig worden uitgevoerd. Daarnaast onderzoekt de inspectie specifieke aspecten van het hoger onderwijs. Dit gebeurt meestal op verzoek van de minister.

Deze nieuwe vorm van toezicht is proactief, risicogericht en proportioneel van aard. In eerste instantie heeft het onderzoek de vorm van deskresearch. Risico's worden bepaald aan de hand van beschikbare gegevens en indicatoren zoals onderwijsrendement (zowel zeer hoge als zeer lage scores vragen aandacht), studenten- en medewerkerstevredenheid. Omvang en spreiding van opleidingen over vestigingen, de «leeftijd» van een opleiding en grote schommelingen in studentenaantallen en rendementen kunnen evenzeer betekenisvol zijn. Op grond van een brede scan wordt bepaald of en zo ja, bij welke instelling of opleiding nader onderzoek ter plekke nodig is. In afwijking van de andere onderwijssectoren heeft de inspectie thans op dit punt minder bevoegdheden in het hoger onderwijs¹. Met het oog op deze rol zal de Wet op het onderwijstoezicht worden gewijzigd. Tot die tijd kan de inspectie maximaal gebruik maken van haar reeds bestaande bevoegdheden.

De inspectie stelt (net als in andere sectoren na overleg met het veld) toezichtskaders vast voor het bovenbedoeld onderzoek naar waarborgen voor de kwaliteit van het diploma, en voor het toezicht op het accreditatiestelsel. Bij het toezichtkader voor het stelseltoezicht op de accreditatie hoort een samenwerkingsafpraak met de NVAO. Inspectie en NVAO moeten complementair werken zodat de totale toezicht- en accreditatielast voor het hoger onderwijs niet of slechts beperkt toeneemt en het volledige stelsel wordt versterkt, terwijl dubbel werk wordt voorkomen.

b) Verbeteren van Toetsing en examinering

De inspectie concludeert dat de regels om examinering en toetsing te borgen onvoldoende worden nageleefd en onvoldoende zijn geborgd. De formele regels zijn er wel, maar er is onvoldoende discipline en men is zich onvoldoende bewust van zijn rol en verantwoordelijkheid. Ik vind dat het eigenaarschap met betrekking tot examinering en toetsing onvoldoende tot stand komt. Dat betekent dat instellingen de komende jaren stevig moeten investeren in kennisbases per opleiding, in de gezaghebbende positie van een onafhankelijke examencommissie, het verbeteren van de praktijk van toetsing en de naleving van de wettelijke regels.

Met de Wet versterking besturing die per 1 september 2010 in werking is getreden, zijn – zoals hiervoor ook al is aangegeven – belangrijke stappen gezet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie te versterken. Ten tijde van dit onderzoek liep al een onderzoek van de inspectie naar (ver)korte trajecten en eerder is al aangekondigd dat de inspectie dit jaar een vervolgonderzoek start naar de erkenning van verworven competenties (EVC). In aanvulling hierop neem ik maatregelen die het gehele proces van examinering binnen de instellingen verder moeten versterken.

1) Herwaardenen eindtermen en verbeteren van de praktijk van toetsing
Er zijn in het hbo 1200 bacheloropleidingen. Soms zeer kleine opleidingen die naast elkaar bestaan of vergelijkbare opleidingen die onder verschillende naamgeving worden aangeboden. Ik wil dat het aantal opleidingen afneemt en dat er meer bredere bacheloropleidingen ontstaan. Per sector zal komende jaren een doorlichting van het onderwijs moeten plaatsvinden. Deze doorlichtingen moeten gericht zijn op het tot stand brengen van grotere transparantie en vermindering van het aantal bacheloropleidingen. Op deze wijze kan weer bij alle opleidingen voldaan worden aan kwaliteitseisen, levensvatbaarheid en afstemming met het afnemend veld. Tevens zal dit bijdragen aan grotere transparantie van het opleidingsaanbod voor studenten en werkgevers. Ik zal verder bevorderen dat er per opleiding voor de student betere informatie beschikbaar komt over de arbeidsmarktsituatie voor afgestudeerden. Dit betreft in elk geval informatie over het startsalaris en het percentage afgestudeerden dat werk vindt op niveau¹. In de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap die u eind juni ontvangt, zal ik dit verder uitwerken.

Uitgangspunt bij elke bacheloropleiding is dat de student en de maatschappij als geheel er op moet kunnen vertrouwen dat de externe legitimatie van het diploma is geborgd. Volstrekt helder moet zijn wat de student moet kunnen en kennen aan het einde van de studieloopbaan. Op dit moment worden in het hbo per sector de eindtermen beschreven in landelijke opleidingsprofielen of domeinprofielen. In deze profielen hebben de hbo-instellingen per opleiding of domein in overleg met het werkveld landelijke generieke en specifieke competenties geformuleerd. Dit wordt zeer verschillend opgepakt en biedt onvoldoende houvast en richting voor een opleiding. De lerarenopleidingen zijn al langer bezig om samen de vereiste vakkennis die van de afgestudeerde minimaal mag

¹ Deze informatie is momenteel grotendeels ook al beschikbaar. Bijvoorbeeld via de keuzegids van CHOI.

worden verwacht, vast te leggen in kennisbases. Zij baseren zich daarbij onder meer op de wettelijk vastgestelde bekwaamheidseisen voor leraren. In aansluiting daarop worden (digitale) landelijke toetsen ontwikkeld. Deze kennisbases en -toetsen garanderen de vakinhoudelijke basiskwaliteit van de lerarenopleidingen en gaan in veel gevallen dus verder dan de tot nu toe ontwikkelde domeinprofielen voor deze sector. Deze kennisbases fungeren in de toekomst als referentie bij de accreditatie. Ik wil dat deze aanpak als eerstvolgende stap in het hele hbo wordt toegepast.

Toetsing en examinering zijn een vak apart¹. De praktijk van toetsing moet worden versterkt. Ik wil dat aan het einde van de kabinetsperiode elke opleiding ervoor zorgt dat de opleiding extern is gevalideerd door gebruik te maken van externe beoordelaars en vormen van landelijke toetsing op de kernvakken. In de strategische agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap die u eind juni ontvangt, zal ik in een bredere context terugkomen op (verplichte) landelijke toetsing van kennisbases. Bij de lerarenopleidingen wordt deze slag al gemaakt. Ik zie bij instellingen goede voorbeelden van toetsing die het lerend vermogen versterken van zowel studenten als docenten. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan de voortgangstoetsing, die een aantal medische faculteiten hanteert. Zij stellen gezamenlijk deze voortgangstoets op en nemen deze drie maal per jaar af. Hiermee kan de voortgang per student en per instelling worden gevolgd en onderling worden vergeleken. Dit biedt instellingen de mogelijkheid om gedurende het collegejaar de toegevoegde waarde van het gegeven onderwijs te kunnen meten en hierdoor heeft men een middel in handen waarmee men de kwaliteit van het eigen gegeven onderwijs kan verbeteren. Ik verwacht dat alle opleidingen kennisbases ontwikkelen en dat per opleiding voor kernvakken vormen van landelijke toetsing of betrokkenheid van externe examinatoren worden toegepast.

Ik zal middelen beschikbaar stellen voor het faciliteren van netwerken van examinatoren die bij andere instellingen als externe deskundige optreden. Tevens zal ik initiatieven op het gebied van landelijke toetsing stimuleren. Ik stel hiervoor in de periode 2011–2015 in totaal € 8 mln. beschikbaar.

2) Onafhankelijkheid examencommissie

Er dient een onafhankelijke én deskundige examencommissie te zijn die garant kan staan voor het eindniveau van de afgestudeerden. In het algemeen deel van de toelichting op de Wet Versterking besturing² is opgenomen dat het aan te bevelen is om gebruik te maken van externe deskundigen en niet aan te bevelen is dat personen met een managementfunctie, die een financiële verantwoordelijkheid binnen de instelling dragen, zitting hebben in de examencommissie. De onafhankelijkheid en transparantie kunnen daarmee in het geding komen. De handreiking van de HBO-raad voor examencommissies gaat verder en sluit het zelfs uit³. Het belang hiervan wordt door dit onderzoek van de inspectie nog eens benadrukt. Daarnaast kan het aantrekken van externe deskundigen de externe legitimiteit met betrekking tot toetsing en examinering vergroten. Ik zal dan ook bij wet regelen dat het uitgesloten is dat personen met een managementfunctie die financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling zitting nemen in de examencommissie en dat bij elke examencommissie een externe deskundige lid is.

De examencommissieleden moeten daarnaast voor hun gezaghebbende rol en positie goed zijn toegerust⁴. De inspectie zal de invoering van de Wet Versterking besturing in de praktijk de komende jaren monitoren en daarbij specifiek nagaan of instellingen de examencommissie en examinatoren voldoende in de gelegenheid stellen zich te professionaliseren.

¹ Toetsing; een vak apart, ISO, juni 2009.

² Algemeen deel van de toelichting op de wet: Hoofdstuk 5.1. Examencommissies.

³ Handreiking Geslaagd! HBO-raad, februari 2011.

⁴ Boekhouder of wakend oog, onderzoek Inspectie van het Onderwijs naar functioneren examencommissies, 2009.

c) Versterken governance

Uit het eindrapport van de inspectie naar Hogeschool Inholland is gebleken dat het interne toezicht op de verschillende niveaus onvoldoende heeft gefunctioneerd waardoor de geconstateerde tekortkomingen niet tijdig zijn gedetecteerd. Ik heb de Kamer toegezegd te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor een ultieme bevoegdheid om te kunnen ingrijpen op het niveau van het bestuur van een instelling, indien er gerede twijfel bestaat over de bestuurbaarheid van de instelling.

Op dit moment staat een in zwaarte toenemend instrumentarium ter beschikking dat begint met een bestuurlijk gesprek en via diverse stappen waaronder «naming and shaming» ten slotte kan leiden tot handhaving van wetgeving door middel van bekostigingssancties. Het ontbreekt de overheid aan een instrument om op het niveau van het bestuur van de instelling gericht te kunnen ingrijpen.

Ik ben van mening dat de overheid wel over een dergelijke ultieme bevoegdheid zou moeten beschikken. Hiermee geef ik uitvoering aan eerdere toezeggingen alsmede aan motie 2010–2011, 32 500 VIII, nr. 69. Als geen van de interventies heeft gewerkt, zou de minister bij wijze van ultimum remedium de bevoegdheid moeten hebben een aanwijzing te geven die tot het gewenste effect moet kunnen leiden. In het primair en voortgezet onderwijs bestaat een vergelijkbare mogelijkheid al.

De aanwijzingsbevoegdheid die ik in de WHW zou willen opnemen, heeft als kernelementen:

- a. de aanwijzingsbevoegdheid richt zich op de raad van toezicht. De minister moet een aanwijzing kunnen geven als hij met betrekking tot de uitvoering van wettelijke regels ernstige tekortkomingen constateert.
- b. van ernstige tekortkomingen is sprake indien geconstateerd wordt dat zij negatieve consequenties hebben op stelselniveau (nadelige effecten voor, negatieve uitstraling naar het stelsel).
- c. bij ernstige tekortkomingen is sprake van wanbeheer waaronder begrepen:
 - financieel wanbeheer;
 - ongerechtvaardigde verrijking;
 - onrechtmatig handelen

Indien een aanwijzing niet wordt opgevolgd, is dat een overtreding van de bekostigingsvoorwaarden en kan een bekostigingssanctie worden getroffen. De mogelijkheden om een bekostigingssanctie te treffen, worden hiermee uitgebreid.

d) Positie van de student: Versterken medezeggenschap

Een belangrijk onderdeel van de checks and balances in het stelsel is een goede medezeggenschap. Ik verwacht van de hbo-instellingen dat zij naar aanleiding van de inspectieonderzoeken het gesprek aangaan met hun huidige studenten over de kwaliteit binnen de opleidingen. Een stevige interne kwaliteitszorg komt ondermeer tot stand door een kritische medezeggenschap. Studenten, docenten en instellingen moeten samen afspraken maken om medezeggenschap tot een kwaliteitsinstrument te maken. Deze hele situatie maakt, terecht, veel los bij studenten en hun zorgen moeten door de instellingen worden gehoord.

Het functioneren van de medezeggenschap op stelselniveau is het afgelopen jaar ook onderwerp van overleg met instellingen en studentenorganisaties geweest. In dat overleg zijn belemmeringen en oplossingen geïnventariseerd. Ook heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van opleidingscommissies. Op basis hiervan wil ik dat in de

taken van de opleidingscommissie meer nadruk wordt gelegd op de taak om de kwaliteit van de opleiding te bevorderen. Ik ben van mening dat met de Wet versterking besturing, die op 1 september 2010 in werking is getreden, een evenwichtige medezeggenschapsstructuur is vormgegeven. Het functioneren van de medezeggenschap in de praktijk is echter cruciaal. Er moet geïnvesteerd worden in een verbetering van de cultuur; de formele positie is sinds de invoering van de Wet versterking besturing op orde.

Het is belangrijk dat indien sprake is van een wanprestatie bij een instelling studenten in aanmerking kunnen komen voor een schadevergoeding respectievelijk de mogelijkheid krijgen alsnog een volwaardig getuigschrift te behalen als henzelf terzake niets te verwijten valt. Op grond van het reguliere recht (BW/Awb) bestaan er mogelijkheden voor schadevergoeding voor de student als de instelling haar verplichtingen niet nakomt en daarmee een wanprestatie of een onrechtmatige daad pleegt. Het gaat dan om zaken waarbij de student terechte verwachtingen koestert wat betreft de feitelijke verzorging van het onderwijs. Wat de student mag verwachten dient de instelling duidelijk te maken in de onderwijs- en examenregelingen. Als er zich een dergelijke situatie voordoet (zoals nu in geval van Inholland) dan dient de instelling de kosten te dragen voor het opleidingsaanbod om alsnog een getuigschrift van het juiste niveau te behalen.

Tot slot

Het wetsvoorstel met de verschillende maatregelen zal ik uiterlijk in het voorjaar van 2012 aan uw Kamer doen toekomen.

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