

Vergaderjaar 2011–2012

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 253

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2012

Hierbij zend ik u mijn reactie naar aanleiding van het verzoek van het lid Van Gent (GroenLinks) tijdens het ordedebat van 21 december jl. om een brief te sturen die ingaat op de staat van het hoger beroepsonderwijs.

Deze vraag is opgekomen naar aanleiding van recente media aandacht voor kwaliteitsproblemen bij een aantal opleidingen in het hbo. Ik kan in deze brief niet inhoudelijk ingaan op de concrete situatie bij deze opleidingen. De reden daarvoor is het feit dat de ter zake doende onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) nog niet zijn afgerond. Mijn voorstel is dan ook om op het moment dat deze onderzoeken zijn afgerond, en de conclusies van de Inspectie bekend zijn, hierover met u overleg te hebben. Op deze wijze is het mogelijk om het overleg te voeren op basis van vastgestelde feiten.

In deze brief geef ik kort mijn algemene beeld van de recente ontwikkelingen. Vervolgens geef ik de stand van zaken aan van de invoering van de maatregelen gericht op de versterking van de kwaliteitsborging. Ten slotte geef ik de stand van zaken aan van de lopende onderzoeken van de Inspectie naar de casussen zoals die zich de afgelopen weken en maanden hebben voorgedaan.

Algemene beeld

Het vertrouwen van de samenleving in de borging van de kwaliteit van afgestudeerden en de examinering en toetsing in het hbo is essentieel. De afgelopen periode is vastgesteld dat sommige opleidingen dit vertrouwen niet waarmaken. Ik verwijs hiervoor kortheidshalve naar de uitkomsten van de onderzoeken van de Inspectie en de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie naar de alternatieve afstudeertrajecten (Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 167).

De zwaarte van de vastgestelde tekortkomingen is dermate groot, dat de vraag of het stelsel van kwaliteitsborging nu goed functioneert door zowel het kabinet als door de Tweede Kamer ontkennend is beantwoord. Ik heb het afgelopen jaar over de kwaliteit van diploma's in het hbo dan ook zeer regelmatig (negen maal) overleg gehad met uw Kamer.

Ik acht het mijn verantwoordelijkheid om niet alleen concrete misstanden te bestrijden als die vastgesteld worden, maar juist ook maatregelen te nemen die de kwaliteit van het hoger onderwijs structureel verbeteren. In mijn beleidsreactie op de genoemde onderzoeken van mei 2011 (Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 167) en in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap (Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 194) heb ik dan ook een fors aantal maatregelen genomen die de lat in het hbo structureel hoger legt. Onderdeel hiervan is een wetsvoorstel waarin de kwaliteitsborging centraal staat. Deze maatregelen zijn er op gericht om ervoor te zorgen dat kwaliteitsproblemen in het hoger onderwijs tijdig worden gedetecteerd en vervolgens worden aangepakt. Ze zijn essentieel om de kwaliteitsborging in het hoger onderwijs te versterken.

Een aantal van deze maatregelen vergt nog verdere implementatie. Verschillende maatregelen zijn reeds doorgevoerd. De lat wordt dus hoger gelegd en dat kan ook betekenen dat niet alle opleidingen zomaar over die lat heen komen. Dat dit geen theorie is, blijkt wel uit de recente casussen. Dit zijn voorbeelden waarbij docenten, management of externe beoordelaars kritisch zijn over aspecten van de kwaliteit van een opleiding. Ik betreur dat, maar ik beschouw dit wel als een logische consequentie van het ingezette beleid. Het is ten slotte juist de bedoeling van de maatregelen dat alle betrokkenen kritisch zijn of worden. Een dergelijke cultuuromslag acht ik minstens zo belangrijk als het aanpassen van formele wet- en regelgeving. Ook constateer ik dat instellingen zelf strenger toezien op de kwaliteit. Recentelijk heb ik bijvoorbeeld kunnen vaststellen (Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 248) dat Hogeschool Inholland met volle kracht bezig is met het verbeterproces en het implementeren van de noodzakelijke verbetermaatregelen.

Dit alles leidt, zeer begrijpelijk, tot de nodige onrust. Dit vanwege de potentieel verstreckende gevolgen van de noodzakelijke verbeteringen bij een opleiding, of zelfs het stopzetten van een opleiding. Dit geldt zowel voor de zittende als de al afgestudeerde studenten en voor de docenten. Daarom acht ik het van groot belang dat bij de behandeling van de concrete casussen die zich nu voordoen de zorgvuldigheid voorop staat. Ik wil mij daarbij baseren op vastgestelde feiten. Alleen zo kunnen we ervoor zorgen dat studenten en docenten niet onnodig de dupe worden.

Daarnaast is het van belang om voor ogen te houden dat, hoewel er door het hbo hard gewerkt moet worden aan het herstellen van vertrouwen, er ook belangrijke prestaties worden geleverd door de sector die van groot belang zijn voor de economie van Nederland. Zo blijkt uit het Onderwijsverslag 2009/2010 van de Inspectie bijvoorbeeld dat 82 procent van de afgestudeerden in het hbo na anderhalf jaar een functie op hbo-niveau heeft. Ook zoeken zij gemiddeld slechts tweeënhalve maand naar een baan. Dat is relatief kort. Ook voldoet het onderwijs volgens de Inspectie over het algemeen aan de eisen voor de basiskwaliteit en voldoet het Nederlandse accreditatiestelsel aan internationale standaarden.

De stand van zaken van de maatregelen

1) Wetsvoorstel kwaliteitsborging

Het genoemde onderzoek van de Inspectie en de NVAO heeft aangetoond dat de wet- en regelgeving rond het afstuderen in het hoger onderwijs onvoldoende worden nageleefd. Met andere woorden naar het oordeel van het kabinet zijn er te weinig waarborgen in het huidige stelsel om zeker te stellen dat mogelijk soortgelijke situaties tijdig worden gedetecteerd en gecorrigeerd.

Ik acht het mijn verantwoordelijkheid om niet alleen concrete misstanden te bestrijden als die naar boven komen maar juist ook maatregelen te nemen die de kwaliteit van het hoger onderwijs structureel verbeteren. Zoals ik heb aangekondigd in mijn beleidsreactie van 20 mei 2011 is daarom een wetsvoorstel in voorbereiding dat een aantal cruciale zaken regelt, waaronder:

Aanscherpingen in het accreditatiekader

- Het invoeren van clustergevijs accreditatie zodat onderlinge vergelijking mogelijk is. De voorbereidingen voor de invoering zijn door de NVAO inmiddels gestart.
- De NVAO krijgt de bevoegdheid om de commissies van deskundigen ten behoeve van een accreditatie te benoemen.
- Het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering vormen niet langer tesamen één beoordelingscriterium. Gelet op het zwaarwegende belang van elk van beide onderwerpen wordt in het wetsvoorstel tussen deze twee aspecten een duidelijke scheiding aangebracht en beide dienen voldoende te scoren.
- De geldigheidsduur van de toets nieuwe opleiding wordt beperkt.

Een grotere rol van de Inspectie van het Onderwijs en het invoeren van het risicogericht toezicht in het hoger onderwijs.

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. Als zich kwaliteitsproblemen voordoen en de interne kwaliteitszorg van de instelling faalt in de periode tussen twee accreditaties in, komen die niet snel genoeg aan het licht. Dit gat zal gedicht worden door de Inspectie hierbij een grotere rol te geven. Het nieuwe toezicht van de Inspectie zal sterker gericht zijn op factoren die een risico opleveren voor de kwaliteit van het onderwijs in de periode tussen twee accreditaties in. Bij ernstige risico's kan de Inspectie een onderzoek instellen, afhankelijk van de ernst en van de mate waarin de instelling «in control» is. Indien het vakinhoudelijke niveau van de opleiding en de afgestudeerden in het geding is, kan de NVAO in dat kader een panel van deskundigen instellen. Ook het toezicht op het accreditatiestelsel zal sterker gericht worden op de kwaliteit van het accreditatieproces.

Vergroten van de onafhankelijkheid van de examencommissie

Met de Wet versterking besturing die op 1 september 2010 in werking is getreden, zijn al belangrijke stappen gezet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie te versterken. In aanvulling hierop zijn maatregelen nodig die het gehele proces van examinering binnen de instellingen verder versterken. Er dient een onafhankelijke én deskundige examencommissie te zijn die garant kan staan voor het eindniveau van de afgestudeerden. Met het nieuwe wetsvoorstel wordt het onmogelijk dat de leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling zitting hebben in de examencommissie. Verder zal worden verplicht dat in

elke examencommissie een extern deskundige zitting heeft. De HBO-raad heeft dit ook opgepakt door een handreiking voor examencommissies op te stellen die uitsluit dat personen met een managementfunctie, die een financiële verantwoordelijkheid binnen de instelling dragen, zitting hebben in de examencommissie¹.

Het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister

Het kan voorkomen dat een instellingsbestuur niet in staat of niet bereid is om geconstateerde tekortkomingen weg te werken. Handhaving kan in dat geval thans alleen door middel van bekostigingssancties. In de huidige wetgeving ontbreekt een sluitstuk in het verticale toezicht; daarin kan worden voorzien door in navolging van het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs – als ultimum remedium – een bevoegdheid aan de minister te geven om te kunnen ingrijpen en een «aanwijzing» te geven aan de interne toezichthouder indien er sprake is van ernstige tekortkomingen.

In het voorjaar ontvangt uw Kamer dit wetsvoorstel.

2) Al reeds doorgevoerde maatregelen

Naast de aanpassingen die wetswijziging vergen, heeft de NVAO nu reeds een aantal aanpassingen in haar werkwijze doorgevoerd die de accreditatiepraktijk versterken. Hierbij kunnen worden genoemd:

- de regels rondom steekproeftrekking en verantwoording van eindwerkstukken zijn aangescherpt. De commissie van deskundigen maakt zelf een selectie uit een door de opleiding opgestelde complete overzichtslijst. In aanvulling hierop wordt in het eerdergenoemde wetsvoorstel vastgelegd dat de steekproef representatief moet zijn voor de gehele opleiding en een aanzienlijke hoeveelheid «zesjes» bevat.
- de commissies van deskundigen zullen als onderdeel van hun beoordeling van de opleiding colleges dan wel andere onderwijsactiviteiten bijwonen. Hiermee ervaren zij in de praktijk hoe er onderwijs wordt gegeven en daarmee kan een commissie zich een concreet beeld vormen van het gehanteerde didactische en inhoudelijke model.

3) Strategische Agenda, Hoofdpijnenakkoord en prestatieafspraken

In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap «Kwaliteit in verscheidenheid» van juli 2011 (Bijlage bij Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 194) is aangekondigd dat met de instellingen in de zomer van 2012 prestatieafspraken worden gemaakt over kwaliteit, profilering en valorisatie. Over de implementatie van de voorstellen in de strategische agenda heb ik recentelijk met de HBO-raad een hoofdpijnenakkoord getekend (Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 247). Hierin zijn ondermeer de volgende afspraken vastgelegd:

Docentkwaliteit

Docenten zijn de dragers van onderwijskwaliteit. Alleen met goede docenten die kennis van zaken hebben en die kunnen inspireren en binden, kan de kwaliteit van het onderwijs structureel worden verbeterd. Het kabinet wil daarom meer docenten met een mastertitel en meer gepromoveerde docenten voor de klas. Voor de periode tot 2016 is het streefbeeld dat 80% van de hbo-docenten master- of PhD-opgeleid is. Bovendien zullen de hogescholen het initiatief nemen om, naar analogie van de basiskwalificatie onderwijs (bko) van de universiteiten, een basiskwalificatie bekwaamheden (bkb) in te voeren.

¹ Handreiking: Geslaagd! HBO-raad, februari 2011.

Onderwijsintensiteit

Hogescholen breiden de effectieve onderwijstijd van studenten uit. Zeker in het eerste bachelorjaar is voldoende contacttijd daarbij van belang. In het eerste bachelorjaar van alle opleidingen worden tenminste 12 contacturen per week geprogrammeerd of wordt op andere wijze een equivalente intensivering van het onderwijs gerealiseerd die zichtbaar, meetbaar en afrekenbaar is.

Over deze onderwerpen, alsmede over verhoging van kwaliteit, indirecte kosten en studiesucces worden met individuele hogescholen prestatieafspraken gemaakt. Deze afspraken houden voor de individuele instellingen ook financiële consequenties in.

Externe validering toetsing en examinering

Kernpunt van de borging van de onderwijskwaliteit is gelegen in de externe validering van de toetsing en de examinering. Dit vormt een belangrijk onderdeel van de strategische agenda. De concrete invulling van de externe validering kan niet bij elke opleiding hetzelfde zijn. Daarom zal een commissie van deskundigen onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. Bruijn de HBO-raad adviseren over hoe de externe validatie kan worden versterkt. De opdracht van de commissie is om per sector een breed spectrum van mogelijkheden van externe validering in kaart te brengen. Dit kan door het betrekken van externe peers, de inzet van externe deskundigen en/of gecertificeerde examinatoren, gezamenlijke toetsing of landelijke examens. Het advies van bovengenoemde commissie maakt onderdeel uit van de voortgangsrapportage die ik in april 2012 zal ontvangen van de HBO-raad.

Een gemeenschappelijke kennisbasis is van betekenis voor de opleidingen, als oriëntatiepunt bij accreditatie en voor de dialoog met het beroepenveld. Elke bacheloropleiding zal zorg dragen voor een gedegen theoretische basis, voor voldoende onderzoekend vermogen, voor professioneel vakmanschap en voor beroepsethiek en maatschappelijke oriëntatie. Deze elementen van de hbo-standaard zijn richtpunt voor de ontwikkeling van landelijke opleidingsprofielen. In de voortgangsrapportage zal de HBO-raad aangeven op welke wijze hieraan gestalte wordt gegeven.

Profilering: het onderwijsaanbod

Meer eenduidigheid in de naamgeving van opleidingen, transparantie in het opleidingsaanbod en aansluiting op het profiel van de hogeschool zijn nodig. Met de HBO-raad zijn in het Hoofdlijnenakkoord dan ook afspraken gemaakt over verkenningen van de verschillende sectoren in het hbo in de komende jaren, gericht op het tot stand brengen van grotere transparantie voor studenten en werkgevers en vermindering van het aantal bacheloropleidingen.

De sectorale verkenningen zijn in ieder geval gericht op:

- Het versterken op korte en lange termijn van de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen.
- Zorg dragen voor goede transparantie van het aanbod van opleidingen en labels.
- Vergroten van de doelmatigheid van het aanbod van opleidingen en (neven)vestigingen.
- Concrete vervolgstappen.

De verkenningen worden uitgevoerd door onafhankelijke commissies van deskundigen waarin het werkveld is vertegenwoordigd. De commissies worden ingesteld door de HBO-raad. Hun rapporten zijn openbaar en de HBO-raad verplicht zich om bij elk rapport binnen twee maanden na

presentatie, een bestuurlijke reactie te publiceren met de besluiten die op basis van de verkenning zijn genomen.

In het studiejaar 2011–2012 zullen in elk geval verkenningen worden uitgevoerd met betrekking tot de sectoren techniek en gezondheidszorg. Daarnaast wordt inhoud gegeven aan het vervolgtraject in het verlengde van het sectorplan kunstvakonderwijs, het sectorplan hoger agrarisch onderwijs en aan een sectorale agenda voor de lerarenopleidingen, waarbij de te zetten stappen met de universiteiten worden gedeeld.

De stand van zaken van een aantal concrete casussen

Hieronder geef ik voor een aantal concrete casussen de stand van zaken aan:

a) Het vervolgonderzoek van Inspectie en NVAO naar aanleiding van de rapportage van 29 april 2011

Medio maart van dit jaar zal de Inspectie rapporteren over de stand van zaken van dit onderzoek. Daarbij zullen voor alle instellingen uit het eerdere onderzoek door de Inspectie conclusies worden getrokken. De rapportage van de Inspectie bevindt zich momenteel in het stadium van de hoor en wederhoor met de instellingen. Voor de vier opleidingen waarbij door de Inspectie een zorgelijke situatie is geconstateerd heeft een commissie van deskundigen van de NVAO de kwaliteit en het niveau van afgestudeerden onderzocht. De Inspectie zal de uitkomsten van de conclusies van deze commissie betrekken in haar rapportage. Ik zal u na ontvangst van de rapportage over de eventuele consequenties op zo kort mogelijke termijn informeren.

b) De stand van zaken bij de Hogeschool van Amsterdam (verzoek van het lid Jadnanansing (PvdA))

Over deze casus is uw Kamer op 20 december 2011 in het vragenuur mondeling door mij geïnformeerd, naar aanleiding van signalen uit de media dat er bij de opleidingen Trade Management Asia en International Management problemen met de kwaliteitsborging zijn.

Ik hecht eraan om kort weer te geven welke stappen vooraf zijn gegaan aan de berichten in de media. Naar aanleiding van de eerder geconstateerde problemen bij Inholland heeft de Hogeschool van Amsterdam intern onderzoek gedaan naar onder andere de afstudeerscripties. Daarbij is geen diplomafraude aan het licht gekomen. Uit intern onderzoek is wel gebleken dat er bij de twee genoemde opleidingen aanleiding is tot zorg over de kwaliteit van de opleiding en de cultuur in de organisatie. Het College van Bestuur heeft daarop maatregelen getroffen. Er is een plan van aanpak voor het verbeteren van de kwaliteit geformuleerd. Ook zijn er personele consequenties getrokken.

Ik acht het van groot belang dat instellingen zelf actief bezig zijn met het verhogen van de kwaliteit en de daarvoor benodigde maatregelen nemen. Niettemin heeft de Inspectie na de berichten in de media direct contact opgenomen met de instelling. Donderdag 12 januari heeft de Inspectie de instelling bezocht. De Inspectie beziet momenteel welke vervolgactie noodzakelijk zijn. Nog deze maand zal de Inspectie mij hierover informeren. Ik zal u na ontvangst van de rapportage over de eventuele consequenties op zo kort mogelijke termijn informeren.

c) De stand van zaken bij Codarts

De rapportage van de Inspectie over de kwaliteit van het onderwijs bevindt zich momenteel in het stadium van hoor en wederhoor met de instelling. In februari zal de Inspectie mij definitief rapporteren. Ik zal u na

ontvangst van de rapportage over de eventuele consequenties op zo kort mogelijke termijn informeren.

d) De stand van zaken bij Hogeschool Windesheim

De opleiding Journalistiek bij Hogeschool Windesheim is één van de vier instellingen/opleidingen waar de Inspectie in het onderzoek in mei een zorgelijke situatie constateert. Op basis hiervan heeft er een onderzoek plaatsgevonden naar de kwaliteit en het niveau van de afstudeerwerken door een de NVAO-panel. Medio maart trekt de Inspectie conclusies uit de uitkomsten van dit onderzoek.

Daarnaast heeft ook in het kader van de reguliere accreditatieprocedure bij deze opleiding een visitatie plaatsgevonden. Hierbij is blijkens de berichtgeving van Hogeschool Windesheim een aantal zorgpunten blootgelegd die de kwaliteit van de opleiding betreffen. Op grond hiervan heeft de hogeschool verschillende verbetermaatregelen aangekondigd. Het is nu aan de NVAO om hierover haar oordeel uit te spreken. De NVAO zal hierover nog deze maand een besluit nemen. Indien er geen vertrouwen is in de verbeterpotentie, dan kan de NVAO besluiten dat de opleiding haar accreditatie verliest. Er zijn in zo'n situatie wettelijke waarborgen dat zittende studenten hun studie, zonodig bij een ander instelling, kunnen vervolgen.

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