



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

TUSSENRAPPORTAGE ALTERNATIEVE AFSTUDEERTRAJECTEN IN HET HOGER ONDERWIJS

Utrecht, oktober 2010

Voorwoord

Het Nederlandse hoger onderwijs heeft een goede reputatie. Niveaumetingen - nationaal via de accreditatie, internationaal via *rankings* - zijn positief. Toch zijn er ook enkele hardnekkige problemen. Zo lezen we met enige regelmaat berichten dat een deel van de studenten zich onvoldoende uitgedaagd voelt in de studie. Daarnaast is de uitval onder studenten hoog en doen veel studenten te lang over hun opleiding.

In de gesprekken die de inspectie afgelopen periode over deze onderwerpen voerde geven instellingsbesturen aan stevig te investeren in het terugdringen van de uitval en het verbeteren van het onderwijsrendement. Ook wordt hard gewerkt aan meer variatie in de programma's zodat bijvoorbeeld studenten die meer of sneller dan gemiddeld willen studeren daarvoor ook de gelegenheid krijgen. Een gevarieerd aanbod van flexibel hoger onderwijs dat studenten de mogelijkheid biedt maatwerktrajecten te doorlopen is belangrijk voor de Nederlandse kenniseconomie. Innovatie en experiment mogen echter niet ten koste gaan van kwaliteit. In geen geval mogen concessies worden gedaan aan het eindniveau van afgestudeerden.

In de zomer van 2010 verscheen een krantenartikel met de strekking dat dit bij een opleiding van Hogeschool Inholland via een speciaal traject voor langstuderenden wel op forse schaal gebeurde. Al snel kwam een golf van reacties op gang met negatieve berichten over de kwaliteit van het onderwijs en de examinering bij diverse instellingen. Wij hebben daarop een landelijke inventarisatie uitgevoerd die heeft geleid tot deze tussenrapportage. In deze rapportage komen achtereenvolgens aan bod:

- de niveaubewaking in het stelsel van hoger onderwijs,
- de uitkomsten van de landelijke inventarisatie onder instellingsbesturen,
- een risicoanalyse ten aanzien van de landelijke situatie,
- onze voorlopige conclusies ten aanzien van de situatie bij Hogeschool Inholland,
- de vervolgvactiteiten van de inspectie.

Hoe groot het probleem van langstudeerders in speciale trajecten werkelijk is wordt in de komende periode door ons onderzocht. We besteden daarbij ook aandacht aan andere speciale afstudeertrajecten. Dit past binnen ons lopende onderzoek naar (ver)korte trajecten in het hoger onderwijs; hierover zullen wij in de loop van 2011 apart rapporteren.

De hoofdinspecteur hoger onderwijs,
Drs. H.G.J. Steur

INHOUD

Voorwoord 2

1 Samenvatting 4

2 Inleiding 12

- 2.1 Aanleiding 12
- 2.2 Vraagstelling 12
- 2.3 Werkwijze 12
- 2.4 Respons 14
- 2.5 Leeswijzer 14

3 Niveaubewaking en bekostiging in het hoger onderwijs 15

- 3.1 Interne en externe kwaliteitszorg 15
- 3.2 Inspectietoezicht 17
- 3.3 Bekostiging 18

4 Bevindingen vragenlijst instellingsbesturen 19

- 4.1 Beleid voor langstuderende studenten 19
- 4.2 Alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderenden 22
- 4.3 Kwaliteitsbewaking 24
- 4.4 Overige alternatieve afstudeertrajecten 25
- 4.5 Opmerkingen van instellingen 26

5 Bevindingen berichten en signalen 27

6 Voorlopige conclusies landelijke inventarisatie 29

7 Voorlopige conclusies Hogeschool Inholland 33

- 7.1 Rapportage commissie Leers 33
- 7.2 Analyse van de inspectie 34

8 Vervolg inspectieonderzoek 36

- 8.1 Landelijk onderzoek 36
- 8.2 Hogeschool Inholland 37
- 8.3 Lopende activiteiten 38

Bijlage 1: Aan instellingsbesturen voorgelegde vragen 41

Bijlage 2: Onregelmatigheden bij de opleiding MEM 44

Bijlage 3: Sanctierepertoire 46

1 Samenvatting

Aanleiding

In het voorjaar van 2010 startte de inspectie een onderzoek naar (ver)korte studietrajecten in het hoger onderwijs. In het onderzoek staat de vraag centraal hoe de kwaliteit en het eindniveau worden gegarandeerd van intensieve programma's en van trajecten waarin studenten aanzienlijke vrijstellingen krijgen.

Juist na afronding van het vooronderzoek publiceerde *de Volkskrant* op 10 juli een artikel met de boodschap dat bij de opleiding *Media & Entertainment Management* (MEM) van Hogeschool Inholland te Haarlem langstuderende studenten te lichtvaardig een diploma hadden ontvangen op basis van een alternatief afstudeertraject. Al snel ontstond een golf van min of meer vergelijkbare berichten over andere opleidingen en instellingen bij officiële meldpunten en in diverse media.

De inspectie kondigde daarop in juli een onderzoek aan naar alternatieve afstudeertrajecten onder alle instellingen in het hoger onderwijs. Bij brief van 28 juli werd de Tweede Kamer daarover geïnformeerd (Kamerstukken II, 2009-2010, 31288, nr. 109). Binnen het onderzoek naar (ver)korte trajecten krijgt het onderwerp alternatieve afstudeertrajecten nu voorrang.

Vraagstelling

In dit onderzoek staat de vraag centraal in welke mate er in het hoger onderwijs alternatieve afstudeertrajecten voorkomen die een risico zijn voor het niveau van de afgestudeerden.

Werkwijze

Er is voor deze tussenrapportage gebruik gemaakt van vier informatiebronnen.

1. **Landelijke inventarisatie.** De inspectie heeft in augustus een vragenlijst voorgelegd aan alle bekostigde en niet-bekostigde instellingen in het hoger onderwijs om te achterhalen wat het beleid van instellingen is, hoeveel alternatieve afstudeertrajecten er zijn en wat de aard ervan is. Op één (kleine) instelling na hebben alle 99 aangeschreven instellingen gereageerd. De inspectie zal het College van Bestuur van deze instelling op haar informatieplicht wijzen.
2. **Onderzoek Inholland.** De rapportage van de commissie Leers, die op verzoek van het College van Bestuur van Inholland onderzoek deed naar de situatie bij de opleiding MEM, is geanalyseerd. De inspectie heeft met het College van Bestuur gesproken over de bestuurlijke hantering van het onderzoek.
3. **Signalen.** De signalen die bij de inspectie binnenkwamen en de vele berichten die in de media tot uiting kwamen zijn beoordeeld op hun relevantie voor het onderzoek.
4. **Onderzoek (ver)korte trajecten.** Diverse instellingen geven in antwoord op de vraag naar alternatieve afstudeertrajecten voor andere studenten dan langstuderenden aan dat zij meer in algemene zin verkorte trajecten aanbieden.

De informatie die de inspectie hierover in het eerder gestarte onderzoek naar (ver)korte trajecten verzamelde is betrokken in de risico-analyse.

Voorlopige conclusies landelijke inventarisatie

Beleid instellingen

Ruim de helft van de instellingsbesturen geeft aan beleid te voeren voor langstuderende studenten. Het gaat om 52 van de 98 instellingen. Elf van hen bieden voor één of meer opleidingen alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten aan. Negentien instellingen bieden alternatieve afstudeertrajecten voor andere groepen studenten aan.¹ Een aantal instellingen biedt beide soorten trajecten aan. In totaal gaat het om 23 verschillende instellingen. In bijna alle gevallen betreft het bekostigde hogescholen.

Aantallen getuigschriften

Sinds 1 oktober 2005 zijn door de elf instellingen in totaal 430 getuigschriften uitgereikt aan studenten die een alternatief afstudeertraject voor langstuderenden volgden. Daaronder vallen 127 getuigschriften van opleidingen van Hogeschool Inholland: 104 van de opleiding *Media & Entertainment Management*² en 23 van twee andere opleidingen.

Daarnaast zijn in dezelfde periode minimaal 1750 getuigschriften uitgereikt aan studenten die geen langstudeerder zijn maar wel via een alternatief traject (af)studeerden. Naar het zich laat aanzien hebben niet alle instellingsbesturen voor alle soorten trajecten de aantallen afgestudeerden opgegeven. Dit getal dient daarom met de nodige voorzichtigheid te worden behandeld.

In totaal gaat het om minimaal 2180 getuigschriften in de afgelopen vijf jaar. In nagenoeg alle gevallen betrof het afgestudeerden in het bekostigd hoger beroepsonderwijs. Ter vergelijking: jaarlijks studeren in het bekostigd hoger beroepsonderwijs 65.000 studenten af.

Risico's

Uitgangspunt is dat binnen instellingen voor hoger onderwijs aan de kwaliteit van het onderwijs en de examinering geen concessies worden gedaan. Alternatieve afstudeertrajecten zijn dan een vorm van maatwerk en vormen geen risico voor het eindniveau. De inspectie neemt echter een aantal risico's waar. Dit wordt hieronder toegelicht.

Risico's alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderenden

Op basis van de vragenlijst die aan instellingsbesturen is voorgelegd worden de volgende risico's geconstateerd ten aanzien van alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderenden.

1. **Inhoud.** De inhoud van de alternatieve afstudeertrajecten roept een aantal maal vragen op, bijvoorbeeld ten aanzien van de omvang van sommige

1 Het gaat om voorzieningen voor uiteenlopende groepen studenten: versnelde trajecten voor excellente studenten, trajecten voor hbo-studenten die de eerste drie jaar van de opleiding in het buitenland volgen en na vrijstelling van de eerste drie jaar de opleiding in Nederland afronden, trajecten voor hbo-studenten met een diploma op het niveau van mbo-4 in hetzelfde domein of voor hbo-ers met een vwo-diploma en trajecten voor studenten die al in het bezit zijn van een hbo- of wo-getuigschrift. In de meeste gevallen betreft het niet zo zeer afwijkende afstudeertrajecten maar verkorte studietrajecten voor specifieke groepen studenten.

2 Van de 147 studenten in een alternatief afstudeertraject zijn er 104 afgestudeerd zoals het rapport van de commissie Leers duidelijk maakt (pag. 52).

alternatieve afstudeertrajecten (in studiepunten), de rol van tentamen- en examentrainingen, vooral in combinatie met extra herkansingsmogelijkheden, en het gebruik van EVC (erkenning van eerder verworven competenties) bij het afstuderen. Opmerkelijk is dat op één instelling na alle instellingen aangeven sinds 1 oktober 2005 geen enkele klacht te hebben ontvangen over de alternatieve afstudeertrajecten. Dit staat in schril contrast met de signalen die door studenten en docenten op andere wijze zijn afgegeven.

2. **Documentatie van het beleid.** De documentatie over alternatieve afstudeertrajecten schiet te kort. Tien van de elf instellingen die voor één of meer opleidingen alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten aanbieden leggen deze trajecten niet vast in formele, breed toegankelijke documenten zoals de onderwijs- en examenregeling of de studiegids. Dit werkt onbegrip, de kans op ongelijke behandeling en kwaliteitsrisico's in de hand, zeker in combinatie met een gebrek aan verantwoording (zie hierna). Dat de onderwijs- en examenregeling op dit punt onvolledig is, is niet acceptabel.
3. **Verantwoording.** Binnen de betrokken organisaties wordt in beperkte mate verantwoording afgelegd. Negentien van de 52 instellingsbesturen die maatregelen treffen voor langstuderende studenten geven aan dat hierover binnen de organisatie geen verantwoording wordt afgelegd aan het College van Bestuur of aan het faculteits- of afdelingsmanagement. Binnen negen van de elf instellingen die alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten aanbieden wordt daarover geen verantwoording afgelegd aan het College van Bestuur of aan het faculteits- of afdelingsmanagement. Omdat deze trajecten slecht gedocumenteerd zijn is ook dit niet aanvaardbaar.
4. **Respons.** De elf instellingen die alternatieve afstudeertrajecten aan langstuderenden aanbieden geven niet voldoende inhoudelijke informatie om de situatie goed op waarde te kunnen schatten en risico's uit te sluiten. Eén instellingsbestuur reageerde ook na twee rappels niet op het verzoek om informatie te verstrekken.

Risico's alternatieve (afstudeer)trajecten voor overige studenten

Diverse instellingen antwoorden op de vraag naar alternatieve afstudeertrajecten voor andere studenten dan langstuderenden dat zij meer in algemene zin verkorte trajecten aanbieden. De informatie die de inspectie hierover in het al eerder gestarte onderzoek naar (ver)korte trajecten verzamelde is daarom betrokken in de risico-analyse. Dit onderzoek biedt inzicht in de mate waarin 50 aselekt gekozen (bekostigde en niet-bekostigde) instellingen korte trajecten aanbieden en waar zich in dit opzicht risico's voordoen in termen van studieduur, studielast en vrijstellingen en daarmee uiteindelijk van het eindniveau. De belangrijkste risico's worden hieronder toegelicht.

1. **Kwaliteitszorg.** Verkorte opleidingsvarianten vergen *checks en balances*: hoge ambities ten aanzien van breedte, diepgang, niveau en studeerbaarheid, een goed intake- en vrijstellingenbeleid, goede begeleiding, werkvormen en examinering, adequate documentatie en een stelsel van interne en externe kwaliteitszorg dat tekortkomingen tijdig corrigeert. De inspectie komt in het onderzoek naar (ver)korte trajecten diverse voorbeelden tegen waarbij uit de documentatie onvoldoende duidelijk is dat aan deze voorwaarden is voldaan. Dat geldt in het bijzonder voor de opleidingsduur, het vrijstellingsbeleid en het documenteren van de (ver)korte trajecten.

2. **Opleidingsduur.** Een hbo-bacheloropleiding duurt normaliter vier jaar en beslaat 240 studiepunten (ects). Vooral in het niet-bekostigd hoger beroepsonderwijs wordt een aanzienlijk deel van de opleidingen standaard aangeboden met een opleidingsduur van drie jaar, niet zelden zonder dat een reguliere vierjarige variant beschikbaar is. In ieder geval tien niet-bekostigde instellingen bieden de bacheloropleidingen in het geheel niet in een vierjarige variant aan. Opvallend is dat ook deeltijdopleidingen vaak in drie jaar worden geprogrammeerd terwijl hier juist een langer traject mag worden verwacht omdat deeltijdstudenten per week minder tijd aan hun studie besteden dan voltijdstudenten.
3. **Documentatie.** Het vrijstellingsbeleid dat aan veel van deze trajecten ten grondslag ligt wordt in de onderwijs- en examenregeling vaak zeer summier beschreven, en soms zelfs in het geheel niet. Vaak wordt uit de onderwijs- en examenregeling niet duidelijk of er naast de verkorte variant wel een reguliere variant bestaat, hoe het verkorte traject daar van afwijkt en onder welke voorwaarden de student er voor in aanmerking komt.

Voorlopige conclusies signalen

Aantal

De combinatie van de aard en de omvang van de signalen die de inspectie rechtstreeks en via de diverse media bereikten is ernstig. Het gaat om 81 signalen over het niveau en de niveaubewaking in het hoger onderwijs bij in totaal zestien met name genoemde instellingen. Vrijwel alle signalen betreffen het bekostigd hoger beroepsonderwijs. Daarnaast is sprake van tientallen berichten die niet te herleiden zijn tot een afzonderlijke instelling en van vele tientallen berichten die andere berichten onderschrijven. Deze dragen bij aan het gevoel van urgentie dat de 81 signalen oproepen.

Aard

De algemene strekking van de signalen is dat de opleiding of de instelling onverantwoord omgaat met het niveau van het onderwijs en de toetsen. Er zouden te makkelijk voldoende worden gegeven, te veel studiepunten worden toegekend, de toetsing is te eenvoudig of (onderdelen van) toetsen die geoefend zijn komen in het officiële tentamen letterlijk terug. Veel studenten en docenten geven voorbeelden van studenten die een 'genadezesje' kregen of meer in algemene zin niet het vereiste niveau hadden maar het toch tot de afstudeerfase brachten. Het is nog niet bekend wat instellingsbesturen van deze signalen vinden en welke consequenties zij er aan verbinden. In de antwoorden op de vragenlijst van de inspectie maken instellingsbesturen er geen melding van. Overigens is daar ook niet expliciet om gevraagd. De signalen maken deel uit van het vervolgonderzoek.

Voorlopige conclusies Hogeschool Inholland

Rapportage commissie Leers

De rapportage van de commissie Leers, '*Veel ruimte, weinig rekenschap*', uitgevoerd in opdracht van het College van Bestuur van Inholland, vormt een goede opstap voor het inspectieonderzoek naar Hogeschool Inholland. De inspectie heeft waardering voor de diepgang en de degelijkheid van het werk van de commissie. Het onderzoek richtte zich op één opleiding, de opleiding *Media & Entertainment Management* in Haarlem. De commissie heeft niet willen treden in de inhoudelijke

beoordeling van de afstudeerproducten omdat dit, ook naar de mening van de inspectie, is voorbehouden aan deskundigen op het gebied van MEM.

Onacceptabele risico's

Het rapport beschrijft naar de opvatting van de inspectie een verontrustende situatie. Uit het rapport kan worden opgemaakt dat bij de opleiding MEM de Wet op het hoger onderwijs op een aantal belangrijke punten niet is nageleefd en dat de kwaliteit van het begeleidings- en beoordelingsproces onvoldoende is geborgd. Er zijn in ieder geval 104 getuigschriften uitgereikt waar deze conclusie van de commissie op van toepassing is. Er is onvoldoende sprake geweest van rekenschap en verantwoording en corrigerende mechanismen hebben onvoldoende gewerkt. Deze conclusies klemmen des te meer omdat elke hogeschool, dus ook Inholland, grote verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het verstrekken van diploma's, gezien het civiel effect ervan. Alles bij elkaar is de situatie die beschreven wordt onacceptabel. De kwaliteit van het onderwijs moet boven alle twijfel zijn verheven.

Niet naleven van wettelijke voorschriften

Het rapport van de commissie Leers geeft aan dat de Wet op het hoger onderwijs niet is nageleefd bij de opleiding MEM. Het betreft onder andere de bevoegdheden van het personeel om als examinator op te treden, de benoeming van de leden van de examencommissie, het gebrek aan betrokkenheid van de examencommissie bij de inrichting en de uitvoering van de alternatieve afstudeertrajecten en het feit dat in de onderwijs- en examenregeling bepalingen ontbreken over de alternatieve afstudeertrajecten.

Gesprek bestuurlijke hantering

Op 28 september 2010 heeft de inspectie met het College van Bestuur van Inholland gesproken over de bestuurlijke hantering van de uitkomsten van het rapport.³ In dat gesprek is het College van Bestuur geïnformeerd over de vervolgstappen van de inspectie en is om een verbeterplan gevraagd. De realisatie hiervan wordt in het inspectietoezicht betrokken. Daarbij is van groot belang dat op zo kort mogelijke termijn de Wet op het hoger onderwijs wordt nageleefd.

Vervolg landelijk onderzoek

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

1. **Verificatie van gegevens.** De eerste stap bestaat uit het opvragen van aanvullende informatie en het verifiëren van reeds beschikbare informatie. Het resultaat van deze stap is dat ten aanzien van de betreffende instellingen kan worden vastgesteld of daadwerkelijk sprake is van risico's. Is dit niet het geval dan kan het dossier worden gesloten. Is dit wel het geval dan volgt stap 2 (zie hierna). Stap 1 vindt plaats bij 41 verschillende instellingen.⁴ Het betreft:

³ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de voorzitter van het College van Bestuur op 11 oktober bekend maakte zijn functie neer te leggen.

⁴ Een aantal instellingen valt in meer dan één categorie.

- a) één instelling die niet op de vragenlijst reageerde,
 - b) zeven instellingen die alleen de eerste vraag in de vragenlijst met 'nee' beantwoordden en verder geen vragen beantwoordden of toelichtten,⁵
 - c) elf instellingen die alternatieve afstudeertrajecten aanbieden; aan hen wordt aanvullende informatie gevraagd over de precieze kenmerken van de trajecten en de waarborgen voor het eindniveau,
 - d) zestien instellingen waarvan de enquête vragen oproept, bijvoorbeeld omdat men aangeeft nooit langstuderende studenten te hebben of aangeeft geen verantwoording af te leggen over maatregelen voor langstuderende studenten,
 - e) zestien instellingen waarover signalen van mogelijke misstanden zijn ontvangen.
2. **Verdiepingsonderzoek examinering.** Risicovolle situaties worden vervolgens nader onderzocht. Door middel van dossieronderzoek en gesprekken bij één of meer opleidingen wordt vastgesteld of de taakuitoefening door examencommissies en de kwaliteit van de examinering toereikend zijn, of de wettelijke voorschriften worden nageleefd en of de opleiding zich houdt aan de eigen procedures. Het aantal instellingen kan nog niet worden aangegeven omdat dit afhangt van de uitkomsten van stap 1. In ieder geval wordt alle instellingen die de alternatieve afstudeertrajecten in de onderwijs- en examenregeling niet of onvoldoende hebben gedocumenteerd gemaand dit onmiddellijk in orde te brengen.
3. **Verdiepingsonderzoek eindniveau en intern toezicht.** Als bij stap 2 risicovolle situaties worden aangetroffen wordt nagegaan of er hiaten zijn in het interne toezicht en de kwaliteitszorg van de instelling. Ook wordt nagegaan of sprake is van onrechtmatig uitgereikte getuigschriften. Waar nodig wordt onderzoek in gang gezet naar het gerealiseerde eindniveau van afgestudeerden. Dat laatste zal onder regie van de inspectie gebeuren, in samenwerking met de NVAO.
4. **Verbetermaatregelen en sancties.** Mochten in de voorgaande stappen onregelmatigheden worden aangetroffen dan wordt het instellingsbestuur gemaand de nodige maatregelen te treffen en een verbeterplan op te stellen. Zo nodig wordt de minister geadviseerd sancties te treffen, zoals het terugvorderen van ten onrechte verkregen bekostiging.

Vervolg onderzoek Hogeschool Inholland

Rol College van Bestuur

Het College van Bestuur heeft aangegeven tot eind mei 2010 niet op de hoogte te zijn geweest van het alternatieve afstudeertraject voor langstuderenden bij de opleiding MEM. Op 30 september werd tijdens een speeddebat in de Tweede Kamer de vraag gesteld of het College van Bestuur mogelijk eerder op de hoogte was dan op 21 mei 2010, de datum die in het rapport van de commissie Leers wordt genoemd. Documenten uit 2009 zouden daar op duiden. De inspectie gaat na of dit zo is. Ook is een vraag of het College van Bestuur krachtig genoeg is opgetreden toen het eenmaal wel op de hoogte was.

⁵ Het gaat niet om instellingen waar op voorhand risico's worden vermoed maar om een steekproef bij zeven van de zeventien instellingen waarvoor dit geldt.

Twee andere opleidingen met alternatieve afstudeertrajecten

Het College van Bestuur van Hogeschool Inholland heeft aan de inspectie aangegeven dat bij de opleidingen Commerciële Economie (CE) en Vrijtijdsmanagement (VTM) ook sprake is van alternatieve afstudeertrajecten. Voor de eerstgenoemde opleiding was dit eenmalig. Aan de inspectie is gevraagd deze trajecten te onderzoeken. Daarnaast zal de inspectie nog nader te selecteren andere opleidingen van Inholland onderzoeken om na te gaan of de geconstateerde problemen bij MEM tot die opleiding beperkt blijven.

Vijf aandachtsgebieden

Bij Hogeschool Inholland zal het vervolgtraject de volgende vijf aandachtsgebieden omvatten.

1. **Niveau afgestudeerden.** Het niveau van afgestudeerden wordt beoordeeld bij de opleiding MEM en bij enkele nog te selecteren opleidingen, waaronder de opleidingen *Commerciële Economie* en *Vrijtijdsmanagement*. Dat zal onder regie van de inspectie gebeuren, in samenwerking met de NVAO.
2. **Naleving WHW.** Aan de hand van een selectie van opleidingen wordt vastgesteld of de WHW en de eigen onderwijs- en examenregeling worden nageleefd binnen de instelling. De vraag wordt beantwoord of er onterecht getuigschriften zijn uitgereikt.
3. **Bekostiging.** Het onderzoek zal ten aanzien van de geselecteerde opleidingen antwoord geven op de vraag of en in welke mate sprake is van niet rechtmatig verkregen bekostiging. De rapportage vormt de basis voor de beslissing om eventueel ten onrechte ontvangen overheidsbekostiging terug te vorderen.
4. **Governance.** De sturing door het College van Bestuur (in het bijzonder na 21 mei 2010), de interne kwaliteitszorg, de medezeggenschap en de werking van het interne toezicht, waaronder de rol van de Raad van Toezicht, worden ten aanzien van voorgaande onderwerpen in kaart gebracht.
5. **Verbeterplan.** De realisatie van de maatregelen van het College van Bestuur die in het verbeterplan worden beschreven zal de inspectie monitoren.

Rapportage

In april 2011 wordt zowel over de uitkomsten van het landelijke verdiepingsonderzoek als over het toezicht op Hogeschool Inholland gerapporteerd.

Lopende activiteiten

De inspectie heeft de bestaande programmalijs *niveaubewaking* aangescherpt. Dat houdt ondermeer in dat in het reguliere toezicht de onderwerpen niveau en niveaubewaking komende jaren meer aandacht zullen krijgen. Dit blijkt onder meer uit de volgende activiteiten.

1. **Onderzoek naar (ver)korte trajecten.** Zoals gezegd was de inspectie voorafgaand aan het onderzoek naar afstudeertrajecten gestart met een onderzoek naar (ver)korte trajecten in het hoger onderwijs. Onderdeel van het vervolg is dat een meting wordt georganiseerd van het door afgestudeerden gerealiseerde niveau. Daarbij worden werkstukken van studenten die afgestudeerd zijn in reguliere trajecten vergeleken met die van studenten die afgestudeerd zijn in verkorte

trajecten. De uitkomsten vervullen ook een functie in het toezicht op het stelsel van accreditatie, met name waar dit de examinering en het gerealiseerd niveau betreft.

2. Toezicht op de accreditatie. Nu de tweede fase van de accreditatie in 2011 van start gaat en het accreditatiestelsel op een aantal punten flink gewijzigd is, ontwikkelt de inspectie ook een nieuw kader voor het toezicht op de accreditatie. De examinering en het niveau van afgestudeerden zullen in het toezicht op de werking van het accreditatiestelsel ruim de aandacht krijgen.

3. Onderzoek naar sociale veiligheid. Een onderwerp dat in de media de aandacht kreeg was de vraag of en in welke mate docenten binnen onderwijsinstellingen onder druk staan om concessies te doen aan de inhoud van het onderwijs en het niveau van de examinering. Ongewenste druk op personeel wordt nu als speciaal aandachtspunt toegevoegd aan de reeds voorgenomen verkenning van de sociale veiligheid in het hoger onderwijs.

4. Onderzoek naar EVC. In 2009 concludeerde de inspectie in het rapport '*Competent erkend?*' dat de EVC-voorzieningen in het hoger onderwijs nog niet voldeden aan de kwaliteitseisen die landelijk zijn afgesproken over het vaststellen van eerder verworven competenties. Examencommissies kunnen daardoor nog onvoldoende vertrouwen op de uitkomsten van EVC-procedures. Daarom is een vervolgonderzoek aangekondigd voor 2011 dat overigens tegelijk in het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs plaatsvindt.

5. Meerjarenafspraken studiesucces. In het kader van het evaluatieonderzoek door de inspectie naar de meerjarenafspraken tussen de minister van OCW en de HBO-raad c.q. de VSNU onderzoekt de inspectie onder meer welke inspanningen instellingen hebben geleverd om het percentage gediplomeerden te verhogen, één van de ambities uit de convenanten.

6. Conferentie over het niveau van het hoger onderwijs. In het voorjaar van 2011 organiseert de inspectie een landelijke conferentie over het thema niveau en niveaubewaking in het hoger onderwijs.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

In het voorjaar van 2010 startte de inspectie een onderzoek naar (ver)korte studietrajecten in het hoger onderwijs. In het onderzoek staat de vraag centraal hoe de kwaliteit en het eindniveau worden gegarandeerd van studietrajecten die aanzienlijk korter of intensiever zijn dan in eerste instantie op grond van de Wet op het hoger onderwijs mag worden verwacht.

Juist na afronding van het vooronderzoek publiceerde *de Volkskrant* op 10 juli 2010 een artikel met de boodschap dat bij de opleiding *Media & Entertainment Management* van Hogeschool Inholland te Haarlem langstuderende studenten te lichtvaardig een diploma hadden ontvangen op basis van een alternatief afstudeertraject. Al snel ontstond een golf van reacties en berichten op internetfora en bij officiële meldpunten van studenten en - in mindere mate - docenten. Het gemeenschappelijke thema van veel van de berichten was de zorg over het eindniveau in het hoger beroepsonderwijs en de bewaking daarvan.

Naar aanleiding van het bericht in *de Volkskrant* vroeg het instellingsbestuur van Inholland een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van drs. G.B.M. Leers een onderzoek in te stellen. De inspectie kondigde in juli een eigen onderzoek aan onder alle instellingen in het hoger onderwijs. Bij brief van 28 juli is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstukken II, 2009-2010, 31288, nr. 109). Binnen het onderzoek naar (ver)korte trajecten heeft de vraag naar de kwaliteit van alternatieve afstudeertrajecten nu voorrang gekregen.

2.2 Vraagstelling

In het onderzoek stond de vraag centraal in welke mate er alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs voorkomen die een risico zijn voor het niveau van de afgestudeerden. Het onderzoek richt zich dus niet alleen op studenten die (aanzienlijk) langer studeren dan de nominale opleidingsduur; ook wordt onderzocht of er alternatieve afstudeertrajecten bestaan voor andere groepen studenten. In de uitwerking van de centrale vraag zijn de volgende thema's onderscheiden:

1. het beleid van instellingen voor langstuderende studenten,
2. het aantal en de aard van alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten,
3. de kwaliteitsbewaking van alternatieve afstudeertrajecten,
4. alternatieve afstudeertrajecten voor andere groepen studenten dan langstuderenden.

2.3 Werkwijze

Er is voor deze tussenrapportage gebruik gemaakt van vier informatiebronnen.

1. **Landelijke inventarisatie.** De inspectie heeft in augustus een vragenlijst voorgelegd aan alle bekostigde en niet-bekostigde instellingen in het hoger onderwijs om te achterhalen wat het beleid van instellingen is, hoeveel alternatieve afstudeertrajecten er zijn en wat de aard ervan is.

2. **Onderzoek Inholland.** De rapportage van de commissie Leers, die op verzoek van het College van Bestuur van Inholland onderzoek deed naar de situatie bij de opleiding MEM, is geanalyseerd. De inspectie heeft met het College van Bestuur gesproken over de bestuurlijke hantering van het onderzoek.
3. **Signalen.** De signalen die bij de inspectie binnenkwamen en de vele berichten die in de media tot uiting kwamen zijn beoordeeld op hun relevantie voor het onderzoek.
4. **Onderzoek (ver)korte trajecten.** Diverse instellingen geven in antwoord op de vraag naar alternatieve afstudeertrajecten voor andere studenten dan langstuderenden aan dat zij meer in algemene zin (ver)korte trajecten aanbieden. De informatie die de inspectie hierover in het reeds lopende onderzoek naar (ver)korte trajecten verzamelde is betrokken in de risico-analyse.

Ad 1 Vragen aan alle instellingsbesturen

De instellingsbesturen van 99 instellingen die per 1 augustus 2010 in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) stonden ingeschreven ontvingen begin augustus een brief met het verzoek een elektronische enquête in te vullen en deze uiterlijk 17 september te retourneren. Het betreft alle bekostigde en niet-bekostigde instellingen die initieel hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs aanbieden dat erkend is door de Nederlandse overheid en geaccrediteerd is. Instellingsbesturen is nadrukkelijk gevraagd de vragenlijst zelf digitaal te ondertekenen, waarmee zij verklaren de vragen naar waarheid en naar beste weten te hebben ingevuld.

Ad 2 Vragen voor de onderzoekscommissie

Aan het College van Bestuur van Inholland is voorafgaand aan het commissieonderzoek aangegeven welke vragen het onderzoek moest beantwoorden zodat de inspectie de resultaten voor het toezicht kon gebruiken. Deze vragen zijn vervolgens uitgewerkt tot de enquête die aan alle instellingen is voorgelegd.

Ad 3 Signalen en berichten

Tussen 10 juli (het bericht in *de Volkskrant*) en 10 oktober zijn veel reacties van studenten en docenten binnengekomen bij de inspectie of verschenen in de media (internet, televisie, schriftelijke pers). Van deze berichten is de inspectie nagegaan of zij tot een instelling herleidbaar waren. Vervolgens zijn zij beoordeeld op twee aspecten: ernst en betrouwbaarheid. De ernst is afgemeten aan het risico voor het niveau van afgestudeerden, de schaal waarop het probleem voorkomt en of het gaat om structurele of incidentele voorvallen. De betrouwbaarheid is afgemeten aan het tijdvak waarop het bericht betrekking heeft, de mate waarin sprake is van concrete feiten dan wel van niet-geadresseerde algemene uitspraken, en of de ervaringen uit de eerste hand zijn of van horen zeggen. Dit resulteerde in 81 (in een aantal gevallen ernstige) signalen die herleidbaar zijn tot een instelling en in het onderzoek worden betrokken.

Ad 4 Onderzoek (ver)korte trajecten

Ook is gebruikt gemaakt van de resultaten van de eerste fase van het onderzoek naar (ver)korte trajecten. Dit onderzoek biedt inzicht in de wijze waarop 170 opleidingen van in totaal 50 aselect instellingen in het bekostigd en niet-bekostigd hbo en wo op websites en in reclameuitingen (met name folders en voorlichtingsbrochures) communiceren over opleidingsvarianten, verkorte trajecten, studieduur, studielast en vrijstellingen. Voor 27 opleidingen is deze informatie

vergeleken met de informatie die de onderwijs- en examenregeling bevat over deze onderwerpen.

2.4 Respons

In totaal zijn 99 instellingen bevroegd over hun beleid en handelwijze met betrekking tot langstuderende studenten. Tabel 1 toont de respons verdeeld naar de categorieën hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs en niet-bekostigd onderwijs.⁶ Op een enkele instelling na bieden alle niet-bekostigde instellingen hbo-opleidingen aan.

Tabel 1: Respons			
	Aantal instellingen		Respons in %
	Bevraagd	Respons	
HBO-bekostigd	39	38	97%
WO-bekostigd	18	18	100%
Niet-bekostigd	42	42	100%
Totaal	99	98	99%

Na twee herinneringen had op 10 oktober één (kleine) hbo-instelling nog steeds niet gereageerd. De inspectie zal het College van Bestuur van deze instelling op haar informatieplicht wijzen en betreft deze non-respons in haar risicogerichte aanpak.

2.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 3 van deze rapportage beschrijft enkele kenmerken van het stelsel van hoger onderwijs met betrekking tot de niveaubewaking en de kwaliteitszorg, voor zover relevant voor een goed begrip van de bevindingen. Hoofdstuk 4 geeft de bevindingen weer op basis van de antwoorden van instellingen op de schriftelijke vragen van de inspectie. In hoofdstuk 5 komen de bevindingen op basis van de analyse van berichten en signalen aan bod. Hoofdstuk 6 vat de bevindingen van hoofdstuk 4 en 5 samen in de vorm van een voorlopige conclusie ten aanzien van het landelijke inventariserende onderzoek. Hoofdstuk 7 vat de conclusies samen van het onderzoek van de Commissie Leers en geeft de analyse van de inspectie ten aanzien van de situatie bij Hogeschool Inholland weer. Hoofdstuk 8 ten slotte beschrijft de vervolgtactiviteiten van de inspectie.

⁶ De vier instellingen voor theologisch wetenschappelijk onderwijs worden in verband met hun gewijzigde financiële relatie met de overheid per 1 september 2010 tot de bekostigde universiteiten gerekend (categorie WO-bekostigd).

3 Niveaubewaking en bekostiging in het hoger onderwijs

In het publieke debat dat zich na 10 juli ontspon werd soms onjuiste of onvolledige informatie verstrekt over het stelsel van hoger onderwijs. In dit hoofdstuk worden enkele kenmerken van het hoger onderwijs toegelicht met betrekking tot de niveaubewaking en de bekostiging die tot een beter begrip van de bevindingen kunnen leiden.

3.1 Interne en externe kwaliteitszorg

Instellingsbestuur

De Wet op het hoger onderwijs kent een grote mate van autonomie toe aan de instellingen. Het instellingsbestuur is verantwoordelijk voor de inrichting en de kwaliteit van het onderwijs, het aanbod van de voorzieningen, het beheer van middelen, de rechtmatige verkrijging en besteding van overheidsmiddelen en de doelmatige verdeling daarvan binnen het geheel van de wettelijke taken.

Binnen de grenzen van de wet heeft het instellingsbestuur een grote mate van vrijheid voor de inrichting van het onderwijs, het personeelsbeleid en de organisatie. De tegenhanger van deze vrijheid is dat het instellingsbestuur overleg pleegt en verantwoording aflegt. Intern gebeurt dat ondermeer via de wettelijke inspraakorganen en extern via het jaarverslag en de jaarrekening. Het instellingsbestuur wordt geacht goed geïnformeerd te zijn over wat zich binnen de eigen organisatie afspeelt.

Kwaliteit personeel

De autonomie van de instellingen strekt zich ook uit tot het personeelsbeleid. Voor de kwaliteit van het onderwijs en het niveau van afgestudeerden is hooggekwalificeerd onderwijsgevend en ondersteunend personeel van groot belang. Goed personeelsbeleid voorziet in een werksfeer waarin professionals zich veilig voelen en aangemoedigd worden normen en kwaliteitsstandaarden te bewaken en zich permanent te blijven ontwikkelen.

Intern toezicht

De wet veronderstelt een adequaat functionerend intern toezicht, waarin de Raad van Toezicht een belangrijke functie vervult. Voor universiteiten was de Raad van Toezicht al wettelijk voorgeschreven; de *Wet versterking besturing* die momenteel wordt ingevoerd regelt dit ook voor de hogescholen. Feitelijke situatie is dat ook hogescholen vaak al meerdere jaren over een Raad van Toezicht beschikken.⁷

Medezeggenschap en inspraak

Het is wettelijk geregeld dat studenten en personeelsleden inspraak hebben via centrale medezeggenschapsraden en deelraden op het niveau van faculteiten of domeinen/afdelingen. Ook is wettelijk geregeld dat voor elke opleiding een opleidingscommissie adviseert over de onderwijs- en examenregeling en desgewenst over andere onderwerpen met betrekking tot de (kwaliteit van de) opleiding.

Examencommissie

In het systeem van interne kwaliteitszorg en niveaubewaking heeft de examencommissie een belangrijke functie. Via de *Wet versterking besturing* wordt vanaf 1 september 2010 stapsgewijs de Wet op het hoger onderwijs aangepast. De

⁷ De *Wet versterking besturing* wordt vanaf 1 september 2010 stapsgewijs ingevoerd; de periode waarop deze tussenrapportage betrekking heeft ligt voor die datum.

vernieuwde wet positioneert de examencommissie als 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. Elke opleiding heeft een examencommissie.

Taken

De huidige wettelijke taken van de examencommissie zijn onder andere:

1. het uitreiken van getuigschriften,
2. het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens,
3. het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen,
4. het verlenen van vrijstelling voor het afleggen van één of meer tentamens,
5. het vaststellen van regels voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden zoals bedoeld onder 2, 3 en 4,
6. het aanwijzen van examinatoren.

De Wet versterking besturing voegt als taak toe dat de examencommissie jaarlijks een verslag van haar werkzaamheden opstelt ten behoeve van het instellings- of faculteitsbestuur.

Onafhankelijkheid

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. De Wet versterking besturing bepaalt dat ten minste één lid als docent is verbonden aan de opleiding of aan een van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort. Van de examencommissie kunnen ook externe deskundigen deel uitmaken. Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat de examencommissie onafhankelijk en deskundig kan functioneren. Het onafhankelijk opereren van de examencommissie moet ongewenste vermenging van inhoudelijke en bedrijfsmatige belangen tegengaan.

Onderwijs- en examenregeling

De onderwijs- en examenregeling (OER) is het wettelijk voorgeschreven document waarin onder meer vastligt wat de student zich aan het eind van de opleiding aan kennis, inzicht en vaardigheden eigen moet hebben gemaakt, via welke programmaonderdelen en werkvormen dat gebeurt en hoe dit getoetst wordt. In artikel 7.13 stelt de Wet op het hoger onderwijs concrete eisen aan de inhoud van de OER.

Accreditatie

Een maal in de zes jaar worden alle opleidingen aan een externe kwaliteitstoets onderworpen: de accreditatie. Accreditatie wordt verleend door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Het gerealiseerd niveau van afgestudeerden is een van de zes hoofdonderwerpen in de beoordeling.

In 2011 gaat een herzien accreditatiestelsel van start waarin instellingsbesturen als de basiskwaliteit van de opleidingen voldoet kunnen kiezen of zij elke opleiding een uitgebreide accreditatie willen laten ondergaan dan wel de voorkeur geven aan een combinatie van een instellingsaudit en beperkte opleidingsaccreditaties. Dat elke opleiding op enige wijze elke zes jaar wordt getoetst blijft een feit. Het onderwerp examinering en niveaubewaking zal in de nieuwe accreditatie meer gewicht hebben, en in de uitgebreide en beperkte opleidingsaccreditatie evenveel aandacht krijgen.

In de instellingsaudit is de centrale vraag of het instellingsbestuur voldoende 'in control' is en of de kwaliteitszorg adequaat is.

Branchecodes governance

Zowel de bekostigde hogescholen als de universiteiten hebben in verenigingsverband een branchecode voor goed bestuur (*governance*) opgesteld waaraan zij zich hebben gecommitteerd. Hierin zijn regels vastgelegd voor zowel het bestuur als het interne toezicht. Opvallend is dat in geen van beide branchecodes de kwaliteit van het onderwijs of het niveau van afgestudeerden expliciet aan de orde komen.

Overige wijzen van reguliere externe kwaliteitszorg

In enkele opleidingen zijn er centrale landelijke examens die een garantie moeten bieden dat studenten aan het gewenste niveau voldoen. Ook is er voor een enkele groep van opleidingen een landelijk overleg van examencommissies om in voorkomende gevallen één lijn te trekken. In het onderzoeksrapport over de niveaubewaking door examencommissies *Boekhouder of Wakend Oog* (april 2009) beveelt de inspectie de belangenorganisaties van de instellingen (VSNU, HBO-raad en NRTO) aan om te komen tot een *code of good practice* voor examencommissies om het professioneel handelen van examencommissies te bevorderen en zo het vertrouwen in examens, diploma's en graden te versterken onder alle belanghebbenden. Voor zover de inspectie bekend is er nog geen vervolg gegeven aan deze aanbeveling.

3.2 Inspectietoezicht

Algemene taak

De algemene taak van de inspectie hoger onderwijs is toezicht houden op en rapporteren over ontwikkelingen in het stelsel, met inbegrip van het stelsel van accreditatie. Het toezicht op het onderwijs is gericht op de borging van publieke belangen. In het hoger onderwijs zijn die publieke belangen: de toegankelijkheid van het onderwijs, de kwaliteit van het onderwijs en het niveau van afgestudeerden, alsook de rechtmatigheid. Wat het laatste betreft: het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving geldt ook de rechtmatige verkrijging en besteding van overheidsmiddelen.

Nalevingstoezicht

De inspectie houdt toezicht op de wettelijke bepalingen die overeenkomstig de Wet op het hoger onderwijs op instellingen van toepassing zijn. Daaronder vallen in ieder geval de voorschriften met betrekking tot financiële rechtmatigheid, het interne toezicht, het functioneren van de examencommissie, de onderwijs- en examenregeling, de opleidingsduur en studielast van opleidingen, en het functioneren van de inspraak. Veel van deze onderwerpen kregen de afgelopen jaren de aandacht in het Onderwijsverslag dat jaarlijks wordt gepubliceerd of in afzonderlijke rapportages. De inspectie houdt ook toezicht op de werking van het accreditatiestelsel en gaat na of dit aan de wettelijk vastgelegde functies voldoet.

Incidenteel onderzoek

De inspectie voert incidenteel onderzoek uit in situaties waar de bestaande 'checks and balances' in en rondom de instelling tekort schieten (de zogenaamde 'brandweerfunctie'). Het kan hierbij gaan om zowel naleving van regelgeving, rechtmatigheid van uitgaven als kwaliteit. De inspectie krijgt in de toekomst mogelijk zelf meer bevoegdheden om naar aanleiding van dergelijk onderzoek

passende interventies te plegen. Op dit moment is het opleggen van sancties nog voorbehouden aan de minister van OCW.

3.3 Bekostiging

In verschillende media ontstonden na 10 juli discussies over de prikkels die uit zouden gaan van de wijze waarop de bekostiging van instellingen in het hoger onderwijs wordt vastgesteld. De teneur was dat van de omvang van het bedrag dat een instelling ontvangt voor elke afgestudeerde een corrumperende werking uitgaat die niveauverlaging in de hand werkt. Onderstaand worden de hoofdlijnen van de bekostigingssystematiek beschreven.

Het landelijke bekostigingsmodel

De Rijksbijdrage die instellingen ontvangen bestaat uit verschillende componenten. In het hbo wordt de grootste component –ongeveer 85 procent van de bekostiging van een hogeschool – toegekend via een berekening waarin de volgende parameters een rol spelen: het aantal ingeschreven studenten, de verblijfsduur van studenten, het aantal uitvallers en het aantal behaalde graden (= afgestudeerden). In het wo is de situatie anders. Hier wordt het onderwijsdeel van het budget verdeeld op basis van de aantallen eerstejaarsinschrijvingen en de behaalde graden (bachelor en master). Daarnaast bevat de bekostiging van de universiteiten een onderzoekscomponent.

Bedrag per afgestudeerde

Op dit moment varieert het bedrag dat een hogeschool of universiteit per afgestudeerde aan bekostiging ontvangt tussen de 15.000 en 25.000 euro. Het precieze bedrag is afhankelijk van de concrete situatie. Vooral het soort opleiding is daarbij doorslaggevend. Opleidingen zijn namelijk ingedeeld in kostencategorieën.

Herziening bekostigingsstelsel

Voorstellen voor een herziening van de bekostiging zijn inmiddels door het parlement aangenomen en worden in 2011 ingevoerd. Zowel in het hbo als in het wo telt een graad dan even zwaar mee in de bekostiging als een ingeschrevene. Het gevolg hiervan is dat het bedrag dat de instellingen voor een afgestudeerde ontvangt fors afneemt. In het hbo zal het bedrag per afgestudeerde dalen naar 4.500 of 5.700 euro voor respectievelijk het lage en het hoge bekostigingsstarief, en in het wo naar 3.500 euro of 5.300 euro.⁸ Het bedrag per afgestudeerde zal in de toekomst dus afnemen tot ongeveer een derde van het huidige bedrag.

Interne reallocatie

Instellingsbesturen kunnen zelf bepalen op basis van welke parameters zij in de eigen organisatie de budgetten per opleiding vaststellen. Dit betekent dat de eenheden die in het landelijke bekostigingsmodel de omvang van de subsidie bepalen niet doorslaggevend hoeven zijn voor het vaststellen van de budgetten per opleiding. De bedragen per ingeschreven student of afgestudeerde die een organisatie-eenheid ontvangt zullen in veel gevallen afwijken van de bedragen die de minister hanteert.

⁸ De minder vaak voorkomende toptarieven zijn hier buiten beschouwing gelaten.

4 Bevindingen vragenlijst instellingsbesturen

Onderstaand worden de antwoorden van de instellingsbesturen op de schriftelijke vragen van de inspectie samengevat. De onderwerpen zijn als volgt gegroepeerd:

- Beleid voor langstuderende studenten (§4.1),
- Aantal en aard van alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderenden (§4.2),
- Kwaliteitsbewaking (§4.3),
- Alternatieve afstudeertrajecten voor overige groepen studenten (§4.4),
- Opmerkingen van instellingen (§4.5).

4.1 Beleid voor langstuderende studenten

1. Zijn binnen uw instelling sinds 1 oktober 2005 maatregelen genomen om het afstuderen van langstuderende studenten te bevorderen?

Van de 98 instellingen die de vragenlijst beantwoordden geven er 52 aan op enigerlei wijze maatregelen te hebben getroffen bij één of meer opleidingen om het afstuderen van langstuderende studenten te bevorderen. Tabel 2 toont de verdeling van de instellingen over de categorieën bekostigd hoger beroepsonderwijs, bekostigd wetenschappelijk onderwijs en niet-bekostigd onderwijs.

Tabel 2: Instellingen die maatregelen treffen voor langstuderende studenten bij één of meer opleidingen			
	Aantal	Respons	In % van respons
HBO-bekostigd	31	38	82%
WO-bekostigd	10	18	56%
Niet-bekostigd	11	42	26%
Totaal	52	98	53%

Het blijkt dat bekostigde hogescholen aanzienlijk vaker maatregelen treffen dan universiteiten en niet-bekostigde instellingen.

2. Wat houden de maatregelen in en wat zijn de resultaten?

Gevraagd is naar de doelen waarop de maatregelen zich richten, de aard van de maatregelen, of er streefcijfers zijn en wat de effecten zijn.

Doelen

51 instellingen hebben geantwoord op de vraag welke maatregelen zijn getroffen om het afstuderen van langstuderende studenten te bevorderen en welke doelen worden nagestreefd. Doelen die het meest worden genoemd zijn: studenten succesvol hun studie laten afronden, het percentage studenten dat langer dan nominaal staat ingeschreven beperken en de studievoortgang bevorderen. Het beleid is vaak niet alleen gericht op studenten die de nominale inschrijvingsduur hebben overschreden. Veel beleid is er juist op gericht studievertraging te voorkomen en in algemene zin de studievoortgang te verbeteren. Drie instellingen geven dan ook aan vroeg in het studieprogramma voorzieningen te treffen die de studeerbaarheid bevorderen en het risico op lang studeren beperken. De resultaten zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 3: Doel van de maatregelen voor langstuderenden (N=51)	
Doel	Aantal maal genoemd
Succesvol afronden van de opleiding	22
Afname percentage studenten dat langer dan nominaal is ingeschreven	14
Bevorderen studievoortgang	9
Verbeteren rendement	9
Voorkomen langstuderenden	9
Bevorderen studeerbaarheid van de opleiding	3
Totaal aantal gemaakte opmerkingen	66
Aantal instellingen	51

Maatregelen

Verreweg de meest genoemde maatregel gericht op langstuderenden is extra begeleiding. Het kan dan gaan om begeleiding door een studieloopbaanbegeleider, een studieadviseur of een 'uitstroomcoördinator'. Betere begeleiding wordt ook veel genoemd als maatregel om het ontstaan van studievertraging te voorkomen.

In een aantal gevallen vindt training voor tentamens en examens of aanvullende scriptiebegeleiding plaats, individueel of in groepen. Het komt ook voor dat de opleiding aan het eind van de studie het reguliere programma op onderdelen aanpast. Een student krijgt dan maatwerk aangeboden. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit aangepaste tentamenmomenten en/of vervangende (afstudeer)opdrachten. De maatregelen en de frequentie waarin zij worden genoemd zijn samengevat in tabel 4.

Tabel 4: Aard maatregelen voor langstuderenden (N=51)	
Onderwerp	Aantal maal genoemd
(Extra) begeleiding door studieloopbaanbegeleider, studieadviseur etc.	45
Aanpassingen curriculum van het einde van de opleiding	24
Aanpassing curriculum/overige aanpassingen eerder in de opleiding	10
Tentamen- of examentraining	9
Extra scriptiebegeleiding of training, alleen of in groepen	6
Afsluiten afstudeer-/studiecontract	5
Opsporen van uit het oog geraakte studenten	5
Wisselen van afstudeerbegeleider	2
Totaal	106
Aantal instellingen	51

Diverse malen wordt als maatregel genoemd dat studenten examentrainingen krijgen en/of individueel of in groepen worden begeleid bij het afstudeerproject of het schrijven van een scriptie. Dat kunnen op zich prima maatregelen zijn om studenten te ondersteunen. Toch rijst hier de vraag of studenten niet te veel bij de hand worden genomen, waardoor het afstuderen hen wellicht te makkelijk wordt gemaakt of competenties als *zelfstandigheid* en *initiatief* onvoldoende gewicht krijgen. Veel reacties van studenten en docenten in de media wijzen in die richting. Gerichte tentamen- en examentrainingen vormen vooral in combinatie met extra herkansingsmogelijkheden een risico op - wellicht onbedoelde - niveauverlaging.

Sommige maatregelen die in tabel 4 worden genoemd zijn gevoeliger voor potentieel onwenselijke uitkomsten dan andere. De informatie die instellingen verstrekten was echter niet voldoende gedetailleerd om daarover op basis van de antwoorden op de vragenlijst uitsluitel te krijgen.

Streefcijfers en resultaten

In een meerderheid van de gevallen zijn geen (concrete) streefcijfers vastgesteld. Wat de resultaten betreft: veel instellingen geven aan dat het nog te vroeg is voor uitsluitel over de effecten van de maatregelen. Een aantal maal wordt opgemerkt dat het meten van het effect complex is en dat resultaten moeilijk kunnen worden gerelateerd aan (afzonderlijke) maatregelen.

3. Bij hoeveel opleidingen zijn maatregelen voor langstuderende studenten genomen?

In totaal zijn voor enkele honderden opleidingen maatregelen van kracht. Een handvol instellingen antwoordt dat één of meer maatregelen voor meer dan tien opleidingen gelden, en 32 instellingen geven aan dat ze voor alle opleidingen binnen de instelling van kracht zijn. Deze opleidingen zijn verspreid over de diverse sectoren van het onderwijs.

4. Wordt binnen de instelling verantwoording afgelegd over maatregelen voor langstuderende studenten, inclusief alternatieve afstudeertrajecten?

Zoals gezegd geven 52 instellingsbesturen aan maatregelen te treffen voor langstuderende studenten of alternatieve afstudeertrajecten aan te bieden. Van hen geven er negentien aan dat hierover geen verantwoording wordt afgelegd aan de Raad van Toezicht, het College van Bestuur of het faculteitsbestuur c.q. de directie van de betreffende afdeling. Voor dertien van hen geldt dat in het geheel geen verantwoording wordt afgelegd.

Voor de 39 instellingen die wel verantwoording afleggen geldt het volgende (zie tabel 5). Zeven keer wordt aangegeven dat verantwoording wordt afgelegd aan de Raad van Toezicht. 27 instellingen antwoorden dat aan het College van Bestuur verantwoording wordt afgelegd en 24 dat dit op het niveau van faculteit of afdeling gebeurt. Elf instellingen melden dat (ook) aan andere partijen verantwoording wordt afgelegd. Veelal is dat de examencommissie.⁹

Tabel 5: Interne verantwoording over beleid voor langstuderenden (N=52)						
	Aantal instellingen				Geen verantwoording	Totaal
	Verantwoording aan:					
	Raad van Toezicht	College van Bestuur	Faculteit/Afdeling	Anders		
HBO-bekostigd	6	20	19	6	4	55
WO-bekostigd	1	3	3	2	6	15
Niet-bekostigd	0	4	2	3	3	12
Totaal	7	27	24	11	13	82
Aantal instellingen						52

⁹ Binnen instellingen wordt soms op meerdere niveaus verantwoording afgelegd. Daarom telt het aantal antwoorden op tot 82 in plaats van 52.

4.2 Alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderenden

5. *Maakt een alternatief afstudeertraject deel uit van de maatregelen voor langstuderende studenten?*

Deze vraag richt zich expliciet op alternatieve *afstudeertrajecten* voor langstuderende studenten en is dus een verbijzondering van voorgaande vragen, die betrekking hebben op alle maatregelen gericht op langstuderende studenten. Elf instellingen antwoorden dat zij alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten aanbieden. Bij één (kleinere) instelling gaat het om alle opleidingen; bij de overige instellingen betreft het een deel van de opleidingen. In een beperkt aantal gevallen gaat het om eenmalige voorzieningen die inmiddels tot het verleden behoren.

Tabel 6 laat de verdeling zien naar het soort instelling. Op één universiteit na bieden alleen bekostigde hogescholen alternatieve afstudeertrajecten aan.

Tabel 6: Aantal instellingen dat alternatieve afstudeertrajecten aanbiedt			
	Aantal instellingen	Respons	In % van respons
HBO-bekostigd	10	38	26%
WO-bekostigd	1	18	6%
Niet-bekostigd	0	42	0%
Totaal	11	98	11%

6. *Hoeveel studenten zijn na een alternatief afstudeertraject voor langstuderende studenten afgestudeerd sinds 1 oktober 2005?*

In totaal werden door deze elf instellingen sinds 1 september 2005 430 getuigschriften uitgereikt op basis van alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderenden. Hierin zijn 127 afgestudeerden van Inholland inbegrepen. Het betreft 104 getuigschriften van de opleiding *Media & Entertainment Management*, zeventien getuigschriften in een eenmalig traject in de opleiding *Commerciële Economie* en zes getuigschriften in de opleiding *Vrijtijdsmanagement*.¹⁰ In verband met de beperkte informatie van een aantal instellingen dienen de getallen met de nodige voorzichtigheid te worden behandeld.

7. *Hoe wijkt het afstudeertraject voor langstuderende studenten af van het reguliere traject?*

Gevraagd is of de alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten afwijken van de reguliere afstudeertrajecten, bijvoorbeeld ten aanzien van de eisen die aan studenten worden gesteld, het aantal studiepunten (ects) dat het traject beslaat en de inhoud van het curriculum, de toetsing en de werkvormen.

De meeste instellingen geven in de vragenlijst niet zeer concreet aan waarin de alternatieve afstudeertrajecten afwijken van het reguliere traject. Duidelijk is wel dat de meest voorkomende afwijking van het reguliere traject aanpassingen in het curriculum betreft. In de praktijk komt dit vaak neer op vervangende opdrachten (in een aantal gevallen omdat vakken inmiddels niet meer worden aangeboden),

maatwerkoplossingen en het erkennen van (inmiddels opgedane) werkervaring. Aanpassing van de toetsing en de werkvormen is hier dan meestal inherent aan.

De omvang van het alternatieve afstudeertraject is in een aantal situaties aanzienlijk. Sommige afstudeertrajecten worden al opengesteld voor hbo-studenten als zij minder dan 200 van het totaal van 240 studiepunten hebben gerealiseerd. In één geval wordt als grens 160 studiepunten gehanteerd. Dat betekent dat het alternatieve afstudeertraject een derde deel van de opleiding uitmaakt.

Drie instellingen melden het gebruik van EVC - het erkennen van eerder of elders verworven competenties – in de eindfase van de opleiding of als instrument bij het afstuderen. Ook dat roept vragen op. EVC vormt namelijk geen onderdeel van de opleiding zelf; het is een instrument op basis waarvan kan worden vastgesteld of en welke vrijstellingen een aankomende student zou kunnen verwerven.

Aan de instellingen is gevraagd alternatieve afstudeertrajecten zodanig te beschrijven dat het recht doet aan de varianten die binnen de opleidingen bestaan. Wanneer dit zeer tijdrovend was, mochten ook documenten aan de inspectie worden toegestuurd waarin (het beleid ten aanzien van) de alternatieve afstudeertrajecten is beschreven. Toch geldt ook hier dat de informatie in de vragenlijsten veelal niet voldoende gedetailleerd was om een goed beeld van de praktijk te krijgen. In het vervolg van het onderzoek zal instellingen gevraagd worden meer informatie te verstrekken.

8. Waar zijn alternatieve afstudeertrajecten beschreven?

Slechts één van de elf instellingen die alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten aanbieden heeft deze beschreven in de onderwijs- en examenregeling. Geen van de elf neemt er informatie over op in de studiegids.

Dit betekent dat tien instellingen met opleidingen die alternatieve afstudeertrajecten aanbieden de informatie daarover alleen op informele wijze aanbieden of op een wijze die niet breed toegankelijk is voor zowel studenten, docenten als leden van de examencommissie. In de meeste gevallen beperkt de documentatie zich tot beleidsstukken. Tabel 7 vat de situatie samen.

Tabel 7: Zijn de alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderenden beschreven, en zo ja waar? (N=11)						
	Aantal instellingen					Totaal
	Informatie in:					
	OER	Studiegids	Modules	Beleidsstukken	Anders	
HBO-bekostigd	1	0	0	6	3	10
WO-bekostigd	0	0	0	0	1	1
Niet-bekostigd	0	0	0	0	0	0
Totaal	1	0	0	6	4	11
Aantal instellingen						11

10 Van de 147 studenten die een alternatief afstudeertraject volgden bij de opleiding MEM zijn er in totaal 104 afgestudeerd, zoals het rapport van de commissie Leers duidelijk maakt (pag. 52). De getallen voor de overige twee opleidingen zijn afkomstig uit de antwoorden op de vragenlijst van de inspectie.

9. Aan welke voorwaarden moeten studenten voldoen?

Gevraagd is naar de voorwaarden waaraan langstuderende studenten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een alternatief afstudeertraject.

De voorwaarden die door de elf instellingen het meest worden genoemd zijn een minimale inschrijvingsduur (zes maal), een minimum aantal behaalde studiepunten (vier maal) en relevante werkervaring (vier maal).

De precieze voorwaarden lopen sterk uiteen. Zo varieert de lengte van de minimale inschrijvingsduur om in aanmerking te komen voor een alternatief traject van vijf tot zeven jaar en het minimum aantal studiepunten dat moet zijn behaald van 160 tot 206 studiepunten.

4.3 Kwaliteitsbewaking

10. Welke waarborgen zijn er om te garanderen dat een alternatief afstudeertraject voor langstuderende studenten het beoogde eindniveau waarmaakt?

Elf instellingsbesturen beantwoorden de vraag welke waarborgen er bestaan om in het alternatieve afstudeertraject het eindniveau te garanderen. De antwoorden zijn samengevat in tabel 8.¹¹

Meest genoemd (zeven maal) is dat het niveau wordt geborgd door de examencommissie, op de voet gevolgd door de opmerking dat de student in alle gevallen moet voldoen aan de reguliere eisen zoals beschreven in de onderwijs- en examenregeling (zes maal). Vijf maal wordt gemeld dat de examinering in alle gevallen plaatsvindt door meer dan één persoon; een aantal maal wordt ook een externe (werkveld)deskundige betrokken.

Verder wordt als waarborg genoemd dat de student zich moet hebben bewezen in de praktijk, aan te tonen door middel van een werkgeversverklaring. Tot slot worden de openbaarheid van het traject en het feit dat het traject onderdeel is van de reguliere interne kwaliteitszorgcyclus als waarborgen genoemd.

Tabel 8: Waarborg dat studenten in een alternatief afstudeertraject het eindniveau realiseren (N=11)	
Onderwerp	Aantal maal genoemd
Niveau wordt geborgd door de examencommissie	7
Student voldoet altijd aan reguliere kwalificaties conform OER	6
Examinering door meerdere personen	5
Student heeft zich bewezen in praktijk	2
Traject onderdeel van reguliere kwaliteitscyclus instelling	1
Actieve monitoring door management	1
Openbaarheid traject	1
Totaal	23
Aantal instellingen	11

¹¹ Het betreft hier open vragen waarvan de antwoorden door de inspectie zijn gecategoriseerd. Dat zeven instellingen aangeven dat het niveau door de examencommissie wordt geborgd wil niet zeggen dat dit bij andere instellingen niet het geval is; het is door hen alleen niet genoemd als antwoord op deze vraag.

11. Zijn alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten in de afgelopen vijf jaar bij de accreditatie aan de orde geweest?

Eén instelling geeft aan dat het onderwerp alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten in de afgelopen vijf jaar tijdens de accreditatie 'in algemene zin' aan de orde is geweest. Eén andere instelling geeft aan het onderwerp in de zelfevaluatie te hebben beschreven. Een derde instelling meldt dat het onderwerp langstuderende studenten door de instelling zelf aan de orde is gesteld in het accreditatieproces.

12. Waren er de afgelopen vijf jaar klachten?

In de vraagstelling werd onderscheid gemaakt tussen klachten van of over docenten die zich onder druk gezet voelden om concessies te doen aan het afstudeerniveau en klachten over de kwaliteit van alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten. Geen van de elf instellingen geeft aan dat er klachten zijn geweest van of over docenten die zich onder druk gezet voelen. Eén instelling geeft aan dat bij twee opleidingen elk één klacht is geweest over de kwaliteit van alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten. Een van de twee klachten betreft de opleiding MEM van Hogeschool Inholland en maakt deel uit van het onderzoek van de commissie Leers; de andere klacht betreft ook een opleiding van Hogeschool Inholland. Deze wordt betrokken in het vervolg van het inspectieonderzoek.

13. Zijn de getuigschriften in alle gevallen uitgereikt door de examencommissie?

Tien van de elf instellingen die alternatieve afstudeertrajecten aanbieden voor langstuderenden antwoorden dat er geen getuigschriften zijn verstrekt die niet door de examencommissie zijn uitgereikt. Uit de rapportage van de commissie Leers blijkt dat dit bij de opleiding MEM van Inholland – de elfde instelling – mogelijk wel gebeurd is. Of dit zo is en zo ja op welke schaal zal de inspectie onderzoeken.

4.4 Overige alternatieve afstudeertrajecten

Aantal instellingen

Aan instellingen is gevraagd of zij aan andere doelgroepen dan langstuderende studenten alternatieve afstudeertrajecten aanbieden. Negentien instellingen geven aan dat dit voor één of meer opleidingen het geval is. Onderstaande tabel vat de situatie samen.

Tabel 9: Aantal instellingen dat alternatieve afstudeertrajecten aanbiedt voor andere groepen dan langstuderenden			
	Instellingen met aanbod	Respons	Percentage van respons
HBO-bekostigd	13	38	34%
WO-bekostigd	2	18	11%
Niet-bekostigd	4	42	10%
Totaal	19	98	19%

Aard van de trajecten

Het gaat om voorzieningen voor uiteenlopende groepen studenten, namelijk om trajecten voor:

- excellente studenten,

- hbo-studenten die de eerste drie jaar van de opleiding in het buitenland volgen en na vrijstelling van de eerste drie jaar de opleiding in Nederland afronden,
- hbo-studenten met een diploma op het niveau van mbo-4 in hetzelfde domein
- hbo-studenten met een vwo-diploma,
- studenten die al in het bezit zijn van een hbo- of wo-getuigschrift.

In de meeste gevallen betreft het niet zo zeer afwijkende afstudeertrajecten maar verkorte studietrajecten voor specifieke groepen studenten. Dit betekent dat instellingsbesturen deze vraag breed hebben opgevat. In een beperkt aantal gevallen gaat het om eenmalige voorzieningen die inmiddels tot het verleden behoren.

Kwaliteitszorg

In geen van de gevallen wordt melding gemaakt van concessies aan de te realiseren eindtermen of het niveau van de opleiding. In de meeste gevallen wordt expliciet gemeld dat de examencommissie op de gebruikelijke wijze bij het traject betrokken is en dat niet wordt afgeweken van wat in de onderwijs- en examenregeling is vastgelegd. In twee gevallen wordt melding gemaakt van de mogelijkheid van aanvullende c.q. op het individu toegespitste werk- en toetsvormen en begeleiding.

Aantal afgestudeerden

Sinds 1 september 2005 werden volgens opgave in totaal 1750 getuigschriften uitgereikt op basis van alternatieve afstudeertrajecten voor andere groepen dan langstuderenden. Naar het zich laat aanzien hebben niet alle instellingsbesturen voor alle soorten trajecten de aantallen afgestudeerden opgegeven. Dit getal dient daarom met de nodige voorzichtigheid te worden behandeld.

4.5 Opmerkingen van instellingen

Ongeveer de helft van de instellingen maakte gebruik van de mogelijkheid om een algemene toelichting te geven of een opmerking te plaatsen. In de meerderheid van de gevallen leidt dat niet tot nieuwe inzichten ten opzichte van de informatie die reeds werd verstrekt.

Eén instelling stelt kritische vragen over het onderzoek en de vraagstellingen in een separate brief gericht aan de inspectie.

Zes relatief kleine niet-bekostigde hogescholen benadrukken niet of zeer zelden langstuderenden te hebben, of het probleem in het geheel niet te herkennen. Zo'n twintig instellingen benadrukken dat zij geen afzonderlijke afstudeertrajecten aanbieden of laten weten in alle gevallen de gangbare kwaliteitsstandaarden en procedures te hanteren.

5 Bevindingen berichten en signalen

Het artikel in de Volkskrant van 10 juli 2010 over Hogeschool Inholland heeft een groot aantal reacties van studenten en docenten opgeroepen. Als de berichten op internetfora worden meegeteld gaat het om enkele duizenden. Onderstaand wordt beschreven hoe de berichten in het onderzoek worden betrokken.

Ernst en betrouwbaarheid

Een groot deel van de reacties betreft zeer korte, emotionele en/of ongenueanceerde berichten of is een reactie op eerder bekend geworden casuïstiek. Van de overige reacties is een groot deel niet te herleiden tot een instelling. De resterende berichten zijn beoordeeld op twee aspecten: ernst en betrouwbaarheid. De ernst is afgemeten aan het risico voor het niveau van afgestudeerden, de schaal waarop het probleem voorkomt en of het gaat om structurele of incidentele gebeurtenissen. De betrouwbaarheid is afgemeten aan het tijdvak waarop het bericht betrekking heeft, de mate waarin sprake is van concrete feiten dan wel van niet-geadresseerde algemene uitspraken, en of de ervaringen uit de eerste hand zijn of van horen zeggen.

81 signalen

Op deze wijze blijven 81 signalen over. Deze hebben alle betrekking op het hoger beroepsonderwijs; de overgrote meerderheid betreft het bekostigd onderwijs. Zes signalen kwamen rechtstreeks bij de Inspectie van het Onderwijs binnen. De overige verschenen op de televisie, in dagbladen en op webfora. Vele tientallen berichten die instemming betuigen aan één hiervan maar zelf geen nieuwe informatie aandragen zijn niet meegeteld. Zij dragen wel bij aan het gevoel van urgentie van de problemen die in de signalen tot uiting komen. Dat geldt ook voor de tientallen berichten die niet herleidbaar zijn tot een instelling.

Algemene strekking

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

Alternatieve afstudeertrajecten en druk op personeel

In totaal worden vijf instellingen genoemd waar sprake zou zijn van alternatieve afstudeertrajecten. Over zeven instellingen zijn er signalen van mogelijk ongewenste druk op docenten of leidinggevenden om toetsen niet te moeilijk te maken of, meer algemeen, om bepaalde slagingspercentages te realiseren (in totaal gaat het om tien signalen). Over drie instellingen worden beide soorten signalen afgegeven. In totaal gaat het dus om negen verschillende instellingen.

Herkomst

De grote meerderheid van de signalen - meer dan 90 procent - is afkomstig van studenten en afgestudeerden. Zij maken zich zorgen over de waarde van hun diploma en over ongelijke behandeling. Een minderheid van de signalen is afkomstig van docenten. Zij maken zich vooral zorgen over problemen met de kwaliteitszorg en de niveaubewaking.

Vervolg

Zoals werd aangegeven worden 81 signalen in het vervolg van het onderzoek betrokken. Het betreft zestien instellingen, zoals blijkt uit tabel 10.

Tabel 10: Instellingen waarover signalen zijn ontvangen			
	Aantal instellingen met signalen	Totaal aantal instellingen	In procenten van het totaal
HBO-bekostigd	15	39	38%
WO-bekostigd	0	18	0%
Niet-bekostigd	1	42	2%
Totaal	16	99	16%

Over negen van de zestien instellingen zijn de signalen aanzienlijk ernstiger dan over de overige zeven instellingen. Deze negen instellingen zijn alle bekostigde hogescholen. Het resultaat wordt getoond in tabel 11.

Tabel 11: Indeling van instellingen op basis van signalen (N=16)			
	Aantal instellingen		
	Milde signalen	Forse signalen	Totaal
HBO-bekostigd	6	9	15
WO-bekostigd	0	0	0
Niet-bekostigd	1	0	1
Totaal	7	9	16

Met de zes personen die hun klacht of verhaal rechtstreeks aan de inspectie meldden vindt telefonisch contact plaats.

In het vervolg van het onderzoek worden alle signalen vergeleken met de antwoorden van instellingen op de vragenlijst van de inspectie en wordt een reactie van de instellingen gevraagd.

6 Voorlopige conclusies landelijke inventarisatie

De centrale vraag was in welke mate er in het hoger onderwijs alternatieve afstudeertrajecten voorkomen die een risico zijn voor het niveau van de afgestudeerden. Bij de beantwoording wordt onderscheid gemaakt tussen de landelijke inventarisatie - die in dit hoofdstuk aan de orde komt - en het onderzoek van de commissie Leers naar de opleiding MEM van Hogeschool Inholland dat in hoofdstuk 7 wordt beschreven.

Beleid instellingen

Ruim de helft van de 99 instellingen voor hoger onderwijs geeft aan beleid te voeren voor langstuderende studenten. Het betreft 52 instellingen. Elf van hen bieden voor één of meer opleidingen alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten aan en negentien bieden voor één of meer opleidingen alternatieve afstudeertrajecten aan andere groepen studenten aan. Een aantal instellingen biedt beide soorten trajecten aan. In totaal gaat het om 23 verschillende instellingen. In bijna alle gevallen gaat het om bekostigde hogescholen. Een enkele maal betreft het eenmalige voorzieningen die inmiddels tot het verleden behoren.

Aantallen getuigschriften

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

Daarnaast zijn in dezelfde periode volgens opgave 1750 getuigschriften uitgereikt aan studenten die geen langstudeerder zijn maar wel via een alternatief traject (af)studeerden. Naar het zich laat aanzien hebben niet alle instellingsbesturen voor alle soorten trajecten de aantallen afgestudeerden opgegeven. Dit getal dient daarom met de nodige voorzichtigheid te worden behandeld.

In totaal gaat het om minimaal 2180 getuigschriften in de afgelopen vijf jaar. In nagenoeg alle gevallen betrof het afgestudeerden in het bekostigd hoger beroepsonderwijs. Ter vergelijking: jaarlijks studeren 65.000 studenten af in het bekostigd hbo. Per jaar ging het dus om 0,7 procent van het totaal aantal afgestudeerden.¹²

Risico's

Uitgangspunt is dat binnen instellingen voor hoger onderwijs aan de kwaliteit van het onderwijs en de examinering geen concessies worden gedaan. Alternatieve afstudeertrajecten zijn dan een vorm van maatwerk en vormen geen risico voor het eindniveau. De inspectie neemt echter een aantal risico's waar. Dit wordt hieronder toegelicht.

Risico's alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderenden

Op basis van de vragenlijst die aan instellingsbesturen is voorgelegd worden de volgende risico's geconstateerd ten aanzien van alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderenden.

1. **Inhoud.** De inhoud van de alternatieve afstudeertrajecten roept een aantal vragen op.

¹² 2180 getuigschriften in vijf jaar is 436 per jaar op een totaal van 65.000.

Omvang trajecten

De omvang van het alternatieve afstudeertraject is soms aanzienlijk. Sommige afstudeertrajecten worden al opengesteld voor hbo-studenten als zij 160 van het totaal van 240 studiepunten hebben gerealiseerd. Daaruit kan worden afgeleid dat het alternatieve afstudeertraject soms een derde deel van de complete studie uitmaakt.

Training en begeleiding

Diverse malen worden als maatregelen genoemd dat studenten examentrainingen krijgen en/of individueel of in groepen worden begeleid bij het afstudeerproject of het schrijven van een scriptie. Dat kunnen prima maatregelen zijn om studenten te ondersteunen zo lang studenten niet al te zeer bij de hand worden genomen en het afstuderen hen niet te makkelijk wordt gemaakt zodat competenties als *zelfstandigheid* en *initiatief* onvoldoende gewicht krijgen. Gerichte tentamen- en examentrainingen vormen vooral in combinatie met extra herkansingsmogelijkheden een risico op niveauperlagering. Veel signalen van studenten en docenten wijzen ook in die richting.

EVC

Drie instellingen melden het gebruik van EVC - het erkennen van eerder of elders verworven competenties - in de eindfase van de opleiding of als instrument bij het afstuderen. Ook dat roept vragen op. EVC vormt namelijk geen onderdeel van de opleiding zelf. Het is een instrument op basis waarvan kan worden vastgesteld of en welke vrijstellingen een aankomende student zou kunnen verwerven.

Klachten

Opmerkelijk is dat op één instelling na alle instellingen aangeven sinds 1 oktober 2005 geen enkele klacht te hebben ontvangen van of over docenten of over alternatieve afstudeertrajecten in het algemeen. Dit staat in schril contrast met de signalen die door studenten en docenten op andere wijze zijn afgegeven.

2. **Documentatie van het beleid.** De documentatie over alternatieve afstudeertrajecten schiet te kort. Tien van de elf instellingen die voor één of meer opleidingen alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten aanbieden leggen deze trajecten niet vast in formele, breed toegankelijke documenten zoals de onderwijs- en examenregeling of de studiegids. Belangrijke informatie is in die gevallen dus niet vastgelegd in de daartoe geëigende documenten, en voor studenten en docenten/examinatoren niet of onvoldoende toegankelijk. Dit werkt onbegrip, de kans op ongelijke behandeling en kwaliteitsrisico's in de hand, zeker in combinatie met een gebrek aan verantwoording (zie hierna). Dat de onderwijs- en examenregeling op dit punt onvolledig is, is niet acceptabel.
3. **Verantwoording over de maatregelen.** Binnen de betrokken organisaties wordt beperkt verantwoording afgelegd. In totaal geven 52 instellingsbesturen aan maatregelen te treffen voor langstuderende studenten. Van hen geven er negentien aan dat hierover binnen de organisatie geen verantwoording wordt afgelegd aan de Raad van Toezicht, het College van Bestuur of het faculteitsbestuur c.q. de directie van de betreffende afdeling. Voor dertien van hen geldt dat in het geheel geen verantwoording wordt afgelegd. Elf van de 52 instellingsbesturen bieden alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten aan. Negen van hen geven aan dat hierover geen verantwoording

afgelegd aan het faculteits- of afdelingsmanagement of aan het College van Bestuur. Vooral omdat deze trajecten slecht gedocumenteerd zijn is ook dit niet aanvaardbaar.

4. **Aard en omvang van de respons.** Zeventien instellingsbesturen beperkten zich in hun reactie tot een ontkennend antwoord op de vraag naar maatregelen voor langstuderenden en verstrekten verder geen toelichting. De elf instellingen die aangeven alternatieve afstudeertrajecten aan te bieden gaven niet voldoende inhoudelijke informatie om de situatie goed op waarde te kunnen schatten en risico's uit te sluiten. Eén instellingsbestuur reageerde ook na twee rappels niet op het verzoek om informatie te verstrekken.

Risico's alternatieve (afstudeer)trajecten voor overige studenten

Op basis van de antwoorden in de vragenlijsten zijn de risico's groter bij de alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten dan voor de trajecten voor overige studenten. In deze laatste categorie gaat het om voorzieningen voor uiteenlopende groepen studenten, namelijk om trajecten voor:

- excellente studenten,
- hbo-studenten die de eerste drie jaar van de opleiding in het buitenland volgen en na vrijstelling van de eerste drie jaar de opleiding in Nederland afronden,
- hbo-studenten met een diploma op het niveau van mbo-4 in hetzelfde domein
- hbo-studenten met een vwo-diploma,
- studenten die al in het bezit zijn van een hbo- of wo-getuigschrift.

In de meeste gevallen betreft het niet zo zeer afwijkende afstudeertrajecten maar verkorte studietrajecten voor specifieke groepen studenten. Uit de eerste fase van het onderzoek naar (ver)korte trajecten blijkt echter dat zich ook hier risico's voordoen. Deze worden hieronder toegelicht.

1. **Kwaliteitszorg.** Verkorte opleidingsvarianten vergen *checks en balances*: hoge ambities ten aanzien van breedte, diepgang, niveau en studeerbaarheid, een goed intake- en vrijstellingenbeleid, goede begeleiding, werkvormen en examinering, adequate documentatie en een stelsel van interne en externe kwaliteitszorg dat tekortkomingen tijdig corrigeert. De inspectie komt in het onderzoek naar (ver)korte trajecten diverse voorbeelden tegen waarbij uit de documentatie onvoldoende duidelijk is dat aan deze voorwaarden is voldaan (zie punt 3 hierna). Dat geldt in het bijzonder voor de opleidingsduur, het vrijstellingsbeleid en het documenteren van de (ver)korte trajecten.
2. **Opleidingsduur.** Een hbo-bacheloropleiding duurt normaliter vier jaar en beslaat 240 studiepunten (ects). Vooral in het niet-bekostigd hoger beroepsonderwijs wordt een aanzienlijk deel van de opleidingen standaard aangeboden met een opleidingsduur van drie jaar, niet zelden zonder dat een reguliere vierjarige variant beschikbaar is. In ieder geval tien niet-bekostigde instellingen bieden de bacheloropleidingen in het geheel niet in een vierjarige variant aan. Opvallend is dat ook deeltijdopleidingen vaak in drie jaar worden geprogrammeerd terwijl hier juist een langer traject mag worden verwacht, omdat deeltijdstudenten per week minder tijd aan hun studie besteden dan voltijdstudenten.
3. **Documentatie.** Het vrijstellingsbeleid dat aan veel van deze trajecten ten grondslag ligt wordt in de onderwijs- en examenregeling vaak zeer summier beschreven, en soms zelfs in het geheel niet. Vaak wordt uit de onderwijs- en examenregeling niet duidelijk of er naast de verkorte variant wel een reguliere

variant bestaat, hoe het verkorte traject daar van afwijkt en onder welke voorwaarden de student er voor in aanmerking komt.

Aard en omvang signalen

De combinatie van de aard en de omvang van de signalen die de inspectie rechtstreeks en via de diverse media bereikten is ernstig. Niet al deze signalen betreffen alternatieve afstudeertrajecten, wel gaat het in alle gevallen om zorgen over (de borging van) het niveau van het onderwijs, de toetsing of het afstuderen. Het is nog niet bekend wat instellingsbesturen zelf van deze signalen vinden en welke consequenties zij er aan verbinden. Hier zal in het vervolg van het onderzoek aandacht aan besteed worden.

7 Voorlopige conclusies Hogeschool Inholland

Dit hoofdstuk vat in paragraaf 7.1 de bevindingen van de commissie Leers samen ten aanzien van de situatie bij de opleiding *Media & Entertainment Management* van Hogeschool Inholland te Haarlem. De commissie Leers heeft dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van het College van Bestuur van Inholland. Paragraaf 7.2 geeft het voorlopige oordeel van de inspectie weer over het rapport.

7.1 Rapportage commissie Leers

Op 23 september bood de commissie Leers haar onderzoeksrapport '*Veel ruimte, weinig rekenschap*' aan het College van Bestuur van Inholland aan. De conclusies over de opleiding *Media & Entertainment Management* te Haarlem zijn in tabel 12 kort samengevat.

Tabel 12: Conclusies van de commissie Leers

De commissie constateert een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van studenten die deelnemen aan het reguliere afstudeertraject en studenten die deelnemen aan het alternatieve afstudeertraject. Ook is sprake van ongelijkheid met betrekking tot de toegang tot het alternatieve afstudeertraject. Er is niet duidelijk gecommuniceerd met studenten en docenten. De examencommissie en de opleidingscommissie waren niet betrokken bij de voorbereiding en de uitvoering van de alternatieve afstudeertrajecten.

In de vastlegging en uitvoering van afstudeertrajecten van langstuderenden is sprake geweest van onregelmatigheden. De onderwijs- en examenregeling is ten aanzien van de bevoegdheden van examinatoren niet in overeenstemming met de Wet op het hoger onderwijs. Het alternatieve afstudeertraject wijkt op belangrijke onderdelen af van de onderwijs- en examenregeling. Met vervangende opdrachten werd soepel omgegaan. Ook de dossiervorming was onvoldoende. De kwaliteit van het begeleidings- en beoordelingsproces in het alternatieve afstudeertraject was al met al onvoldoende geborgd. Daarmee is het risico genomen dat er afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit.

Het management van MEM heeft, zoals het onderzoeksrapport verwoordt, een sfeer van *laissez faire, laissez aller* toegestaan, waardoor een fraudegevoelige situatie is gecreëerd. De corrigerende mechanismen (*checks and balances*) binnen de instelling hebben in het geval van de opleiding MEM onvoldoende gefunctioneerd. De commissie stelt dat het onduidelijk is of de kwaliteitsborging in het reguliere traject wel op orde is. De juridische *control* bij Hogeschool Inholland, met name de positie en benoeming van de leden van de examencommissies en van examinatoren, behoeft nadrukkelijk aandacht.

De commissie heeft niet willen treden in de inhoudelijke beoordeling van de afstudeerproducten. Dat vindt de commissie behoren tot het werkgebied van inhoudelijke deskundigen op het gebied van MEM.

De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat Inholland of de opleiding MEM zich hebben laten leiden door financiële motieven (de 'diplomabonus'). Er is geen sprake geweest van streven naar persoonlijk financieel gewin bij betrokkenen. Daarnaast constateert de commissie dat de interne bekostigingssystematiek van Inholland maar zeer beperkte prikkels meebrengt voor de opleidingen om te zorgen voor zoveel mogelijk afstudeerders. Wel merkt de commissie op dat financiële motieven een rol hebben gespeeld bij de invoering van het rendementsbeleid binnen de hogeschool. De commissie noemt dit, gegeven de systematiek van de rijksbekostiging, logisch en -

Tabel 12: Conclusies van de commissie Leers

binnen een verantwoord financieel beleid - gerechtvaardigd.

Er zijn geen bewijzen voor 'fraude' in de zin dat geen feiten of omstandigheden bekend zijn geworden waaruit zou blijken dat één of meer docenten bij het afnemen van tentamens of examens het oogmerk had een voordeel voor een student te bewerkstelligen door bewust mee te werken aan de onrechtmatige vaststelling van een positieve tentamen- of examenuitslag of de onrechtmatige uitreiking van een diploma. De commissie heeft niet feitelijk kunnen vaststellen dat docenten op onoorbare wijze onder druk zouden zijn gezet om mee te werken aan het gemakkelijk verlenen van vervangende opdrachten.

Het rapport geeft aan dat het College van Bestuur tot eind mei 2010 niet op de hoogte was van het bestaan van de alternatieve afstudeertrajecten.

De commissie eindigt het rapport met zeventien aanbevelingen, waarvan zestien gericht aan Hogeschool Inholland en één aan de overheid.

Reactie College van Bestuur

Het College van Bestuur van Inholland heeft verklaard alle aanbevelingen van de Commissie Leers over te nemen. Het College van Bestuur heeft ook aangegeven aan de NVAO te vragen de opleiding MEM opnieuw (en vervroegd) te beoordelen ten behoeve van de accreditatie.

7.2 Analyse van de inspectie

Reikwijdte onderzoek commissie Leers

De rapportage van de commissie Leers vormt een goede opstap voor het inspectieonderzoek naar de situatie bij Hogeschool Inholland. De inspectie heeft waardering voor de degelijkheid en de diepgang van het onderzoek. Het onderzoek richtte zich op één opleiding, de opleiding *Media & Entertainment Management* in Haarlem. Om redenen die in het rapport worden toegelicht (en in tabel 12 zijn samengevat) wordt geen oordeel uitgesproken over de kwaliteit van de afgestudeerden van dit alternatieve afstudeertraject.

Onacceptabele risico's

Het rapport beschrijft naar de opvatting van de inspectie een verontrustende situatie. Uit het rapport kan worden opgemaakt dat bij de opleiding MEM de Wet op het hoger onderwijs op een aantal belangrijke punten niet is nageleefd en dat de kwaliteit van het begeleidings- en beoordelingsproces onvoldoende is geborgd. Er zijn in ieder geval 104 getuigschriften uitgereikt waar deze conclusie van de commissie op van toepassing is. Er is onvoldoende sprake geweest van rekenschap en verantwoording en corrigerende mechanismen hebben onvoldoende gewerkt. Deze conclusies klemmen des te meer omdat de hogeschool grote verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het verstrekken van diploma's, gezien het civiel effect ervan. Alles bij elkaar is de situatie die beschreven wordt onacceptabel. De kwaliteit van het onderwijs moet boven alle twijfel zijn verheven.

Niet naleving WHW

Uit het rapport van de commissie Leers volgt dat de Wet op het hoger onderwijs bij de opleiding MEM op belangrijke punten niet is nageleefd:¹³

¹³ Zie hoofdstuk 8 en 9 van het rapport van de commissie.

- a. de OER is in strijd met de WHW ten aanzien van de bevoegdheden van het personeel om als examiner op te treden,
- b. de leden van de examencommissie zijn niet formeel benoemd,
- c. niet alle beoordelaars zijn examinatoren die benoemd zijn door de examencommissie,
- d. de examencommissie is niet betrokken geweest bij de inrichting en de uitvoering van de alternatieve afstudeertrajecten,
- e. in de onderwijs- en examenregeling ontbreken bepalingen over de alternatieve afstudeertrajecten met als gevolg dat de wijze van examinering in de praktijk afweek van de onderwijs- en examenregeling,
- f. de bewijzen dat tentamens met goed gevolg zijn afgelegd zijn niet altijd uitgereikt door de betreffende examiner en vermelden de vakdocent in een aantal gevallen op onjuiste wijze. Ook ontbreken schriftelijke bewijzen voor de juistheid van het op het cijferbriefje vermelde cijfer.

Bijlage 2 beschrijft meer in detail de onregelmatigheden waarover de commissie Leers rapporteert. Bijlage 3 beschrijft de eventuele sanctiemogelijkheden.

Twee andere opleidingen met alternatieve afstudeertrajecten

Het College van Bestuur van Hogeschool Inholland heeft aan de inspectie aangegeven dat bij de opleidingen *Commerciële Economie* (CE) en *Vrijtjidsmanagement* (VTM) ook sprake is van alternatieve afstudeertrajecten. Voor de eerstgenoemde opleiding was dit eenmalig. Aan de inspectie is gevraagd deze trajecten te onderzoeken.

Gesprek bestuurlijke hantering

Op 28 september 2010 heeft de inspectie met het college van bestuur van Inholland gesproken over de bestuurlijke hantering van de uitkomsten van het rapport. In dat gesprek is het College van Bestuur geïnformeerd over de vervolgstappen van de inspectie en is om een verbeterplan gevraagd. De realisatie hiervan wordt in het inspectietoezicht betrokken. Daarbij is van groot belang dat op zo kort mogelijke termijn de Wet op het hoger onderwijs wordt nageleefd.

8 Vervolg inspectieonderzoek

De vervolgstappen van de inspectie vallen in drie categorieën uiteen. Paragraaf 8.1 beschrijft het vervolg van het landelijke onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten. Paragraaf 8.2 beschrijft het toezicht op Hogeschool Inholland. Paragraaf 8.3 geeft de reguliere activiteiten van de inspectie weer die al in gang zijn gezet of zijn voorzien, voor zover relevant voor het thema niveau en niveaubewaking.

8.1 Landelijk onderzoek

Centrale vraag

De centrale vraag in het landelijke vervolgonderzoek is of ten aanzien van alternatieve afstudeertrajecten de kwaliteit van de examinering en de taakuitoefening van examencommissies toereikend zijn en de Wet op het hoger onderwijs wordt nageleefd. Uitgangspunt vormen de getuigschriften die tussen 1 september 2008 en 1 september 2010 zijn uitgereikt. Indien de situatie daartoe aanleiding geeft wordt verder in de tijd teruggekeken. Het landelijke vervolgonderzoek bestaat per instelling uit maximaal vier stappen. Deze worden onderstaand toegelicht.

Stap 1 Verificatie van gegevens

In totaal zal ten aanzien van 41 verschillende instellingen een vervolgactiviteit plaatsvinden.¹⁴ De eerste stap bestaat uit het opvragen van aanvullende informatie en het verifiëren van reeds beschikbare informatie. Het resultaat van deze stap is dat ten aanzien van de betreffende instellingen kan worden vastgesteld of daadwerkelijk sprake is van risico's. Is dit niet het geval dan kan het dossier worden gesloten. Is dit wel het geval dan volgt stap 2 (zie hierna).

Stap 1 betreft de volgende instellingen:

- a) één instelling die niet op de vragenlijst reageerde,
- b) zeven instellingen die de eerste vraag in de vragenlijst (heeft u beleid voor langstuderende studenten?) met 'nee' beantwoordden en verder geen vragen beantwoordden en geen toelichting gaven. Het gaat hier niet om instellingen waar op voorhand risico's worden vermoed maar om een steekproef bij zeven van de zeventien betreffende instellingen,
- c) elf instellingen die alternatieve afstudeertrajecten aanbieden; aan hen wordt aanvullende informatie gevraagd over de precieze kenmerken van de trajecten en de waarborgen voor het eindniveau,
- d) zestien instellingen waarvan de enquête vragen oproept, bijvoorbeeld omdat men aangeeft nooit langstuderende studenten te hebben of aangeeft geen verantwoording af te leggen over maatregelen voor langstuderende studenten,
- e) zestien instellingen waarover signalen van mogelijke misstanden zijn ontvangen.

¹⁴ Een aantal instellingen valt in meer dan één categorie.

Onderstaande tabel vat dit samen.

Tabel 13: Vervolgactiviteiten						
	Aantal instellingen per categorie					Aantal verschillende instellingen
	a) Non-respons	b) Respons summier	c) Altern. trajecten	d) Overige vragen	e) Signalen	
HBO-bekostigd	1	1	10	7	15	25
WO-bekostigd	0	1	1	2	0	3
Niet-bekostigd	0	5	0	7	1	13
Totaal	1	7	11	16	16	41

Stap 2 Verdiepingsonderzoek examinering

Risicovolle situaties worden nader onderzocht. Bij een of meer opleidingen wordt in dat geval dossieronderzoek uitgevoerd. Op basis van de studentendossiers en gesprekken met betrokkenen (docenten/examinatoren, leden examencommissie) wordt vastgesteld of de taakuitoefening door examencommissies en de kwaliteit van de examinering toereikend zijn, of de wettelijke voorschriften worden nageleefd en of de opleiding zich houdt aan de eigen procedures zoals die zijn beschreven in de onderwijs- en examenregeling en andere documenten (studiegids, afstudeerhandleiding). Het aantal instellingen kan nog niet worden aangegeven omdat dit afhangt van de uitkomsten van stap 1. In ieder geval wordt alle instellingen die de alternatieve afstudeertrajecten in de onderwijs- en examenregeling niet of onvoldoende hebben gedocumenteerd gemaand dit onmiddellijk in orde te brengen.

Stap 3 Verdiepingsonderzoek eindniveau en intern toezicht.

Als bij stap 2 risicovolle situaties worden aangetroffen wordt onderzocht of er hiaten zijn in het interne toezicht en de kwaliteitszorg, in het bijzonder in de verantwoordelijkheidslijn die loopt van het College van Bestuur tot aan de uitvoerenden op opleidingsniveau. Ook wordt nagegaan wat de rol van de Raad van Toezicht was. Waar nodig wordt onderzoek in gang gezet naar het gerealiseerde eindniveau van afgestudeerden en het eventueel onrechtmatig uitreiken van getuigschriften. Dat zal onder regie van de inspectie gebeuren, in samenwerking met de NVAO.

Stap 4 Verbetermaatregelen en sancties

Mochten in de voorgaande stappen onregelmatigheden worden aangetroffen dan wordt het instellingsbestuur gevraagd een verbeterplan op te stellen. De uitvoering daarvan zal de inspectie op de voet volgen. Zo nodig wordt de minister geadviseerd sancties te treffen, zoals het terugvorderen van ten onrechte verkregen bekostiging.

Rapportage

In april 2011 wordt over de uitkomsten gerapporteerd.

8.2 Hogeschool Inholland

Rol College van Bestuur

Het College van Bestuur heeft aangegeven tot eind mei 2010 niet op de hoogte te zijn geweest van het alternatieve afstudeertraject voor langstuderenden bij de opleiding MEM. Op 30 september werd tijdens een spoeddebat in de Tweede Kamer de vraag gesteld of het College van Bestuur mogelijk eerder op de hoogte was dan op 21 mei 2010, de datum die in het rapport van de commissie Leers wordt

genoemd. Documenten uit 2009 zouden daar op duiden. De inspectie gaat na of dit zo is. Ook is een vraag of het College van Bestuur krachtig genoeg is opgetreden toen het eenmaal wel op de hoogte was.

Twee overige opleidingen met alternatieve afstudeertrajecten

Het College van Bestuur van Hogeschool Inholland heeft aangegeven dat bij de opleidingen *Commerciële Economie* en *Vrijtijdsmanagement* ook sprake is van alternatieve afstudeertrajecten. Voor de eerstgenoemde opleiding was dit eenmalig. De inspectie zal deze twee opleidingen in het vervolgonderzoek betrekken. Daarnaast zal de inspectie nog nader te selecteren andere opleidingen van Inholland onderzoeken om na te gaan of de geconstateerde problemen bij MEM tot die opleiding beperkt blijven.

Vervolg van het toezicht

Bij Hogeschool Inholland zal het vervolgtraject de volgende vijf aandachtsgebieden omvatten.

1. **Niveau afgestudeerden.** Het niveau van afgestudeerden wordt beoordeeld bij de opleiding MEM en bij enkele nog te selecteren opleidingen, waaronder de opleidingen *Commerciële Economie* en *Vrijtijdsmanagement*. Dat zal onder regie van de inspectie gebeuren, in samenwerking met de NVAO.
2. **Naleving WHW.** Aan de hand van een selectie van opleidingen wordt vastgesteld of de WHW en de eigen onderwijs- en examenregeling worden nageleefd binnen de instelling. De vraag wordt beantwoord of er onterecht getuigschriften zijn uitgereikt.
3. **Bekostiging.** Het onderzoek zal ten aanzien van de geselecteerde opleidingen antwoord geven op de vraag of en in welke mate sprake is van niet rechtmatig verkregen bekostiging. De rapportage vormt de basis voor de beslissing om eventueel ten onrechte ontvangen overheidsbekostiging terug te vorderen.
4. **Governance.** De sturing door het College van Bestuur (in het bijzonder na 21 mei 2010), de interne kwaliteitszorg, de medezeggenschap en de werking van het interne toezicht, waaronder de rol van de Raad van Toezicht, worden ten aanzien van voorgaande onderwerpen in kaart gebracht.
5. **Verbeterplan.** De realisatie van de maatregelen van het College van Bestuur die in het verbeterplan worden beschreven zal de inspectie volgen en beoordelen. Op basis van de uitkomsten van het inspectieonderzoek zal een actualisering van het verbeterplan worden gevraagd.

Rapportage

In april 2011 wordt over de uitkomsten gerapporteerd.

8.3 Lopende activiteiten

Het niveau van het hoger onderwijs zal op verschillende manieren onderwerp van het reguliere toezicht zijn. De bestaande programmalijn van de inspectie hoger onderwijs met dit thema is daarvoor aangescherpt.

De volgende activiteiten worden in ieder geval ondernomen.

1. Onderzoek naar (ver)korte trajecten

Voorafgaand aan het onderzoek naar afstudeertrajecten was de inspectie gestart met een onderzoek naar (ver)korte trajecten in het hoger onderwijs. Binnen dit onderzoek heeft nu de aandacht voor afstudeertrajecten prioriteit gekregen. Welke accenten worden gelegd in het vervolg van het onderzoek naar korte trajecten hangt af van de uitkomsten van het nu lopende onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten. Zolang niet het daadwerkelijk gerealiseerde niveau van studenten wordt gemeten blijven risico-inschattingen gebaseerd op 'circumstantial evidence'. Onderdeel van het vervolg is daarom in ieder geval dat een meting wordt georganiseerd van het door afgestudeerden in de (ver)korte trajecten gerealiseerde niveau. Daarbij worden werkstukken van studenten die afgestudeerd zijn in reguliere trajecten vergeleken met die van studenten die afgestudeerd zijn in verkorte trajecten. Onderzocht wordt of ook een vergelijking met het niveau van enkele ons omringende landen tot de mogelijkheden behoort. De uitkomsten vervullen ook een functie in het toezicht op het stelsel van accreditatie, met name waar dit de examinering en het gerealiseerd niveau betreft.

2. Toezicht op de accreditatie

Nu de tweede fase van de accreditatie in 2011 van start gaat en het accreditatiestelsel op een aantal punten flink gewijzigd is, ontwikkelt de inspectie ook een nieuw kader voor het toezicht op de accreditatie. Het toezicht van de inspectie spitst zich toe op de vraag of het accreditatiestelsel haar kerntaak, het waarborgen van de kwaliteit van het hoger onderwijs, goed vervult. In het vernieuwde stelsel van accreditatie ligt de nadruk sterker op de inhoud van opleidingen, de examinering en het niveau van afgestudeerden. Deze laatste twee onderwerpen zullen ook in het toezicht op de werking van het accreditatiestelsel een belangrijke rol spelen.

3. Onderzoek naar sociale veiligheid

In het jaarwerkplan van de inspectie is een verkenning voorzien naar sociale veiligheid in het gehele onderwijs. Een onderwerp dat in de media de aandacht kreeg was de vraag of en in welke mate docenten binnen onderwijsinstellingen onder druk staan om concessies te doen aan de inhoud van het onderwijs en het niveau van de examinering. De inventariserende vragenlijst over langstudeerders heeft over dit onderwerp geen informatie opgeleverd. Ongewenste druk op personeel wordt nu als speciaal aandachtspunt toegevoegd aan de verkenning van de sociale veiligheid in het hoger onderwijs. Hierover wordt in 2011 gerapporteerd.

4. Onderzoek naar EVC

In 2009 onderzocht de inspectie de kwaliteit van het EVC in het hoger onderwijs. De vraag was of examencommissies vanuit hun algemene taak om het niveau te bewaken verantwoorde vrijstellingsbeslissingen kunnen nemen op basis van het ervaringscertificaat, het tastbare resultaat van een EVC-procedure dat de verworven competenties van de kandidaat beschrijft. De conclusie luidde dat de EVC-voorzieningen nog niet voldeden aan de kwaliteitseisen die landelijk zijn afgesproken. Examencommissies kunnen daardoor nog onvoldoende vertrouwen op de uitkomsten van EVC-procedures. In het inspectierapport '*Competent erkend?*' is daarom een vervolgonderzoek aangekondigd voor 2011 dat overigens tegelijk in het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs plaatsvindt.

5. Meerjarenafspraken studiesucces

In het kader van het evaluatieonderzoek door de inspectie naar de meerjarenafspraken tussen de minister van OCW en de HBO-raad c.q. de VSNU zal de inspectie medio 2011 een rapportage publiceren. De inspectie onderzoekt onder

meer welke inspanningen instellingen hebben geleverd om het percentage gediplomeerden te verhogen, een van de ambities uit de convenanten.

6. Conferentie over het niveau van het hoger onderwijs

Bovenstaande activiteiten vormen onderdeel van een programmalijn in het toezicht die in het teken staat van het eindniveau van het hoger onderwijs. Eerder deed de inspectie in dat verband onder andere onderzoek naar de betrouwbaarheid van getuigschriften (2005); het functioneren van examencommissies (2009) en de kwaliteit van EVC (2009). Deze programmalijn zal naar aanleiding van de recente ontwikkelingen komende jaren nog meer prioriteit krijgen. In het voorjaar van 2011 organiseert de inspectie een landelijke conferentie over dit thema.

Bijlage 1: Aan instellingsbesturen voorgelegde vragen

Onderstaand zijn de vragen opgenomen die in augustus 2010 aan alle instellingsbesturen zijn voorgelegd.

Definities en uitgangspunten

1. Digitale ondertekening van deze verklaring door College van Bestuur, Raad van Bestuur of Directie is voorwaarde voor het inzenden van de ingevulde lijst. De inspectie verzoekt u de vragenlijst uiterlijk vrijdag 17 september 2010 in te vullen en digitaal terug te sturen.
2. Onder alternatieve afstudeertrajecten verstaan we: afstudeertrajecten die speciaal geregeld zijn voor bepaalde groepen en die dus afwijken van het afstudeertraject dat binnen de opleiding gebruikelijk is. Gezien recente ontwikkelingen ligt de nadruk in de vragenlijst op afstudeertrajecten die speciaal zijn ontwikkeld voor langstuderende studenten; daarnaast informeert de vragenlijst naar het bestaan van alternatieve trajecten voor overige doelgroepen.
3. Onder een langstuderende verstaan we: iedereen die langer over zijn studie doet dan de nominale studieduur in jaren + 1 jaar.
4. Het onderzoek betreft het aanbod aan alternatieve afstudeertrajecten over de afgelopen vijf jaar (1 oktober 2005 – heden). Daarbij kunnen langstuderende studenten betrokken zijn die al (ruim) vóór deze datum aan hun studie zijn begonnen.
5. Het onderzoek richt zich alleen op getuigschriften verstrekt in het kader van bachelor- en masteropleidingen; de vroegere doctoraalopleidingen zijn dus geen onderwerp van onderzoek.
6. Het onderzoek betreft zowel voltijd- als deeltijd- en duale opleidingen.
7. Het is belangrijk dat u gebruik maakt van de officiële opleidingsnaam zoals geregistreerd in het CROHO (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs).

Beleid voor langstuderende studenten

1. Zijn er bij uw instelling sinds 1 oktober 2005 maatregelen genomen om het afstuderen van langstuderende studenten te bevorderen, en zo ja op welk niveau in de organisatie?
2. Wij verzoeken u de maatregelen te beschrijven. Als de maatregelen op opleidingsniveau zijn genomen, graag een globaal beeld geven van de meest voorkomende varianten. Kunt u kort aangeven: a) op welke doelen de maatregelen zich richt(t)en b) wat de maatregelen inhouden/inhielden c) of in het kader hiervan streefcijfers zijn vastgesteld d) wat de effecten zijn geweest van de maatregelen.
3. Bij hoeveel opleidingen zijn maatregelen voor langstuderende studenten genomen?

4. Wordt er binnen de instelling verantwoording afgelegd over maatregelen en/of alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten en zo ja aan wie?

Alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten

5. Maakt het aanbieden van een alternatief afstudeertraject voor langstuderende studenten deel uit van de maatregelen?
6. Hoeveel studenten zijn door middel van een alternatief afstudeertraject voor langstuderende studenten afgestudeerd sinds 1 oktober 2005?
7. Op welke manier wijkt het afstudeertraject voor langstuderende studenten af van het reguliere afstudeertraject wat betreft a) eisen of omvang (in studiepunten), b) alternatieve trajectonderdelen/vakken, c) alternatieve toetsvormen, d) alternatieve werkvormen, e) mogelijkheden voor vrijstelling op basis van evc of assessment, f) andere relevante afwijkingen.
8. Zijn alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten beschreven en zo ja waar?
9. Aan welke voorwaarden moeten studenten voldoen om in aanmerking te komen voor deelname aan een alternatief traject voor langstuderende studenten?
10. Zijn de onder 9 door u genoemde voorwaarden opgenomen in de beschrijving van het alternatieve afstudeertraject, zoals vermeld in vraag 8?

Kwaliteitsbewaking

11. Welke waarborgen bestaan er binnen uw instelling om te garanderen dat een alternatief afstudeertraject voor langstuderende studenten het bedoelde eindniveau waarmaakt?
12. Zijn alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten in de afgelopen vijf jaar tijdens de accreditatie aan de orde geweest?
13. Zijn er sinds 1 oktober 2005 klachten of signalen geweest van of over docenten die zich onder druk gezet voelden om concessies te doen aan het afstudeerniveau of over de kwaliteit van alternatieve afstudeertrajecten voor langstuderende studenten?
14. Zijn de bachelor- en/of mastergetuigschriften binnen uw instelling in alle gevallen uitgereikt door de examencommissie?

Overige alternatieve afstudeertrajecten (niet speciaal gericht op langstuderende studenten)

In de vorige vragen stonden alternatieve afstudeertrajecten centraal die speciaal zijn gericht op langstuderende studenten. In onderstaande vragen wordt u verzocht aanvullende informatie te geven over eventuele alternatieve afstudeertrajecten die niet speciaal zijn gericht op langstuderende studenten.

[Zie de vragen 6 tot en met 13 hiervoor; nu voor alternatieve trajecten aangeboden voor andere doelgroepen]

Tot slot

Gelegenheid voor opmerkingen naar aanleiding van onderzoek en / of vragenlijst

Het bevoegd gezag (College van Bestuur, Raad van Bestuur of Directie) verklaart hiermee de vragenlijst naar beste weten en naar waarheid te hebben ingevuld.

Bijlage 2: Onregelmatigheden bij de opleiding MEM

Het rapport van de commissie Leers wijst in hoofdstuk 8 en 9 op diverse onregelmatigheden bij de opleiding *Media & Entertainment Management* van Hogeschool Inholland. Deze worden hieronder toegelicht. Het vervolgonderzoek van de inspectie gaat na in hoeverre deze onregelmatigheden zich hebben voorgedaan.

A. Afwijking van de Wet op het hoger onderwijs

1. Artikel 27, tweede lid, van paragraaf 1.3.4 van de OER/studiegids is in strijd met de WHW, die bepaalt dat alleen leden van het personeel die met het verzorgen van onderwijs in de desbetreffende onderwijseenheid zijn belast, kunnen worden aangewezen als examinator. De studiegids bepaalt evenwel dat alle leden van het personeel die met het verzorgen van het onderwijs in de desbetreffende opleiding zijn belast, worden geacht te zijn aangewezen als examinator, tenzij de examencommissie anders beslist (pag. 7015; artikelen 7.3 en 7.12 WHW).
2. De leden van de examencommissie zijn - naar eigen zeggen - niet formeel benoemd (pag. 71; artikel 7.11 WHW).
3. Niet alle beoordelaars zijn examinatoren die benoemd zijn door de examencommissie (pag. 70; artikel 7.12, derde lid).
4. De examencommissie is niet betrokken geweest bij de inrichting en de uitvoering van de alternatieve afstudeertrajecten (pag. 69; artikel 7.12 WHW).
5. In de onderwijs- en examenregeling ontbreken bepalingen over de alternatieve afstudeertrajecten met als gevolg dat de wijze van examinering in de praktijk afweek van de onderwijs- en examenregeling (artikel 7.12 WHW).
6. De bewijzen dat tentamens met goed gevolg zijn afgelegd zijn niet altijd uitgereikt door de betreffende examinator en vermelden de vakdocent in een aantal gevallen op onjuiste wijze. Ook ontbreken schriftelijke bewijzen voor de juistheid van het op het cijferbriefje vermelde cijfer en zijn tentamenbriefjes niet altijd goed gedateerd (pag. 70; artikel 7.11 WHW).

B. Afwijking van de eigen onderwijs- en examenregeling

1. De alternatieve afstudeertrajecten zijn niet beschreven in de OER.
2. Het afstudeerproduct hoefde niet gepresenteerd en verdedigd te worden.
3. Het afstudeerstartdocument hoefde niet voorgelegd te worden aan de afstudeercommissie.
4. Er is niet voldaan aan de eis dat een vast aantal studiepunten moest zijn behaald alvorens met het afstuderen kon worden begonnen.

15 De paginanummers verwijzen naar de betreffende pagina's in het rapport van de commissie.

C. Overige mogelijke onregelmatigheden

1. Het rapport van de commissie Leers geeft aan dat studentendossiers in veel gevallen niet compleet waren. Artikel 4:69 van de Algemene wet bestuursrecht vereist dat een bekostigde instelling een zodanige administratie voert dat daaruit te allen tijde de voor de vaststelling van de bekostiging van belang zijnde gegevens kunnen worden nagegaan.
2. Als diploma's ten onrechte zijn uitgereikt zijn zij ten onrechte opgevoerd voor de bekostiging.

Bijlage 3: Sanctierepertoire

Aan instellingen die de wet overtreden kunnen de onderstaande sancties worden opgelegd.

1. Terugvordering van de ten onrechte genoten bekostiging op grond van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder b, Awb in samenhang met artikel 4:57 Awb. Hierbij geldt een terugvorderingstermijn van vijf jaar. Reden van terugvordering is dat de subsidie vaststelling of verlening onjuist was omdat een getuigschrift is verstrekt terwijl het niveau van de afstudeerproducten dat niet rechtvaardigde. In dat geval zijn onjuiste bekostigingsgegevens aangeleverd.
2. Gehele of gedeeltelijke inhouding van de bekostiging op grond van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder c, Awb in samenhang met artikel 4:57 Awb. Ook hier geldt een maximale termijn van vijf jaar. De grond voor de korting is hier het feit dat de onderwijsinstelling niet heeft voldaan aan de aan de bekostiging verbonden verplichtingen. Hiervan is sprake is als de wettelijke voorschriften met betrekking tot examinering en diplomaverstrekking niet in acht zijn genomen.
3. Ontneming van de rechten als bedoeld in artikel 1.9 WHW (bekostiging en graadverlening) aan de opleiding wegens het niet naleven van de wettelijke voorschriften met betrekking tot onder andere het onderwijs en de examens. Het gaat om artikel 6.5 WHW voor het bekostigde onderwijs en artikel 6.10 WHW voor het niet-bekostigde onderwijs. In het laatste geval is vanzelfsprekend geen sprake van het vervallen van het recht op bekostiging.
4. In die gevallen waar het handelen in strijd met de WHW voortduurt, ondanks de het feit dat de instelling hierop is gewezen, kan op grond van artikel 15.1 van de WHW de bekostiging worden opgeschort en eventueel, indien het onrechtmatig handelen ook daarna nog langer voortduurt, ingehouden.
5. Indien dit aan de orde is kan aangifte worden gedaan van één van de volgende strafbare feiten.
 - a. Artikel 15.5 WHW. Op het ten onrechte uitreiken van getuigschriften door personen verbonden aan een bekostigde instelling staat een boete van de derde categorie.
 - b. Artikel 225 Wetboek van Strafrecht. Hij die een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen valselijk opmaakt of vervalst met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, wordt als schuldig aan valsheid in geschrift gestraft, met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie.
 - c. Artikel 227a Wetboek van Strafrecht. Hij die, anders dan door valsheid in geschrift, opzettelijk niet naar waarheid gegevens verstrekt aan degene door wie of door wiens tussenkomst enige verstrekking of tegemoetkoming wordt verleend, wordt, indien het feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijze moet vermoeden dat de verstrekte

gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of eens anders recht op die verstrekking of tegemoetkoming dan wel voor de hoogte of de duur van een dergelijke verstrekking of tegemoetkoming, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vijfde categorie.