

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
9 februari 2006

Ons kenmerk
HO/BL/06/5386

Onderwerp	Bijlage(n)
Inspectierapport betrouwbaarheid getuigschriften in het hoger onderwijs	Inspectierapport

Hierbij zend ik u het rapport "De betrouwbaarheid van getuigschriften" van de inspectie voor het hoger onderwijs. In mijn beleidsreactie daarop wordt ingegaan op de bevindingen en aanbevelingen van de inspectie. Verder geef ik een schets van de voorgenomen acties en maatregelen. Aan de beleidsreactie gaat een korte samenvatting van bevindingen, aanbevelingen en maatregelen vooraf.

0. Samenvatting

De inspectie voor het hoger onderwijs heeft in 2004 en 2005 onderzoek verricht naar de risico's rond wettelijke bepalingen die een rol spelen bij de afgifte van getuigschriften in het hoger onderwijs. Zij deed dat vooral op basis van literatuuronderzoek en 16 casestudies, voornamelijk in het hbo en bij opleidingen met een verhoogd risicoprofiel. Zij heeft bij de 16 onderzochte opleidingen kwetsbare plekken geïnterpreteerd en aangegeven dat in sommige gevallen de kwaliteit van de naleving rondom de afgifte van getuigschriften beter kan, en dat de transparantie van die naleving verbeterd kan worden. Ook de regelgeving zelf wordt soms incoherent en onvoldoende effectief bevonden. De inspectie ziet diverse aanwijzingen dat het maatschappelijke vertrouwen in de waarde van getuigschriften hierdoor gevaar kan lopen. Zij noemt in haar rapport aanbevelingen voor de verbetering van de nalevingszorg, de versterking van de professionaliteit van de beoordeling, voor de goede gang van zaken tijdens examens, voor een eenvoudiger regelgeving voor de toelating tot de examens en voor de relatie tussen het getuigschrift en de studielast.

De maatschappelijke waarde van getuigschriften moet boven iedere twijfel verheven zijn. Daarom neem ik de uitkomsten van het inspectieonderzoek, ondanks de kleinschaligheid van het onderzoek, zeer serieus. Hieronder ga ik in mijn reactie in op de aanpak en de aanbevelingen van de inspectie. Wel wil ik vaststellen dat door de kleinschaligheid en de gekozen onderzoeksopzet de uitkomsten van het onderzoek een beperkte reikwijdte hebben. Dat maakt dat de conclusies niet zo maar kunnen worden

doorgetrokken naar het hele hoger onderwijs en dat ze vooralsnog vooral van belang zijn voor de betreffende instellingen zelf. Het is daarom belangrijk dat er breder onderzoek plaatsvindt. De inspectie heeft dat in het rapport aangekondigd.

In mijn reactie hieronder zal ik een schets geven van de bevindingen van de inspectie en ingaan op de aanbevelingen uit het rapport. Voor een belangrijk deel voorzien de voorstellen voor de nieuwe Wet op het Hoger Onderwijs en wetenschappelijk Onderzoek (WHOO) in de aanbevelingen van de inspectie, vooral waar het gaat om de verbetering van de professionaliteit van de examinering. In de WHOO worden voorstellen gedaan om de examencommissies in het hoger onderwijs te versterken, zowel ten aanzien van de taken als van de onafhankelijkheid van de examencommissie. Verder krijgt het college van bestuur een expliciete zorgplicht voor de kwaliteit en waarborgen voor de academische vrijheid. Het interne toezicht door de raad van toezicht wordt versterkt en daarnaast worden plannen aangekondigd die zijn gericht op aanscherping van het accreditatiekader, zodanig dat toetsen en examineren in tegenstelling tot thans een volwaardig onderdeel van de accreditatie vormen. Dat betekent dat een opleiding in de toekomst haar accreditatie verliest bij een onvoldoende score op dit onderdeel, tenzij na een hersteltermijn van twee jaar wel positief geoordeeld wordt op dit punt.

1. Korte inhoud van het inspectierapport

1.1. De bevindingen van de inspectie

De inspectie heeft bij de 16 onderzochte opleidingen kwetsbare plekken geïnventariseerd en aangegeven dat in sommige gevallen de nalevingszorg verbetering behoeft en dat de transparantie van de naleving verbeterd kan worden. Ook de regelgeving zelf wordt soms incoherent en onvoldoende effectief bevonden. De inspectie ziet diverse aanwijzingen dat het maatschappelijke vertrouwen in de waarde van getuigschriften hierdoor gevaar kan lopen.

1.2. De aanbevelingen van de inspectie.

Het rapport bevat aanbevelingen voor de verbetering van de nalevingszorg, de versterking van de professionaliteit van de beoordeling, voor de goede gang van zaken tijdens examens, voor een eenvoudiger regelgeving voor de toelating tot de examens en voor de relatie tussen het getuigschrift en de studielast. Hieronder kort de aanbevelingen van de inspectie met een korte reactie van mijn kant.

a) Professionaliteit van de examinering.

Aanbeveling inspectie :

Formeer een zorgplicht tot waarborging van de academische vrijheid. Verstevig de positie van de examencommissie. Sluit het management uit, neem externe deskundigen uit beroepenveld of wetenschap op in de examencommissie. Wijs de examencommissie in de wet aan als enige instantie die van een examiner – achteraf- verantwoording kan vragen. Wijs de Raad van Toezicht aan als enige instantie die van een examencommissie verantwoording kan vragen voor haar werkzaamheden. Bevorder de transparantie van getuigschriften naar het afnemende veld door in het supplement bij elk afgegeven getuigschrift aan te geven wie verantwoordelijk is voor de toelating van het examen, voor de toekenning van studiepunten en op basis van welke artikelen die beslissingen genomen zijn. Laat elke

tentamenbeoordeling vergezeld gaan van een schriftelijke verklaring van de beoordelaar waarin deze aangeeft dat het oordeel zonder last of ruggespraak tot stand is gekomen.

Reactie:

Ik sta positief tegenover deze aanbevelingen van de inspectie gericht op het sterker functioneren van examencommissies en zal ze dan ook overnemen. De strekking van de aanbevelingen komt terug in het wetsvoorstel WHOO. Ik kom daar hieronder op terug. Ik kan me ook goed vinden in de aanbeveling om externe deskundigen in de examencommissie op te nemen en management uit te. In de memorie van toelichting op het wetsontwerp WHOO komt dit onderwerp in de vorm van "good practice" aan de orde. Ook wordt in het wetsvoorstel het interne toezicht door de raad van toezicht versterkt.

b) Verbetering van de nalevingszorg.

Aanbeveling inspectie:

Verbeter de nalevingszorg door in de WHOO de rol van de Raad van toezicht te versterken, mogelijk door het toezicht op de afgifte van getuigschriften expliciet als wettelijke taak van de Raden in de wet op te nemen.

Reactie:

Besturen hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van wettelijke voorschriften. De opvatting van de inspectie dat instellingen die verantwoordelijkheid uitdrukkelijk moeten nemen onderschrijf ik. De positie van de Raad van toezicht wordt in het wetsvoorstel WHOO versterkt.

c. De goede gang van zaken tijdens examens.

Aanbeveling inspectie:

Geef expliciet in de wet aan wat onder de "goede gang van zaken" tijdens tentamens moet worden verstaan. Zorg dat elke tentamenbeoordeling vergezeld gaat van een schriftelijke verklaring van de beoordelaar waarin die aangeeft dat de beoordeling op eigen waarneming berust dan wel dat de kandidaat de proeve van bekwaamheid zelf heeft verricht.

Reactie:

De examencommissie heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de goede gang van zaken bij de examinering en voor de transparantie van getuigschriften. De examencommissie krijgt in het wetsvoorstel WHOO een zwaardere taak, namelijk om richtlijnen en beoordelingsnormen voor toetsing en examinering vast te stellen. Hierbij kan gedacht worden aan eisen aan de vorm van toetsing, of aan de aansluiting op eventuele eindtermen. De aanbevelingen van de inspectie die zijn gericht op "de goede gang van zaken" tijdens de examinering zoals het waarborgen van de authenticiteit en de individualiteit van de toetsing en de goede gang van zaken vallen onder deze nieuwe taak evenals de aanbevelingen over het zonder last of ruggespraak beoordelen en verbeteren van de transparantie (rechtmatigheidsboom). Ik deel daarom niet de opvatting van de inspectie dat de wet expliciet moet omschrijven wat onder de goede gang van zaken tijdens de examens moet worden verstaan. De examencommissie kan voor haar handelen worden aangesproken binnen de instelling, door afnemers,

door vakgenoten en haar handelen wordt extern getoetst via het aangescherpte accreditatiekader en door de inspectie.

d. De toelating tot het examen.

Aanbeveling inspectie:

Regel de vooropleidingseisen minder fijnmazig door ze uitsluitend te formuleren voor gehele sectoren en profielen. Geef voor alle andere gevallen de instelling het recht om de procedure en de criteria te bepalen voor de toelating tot het examen en leg de beslissing daarover bij de examencommissie.

Reactie:

De regeling voor toelating tot examens dan wel de vooropleidingseisen hoger onderwijs is het resultaat van overeenstemming tussen het voortgezet en hoger onderwijs en biedt duidelijkheid aan studenten en instellingen. Voor de meeste opleidingen geldt nu dat studenten vooraf weten welke eisen aan hen worden gesteld. Dat moet niet lichtvaardig gewijzigd worden. Een aanleiding voor wijziging zou kunnen zijn als zou blijken dat de rendementen van bepaalde groepen instromers significant achterblijven ten opzichte van andere groepen. Of als de toelating van bepaalde groepen druk zou uitoefenen op het kwaliteitsniveau van de opleiding. Dat instellingen de vooropleidingseisen niet naleven vind ik als zodanig onvoldoende aanleiding.

In verband met de regeling 'nadere vooropleidingseisen' moet ook rekening worden gehouden met het advies van de VSNU en de HBO-raad over de nadere vooropleidingseisen, zoals die bij de invoering van de nieuwe profielen in het voortgezet onderwijs moeten luiden. Dit advies wordt half februari 2006 verwacht. Het kader van het advies houdt rekening met de noodzaak van zo groot mogelijke zekerheid én inzichtelijkheid voor zowel de student als de instellingen.

e. De relatie tussen getuigschrift en studielast.

Aanbeveling inspectie :

Regel niet langer de relatie tussen examens en studielast in de wet en vervang die relatie door een mechanisme waarbij de kwalificaties die aan een getuigschrift verbonden zijn worden vastgesteld op grond van overleg met het afnemende werk- of onderzoeksveld.

Reactie :

Ik wil hierover opmerken dat studiepunten en studielast in het hoger onderwijs op verschillende terreinen een belangrijke functie vervullen. Het internationale hoger onderwijs is massaal overgestapt op een studiepuntenstelsel (ECTS). Bij afschaffing daarvan zou Nederland in een geïsoleerde positie komen te staan. Bovendien zijn deze studiepunten van groot belang voor de vergelijkbaarheid van studieprestaties en vormen zij een maatstaf voor de bekostiging van de instelling en bij het collegegeld. Tenslotte is de studiefinanciering bijna geheel gerelateerd aan de studielast. Ik vind het daarom niet verstandig deze aanbeveling over te nemen.

2. Voorgenomen maatregelen

Getuigschriften vormen een centraal element in de kwaliteitszorg en raken daarmee direct het vertrouwen in ons stelsel. Ook al berusten de bevindingen van de inspectie op een kleinschalig onderzoek en hebben de conclusies wellicht slechts een beperkte geldigheid, de uitkomsten zijn een punt van zorg. Wel moeten de zaken in het juiste perspectief worden gezien. Het gaat hier om 16 casestudies, voornamelijk in het hbo bij opleidingen met een verhoogd risicoprofiel. Het betreft dus geen gebruikelijke steekproef, maar een speciaal geselecteerde groep met een hoog risico en dat raakt natuurlijk de breedte van de conclusies en hun representativiteit voor het hele hoger onderwijs. Het onderwijsverslag 2004 van de inspectie geeft aan dat het niveau van de afgestudeerden in het hoger onderwijs in de meest gevallen voldoende tot goed is.¹ Vooralsnog ga ik er van uit dat de conclusies van het onderhavige rapport vooral betrekking hebben op de onderzochte risicogroep. Dat neemt niet weg dat er algemene verbeteringspunten in staan.

Daartoe zijn hieronder voorstellen opgenomen:

- a. *Versterking examencommissie,*
- b. *Verscherping toezicht op toetsing en examinering door aanscherping van het accreditatiekader*
- c. *Verbetering van de nalevingszorg*
- d. *Minder nadruk op diplomabekostiging*
- e. *Nader kwantitatief onderzoek*

a) Versterking examencommissie

Het geconstateerde gemis aan transparantie van de beoordeling en de noodzaak van een onafhankelijke examencommissie vind ik belangrijke aanleidingen om de taak en de positie van de examencommissie te versterken. Daarnaast verdienen ook andere argumenten de aandacht, zoals de verschuiving naar minder, maar bredere opleidingen; het toenemende belang van evc-procedures in het hoger onderwijs, de uitbreiding van de keuzemogelijkheden door de introductie van leerrechten en ten slotte de internationalisering van ons hoger onderwijs. De combinatie van deze factoren heeft geleid tot mijn voornemen om de positie van de examencommissie aanzienlijk te versterken. De examencommissie krijgt in het wetsvoorstel WHOO een zwaardere taak, namelijk om richtlijnen en beoordelingsnormen voor toetsing en examinering vast te stellen. Hierbij kan gedacht worden aan eisen aan de vorm van toetsing, of aan de aansluiting op eventuele eindtermen. De aanbevelingen van de inspectie ten aanzien van de authenticiteit en de individualiteit van de toetsing en de goede gang van zaken vallen onder deze nieuwe taak evenals de aanbevelingen over het beoordelen zonder last of ruggespraak en tot verbetering van de transparantie (rechtmatigheidsboom). Ook bevat de memorie van toelichting suggesties voor "good practice" ten aanzien van de samenstelling. Het College van bestuur krijgt een expliciete wettelijke

¹ Maatstaf daarbij zijn de niveaudefinities voor het hbo, zoals opgenomen in de accreditatiekaders van de NVAO. Naar deze maatstaf gemeten, scoort 93 procent van de opleidingen voldoende op dit punt. 7 procent haalt het niet of scoort matig. De visitatiecommissies wetenschappelijk onderwijs beoordelen het niveau integraal. Zij betrekken bij de beoordeling onder andere het curriculum en de kwalificaties van de afgestudeerden. Hierover zijn de commissies tevreden

zorgplicht voor de kwaliteit. Het wetsvoorstel bevat verder de expliciet de opdracht om de academische vrijheid in acht te nemen en noemt expliciet de eigen autonome verantwoordelijkheid van professionals.

Het wetsvoorstel dat nu bij de Raad van State ligt, bevat daarmee duidelijke verbeteringen en aanscherpingen, die voor een belangrijk deel al voorzien in wat inspectie op dit punt aanbeveelt.

b. Verscherping toezicht op toetsen en examineren door aanscherping accreditiekader

Examinering is een onderdeel van de kwaliteit van het onderwijs dat beoordeeld wordt in de accreditatieprocedure en daarin in belang toeneemt. Na de huidige accreditatieronde moet naar mijn oordeel – conform het voorstel van de onderwijsraad en in overleg met de NVAO- het accreditiekader zodanig worden aangepast dat “toetsen en examineren” in tegenstelling tot thans, een volwaardig onderdeel van de accreditatie vormen. Dat betekent dat in de toekomst een opleiding behoudens een hersteltermijn zijn accreditatie verliest bij een onvoldoende score op dit onderdeel.

c. Verbetering nalevingszorg

De rol van de raad van toezicht is in de WHOO versterkt met wettelijke bevoegdheden en taken. De raad houdt toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur en op de naleving van wettelijke verplichtingen; de raad houdt dus ook toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen voor de uitgifte van getuigschriften. Verder zijn bepalingen opgenomen die waarborgen dat de raad onafhankelijk kan opereren ten opzichte van het college. Het is de verantwoordelijkheid van de raad van toezicht om zijn toezichthoudende activiteiten te ordenen en te prioriteren op basis van zijn eigen inschatting van wat er binnen de instelling speelt en welke risico's zich kunnen voordoen. Het expliciet wettelijk voorschrijven door de overheid van het toezicht op de afgifte van getuigschriften past daar niet bij.

Ik zie niet goed in welk doel gediend is met een bepaling dat de raad van toezicht de *enige* instantie is die verantwoording kan vragen aan de examencommissie. Examencommissies kunnen voor hun handelen worden aangesproken door vakgenoten en professionals, door studenten, door afnemers van het hoger onderwijs en hun werkwijze wordt in de voorgestelde aangescherpte accreditatieprocedure ook extern getoetst. Wel dient de examencommissie zich in het kader van het interne toezicht jegens de Raad van Toezicht te verantwoorden voor de naleving van de toepasselijke wettelijke bepalingen. De raad van toezicht kan zich verder – al dan niet periodiek – via een audit als door de inspectie aanbevolen door de examencommissie laten informeren over de examens en de afgifte van getuigschriften; de wijze waarop de raad zich daarvan vergewist is echter aan de raad zelf.

d. Minder nadruk op diplomabekostiging

Het bekostigingsbesluit WHW 2008 voorziet in een beperkte diplomaopslag. De omvang van de diplomaopslag wordt gesteld op 25% van de leerrechten die een student heeft gebruikt om een bachelor- of masteropleiding te volgen bij de instelling die een getuigschrift afgeeft. Daarmee wordt nog slechts circa 10-12,5 % van het beschikbare budget op basis van de diplomaopslag verdeeld. Hierdoor en door de koppeling van de diplomabekostiging aan het aantal jaren dat de student daadwerkelijk heeft gestudeerd, in casu leerrechten heeft ingezet, is de potentiële kwetsbaarheid dat

instellingen studenten enkel getuigschriften verstrekken om financieel gewin al grotendeels weggenomen.

e. Nader kwantitatief onderzoek door inspectie

De inspectie wil verder kwantitatief onderzoek entameren, zodat in breder verband uitspraken gedaan kunnen worden gedaan over de staat van de naleving van de bepalingen met betrekking tot de afgifte van getuigschriften. Daarnaast zal zij een voorstel ontwikkelen voor onderzoek naar elders, meer internationaal, gehanteerde regelgeving, checks & balances en de toedeling van verantwoordelijkheden. Deze voorstellen komen de breedte van het onderzoek en de representativiteit van de conclusies zeker ten goede. Daarbij is afstemming tussen inspectie en NVAO van belang, met een minimum aan administratieve lasten voor de instellingen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Mark Rutte