



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

ONDERZOEK NAAR GRAADVERLENING AAN STUDENTEN VAN DE QATARESE VESTIGING VAN NHL STENDEN HOGESCHOOL

Definitief rapport

Brin: 31FR

Opleidingen:

International Business and Management Studies (croho 34936),
Hotel Management (croho 34411) en
Tourism Management (croho 35524)

Utrecht, mei 2019

INHOUD

Samenvatting 5

1	Aanleiding en context 9
1.1	Aanleiding 9
1.2	De betrokken opleidingen en studenten 10
1.3	De visie van NHL Stenden: 'here is there' 11
1.4	Voorgeschiedenis: inspectieonderzoek in 2011-2014 12
2	Uitvoering van het onderzoek 15
2.1	Wettelijk kader 15
2.2	Onderzoeksvragen 16
2.3	Onderzoeksopzet 17
2.4	Hoor- en wederhoorprocedure 18
3	Antwoorden op de deelvragen 19
3.1	Controle op toelatingseisen 19
3.1.1	Bevindingen 19
3.1.2	Conclusies 20
3.2	Vrijstellingen voor studieonderdelen die in Qatar zijn behaald 20
3.2.1	Bevindingen 20
3.2.2	Conclusies 23
3.3	De positie van de examencommissie 24
3.3.1	Bevindingen 24
3.3.2	Conclusies 26
3.4	25 procent van de opleiding in Nederland 27
3.4.1	Bevindingen 27
3.4.2	Conclusies 30
3.5	Maatregelen naar aanleiding van signalen over het onderwijs in Qatar 31
3.5.1	Bevindingen 32
3.5.2	Conclusies 33
4	Conclusies en vervolg 35
4.1	Eindconclusies 35
4.2	Vervolgtoezicht 37
5	Bijlage I: Lijst van documenten 39
6	Bijlage II: Afkortingen 41
7	Bijlage III: Relevante wetsartikelen 43
8	Bijlage IV: De beleidsbrief 47
9	Bijlage V: Zienswijze van NHL Stenden 55

Samenvatting

Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzoek gedaan naar de waarborgen voor het eindniveau van de Nederlandse getuigschriften die zijn uitgereikt door Hogeschool NHL Stenden (hierna: NHL Stenden) aan studenten die een deel van de opleiding hebben gevolgd aan de Qatarese vestiging van de hogeschool. Het gaat om de door NHL Stenden in Qatar verzorgde opleidingen International Business and Management Studies, Hotel Management en Tourism Management.

Conclusie

De inspectie komt tot de conclusie dat er onvoldoende waarborgen zijn voor het eindniveau van het Nederlandse getuigschrift dat wordt verstrekt aan studenten van de Qatarese vestiging.

Aanleiding

Aanleiding voor het onderzoek was een signaal in februari 2018 dat een aantal Qatarese studenten¹ niet zou voldoen aan de toelatingsvoorwaarden en onvoldoende beheersing zou hebben van het Engels, maar daarmee toch een Nederlands getuigschrift zou hebben gekregen.

Onderzoeksvraag

Hoger onderwijs in het buitenland valt in beginsel niet onder het toezicht van de inspectie. Dat geldt ook voor de opleidingen van NHL Stenden in Qatar. Dit onderzoek richt zich daarom niet op het onderwijs dat in Qatar wordt aangeboden, maar op de graadverlening in Nederland. De onderzoeksvraag luidde:

Zijn er voldoende waarborgen voor het eindniveau van het Nederlandse getuigschrift dat wordt verstrekt aan studenten van de Qatarese vestiging?

Voor de beoordeling daarvan baseren wij ons in de eerste plaats op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Daarnaast is in dit kader ook de brief van de toenmalig staatssecretaris van OCW aan de instellingen voor hoger onderwijs van 7 juni 2012 van belang (OCW 2012b, hierna: de beleidsbrief).

Deelconclusies

Om antwoord te krijgen op de hoofdvraag zijn vijf deelvragen onderzocht. Hier volgen de deelconclusies.

1. Het instellingsbestuur van NHL Stenden oordeelt niet in Nederland of studenten uit Qatar voldoen aan de toelatingseisen die de WHW stelt in artikel 7.24, lid 2. Er wordt bij inschrijving in Nederland dus ook geen formele individuele vrijstelling gegeven voor deze toelatingseisen. Daarmee voldoet NHL Stenden niet aan de verplichting in artikel 7.28 lid 2 van de WHW. Uit het dossieronderzoek van de inspectie kwamen geen aanwijzingen naar voren dat studenten zijn toegelaten waarvan het diploma van de vooropleiding niet op niveau was.
2. De (Nederlandse leden van de) examencommissies van NHL Stenden nemen geen onderbouwde individuele besluiten over vrijstellingen voor Qatarese studenten die een Nederlands getuigschrift willen behalen. Dit geldt zowel voor de vakken uit het eerste en tweede jaar die in Qatar zijn behaald, als voor

¹ In dit rapport wordt met 'Qatarese studenten' bedoeld: studenten die studeren bij of afkomstig zijn van de vestiging van NHL Stenden in Qatar.

onderdelen die daarna zijn behaald in Qatar, zoals stage en scriptie. Er wordt daarmee niet voldaan aan de eisen die de WHW stelt (artikel 7.12b lid 1 onder d) en de specificatie daarvan in de beleidsbrief.

3. De examencommissie is in zijn algemeenheid goed toegerust voor haar taak, maar de onafhankelijkheid van de commissie wordt onvoldoende gewaarborgd wanneer het gaat om de Nederlandse graadverlening aan studenten van de buitenlandse vestigingen. De Nederlandse leden van de examencommissies nemen in de huidige systematiek het oordeel over van de examencommissie(leden) van de vestiging in Qatar. Zij voelen of nemen niet de ruimte om de prestaties van de Qatarese studenten op hun merites te beoordelen. Dit is in strijd met wat is bepaald in artikel 7.12a lid 2 van de WHW.
4. NHL Stenden voldoet niet aan de 25%-eis. De inspectie interpreteert de beleidsbrief zodanig dat tenminste 60 studiepunten van een bacheloropleiding bestaande uit 240 studiepunten, moeten worden behaald aan de Nederlandse opleiding in Nederland. Van de 88 Qatarese studenten die in 2012-2014 in Qatar zijn gestart en een Nederlands getuigschrift hebben behaald, heeft circa 10 procent daadwerkelijk 60 studiepunten behaald aan de Nederlandse opleiding in Nederland. We constateren daarnaast dat niet wordt voldaan aan de eis dat buitenlandse studenten in ieder geval voor het afsluitende deel van de opleiding ingeschreven moeten staan bij de Nederlandse opleiding. De studenten komen voor het derde studiejaar naar Nederland, niet voor de afstudeerfase in het vierde studiejaar.
5. De instelling heeft het aangeboden onderwijs zoveel mogelijk ingericht volgens de eisen die worden gesteld aan de Nederlandse opleiding waar het (Nederlandse) getuigschrift kan worden behaald. Het beleid 'here is there' krijgt in de praktijk vorm door onderwijs, toetsing en procedures zoveel mogelijk gelijk te trekken. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat de signalen over onregelmatigheden in Qatar steeds terugkomen. Dit is voor de examencommissies aanleiding geweest om het CvB in februari 2017 dringend te verzoeken de opleidingen IBMS, HT en TM niet langer in Qatar aan te bieden vanwege kwaliteitsproblemen. Omdat de inspectie niet de bevoegdheid heeft om toezicht uit te oefenen in Qatar, hebben wij de instelling gevraagd een extern onderzoek naar de signalen te laten uitvoeren.

Vervolgtoezicht

Het College van Bestuur van NHL Stenden dient er zorg voor te dragen dat wordt gehandeld conform de wet- en regelgeving. Dat houdt in ieder geval het volgende in:

- NHL Stenden beoordeelt bij inschrijving in Nederland of studenten voldoen aan de toelatingseisen die in de wet zijn bepaald. Als dat niet het geval is wordt in Nederland formeel vrijstelling voor het ingangsdiploma gegeven bij inschrijving, mits de student beschikt over een ingangsdiploma dat tenminste gelijkwaardig is aan dat wat de Nederlandse wet eist.
- De examencommissies van NHL Stenden nemen onderbouwde individuele besluiten over vrijstellingen voor studenten van de buitenlandse vestigingen die een Nederlands getuigschrift willen behalen, voor alle onderwijseenheden die buiten Nederland zijn behaald.
- In geval van accreditatie dienen in ieder geval afstudeerwerken van studenten die via de buitenlandse sites zijn ingestroomd, voorgelegd te worden voor beoordeling.

Daarnaast moet de instelling voldoen aan de eisen die worden gesteld in de beleidsbrief. Dat houdt in dat alle Qatarese studenten zonder uitzondering 60 ec dienen te behalen aan de Nederlandse opleiding in Nederland. Dit Nederlandse deel van de opleiding moet de afstudeerfase beslaan, zodat wordt voldaan aan de eis dat studenten het afsluitende deel van de opleiding staan ingeschreven bij de Nederlandse instelling.

De inspectie heeft de instelling verzocht om uiterlijk 1 oktober 2019 een plan van aanpak te overleggen waarin wordt beschreven hoe wordt omgegaan met de conclusies en aanbevelingen uit dit inspectierapport. In november 2019, na ontvangst van het plan van aanpak, besluit de inspectie over vervolgtoezicht.

Mogelijk vervolgonderzoek

Omdat het onderzoek uitwijst dat er belangrijke waarborgen ontbreken voor het eindniveau van het getuigschrift, is een vervolgvraag of er mogelijk onterecht graden zijn verleend. Alvorens hierover een oordeel te geven wil de inspectie zicht krijgen op de onderwijspraktijk in Qatar. Aangezien de inspectie niet bevoegd is om toezicht te houden op het onderwijs in Qatar, hebben wij de instelling verzocht een extern onderzoek uit te zetten naar het onderwijs in Qatar, in het bijzonder naar de signalen over onregelmatigheden. Daarnaast heeft de inspectie NHL Stenden verzocht om onderzoek te doen naar mogelijke vermenging van publieke en private middelen.

Ten tijde van het onderzoek was bovendien een accreditatie door de NVAO gaande van de opleiding Hotelmanagement. Ook de bevindingen van de NVAO zullen worden meegenomen in een besluit over mogelijk vervolgonderzoek naar de geldigheid van de getuigschriften die zijn uitgereikt aan Qatarese studenten.

1 Aanleiding en context

1.1 Aanleiding

De inspectie heeft van eind 2018 / begin 2019 onderzoek verricht bij NHL Stenden. Daarbij is onderzocht of voldoende waarborgen bestaan voor het eindniveau van het Nederlandse getuigschrift dat wordt verstrekt aan studenten van de Qatarese vestiging van NHL Stenden. Het betreft een onderzoek conform artikel 3 eerste lid, onder a, subonderdeel 1 en artikel 12a, eerste lid van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

Hogeschool Stenden is op 1 september 2018 gefuseerd met de NHL tot NHL Stenden Hogeschool. Het hier beschreven onderzoek betreft de bacheloropleidingen die door NHL Stenden Qatar worden aangeboden: International Business and Management Studies (IBMS, startjaar: 2007), Hotel Management (HM, startjaar: 2000) en Tourism Management (TM, startjaar: 2000). De opleiding Hotel Management heeft in croho de internationale naam Hospitality Management maar wordt door NHL Stenden International Hospitality Management (IHM) genoemd.

Op 28 februari 2018 ontving de inspectie een signaal van een oud-medewerker van Stenden Qatar. Een aantal studenten zou niet voldoen aan de toelatingsvoorwaarden en onvoldoende beheersing hebben van het Engels, maar daarmee toch een getuigschrift hebben gekregen. Er is volgens de klager sprake van onregelmatigheden: in het verleden is het voorgekomen dat een student een (Nederlands) getuigschrift heeft gekregen terwijl een vak nog niet was behaald.

Na ontvangst van het signaal heeft de inspectie Stenden om informatie gevraagd en een verkenning uitgevoerd. Daaruit bleek dit signaal niet op zichzelf te staan. Uit de uitgebreide documentatie die door het College van Bestuur (CvB) is opgestuurd blijkt onder meer dat de drie Nederlandse examencommissies van de bacheloropleidingen die ook in Qatar worden aangeboden, het CvB op 1 februari 2017 gezamenlijk per brief hebben gevraagd om de opleidingen IBMS, HT en TM niet langer in Qatar aan te bieden (Stenden Hogeschool 2017a). Argumenten daarvoor waren ernstige twijfels over de kwaliteitswaarborgen voor het onderwijs en zorgen over de mensenrechtensituatie in Qatar. In de loop van het onderzoek ontving de inspectie opnieuw signalen over onregelmatigheden of vermoedens die leven binnen de instelling over gebrek aan kwaliteitsborging van onderwijs en toetsing in Qatar.

De inspectie heeft eerder onderzoek gedaan naar aanleiding van signalen over de kwaliteit van buitenlandse vestigingen en van enkele Nederlandse opleidingen van Stenden Hogeschool (IvhO 2012). Dit onderzoek vond plaats in de periode 2011-2014 en had betrekking op de vestigingen (sites) in Qatar, Zuid-Afrika, Thailand en Bali, waar de opleidingen Hospitality Management (HM) en Tourism Management (TM) werden verzorgd. De signalen over de kwaliteitsborging van het onderwijs in Qatar kennen dus een lange voorgeschiedenis.

De ernst van de signalen over mogelijk falende kwaliteitswaarborgen voor het getuigschrift, in combinatie met de duur van deze problematiek waren voor de inspectie aanleiding om dit onderzoek in te stellen. Het onderzoek richt zich op de waarborgen voor de Nederlandse getuigschriften die zijn uitgereikt aan studenten afkomstig van de Qatarese vestiging van de hogeschool. Omdat de WHW niet geldig is in het buitenland valt de kwaliteit van het onderwijs dat door NHL Stenden wordt

aangeboden in Qatar niet rechtstreeks onder het toezicht van de inspectie (zie paragraaf 2.1). Daarom hebben we de instelling gevraagd zelf een extern onderzoek te laten uitvoeren naar het onderwijs in Qatar. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om mogelijke besteding van publieke middelen aan de activiteiten in Qatar en signalen over onregelmatigheden in Qatar (zie paragraaf 4.2).

1.2 De betrokken opleidingen en studenten

Onderwijsaanbod

NHL Stenden heeft vestigingen (sites) in Qatar, Zuid-Afrika, Thailand en op Bali. In dit onderzoek ligt de focus op het verlenen van een Nederlands getuigschrift aan studenten die (een deel van) de opleiding hebben gevolgd aan de Qatarese vestiging van de hogeschool. Daar worden drie bacheloropleidingen aangeboden: International Business Management Studies (IBMS), Tourism Management (TM) en Hotel Management (HM)².

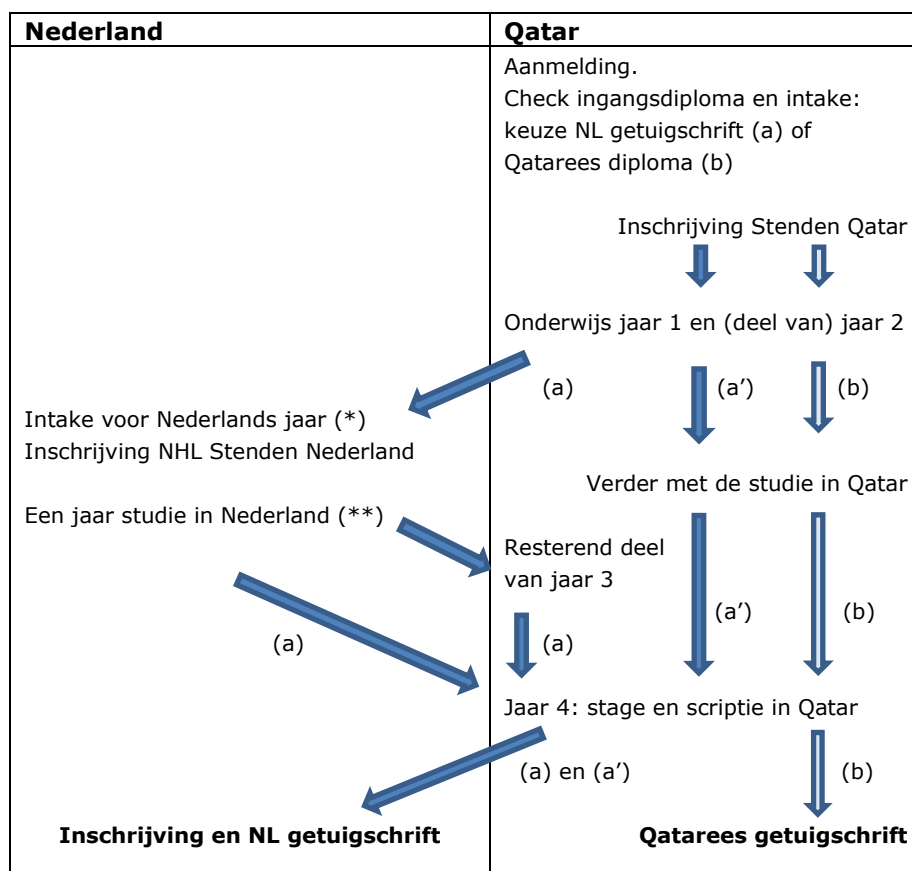
Met ingang van september 2018 worden in Qatar ook twee masteropleidingen aangeboden: 'International Hospitality and Service Management' (croho 70134) en 'International Leisure, Tourism and Event Management' (croho 49135). Ook voor deze masterstudenten bestaat de mogelijkheid om een Nederlands getuigschrift te behalen. Omdat er ten tijde van het onderzoek nog geen afgestudeerden waren van deze masters maakten de opleidingen geen deel uit van het onderzoek. De wet- en regelgeving geldt echter ook voor masteropleidingen. Daarmee is een deel van de conclusies over de bacheloropleidingen mogelijk ook van toepassing op de masters. We gaan hier in hoofdstuk vier nader op in.

Routes die studenten kunnen volgen

Studenten die vanuit Qatar een Nederlands getuigschrift behalen, kunnen in twee groepen worden onderscheiden, zie figuur 1.2a. Studenten komen in principe voor het derde studiejaar naar Nederland (groep a). Een deel van deze studenten wordt vrijgesteld van de eis om het derde jaar in Nederland te studeren (groep a', de 'uitzonderingen'). Daarnaast blijft een tweede groep in Qatar om een diploma van NHL Stenden Qatar te behalen (groep b). Deze laatste groep behaalt geen Nederlands getuigschrift en maakt daarom geen deel uit van het onderzoek. De vestiging van NHL Stenden Qatar heeft sinds 24 april 2018 een licentie van de Qatarese overheid om Qatarese getuigschriften af te geven.

Studenten uit Qatar die een Nederlands getuigschrift willen behalen, schrijven zich op twee momenten in bij NHL Stenden in Nederland: bij aanvang van het derde studiejaar en aan het eind van het vierde studiejaar, om uitreiking van het getuigschrift mogelijk te maken. De Qatarese studenten brengen het derde studiejaar in Nederland door. Het vierde jaar, bestaande uit stage en afstuderen, vindt plaats in Qatar.

² De opleiding Hotel Management heeft in het croho-register de internationale naam 'Hospitality Management' en wordt door de instelling 'International Hospitality Management' genoemd. De opleiding Tourism Management werd in het verleden ook 'International Tourism Management' genoemd.



Figuur 1.2a

(*) De Nederlandse examencommissie checkt het behaald aantal studiepunten. Zie paragraaf 3.2.

(**) Vakken van studiejahr 3, eventueel afronding jaar 2.

1.3 De visie van NHL Stenden: 'here is there'

Het CvB vindt internationalisering een belangrijk thema. De buitenlandse vestigingen zijn belangrijk voor NHL Stenden omdat studenten zo interculturele ervaring kunnen opdoen: Nederlandse studenten kunnen een periode in bijvoorbeeld Qatar studeren in het kader van de 'grand tour', voor studenten uit de betreffende landen is het Nederlandse onderwijs interessant. Het gesprek met studenten bevestigt dit, voor de studenten die wij spraken heeft een Nederlands getuigschrift een belangrijke meerwaarde.

Het CvB beschouwt de binnenlandse en buitenlandse sites in principe als gelijkwaardig: 'here is there'. NHL Stenden heeft aangegeven de afgelopen jaren veel inspanningen te hebben verricht om de kwaliteit van het onderwijs op de sites te borgen en af te stemmen op het onderwijs in Nederland. Zo trekken de vestigingen gezamenlijk op bij het ontwikkelen van onderwijs en toetsing en zet het CvB in op betere samenwerking, uitwisseling en kalibratie. De Teaching and Examination Regulations (TER) weerspiegelen de Nederlandse Onderwijs- en examenreglementen (OER) voor een belangrijk deel. Procedures zijn vastgelegd in documenten, zoals het stuk 'Education across borders' waarin rollen, verantwoordelijkheden en werkprocessen worden beschreven (NHL Stenden Hogeschool 2018a).

Het CvB en de directeuren met wie de inspectie heeft gesproken geven aan dat lokale aanpassingen mogelijk zijn onder invloed van verschillen in cultuur of wetgeving. Een voorbeeld is het werkcollege 'wine tasting' als onderdeel van de opleiding HM, dat niet in Qatar wordt aangeboden omdat het nuttigen van alcoholische dranken in Qatar wettelijk is verboden. Wanneer een vestiging het onderwijsprogramma wil aanpassen wordt overleg gevoerd. Verschillen worden vastgelegd in zogenoemde 'change documents', hiervoor is goedkeuring nodig van de opleidingscommissie en de curriculumcommissie. Daarbij wordt gekeken naar de te behalen competenties. Het CvB is van mening dat de beoordeling van studenten soms wat anders is in Qatar dan in Nederland, maar dat dergelijke verschillen ook mogelijk zijn tussen de Nederlandse locaties Emmen en Leeuwarden.

De inspectie is van mening dat er tussen de opleidingen in Nederland en Qatar principiële verschillen bestaan, mede omdat de WHW in Qatar niet geldig is. Uit de gesprekken blijkt dat dit van invloed is op de praktijk van het onderwijs. Er zijn grote verschillen, daarom deelt de inspectie niet de opvatting van het CvB dat binnenlandse en buitenlandse sites in principe als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd. Het model van de Teaching and Examination Regulations (TER) voor de International Campus wijkt af van het model voor de Nederlandse OER ten gevolge van het verschil in wetgeving. Zo wordt op de buitenlandse vestigingen geen afwijzing verbonden aan een negatief studieadvies in het eerste jaar (TER artikel 4.6; NHL Stenden Hogeschool 2018e), dit is voor de Nederlandse opleidingen wel het geval (OER artikel 4.6; NHL Stenden Hogeschool 2018d). Qatarese studenten krijgen na een negatief advies begeleiding en hertentamens, zo zegt het management, maar mogen wel doorstuderen. De docententeams zijn sterk verschillend van samenstelling: uit het gesprek met het management bleek dat er ten tijde van het onderzoek in Qatar één Nederlandse docent was. Daarnaast spelen fysieke afstand en culturele verschillen een rol.

Het principe 'here is there' blijkt in de praktijk bij NHL Stenden belangrijke consequenties te hebben voor hoe de examencommissies hun taak opvatten en uitvoeren. Daarop wordt in paragraaf 3.2 en 3.3 nader ingegaan.

1.4 Voorgeschiedenis: inspectieonderzoek in 2011-2014

De inspectie heeft in 2011-2014 eerder onderzoek verricht bij de hogeschool (toen nog Stenden Hogeschool). Aanleiding voor dit onderzoek waren onder meer de volgende signalen:

- Stenden Hogeschool zou ten onrechte Nederlandse getuigschriften hebben verstrekt aan studenten die een bacheloropleiding op een buitenlandse vestigingsplaats van Stenden hebben gevolgd,
- de kwaliteitsborging van de opleidingen op deze buitenlandse sites zou tekort schieten,
- studenten in Qatar zouden opdrachten door anderen laten maken tegen betaling.

Het inspectierapport (IvhO 2012) beschrijft de situatie bij de hogeschool in 2011 als volgt :

- De gediplomeerde studenten van de opleidingen HM en TM hebben hun opleiding geheel in het buitenland gevolgd en zijn niet voor een kwart (60 ec) van hun opleiding naar Nederland gekomen.
- De inhoud, begeleiding en beoordeling van het praktijkgedeelte (HM) en de afstudeerprocedures zijn onvoldoende gewaarborgd.
- De Onderwijs- en Examen Regelingen (OER-en) voor de opleidingen in het buitenland zijn onvolledig en de examencommissies voeren in beperkte mate hun wettelijke taak ten aanzien van de buitenlandse vestigingen uit.

- De Nederlandse examencommissies verlenen geen vrijstellingen voor het in het buitenland gevolgde onderwijs.

Stenden heeft naar aanleiding van het inspectierapport tussen 2011 en 2014 verschillende maatregelen getroffen om de situatie te verbeteren (IvHO 2014). De hogeschool stopte met het uitreiken van Nederlandse getuigschriften aan nieuwe studenten die hun opleiding volledig in het buitenland volgden. Van alle nieuwe studenten werd verwacht dat zij voor een jaar naar Nederland zouden komen, de informatievoorziening aan (potentiële) studenten op de sites werd daarop aangepast. Er werd een vrijstellingsprocedure opgesteld, met daarin de voorwaarden waaronder de examencommissies vrijstelling mogen verlenen aan studenten van de buitenlandse vestigingen. Ook werden afspraken gemaakt over graadverlening aan zittende studenten.

In 2014 sloot de inspectie het onderzoek af met de constatering dat er geen reden was tot vervolgonderzoek (brief IvHO 8 mei 2014). Geconcludeerd werd onder meer: 'Potentiële studenten van de buitenlandse vestigingen worden helder en correct geïnformeerd over de verplichting een kwart van de opleiding in Nederland te volgen. De 'Nederlandse periode' geldt voor studenten die instromen vanaf september 2012 en zal plaatsvinden in het derde of vierde jaar van de opleiding. De eerste studenten van de sites worden in Nederland verwacht in september 2014.'

De inspectie concludeerde in 2014 op basis van dossieronderzoek dat de vrijstellingsprocedure conform de intern gemaakte afspraken werd gevolgd en dat de vereiste documenten aanwezig waren. Voorwaarden voor het mogen verlenen van vrijstellingen aan studenten van de buitenlandse vestigingen waren onder meer dat het programma van de opleidingen op de buitenlandse vestigingen gelijk moet zijn aan het programma in Nederland, een jaarlijkse audit wordt uitgevoerd en de 'Procedure en -vereisten inzake kwaliteitsborging onderwijs en diplomering sites' onverkort wordt uitgevoerd en nageleefd³.

Periode na 2014

Stenden Hogeschool heeft in de periode na 2014 verschillende audits laten uitvoeren naar het onderwijs op de buitenlandse vestigingen (NQA 2015, Stenden hogeschool 2016, Stenden Hogeschool Qatar 2017). Als onderdeel van het huidige onderzoek heeft de inspectie het rapport opgevraagd van de audit die direct na de afsluiting van het vorige inspectieonderzoek in 2014 werd uitgevoerd door de NQA (NQA 2015). De inspectie stelt vast dat deze audit gedegen is uitgevoerd.

Sinds mei 2014 heeft de inspectie geen nieuwe meldingen ontvangen over de buitenlandse opleidingen van Stenden hogeschool. Het signaal uit 2018 was aanleiding voor het onderhavige inspectieonderzoek.

³ Dit document is inmiddels vervangen door het document 'Education across borders' (NHL Stenden Hogeschool 2018a).

2 Uitvoering van het onderzoek

2.1 Wettelijk kader

Wet- en regelgeving over onderwijs in het buitenland

Op grond van bestaande wet- en regelgeving is het mogelijk voor Nederlandse hogescholen en universiteiten om onderwijs in het buitenland aan te bieden. Sinds 1 juni 2018 maakt de wet het mogelijk om een volledige opleiding in het buitenland aan te bieden, nadat daarvoor toestemming is verleend door de minister (artikel 1.19 en 1.19a van de WHW)⁴. Om daarvoor in aanmerking te komen moet worden voldaan aan een groot aantal voorwaarden. Voor het onderwijs dat door NHL Stenden wordt aangeboden in onder meer Qatar is dit nieuwe wettelijke regime niet van toepassing, NHL Stenden heeft geen aanvraag ingediend om hiervoor in aanmerking te komen.

Wel van toepassing voor NHL Stenden zijn de WHW en de brief van de toenmalig staatssecretaris van OCW aan de instellingen voor hoger onderwijs van 7 juni 2012 (OCW 2012b, vanaf hier: de beleidsbrief). Zie voor de relevante wetsartikelen bijlage III. De beleidsbrief neemt het eerder ontwikkelde beleid over zoals beschreven in de notitie "Nederlands onderwijs in het buitenland, wat er wel en niet kan" van maart 2007.

De WHW heeft alleen betrekking op opleidingen op Nederlands grondgebied. Een instelling mag onderwijs in het buitenland aanbieden, maar dit buitenlandse onderwijs is niet door de NVAO geaccrediteerd en valt niet onder de WHW. Wanneer aan studenten die een deel van de opleiding in het buitenland hebben gevolgd een Nederlandse graad wordt verleend, is hierop uiteraard wel de Nederlandse wetgeving (de WHW) van toepassing. Een belangrijke consequentie van deze constructie is dat bij graadverlening vrijstellingen moeten worden verleend voor alle onderwijsonderdelen die niet in Nederland zijn behaald. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de examencommissie van de Nederlandse opleiding (artikel 7.12b, lid 1 onder d van de WHW).

In de beleidsbrief van juni 2012 is verwoord welke voorwaarden gelden voor Nederlandse graadverlening aan studenten die hun opleiding (grotendeels) in het buitenland hebben gevolgd:

- De student moet een representatief deel van het onderwijs volgen bij de Nederlandse opleiding in Nederland, ten minste een kwart van de opleiding (hierna: 'de 25%-regel'). Daarbij moet de buitenlandse student tenminste voor het afsluitende deel van de opleiding zijn ingeschreven bij de Nederlandse instelling.
- De examencommissie neemt zorgvuldige individuele besluiten met betrekking tot vrijstellingen van studenten van buitenlandse vestigingen. Het vrijstellingenbeleid wordt getoetst bij accreditatie.
- De instelling neemt blijvend verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de buitenlandse opleiding en zorgt ervoor dat de buitenlandse opleiding voldoet aan

⁴ Wet van 7 juni 2017 tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een verbeterde regeling voor het gezamenlijk verzorgen van hoger onderwijs door Nederlandse en buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs alsmede vanwege enkele andere wijzigingen ter bevordering van de internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek), Staatsblad 2017, 306.

alle eisen die aan het onderwijs worden gesteld op grond van de Nederlandse wetgeving en de eigen OER.

2.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richtte zich zowel op de huidige praktijk van graadverlening als op de wijze waarop in de afgelopen jaren getuigschriften zijn uitgereikt. De hoofdvraag voor dit onderzoek was:

Zijn er voldoende waarborgen voor het eindniveau van het Nederlandse getuigschrift dat wordt verstrekt aan studenten van de Qatarese vestiging?

Voor de beoordeling daarvan baseert de inspectie zich in de eerste plaats op de WHW. Daarnaast is in dit kader ook de beleidsbrief uit 2012 van belang (zie paragraaf 2.1 en bijlage IV). In het kader van de hoofdvraag vindt de inspectie de volgende onderwerpen in het bijzonder van belang:

1. De naleving van regelgeving ten aanzien van toelatingseisen. Het gaat daarbij om het geven van vrijstellingen van vooropleidingseisen aan studenten uit Qatar conform WHW artikel 7.28 lid 2.
2. De gronden waarop de examencommissie vrijstellingen verleent voor het afleggen van een of meer tentamens voor de vakken die in Qatar zijn gevolgd conform artikel 7.12b, lid 1, onder d van de WHW. In de beleidsbrief van 2012 wordt dit gespecificeerd voor onderwijs in het buitenland. De beleidsbrief stelt dat de examencommissie zorgvuldig besluiten dient te nemen met betrekking tot vrijstellingen van studenten van buitenlandse vestigingen. De zorgvuldigheid van vrijstellingen dient te worden getoetst bij accreditatie.
3. De positie en taakuitoefening van de examencommissie. In de afgelopen jaren is het belang van een onafhankelijke en deskundige examencommissie steeds opnieuw benadrukt en is de positie van de examencommissie in de wet verder verankerd, in het bijzonder in de artikelen 7.12 lid 2, 7.12a en 7.12b van de WHW.
4. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de voorwaarde in de beleidsbrief dat een representatief deel (25%) van de opleiding moet worden gevolgd in Nederland. Studenten van een buitenlandse vestiging moeten in ieder geval voor het afsluitende deel van de opleiding ingeschreven staan bij de Nederlandse opleiding.
5. De maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van signalen van de (Nederlandse) examencommissie over het onderwijs in Qatar. De kwaliteit van het onderwijs in het buitenland valt zoals gezegd niet rechtstreeks onder het toezicht van de inspectie, maar het instellingsbestuur is wel verantwoordelijk voor de kwaliteit van de buitenlandse opleiding, zo stelt de beleidsbrief. Daarom gaan we in dit rapport ook in op maatregelen die door de instelling zijn genomen om de kwaliteit van het onderwijs op de vestiging Qatar te waarborgen.

De bovengenoemde onderwerpen zijn vertaald naar de volgende deelvragen:

1. Handelt het instellingsbestuur van NHL Stenden conform de WHW, artikel 7.28 lid 2, wat betreft het verlenen van vrijstelling voor de toelatingseisen?
2. Neemt de Nederlandse examencommissie goed onderbouwde individuele besluiten over vrijstellingen voor studenten die hun opleiding (grotendeels) in Qatar hebben gevolgd en een Nederlands getuigschrift willen behalen, conform artikel 7.12b, lid 1 onder d van de WHW en de specificatie daarvan in de beleidsbrief van 2012?

3. Draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd, zoals bedoeld in artikel 7.12a lid 2 van de WHW?
4. Voldoet de instelling aan de '25%-eis' die wordt gesteld in de beleidsbrief?
5. Neemt NHL Stenden voldoende verantwoordelijkheid voor het onderwijs dat in Qatar wordt aangeboden en wordt dit onderwijs zoveel mogelijk ingericht volgens de eisen die worden gesteld aan de Nederlandse opleiding waar het (Nederlandse) getuigschrift kan worden behaald?

Aanvullend onderzoek

Hoger onderwijs in het buitenland valt niet onder het toezicht van de inspectie, tenzij er sprake is van een opleiding in het buitenland als bedoeld in de artikelen 1.19 en 1,19a van de WHW waarvoor de minister toestemming heeft verleend. Dat is hier niet het geval. Dit onderzoek richt zich daarom niet op het onderwijs dat in Qatar wordt aangeboden, maar op de graadverlening in Nederland. Wel heeft de inspectie het CvB verzocht om zelf een aanvullend extern onderzoek te laten verrichten naar de signalen van onregelmatigheden. Daarnaast heeft de inspectie NHL Stenden verzocht om onderzoek te doen naar mogelijke vermenging van publieke en private middelen (zie paragraaf 4.2).

2.3

Onderzoeksopzet

Na ontvangst van het signaal in februari 2018 heeft de inspectie eerst een verkenning uitgevoerd. Daarbij is informatie bestudeerd over het beleid van de instellingen en de betreffende opleidingen die ter beschikking was gesteld door NHL Stenden of beschikbaar is via de website. (Zie voor een overzicht van de gebruikte documenten bijlage I). Op grond van deze verkenning is in de zomer van 2018 besloten tot het instellen van een onderzoek naar de naleving van de WHW. Het CvB van Stenden is daarover op 10 juli 2018 mondeling geïnformeerd door de inspectie.

De onderzoeksopzet behelsde naast documentonderzoek een dossieronderzoek, data-analyse en gesprekken. Alle betrokkenen binnen NHL Stenden hebben zich voorafgaand en tijdens het onderzoek steeds zeer coöperatief opgesteld, door de inspectie vlot te voorzien van alle gevraagde informatie en mee te werken aan gesprekken. Bij de start van het onderzoek op 13 november 2018 ontvingen het CvB en de voorzitters van de drie betrokken examencommissies een mondelinge toelichting van de inspectie op de aanleiding voor het onderzoek, de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet.

De inspectie bezocht NHL Stenden op 4 december 2018 om te spreken met het College van Bestuur, het management van de drie betrokken bacheloropleidingen, (oud-)leden van de examencommissies van deze opleidingen en studenten. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan de gespreksdeelnemers werden voorgelegd voor controle op feitelijke (on)juistheden. Na vaststelling van de verslagen hebben alle betrokkenen het verslag ontvangen.

Tijdens het bezoek zijn ook dossiers van studenten onderzocht. Uit een door het CvB toegezonden lijst heeft de inspectie ad random 20 studenten uit Qatar geselecteerd, daarvan zijn de dossiers van 16 studenten ter plekke onderzocht. Ter vergelijking werden ook de dossiers van 7 Nederlandse studenten onderzocht.

Op 4 en 18 maart 2019 heeft de inspectie overleg gevoerd met het CvB over het in gang zetten van aanvullend onderzoek in opdracht van NHL Stenden zelf (zie paragraaf 4.2).

2.4

Hoor- en wederhoorprocedure

Het conceptrapport is op 25 april 2019⁵ voor wederhoor voorgelegd aan het CvB van NHL Stenden, met het verzoek het rapport op feitelijke onjuistheden te controleren. In een brief van 17 mei 2019⁶ heeft de instelling haar reactie op het rapport gegeven. Op basis van deze reactie heeft de inspectie feitelijke onjuistheden in het rapport verbeterd. Vervolgens is het rapport op 29 mei 2019 definitief vastgesteld. Op dit definitieve rapport heeft de instelling op 25 juni 2019 een zienswijze geven. Deze is bij publicatie als bijlage aan het definitieve rapport toegevoegd zodat lezers van het rapport ook kennis kunnen nemen van de zienswijze van de instelling.

⁵ Brief 25 april 2019, kenmerk 5354206

⁶ Brief met bijlage 17 mei 2019, kenmerk 2019/0253

3 Antwoorden op de deelvragen

3.1 Controle op toelatingseisen

Handelt het instellingsbestuur van NHL Stenden conform de WHW, artikel 7.28 lid 2, wat betreft het verlenen van vrijstelling voor de toelatingseisen?

3.1.1 Bevindingen

Inleiding

Artikel 7.28, lid 2 van de WHW regelt dat indien een aankomend student niet beschikt over het ingangsdiploma dat is vereist om te worden toegelaten tot een opleiding, het instellingsbestuur een vrijstelling kan verlenen en de student kan inschrijven als deze een ingangsdiploma kan laten zien dat tenminste gelijkwaardig is aan dat wat de Nederlandse wet eist. Ingangsdiploma's waarmee een student kan worden toegelaten staan vermeld in artikel 7.24 van de WHW, voor het hoger beroepsonderwijs is dat bijvoorbeeld een havo- of vwo-diploma. Artikel 7.28 lid 2 van de WHW is van toepassing op studenten die met een buitenlands diploma willen starten aan een Nederlandse opleiding, en daarmee voor de studenten uit Qatar die worden ingeschreven bij de NHL Stenden omdat zij een Nederlands getuigschrift willen behalen.

Controle op ingangsdiploma

De inhoudelijke beoordeling van het ingangsdiploma vindt plaats bij de start van de opleiding in Qatar, onder verantwoordelijkheid van het Qatarese opleidingsmanagement. Volgens het management met wie de inspectie heeft gesproken gebeurt dit aan de hand van een lijstje met Qatarese diploma's voor voortgezet onderwijs, waarvan in Qatar is vastgesteld dat het niveau vergelijkbaar is met het ingangsniveau dat de WHW vereist. De ingangseisen staan vermeld op de website van Stenden Qatar.

Ingangsdiploma's van Qatarese studenten worden niet door NHL Stenden (opnieuw) beoordeeld bij inschrijving voor de opleiding in Nederland. In de onderzochte (recente) studentendossiers werd wel het ingangsdiploma aangetroffen, maar geen documenten waarin het ingangsdiploma wordt vergeleken met de Nederlandse eisen. Volgens de procedure is er bij de toelating sprake van een toelatingsinterview in Qatar; slechts in twee studentendossiers zag de inspectie bewijs dat dit interview had plaatsgevonden. De dossiers bevestigen wat ook in de gesprekken is aangegeven: de toelatingsprocedure vindt plaats in Stenden Qatar, NHL Stenden speelt hierin vanuit Nederland geen rol. Ook de 'officiële' toelatingsbrieven die we aantreffen – voor zover aanwezig in het dossier - werden altijd uitgegeven door Stenden Qatar. In Nederland wordt alleen een administratieve check uitgevoerd op aanwezigheid van het diploma door de examencommissie, dit gebeurt voorafgaand aan de uitreiking van het Nederlandse getuigschrift. In een reactie op het concept van dit rapport geeft de instelling aan dat 'de start-criteria van de individuele student bij de start van de opleiding in Nederland (in het derde jaar) nogmaals worden gecheckt. In geval van het diploma van de vooropleiding volgt een waarderingscheck aan de hand van de door Nuffic gepubliceerde lijst of door middel van specifieke diploma waardering door Nuffic'.

Uit het dossieronderzoek van de inspectie kwamen geen aanwijzingen naar voren dat studenten zijn toegelaten waarvan het diploma van de vooropleiding niet op niveau was. Daarbij moet worden aangetekend dat we niet inhoudelijk hebben

beoordeeld of de aangetroffen ingangsdiploma's gelijkwaardig waren aan de diploma's die de Nederlandse wet eist.

3.1.2 Conclusies

Het instellingsbestuur van NHL Stenden beoordeelt niet in Nederland of studenten uit Qatar voldoen aan de toelatingseisen die de WHW stelt in artikel 7.24. Er wordt bij inschrijving in Nederland dus geen formele vrijstelling gegeven voor deze toelatingseisen. Daarmee voldoet NHL Stenden niet aan de verplichting in artikel 7.28 lid 2. Uit het dossieronderzoek van de inspectie kwamen geen aanwijzingen naar voren dat studenten zijn toegelaten waarvan het diploma van de vooropleiding niet op niveau was.

Toelichting

Studenten die starten in Qatar moeten voldoen aan eisen ten aanzien van het vooropleidingsniveau die overeenkomen met de eisen die aan Nederlandse studenten worden gesteld. Dit wordt inhoudelijk in Qatar beoordeeld, zo blijkt uit het gesprek met het management. De betreffende Nederlandse examencommissie controleert alleen aan het eind van de opleiding of een student toelaatbaar was, dit gebeurt voorafgaand aan de uitreiking van het Nederlandse getuigschrift op basis van een administratieve check.

Omdat de opleidingen in Qatar geen opleidingen zijn in de zin van de WHW, moeten de ingangsdiploma's bij inschrijving in Nederland door NHL Stenden inhoudelijk worden beoordeeld. Aan elke individuele student moet - wanneer het ingangsdiploma voldoet aan de eisen - vrijstelling worden verleend van de vooropleidingseisen die in de WHW artikel 7.24 staan geformuleerd. Dat is nu niet gebeurd.

3.2 Vrijstellingen voor studieonderdelen die in Qatar zijn behaald

Neemt de Nederlandse examencommissie goed onderbouwde individuele besluiten over vrijstellingen voor studenten die hun opleiding (grotendeels) in Qatar hebben gevolgd en een Nederlands getuigschrift willen behalen, conform artikel 7.12b, lid 1 onder d van de WHW en de specificatie daarvan in de beleidsbrief van 2012?

3.2.1 Bevindingen

Inleiding

Het onderwijs in Qatar valt niet onder Nederlandse wetgeving en is niet geaccrediteerd. Daarom moet de Nederlandse examencommissie van NHL Stenden goed onderbouwde individuele besluiten nemen over het al dan niet verlenen van vrijstellingen voor onderwijseenheden die in Qatar zijn gevolgd (zie artikel 7.3 lid 3 in combinatie met art.7.12b, lid 1 onder d van de WHW).

Vrijstellingenbeleid en het 'here is there' principe

De Nederlandse (leden van de) examencommissies nemen geen besluiten waarmee individuele vrijstellingen worden verleend aan studenten uit Qatar, zo blijkt uit de gesprekken. Dat geldt zowel voor vakken die door de student in de eerste twee studiejaar zijn afgesloten in Qatar, als voor vakken uit de stage en het afstudeeronderzoek in het vierde studiejaar. Er vindt alleen een administratieve controle plaats voorafgaand aan de uitreiking van het getuigschrift.

Het CvB is van mening dat dit niet nodig is gezien het 'here is there' principe (zie paragraaf 1.3): het beleid is erop gericht om onderwijs en toetsing van de buitenlandse vestigingen zoveel mogelijk op dezelfde manier vorm te geven als in Nederland en daarmee een drempelloze doorstroom mogelijk te maken. Deze lijn wordt ook gevolgd door de examencommissies. In een van de jaarverslagen van de

examencommissies wordt dit als volgt verwoord: 'Uiteindelijk hebben ook in het verslagjaar alle afstudeerverzoeken geleid tot het verstrekken van een diploma. Impliciet werd ook het besluit genomen studenten vrij te stellen van het onderwijs in Nederland, op grond van de gelijkwaardigheid van het ITM programma Qatar en het TM programma in Nederland' (NHL Stenden Hogeschool 2018c). In het dossieronderzoek dat de inspectie heeft verricht werd dit bevestigd: individuele vrijstellingen voor de vakken die in Qatar zijn behaald, ontbreken in de onderzochte studentendossiers. Dat geldt zowel voor de vakken uit de eerste twee studie jaren als voor onderdelen die daarna zijn behaald in Qatar, zoals stage en scriptie.

In het beleidsdocument 'Education across borders' (NHL Stenden Hogeschool 2018a) van NHL Stenden wordt gesteld dat Stenden in het verleden afspraken heeft gemaakt met het ministerie van OCW over het vrijstellingenbeleid⁷ en dat OCW het 'here is there and here is there-principe' zou ondersteunen⁸. De inspectie heeft niet kunnen vaststellen dat er sprake is van dergelijke afspraken en constateerde in 2012 reeds dat dergelijke afspraken niet schriftelijk zijn vastgelegd (IvhO 2012).

Niveau van de Qatarese studenten bij de start van het derde jaar

Het beeld van de Nederlandse leden van de examencommissies is dat studenten die in het derde jaar vanuit Qatar naar Nederland komen over het algemeen meer begeleiding nodig hebben dan de Nederlandse studenten. De (leer-)cultuur is anders in Qatar, Nederlandse studenten zijn pro-actiever en assertiever en beschikken over meer reflectie- en onderzoeks-vaardigheden. Wanneer studenten het derde jaar in Qatar mogen doorstuderen voor een Nederlands getuigschrift worden de toetsen in Nederland nagekeken; de Nederlandse leden van de examencommissies zien dan vaak verschillen in eisen en resultaten. De examencommissie van TM schrijft in haar jaarverslag 2017-2018 dat '... niet alle studenten die vanuit Qatar naar Nederland komen op het gewenste en vereiste niveau presteren' en vervolgens dat '... de hoeveelheid tijd en energie die deze geringe groep studenten vraagt disproportioneel is' (NHL Stenden Hogeschool 2018c). Ook in het jaarverslag van een jaar eerder werd dit punt genoemd (Stenden Hogeschool 2017d).

De studenten met wie de inspectie heeft gesproken bevestigen dit beeld. Studenten worden bij aankomst in Nederland geconfronteerd met een veel grotere campus dan ze gewend waren en ervaren een groot verschil in cultuur. Bij de start in het derde jaar krijgen de Qatarese studenten een studietoestel toegewezen; desondanks voelden de meeste studenten zich in het begin eenzaam en verloren. De studenten gaven aan dat de Nederlandse opleidingen een veel groter beroep doen op hun zelfstandigheid dan in Qatar gebruikelijk is, zowel met betrekking tot de studie als tot het dagelijks leven. Docenten in Qatar worden ervaren als veel directer en sturender in hun opdrachten dan Nederlandse docenten. De start van de opleiding in Nederland wordt als moeilijk ervaren, de meeste studenten gaven aan dat zij hard moesten studeren om stof in te halen. Naarmate het jaar vordert leren de Qatarese studenten zich zelfstandiger op te stellen.

⁷ '...former Stenden communicated with the Ministry of Education, Culture and Science and Secretary of State in 2012, concerning further agreements that were to be made in relation to meeting the formal requirements of the WHW, especially in relation to the exemption procedure and graduation (safeguarding standards of Bachelor's degrees through dissertation; and safeguarding standards of final attainment levels through industrial placements). This led to agreements which are still an important part of the exemption procedure as well as the graduation requirements for IC-students.' (NHL Stenden Hogeschool 2018a p.9)

⁸ '...the Dutch Ministry of Education, Culture and Science as well as the NHL Stenden Executive Board have adopted the principle 'here is there' for programmes offered at the ICs (referring to the curriculum).' (NHL Stenden Hogeschool 2018a p.10)

Waarborgen voor afstuderen

Qatarese studenten volgen hun vierde studiejaar in Qatar (zie figuur 1.2a). Wanneer de student alle studiepunten heeft behaald gaat het studentdossier van Qatar naar Nederland, zo blijkt uit de gesprekken. De Nederlandse examencommissie checkt of alle documenten in orde zijn en ondertekent het getuigschrift. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van het opleidingsmanagement in Nederland. De uitreiking vindt plaats in Qatar.

De examencommissies met wie de inspectie heeft gesproken geven aan dat zij veel procedurele waarborgen zien voor de beoordeling van stage en afstuderen van Qatarese studenten. Er zijn altijd drie beoordelaars, waaronder een externe beoordelaar van buiten de instelling, dit geldt zowel voor de stagebeoordeling als voor het afstudeeronderzoek. De eerste beoordelaar is een examiner uit Qatar, de tweede examiner komt uit Qatar of uit Nederland, dat verschilt per opleiding. De stage wordt daarnaast soms ook door het betreffende stagebedrijf beoordeeld. In de jaarverslagen van de examencommissies worden in een enkel geval opmerkingen gemaakt over het eindniveau. Zo stelt de examencommissie van TM dat zij '... heeft kunnen vaststellen dat het voorgelegde eindwerk in alle gevallen voldeed aan de gestelde normen' (NHL Stenden Hogeschool 2018c). Volgens het management voeren de beoordelaars onderling regelmatig overleg en liggen de oordelen van Nederlandse examinatoren en de externe deskundige meestal dicht bij elkaar. Een van de drie examencommissies geeft aan soms twijfels te hebben over de totstandkoming van het werk dat wordt ingeleverd. Dergelijke twijfels zijn gebaseerd op signalen van studenten en docenten over onregelmatigheden die zouden plaatsvinden in Qatar (zie paragraaf 1.1 en 3.3).

Beoordeling van het vrijstellingenbeleid en van afstudeerwerken bij accreditatie

De beleidsbrief stelt dat het vrijstellingenbeleid voor studenten van de buitenlandse vestigingen moet worden beoordeeld bij accreditatie. Dat impliceert dat de instelling alle relevante informatie over de buitenlandse vestigingen en opleidingen aan de NVAO en het visitatiepanel moet verstrekken. In de accreditaties die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd van de opleidingen die in Qatar worden aangeboden, is het vrijstellingenbeleid ten aanzien van onderwijseenheden behaald in Qatar, niet beoordeeld. Dit blijkt uit de visitatierapporten zoals gepubliceerd op de site van de NVAO en werd bevestigd in de gesprekken. De situatie is sinds 2012 in dit opzicht niet veranderd, ook toen concludeerde de inspectie dat niet aan deze verplichting van de beleidsbrief werd voldaan. Ook afstudeerwerken van de Qatarese studenten zijn in de afgelopen jaren niet apart beoordeeld bij accreditatie. Dit betekent dat een belangrijke waarborg ontbreekt.

Ten tijde van het onderzoek was de accreditatie gaande van de (Nederlandse) opleiding HM. De NVAO constateerde dat het vrijstellingenbeleid ten aanzien van studenten van de buitenlandse vestigingen niet werd beoordeeld in het visitatierapport. Dit is bevestigd in het gesprek met het management van NHL Stenden. Ook zijn eindwerken van studenten uit Qatar niet apart beoordeeld door de commissie. Als verklaring daarvoor geeft de instelling dat dit te ingewikkeld zou worden: de accreditatie van overheidswege werd gecombineerd met een vakinhoudelijke accreditatie door een internationale bracheorganisatie. Daarnaast moest gezien de clusteraccreditatie worden samengewerkt met andere Nederlandse Hotelopleidingen. De NVAO heeft de instelling laten weten aanvullende vragen op dit punt te hebben; ten tijde van het onderzoek was de NVAO hierover in overleg met het CvB. De inspectie speelt geen rol in dit accreditatieproces.

CvB, management en leden van de examencommissies geven aan de buitenlandse opleidingen in de toekomst te willen laten accrediteren. Op dit moment is de enige

mogelijkheid daarvoor om toestemming te vragen aan de minister van OCW voor het aanbieden van een opleiding in het kader van de WHW artikel 1.19a. NHL Stenden heeft geen aanvraag ingediend om hiervoor in aanmerking te komen.

Informatie voor het kunnen verlenen van vrijstellingen

Een voorwaarde voor het vervolgen van de studie in Nederland is dat alle studiepunten van het eerste jaar en een minimum aantal studiepunten van het tweede jaar zijn behaald, zo staat vermeld in de TER en de brochure voor aankomende studenten (Stenden University Qatar 2018a, 2019b, 201c). Voor IBMS is dat een minimum van 45 studiepunten, zo blijkt uit de TER. Daarnaast worden kwalitatieve criteria gesteld.

Twee van de drie examencommissies voeren naar eigen zeggen voorafgaand aan toelating tot het derde jaar een administratieve controle uit, waarbij de cijferlijsten van jaar 1 en 2 worden nagelopen. De examencommissies lopen er tegenaan dat dossiers soms incompleet zijn. In de dossiers die de inspectie heeft gezien is weinig tot niets terug te vinden over de studieloopbaan van studenten in Qatar. Daarnaast ontbreken er behalve vrijstellingen voor het Qatarese onderwijs regelmatig onderbouwde besluiten of toelatingsbrieven voor toelating tot het derde studiejaar in Nederland, dan wel eventuele besluiten over voorwaardelijke toelating met afspraken over vakken die nog behaald moeten worden. Voor zover wij hebben gezien bevatten de dossiers wel altijd beoordelingsformulieren voor de stage en de scriptie. Ook is in de meeste dossiers terug te vinden dat de stage en/of scriptie door een externe (derde) beoordelaar is bekeken.

De inspectie constateerde dat de inhoud van de dossiers kan verschillen tussen opleidingen en per student. De dossiers van Nederlandse studenten verschillen van die van studenten uit Qatar: de dossiers van Nederlandse studenten bevatten over het algemeen meer informatie en zijn daarmee completer. Los daarvan zijn er grote verschillen in de vormgeving van de dossiers tussen de opleidingen. In de informatie over studentenaantallen en verleende uitzonderingsverzoeken die gedurende het onderzoek werden verstrekt zaten onderlinge tegenstrijdigheden en kleine fouten. Daardoor moesten verschillende versies worden aangeleverd voor het beeld scherp en eenduidig was.

3.2.2 Conclusies

De (Nederlandse leden van de) examencommissies van NHL Stenden nemen geen onderbouwde individuele besluiten over het al dan niet verlenen van vrijstellingen voor studenten die hun opleiding in Qatar hebben gevolgd en een Nederlands getuigschrift willen behalen. Dit geldt zowel voor de vakken uit het eerste en tweede jaar die in Qatar zijn behaald, als voor onderdelen die daarna zijn behaald in Qatar, zoals stage en scriptie. Er wordt daarmee niet voldaan aan de eisen die de WHW stelt (artikel 7.12b lid 1 onder d in combinatie met artikel 7.3, lid 3) en de specificatie daarvan in de beleidsbrief.

Toelichting

Het instellingsbestuur redeneert dat het verlenen van individuele vrijstellingen niet nodig is gezien het 'here is there'-principe. Zo speelt bijvoorbeeld een externe beoordelaar van buiten de instelling een rol in het waarborgen van de kwaliteit van stage en afstuderen van Qatarese studenten. Over de rol van het 'here is there'-principe zouden in het verleden afspraken zijn gemaakt met het ministerie van OCW. De inspectie heeft niet kunnen vaststellen dat er sprake is van dergelijke afspraken. Het verlenen van individuele vrijstellingen voor het afleggen van één of meer tentamens is een eis die voortvloeit uit de wet, met name artikel 7.12b, lid 1 onder d in combinatie met artikel 7.3, lid 3 van de WHW. Daarvan kan niet worden

afgeweken. Dit is niet alleen een formele verplichting maar een belangrijke waarborg. Immers: het onderwijs op de buitenlandse vestigingen wordt niet meegenomen bij een accreditatie. Concreet betekent dit dat de examencommissie voor alle onderwijseenheden die een student niet in Nederland heeft gevolgd, individuele besluiten moet nemen en daarmee moet beoordelen of voor het betreffende vak van de Nederlandse opleiding al dan niet vrijstelling wordt verleend.

Gezien de constructie die is gekozen door NHL Stenden (zie paragraaf 1.3) geldt dat ook voor de stage en de scriptie. Studenten moeten hierover goed worden geïnformeerd. Het verlenen van vrijstelling voor de stage en/of het afstudeeronderzoek brengt grote onzekerheid met zich mee voor studenten, zij kunnen immers worden geconfronteerd met het besluit van de examencommissie om geen vrijstelling te verlenen. Hoewel de wet het niet verbiedt om vrijstellingen te verlenen voor de afstudeerfase, stellen we vast dat dit wel in strijd is met de beleidsbrief. In paragraaf 3.4 gaan we daar nader op in.

Het vrijstellingenbeleid voor onderwijs behaald in Qatar, is in het verleden niet beoordeeld bij accreditatie van de Nederlandse opleidingen. Dat is in strijd met in de beleidsbrief.

Dat onderwijs en toetsing zijn geharmoniseerd via het 'here is there'-beleid kan helpen bij het maken van een goed onderbouwde afweging voor individuele vrijstellingen door de examencommissie. De examencommissies geven aan dat zij nu nog weinig mogelijkheden hebben om inhoudelijk inzicht te verkrijgen in het gemaakte werk van studenten uit Qatar. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de studentdossiers van de Nederlandse studenten over het algemeen meer informatie bevatten dan die van studenten uit Qatar. Daarnaast zien we dat opbouw van de dossiers van de drie onderzochte opleidingen onderling sterk verschillen. De opleidingen dienen duidelijke(r) richtlijnen op te stellen voor de inhoud van de dossiers en die onderling af te stemmen. Dit is essentieel voor een betrouwbare bepaling van het eindniveau.

Naast de genoemde voorwaarden voor het verlenen van vrijstellingen is belangrijk dat de examencommissie onafhankelijk en eigenstandig tot een oordeel kan komen. We gaan daar in paragraaf 3.3 op in.

3.3 De positie van de examencommissie

Draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd, zoals bedoeld in artikel 7.12a lid 2 van de WHW?

3.3.1 Bevindingen

Inleiding

De examencommissie is een orgaan dat op deskundige en objectieve wijze dient te functioneren (artikel 7.12, lid 2 van de WHW). Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd (artikel 7.12a, lid 2 van de WHW). Hoewel het niet expliciet in de WHW is opgenomen, kunnen examencommissies het tot hun taak rekenen gevraagd en ongevraagd te adviseren over zaken rond tentaminering en examinering. In de Memorie van Toelichting bij de Wet versterking besturing staat daarover: 'Om invulling te kunnen geven aan de inhoudelijke taak is het van belang dat examencommissies niet alleen het examenbeleid van de instelling uitvoeren, maar ook in de gelegenheid worden gesteld actief mee te denken over de manier waarop het examenbeleid wordt vormgegeven. Dat kan ook bijvoorbeeld gaan over 'advisering over samenwerkingsverbanden met andere onderwijsinstellingen, over

verkorte routes voor studenten met een bepaalde vooropleiding en over joint degrees.’⁹ De inspectie is van mening dat een heldere organisatiestructuur van groot belang is voor het goed functioneren van de examencommissie. Het is nodig dat er een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling zichtbaar is tussen de verschillende organen en medewerkers van de instelling, waarbij de examencommissies een centrale rol hebben in de kwaliteitsborging. Besturen doen er goed aan het belang van examencommissies uit te dragen (IvHO, 2015).

Organisatie van de examencommissies

In de ‘Examination Committee Regulations’ van NHL Stenden worden samenstelling, taken en verantwoordelijkheden van de examencommissie beschreven (NHL Stenden Hogeschool 2018b). De samenstelling van de examencommissie is in lijn met wat wordt gevraagd in de WHW artikel 7.12a lid 3. Volgens het reglement is ten minste één lid ‘a lecturer in the relevant Study Programme or in one of the Study Programmes in the group of Study Programmes’ en komt ten minste één lid ‘from outside the relevant Study Programme or group of Study Programmes’. Leden van het CvB, ‘academy directors’, teamleiders en anderen met financiële verantwoordelijkheid kunnen geen lid zijn van de examencommissie. NHL Stenden voldoet daarmee aan belangrijke waarborgen voor de objectiviteit en deskundigheid van de leden, zoals die zijn vastgelegd in de WHW, artikel 7.12 lid 2.

Voor opleidingen die ook bij een buitenlandse vestiging worden aangeboden wordt sinds september 2018 één examencommissie ingesteld met twee kamers: een Nederlandse en een buitenlandse kamer, met een gemeenschappelijke voorzitter en secretaris (NHL Stenden Hogeschool 2018b, artikel 3). Uit de gesprekken blijkt dat de praktijk voor de drie betreffende opleidingen enigszins verschillend is. Bij IBMS maakt een lid afkomstig uit Qatar sinds kort deel uit van een gemeenschappelijke examencommissie; bij TM en HM zijn er per opleiding twee kamers met een gemeenschappelijke voorzitter. Voorheen stonden de examencommissies in Nederland en Qatar los van elkaar, maar was wel sprake van structureel en regelmatig overleg tussen de leden van deze commissies.

Waarborgen voor eenduidige kwaliteit

In lijn met het beleid (‘here is there’) streeft de instelling naar samenwerking tussen Nederland en Qatar op alle niveaus: management, examencommissies en docenten. Er zijn procedurele waarborgen die ervoor moeten zorgen dat onderwijs en toetsing in Nederland en op de buitenlandse vestigingen met elkaar in overeenstemming zijn. Belangrijke elementen daarin zijn de gezamenlijke vormgeving van het curriculum en afstemming over inhoud en afname van toetsen. Een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het afstudeerwerk is volgens de examencommissies en het management gelegen in het oordeel van een externe beoordelaar (zie paragraaf 3.2).

De rol van de examencommissie in relatie tot onderwijs in Qatar

Uit het gesprek dat de inspectie op 13 november 2018 voerde met de voorzitters van de examencommissies blijkt dat de examencommissies in de afgelopen jaren regelmatig negatieve signalen hebben ontvangen van docenten en studenten over het onderwijs en de toetsing in Qatar. De signalen geven het beeld dat binnen de buitenlandse vestiging van de hogeschool in Qatar druk van studenten op docenten ertoe kan leiden dat flexibel met de regels wordt omgesprongen. In het jaarverslag van IBMS uit 2016-2017 wordt hierover gezegd: ‘Er is dit jaar ook weer een gevoel ontstaan bij de examencommissies van HM, TM en IBMS dat niet alles bij SUQ in

⁹ Kamerstukken II, 2008/2009, 31821, nr. 3

control is met betrekking tot onder andere procedures voor het borgen van de kwaliteit van de examens' (Stenden Hogeschool 2017c).

De leden van de examencommissies met wie de inspectie heeft gesproken, benadrukken dat het signaal dat het afgelopen voorjaar binnenkwam bij de inspectie geen eenmansactie was, de zorgen over kwaliteit(sborging) in Qatar worden gedeeld door vele anderen. Dat wordt bevestigd door het gegeven dat in de loop van het onderzoek nieuwe signalen binnenkwamen bij de inspectie. Daarop wordt in paragraaf 4.2 nader ingegaan.

Ondanks de genoemde procedurele waarborgen zijn de Nederlandse (leden van de) examencommissies van mening te weinig grip te hebben op het proces om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Het buitenlandbeleid van NHL Stenden is erop gericht de samenwerking te optimaliseren, ook tussen leden van de examencommissies in Nederland en Qatar. De Nederlandse (leden van de) examencommissies ervaren de samenwerking met het management soms als moeizaam. Een voorbeeld daarvan is de vaststelling van de OER, die vertraging opleef vanwege verschil in inzicht in de verantwoordelijkheidsverdeling.

De Nederlandse leden van de examencommissies vinden dat hun rol niet altijd voldoende op waarde wordt geschat; het gaat dan met name om de graadverlening aan studenten van buitenlandse vestigingen. De vormgeving van internationaal onderwijs is complex en sommige leden voelen zich onder druk staan om in het belang van het internationale beleid van het CvB hun kritische houding te temperen. De verantwoordelijkheid van de examencommissie wordt door de leden nadrukkelijk gevoeld: een getuigschrift 'blijft een leven lang geldig en waardevol'. Uit signalen die de inspectie ontving in de loop van het onderzoek, wordt duidelijk dat signalen over onregelmatigheden in Qatar ertoe hebben geleid dat een of meer Nederlandse leden van de examencommissies van de opleidingen IBMS en HM in het verleden zijn opgestapt omdat zij de verantwoordelijkheid voor graadverlening niet langer konden of wilden dragen. Ook zouden docenten en Nederlandse leden van de examencommissies gedemotiveerd raken door de situatie.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat examencommissies en CvB niet altijd op dezelfde lijn zitten. De examencommissies hebben hun zorgen op papier gezet in een brief aan het CvB d.d. 1 februari 2017 (Stenden hogeschool 2017a). Naar aanleiding daarvan zijn gesprekken gevoerd en heeft het CvB een aantal maatregelen genomen (zie paragraaf 3.5). De leden van de examencommissies met wie de inspectie gesproken heeft zijn ontevreden over de communicatie met het CvB, zij zouden meer betrokken willen worden en sneller en beter willen worden geïnformeerd. Er is bijvoorbeeld behoefte aan heldere terugrapportage over besluiten van het CvB wanneer over het onderwerp in kwestie advies is gegeven aan het CvB. Ook vinden zij dat maatregelen om de kwaliteit van het Qatarese onderwijs te verbeteren laat in gang zijn gezet.

3.3.2 Conclusies

De examencommissie is in zijn algemeenheid goed toegerust voor haar taak, maar de onafhankelijkheid van de commissie wordt onvoldoende gewaarborgd wanneer het gaat om de Nederlandse graadverlening aan studenten van de buitenlandse vestigingen. De Nederlandse leden van de examencommissies nemen in de huidige systematiek het oordeel over van de examencommissie(leden) van de vestiging in Qatar. Zij voelen of nemen niet de ruimte om de prestaties van de Qatarese studenten op hun merites te beoordelen. Dit is in strijd met wat is bepaald in artikel 7.12a lid 2 van de WHW.

Toelichting

De inspectie vindt het van groot belang dat de Nederlandse examencommissies de rol die hun bij wet is toebedeeld kunnen spelen en zich daarin gesteund voelen door het management en College van Bestuur. De Nederlandse examencommissie heeft als taak om op objectieve en deskundige wijze vast te stellen of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad (art.7.12 van de WHW). De examencommissies van NHL Stenden met wie wij hebben gesproken zijn in zijn algemeenheid goed toegerust voor hun taak. De leden nemen hun verantwoordelijkheid zeer serieus, zoals blijkt uit de brief van 1 februari 2017 waarin zij het CvB wijzen op mogelijke misstanden. De samenstelling van de examencommissie zoals beschreven in de 'Examination Committee Regulations' voldoet aan de wettelijke voorwaarden (artikel 7.12a, lid 3 WHW), waarmee belangrijke kaders zijn gesteld voor de onafhankelijkheid en deskundigheid van de leden.

Echter, de onafhankelijkheid van de commissies staat onder druk wanneer het gaat om de Nederlandse graadverlening aan studenten van de buitenlandse vestigingen. Het principe 'here is there' heeft grote invloed op de wijze waarop de examencommissie haar werk doet cq kan doen. Zoals we in paragraaf 3.1 hebben vastgesteld leunen de Nederlandse leden van de examencommissies in de huidige systematiek sterk op het oordeel van de examencommissie(leden) van de buitenlandse vestigingen. Zij voelen of nemen niet de ruimte om de prestaties van de studenten op hun merites te beoordelen en nemen geen individuele onderbouwde besluiten over het al dan niet verlenen van vrijstellingen voor de vakken die zijn behaald in Qatar. Omdat er in de visie van NHL Stenden vanuit wordt gegaan dat de buitenlandse opleiding tot dezelfde resultaten leidt als de Nederlandse opleiding, voelen de Nederlandse leden van de examencommissie zich medeverantwoordelijk voor dat buitenlandse onderwijs. Dit is echter een verantwoordelijkheid die zij formeel niet dragen en ook niet kunnen dragen, omdat driekwart van de opleiding zich afspeelt buiten Nederland. Omdat de opleiding in Qatar niet onder de WHW valt hebben de Nederlandse (leden van de) examencommissies daar geen zeggenschap en kunnen zij geen formele acties ondernemen bij vermoedens van fraude, daar waar ze dat in Nederland wel zou kunnen doen. Dit veroorzaakt een persoonlijke spanning, die verder wordt versterkt omdat de commissieleden zich onder druk voelen staan om in het belang van het internationale beleid hun kritische houding te temperen.

3.4 25 procent van de opleiding in Nederland

Voldoet de instelling aan de '25%-eis' die wordt gesteld in de beleidsbrief?

3.4.1 Bevindingen

Inleiding

De beleidsbrief stelt: 'met het oog op de zorgvuldigheid en geloofwaardigheid is het van belang dat een representatief deel van het onderwijs altijd bij de Nederlandse opleiding in Nederland wordt gevolgd (ten minste een kwart van de opleiding).' Uitgaande van een bacheloropleiding van vier jaar en 240 EC, interpreteert de inspectie de beleidsbrief zodanig dat tenminste 60 studiepunten in Nederland moeten worden behaald. Buitenlandse studenten dienen in ieder geval voor het afsluitende deel van de opleiding ingeschreven te staan bij de Nederlandse opleiding.

De 25%-eis bij NHL Stenden

Studenten van Stenden Qatar die een Nederlands getuigschrift willen halen, studeren ten minste een jaar in Nederland. Deze eis staat genoemd in de brochure

voor aankomende bachelorstudenten die te vinden is op de site van Stenden Qatar (Stenden University Qatar 2019a, 2019b, 2019c; <http://www.stenden.edu.qa>). De regel is ook opgenomen in de Teaching & Examination Regulations (TER, artikel 5.2 lid 1)¹⁰. Voor de studenten die de inspectie sprak was deze verplichting duidelijk en welkom: zij beschouwden het Nederlandse studiejaar als een waardevolle en leerzame ervaring.

Het aantal studiepunten dat moet worden behaald in Nederland is vastgelegd in de TER. De studenten moeten in Nederland tenminste 30 ec behalen (artikel 5.2 lid 2¹¹). Dit lijkt in tegenspraak tot de 'study load of 60 EC of the study programme' die in lid 1 van hetzelfde artikel wordt genoemd. Het management geeft aan dat voor een minimum van 30 ec is gekozen vanwege de regels van de IND in het kader van de Gedragscode internationale studenten hoger onderwijs; het streven is 60 ec. Studenten mogen derdejaarsvakken die zij niet in Nederland hebben behaald inhalen of herkansen in Qatar onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse examinatoren. Afspraken daarover worden op schrift gesteld. De herkansingstoetsen van derdejaarsvakken worden in Nederland nagekeken.

Op basis van onze analyse van gegevens die door de hogeschool zijn aangeleverd komen we tot het volgende overzicht:

Opleiding	Cohort	Gestudeerd in NL	ECTS in NL			
			<30	30-44	45-59	60+
IBMS	2012	10	1	5	4	0
	2013	39	7	23	4	5
	2014	7	1	3	1	2
	<i>Totaal</i>	<i>56</i>	<i>9</i>	<i>31</i>	<i>9</i>	<i>7</i>
HM	2012	3	0	1	2	0
	2013	16	0	6	10	0
	2014	2	0	0	1	1
	<i>Totaal</i>	<i>21</i>	<i>0</i>	<i>7</i>	<i>13</i>	<i>1</i>
TM	2012	0	0	0	0	0
	2013	2	0	0	2	0
	2014	0	0	0	0	0
	<i>Totaal</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>
Totaal		79	9	38	24	8

Tabel 3.4a. Behaalde studiepunten. Aantallen Qatarese studenten die in Nederland zijn afgestudeerd, cohorten 2012-2014.

Van de 79 studenten die in Nederland zijn geweest, hebben slechts 8 ook daadwerkelijk (minimaal) 60 studiepunten in Nederland behaald, dat is ongeveer tien procent. Een ongeveer even grote groep heeft minder dan 30 studiepunten behaald. Dat is lager dan het minimum dat door NHL Stenden zelf wordt gehanteerd.

¹⁰ TER 5.2 '60 EC year' in the Netherlands. Lid 1 zegt: 'Students studying at one of the ICs in order to obtain the Dutch diploma and therefore the Dutch degree for the final examination as mentioned in article 5.3 of this TER, must take a substantial part of the study programme at NHL Stenden in the Netherlands. A substantial part means a study load of 60 EC of the study programme.'

¹¹ TER 5.2 '60 EC year' in the Netherlands. Lid 2 zegt: 'The substantial part as mentioned in paragraph 1 covers the third year of the study programme which students need to follow in the Netherlands. During this '60 EC year' in the Netherlands a minimum of 30 EC must be obtained by the student.'

Uitzonderingen

In maart 2015 heeft de toenmalige collegevoorzitter van Stenden aan het ministerie van OCW verzocht om voor 7 studenten een uitzondering te mogen maken op de 25%-regeling. Overeengekomen werd dit onder voorwaarden mogelijk te maken, waarbij door het ministerie van OCW een aantal kwaliteitswaarborgen werd gevraagd (brieven 23 maart 2015 en 17 april 2015). Ook in later jaren zijn studenten door het CvB vrijgesteld van de eis om een jaar in Nederland te studeren. In een reactie op het concept van dit rapport tekent de instelling aan dat het CvB sinds september 2012 de toegekende uitzonderingen heeft gerapporteerd aan het ministerie van OCW met een kopie aan de Inspectie van het Onderwijs.

Om vast te stellen hoeveel uitzonderingen er zijn gemaakt op de 25%-regel hebben we dit voor drie cohorten onderzocht aan de hand van gegevens die zijn aangeleverd door NHL Stenden. Het betreft de cohorten 2012, 2013 en 2014, waarbij alleen de studenten zijn meegeteld die in Qatar zijn gestart en in Nederland hun getuigschrift hebben behaald. Uitgaande van een nominaal studerende student is het afstudeerjaar voor de onderzochte cohorten 2016, 2017 en 2018.

Uit de door NHL Stenden aangeleverde gegevens blijkt dat in de onderzochte periode voor negen afgestudeerden een uitzondering is gemaakt (zie tabel 3.4b). Anders gezegd: negen van de 88 studenten die in Qatar zijn gestart en een Nederlands getuigschrift hebben behaald, hebben niet een jaar in Nederland gestudeerd. Dat is ongeveer tien procent. Daarnaast heeft tien procent in het jaar dat ze in Nederland waren minder dan 30 ec behaald. Volgens de huidige regels van Stenden zouden deze mensen geen getuigschrift mogen ontvangen. Wanneer onder '25 procent in Nederland' wordt verstaan dat 60 ec daadwerkelijk (fysiek) in Nederland moeten worden behaald dan voldoen slechts 8 personen daaraan, 9 procent van het totaal. In een reactie op het concept van dit rapport geeft het CvB aan dat het behalen van deze 60 EC onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse opleiding valt; studenten mogen derdejaarsvakken die zij niet in Nederland hebben behaald inhalen of herkansen in Qatar onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse examinatoren.

Opleiding	Cohort	Totaal	Niet naar NL (uitzondering)
IBMS	2012	10	0
	2013	42	3
	2014	9	2
	<i>Totaal</i>	<i>61</i>	<i>5</i>
HM	2012	3	0
	2013	18	2
	2014	4	2
	<i>Totaal</i>	<i>25</i>	<i>4</i>
TM	2012	0	0
	2013	2	0
	2014	0	0
	<i>Totaal</i>	<i>2</i>	<i>0</i>
Totaal		88	9

Tabel 3.4b. Uitzonderingen. Aantallen Qatarese studenten die in Nederland zijn afgestudeerd maar niet naar Nederland zijn gekomen, cohorten 2012-2014.

Het CvB besluit of een student in aanmerking komt voor een uitzondering op 25%-regel. De student dient een gemotiveerd verzoekschrift in te dienen. Het CvB geeft aan dat een besluit wordt genomen per individuele student op basis van een

gemotiveerd advies van diverse gremia, waaronder de examencommissie. De terugkoppeling vindt plaats via de directeur International Affairs. Omdat het CvB dit beschouwt als een hardheidsclausule zijn de uitzonderingsgronden niet vooraf vastgelegd. Uit de gesprekken blijkt dat in de praktijk bijvoorbeeld zwangerschap of ziekte redenen zijn voor het maken van een uitzondering. De examencommissies geven aan dat zij regelmatig om advies worden gevraagd, maar dat de adviezen tot juli 2018 nagenoeg niet zijn overgenomen. Een van de drie examencommissies heeft besloten om geen advies te geven omdat ze van mening zijn dat de verzoeken op afstand niet kunnen worden beoordeeld.

Het programma van het derde jaar wordt in Qatar aangeboden voor studenten die een getuigschrift van NHL Stenden Qatar willen behalen en voor Nederlandse studenten die een 'grand tour' maken. Ook studenten die onder de uitzonderingsregel vallen, maken gebruik van dit onderwijs. Wanneer studenten het derde jaar in Qatar mogen blijven om te studeren voor een Nederlands getuigschrift, dan worden alle toetsen in Nederland nagekeken. Studenten die gebruik maken van de uitzonderingsregel, komen minimaal twee keer per jaar naar Nederland om hier tentamens te maken; wanneer dat niet mogelijk is houden de examinatoren van Stenden Nederland toezicht op de examens in Qatar.

Het CvB geeft aan dat de groep studenten die onder de uitzonderingsregel vallen kan verdwijnen nu er ook een Qatarees diploma verkregen kan worden. Ook de examencommissies zijn er voorstander van om geen uitzonderingen meer te maken: wanneer een student uit Qatar om welke reden ook niet naar Nederland kan komen zou hij moeten worden uitgesloten van graadverlening in Nederland.

Keuze voor het derde studiejaar

In de beleidsbrief wordt gesteld dat studenten van een buitenlandse vestiging in ieder geval voor het afsluitende deel van de opleiding ingeschreven dienen te staan bij de Nederlandse opleiding. NHL Stenden heeft na intern beraad besloten om niet het afstudeerjaar maar het laatste theoriejaar daarvoor te bestemmen. Als reden daarvoor wordt gegeven dat het vierde jaar in alle drie de opleidingen een (internationaal) stagejaar is. In een reactie op het conceptrapport geeft het CvB aan dat de inspectie niet eerder heeft aangegeven dat het afsluitende deel in Nederland het laatste studiejaar zou moeten betreffen. Het CvB citeert een brief van de inspectie van 8 mei 2014 (IvhO 2014) met daarin de zin: 'De 'Nederlandse periode' geldt voor studenten die instromen vanaf september 2012 en zal plaatsvinden in het derde of vierde jaar van de opleiding'.

3.4.2

Conclusies

NHL Stenden voldoet niet aan de 25%-regel. De inspectie interpreteert de beleidsbrief zodanig dat tenminste 60 studiepunten van een bacheloropleiding bestaande uit 240 studiepunten, moeten worden behaald aan de Nederlandse opleiding in Nederland. Van de 88 Qatarese studenten die in 2012-2014 in Qatar zijn gestart en een Nederlands getuigschrift hebben behaald, behaalde circa tien procent van de studenten daadwerkelijk 60 studiepunten in Nederland.

Ongeveer tien procent van de studenten heeft helemaal niet in Nederland gestudeerd (de uitzonderingen). Nog eens tien procent behaalde in het jaar dat ze in Nederland waren minder dan 30 ec. De beleidsbrief stelt dat buitenlandse studenten in ieder geval voor het afsluitende deel van de opleiding ingeschreven moeten staan bij de Nederlandse opleiding. We constateren dat daar niet aan wordt voldaan. De studenten komen voor het derde studiejaar naar Nederland, niet voor de afstudeerfase.

Toelichting: 60 ec in Nederland

Studenten die in Qatar zijn begonnen met hun opleiding komen het derde jaar naar Nederland. Deze eis wordt duidelijk gecommuniceerd en wordt door de studenten die de inspectie sprak als helder en welkom ervaren. Echter, slechts een klein deel (circa 10 procent) behaalt daadwerkelijk 60 ec in Nederland. Studenten die een Nederlands getuigschrift willen behalen moeten volgens de regels van NHL Stenden ten minste 30 studiepunten in Nederland behalen, zo blijkt uit het gesprek met het management. De studie in Nederland is een belangrijke waarborg voor de kwaliteit en een eis in de beleidsbrief. Daar wordt niet aan voldaan met dit minimum van 30 ec.

In de afgelopen jaren is een aantal studenten door het CvB vrijgesteld van de verplichting om een jaar in Nederland te studeren. Uit gegevens die zijn aangeleverd door de hogeschool blijkt dat van de 88 studenten die in 2012-2014 in Qatar zijn gestart en een Nederlands getuigschrift hebben behaald, er negen niet naar Nederland zijn gekomen. Dat is ongeveer tien procent. Nog eens tien procent heeft in het jaar dat ze in Nederland waren minder dan 30 ec behaald. Volgens de huidige regels van Stenden zouden deze mensen geen Nederlands getuigschrift mogen ontvangen. Uitgaande van de eis dat 60 ec moeten zijn behaald in Nederland moeten we constateren dat ca 90 procent van de studenten niet heeft voldaan aan de 25%-regeling.

De bevindingen van het huidige onderzoek geven de inspectie reden om het CvB nadrukkelijk te verzoeken om met ingang van het komende studiejaar geen uitzonderingen meer toe te staan. Dit geldt in de eerste plaats voor de bacheloropleidingen in Qatar. Studie in Nederland is nodig voor het opdoen van kennis, inzicht en vaardigheden die horen bij de Nederlandse opleiding en daarmee een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het Nederlandse getuigschrift. Nu het mogelijk is om een erkend Qatarees diploma te koppelen aan het onderwijs van NHL Stenden in Qatar, is er geen reden meer voor het maken van uitzonderingen. Hierbij is het van belang dit goed te communiceren naar studenten en vast te leggen in de OER.

Toelichting: het afsluitende deel van de studie

De beleidsbrief stelt dat buitenlandse studenten in ieder geval voor het afsluitende deel van de opleiding ingeschreven moeten staan bij de Nederlandse opleiding. We constateren dat daar niet aan wordt voldaan. NHL Stenden heeft de afsluitende fase geïnterpreteerd als het laatste deel van de theoretische fase, het derde studiejaar. In het vierde jaar lopen studenten stage en studeren ze af in Qatar omdat zij vanuit de lokale context beter voorbereid worden op een baan in de regio dan wanneer zij dat in Nederland zouden doen. Hoewel de inspectie begrip heeft voor de overwegingen van de instelling, zijn we van mening dat vanuit het oogpunt van kwaliteit een zo belangrijke fase als het afstuderen direct deel zou moeten uitmaken van de opleiding zoals die in Nederland wordt aangeboden. We vinden dat studenten in ieder geval tijdens de afstudeerfase ingeschreven zouden moeten staan in Nederland, om vanuit Nederland begeleid en beoordeeld te worden. De signalen over onregelmatigheden geven hiertoe extra aanleiding. Het alternatief, het geven van vrijstellingen voor het afstudeeronderzoek, heeft bovendien grote nadelen. Het brengt rechtsonzekerheid voor studenten met zich mee (zie paragraaf 3.2) en legt veel druk op een examencommissie die in korte tijd een besluit moet nemen dat grote gevolgen heeft.

3.5 Maatregelen naar aanleiding van signalen over het onderwijs in Qatar

Neemt NHL Stenden voldoende verantwoordelijkheid voor het onderwijs dat in Qatar wordt aangeboden en wordt dit onderwijs zoveel mogelijk ingericht volgens de eisen

die worden gesteld aan de Nederlandse opleiding waar het (Nederlandse) getuigschrift kan worden behaald?

3.5.1 Bevindingen

Inleiding

In de beleidsbrief wordt gesteld dat een Nederlandse instelling die onderwijs in het buitenland aanbiedt de kwaliteit van de buitenlandse opleiding feitelijk dient te onderzoeken en daar blijvend verantwoordelijkheid voor moet nemen. Deze buitenlandse opleiding zou moeten voldoen aan 'alle eisen die aan het onderwijs op grond van de Nederlandse wetgeving en de eigen OER worden gesteld'. De WHW is buiten Nederland niet geldig^{1 2}, wat betekent dat de inspectie niet de bevoegdheid heeft om toezicht te houden op onderwijs in het buitenland. Dit laat onverlet dat het aan de instelling is om haar verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van het aangeboden onderwijs.

Periode 2014-2017

We zien dat de hogeschool sinds het inspectieonderzoek in 2011-2014 veel werk heeft verzet om te komen tot afstemming tussen de Nederlandse en de buitenlandse vestigingen, zowel in de onderwijsprogramma's als wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling en onderlinge communicatie. Werkprocessen en -afspraken werden in 2010 beschreven in een 'Responsibility Document', een beleidsstuk dat in de jaren daarna regelmatig is aangepast en doorontwikkeld (IvHO 2012).

In de periode 2014-2017 heeft het CvB daarnaast verschillende audits laten uitvoeren naar het onderwijs in Qatar. De inspectie heeft als onderdeel van het huidige onderzoek de audit beoordeeld die in gang werd gezet ten tijde van het vorige inspectieonderzoek in 2014 (zie paragraaf 1.4). Deze audit is uitgevoerd door NQA in oktober/november 2014, het rapport verscheen januari 2015 (NQA 2015). De inspectie stelt vast dat deze audit gedegen is uitgevoerd. In 2016 werd vervolgens een interne audit uitgevoerd van de studentendossiers in Qatar door het Quality Assurance Audit Team (Stenden Hogeschool 2016). De opleiding HM werd beoordeeld door de bracheorganisatie THE-ICE (Stenden University Qatar 2017).

Brief van de examencommissie aan CvB en maatregelen in vervolg daarop

Op 1 februari 2017 schreven de drie Nederlandse examencommissies van de bacheloropleidingen die ook in Qatar worden aangeboden, gezamenlijk een brief aan het CvB waarin zij vroegen om de opleidingen IBMS, HT en TM niet langer in Qatar aan te bieden (Stenden Hogeschool 2017a). Argumenten daarvoor waren ernstige twijfels over de kwaliteitswaarborgen voor het onderwijs (zie paragraaf 3.3). Ook hadden zij zorgen over de mensenrechtensituatie in Qatar, de examencommissies voegden een rapport van Amnesty International hierover als bijlage toe.

Naar aanleiding van de brief van de Nederlandse examencommissies van 1 februari 2017 heeft het CvB verschillende maatregelen in gang gezet. Het CvB heeft een intern onderzoek laten uitvoeren door een onderzoekscommissie onder onafhankelijk voorzitterschap van Hobéon (Stenden Hogeschool 2017e). Dit leidde tot het rapport "Reciprocity, Report on findings of how exam committees in The Netherlands and in Qatar are able to execute their responsibilities with regard to examination", juni 2017. Hobéon ziet geen reden tot sluiting maar vraagt aandacht voor de culturele verschillen tussen de locaties. Conclusies waren onder meer:

^{1 2} Met uitzondering van opleidingen in het buitenland waarvoor de minister toestemming heeft gegeven in het kader van de WHW artikel 1.19a.

- De examencommissies en andere actoren hebben voldoende instrumenten ter beschikking om valide en betrouwbare toetsen mogelijk te maken;
- Sinds 2016 zijn geen nieuwe signalen over onregelmatigheden ontvangen.
- Niemand van de geïnterviewden – waaronder leden van de examencommissies - twijfelt aan de validiteit van de getuigschriften.

Er zijn wel verbeterpunten. De commissie constateert een gebrek aan kalibratie en het (onderwijs-)inhoudelijke gesprek, gebrek aan interculturele sensitiviteit en gebrek aan wederzijds vertrouwen.

In een reactie op het rapport van Hobéon laten de examencommissies van IBMS, HM en TM weten dat zij het eens zijn met de actiepunten die in het rapport worden voorgesteld. Zij tekenen daar bij aan dat de zorgen zoals zij die verwoord hebben in hun brief van 1 februari 2017 niet volledig worden opgelost door de voorgestelde maatregelen. Zij zouden graag zien dat de opleidingen van Stenden Qatar geaccrediteerd zouden worden door een NVAO-panel. Daarnaast vragen ze het CvB om de Medezeggenschapsraad te betrekken, 'especially with regard to local labour conditions, academic freedom and political developments' (Stenden Hogeschool 2017f).

NHL Stenden heeft vervolgens gewerkt aan het vergroten van de gelijkwaardigheid tussen de sites en intensivering van de contacten. Zo is er per opleiding sinds september 2018 een gezamenlijke examencommissie (zie paragraaf 3.3). Ook zijn er gemeenschappelijke documenten en protocollen gemaakt. Uit het gesprek met het CvB komt naar voren dat afspraken over afstuderen en de beoordeling van scripties zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke OER van de opleiding. Er is een 'l'isaison officer' aangesteld en procedures, rollen en verantwoordelijkheden zijn aangescherpt en beschreven in het document 'Education Across Borders' (NHL Stenden Hogeschool 2018a).

Het CvB bezoekt naar eigen zeggen de sites één of twee keer per jaar om zelf periodiek het kwaliteitssysteem ter plekke te beoordelen en na te gaan of wordt gedaan wat is afgesproken. Kallibratie tussen alle sites is naar de mening van het CvB belangrijk om te komen tot een gemeenschappelijke visie op niveau en eindtermen. Om het wederzijds begrip te bevorderen is een 'training WHW' georganiseerd voor het management en de examencommissies van de Nederlandse en buitenlandse vestigingen. Ook is een conferentie 'Trans National Education' belegd.

De maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van het Hobéon-onderzoek zijn niet apart geëvalueerd, de examencommissies hebben ook geen afspraken gemaakt met het CvB over evaluatie daarvan. Wel overlegt het CvB naar eigen zeggen vier keer per jaar met de examencommissie, waarbij de zorgen van de examencommissie (kunnen) worden besproken. Voor de toekomst is afgesproken dat Qatar wordt meegenomen in de volgende midterm review (regulier interne audit).

3.5.2 Conclusies

We zien dat de instelling het aangeboden onderwijs zoveel mogelijk heeft ingericht volgens de eisen die worden gesteld aan de Nederlandse opleiding waar het (Nederlandse) getuigschrift kan worden behaald. Het beleid 'here is there' krijgt in de praktijk vorm door onderwijs, toetsing en procedures waar mogelijk op elkaar af te stemmen. Dit heeft niet kunnen voorkomen dat de signalen over onregelmatigheden in Qatar steeds terugkomen. Op grond van de aangeleverde documenten, de gesprekken met de examencommissies en signalen die binnenkwamen in de loop van het onderzoek van de inspectie, vindt de inspectie dat

deze signalen zeer serieus moeten worden genomen. De inspectie heeft niet de bevoegdheid om toezicht uit te oefenen in Qatar maar heeft de instelling gevraagd zelf extern onderzoek te laten uitvoeren naar het onderwijs in Qatar (zie paragraaf 4.2).

Toelichting

De beleidsbrief vraagt van instellingen om blijvend verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van de buitenlandse opleiding die wordt aangeboden. Ook moet de instelling er zorg voor dragen dat de buitenlandse opleiding voldoet aan alle eisen die aan het onderwijs worden gesteld op grond van de Nederlandse wetgeving en de eigen OER.

Stenden heeft sinds het inspectieonderzoek van 2011-2014 veel werk verzet om de opleidingen in Nederland en in het buitenland op elkaar af te stemmen. In reactie op de brief van de Nederlandse examencommissies van 1 februari 2017 heeft het CvB een intern onderzoek laten uitvoeren onder onafhankelijk voorzitterschap van Hobéon (Stenden Hogeschool 2017e). Hobéon concludeerde dat er geen redenen zijn tot sluiting van de Qatarese opleidingen, maar dat wel sprake is van gebrek aan vertrouwen en van miscommunicatie. Stenden heeft vervolgens een aantal maatregelen genomen om de gelijkwaardigheid en intensivering van de contacten te vergroten.

De maatregelen die het CvB heeft genomen om het onderwijs van de buitenlandse opleidingen in lijn te brengen met de eisen die worden gesteld op grond van de Nederlandse wetgeving en de eigen OER, hebben signalen over mogelijk kwaliteitsfalen van het onderwijs in Qatar niet (kunnen) voorkomen. De waarborgen die de instelling heeft gecreëerd – afstemming van onderwijs en toetsing, OER-en die zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming zijn en een derde externe beoordelaar van de scriptie – blijken niet voldoende te zijn. Juist door zo sterk vast te houden aan het principe 'here is there' worden deze problemen onvoldoende geadresseerd. De fysieke en culturele afstand tussen Nederland en Qatar, het verschil in wetgeving en het gegeven dat het vrijstellingenbeleid in het verleden niet is beoordeeld bij accreditatie van de Nederlandse opleidingen, maakt dat extra waarborgen nodig zijn wanneer studenten vanuit Qatar een Nederlands getuigschrift willen behalen.

4 Conclusies en vervolg

4.1 Eindconclusies

Hoofdconclusie: onvoldoende waarborgen

Sinds de inspectie in 2011-2014 onderzoek deed naar de buitenlandse vestigingen van (toen nog) Stenden Hogeschool, heeft de instelling veel verbeterd. Er is veel werk gemaakt van het afstemmen van het onderwijs op de buitenlandse sites op de Nederlandse opleidingen. Zo werden procedures aangepast en opnieuw beschreven en is sterk ingezet op het verstevigen van de onderlinge samenwerking en kalibratie van het niveau. Dit is positief.

Ondanks deze inspanningen blijven er echter een aantal fundamentele problemen bestaan. In de wet- en regelgeving zijn eisen geformuleerd die waarborgen geven voor het eindniveau van het Nederlandse getuigschrift dat wordt verstrekt aan studenten van de Qatarese vestiging. We constateren dat NHL Stenden deze eisen nu niet of onvoldoende naleeft. We zien onvoldoende waarborgen voor het eindniveau van het Nederlandse getuigschrift dat wordt verstrekt aan studenten van de Qatarese vestiging.

Het beleid van NHL Stenden ('here is there') is er op gericht om onderwijs, toetsing en procedures van de buitenlandse opleidingen zoveel mogelijk af te stemmen op de Nederlandse opleidingen. Echter, de opleidingen op de buitenlandse vestigingen kunnen niet worden aangemerkt als onderwijs in de zin van de WHW. Dit heeft vooral consequenties voor de positie van de examencommissie. De examencommissie moet het onderwijs dat door de student bij NHL Stenden in het buitenland heeft gevolgd, in beginsel behandelen als onderwijs dat door de student in enig ander land dan Nederland is gevolgd.

We constateren dat belangrijke waarborgen ontbreken voor het eindniveau van het getuigschrift dat is uitgereikt aan Qatarese studenten. Een vervolgvraag is daarom of er mogelijk onterecht graden zijn verleend. Uit ons onderzoek blijkt dat bij de Nederlandse examencommissies van de betreffende opleidingen twijfels leven over de borging van de kwaliteit van het onderwijs in Qatar en de betrouwbaarheid van de studieresultaten. De inspectie wil eerst zicht krijgen op de onderwijspraktijk in Qatar alvorens een oordeel te geven over eventuele onterechte graadverlening. Omdat de inspectie niet bevoegd is om toezicht te houden op het onderwijs in Qatar, hebben wij de instelling verzocht een extern onderzoek uit te zetten naar de signalen over onregelmatigheden op de vestiging in Qatar. Ten tijde van het onderzoek was bovendien een accreditatie gaande van de opleiding Hotelmanagement. We wachten de resultaten af van zowel het onderzoek dat door het CvB wordt uitgezet, als de bevindingen van het visitatiepanel en het besluit van de NVAO over de opleiding Hotelmanagement, alvorens te besluiten over mogelijk vervolgonderzoek naar de geldigheid van de getuigschriften die zijn uitgereikt aan Qatarese studenten.

Beantwoording van de deelvragen

1. *Handelt het instellingsbestuur van NHL Stenden conform de WHW, artikel 7.28 lid 2, wat betreft het verlenen van vrijstelling voor de toelatingseisen?*
Het instellingsbestuur van NHL Stenden beoordeelt niet in Nederland of studenten uit Qatar voldoen aan de toelatingseisen die de WHW stelt in artikel 7.24, lid 2. Er wordt bij inschrijving in Nederland dus ook geen formele individuele vrijstelling gegeven voor deze toelatingseisen. Daarmee voldoet NHL

Stenden niet aan de verplichting in artikel 7.28 lid 2 van de WHW. Uit het dossieronderzoek van de inspectie kwamen geen aanwijzingen naar voren dat studenten zijn toegelaten waarvan het diploma van de vooropleiding niet op niveau was.

2. *Neemt de Nederlandse examencommissie goed onderbouwde individuele besluiten over vrijstellingen voor studenten die hun opleiding (grotendeels) in Qatar hebben gevolgd en een Nederlands getuigschrift willen behalen, conform artikel 7.12b, lid 1 onder d van de WHW en de specificatie daarvan in de beleidsbrief van 2012?*

De (Nederlandse leden van de) examencommissies van NHL Stenden nemen geen onderbouwde individuele besluiten over vrijstellingen voor Qatarese studenten die een Nederlands getuigschrift willen behalen. Dit geldt zowel voor de vakken uit het eerste en tweede jaar die in Qatar zijn behaald, als voor onderdelen die daarna zijn behaald in Qatar, zoals stage en scriptie. Er wordt daarmee niet voldaan aan de eisen die de WHW stelt (artikel 7.12b lid 1 onder d) en de specificatie daarvan in de beleidsbrief.

3. *Draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd, zoals bedoeld in artikel 7.12a lid 2 van de WHW?*

De examencommissie is in zijn algemeenheid goed toegerust voor haar taak, maar de onafhankelijkheid van de commissie wordt onvoldoende gewaarborgd wanneer het gaat om de Nederlandse graadverlening aan studenten van de buitenlandse vestigingen. De Nederlandse leden van de examencommissies nemen in de huidige systematiek het oordeel over van de examencommissie(leden) van de vestiging in Qatar. Zij voelen of nemen niet de ruimte om de prestaties van de Qatarese studenten op hun merites te beoordelen. Dit is in strijd met wat is bepaald in artikel 7.12a lid 2 van de WHW.

4. *Voldoet de instelling aan de '25%-eis' die wordt gesteld in de beleidsbrief?*

NHL Stenden voldoet niet aan de 25%-eis. De inspectie interpreteert de beleidsbrief zodanig dat tenminste 60 studiepunten van een bacheloropleiding bestaande uit 240 studiepunten, moeten worden behaald aan de Nederlandse opleiding in Nederland. Van de 88 Qatarese studenten die in 2012-2014 in Qatar zijn gestart en een Nederlands getuigschrift hebben behaald, heeft circa 10 procent daadwerkelijk 60 studiepunten behaald in Nederland. We constateren daarnaast dat niet wordt voldaan aan de eis dat buitenlandse studenten in ieder geval voor het afsluitende deel van de opleiding ingeschreven moeten staan bij de Nederlandse opleiding. De studenten komen voor het derde studiejaar naar Nederland, niet voor de afstudeerfase in het vierde studiejaar.

5. *Neemt NHL Stenden voldoende verantwoordelijkheid voor het onderwijs dat in Qatar wordt aangeboden en wordt dit onderwijs zoveel mogelijk ingericht volgens de eisen die worden gesteld aan de Nederlandse opleiding waar het (Nederlandse) getuigschrift kan worden behaald?*

De instelling heeft het aangeboden onderwijs zoveel mogelijk ingericht volgens de eisen die worden gesteld aan de Nederlandse opleiding waar het (Nederlandse) getuigschrift kan worden behaald. Het beleid 'here is there' krijgt in de praktijk vorm door onderwijs, toetsing en procedures zoveel mogelijk gelijk te trekken. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat de signalen over onregelmatigheden in Qatar steeds terugkomen. Dit is voor de examencommissies aanleiding geweest om het CvB in februari 2017 dringend te verzoeken om de opleidingen IBMS, HT en TM niet langer in Qatar aan te bieden vanwege kwaliteitsproblemen. Omdat de inspectie niet de bevoegdheid heeft om

toezicht uit te oefenen in Qatar, hebben wij de instelling gevraagd een extern onderzoek naar de signalen te laten uitvoeren (IvhO 2019a,b,c).

Masteropleidingen

We hebben geen onderzoek gedaan naar de masteropleidingen die in Qatar worden aangeboden. De masters zijn gestart per september 2018, er waren ten tijde van het onderzoek nog geen afgestudeerden. De inspectie heeft de informatie over masteropleidingen op de website van Stenden Qatar bekeken^{1 3}. Daaruit wordt voor aankomende studenten niet duidelijk dat de door Stenden Qatar aangeboden masters (kunnen) leiden tot een Nederlands getuigschrift en dat het een verplichting is het afsluitende kwart van de studie in Nederland te behalen. Het CvB heeft ons laten weten dat dit wel het geval is^{1 4}: bij toelating hebben studenten getekend dat ze akkoord gaan met 25 procent studie in Nederland, dat is deel van de intake in Qatar. Het spreekt vanzelf dat de genoemde eisen aan bacheloropleidingen in het buitenland ook gelden voor masteropleidingen in het buitenland. Ook moet de informatievoorziening voor (aankomende) studenten duidelijk en correct zijn. We stellen vast dat de informatievoorziening voor (aankomende) masterstudenten verbetering behoeft.

4.2

Vervolgtoezicht

Aanpassing aan verplichtingen uit wet- en regelgeving

Het College van Bestuur van NHL Stenden dient er zorg voor te dragen dat wordt gehandeld conform de wet- en regelgeving. Dat houdt in ieder geval het volgende in:

- NHL Stenden beoordeelt bij inschrijving voor de opleiding in Nederland of studenten voldoen aan de toelatingseisen die in de wet zijn bepaald. Als dat niet het geval is wordt in Nederland formeel vrijstelling voor het ingangsdiploma gegeven bij inschrijving, mits de student beschikt over een ingangsdiploma dat tenminste gelijkwaardig is aan dat wat de Nederlandse wet eist.
- De examencommissies van NHL Stenden nemen onderbouwde individuele besluiten over het al dan niet verlenen van vrijstellingen voor studenten van de buitenlandse vestigingen die een Nederlands getuigschrift willen behalen, voor alle onderwijseenheden die buiten Nederland zijn behaald.
- In geval van accreditatie dienen in ieder geval afstudeerwerken van studenten die via de buitenlandse sites zijn ingestroomd, voorgelegd te worden voor beoordeling.

Daarnaast moet de instelling voldoen aan de eisen die worden gesteld in de beleidsbrief. Dat houdt in:

- Alle Qatarese studenten dienen zonder uitzondering 60 ec te behalen aan de Nederlandse opleiding in Nederland.
- Dit Nederlandse deel van de opleiding moet de afstudeerfase beslaan. Studenten dienen in ieder geval tijdens de afstudeerfase aan de Nederlandse opleiding te zijn ingeschreven, om het afsluitende deel van de opleiding onder verantwoordelijkheid van de opleiding in Nederland te volgen. Dit houdt in dat de student in het laatste deel van de opleiding vanuit Nederland begeleid en beoordeeld wordt.

Onderzoek naar signalen over onregelmatigheden op de vestiging in Qatar

De inspectie heeft niet de bevoegdheid om toezicht uit te oefenen in Qatar, maar neemt de signalen over onregelmatigheden op de Qatarese vestiging zeer serieus. Daarom hebben we de instelling verzocht een onafhankelijk extern onderzoek

^{1 3} <http://www.stenden.edu.qa/>

^{1 4} Gesprek 4 maart 2019

hiernaar uit te zetten (IvhO 2019a,b,c) en de examencommissie en medezeggenschapsraad te betrekken bij de opdrachtverlening en start van het onderzoek. Het onderzoek dient een inventarisatie te bevatten van (eventuele) signalen over onregelmatigheden op de vestiging Qatar in de afgelopen drie jaar. Te denken valt aan signalen over fraude bij studenten, docenten of medewerkers, mogelijke zelfverrijking van docenten of medewerkers, bevoordeling van bepaalde (groepen) studenten of privileges die studenten hebben ontvangen buiten de reguliere afspraken om (zoals extra herkansingen, lagere niveau-eisen, het cadeau geven van studiepunten etc). Uit het onderzoek moet tevens blijken welke waarborgen er zijn om te voorkomen dat de genoemde zaken optreden.

Onderzoek naar mogelijke besteding van publieke middelen aan activiteiten in Qatar

In de loop van ons onderzoek kwamen signalen naar boven over mogelijke besteding van publieke middelen aan de activiteiten in Qatar. Zo wordt in de brief van de examencommissie d.d. 1 februari 2017 twijfel uitgesproken over de naleving van de noodzakelijke scheiding tussen publieke en private middelen (Stenden Hogeschool, 2017a). Volgens de examencommissie werd het merendeel van de kosten van hun werkbezoek in november 2016 gedragen door de hoofden van school van de programma's in Nederland. De uitvoerend decaan in Doha zou hebben aangegeven dat dit werd veroorzaakt door de nijpende financiële situatie van zijn campus. Ook op dit punt is NHL Stenden gevraagd (eerst) zelf een onafhankelijk extern onderzoek te laten uitvoeren. Na afronding van dit externe onderzoek zullen we bepalen of nader onderzoek op dit punt door de inspectie noodzakelijk is.

Plan van aanpak

De inspectie verzoekt de instelling om uiterlijk 1 oktober 2019 een plan van aanpak te overleggen waarin wordt beschreven hoe wordt omgegaan met de conclusies en aanbevelingen uit dit inspectierapport. Daarbij moet in ieder geval aandacht worden besteed aan:

- Aanpassing van beleid en procedures op basis van de hierboven genoemde verplichtingen uit wet- en regelgeving.
- De positie van de (Nederlandse leden van) de examencommissies, in het bijzonder de wijze waarop zij hun wettelijke taak kunnen uitoefenen.
- De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de 25%-regel voor masterstudenten.
- De wijze waarop (aankomende) bachelor- en masterstudenten worden geïnformeerd over de regels en procedures naar aanleiding van het aangepaste beleid.

In november 2019, na ontvangst van het plan van aanpak, besluit de inspectie over vervolgtoezicht.

Daarnaast is met het CvB afgesproken dat zij de inspectie op de hoogte houdt van de voortgang en resultaten van de externe onderzoeken die zijn uitgezet naar signalen over onregelmatigheden op de vestiging in Qatar en mogelijke besteding van publieke middelen aan activiteiten in Qatar. Op grond van de resultaten van het door de instelling uitgezette onderzoek en de uitkomsten van de accreditatie Hotelmanagement zullen we besluiten of nader onderzoek nodig is naar de vraag of mogelijk onterecht graden zijn verleend.

5 Bijlage I: Lijst van documenten

IvHO (2012). *Stenden Hogeschool. Rapportage over een incidenteel onderzoek*. Utrecht, februari 2012.

IvHO (2014). Brief d.d. 8 mei 2014 van IvHO aan Stenden Hogeschool, kenmerk 4329043

IvHO (2015). *Verdere versterking; onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs, maart 2015

IvHO (2019a). Brief d.d. 7 maart 2019 van IvHO aan CvB NHL Stenden Hogeschool, kenmerk 5340581

IvHO (2019b). Brief d.d. 26 maart 2019 van IvHO aan CvB NHL Stenden Hogeschool, kenmerk 5345899

IvHO (2019c). Brief d.d. 11 april 2019 van IvHO aan CvB NHL Stenden Hogeschool, kenmerk 5351045

NHL Stenden Hogeschool (2018a) *Education across borders*, versie 28-8-2018

NHL Stenden Hogeschool (2018b) *Examination Committee Regulations*, mivm1 september 2018

NHL Stenden Hogeschool (2018c). *Jaarverslag Examencommissie School of Leisure and Tourism Management (L&TM)*, september 2017 – augustus 2018

NHL Stenden Hogeschool (2018d). *Onderwijs- en examenregeling bacheloropleiding*, miv 1 september 2018

NHL Stenden Hogeschool (2018e). *Teaching and regulations procedures (TER) for Bachelor's programmes ICs*, NHL Stenden Hogeschool, miv 1 september 2018

NQA (2015). *International Branch Campuses* auditrapport NQA, januari 2015

OCW (2007). *Nederlands onderwijs in het buitenland, wat er wel en niet kan*. Beleidsnotitie d.d. 26 maart 2007

OCW (2012a) Brief d.d. 22 maart 2012 van de staatssecretaris van OCW aan Stenden Hogeschool, kenmerk 387488

OCW (2012b). *Beleidsbrief van staatssecretaris van OCW aan instellingen voor hoger onderwijs*, kenmerk 392502 OCW, 7 juni 2012

OCW (2015). Brief d.d. 17 april 2015 van de minister van OCW aan CvB Stenden Hogeschool, kenmerk 757361

Staatsblad (2018). *Besluit van 26 april 2018 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met het vaststellen van nadere voorschriften voor het verzorgen van hoger onderwijs in het buitenland*. Staatsblad 2018, 152

Stenden Hogeschool (2015) Brief d.d. 23 maart 2015 van voorzitter CvB Stenden Hogeschool aan OCW, kenmerk 83/000

Stenden Hogeschool (2016). *Studentendossiers Qatar*, auditrapport Quality Assurance Audit Team, 1 februari 2016

Stenden Hogeschool (2017a). Brief d.d. 1 februari 2017 van examencommissies NHL Stenden aan CvB, kenmerk 20170201

Stenden Hogeschool (2017b). Brief d.d. 20 oktober 2017, reactie van CvB aan examencommissies, kenmerk 415/815

Stenden Hogeschool (2017c). *Jaarverslag examencommissie IBMS*, september 2016 – augustus 2017

Stenden Hogeschool (2017d). *Jaarverslag Examencommissie School of Leisure and Tourism Management (L&TM)*, september 2016 – augustus 2017

Stenden Hogeschool (2017e). *Reciprocity, Report on findings of how exam committees in The Netherlands and Qatar are able to execute their responsibilities with regard to examination*. W.G. van Raaijen e.a., juni 2017

Stenden Hogeschool (2017f). Reactie van examencommissies TM, HM en IBMS op Reciprocity rapport en bestuurlijke reactie op Reciprocity rapport, september 2017.

Stenden University Qatar (2017). *THE-ICE Full-accreditation (Affiliate Status) Application Assessment Final Report*, 6 april 2017

Stenden University Qatar (2019a). *Brochure International Business and Management Studies* – Brochure. Versie 2018-2019. Te downloaden van de website (www.stenden.edu.qa)

Stenden University Qatar (2019b). *Brochure International Hospitality Management*. Versie 2018-2019. Te downloaden van de website (www.stenden.edu.qa)

Stenden University Qatar (2019c). *Brochure Tourism Management Studies*. Versie 2018-2019. Te downloaden van de website (www.stenden.edu.qa)

Relevante webpagina's

<http://www.stenden.edu.qa>

<https://www.nvao.net>

6 Bijlage II: Afkortingen

CvB	College van Bestuur
HM	Hotel Management
IBMS	International Business and Management Studies
Ivho	Inspectie van het Onderwijs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
OER	Onderwijs- en examenregeling
TER	Teaching and Examination Regulations
THE-ICE	International Centre of Excellence in Tourism and Hospitality Education
TM	Tourism Management
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Bijlage III: Relevante wetsartikelen

Artikel 7.3. Opleidingen en onderwijseenheden

1. Het onderwijs wordt door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen.
2. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. Een onderwijseenheid kan betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening en op de beroepsuitoefening in verband met het onderwijs in een duale opleiding, voor zover deze activiteiten onder begeleiding van het instellingsbestuur plaatsvinden.
3. Aan elke opleiding is een examen verbonden. Aan elke onderwijseenheid is een tentamen verbonden.
4. Elke opleiding wordt op de voet van titel 3 van hoofdstuk 6 geregistreerd in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs.
5. Het examen, bedoeld in het derde lid, dat met goed gevolg is afgelegd en de met het oog daarop vervaardigde werkstukken worden door het instellingsbestuur gedurende een periode van ten minste zeven jaar bewaard.
6. Indien het instellingsbestuur besluit een opleiding, te beëindigen, worden de aan die opleiding ingeschreven studenten in de gelegenheid gesteld hun opleiding zonder onderbreking bij die instelling te vervolgen. Daarbij wordt een termijn in acht genomen die ten hoogste de voor de betrokken studenten resterende, aan de studielast van de opleiding gerelateerde studieduur vermeerderd met een jaar bedraagt.
7. Het instellingsbestuur kan de naam van een opleiding wijzigen in het kader van het verlenen van accreditatie of tussentijds als daarmee wordt bereikt dat de naam beter aansluit bij wat binnen de visitatiegroep of de sector gebruikelijk is. Tussentijdse wijziging kan slechts plaatsvinden na instemming door het accreditatieorgaan. Het accreditatieorgaan stemt in als wordt voldaan aan de criteria, bedoeld in artikel 5a.2, lid 2a, onder b.

Artikel 7.12. Examencommissie

1. Elke opleiding of groep van opleidingen aan de instelling heeft een examencommissie.
2. De examencommissie is het orgaan dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad als bedoeld in artikel 7.10a.

Artikel 7.12a. Benoeming en samenstelling examencommissie

1. Het instellingsbestuur stelt de examencommissie in en benoemt de leden op basis van hun deskundigheid op het terrein van de desbetreffende opleiding of groep van opleidingen.
2. Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd.
3. Bij de benoeming van de leden van de examencommissie draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat:
 - a. ten minste één lid als docent verbonden is aan de desbetreffende opleiding of aan een van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort;
 - b. ten minste één lid afkomstig is van buiten de desbetreffende opleiding of een van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort;
 - c. leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling niet worden benoemd.
4. Alvorens tot benoeming van een lid over te gaan, hoort het instellingsbestuur de leden van de desbetreffende examencommissie.

Artikel 7.12b. Taken en bevoegdheden examencommissie

1. Naast de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 7.11 en 7.12, tweede lid, heeft een examencommissie de volgende taken en bevoegdheden:
 - a. het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens onverminderd artikel 7.12c,
 - b. het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling, bedoeld in artikel 7.13, om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen,
 - c. het door de meest daarvoor in aanmerking komende examencommissie verlenen van toestemming aan een student om een door die student samengesteld programma als bedoeld in artikel 7.3h te volgen, waarvan het examen leidt tot het verkrijgen van een graad, waarbij de examencommissie tevens aangeeft tot welke opleiding van de instelling dat programma wordt geacht te behoren voor de toepassing van deze wet,
 - d. het verlenen van vrijstelling voor het afleggen van één of meer tentamens, en
 - e. het borgen van de kwaliteit van de organisatie en de procedures rondom tentamens en examens.
2. Indien een student of extraneus fraudeert, kan de examencommissie de betrokkene het recht ontnemen één of meer door de examencommissie aan te wijzen tentamens of examens af te leggen, gedurende een door de examencommissie te bepalen termijn van ten hoogste een jaar. Bij ernstige fraude kan het instellingsbestuur op voorstel van de examencommissie de inschrijving voor de opleiding van de betrokkene definitief beëindigen.
3. De examencommissie stelt regels vast over de uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en d, en het tweede lid, en over de maatregelen die zij in dat verband kan nemen. De examencommissie kan onder door haar te stellen voorwaarden bepalen dat niet ieder tentamen met goed gevolg afgelegd hoeft te zijn om vast te stellen dat het examen met goed gevolg is afgelegd.
4. Indien een student bij de examencommissie een verzoek of een klacht indient waarbij een examinerator betrokken is die lid is van de examencommissie, neemt de betrokken examinerator geen deel aan de behandeling van het verzoek of de klacht.
5. De examencommissie stelt jaarlijks een verslag op van haar werkzaamheden. De examencommissie verstrekt het verslag aan het instellingsbestuur of de decaan.

Artikel 7.24. Vooropleidingseisen

1. Onverminderd het derde lid geldt voor de inschrijving voor een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs als opleidingseis het bezit van:
 - a. het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, bedoeld in artikel 7 van de Wet op het voortgezet onderwijs, of
 - b. het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES.
2. Onverminderd het derde en het vierde lid geldt voor de inschrijving voor een opleiding in het hoger beroepsonderwijs als vooropleidingseis het bezit van:
 - a. het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, bedoeld in artikel 7 van de Wet op het voortgezet onderwijs,
 - b. het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES,
 - c. het diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs, bedoeld in artikel 8 van de Wet op het voortgezet onderwijs,
 - d. het diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs, bedoeld in artikel 14 van de Wet voortgezet onderwijs BES,
 - e. het diploma van een middenkaderopleiding of van een specialistenopleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder d, onderscheidenlijk e, van de Wet educatie en beroepsonderwijs,
 - f. het diploma van een middenkaderopleiding of van een specialistenopleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder d, onderscheidenlijk e, van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES,

g. het diploma van de bij ministeriële regeling aangewezen vakopleidingen, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, of

h. het diploma van de bij ministeriële regeling aangewezen vakopleidingen, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

3. Voor de inschrijving voor een opleiding of voor een onderwijseenheid, behorend tot een opleiding, aan de Open Universiteit gelden geen vooropleidingseisen, tenzij het een gezamenlijke opleiding betreft als bedoeld in artikel 7.3c. Indien geen vooropleidingseisen gelden, staat de inschrijving voor een opleiding of voor een onderwijseenheid, behorend tot een opleiding, open voor ieder die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt.

4. Voor de inschrijving voor een opleiding tot leraar basisonderwijs kunnen bijzondere nadere vooropleidingseisen worden gesteld als bedoeld in de artikelen 7.25a en 7.25b.

Artikel 7.28. Vrijstelling op grond van andere diploma's

1. Degene aan wie een graad als bedoeld in artikel 7.10a is verleend, is vrijgesteld van de in artikel 7.24, eerste onderscheidenlijk tweede lid, bedoelde vooropleidingseisen, onverminderd het derde en vierde lid. Van de in de eerste volzin bedoelde vooropleidingseisen is eveneens vrijgesteld degene die toegang heeft tot het wetenschappelijk onderwijs of het hoger beroepsonderwijs in het land van een verdragspartij die het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio (Trb. 2002, 137) heeft geratificeerd, onverminderd de bevoegdheid van het instellingsbestuur om op grond van artikel IV.1 van het genoemde verdrag een aanzienlijk verschil aan te tonen tussen de algemene eisen betreffende de toegang op het grondgebied van het bedoelde land waar de kwalificatie werd behaald en de algemene eisen bij of krachtens deze wet. Gelijke bevoegdheid bestaat op grond van het tweede lid, derde en vierde volzin, het derde en vierde lid en de artikelen 7.26, 7.26a en 7.27.

1a. Het instellingsbestuur kan met het oog op de inschrijving voor een bacheloropleiding aan een universiteit van de bezitter van een getuigschrift van een met goed gevolg afgelegd propedeutisch examen aan een instelling voor hoger onderwijs die niet in het bezit is van een diploma als bedoeld in artikel 7.24, eerste lid, dan wel een op grond van het tweede lid bij ministeriële regeling als ten minste gelijkwaardig aangemerkt onderscheidenlijk naar het oordeel van het instellingsbestuur daaraan ten minste gelijkwaardig diploma eisen dat hij aantoont over kennis, inzicht en vaardigheden te beschikken om de bedoelde bacheloropleiding met goed gevolg af te ronden.

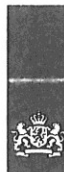
2. Het instellingsbestuur verleent vrijstelling van de in artikel 7.24, eerste onderscheidenlijk tweede lid, bedoelde vooropleidingseis aan de bezitter van een al dan niet in Nederland afgegeven diploma dat bij ministeriële regeling is aangemerkt als tenminste gelijkwaardig aan het in het desbetreffende lid bedoelde diploma, onverminderd het derde en vierde lid. Het instellingsbestuur kan vrijstelling verlenen van de in artikel 7.24, eerste onderscheidenlijk tweede lid, bedoelde vooropleidingseisen aan de bezitter van een al dan niet in Nederland afgegeven diploma dat niet in de in de eerste volzin genoemde ministeriële regeling is opgenomen, indien dat diploma naar het oordeel van het instellingsbestuur tenminste gelijkwaardig is aan het in artikel 7.24, eerste onderscheidenlijk tweede lid bedoelde diploma, onverminderd het derde en vierde lid. Indien het een buiten Nederland afgegeven diploma betreft, kan het instellingsbestuur bepalen dat geen examens of onderdelen daarvan worden afgelegd dan nadat ten genoegen van de desbetreffende examencommissie het bewijs is geleverd van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van het onderwijs. Het instellingsbestuur kan tevens bepalen dat betrokkene niet wordt ingeschreven zolang het in de voorgaande volzin bedoelde bewijs niet is geleverd.

3. Indien bij ministeriële regeling eisen als bedoeld in artikel 7.25, eerste of tweede lid, zijn vastgesteld kan de bezitter van een diploma als bedoeld in het eerste tot en met tweede lid geen examens afleggen voordat hij op een door het instellingsbestuur te bepalen wijze op grond van een aanvullend onderzoek heeft

aangetoond te beschikken over de kennis en vaardigheden waarop de eisen, bedoeld in artikel 7.25, betrekking hebben.

4. Het instellingsbestuur kan bepalen dat de bezitter van een diploma als bedoeld in het eerste dan wel tweede lid niet kan worden ingeschreven indien dat bestuur van oordeel is dat de eisen, bedoeld in artikel 7.25, van dien aard zijn dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat niet tijdens het eerste jaar van inschrijving voor de opleiding op grond van een aanvullend onderzoek als bedoeld in het derde lid aangetoond kan worden dat betrokkene beschikt over de kennis en vaardigheden waarop die eisen betrekking hebben. Het instellingsbestuur bepaalt op welke wijze betrokkene op grond van een aanvullend onderzoek met het oog op de inschrijving vrijgesteld kan worden van die eisen.

5. De bij het onderzoek, bedoeld in onderscheidenlijk de leden twee tot en met vier, te stellen eisen worden opgenomen in de onderwijs- en examenregeling.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De rechtspersonen voor hoger onderwijs

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
E. Manse

T +31-70-412 2430
e.f.m.manse@minocw.nl
IPC 2250

Onze referentie
392502

Bijlagen
1

Datum **07 JUNI 2012**
Betreft Nederlands hoger onderwijs in het buitenland

Met mijn brief van 21 februari heb ik de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd over mijn voornemen om voorlopig nog niet over te gaan tot de implementatie van artikel 1.19 van de WHW, dat het mogelijk maakt om opleidingen met een Nederlandse accreditatie in het buitenland te verzorgen (TK 31288, nr. 257). Dat betekent tevens dat het huidige beleid ten aanzien van onderwijsactiviteiten door Nederlandse instellingen in het buitenland blijft gehandhaafd. Mijn ambtsvoorganger heeft u bij brief van 26 maart 2007 hierover een beleidsnotitie gezonden. Ik heb deze beleidsnotitie bijgesloten. Ik maak u er nog op attent dat de notitie op bladzijde 4 iets is verduidelijkt ten aanzien van de eisen die gelden voor het aanbieden van onderwijs onder Nederlandse vlag en wel dat het in de desbetreffende passage gaat om het volgen van een kwart van de opleiding in Nederland.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,


Halbe Zijlstra

Nederlands hoger onderwijs in het buitenland, wat er wel en niet kan.

Inleiding

Universiteiten in de VS, het VK en Australië zijn al jarenlang actief met het aanbieden van onderwijs buiten het eigen land, in het bijzonder gericht op de "opkomende economieën". Zo hebben de Britse universiteiten met *degree awarding power* een oude traditie om licenties te verlenen aan andere instellingen in binnen- en buitenland. In de meest vergaande vorm worden door universiteiten complete nieuwe instellingen opgericht in het buitenland. Het doel is veelal om inkomen te genereren voor de moederinstelling. Ook sommige Nederlandse instellingen zijn actief op dit front. Zij willen onderwijs in het buitenland aanbieden met als doelgroep de studenten die in het desbetreffende land verblijven. Het is een bijzondere vorm van internationalisering die in Nederland nog slechts op beperkte schaal voorkomt. De doelstellingen waaruit deze activiteiten voortkomen zijn gevarieerd, evenals de vormen die zij kunnen aannemen. CHEPS heeft in 2007 een inventarisatie gemaakt van de activiteiten van Nederlandse instellingen in het buitenland¹.

Het kan gaan om een concrete vestiging van een instelling in het buitenland. Soms heeft het de vorm van (intensieve) samenwerking met een buitenlandse instelling, met het doel om een Nederlands diploma aan de studenten bij de instelling in het buitenland te kunnen geven. Veelal wordt de doelgroep gevormd door studenten met een buitenlandse nationaliteit, maar het kan ook gaan om in het buitenland verblijvende Nederlandse studenten. De opzet kan ook zijn dat Nederlandse studenten delen van hun opleiding in het buitenland volgen, en vice versa. In dat verband moet ook worden gedacht aan het Erasmus Mundus Programma waarmee de EU joint masterprogramma's stimuleert². Afstandsonderwijs is per definitie niet aan tijd en plaats gebonden. Niet in de laatste plaats moet worden gedacht aan instellingen als ISS en ITC die als kerntaak hebben het verzorgen van onderwijs aan studenten uit ontwikkelingslanden.

Het doel van de buitenlandse activiteit kan zijn de inhoudelijke versterking van het onderwijs van de Nederlandse instelling en het aantrekkelijker maken van de opleiding voor Nederlandse studenten. De buitenlandse activiteit kan ook zijn opgezet met een commercieel doel of met het oog op de continuïteit van de Nederlandse instelling; het aantrekken van zoveel mogelijk buitenlandse studenten die een - meer dan - kostendeckende prijs betalen is dan het praktisch doel. Het kan ook tot doel hebben de ontwikkeling in het andere land te bevorderen, bv. in het kader van ontwikkelings samenwerking. Veelal gaat het om een mengvorm van doelen. De aard van de samenwerking varieert met de nabijheid van de partner: gaat het om een partner in één van de grenslanden, in één van de andere EU-lidstaten of in een land buiten Europa.

De buitenlandse activiteiten van Nederlandse instellingen kunnen op verschillende wijze bijdragen aan het algemeen en internationaal hoger onderwijsbeleid van de Nederlandse overheid. De buitenlandse

¹ Offshore education in the wider context of internationalisation and ICT: experiences and examples from Dutch higher education, CHEPS/Digitale Universiteit 2007.

² Een "joint masterprogramma" is een geïntegreerd programma dat wordt aangeboden door een consortium van instellingen uit tenminste drie verschillende EU lidstaten. Het programma wordt in tenminste twee landen verzorgd en leidt tot een in alle deelnemende landen erkend masterdiploma, als *double/multiple of joint degree*. De EU stelt beurzen ter beschikking voor hoog gekwalificeerde studenten uit niet-EU-landen die deelnemen aan een masteropleiding die aan deze eisen voldoet.

activiteiten dragen bij aan de zichtbaarheid van zowel de instelling zelf als aan het Nederlands hoger onderwijs als geheel. Het beeldmerk van het hoger onderwijs in het buitenland wordt verstevigd, Nederland wordt op de kaart gezet. Ook kunnen er inkomsten gegenereerd worden in het buitenland die de continuïteit van de instelling versterken. Een vestiging van een Nederlandse instelling in het buitenland bevordert internationalisering en de mobiliteit van Nederlandse studenten naar het buitenland en vice versa. Een afgeleid effect van deze buitenlandse presentie kan zijn dat het Nederlands hoger onderwijs een spiegel wordt voorgehouden over het eigen functioneren, en zo de kwaliteit van het Nederlands hoger onderwijs versterkt.

Het internationaliseringsbeleid van de overheid is er niet op gericht om deze vorm van internationalisering actief te stimuleren. Hoewel de universiteiten en hogescholen in beginsel de ruimte hebben om activiteiten in binnen- en buitenland op te zetten, zijn er duidelijke grenzen in verband met de kwaliteitszorg en in verband met het rechtmatig gebruik van overheidsmiddelen. Die grenzen komen in zicht zodra het doel is om de Nederlandse wetgeving vastgelegde graden en predicaten te verlenen, of wanneer het gebruik van overheidsmiddelen aan de orde is. De verantwoordelijkheid van de overheid voor het bestel van het hoger onderwijs is aan de orde als het gaat om de goede naam van het Nederlands onderwijs in het buitenland.

Het lijkt daarom nuttig om te verduidelijken wat wel en niet mogelijk is onder de huidige wet- en regelgeving. Het doel van deze notitie is om uitleg te geven; er wordt hier geen nieuw beleid geformuleerd.

Analyse

De WHW heeft alleen betrekking op opleidingen op Nederlands grondgebied; het is dus niet mogelijk om opleidingen in het buitenland te registreren, als hoofd- noch als nevenvestiging. Alleen in Nederland gevestigde opleidingen kunnen worden geaccrediteerd. Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of de door Nederlandse instellingen in het buitenland aangeboden opleidingen behoren tot het hoger onderwijs in de zin van de WHW. Dat veroorzaakt onduidelijkheid en kan afbreuk doen aan de goede naam van het Nederlands onderwijs in het buitenland. Ook rijst de vraag of er sprake is van oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen. Sommige van de rekenschapskwesties in het recente verleden hadden immers juist betrekking op het onderwijs in het buitenland, resp. op het inschrijven van buitenlandse studenten zonder onderwijsprestatie. Omdat het aanbieden van onderwijs in het buitenland een interessante vorm van internationalisering kan zijn is een wettelijke basis gecreëerd voor accreditatie van opleidingen in het buitenland en voor *joint degrees*. Zoals ik in mijn brief van 21 februari 2012 aan de Tweede Kamer heb aangekondigd blijft vooralsnog het huidige beleid ten aanzien van buitenlandse nevenvestigingen gehandhaafd. Vanzelfsprekend kan daarom nu nog niet vooruit worden gelopen op de invoering van de wet op dit punt.

Uitgangspunt voor de gedragslijn is dat het aanbieden van onderwijs in het buitenland door een Nederlandse instelling en waaraan een Nederlands diploma is verbonden, mogelijk is binnen het huidige wettelijk kader op voorwaarde dat

- het onderwijs voldoet aan alle wettelijke eisen die voor de erkende HO opleidingen in Nederland gelden;
- de kwaliteit ervan gegarandeerd is;
- er geen sprake is van oneigenlijk gebruik van de rijksbijdrage.

Deze randvoorwaarden hebben uitdrukkelijk betrekking op structurele vormen van onderwijs in het buitenland waaraan een Nederlands diploma is verbonden. Daarnaast zijn er natuurlijk nog diverse vormen van incidentele of kleinschaliger buitenlandse activiteiten. Deze laten we hier buiten beschouwing.

Wat betekent dit uitgangspunt voor de buitenlandse activiteiten van de universiteiten en hogescholen? Onder de huidige wetgeving zijn drie vormen van onderwijs in het buitenland denkbaar.

- A. "Onder Nederlandse vlag" wordt hoger onderwijs aangeboden door een buitenlandse instelling, met wie de Nederlandse instelling een joint venture is aangegaan. Aan de opleiding in het buitenland zijn Nederlandse graden en titels verbonden.
- B. Double degree: onderdelen van het Nederlands programma worden verzorgd in het buitenland, door een buitenlandse instelling met wie de Nederlandse instelling een samenwerkingsverband is aangegaan. De samenwerking kan variëren in intensiteit: van wederzijdse erkenning van studieonderdelen t/m een integrale wederzijdse erkenning t.b.v. een zgn. *double degree* overeenkomst³.
- C. Afstandsonderwijs.

Deze drie vormen worden hieronder nader beschouwd. Daarbij wordt een nadere invulling gegeven aan de wettelijke voorschriften, resp. een precisering gegeven van de bestaande interpretatiekaders, in het bijzonder de notities Helderheid 2004 voor HO en BVE.

A. Onder Nederlandse vlag.

"Onder Nederlandse vlag" wordt hoger onderwijs aangeboden door een buitenlandse instelling. Dit wordt mogelijk gemaakt doordat een Nederlandse instelling een omvattende overeenkomst is aangegaan met deze buitenlandse instelling. In sommige gevallen is de buitenlandse rechtspersoon opgericht door de Nederlandse instelling. In andere gevallen is de Nederlandse instelling geheel of gedeeltelijk eigenaar van de buitenlandse instelling (joint venture). In de voorlichting wordt deze constructie vaak voorgesteld als bv. de "*Dutch university of applied science X*" waarbij X gelijk is aan de naam van de hogeschool in Nederland. Gegeven het wettelijk kader kan dit zoals eerder uiteengezet echter geen opleiding op grond van de WHW zijn.

Aan studenten die (deels) een opleiding in het buitenland hebben gevolgd kan een Nederlands diploma worden gegeven indien rekening wordt gehouden met het volgende. Onder de WHW kan een getuigschrift alleen worden gegeven aan studenten die zijn ingeschreven voor een opleiding die onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende instelling valt en als zodanig is geaccrediteerd. De buitenlandse studenten studeren bij de buitenlandse partnerinstelling en schrijven zich daarnaast op enig moment in bij de Nederlandse opleiding. De examencommissie van de Nederlandse opleiding kan op grond van haar kennis van de kwaliteit van de buitenlandse opleiding de studenten bij die opleiding vrijstellingen geven. Dat veronderstelt:

- dat de buitenlandse student is ingeschreven bij de Nederlandse instelling, in ieder geval voor het afsluitend deel van de opleiding;

³ Onder een *double degree* overeenkomst wordt verstaan het model waarin twee opleidingen een dusdanige overeenkomst zijn aangegaan dat een student in opleiding A tevens het diploma van de opleiding B krijgt. De volledige wederzijdse erkenning die hieraan ten grondslag ligt kan door de betrokken instellingen binnen de huidige wetgeving bij overeenkomst worden vastgelegd, ongeacht of de partner zich in binnen- of buitenland bevindt. Beide opleidingen zijn in eigen land geaccrediteerd en erkend.

- dat de Nederlandse instelling de kwaliteit van de buitenlandse opleiding feitelijk heeft onderzocht en blijvend verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van de buitenlandse opleiding;
- er voor zorg draagt dat de buitenlandse opleiding voldoet aan alle eisen die aan het onderwijs op grond van de Nederlandse wetgeving en het eigen OER worden gesteld;
- dat de examencommissie zorgvuldige besluiten neemt m.b.t. de vrijstellingen, d.w.z. dat voor elk geval een zorgvuldig beargumenteerd besluit nodig is;
- dat de zorgvuldigheid van het vrijstellingenbeleid wordt getoetst bij accreditatie.

Met het oog op de zorgvuldigheid en geloofwaardigheid is het van belang dat een representatief deel van het onderwijs altijd bij de Nederlandse opleiding in Nederland wordt gevolgd (ten minste een kwart van de opleiding). Door een structurele overeenkomst aan te gaan met een buitenlandse partner met als doel de buitenlandse studenten via vrijstellingen een Nederlands diploma te geven staat de Nederlandse instelling tegenover haar studenten en tegenover de Nederlandse overheid feitelijk garant voor de kwaliteit van de opleiding in het buitenland, voor zover het Nederlands diploma daaraan is gerelateerd.

Als sprake is van structurele samenwerking met een buitenlandse opleiding moet dit bij accreditatie, resp. bij toets nieuwe opleiding uitdrukkelijk worden onderzocht. Bij accreditatie van een opleiding die volgens dit model onderwijs in het buitenland aanbiedt moet in het bijzonder de zorgvuldigheid van de werkwijze van de examencommissie bij het verlenen van vrijstellingen aan buitenlandse studenten worden getoetst. Dat veronderstelt dat de instelling een kwaliteitszorgsysteem voor het onderwijs in het buitenland heeft ingericht. De toetsing komt overeen met de toetsing van EVC in Nederland⁴. De NVAO onderzoekt of de accreditatieprocedure hiervoor moet worden aangepast. In hoeverre daarbij het onderwijs in het buitenland moet worden onderzocht is ter beoordeling van de NVAO. Het bovenstaande betekent dat de Nederlandse opleiding zijn accreditatie kan verliezen als naar het oordeel van de NVAO de werkwijze bij vrijstellingen onvoldoende zorgvuldig is. Ter bevordering van de transparantie is het wenselijk dat dit structureel samenwerkingsverband wordt vermeld in het accreditatiebesluit. Het onderwijs in het buitenland kan echter niet als (neven-) vestiging worden geregistreerd in het CROHO. Uit de eerstgenoemde voorwaarde vloeit voort dat buitenlandse studenten in alle opzichten moeten voldoen aan de voorwaarden voor inschrijving bij een WHW opleiding (vooropleidingseisen, collegegeld, etc.)

Belangrijk in dit verband is ook dat geen misleiding van studenten mag plaatsvinden: voor de buitenlandse studenten moet duidelijk zijn dat het gaat om een in Nederland geaccrediteerde opleiding.

⁴ Met het oog op het toenemend belang van EVC's in het onderwijs heeft de NVAO met de VBI's afgesproken dat zij bij de beoordeling van EVC-procedures specifieke aandacht schenken aan de volgende facetten van het accreditatiekader:

- facet instroom; leidt de toepassing van de EVC-procedure tot een juiste uitkomst, met andere woorden kunnen de als aanwezig beoordeelde eerder verworven competenties als equivalent worden beschouwd met de leerdoelen of competenties (en de daarbij horende programmoonderdelen) waarvoor de student vrijstelling krijgt?
- facet relatie doelstellingen en inhoud van het programma; biedt de opleiding een maatwerkprogramma aan dat recht doet aan de aanwezige EVC van de kandidaat, met andere woorden is het programma in conceptuele zin geschikt om studenten met EVC op te nemen? Een competentiegericht curriculum, mede opgezet op basis van praktijksituaties (beroepstaken/handelingen), zal hiertoe betere mogelijkheden bieden dan een traditioneel, vakgericht curriculum.
- facet gerealiseerd niveau; halen de studenten die op basis van een EVC-assessment zijn ingestroomd na het doorlopen van het programma het bachelor- respectievelijk masterniveau?

Over de gevolgen voor de bekostiging het volgende. De rijksbijdrage die de bekostigde instellingen ontvangen is bestemd voor het verzorgen van initieel onderwijs in Nederland. Zou de rijksbijdrage worden gebruikt voor onderwijs in het buitenland dan is er sprake van niet-doelmatige besteding van de rijksbijdrage.

De structurele samenwerking zoals hier bedoeld is mogelijk zowel bij een bekostigde als bij een niet-bekostigde opleiding. Als het een opleiding van een aangewezen instelling betreft zijn de wettelijke voorschriften m.b.t. de kwaliteitszorg, het onderwijs, de registratie, de examens, de promoties en de vooropleidingseisen van toepassing.

Als sprake is van economische activiteiten in het buitenland dient met het volgende rekening te worden gehouden. De aan de moederinstelling verstrekte overheidsmiddelen kunnen niet worden aangewend voor "private" activiteiten die niet samenhangen met de doelstellingen waarvoor de overheidsmiddelen zijn verstrekt. In mijn brief over inzet van publieke middelen⁵ ben ik nader ingegaan op de vraag onder welke voorwaarden investeren met publiek geld in "private" activiteiten rechtmatig is. Uitgangspunt daarbij is dat investeren met publiek geld is toegestaan wanneer dit een aantoonbare bijdrage levert aan de innovatie van het onderwijs, de kennisvalorisatie of de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. In de brief zijn aanvullingen op de bestaande voorwaarden opgenomen. Korthedshalve verwijs ik naar bovengenoemde brief.

B. Double degree

Samenwerking met een buitenlandse partner kan eruit bestaan dat de Nederlandse instelling haar studenten delen van de opleiding in het buitenland laat volgen en vice versa. De samenwerking kan betrekking hebben op delen van de opleiding ten behoeve van incidentele uitwisseling maar kan ook veel omvattender zijn. Sommige instellingen streven naar integrale samenwerking tussen twee of meer opleidingen, af te sluiten met een *double of multiple degree*. Een *double degree of multiple degree* overeenkomst evenals een *joint degree*⁶ is onder de huidige wet mogelijk.

De Nederlandse opleiding in dit samenwerkingsverband behoort tot het Nederlands bestel en moet dus op de normale wijze worden geaccrediteerd, net zoals de partneropleiding aan alle in de eigen nationale context geldende eisen zal moeten voldoen. De Nederlandse instelling moet zich verzekeren van de kwaliteit van de opleiding in het buitenland. Voorzover vrijstellingen worden gegeven ten behoeve van het Nederlands diploma moet de instelling aan dezelfde voorwaarden voldoen als beschreven onder A. Als het gaat om een structureel samenwerkingsverband dient de zorgvuldigheid van de kwaliteitsbewaking en van de wijze van vrijstelling verlenen expliciet te worden beoordeeld door de NVAO, op dezelfde wijze als onder A.

Omdat *double degree* overeenkomsten zich vaak (maar niet uitsluitend) tussen instellingen binnen de Europese ruimte voordoen en de samenwerking tussen de nationale accreditatieorganen in de Europese ruimte groeiende is, kan de accreditatieprocedure aanzienlijk worden vereenvoudigd indien de betrokken accreditatieorganen één gezamenlijk beoordelingsrapport als grondslag voor de

⁵ Brief van staatssecretaris OCW aan de Tweede Kamer over verantwoording inzet publieke middelen van 20 juli 2005 (HO/CBV/05/22162)

⁶ Onder een *joint degree* wordt verstaan een diploma verbonden aan een door twee of meer instellingen gezamenlijk verzorgd onderwijsprogramma, dat wordt verstrekt in de plaats van de diploma's verbonden aan de samenstellende delen.

accreditatieverlening in de verschillende landen willen accepteren. Dit is ter beoordeling van de betrokken accreditatieorganen en zal voorshands van geval tot geval bekeken moeten worden.

Noast de bi-diplomerings in het initieel onderwijs kan er sprake zijn van bi-promotie, d.w.z. dat een promovendus bij twee universiteiten in twee landen onderzoek doet en bij twee instellingen promoveert. Door de Franse overheid wordt deze vorm van samenwerking gestimuleerd ("cotutelle de thèse"). Aangezien de regelgeving in de WHW m.b.t. promoties beperkt is en de promotie(opleiding) niet onderhevig is aan accreditatie, is het aan de universiteiten om hiervoor een goede vorm te vinden. De Nederlandse universiteiten zijn in het algemeen terughoudend op dit punt en gaan er van uit dat de promotie altijd aan de Nederlandse universiteit plaatsvindt; de buitenlandse universiteit kan gelijktijdig een eigen "bul" afgeven. De omgekeerde route (promoveren bij bv. een Franse universiteit en gelijktijdig een Nederlands diploma verlenen) wordt niet geaccepteerd door de Nederlandse universiteiten⁷.

C. Afstandsonderwijs.

De Nederlandse instelling verzorgt hoger onderwijs in het buitenland in de vorm van afstandsonderwijs. Afstandsonderwijs, of niet met gebruik van e-learning, is per definitie niet plaatsgebonden en kan dus ook in het buitenland worden gevolgd. De OUNL verzorgt al sinds jaren onderwijs in het buitenland, doorgaans voor Nederlanders die in het buitenland verblijven maar ook voor Vlamingen in Vlaanderen. Uitgangspunten hierbij zijn:

- het onderwijs valt geheel onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse instelling en moet voldoen aan alle eisen die aan de opleiding in Nederland worden gesteld;
- de studenten zijn ingeschreven bij de Nederlandse instelling.
- er is geen sprake van oneigenlijk gebruik van de rijksbijdrage

De wijze van examinering in het buitenland verdient bijzondere aandacht.

Samenvatting van de conclusies.

- De WHW heeft betrekking op het Nederlands grondgebied. Onderwijs in het buitenland kan niet worden erkend in het kader van de WHW, dat wil zeggen dat een Nederlandse universiteit of hogeschool geen opleiding die buiten Nederland wordt verzorgd kan laten registreren in het CROHO, noch als hoofd- noch als nevenvestiging. Opleidingen in het buitenland komen dus niet in aanmerking voor de gevolgen verbonden aan registratie: bekostiging, Nederlandse graden en diploma's, studiefinanciering. Er kan niet vooruit worden gelopen op de invoering van artikel 1.19 van de WHW.
- Het staat de universiteiten en hogescholen vrij om activiteiten buiten Nederland te ondernemen en om overeenkomsten aan te gaan met partners in het buitenland. Deze activiteiten kunnen ook betrekking hebben op onderwijs in het buitenland, b.v. in de vorm van "non-degree courses". Voorwaarde is dat geen oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de rijksbijdrage en dat er sprake is van een zorgvuldige financiële verantwoording.
- Samenwerking met een buitenlandse partner kan eruit bestaan dat de Nederlandse instelling haar studenten delen van de opleiding in het buitenland laat volgen en vice versa. Ook integrale samenwerking tussen twee of meer opleidingen behoort tot de mogelijkheden, of te sluiten met een *double of multiple degree* of een *joint degree*.

⁷ Afspraak Rectoren College oktober 2006

- Binnen het huidig wettelijk kader is het mogelijk dat een Nederlandse instelling via vrijstellingen een Nederlands diploma geeft aan een student die zijn opleiding grotendeels in het buitenland heeft gevolgd. Voor dit model gelden strikte voorwaarden met betrekking tot het zorgvuldig gebruik van rijksbijdrage, accreditatie en kwaliteitszorg die hierboven onder A zijn behandeld.



Zienswijze College van Bestuur

op het rapport van de inspectie van het onderwijs inzake het 'Onderzoek naar graadverlening aan studenten van de Qatarese vestiging van NHL Stenden Hogeschool'. (Rapport van mei 2019 door de inspectie toegezonden bij brief van 29 mei 2019, referentie 5365817)

1. Inleiding

Het verstrekken van een Nederlandse graad aan studenten van de Qatarese vestiging van de hogeschool is blijkens het inspectierapport een complexe zaak. NHL Stenden kiest daarom voor een nieuwe aanpak van het onderwijs in Qatar. Er wordt een scherpe scheiding aangebracht tussen enerzijds het lokale onderwijs en de daaraan verbonden graad in Qatar en het Nederlandse (WHW-)onderwijs en de daaraan verbonden Nederlandse graad. Studenten van de Qatarese vestiging zullen worden behandeld als reguliere buitenlandse studenten. Wanneer de studenten toelaatbaar zijn kunnen ze toetreden tot het Nederlandse stelsel, waarna op basis van door de betreffende Nederlandse examencommissie objectief getoetste competenties individuele vrijstellingen voor de Nederlandse opleiding worden verleend.

Het juridische toetsingskader is diffuus en voor meerderlei uitleg vatbaar. In het rapport is sprake van meerdere, soms wisselende perspectieven. Het rapport van de inspectie moet bovendien worden gezien in een historische en beleidsmatige context en daarbij worden voorzien van een aantal belangrijke nuances. In deze zienswijze wordt die context geschetst en wordt een aantal belangrijke nuances op het rapport aangebracht. Er wordt afgesloten met een constructieve blik op de toekomst, waarin wij ons van context en kader rekenschap geven.

Zoals de inspectie ook constateert, heeft Stenden Hogeschool de afgelopen jaren het nodige gedaan om de uitvoeringsprocessen in goede banen te leiden. In de eindrapportage van de inspectie in 2014 concludeerde zij dan ook dat 'de borging van het eindniveau van zittende studenten op orde is'.

Hoewel wij altijd hebben gestaan voor en blijven staan voor de kwaliteit van ons onderwijs en onderzoek, zijn wij er helaas niet in geslaagd onomstotelijk aan te tonen dat deze kwaliteit in de uitvoering op onze locatie in Qatar voldoende is geborgd. Dit omdat niet altijd op een administratief navolgbare wijze vrijstellingen zijn verleend. Uiteraard betreuren wij dat. Daarom kiezen we voor de nieuwe aanpak.

2. Context

De versterking van de internationale dimensies in het onderwijs is van toegevoegde waarde voor de studenten, de onderwijsinstellingen en voor de Nederlandse kenniseconomie. Door het verwerven van *global competences* zijn studenten beter gekwalificeerd voor een steeds verder globaliserende arbeidsmarkt. Voor de

onderwijsinstellingen draagt internationalisering in de kern bij aan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Internationalisering is derhalve van groot belang voor het Nederlandse hoger onderwijs.^{1 5} Vandaar dat internationalisering bij ons hoog in het vaandel staat.

NHL Stenden biedt met een duidelijke visie internationaal georiënteerd onderwijs aan. Door de jaren heen heeft Stenden naar eer en geweten - vaak in een voortrekkersrol - vorm en inhoud gegeven aan het thema internationalisering van het hoger onderwijs. Dit is binnen de toen geldende beperkte kaders op verschillende manieren en op verschillende (internationale) locaties gedaan.

Daar heeft Stenden - soms met vallen en met opstaan - veel van geleerd. Over deze ervaringen is altijd open en transparant gecommuniceerd met het ministerie en de inspectie. Bovendien is deze uitvoeringspraktijk meermaals extern getoetst.

Onze internationaliseringsactiviteiten hebben we uitgevoerd en voeren we uit in de stellige overtuiging dat internationalisering in het belang is van onze studenten, het Nederlandse hoger onderwijs en de Nederlandse arbeidsmarkt. Die overtuiging is ook neergelegd in het strategisch instellingsplan voor de op 1 september 2018 gefuseerde instelling NHL Stenden Hogeschool. Internationalisering is daarin een van de centrale strategische thema's van de nieuwe hogeschool.

De inspanningen op het vlak van internationalisering hebben ertoe geleid dat onze hogeschool veel studenten met sterke *global competences* opleidt en daarmee krachtig inspeelt op de vraag uit de Nederlandse, globaliserende arbeidsmarkt. Daarmee dienen we niet alleen de vraag van de arbeidsmarkt maar ook die van studenten. Deze bijdrage aan het hoger onderwijs blijft NHL Stenden leveren.

3. Nuancering: toetsingskaders

3.1 Toepasselijke kaders

Er zijn (inmiddels) verschillende kaders waarbinnen internationalisering van het Nederlands hoger onderwijs kan worden vormgegeven. Voorbeelden hiervan zijn de '25%-regel' en de wetgeving met betrekking tot buitenlandse nevenvestigingen (transnationale educatie: TNE).^{1 6, 1 7} Het onderwijs op de vestiging in Qatar is op dit moment ingericht volgens de 25%-regel, waarvoor het kader is vastgelegd in de beleidsbrief van OCW d.d. 7 juni 2012.

Het rapport van de inspectie bevat enerzijds feitelijke bevindingen en anderzijds percepties en conclusies die zijn gebaseerd op waarnemingen en een niet altijd even eenduidig toetsingskader (in casu de beleidsbrief). De feitelijke bevindingen en de conclusies of percepties van de inspectie zijn niet altijd goed één op één met elkaar of aan het toetsingskader te verbinden. In het kader van een onderzoek waarin wordt getoetst aan *wettelijke* normen (zie artikel 12a van de Wet op het onderwijstoezicht) hecht NHL Stenden extra belang aan duidelijkheid omtrent de (juridische) status van de

^{1 5} Dit beleid wordt ook gedragen door de minister van OCW, zoals blijkt uit haar visiebrief '*Internationalisering in evenwicht*' die op 4 juni 2018 aan de Tweede Kamer is verstuurd.

^{1 6} Conform de zogenaamde 25%-regel wordt 'onder Nederlandse vlag' hoger onderwijs in het buitenland aangeboden en volgen de studenten ten minste een kwart van de opleiding in Nederland. Het kader voor de 25%-regel is beschreven in de beleidsbrief van OCW '*Nederlands hoger onderwijs in het buitenland, wat er wel en niet kan*', d.d. 7 juni 2012.

^{1 7} Op grond van de nieuwe TNE (transnationale educatie) wetgeving die afgelopen zomer in werking is getreden, is het mogelijk om met toestemming van de minister een buitenlandse nevenvestiging op te richten waar volledige, geaccrediteerde opleidingen in het buitenland kunnen worden aangeboden.

gehanteerde normen. Dit belang delen we met de inspectie, het ministerie van OCW, de NVAO en de sector hoger onderwijs als geheel en daar willen wij ook in de toekomst gezamenlijk vorm aan geven..

3.2 Status, interpretatie en verschillende perspectieven

Status toetsingskader

Stenden heeft sinds het vorige onderzoek van de inspectie in 2011/2012 gepleit voor een duidelijk en wettelijk kader. Echter, pas recent is de regelgeving rond transnationaal onderwijs in werking getreden die naast de reeds bestaande regelgeving een nieuw kader voor internationaal onderwijs biedt. Tot dat moment moest worden gewerkt binnen het (niet-wettelijke) kader dat de beleidsbrief van OCW uit 2012 biedt. De (juridische) status van deze beleidsbrief is helaas niet evident en het kader kan op sommige punten verschillend worden opgevat.

Interpretatieverschillen

We noemen in dit verband de volgende verschillen in interpretatie tussen de inspectie en NHL Stenden Hogeschool:

1. De inspectie stelt in deelconclusie 4 (cursivering en onderstreping aangebracht door ons): 'NHL Stenden voldoet niet aan de 25%-eis. De inspectie interpreteert de beleidsbrief zodanig dat tenminste 60 studiepunten van een bacheloropleiding bestaande uit 240 studiepunten, moeten worden behaald aan de Nederlandse opleiding in Nederland.'
NHL Stenden deelt deze interpretatie niet. De beleidsbrief laat op dit punt geen interpretatieverschillen toe. De letterlijke tekst van de beleidsbrief op dit punt luidt als volgt (cursivering en onderstreping door ons aangebracht): 'Met het oog op de zorgvuldigheid en geloofwaardigheid is het van belang dat een representatief deel van het onderwijs altijd bij de Nederlandse opleiding in Nederland wordt gevolgd (ten minste een kwart van de opleiding).' Doordat de inspectie de norm uit de beleidsbrief anders interpreteert en als gevolg daarvan ons inziens niet correct toepast, schetst deelconclusie 4 van de inspectie een onjuist beeld van de situatie van NHL Stenden. Het 'volgen' van onderwijs en het 'behalen' van onderwijs zijn twee zeer verschillende zaken. 'Volgen' betreft het deelnemen aan onderwijs en 'behalen' betreft het met succes afronden van een of meer toetsen. De onduidelijkheid over *behalen* en *volgen* blijkt ook uit de conclusie van de inspectie dat circa 10 procent van de studenten daadwerkelijk 60 studiepunten heeft behaald aan de Nederlandse opleiding in Nederland, terwijl de beleidsbrief geen eisen stelt aan het aantal studiepunten dat in Nederland dient te worden behaald.
2. De inspectie stelt in deelconclusie 4 eveneens (cursivering en onderstreping aangebracht door ons): 'We constateren daarnaast dat niet wordt voldaan aan de eis dat buitenlandse studenten in ieder geval voor het afsluitende deel van de opleiding ingeschreven moeten staan bij de Nederlandse opleiding. De studenten komen voor het derde studiejaar naar Nederland, niet voor de afstudeerfase in het vierde studiejaar.'
Ook hier worden volgens NHL Stenden de normen uit de beleidsbrief door de inspectie niet correct toegepast. De letterlijke tekst van de beleidsbrief luidt op dit punt als volgt (cursivering en onderstreping door ons aangebracht): 'Met het oog op de zorgvuldigheid en geloofwaardigheid is het van belang dat een representatief deel van het onderwijs altijd bij de Nederlandse opleiding in Nederland wordt gevolgd (ten minste een kwart van de opleiding).' De term 'afsluitend deel' wordt in

de beleidsbrief enkel gebruikt in relatie tot de inschrijving bij de Nederlandse instelling, niet met betrekking tot de 25% van het onderwijs dat in Nederland moet worden gevolgd. De studenten zijn daarom zowel tijdens het derde studiejaar in Nederland als op het moment van afstuderen/diplomeren ingeschreven bij de Nederlandse opleiding.

Bovendien heeft de Inspectie aan Stenden Hogeschool op 8 mei 2014 een brief gestuurd over de graadverlening in het buitenland. In die brief is de volgende tekst opgenomen (cursivering door ons aangebracht): "Op grond van de informatie die u in juni 2012 verzonden heeft (brief + materiaal 21 juni, kenmerk 350/002) heeft de inspectie geconcludeerd dat u potentiële studenten van de buitenlandse vestigingen helder en correct informeert over de verplichting een kwart van de opleiding in Nederland te volgen. De 'Nederlandse periode' geldt voor studenten die instromen vanaf september 2012 en zal plaatsvinden in het derde of vierde jaar van de opleiding. De huidige werkwijze, waarbij studenten uit Qatar het derde jaar van de opleiding in Nederland volgen, maakt dus onderdeel uit van de in 2014 door de Onderwijsinspectie klaarblijkelijk goedgekeurde werkwijze.

NHL Stenden heeft met inachtneming van deze brief naar eer en geweten en om onderwijskundige redenen bij de inrichting van het onderwijs aan studenten afkomstig uit Qatar ervoor gekozen het onderwijs in Nederland in het derde jaar van de opleiding plaats te laten vinden.

Meerdere perspectieven: perspectief NVAO

Het rapport bevat meerdere wisselende perspectieven: niet alleen het perspectief van de inspectie gerelateerd aan haar toetsingskader, maar ook het perspectief van de NVAO wordt door de inspectie in haar rapport opgevoerd. De NVAO heeft een belangrijke rol bij het bewaken van de kwaliteitsstandaard van opleidingen behorende tot het hoger onderwijs en heeft daarmee een andere rol en hanteert een ander toetsingskader dan de inspectie. De beantwoording van de vraag van de inspectie of er al dan niet terecht getuigschriften zijn afgegeven in Qatar kan naar onze opvatting niet rechtstreeks worden gekoppeld aan de visitatie van de opleiding Hospitality Management in 2018.

Ten slotte: wij kunnen ons goed kunnen vinden in de suggestie van het in de toekomst meenemen van de eindwerken van studenten van de campussites bij de accreditatie van een opleiding. Dat biedt een extra waarborg. Echter, dit is niet de werkwijze geweest die de NVAO in het verleden heeft gehanteerd. De kaders voor het verleden kunnen niet worden gewijzigd, maar hieruit blijkt wederom dat huidige kaders voor de toekomst opheldering en aanvulling behoeven. NHL Stenden is graag bereid hieraan medewerking te verlenen.

4. Nuancering: kwaliteitswaarborging in het verleden

Stenden Hogeschool heeft, zoals de inspectie ook constateert, de afgelopen jaren het nodige gedaan om de uitvoeringsprocessen in goede banen te leiden. In de eindrapportage van de inspectie in 2014 concludeerde zij dan ook dat 'de borging van het eindniveau van zittende studenten op orde is' en dat de vrijstellingenprocedure overeenkomt met de afspraken die zijn gemaakt met de staatssecretaris.

De in het rapport van de inspectie genoemde brief van de drie examencommissies d.d. 1 februari 2017 was voor het College van Bestuur van Stenden Hogeschool indertijd aanleiding om een uitgebreid onderzoek te verrichten onder externe, onafhankelijke leiding van Hobéon. De conclusies uit dat onderzoek waren dat de kwaliteit van het onderwijs in Qatar op orde is. Aan de hand van de uitkomsten van dat onderzoek zijn duidelijke besluiten en maatregelen genomen, uitgewerkt en in praktijk genomen: een beproefde kwaliteitsborging-cyclus.

5. Focus op de toekomst

In onze kwaliteitscultuur gaan we serieus om met signalen en leren we van kritiek. Tegelijkertijd blijkt dat door de onhelderheid van het huidige kader, het lastig is om hiervan een duidelijk en onomstotelijk beeld te vestigen. Het ontbreken van een accreditatiekader dat voor eenduidige en continue kwaliteitsborging onontbeerlijk is, de hoge drempel van de nieuwe wetgeving rond transnationaal onderwijs en de complexiteit voor de examencommissies in de uitvoeringspraktijk maken dat wij van plan zijn tot een andere aanpak te komen.

5.1 Nieuwe aanpak: stoppen met opleidingen in Qatar die leiden tot Nederlands getuigschrift

NHL Stenden kiest voor een nieuwe aanpak waarbij een scherpe scheiding wordt aangebracht tussen enerzijds het lokale onderwijs en de daaraan verbonden graad in Qatar en het Nederlandse (WHW-)onderwijs en de daaraan verbonden graad. Studenten van de Qatarese vestiging zullen daarmee worden behandeld als reguliere buitenlandse studenten. Deze aanpak is besproken met het dagelijks bestuur van de Hogeschoolmedezeggenschapsraad en met de voorzitters van de betreffende examencommissies.

Tot op heden hanteerden we voor de vestiging in Qatar het 'hier is daar'-principe. Samengevat behelst dat principe dat onderwijs en toetsing zoveel mogelijk op dezelfde manier vorm krijgen als het 'WHW-onderwijs' in Nederland en daarmee een drempelloze doorstroom op basis van gelijkwaardige kwaliteit mogelijk maakt. Mede naar aanleiding van het rapport van de inspectie laat NHL Stenden dat principe los en is gekozen voor de nieuwe aanpak.

Deze nieuwe aanpak is mogelijk doordat sinds studiejaar 2018-2019 programma's leidend tot een lokaal getuigschrift en een lokale graad kunnen worden aangeboden op de vestiging in Qatar. Bij deze aanpak wordt uitgegaan van de ook door andere hogescholen en universiteiten gebruikte benadering waarbij de student bijvoorbeeld eerst in het buitenland kan studeren onder het desbetreffende lokale stelsel.

De student kan conform de WHW worden toegelaten tot het Nederlandse stelsel op Nederlandse bodem waarbij op individuele basis door de examencommissie op grond van objectief getoetste competenties vrijstellingen worden verleend voor de opleiding bij NHL Stenden Hogeschool die leidt tot een Nederlands getuigschrift.

Onder de nieuwe aanpak zullen studenten van de vestiging in Qatar die naar Nederland komen, worden behandeld als reguliere buitenlandse studenten. Zo wordt een scherpe scheiding aangebracht tussen het 'WHW-onderwijs' dat leidt tot een Nederlandse graad en het lokale hoger onderwijs dat leidt tot een lokale graad. Om dit mogelijk te maken heeft NHL Stenden besloten om niet langer programma's leidend tot een Nederlands getuigschrift aan te bieden in Qatar. Door deze scheiding wordt de uitvoeringspraktijk overzichtelijker en worden mogelijke twijfels over de kwaliteitsborging weggenomen.

Aanvullende onderzoeken en plan van aanpak

NHL Stenden werkt mee aan het door de inspectie gevraagde aanvullende onderzoek op het vlak van de scheiding tussen publieke en private middelen en aan het gevraagde onderzoek naar de signalen over eventuele onregelmatigheden in Qatar. De resultaten van deze twee onderzoeken vormen mede de input voor het door de inspectie in haar rapport gevraagde, voor 1 oktober 2019 op te leveren plan van aanpak.

In dat plan van aanpak zal niet alleen worden ingegaan op de door de inspectie gevraagde maatregelen, maar gaat NHL Stenden ook meer gedetailleerd in op de hierboven geschetste aanpak tot een scherpe scheiding tussen het 'WHW-onderwijs' en het lokale onderwijs.

We ondernemen actie. Dat alles doen we omdat de kwaliteit van ons onderwijs buiten kijf moet staan. Dat doen we ook omdat internationalisering van het onderwijs niet alleen van belang is voor onze hogeschool, maar vooral voor de Nederlandse, globaliserende arbeidsmarkt en voor onze studenten. Daarin is onze drijfveer niet veranderd en zetten wij ons in de toekomst blijvend in voor goed en innovatief onderwijs.

Net als bij het opstellen van deze zienswijze en de daarin genoemde maatregelen, worden onder meer de examencommissies, de academiedirecteuren en medezeggenschap actief betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak.