

Advies

Een diploma van waarde



Een diploma van waarde

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit twaalf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies Een diploma van waarde, uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nr. 20100209/972, oktober 2010

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2010.

ISBN 978-94-61210-04-3

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Infographics:

Schwandt Infographics

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw G.A. Verbeet
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Omslagnummer
20100209/972

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 13 oktober 2010

Lid nummer

Doelbestemming

Onderwerp
Advies Een diploma van waarde

Mevrouw de Voorzitter,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u hierbij zijn advies *Een diploma van waarde* aan. Hiermee beantwoordt hij de adviesvraag zoals die is uitgewerkt in een overleg tussen de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de raad. Deze luidt: *Hoe kan een diploma een vervolgopleiding of een werkgever garanderen dat de gediplomeerde een niveau beheerst waardoor deze de nieuwe opleiding of baan met succes kan aanvangen?*

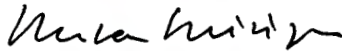
In het kader van deze adviesaanvraag heeft de Commissie, in het verlengde van eerdere adviezen van de raad, overwogen dat leerlingen, studenten, vervolgopleidingen en potentiële werkgevers vertrouwen moeten kunnen stellen in de examinering in het Nederlands onderwijs. De waarde van de behaalde diploma's staat of valt daarmee. Het waarborgen van dit zogenoemde civiele effect van examinering beschermt de afnemers. Het geeft de samenleving zekerheid over wat er is geleerd. Naast examenprogramma's vormen ook de examenprocedures een essentieel onderdeel van het systeem. Ook die moeten betrouwbaar en transparant zijn.

Het advies van de raad sluit aan bij deze centrale overweging. Op hoofdlijnen reikt de raad twee instrumenten aan, die hierbij naar zijn mening een belangrijke rol spelen: enerzijds informatieverstarring naar de burger over examinering en diplomering en anderzijds een heldere positionering van opleidingsinhoud ten opzichte van examen en examencommissie. Deze instrumenten worden in de aanbevelingen nader uitgewerkt.

In het algemeen constateert de raad dat sprake is van allerlei separate ontwikkelingen rond het examen- en diplomavraagstuk. Hij vindt dat geen goede zaak. Hij pleit er daarom voor dat op een meer systematische manier met de desbetreffende ontwikkelingen wordt omgegaan. Meer regie door onder meer de overheid is hier gewenst, met als doel een meer geharmoniseerde examen- en diplomaontwikkeling in voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

De raad beveelt de Tweede Kamer aan bij de desbetreffende bewindspersonen aan te dringen op beleidsontwikkeling ten aanzien van de door hem aanbevolen aanpak.

Met beleefde groet,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding en aanleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Aanleiding	12
1.3 Afbakening adviesthema	12
1.4 Opbouw advies	14
2 Het diplomabegrip	15
2.1 Wat is een diploma en wie is bevoegd dat uit te reiken?	15
2.2 Europese dimensies van diploma's	20
2.3 Factoren die de waarde van diploma's beïnvloeden	24
3 Maatwerk en standaardisatie	27
3.1 Differentiatie: onderwijs op maat en herkenbaarheid van diploma's	27
3.2 Opkomst van nieuwe vormen van diploma's	33
3.3 Conclusie: evenwicht tussen maatwerk en standaardisatie nodig	35
4 Subjectieve en objectieve waardering van diploma's	37
4.1 Subjectief: tevredenheid van belanghebbenden	37
4.2 Objectief: borging van diploma's en examens	42
4.3 Conclusie: discrepantie tussen opinie en werkelijkheid	58
5 Conclusies en aanbevelingen	61
5.1 Conclusies	61
5.2 Aanbeveling over de balans tussen maatwerk en standaardisatie	63
5.3 Aanbevelingen over de balans tussen tevredenheid van belanghebbenden en objectieve kwaliteit	65
5.4 Aanbeveling over de aanpak van examinering en diplomering in het algemeen	67
Afkortingen	68
Literatuur	70
Geraadpleegde deskundigen	72
Bijlagen	
Bijlage 1: Adviesvraag	73
Bijlage 2: Advies Diplomaregister	77

Samenvatting

Aanleiding: zorgen bij de Tweede Kamer over de waarde van diploma's

In dit advies staat de vraag naar de waardevastheid van diploma's centraal tegen de achtergrond van veranderingen die plaatsvinden in de diplomeringpraktijk. In het reguliere bekostigde onderwijs hebben onder andere deelcertificaten en deeldiplomering hun intrede gedaan. Tevens zijn er internationale ontwikkelingen rond de erkenning van en aanvulling op diploma's (bijvoorbeeld Europass met daarin onder andere het internationale diplomasupplement). Daarnaast is er de opkomst van nieuwe vormen van diplomering zoals het ervaringscertificaat.

In eerdere adviezen heeft de Onderwijsraad aangegeven dat leerlingen, studenten, vervolgoopleidingen en werkgevers vertrouwen moeten kunnen stellen in de examinering in het Nederlandse onderwijs. De waarde van diploma's staat of valt daarmee.

Voor de Tweede Kamer zijn de vernieuwingen in de diplomeringpraktijk aanleiding geweest de Onderwijsraad te vragen advies uit te brengen over de volgende vraagstelling.

- Kan de samenleving rekenen op de betrouwbaarheid van het diploma?
- Is het diploma voldoende herkenbaar (voor vervolgopleiding en/of arbeidsmarkt)?
- Houdt het diploma ook zijn waarde door de jaren heen?

In overleg met de Tweede Kamer is de volgende adviesvraag geformuleerd: Hoe kan een diploma een vervolgopleiding of een werkgever garanderen dat de gediplomeerde een niveau beheerst waardoor deze de nieuwe opleiding of baan met succes kan aanvangen?

Het is duidelijk dat de waarde van een diploma, ook voor zover het onderwijs daar invloed op heeft, door vele factoren wordt bepaald. Grosso modo gaat het om de kwaliteit van het onderwijs in al zijn facetten. Dit advies beperkt zich evenwel tot de examinering en het diploma.

Kern van het advies

Dit advies heeft als centrale gedachte dat de samenleving vertrouwen moet kunnen hebben in examinering en in samenhang daarmee in het diploma. Op hoofdlijnen reikt de raad twee instrumenten aan die hierbij naar zijn mening een belangrijke rol spelen: enerzijds informatieverschaffing naar de burger over examinering en diplomering en anderzijds een heldere positionering van opleidingsinhoud ten opzichte van examen en examencommissie. Deze instrumenten worden in de aanbevelingen nader uitgewerkt.

Benadering van het vraagstuk van de waarde van diploma's: twee spanningsvelden

In het advies worden twee spanningsvelden onderscheiden. Het eerste spanningsveld betreft de tegenstelling tussen enerzijds de tendens naar steeds meer maatwerk en anderzijds de tendens naar standaardisering. Maatwerk komt onder andere tot uitdrukking in toenemende differentiatie in opleidingen, leerwegen en niveaus en in individuele begeleidingstrajecten. Standaardisering is waarneembaar in de ontwikkeling van standaarden en referentieniveaus en de roep om en effectivering van centrale examens.

Het tweede spanningsveld betreft de tegenstelling tussen de subjectieve versus de objectieve waarde van diploma's. Bij de subjectieve beoordeling is aan de orde hoe vervolgoopleidingen en werkgevers oordelen over de waarde van de diploma's van degenen met wie zij te maken krijgen.

Bij de objectieve beoordeling gaat het erom dat de waarde van een diploma op methodologisch verantwoorde wijze bepaald is. Het gaat om beantwoording van de vraag of een diploma betrouwbaar en valide is.

Conclusies en aanbevelingen

De raad is van mening dat een diploma van waarde zowel recht moet doen aan de toenemende differentiatie in het onderwijs als een zekere mate van standaardisering moet garanderen. Daarnaast moet een diploma zowel van subjectieve als objectieve waarde zijn. Het vinden van een balans in de twee spanningsvelden waarborgt de waardevastheid van een diploma in een veranderende context.

Het is duidelijk dat de publieke opinie twijfelt over de waarde van sommige diploma's. Daarbij speelt de veronderstelling mee dat het bekostigingssysteem in het hoger onderwijs hierbij een rol speelt. Dit bekostigingssysteem is deels op outputresultaten gebaseerd en zou daardoor aanmoedigen tot het (te) gemakkelijk afgeven van diploma's. De Inspectie heeft hiernaar onderzoek gedaan in het kader van een bredere studie naar langstuderenden in het hoger onderwijs in relatie tot diplomakwaliteit. Het is van belang hier te constateren dat het percentage van de onderwijsbekostiging in het hoger beroepsonderwijs dat is gerelateerd aan het aantal afgegeven diploma's, op korte termijn wordt verlaagd van circa 60% naar 20%.

De raad vindt het in dit verband in het algemeen van belang dat de aandacht wordt gevestigd op situaties die mogelijk afbreuk doen aan het maatschappelijk vertrouwen in diploma's. Deze signaalfunctie is nuttig om iedere betrokkene scherp te houden bij de bewaking van de objectieve waarde van diploma's.

De raad kan overigens geen aanwijzingen vinden voor een algehele objectieve waarde- of niveaudaling. De situatie verschilt enerzijds per sector en per opleiding en anderzijds per instelling. In alle onderwijssectoren wordt gewerkt aan verdere professionalisering, objectivering en kwaliteitsverbetering van de examens. Dit moet met kracht worden voortgezet. Daarnaast is het van belang te investeren in het vergroten van de subjectieve waarde van diploma's. Onderdeel daarvan is het – waar nodig – versterken, maar bovenal transparanter maken van de totstandkoming van de objectieve waardering. Goede beoordelingsprocedures en objectieve examinering zijn hier een centraal aandachtspunt. Ook een beter inzicht in de verhouding tussen diploma's uit de publieke en de private sector komt de transparantie en daarmee de subjectieve waarde van diploma's ten goede.

Wat betreft de balans tussen maatwerk en standaardisatie adviseert de raad in de eerste plaats de nationale en internationale vergelijkbaarheid van diploma's te bevorderen. Zowel nationaal als internationaal biedt het EKK (Europees Kwalificatie Kader) en de uitwerking daarvan, het NKK (Nationaal Kwalificatie Kader) een uitstekende mogelijkheid om publieke en private opleidingen in middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs beter te kunnen vergelijken. Hiermee ontstaan tevens kansen om private opleidingen duidelijker te positioneren. De operationalisering van het EKK/NKK in de vorm van inschaling is echter een gecompliceerde en omvangrijke aangelegenheid. De raad adviseert om een afzonderlijke (bestaande) organisatie hiermee te belasten ter voorkoming van een versnipperde aanpak. Een samenhangende aanpak vergt een wettelijke basis. Dit vergroot de kans dat die aanpak bindend is, meer vertrouwen geeft en zorgt voor een landelijke, eenduidige aanpak.

In de tweede plaats pleit de raad een versterking van de referentiefunctie van het onderwijs in het publieke bestel. Gegeven de huidige praktijk en gelet op het ontbreken van zowel een eigen referentiekader voor de private sector als een onafhankelijk referentiekader is zo'n versterking van groot belang voor de transparantie van het private onderwijsaanbod. Dat impliceert een nauwere verbinding tussen private opleidingen en publieke instellingsexamens. Het creëren van meer afstand tussen onderwijs en examens in de publieke onderwijssector, een aanbeveling die de raad eerder deed, biedt hiervoor mogelijkheden.

Waar het gaat om de balans tussen objectieve kwaliteit en tevredenheid van belanghebbenden, de subjectieve kwaliteit van diploma's, adviseert de raad in de eerste plaats belanghebbenden meer informatie te geven over bereikte niveaus. Met name voor het middelbaar beroepsonderwijs, waar zowel werkgevers als vervolgoopleidingen cruciale belanghebbenden zijn, bestaat hiervoor geen afdoende regeling. Voorgesteld wordt de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van meer objectieve informatie onder auspiciën van het CvE (College voor Examens) te doen verrichten. Daarnaast is het van belang belanghebbenden nauwer in contact te brengen met de opleidingen. In dat kader pleit de raad voor de totstandkoming van 'communities of trust' waarin alle betrokken partijen participeren. Met name commitment van het beroepenveld aan opleidingen met daaraan verbonden een eigen formele verantwoordelijkheid zal de subjectieve waardering van diploma's naar de overtuiging van de raad positief beïnvloeden.

Een tweede aanbeveling in dit verband gaat over de wenselijkheid van voortgaande bevordering van inhoudelijke kwaliteitsverbetering en objectieve examinering in het middelbaar beroepsonderwijs. Uit een in opdracht van de raad uitgevoerd onderzoek komt naar voren dat er bij docenten van vervolgoopleidingen en werkgevers zorgen bestaan over het kennis- en vaardighedeniveau. Ook is er behoefte aan onafhankelijke, landelijke examens voor de beroepsgerichte vakken. Met het oog op vergroting van het vertrouwen van belanghebbenden is voortgaande aandacht voor het terugdringen van subjectieve elementen in de beoordeling van belang.

In de derde plaats stelt de raad voor om, zoals dat in het voortgezet onderwijs al het geval is, een systeem van normering/equivalering te ontwikkelen. Dat heeft dan betrekking op de cruciale beroepsgerichte onderdelen in het middelbaar beroepsonderwijs en relevante delen van het hoger beroepsonderwijs, zoals leraren- en gezondheidszorgopleidingen. Dit kan een belangrijke functie vervullen in het waarderingsproces van diploma's.

Ten slotte dient de wettelijke rol van examencommissies in middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs te worden aangescherpt ten aanzien van ervaringscertificaten. Het verlenen van vrijstellingen op grond van evc (erkenning van verworven competenties) is van een andere orde dan het verlenen van vrijstellingen op grond van genoten opleidingen of opleidingsonderdelen. De raad adviseert nader onderzoek naar de wenselijkheid om in de wettelijke taakomschrijving richtlijnen op te nemen voor de wijze waarop de examencommissie in genoemde sectoren in dit soort specifieke gevallen dient op te treden. Overigens vindt hij dat het maximaal aandeel van ervaringscertificaten in een diplomatraject om en nabij de 20 à 25% zou moeten zijn.

Afrondend merkt de raad op dat er op het gebied van examinering en diplomering allerlei autonome ontwikkelingen plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld evc of diplomasupplementen. Er is onvoldoende coördinatie gericht op het realiseren van samenhang tussen de verschillende, veelal nieuwe vormen van diplomering. Dit draagt ook bij aan onduidelijkheid over de waar-

de van diploma's. Naar het oordeel van de raad is meer regie door onder meer de overheid gewenst.

Dit advies beantwoordt een aantal vragen van de Tweede Kamer over de waarde van diploma's. Centraal staat daarbij het vertrouwen dat de samenleving hierin moet kunnen hebben. In het bijzonder richt de raad zich daarbij op de toegang tot een vervolgopleiding en de arbeidsmarkt.

1 Inleiding en aanleiding

1.1 Inleiding

Binnen het onderwijsstelsel is de waarde van een diploma van groot belang. Het diploma weerspiegelt niet alleen het niveau en de inhoud van een specifieke opleiding, maar staat tevens garant voor de formele kwalificatie van een leerling en een student.

De vraag is of een diploma anno 2010 nog steeds staat voor wat het pretendeert te garanderen en of het diploma ook heden ten dage nog steeds een 'optelsom' van betrouwbare examens is.

Deze vragen zijn van belang in het licht van een aantal ontwikkelingen rond diploma's, met name:

- veranderingen in de diplomeringpraktijk binnen het reguliere bekostigde onderwijs (vooral in voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs, en wetenschappelijk onderwijs) zoals certificaten, absolverende tentamens, vrijstellingsbeleid, en deeldiplomering;
- internationale ontwikkelingen rond de erkenning van en aanvulling op diploma's zoals Europass met het daarin opgenomen internationaal diplomasupplement;
- de opkomst van branchediploma's en anderszins erkende diploma's; en
- de opkomst van nieuwe vormen van diplomering zoals het diplomasupplement en het ervaringscertificaat.

Want ook hier doet zich de vraag voor of deze nieuwe 'diploma's' en de examens die daarmee zijn verbonden, meten wat zij zouden moeten meten en of dat op een betrouwbare wijze gebeurt.

Het overzicht over diploma's is niet eenvoudig te verkrijgen. Er is een grote diversiteit ontstaan aan diploma's door de verschillende onderwijsherzieningen, de toename van private onderwijsinstellingen en nieuwe soorten vaardigheidsbewijzen, zoals evc's (erkenning van verworven competenties), losse certificaten en niet-gevalideerde diplomasupplementen. Die diversiteit is ontstaan vanuit de wens om recht te doen aan verschillen in specifieke kennis en vaardigheden die onder één en hetzelfde diploma kunnen schuilgaan, maar ook aan de verschillende wegen waarlangs mensen kennis en vaardigheden verwerven.

Aan de andere kant komt het ook voor dat verschillende leerwegen voor hetzelfde diploma opleiden. Bijvoorbeeld: in het middelbaar beroepsonderwijs leiden de beroepsbegeleidende

leerweg en de beroepsopleidende leerweg op voor hetzelfde diploma, maar de manier van opleiden is zeer verschillend. Men kan zich afvragen of deze diploma's dezelfde waarde hebben en of het verschil tussen de varianten duidelijk is voor werkgevers en vervolgopleidingen.

1.2 Aanleiding

De Tweede Kamer heeft geconstateerd dat op basis van eerdere adviezen van de Onderwijsraad, zoals *Examinering in ontwikkeling* (2002) en *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006) is vastgesteld dat leerlingen, studenten, vervolgopleidingen en potentiële werkgevers vertrouwen moeten kunnen stellen in de examinering in het Nederlandse onderwijs. De waarde van de behaalde diploma's staat of valt daarmee. Het waarborgen van deugdelijke examinering beschermt de afnemers. Het geeft de samenleving zekerheid over wat er is geleerd. Naast examenprogramma's vormen ook de examenprocedures een essentieel onderdeel van het systeem. Ook die moeten betrouwbaar en transparant zijn.

In vervolg daarop heeft de Tweede Kamer de Onderwijsraad verzocht om advisering over de volgende vraagstelling:

- Kan de samenleving rekenen op de betrouwbaarheid van het diploma?
- Is het diploma voldoende herkenbaar (voor vervolgopleiding en/of arbeidsmarkt)?
- Houdt het diploma ook zijn waarde door de jaren heen?

Bij maatschappelijke belangen en eisen van de arbeidsmarkt gaat het om het vertrouwen dat het afnemend veld heeft in de resultaten die kandidaten op een examen hebben behaald. Landelijke examenstandaarden, waarin vervolgopleidingen en werkgevers inspraak hebben, en vaststelling van deze minimumeisen door de overheid kunnen het vertrouwen in diploma's vergroten. Hiermee kan ook voorkomen worden dat vervolgopleidingen en werkgevers meer dan nu al het geval is extra cesuren (toelatingstoetsen of branche-erkenningen) boven op bestaande diploma's gaan hanteren. Deze extra cesuren doen afbreuk aan de waarde van diploma's en verminderen de toegankelijkheid van opleidingen voor studenten.

Het diploma heeft twee kernfuncties. Enerzijds biedt het aan de gediplomeerde de garantie dat hij het niveau heeft verworven dat van de opleiding mag worden verwacht. Anderzijds biedt het aan de vervolgopleiding en de werkgever de garantie dat de gediplomeerde een niveau beheerst waardoor deze de nieuwe opleiding of baan met succes kan aanvangen. Daarnaast is de samenleving als geheel gebaat bij een betrouwbaar diplomastelsel.

De centrale vraag in dit advies luidt dan ook: Hoe kan een diploma een vervolgopleiding of een werkgever garanderen dat de gediplomeerde een niveau beheerst waardoor deze de nieuwe opleiding of baan met succes kan aanvangen.

1.3 Afbakening adviesthema

Dit advies richt zich op het toekennen van diploma's, getuigschriften met bijbehorende graden en certificaten. De documenten voor examenonderdelen en/of tentamens en de verklaringen worden buiten beschouwing gelaten.

Gelet op de centrale adviesvraag beperkt dit advies zich tot de functie van een diploma wat betreft de toegang tot een vervolgopleiding en de arbeidswereeld.

De raad is zich ervan bewust dat er talloze factoren van invloed zijn op de (ervaren) waarde van diploma's. In het algemeen bestaat de neiging om bij een toename van het aantal participanten, in wat voor context dan ook, de desbetreffende activiteit lager te waarderen. Wat het onderwijs betreft kan worden gesteld dat de externe democratisering heeft geleid tot een massale deelname aan onderwijs op alle niveaus. Hoe meer mensen een bepaald diploma halen, hoe lager de relatieve waarde ervan kan uitpakken. Ook verdringingsverschijnselen dragen bij aan de devaluatie van diploma's. De toegenomen massaliteit leidt bovendien tot maatwerk en allerlei andere maatregelen om uitval te voorkomen en daarmee de rendementen van opleidingen te bevorderen. Ook dit mechanisme bevordert de waarde die aan diploma's wordt toegeschreven niet. Een actueel element in de maatschappelijke discussie over de waarde van diploma's is de veronderstelling dat het diplomadeel in het bekostigingssysteem prikkels bevat die leiden tot normverlaging in de examinering en in ieder geval niet stimuleren tot normverhoging.

Een ander aspect in dit verband is het feit dat door de snelle ontwikkelingen in maatschappij en wetenschap de waarde van een opleiding, en daarmee van het diploma, na verloop van (vaak al korte) tijd afneemt. Werkervaring voegt veel toe aan hetgeen in het onderwijs is geleerd. Niettemin blijft een diploma ook in het verloop van de verdere carrière het bewijs dat betrokkene beschikt over de basis die het fundament vormt voor hetgeen later wordt geleerd.

Ten slotte kan nog gewezen worden op een algemeen aspect als de reputatie of het imago van een opleiding of een school respectievelijk instelling. Naarmate meer wordt gepubliceerd over de aard van prestaties van instituten, besturen of individuele docenten, verscherpt dit de opvattingen in de samenleving over de waarde van diploma's waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Een grotere openbaarheid vraagt om een hoge mate van zorgvuldigheid.

Los van de zojuist genoemde algemene mechanismen wordt de waarde van een diploma in de eerste plaats bepaald door de kwaliteit van de opleiding. Onder deze noemer vallen zowel de inhoud van het programma, de kwaliteit van docenten, als organisatorische randvoorwaarden zoals studiebegeleiding, ruimtelijke faciliteiten, voldoende docenten en dergelijke. De raad meent er goed aan te doen dit complex aan factoren die onder de noemer kwaliteit van de opleiding zijn te rangschikken, in dit advies buiten beschouwing te laten. Zonder de betekenis ervan te onderschatten, is de raad van mening dat dit vraagstuk de reikwijdte van dit advies te buiten gaat. In afzonderlijke adviezen heeft de raad hier bovendien al eerder uitgebreid aandacht aan besteed.

Hoewel dit laatste ook geldt ook voor de tweede belangrijke factor die de waarde van een diploma bepaalt, te weten de kwaliteit van de examinering, zal de raad daaraan in dit advies wel aandacht besteden. In het examen komt uiteindelijk alles samen en het diploma is de bevestiging van de uitkomst daarvan.

De nadruk in dit advies ligt op het vertrouwen dat de maatschappij, vervolgoopleidingen en werkgevers in diploma's moeten kunnen hebben. Dat vertrouwen bepaalt uiteindelijk de waarde van het diploma.¹ Transparantie is hierbij het kernbegrip.

¹ De Inspecteur-Generaal van het Onderwijs wees hier eveneens op in haar speech op 12 mei 2009 bij de presentatie van het onderwijsverslag over het schooljaar 2007-2008.

Voor een goede beantwoording van de adviesvraag is het van belang in te gaan op de stand van zaken op dit moment. Daarbij komen vragen aan de orde als: wat is een diploma, wie is bevoegd het uit te reiken, welke Europese dimensies van diploma's zijn te identificeren en welke factoren beïnvloeden de waarde van een diploma (hoofdstuk 2). De raad onderscheidt daarbij twee spanningsvelden rond diplomering en daarmee samenhangende examinering, namelijk enerzijds standaardisatie versus maatwerk en anderzijds subjectiviteit versus objectiviteit.

Het eerstgenoemde spanningsveld wordt nader onderzocht in hoofdstuk 3. Het tweede spanningsveld wordt besproken in hoofdstuk 4. Daarin komen onder andere de uitkomsten aan de orde van een in opdracht van de raad door het onderzoeksbureau TNS-NIPO uitgevoerde enquête onder docenten van vervolgoopleidingen en personeelsfunctionarissen van bedrijven en instellingen. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van de raad.

Ter inleiding is het gewenst aandacht te besteden aan een aantal formele aspecten van het diploma. Gekeken wordt naar de wettelijke definiëring van een diploma en andere daaraan verwante bewijsstukken van geleverde prestaties in de verschillende onderwijssectoren en de wettelijke bepalingen omtrent wie bevoegd is dergelijke documenten uit te reiken. Dit levert een divers beeld op. Vervolgens worden de Europese dimensies van diploma's geschetst. Tot slot komen factoren en ontwikkelingen aan de orde die de waarde(vastheid) van diploma's bepalen en beïnvloeden.

2 Het diplomabegrip

2.1 Wat is een diploma en wie is bevoegd dat uit te reiken?

Diploma's in en buiten het reguliere onderwijs

Diploma's in het voortgezet onderwijs

Leerlingen die in het voortgezet onderwijs het eindexamen met goed gevolg hebben afgelegd, krijgen een *diploma* (artikel 29 van de WVO, Wet op het voortgezet onderwijs). Afhankelijk van de gevolgde opleiding gaat het daarbij om een vwo-diploma, een havo-diploma of een vmbo-diploma (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs). Leerlingen die binnen het vmbo de basisberoepsgerichte leerweg met goed gevolg hebben afgesloten via een leer-werktraject, ontvangen een *diploma* basisberoepsgerichte leerweg/leer-werktraject. Leerlingen die alleen een gedeelte van het examenprogramma van de basisberoepsgerichte leerweg hebben afgelegd, ontvangen een *getuigschrift* vmbo. Tot slot krijgen leerlingen die praktijkonderwijs hebben afgerond en daarvoor naar het oordeel van het bevoegd gezag in aanmerking komen, een *schooldiploma* praktijkonderwijs. Het diploma wordt uitgereikt door het bevoegd gezag van de school en de minister stelt de modellen van diploma's en getuigschriften vast. Op het diploma moet bijvoorbeeld staan vermeld welk profiel is betrokken bij de uitslag.

In sommige gevallen verlaten leerlingen het voortgezet onderwijs zonder examen te doen. In die gevallen wordt er een *verklaring* verstrekt (artikel 31 van de WVO). In deze verklaring wordt in ieder geval vermeld op welk tijdstip de leerling de school verlaat, het leerjaar waartoe hij laatstelijk onvoorwaardelijk is bevorderd en ook voor welke vormen van vervolgonderwijs en welke leerjaren daarvan hij geschikt wordt geacht. De verklaring wordt door het bevoegd gezag of namens het bevoegd gezag door de rector, de directeur of een of meer leden van de centrale directie ondertekend.

Diploma's in het middelbaar beroepsonderwijs

In de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) worden *bewijsstukken*, *certificaten* en *diploma's* onderscheiden (artikel 7.4 van de WEB). Een examencommissie is bevoegd om een *bewijsstuk*

uit te reiken als bewijs dat een toets of examenonderdeel met goed gevolg is afgerond door de student. Wanneer het gaat om het succesvol afronden van een deelkwalificatie reikt de examencommissie een *certificaat* uit en als bewijs dat een examen met goed gevolg is afgelegd, wordt een *diploma* uitgereikt. Wanneer het bewijsstuk, certificaat of diploma betrekking heeft op een beroepsopleiding, moeten er verschillende zaken op het bewijsstuk staan vermeld. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de naam van het kenniscentrum beroepsopleidingen bedrijfsleven dat het voorstel heeft gedaan voor vaststelling van de eindtermen van die beroepsopleiding, en de naam van de instelling waaraan de deelnemer is ingeschreven.

In de bve-sector (beroepsopleiding en volwasseneneducatie) bestaat de mogelijkheid naast beroepsopleidingen ook algemeen voorbereidend volwasseneneducatie en opleidingen Nederlands als tweede taal te volgen. Wanneer studenten hier een examenonderdeel met goed gevolg afronden, krijgen zij een *certificaat* uitgereikt. Tevens geeft het bezit van certificaten onder bepaalde voorwaarden aanspraak op een *diploma*.

Diploma's in het hoger onderwijs

In het hoger onderwijs worden *bewijsstukken* gebruikt, *verklaringen*, *getuigschriften* met bijbehorende *graden* en *diplomasupplementen*. Een *bewijsstuk* wordt net als in het middelbaar beroepsopleiding uitgereikt door de examencommissie wanneer een tentamen met goed gevolg is afgelegd (artikel 7:11 van de WHW, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).

Wanneer een examen succesvol is afgelegd, mag de examencommissie een *getuigschrift* uitreiken. Ook bij dit getuigschrift zijn er voorwaarden voor wat er op het getuigschrift moet worden vermeld. Er moet bijvoorbeeld aangegeven worden welke opleiding gevolgd is, welke onderdelen het examen omvatte en op welk tijdstip de opleiding voor het laatst is geaccrediteerd dan wel op welk tijdstip de opleiding de toets nieuwe opleiding met goed gevolg heeft ondergaan. Naast het getuigschrift mag het instellingsbestuur de *graad bachelor* en de *graad master* verlenen aan degene die met goed gevolg het afsluitend examen van een bacheloropleiding respectievelijk van een masteropleiding heeft afgelegd. Afhankelijk van het vakgebied wordt aan de verleende graad toegevoegd 'of Arts' dan wel 'of Science'. Het bestuur van een hogeschool voegt aan de onderscheiden graden een nadere aanduiding toe. Naast de bachelor- en mastergraad mag het bestuur van een hogeschool de graad *associate degree* verlenen aan degene die met goed gevolg het examen heeft afgelegd van een associate-degree-programma.

De examencommissie voegt aan een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen een *supplement* toe. Het supplement heeft tot doel inzicht te verschaffen in de aard en inhoud van de afgeronde opleiding, mede met het oog op internationale herkenbaarheid van opleidingen. Ook voor het supplement ligt vast welke informatie er in ieder geval op behoort te staan. Het supplement wordt opgesteld in het Nederlands of Engels.

Figuur 1. Wettelijk geregelde documenten

	Diploma	Getuigschrift	Certificaat	Verklaring	Bewijsstuk
WVO	Eindexamen vwo/havo/mavo/vbo/leer-werktraject	Deel van examen basisberoepsgerichte leerweg; getuigschrift vmbo			
WVO School voor praktijkonderwijs	Na afronding opleiding + positief oordeel bevoegd gezag: schooldiploma	Bij het verlaten van de school			
WEB Beroeps- onderwijs en volwassenen-educatie	Examen		Deelkwalificatie		Toets of examenonderdeel
WEB NT2	Bij meerdere certificaten (regeling bij of krachtens amvb)		Onderdeel examen		
WHW		Examen		Meerdere tentamens	Tentamen

Uit de bovenstaande beschrijvingen blijkt dat er verschillende termen worden gebruikt in de verschillende onderwijssectoren ten aanzien van bewijsstukken voor het afronden van een opleiding of onderdelen van een opleiding. In het voortgezet onderwijs en de bve-sector is de aanduiding *diploma* gereserveerd voor het succesvol afronden van de gehele opleiding. In het hoger onderwijs wordt daarvoor echter de aanduiding *getuigschrift* gebruikt met bijbehorende graden. In het voortgezet onderwijs is deze term slechts gereserveerd voor een deel van het examen in het vmbo (basisberoepsgerichte leerweg). De bve-sector kent het getuigschrift niet.

Het begrip *certificaat* komt alleen in de bve-sector voor en is daar bestemd voor de deelkwalificatie en examenonderdelen nt2. Een *bewijsstuk* wordt in de bve-sector afgegeven voor een toets of een examenonderdeel. Deze term wordt in het hoger onderwijs gebruikt voor het tentamen. In het hoger onderwijs bestaat ook nog de *verklaring* die wordt afgegeven als meerdere tentamens succesvol zijn afgelegd. Een diploma (of in het hoger onderwijs getuigschrift) is dus feitelijk een verzameling van behaalde (eind)resultaten van een bepaalde opleiding. Een diploma bepaalt de (eind- of start)kwalificatie van de leerling, deelnemer of student op een bepaald moment. Het diploma garandeert dat iemand een bepaalde combinatie van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen beheerst. Wat betreft diploma's voor specifieke vakken en beroepen betekent dit overigens nog niet dat er sprake is van een automatisch doorstroombrecht naar vervolgoopleidingen in het reguliere onderwijs. Een goede perceptie van de waarde

van het diplomastelsel en de diploma's (enzovoort) zelf zou gediend zijn met een transparante aanduiding van de bewijsstukken, uiteraard in samenhang met de onderliggende prestatie.

Diploma's voor specifieke vakken en beroepen

In Nederland zijn, naast het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen, ook andere instanties bevoegd om een *diploma* of *verklaring van (vak)bekwaamheid* af te geven. Het gaat hierbij om instanties die verbonden zijn aan een bepaald vak of beroep. In de Wet op de register-accountants wordt bijvoorbeeld bepaald dat de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding bevoegd is om zo'n verklaring vakbekwaamheid af te geven. Deze verklaring mag alleen door de commissie aan iemand worden verstrekt die beschikt over een in het buitenland verkregen bewijsstuk dat aantoont dat een niveau van vakbekwaamheid is bereikt dat vergelijkbaar is met dat van een gediplomeerd Nederlands registeraccountant.

Het NIMA (Nederlands Instituut voor Marketing) is een vereniging van, voor en door marketeers. Het NIMA stimuleert, ontwikkelt en professionaliseert marketeers die werken in het vakgebied marketing. Vanaf 2008 ontvangen NIMA-gediplomeerden het speciale internationale NIMA/EMC-certificaat. EMC staat voor European Marketing Confederation, de overkoepelende organisatie van nationale marketinginstituten.

NIMA verleent onder meer de volgende diploma's:

- NIMA marketing-A: voor marketing- en commercieel medewerkers op uitvoerend niveau;
- NIMA marketing-B: voor de (aankomend) marketingmanager/(senior) productmanager/ (senior) brandmanager; en
- NIMA marketing-C: voor de (aankomend) commercieel manager, marketingfunctionaris met eindverantwoordelijkheid op ten minste het niveau van een strategische business unit.

Het NIMA ordent zijn diploma's naar het Europees kwalificatiekader. Kandidaten die (vanaf 2008) een bepaald diploma behalen, ontvangen het op naam gestelde internationale NIMA/EMC-certificaat. Het NIMA hanteert een schema dat aangeeft op welk niveau de NIMA-diploma's internationaal erkend zijn door de EMC.

Ambi-diploma's (automatisering en mechanisering van de bestuurlijke informatievoorziening) hebben in Nederland buiten het reguliere onderwijs een status op hbo-niveau. Het hierbij horende ambi-examen wordt afgenomen door de onafhankelijke stichting EXIN (EXamen-INstituut) in Utrecht. Ambi is de uitkomst van een initiatief van enkele Amsterdamse hoogleraren die in de jaren vijftig van de twintigste eeuw het NOVI oprichtten omdat de computer wel eens een maatschappelijk relevant fenomeen zou kunnen worden.

Aanvankelijk verzorgde het NOVI losse opleidingen. Later werd een ambi-traject samengesteld (met modules als ambi-A, -B). Nog weer later werden als gevolg van een actualiseringsslag modules ondergebracht in de lijnen voor systeemontwikkeling (S), bestanden en wat daarmee te maken had (B), en dergelijke. In de jaren tachtig werden de lijnen gecomprimeerd, ook vanwege toenemende aantallen mensen die tijdens hun basisopleiding toch enige elementaire kennis van ict (informatie- en communicatietechnologie) opdeden.

De opleiding is gelijkwaardig aan de opleidingen heao-bi (hoger economisch en administratief onderwijs, bedrijfskundige informatica) en hio (hogere informatica-opleiding), maar aan de

opleiding is geen titel verbonden. Wel is later door NOVI de Hogeschool NOVI opgericht, waar men op basis van ambi kan afstuderen als ingenieur (ing) of bachelor ict.

Inmiddels behoort het ambi-onderwijs tot het verleden. De laatste examens worden in de zomer van 2010 afgenomen.²

De vraag is hoe dergelijke private opleidingen en het bekostigde onderwijs zich tot elkaar verhouden. Hoe moeten wat betreft de diploma's de referentiefuncties over en weer worden gezien?

Functies van diploma's

Een diploma verleent in het algemeen toegang tot:

- een vervolgopleiding respectievelijk een vervolexamen; en
- een functie, beroep(sgroep).

Daarnaast biedt het allerhande maatschappelijke en juridische privileges (hypotheek en huisverstrekking, verzekeringsregimes, maar ook bijvoorbeeld bij re-integratietrajecten en het accepteren van werk van gelijk niveau).

Het diploma geeft dus toegang tot vervolgonderwijs en/of tot de arbeidsmarkt in Nederland, maar ook in het buitenland. En ook omgekeerd bieden diploma's die in het buitenland zijn behaald toegang tot bepaalde vervolgopleidingen en beroepen en banen in Nederland. In de WEB wordt in artikel 7.4.7 bepaald dat diploma's internationaal gewaardeerd kunnen worden door een aangewezen rechtspersoon. De waardering van diploma's is gebaseerd op het vergelijken van buitenlandse diploma's of certificaten met de getuigschriften van overeenkomstige Nederlandse beroepsopleidingen. Bij de vergelijkingen en waarderingen wordt zo mogelijk aangegeven tot welke soort beroepsopleiding de desbetreffende opleiding kan worden gerekend en met welke in het Crebo (Centraal register beroepsopleidingen) vermelde beroepsopleiding die opleiding vergelijkbaar is of kan worden gelijkgesteld.

Juridische aspecten

Aan diploma's zijn directe, uit de wet voortvloeiende rechten verbonden (bijvoorbeeld het voeren van titels), maar zoals gezegd ook indirecte rechten. Het gaat dan om het verlenen van toegang tot een bepaalde opleiding (voor toelating tot de universiteit is in beginsel bijvoorbeeld een vwo-diploma nodig), toelating tot een bepaalde beroepsgroep of inschrijving in het register van een bepaalde beroepsgroep. Zo bepaalt artikel 9 van de Wet op de architectentitel dat inschrijving in het register als architect wordt verleend aan degene die in het bezit is van het getuigschrift van een masteropleiding op het gebied van architectuur of een opleiding bouwkunde op het gebied van de techniek van een universiteit genoemd in de (bijlage van de) WHW.

Een ander voorbeeld is hoofdstuk 3 van de Wet BIG (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg), waar per medische beroepsgroep is aangegeven welke eisen worden

² De examens voor de ambi-modules worden afgenomen door EXIN. EXIN biedt een breed scala aan onafhankelijke ict-examens. Met I-Tracks en de internationaal erkende en praktijkgerichte diploma's en certificaten voor ISO/IEC 20000, ISO/IEC 27000, ITIL®, MOF, PRINCE2, FPA, TMap®, BiSL en ASL, bevordert EXIN de kwaliteit van het ict-vakgebied en de professionaliteit van de hierin werkzame ict'ers.

gesteld aan inschrijving in het beroepsregister. De concrete eisen zijn omschreven in algemene maatregelen van bestuur (zoals bijvoorbeeld het Besluit opleidingseisen tandarts).

Een diploma (of het voorspiegelen van een diploma of graad) schept verwachtingen en dus ook (juridisch afdwingbare) aanspraken. Vandaar dat bijzondere instellingen, voor zover een publiekrechtelijke grondslag aanwezig is op dat specifieke vlak, ook openbaar gezag uitoefenen (bestuursorgaan zijn in de zin van de AWB, Algemene wet bestuursrecht). Zo is de verklaring van het instellingsbestuur in het hoger onderwijs dat het getuigschrift door de examencommissie kan worden afgegeven, een AWB-besluit.³

Wanneer instellingen bijvoorbeeld niet duidelijk zijn over de waarde van het diploma, kan dat dus leiden tot (civielrechtelijke) schadevergoeding, omdat deelnemers bij het aangaan van de (onderwijs)overeenkomst hebben gedwaald.

Schadevergoeding bij waardeloos diploma

De rechtbank Almelo heeft een uitspraak gedaan, waarbij Saxion is veroordeeld tot schadevergoeding. Zij had ten onrechte studenten voorgespiegeld dat zij een diploma master of arts zouden krijgen. Er is sprake van dwaling tegenover de studenten bij het aangaan van de overeenkomst met Saxion. Interessant is de volgende overweging: "de onderwijsinstelling heeft de zorgplicht correcte informatie te verschaffen over de inhoud en de vorm van het onderwijs dat zij aanbiedt en de aard van het te behalen diploma. Dat is naar het oordeel van de rechtbank een niet mis te verstane verantwoordelijkheid. Immers, aspirant-studenten maken op grond van het opleidingspakket dat onderwijsinstellingen aanbieden hun keuze voor een opleiding, welke keuze de basis vormt van hun toekomstperspectief. Het diploma en in samenhang daarmee de titel die na het succesvol afronden van de studie gevoerd mag worden, maakt van dat toekomstperspectief wezenlijk onderdeel uit en is van belang voor de kansen op de arbeidsmarkt. [Eisers] mochten afgaan op de juistheid van de door Saxion gedane mededelingen. Dat Saxion over meer kennis van zaken terzake het door haar aangeboden onderwijs beschikt, dan wel behoort te beschikken, dan [Eisers] is hiervoor reeds overwogen."

Instanties die diploma's erkennen, waarden of daarover adviseren, zoals Nuffic, moeten de nodige zorgvuldigheid in acht nemen en motiveren hoe zij tot een oordeel komen. In een zaak waar het ging om het toekennen van studiefinanciering voor een opleiding die in de Verenigde Staten werd gevolgd (studenten kunnen hun studiebeurs tegenwoordig wereldwijd meenemen), overwoog de rechter dat uit een advies moet blijken op basis van welke gegevens en welke procedures dit tot stand is gekomen.⁴

2.2 Europese dimensies van diploma's

Binnen Europa zijn allerlei activiteiten ontwikkeld die betrekking hebben op erkenning van diploma's. Deze vonden en vinden plaats in verschillende configuraties, bijvoorbeeld de Raad van Europa en de EU (Europese Unie).

Het EVRM (Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden) is op dit gebied van belang. Het is tot stand gekomen in het kader van de Raad van Europa. Alle lidstaten hebben dit verdrag bekrachtigd. Op grond van artikel 2 van het pro-

³ Zie ook ABRvS 19 juli 2006, AB 2007, 41.

⁴ Rb Dordrecht 6 november 2009, LJN BK2810.

toelating tot het hoger onderwijs, erkenning van studieperiodes in een ander land en erkenning van hogeronderwijsdiploma's. In de conventie is het principe vastgelegd van erkenning van een diploma, tenzij er sprake is van aanwijsbare substantiële verschillen. Dit zijn verschillen die zo groot zijn dat het niet te verwachten is dat de diplomahouder hetzelfde onderwijs of arbeidsmarktvervolgtraject kan volgen als de bezitter van een diploma uit het gastland zelf. De conventie legt de bewijslast bij de erkennende instantie in het gastland. Deze instantie moet aantonen dat er sprake is van wezenlijke verschillen. De lidstaten moeten zorgen voor transparante informatie over zowel hun onderwijssystemen als de erkenningsprocedures en -methodologie. Het diplomasupplement (zie hieronder) is een aanbevolen hulpmiddel bij het verschaffen van de transparantie.

Het systeem van de erkenning van diploma's in Europa moet enerzijds de transparantie van onderwijssystemen van de aangesloten landen vergroten. Anderzijds moet het ervoor zorgen dat iemand die in een andere lidstaat gaat werken, daar ook de rechten verbonden aan behaalde diploma's kan gebruiken. Het systeem kent instrumenten die zijn ontwikkeld ten behoeve van academische erkenning en instrumenten ten behoeve van de beroepserkenning.⁷

Academische erkenning

Een belangrijk wettelijk instrument voor academische erkenning is de buiten de EU tot stand gekomen Erkenningsconventie van Lissabon (1997).⁸ De conventie betreft erkenning voor de toelating tot het hoger onderwijs, erkenning van studieperiodes in een ander land en erkenning van hogeronderwijsdiploma's. In de conventie is het principe vastgelegd van erkenning van een diploma, tenzij er sprake is van aanwijsbare substantiële verschillen. Dit zijn verschillen die zo groot zijn dat het niet te verwachten is dat de diplomahouder hetzelfde onderwijs of arbeidsmarktvervolgtraject kan volgen als de bezitter van een diploma uit het gastland zelf. De conventie legt de bewijslast bij de erkennende instantie in het gastland. Deze instantie moet aantonen dat er sprake is van wezenlijke verschillen. De lidstaten moeten zorgen voor transparante informatie over zowel hun onderwijssystemen als de erkenningsprocedures en -methodologie. Het diplomasupplement (zie hieronder) is een aanbevolen hulpmiddel bij het verschaffen van de transparantie.

Het tweede belangrijke instrument is het diplomasupplement. Dit is een gezamenlijk initiatief van de EU, de Raad van Europa en de Unesco (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization). Het is een model voor het verstrekken van feitelijke informatie over een opleiding; de onderwijsinstelling moet dit tezamen met het diploma aanbieden. Het instituut waar het diploma is behaald, verstrekt het document; dit mag geen waardeoordeel, verklaringen over gelijkwaardigheid of erkenningsuggesties bevatten. Het supplement geeft onder meer informatie over aard en niveau van het diploma, de inhoud van de opleiding en de behaalde resultaten.

Het derde instrument is het studiepuntenstelsel, het ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System). Het ECTS is ontwikkeld in het kader van het Erasmusprogramma, met als doel de erkenning van studiepunten te garanderen bij uitwisselingsprogramma's. Een ECTS-punt geeft de academische werklast aan van een cursus of module. Alle activiteiten (college, zelfstudie, enzovoort) zijn inbegrepen in de studielast. De instellingen moeten hun eigen puntenstelsel omrekenen naar ECTS-punten. Hiervoor bestaan verschillende berekeningen. De Europese Commissie wil het ECTS-instrument verbreden tot alle niveaus van onderwijs, en zelfs tot het erkennen van elders verworven competenties in het kader van een leven lang leren. In dat laatste geval zou ook werkervaring in aanmerking genomen moeten worden.

5 EHRM 23 juli 1968, Publ. ECHR, Series A, vol. 6 Belgische Taalzaak.

6 Glazeweka v. Sweden, appl. 11655/85.

7 Onderwijsraad, 2004b.

8 Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region.

Beroepserkenning

Om het vrije verkeer van personen te bevorderen, heeft de EU richtlijnen over de erkenning van diploma's ontwikkeld, die het voor burgers mogelijk maken om hun beroep uit te oefenen in een andere lidstaat. De twee belangrijkste groepen richtlijnen zijn de (verticale) sectorale richtlijnen en de (horizontale) richtlijnen algemeen stelsel. De richtlijnen gelden in de EU-landen en de landen van de EER (Europese Economische Ruimte): Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. De sectorale richtlijnen betreffen een zevental beroepen (arts, algemeen verpleegkundige, tandarts, verloskundige, dierenarts, apotheker en architect) en bevatten afspraken ten aanzien van de minimale inhoud en duur van de opleiding (harmonisering). De diploma's worden binnen de EU altijd erkend, waardoor er sprake is van directe toelating tot de beroepsuitoefening.

Omdat het onhaalbaar bleek te zijn om voor alle gereguleerde beroepen te komen tot harmonisatie van de opleidingen (de richtlijn voor artsen vergde achttien jaar voorbereiding), zijn in 1989 en 1992 twee richtlijnen ingevoerd: de eerste en de tweede richtlijn algemeen stelsel (89/48/EEG en 92/51/EEG). Deze richtlijnen gaan over de toegang tot gereguleerde beroepen die niet onder de sectorale richtlijnen vallen.

De eerste richtlijn behandelt de erkenning van beroepskwalificaties in het hoger onderwijs, de tweede regelt erkenning van beroepskwalificaties in het subtertiaire en secundaire beroeps-onderwijs en het kort hoger (beroeps)onderwijs. In 1999 is daar nog een derde richtlijn bijgekomen, de richtlijn 99/42/EG; deze kwam in de plaats van een aantal reeds bestaande liberaliserings- en overgangsrichtlijnen. De derde richtlijn heeft vooral betrekking op beroepsonderwijs dat leidt tot ondernemerschap en op toelating tot beroepen onder de Vestigingswet. Kenmerkend voor deze richtlijn is dat, naast genoten onderwijs, praktijkervaring meetelt. Bij de andere twee richtlijnen kan praktijkervaring compenserend werken.

Wederzijds vertrouwen als basis

De basis van het algemene stelsel is het wederzijds vertrouwen dat men in elkaars opleidingen en diploma's heeft. Iemand die in de ene lidstaat voldoende gekwalificeerd is voor toegang tot de beroepsuitoefening in een bepaald beroep, kan in principe ook toegang tot ditzelfde beroep in een andere lidstaat krijgen, ook al verschillen de duur en inhoud van de opleidingen tot op zekere hoogte. Daarbij aanvaardt men onderling elkaars diploma's zonder dat die in alle opzichten dezelfde lading dekken. Wel zijn er enkele voorwaarden.

- Indien een beroep in het land van opleiding niet gereguleerd is en in het land van vestiging wel, kan de bevoegde autoriteit vragen twee jaar relevante beroepservaring aan te tonen in de afgelopen tien jaar.
- In het geval er wezenlijke verschillen worden geconstateerd bij vergelijking van de inhoud van een opleiding met die van de ontvangende lidstaat, kan deze aanvullende eisen stellen voor toelating tot het beroep. Deze aanvullende eisen kunnen de vorm aannemen van een zogenoemde proeve van bekwaamheid of van een aanpassingsstage, die echter niet langer mag duren dan drie jaar. De aanvrager mag doorgaans zelf kiezen tussen beide mogelijkheden.
- Als een opleiding één jaar of meer korter is dan de ontvangende lidstaat vereist, mag deze vragen om beroepservaring die het dubbele is van het tekort, maar niet langer dan vier jaar. De ontvangende lidstaat mag deze eis echter niet stellen als men al een proeve van bekwaamheid heeft moeten afleggen of een aanpassingsstage heeft gevolgd. Bovendien moet de ontvangende lidstaat rekening houden met de beroepservaring die men eventueel heeft moeten aantonen omdat het beroep in de lidstaat van oorsprong niet gereguleerd was.

De bewijslast voor het aantonen van wezenlijke verschillen tussen opleidingen ligt bij de bevoegde autoriteit die verantwoordelijk is voor het beroep in kwestie. Als iemand voor een bepaald beroep is opgeleid in de ene lidstaat, kan hem of haar dus niet zo maar de toegang tot het overeenkomstige gereguleerde beroep worden ontzegd in de andere lidstaat.

Tot slot is in 2001 de SLIM 4-richtlijn (Simpler Legislation for the Internal Market) in werking getreden. Deze richtlijn bevat initiatieven ter vereenvoudiging en verandering van de sectorale richtlijnen en het algemene stelsel. De belangrijkste verandering is dat beroepservaring opgedaan na het behalen van het diploma bij de behandeling van een verzoek tot erkenning moet worden betrokken.

Uitvoering in Nederland

In Nederland werken twee expertisecentra op het gebied van internationale diplomawaardering samen, namelijk Nuffic in Den Haag en Colo in Zoetermeer. Gezamenlijk vormen deze instanties de structuur voor internationale diplomawaardering. Nuffic is binnen Nederland de instantie die zich bezighoudt met de waardering van buitenlandse diploma's behaald in het algemeen voortgezet onderwijs en hoger onderwijs. Op dit moment waardeert de Nuffic ongeveer elfduizend diploma's per jaar.

Een buitenlands diploma wordt, voor zover dat mogelijk is, vergeleken met een Nederlands getuigschrift. Is de buitenlandse studie hiervoor te uniek, dan geeft het Nuffic ten minste het vergelijkbare niveau aan. Daarbij wordt gekeken naar de vakken die zijn gevolgd, de studiebelasting en het niveau van de opleiding. Nuffic werkt met landdeskundigen: elk land is aan een specifieke medewerker toegewezen. Naast waardering van het diploma geeft Nuffic ook informatie over het wel of niet erkend zijn van een opleiding of instelling en kan zij de authenticiteit van een diploma (laten) controleren.

De DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs van het Ministerie van OCW) is de instantie die de beslissing neemt over de titeltoekenning, in veel gevallen gebaseerd op een diplomawaardering van Nuffic. De verlening van een Nederlandse hogeronderwijstitel op grond van buiten Nederland verkregen graden en titels is vastgelegd in artikel 7.23 van de WHW. Daarnaast heeft de houder van een buitenlands diploma het recht de verworven graad op dezelfde manier te voeren als in het land waar de graad behaald is.

De (reguliere) advisering verloopt via een aanvraag. De aanvraag dient ten minste te bestaan uit een aantal vereiste documenten, zoals een aanvraagformulier met daarin onder andere feitelijke gegevens van de aanvrager en de diplomahouder, een kopie van het identiteitsbewijs van de diplomahouder, een kopie van een beëdigde vertaling van het diploma en de cijferlijst.⁹ Naast de verplichte documenten waaruit een volledige aanvraag bestaat, zijn er nog enkele documenten gewenst zoals een kopie van het middelbareschooldiploma en een curriculum vitae.

Het evalueren van onderwijsdocumenten en het opstellen van een advies gebeurt aan de hand van de volgende criteria:

- randvoorwaarden: doel aanvraag, status instelling, authenticiteit en eerdere waarderingen van soortgelijke onderwijsdocumenten;
- formele criteria: (inter)nationale wet- en regelgeving;

⁹ Voor sommige landen gelden extra vereisten: zo moet voor Sri Lanka naast het diploma General Certificate ook het diploma O-level worden aangeleverd met de daarbij behorende vakkenoverzichten.

- functionele criteria: leerdoelen, rechten verbonden aan het diploma in land van herkomst; en
- inhoudelijke criteria: inhoud en structuur, leeruitkomsten en competenties, nominale duur en studielast en kwaliteit van instelling en programma.

De werkwijze voor het middelbaar beroepsonderwijs verloopt op dezelfde wijze (geschiedt door hetzelfde loket). De Afdeling Internationale Diplomawaardering van Colo stelt diplomawaardering op op het niveau van het (v)mbo. Colo heeft een nauw samenwerkingsverband met Nuffic.

Grotere transparantie: Europass

In de Europese beleidssfeer is het Kopenhagenproces, waarin de Europese Unie en de kandidaat-lidstaten participeren, van belang voor het versterken van de waarde van een diploma in internationaal perspectief. Het richt zich op versterkte samenwerking op het gebied van beroepsonderwijs en -opleiding. De bedoeling is uiteindelijk te komen tot één enkel gebruiksvriendelijk instrument voor het transparant maken van certificaten en diploma's; dit instrument moet de bestaande regelingen in zich verenigen. Dit proces beantwoordt aan de wens om de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels wereldwijd tot referentie te maken. De ontwikkeling van dit proces geschiedt in samenwerking met de sociale partners.

Europass¹⁰

De nieuwe Europass, die per 1 januari 2005 is ingegaan, is een 'paspoort' dat de mogelijkheid geeft de extra vaardigheden en ervaringen die deelnemers (toekomstige werknemers) hebben opgedaan door een deel van hun opleiding in het buitenland te volgen, inzichtelijk te maken. Het belangrijkste doel van dit instrument is belemmeringen wegnemen, waardoor mensen makkelijker in elk land van de EU kunnen werken en studeren. Dit veronderstelt dat het document in elk land hetzelfde is en voor zowel bedrijven als deelnemers herkenbaar is. Met de pas kan de deelnemer aantonen dat hij buitenlandse ervaring heeft en laten zien over welke persoonlijke vaardigheden en internationale competenties hij beschikt. In feite voegt de pas iets toe aan het curriculum vitae. In de Europass – de persoonlijke portfolio – zijn vijf documenten opgenomen:

- Het Europese cv: een persoonlijk document dat tevens door de houder van het portfolio wordt ingevuld (reeds bestaand gemeenschappelijk Europees model).
- De mobiliteitspas: hierin zijn opgenomen de opleidingsperioden in een ander land, die voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria: documentatie van de Europese leertrajecten en transnationale mobiliteit. De betrokken uitzend- en gastorganisaties vullen dit document in.
- Het diplomasupplement: dit document heeft betrekking op het hoger onderwijs en dient ter verbetering van de transparantie van de academische graden. Het bevat het specifieke leertraject van de portfoliohouder en wordt ingevuld door de instelling.
- Het certificaatsupplement: dit document heeft betrekking op beroepsonderwijs en -opleiding. Het is niet op naam, maar omschrijft de gebruikte beroepskwalificaties; het is daarom identiek voor allen die bepaalde kwalificaties bezitten.
- Het Europees taalportfolio: dit document betreft een individueel talenpaspoort waarin de houder zijn taal- en cultuurvaardigheden kan documenteren op basis van het bestaande gemeenschappelijke model.

2.3 Factoren die de waarde van diploma's beïnvloeden

Wat bepaalt de waarde van een diploma en welke ontwikkelingen hebben invloed op de waarde van het diploma? In paragraaf 1.3 werden al enkele factoren genoemd zoals de massale deel-

¹⁰ <http://www.europass.nl/nl/default.asp>.

name aan het onderwijs op alle niveaus, snelle ontwikkelingen in de maatschappij en wetenschap waardoor de waarde van een diploma na verloop van tijd afneemt, de kwaliteit van het examineren en het vertrouwen dat de maatschappij, vervolgoopleidingen en werkgevers in het diploma hebben. In dit advies wordt de waarde van diploma's op twee verschillende manieren benaderd.

Standaardisatie en maatwerk

In de eerste plaats hebben ontwikkelingen op het gebied van maatwerk in het onderwijs invloed op de waarde van het diploma. Het realiseren van maatwerk in het onderwijs kan op gespannen voet staan met de waarde van diploma's. Dit veronderstelt immers diploma's die door maatschappij, vervolgopleiding en/of arbeidsmarkt erkend en herkend worden. Hiervoor is een zekere standaard, gemeenschappelijkheid nodig.¹¹ Ondanks de maatschappelijke behoefte om studierpaden meer flexibel en op de persoon in te richten en dientengevolge te differentiëren in diploma's, blijft er behoefte aan het stellen van minimale en herkenbare kwaliteitseisen met het oog op gemeenschappelijkheid en (arbeidsmarkt)transparantie. In hoofdstuk 3 zal worden verkend welke ontwikkelingen op het gebied van maatwerk en standaardisatie in het onderwijs zichtbaar zijn en welke consequenties dit kan hebben voor de waarde van het diploma.

Subjectieve en objectieve waarde

In de tweede plaats kan men de waarde van het diploma benaderen door te kijken naar de subjectieve en objectieve waarde van een diploma. Bij de subjectieve beoordeling is aan de orde hoe vervolgoopleidingen en werkgevers oordelen over de waarde van diploma's van degenen met wie zij te maken krijgen. Bij de objectieve beoordeling van de waarde van een diploma gaat het erom dat de waarde van een diploma op methodologisch verantwoorde wijze bepaald is. Het gaat om beantwoording van de vraag of een diploma betrouwbaar en valide is. In hoofdstuk 4 worden de subjectieve en objectieve waarde van diploma's onderzocht en met elkaar vergeleken. Om meer inzicht te krijgen in de subjectieve waarde van een diploma heeft TNS NIPO in opdracht van de raad een enquête uitgezet bij docenten in het vervolgonderwijs en werkgevers op de arbeidsmarkt. In hoeverre hebben enerzijds docenten in middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs en anderzijds werkgevers vertrouwen in de diploma's van degenen die zij in hun opleiding ontvangen respectievelijk als werknemer aannemen? Garanderen de diploma's de kwaliteit die zij (kunnen) verwachten? En welke aspecten zijn van doorslaggevend belang bij het hebben of verkrijgen van vertrouwen? Wat is de invloed van differentiatie of maatwerk binnen het bestaande opleidingsaanbod en/of de opkomst van nieuwe bewijsstukken als ervaringscertificaten en/of de waarde die aan branchediploma's wordt toegekend? Of ligt het probleem eerder of ook bij de kwaliteit en de betrouwbaarheid van examens? Bij het onderzoek naar de objectieve waarde is gekeken naar ontwikkelingen op het gebied van het borgen van het niveau van leerlingen/studenten en de borging van examens.

Tot slot: ongeregeldheden met diploma's

Ten slotte spelen ongeregeldheden (tot en met fraude) met diploma's een rol bij de beeldvorming rond de waarde van diploma's. Enerzijds zijn er berichten over zogenaamde diplomapersen, 'diploma mills', anderzijds gebeurt het in een aantal gevallen dat publieke figuren zich ten onrechte sieren met behaalde diploma's, titels of graden. Dit leidt dan vaak tot commotie. Hoewel de omvang van fraude verschillend wordt ingeschat (er zijn geen exacte cijfers bekend),

¹¹ Onderwijsraad, 2002.

bereidt de overheid maatregelen voor om hieraan paal en perk te stellen door de instelling van een centraal diplomaregister. Dit dient overigens meer doelen dan alleen fraudebestrijding.

In het *Onderwijsverslag 2008-2009* wijst de Inspectie nog op een aantal andere aspecten van de betrouwbaarheid van diploma's. Eén ervan is de verwarring die ontstaat doordat particuliere instellingen in reclame-uitingen in binnen- en buitenland niet duidelijk zijn over het feit dat hun diploma's in Nederland niet erkend zijn. Een ander aspect is het gegeven dat begrippen als 'universiteit' en 'university' in Nederland geen wettelijke bescherming kennen. Inmiddels wordt onderzocht of dit wél geregeld kan worden. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat standaardisatie van de lay-out van diploma's een goede methode is om de herkenbaarheid van diploma's te bevorderen en tevens de kans op fraude te beperken.

De toegenomen massaliteit en diversiteit van leerlingen en studenten in het onderwijs hebben geleid tot maatwerk en differentiatie, onder andere met het oog op het voorkomen van uitval en het bevorderen van het rendement van opleidingen. Wat hebben deze ontwikkelingen betekend voor de herkenbaarheid en transparantie van diploma's evenals voor de normering ervan? Meer in het bijzonder gaat dit hoofdstuk in op de differentiatie tussen opleidingen, leerwegen en niveaus en de opkomst van nieuwe vormen van diplomeren zoals het ervaringscertificaat en het diplomasupplement.

3

Maatwerk en standaardisatie

3.1

Differentiatie: onderwijs op maat en herkenbaarheid van diploma's

Voortgezet onderwijs

Havo/vwo

In 1999 is de bovenbouw van havo en vwo aanzienlijk veranderd. De aanleiding tot deze verandering was de constatering dat havo en vwo niet goed aansloten bij de eisen die het hoger onderwijs stelde aan de kennis en vaardigheden van de studenten. Een groot aantal studenten liep hierdoor een aanzienlijke studievertraging op in het hoger onderwijs of maakte zelfs de studie niet af. Er werd een stuurgroep ingesteld die zich moest buigen over het studieprogramma in de bovenbouw van havo en vwo. In het advies van de stuurgroep, dat in 1999 werd overgenomen door de minister, werd voorgesteld om de keuze van afzonderlijke vakken af te schaffen en in plaats daarvan studieprofielen in te voeren, die waren toegesneden op de studierichtingen in het hoger onderwijs. Er zijn vier verschillende profielen met vaste vakcombinaties. In elk profiel zitten drie tot vijf vakken die een samenhang vertonen. Elk profiel bestaat uit drie delen: 1) het gemeenschappelijke deel (voor alle leerlingen in het vwo respectievelijk in het havo dezelfde vakken); 2) een profielspecifiek deel; en 3) een vrij deel. Voor het profielspecifieke deel zijn er drie verplichte profielvakken en één profielkeuzevak voor de profielen natuur & techniek en natuur & gezondheid; voor de profielen economie & maatschappij en cultuur & maatschappij zijn twee profielvakken verplicht en kunnen leerlingen twee profielvakken kiezen. Daarnaast kiezen alle leerlingen in het vrije deel één vrij te kiezen examenvak. Aan de ene kant zijn er dus vaste vakcombinaties die de differentiatie binnen havo en vwo verkleinen. Aan de andere kant is de differentiatie behouden door de keuzevakken en het vrije deel.

Naast het maatwerk dat wordt beoogd met de profielen, zorgt de centrale examinering op havo en vwo voor standaardisatie. De leerlingen krijgen allemaal dezelfde opgaven op hetzelfde moment voorgelegd. Naast het centrale examen is er het schoolexamen waarbij de school

een eigen invulling kan geven aan het examen, waardoor er evengoed ruimte blijft voor maatwerk. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de examinering op havo en vwo.

Juist door de invoering van de profielen en het centrale eindexamen is er in havo en vwo een relatief hoge standaardisatie in vergelijking met de andere onderwijssectoren. Daarnaast blijft maatwerk wel mogelijk door de keuzevakken en het schoolexamen.

Vmbo

In het begin van de jaren negentig werden verschillende vormen van lager voortgezet onderwijs samengebracht in het vbo (voorbereidend beroepsonderwijs). Naast het voorbereidend beroepsonderwijs bestond het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, oftewel het mavo.

Zowel op de mavo als in het vbo werd er gewerkt met niveaudifferentiatie. Leerlingen konden op vier niveaus examen doen. De vakken op de lagere A- en B-niveaus en de beroepsgerichte vakken vielen niet onder de centrale examinering. Er werden wel landelijke examens ontwikkeld en aangeboden vanuit het Landelijk Examenburo VBO. Alleen voor de vakken op B-niveau moesten de scholen een goedgekeurd examenprogramma volgen. De invulling van de vakken op A-niveau konden de scholen zelf bepalen. Het gevolg was dat het niet duidelijk was wat nu de waarde van een vbo-diploma was. Het bedrijfsleven gaf bovendien aan niet uit de voeten te kunnen met de schoolverlaters van het voorbereidend beroepsonderwijs. De leerlingen schoten tekort in sociaal-maatschappelijke vaardigheden, kennis van normen en waarden en bekwaamheden op het vakgebied.¹² Daarnaast kampten de scholen met een imago probleem.¹³ Het mavo werd gezien als een opstapje voor het havo en het vbo werd gezien als het 'rest-onderwijs', je ging pas naar het vbo als je echt niet naar het mavo kon.

Door onder andere het zwakke imago van en de kwaliteitsverschillen in het vbo werd de bovenbouw van mavo en vbo gereorganiseerd en werd in de tweede helft van de jaren negentig het vmbo ingevoerd. De reorganisatie was onder andere gericht op (1) het vergroten van de waarde van het vmbo-diploma door invoering van vastgestelde examenprogramma's en centrale examinering, met name in het voormalige vbo; en (2) het helder maken van het onderwijsaanbod door het introduceren van vier leerwegen met daaraan gekoppelde vakkenpakketten.¹⁴ Deze vier leerwegen zijn: een basisberoepsgerichte leerweg (bb), een kaderberoepsgerichte leerweg (kb), een gemengde leerweg (gl), en een theoretische leerweg (tl). In de theoretische leerweg krijgen de leerlingen in totaal zes algemene vakken waarin ze uiteindelijk een centraal examen afleggen. Bij de gemengde leerweg doen de leerlingen examen in vijf algemene vakken en in een beroepsgericht vak. In de kaderberoepsgerichte leerweg doen de leerlingen examen in vier algemene vakken en een beroepsgericht vak. In de basisberoepsgerichte leerweg doen de leerlingen eveneens examen in vier algemene vakken en een beroepsgericht vak, maar de leerstof die in deze vakken wordt behandeld is minder uitgebreid dan die in de andere leerwegen van het vmbo. Een leerling kiest binnen de leerweg voor een bepaalde sector. Er zijn vier sectoren: economie, landbouw, techniek en zorg & welzijn. Binnen een sector verzorgt de school een aantal beroepsgerichte vakken. In totaal zijn er 24 beroepsgerichte vakken.

In het vmbo moet de leerling in alle vakken binnen een leerweg op hetzelfde niveau examen doen. De grote niveaudifferentiatie van het voormalige vbo en mavo is daarmee verdwenen.

¹² Voncken & Hout, 2002.

¹³ Commissie Van Veen, 1994.

¹⁴ Schoonhoven & Studulski, 2009.

Een lastig dilemma voor veel vmbo-scholen is het vinden van een balans tussen een generiek onderwijsaanbod aan de ene kant en maatwerk voor leerlingen aan de andere kant.¹⁵ De diversiteit aan leerlingen is groot en het is niet altijd makkelijk om die diversiteit een plek te geven binnen de leerwegen. Het maatwerk moet passen binnen het kader van de vastgestelde examenprogramma's en de centrale examinering.

In de basisberoepsgerichte leerweg heeft de school meer mogelijkheid om maatwerk te leveren. In deze leerweg is er een alternatief voor de generieke centrale examinering. De school kan een leer-werktraject aanbieden. Binnen dit traject combineert de deelnemer het onderwijs op school met leren op een werkplek en doet in minder vakken centraal examen. Daarnaast kan de school in samenwerking met een mbo-opleiding een opleiding aanbieden op niveau 1. De leerling kwalificeert zich dan in de loop van het vierde leerjaar op niveau 1. Een andere mogelijkheid is de opleiding voor arbeidsmarktgekwalificeerd assistent (aka) te volgen. Dit is ook een opleiding op niveau 1 van het middelbaar beroepsonderwijs, maar die is minder gericht op een specifiek vak en meer algemeen van aard. Deze mogelijkheden tot maatwerk bieden leerlingen meer kansen. Tegelijkertijd maken ze het vmbo en met name de basisberoepsgerichte leerweg minder overzichtelijk. Dat kan afbreuk doen aan de herkenbaarheid van het vmbo voor het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt.

Middelbaar beroepsonderwijs

De huidige mbo-instellingen zijn op 1 augustus 1997 gestart na het van kracht worden van de WEB. Het doel van de WEB is om meer samenhang te brengen tussen het middelbaar beroepsonderwijs, het leerlingwezen, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, basiseducatie, Nederlands als tweede taal, oriëntatie en schakeling, en het vormingswerk. Er zijn grote wijzigingen die met de invoering van de WEB in gang zijn gezet. Een daarvan is een ontwikkeling naar meer transparantie door invoering van de landelijke kwalificatiestructuur.¹⁶

Met de WEB kwam er een landelijke kwalificatiestructuur voor het gehele secundaire beroepsonderwijs, inclusief volwasseneneducatie en scholing voor werkenden. Hiermee werd beoogd de steun van de arbeidsmarkt voor het beroepsonderwijs te vergroten. Daarnaast werd verwacht dat de transparantie van de kwalificatiestructuur bevorderd zou worden door de invoering van twee leerwegen die opleiden voor dezelfde kwalificatie: de bol (beroepsopleidende leerweg) en de bbl (beroepsbegeleidende leerweg). Bij de bol volgt een deelnemer dagonderwijs op een roc (regionaal opleidingscentrum) en loopt stage in een erkend leerbedrijf. Bij de bbl werkt een deelnemer meestal vier dagen per week in een erkend leerbedrijf en volgt een dag per week onderwijs bij een roc. Naast invoering van de leerwegen werd ook een indeling in vier niveaus gemaakt. Niveau 1 (assistent) ligt op een lager niveau dan de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en lijkt qua inhoud op de meest eenvoudige opleidingen van het vroegere leerlingwezen. De niveaus 2 (basisberoepsbeoefenaar), 3 (zelfstandig beroepsbeoefenaar) en 4 (middenkader functionaris en specialist) komen overeen met de andere opleidingen van leerlingwezen en het vroegere (k)mbo.

De WEB werd enkele jaren na de invoering een aantal keer geëvalueerd, waarbij de conclusie was dat er nog een aantal knelpunten op te lossen was. Een van deze knelpunten was de kwalificatiestructuur. De samenhang binnen de kwalificatiestructuur bleek onvoldoende. Er bestonden grote verschillen in de opbouw van kwalificaties, de structurering van deelkwalificaties en

¹⁵ Schoonhoven & Studulski, 2009.

¹⁶ Onderwijsraad, 2009c.

de formulering van eindtermen. Kortom, de doelstelling om transparantie te realiseren door de invoering van de WEB was nog niet gehaald.

Recentelijk zijn nieuwe pogingen ondernomen om tot een transparante kwalificatiestructuur te komen in het middelbaar beroepsonderwijs. In de kwalificatiestructuur nieuwe stijl worden 25 competenties geformuleerd in plaats van de eindtermen. Er zijn kwalificatiedossiers opgesteld waarin staat beschreven wat een mbo-leerling aan het einde van zijn opleiding moet weten en kunnen. De kwalificatiedossiers zijn opgesteld voor een beroep of beroepsgroep. Het opstellen van de kwalificatiedossiers vindt plaats op grond van door het sectorale bedrijfsleven opgestelde beroepscompetentieprofielen. Mede door de samenwerking met het bedrijfsleven wordt verwacht dat de diploma's van grote waarde zijn. In hoeverre deze nieuwe kwalificatiedossiers daadwerkelijk bijdragen aan een transparante, landelijke kwalificatiestructuur en diploma's van grote waarde, moet nog worden afgewacht.

Naast het landelijke kwalificatiekader wordt er in het middelbaar beroepsonderwijs ook gewerkt aan centrale examinering voor de basale vakken Nederlands en rekenen/wiskunde. Deze ontwikkeling komt voort uit bezorgdheid over (vermeende) kennistekorten bij mbo-leerlingen. In hoofdstuk 4 wordt deze centrale examinering nader besproken.

Grote differentiatie tussen mbo-opleidingen

In het afgelopen decennium heeft in het middelbaar beroepsonderwijs een sterke groei plaatsgevonden van het aantal opleidingen. Volgens Crebo-gegevens is sinds 2003 het aantal 'unieke' opleidingen gestegen van ongeveer 600 tot meer dan 1000. Het gaat om bekostigde opleidingen waar leerlingen zijn ingeschreven. De laatste jaren is sprake van enige stabilisatie. Op basis van deze gegevens kan de conclusie worden getrokken dat er sprake is van een grote differentiatie in het opleidingsaanbod van het middelbaar beroepsonderwijs.

In het middelbaar beroepsonderwijs is er ook een tendens naar standaardisatie zichtbaar. Zoals gezegd wordt er gewerkt aan landelijke kwalificatiedossiers waarin staat beschreven wat iedere mbo-leerling (middelbaar beroepsonderwijs) aan het einde van de opleiding moet kennen en kunnen. Daarnaast wordt er gewerkt aan centrale examinering van basale vaardigheden Nederlands en rekenen/wiskunde. Het aanbod van opleidingen, inclusief de brancheopleidingen, is aanzienlijk. Een overzicht van de verschillende mbo- en branchediploma's is daardoor niet eenvoudig te verkrijgen.

Parallel hieraan wordt gewerkt aan de invoering van zestien opleidingsdomeinen in het middelbaar beroepsonderwijs.¹⁷ Vanaf 1 augustus 2011 kan een student zich inschrijven in een van de zestien opleidingsdomeinen. Met de invoering van opleidingsdomeinen kunnen mbo'ers 'breed instromen' en 'smal uitstromen'. Er vindt een steeds verdere verfijning plaats en uiteindelijk kiest een student voor een diploma dat hoort bij een beroep op de arbeidsmarkt.

In een domein krijgt de student de gelegenheid relevante onderdelen uit verschillende kwalificatiedossiers te volgen. Deze onderdelen tellen mee voor het uiteindelijke diploma. Een student krijgt zo de kans om een gefundeerde keuze te maken voor een kwalificatiedossier en de opleiding zonder studievertraging te voltooien.

Studenten kunnen kiezen uit zestien opleidingsdomeinen gekoppeld aan clusters van kwalificatiedossiers. Kiezen voor een opleidingsdomein is overigens niet verplicht. Studenten die bij

¹⁷ Informatie ontleend aan www.mboraad.nl, geraadpleegd op 22 juni 2010.

inschrijving precies weten welke opleiding zij willen volgen, kunnen daar nog steeds voor kiezen. Een student kiest dan voor een kwalificatiedossier.

De overheid werkt momenteel aan een wetswijziging om de nieuwe kwalificatiestructuur, en daarmee de opleidingsdomeinen, wettelijk te verankeren.

Hoger onderwijs

Het hoger onderwijs kent geen landelijke kwalificatiestructuur of landelijk examen. Wel zijn er voor bepaalde beroepen, zoals artsen, verpleegkundigen, verloskundigen, tandartsen, dierenartsen, architecten, apothekers en leraren, richtlijnen opgesteld waarin eisen worden geformuleerd ten aanzien van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die studenten op grond van de opleiding tot dat beroep moeten hebben verworven. Verder is in de wet bepaald dat iedere opleiding in het hoger onderwijs een onderwijs- en examenregeling moet hebben, waarin vastligt hoe de inrichting van het onderwijs en de examens er uitziet.

Centraal register opleidingen hoger onderwijs

Het instellingsbestuur kan een opleiding laten registreren in het Croho (Centraal register opleidingen hoger onderwijs). Dit register is een systematisch geordende verzameling gegevens over de opleidingen die door de instellingen voor hoger onderwijs verzorgd worden. In het register worden alleen geaccrediteerde opleidingen opgenomen. Een nieuwe opleiding die nog niet is opgenomen in het Croho, kan een toets nieuwe opleiding ondergaan. Indien deze toets positief is, kan het instellingsbestuur die opleiding als nieuwe opleiding laten registreren in dat register. Voordat een opleiding in het Croho kan worden opgenomen, adviseert de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs over de doelmatigheid van de nieuwe opleiding. Deze commissie onderzoekt bijvoorbeeld of er niet te veel dezelfde opleidingen komen, waarbij er onder andere wordt gekeken naar de behoefte van de arbeidsmarkt. Met het Croho wordt onder andere beoogd de herkenbaarheid van getuigschriften te waarborgen.

Grote differentiatie tussen opleidingen

Ook in het hoger onderwijs is sprake van een grote differentiatie tussen opleidingen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van enkele willekeurige voorbeelden. Deze betreffen de Universiteit van Tilburg en de Hogeschool Utrecht. De universiteit telt 28 bacheloropleidingen en 48 masteropleidingen. De hogeschool heeft 94 bacheloropleidingen en 31 masteropleidingen. Duidelijk is dat zo veel mogelijk wordt getracht tegemoet te komen aan de behoeften van studenten en de maatschappij en aan ontwikkelingen in de wetenschap.

Associate degree

Sinds het studiejaar 2006-2007 bestaat er een nieuw type hoger onderwijs: het ad-programma (associate degree). Dat is een tweejarige opleiding met een eigen wettelijke graad: de associate degree. De associate degree is ingevoerd op aandringen van diverse sectoren binnen de arbeidsmarkt. De associate degree is een alternatief dat vooral bedoeld is voor werknemers die weer een studie willen oppakken en voor degenen die na hun mbo 4-opleiding weliswaar nog willen doorstuderen, maar niet voor een vierjarige hbo-bacheloropleiding (hoger beroepsonderwijs) kiezen. Ad-programma's maken deel uit van hbo-bacheloropleidingen. Na het behalen van een associate degree kan iemand die door wil studeren in twee jaar de bijbehorende bacheloropleiding afronden.

In 2007-2008 waren er 55 ad-programma's binnen het bekostigde hoger beroepsonderwijs en twee programma's in het aangewezen hoger beroepsonderwijs. In 2008-2009 waren dat er respectievelijk 91 en 2.

Excellente opleidingen

Het streven naar excellentie staat de laatste jaren hoog op de agenda. Het onderwijsaanbod van sommige opleidingen richt zich specifiek op studenten die meer willen en meer kunnen. Deze opleidingen bestaan naast de reguliere opleidingen en bieden dus meer differentiatie in het onderwijsaanbod. Binnen bacheloropleidingen ontstaan honours-programma's, university colleges, en juniorcolleges. In de masteropleidingen verschijnen topmasters, onderzoeksmasters en prestigemasters. Hierbij gaat het om typeringen van de opleiding zelf, het is op dit moment nog geen extern verleend kwaliteitskeurmerk. De toelating tot dit soort opleidingen gebeurt op basis van selectie, waarbij niet alleen cijferlijsten beoordeeld worden, maar ook criteria als motivatie en werktempo. Verder kenmerkt het onderwijs aan dit soort opleidingen zich door kleinschaligheid en is het intensief en interactief.

Ondanks deze pogingen blijkt dat nog maar weinig opleidingen daadwerkelijk excellent zijn. Dit is af te leiden uit het vooralsnog beperkte aantal gevallen waarvoor de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) het predicaat bijzondere kwaliteit of bijzonder kenmerk heeft toegekend.

In vergelijking met de andere onderwijssectoren kent het hoger onderwijs de minste standaardisatie. Er is geen landelijke kwalificatiestructuur of centraal examen. Het hoger onderwijs kent wel een zeer gevarieerd opleidingsaanbod in zowel de publieke als de particuliere sector, dat de laatste jaren is toegenomen. De vergaande differentiatie tussen en binnen opleidingen komt deels voort uit de behoefte van hogescholen en universiteiten om tegemoet te komen aan de wensen van studenten, mede in het licht van de doelstelling dat in 2020 de helft van de Nederlandse bevolking tussen de 25 en 44 jaar hoger opgeleid is en van de noodzaak studenten te werven in verband met de aard van het bekostigingssysteem. Voor een ander deel wordt deze differentiatie ingegeven door veranderingen in het beroepenveld die leiden tot veranderde wensen van bedrijven en instellingen. Dit geldt voor het hoger beroepsonderwijs. Voor het wetenschappelijk onderwijs kunnen ontwikkelingen in wetenschapsgebieden een rol spelen. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het onderwijsaanbod en ook het diploma minder transparant zijn geworden.

Branchediploma's

Er bestaat, voor zover bekend, geen algemeen overzicht van opleidingen in de private sector. Deze is niet gestructureerd en gereguleerd en om die reden is niet bekend wat de feitelijke omvang is. Wel is informatie voorhanden over dat deel van de sector waarop de Examenkamer zicht heeft. De Stichting Examenkamer is een onafhankelijke toezichthoudende organisatie voor beroepskwalificerende en functiegerichte examens en voor examens die door het bedrijfsleven als essentieel worden gekenmerkt. Het gaat om aantallen examens die worden afgelegd in een aantal branches. Het globale beeld is als volgt.¹⁸

¹⁸ Gebaseerd op informele informatie, verschaft door de Examenkamer.

Op jaarbasis worden voor de volgende onder het toezicht van de Examenkamer staande branches de daar vermelde aantallen examens afgenomen die tot een diploma leiden.

- Industrie: meer dan 200.000. De geldigheidsduur van de diploma's en certificaten bedraagt tussen de drie en tien jaar. Niet uit te sluiten valt dat de aantallen nog veel groter zijn, omdat er ook persoonscertificatietrajecten zijn in deze sector die niet onder het toezicht van de Examenkamer worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om diploma's en certificaten voor VCA (basisveiligheid, veiligheid voor leidinggevend), SOG (werken met de vorkheftruck, gas meten, werken met hoogwerker, vérreiker, verplaatsen van lasten, werken als buitenwacht, werken met kleine blusmiddelen, werken met onafhankelijke adembescherming, werken met twinferrules flensmonteurs) en functies betreffende deskundigheid inzake explosieveiligheid.
- Mobiliteitsbranche (vaarexamens en examens voor de automobielsector): ongeveer 50.000.
- Financiële sector (inzake wet financieel toezicht): 250.000.
- Pensioensector (financieel planners, actuarissen, vermogensbeheer, beleggingsanalisten e.d.): ongeveer 5.000.
- Horeca: 20.000.
- Economisch-administratieve sector (marketing, sales, communicatie, exportmanagement, inkoopmanagement, verpakingskunde, logistiek, automatisering, ondernemersvaardigheden, enzovoort): ongeveer 20.000.
- Overige (binnenhuisarchitectuur, jachtexamens en dergelijke): ongeveer 2.000.

Niet onder het toezicht van de Examenkamer, maar wel vermeldenswaard zijn certificaatlijnen waar veel kandidaten in omgaan:

- middelbaar en hogere veiligheidskundigen, stralingsdeskundigen, arbeidshygiënist en arbo-artsen; deskundigen inzake asbestverwijdering, kraanmachinisten (TCVT);
- makelaars: naar schatting ongeveer 5.000 op jaarbasis;
- advocaten, notarissen;
- medische beroepen: specialisten, artsenbezoekers, en dergelijke;
- automatiseringssector: Cisco, Capgemini, en dergelijke;
- architecten; zij hebben zelf een certificering opgezet met examens;
- luchtvaartsector;
- beveiligingssector: ongeveer 25.000 op jaarbasis;
- verkeersregelaars, parkeerwachters en dergelijke;
- buitengewoon opsporingsambtenaren;
- politiefunctionarissen;
- brandweer (is geregeld via de NBBE, ongeveer 25.000 examens op jaarbasis); en
- rijbewijs; opleidingen voor rijkschoolhouders.

3.2 Opkomst van nieuwe vormen van diploma's

Door toegenomen differentiatie en meer maatwerktrajecten zijn nieuwe vormen van diploma's of bewijsstukken van competenties ontstaan. In deze paragraaf komen enkele belangrijke vormen aan de orde, te weten het ervaringscertificaat en het diplomasupplement. Juist hier zien we een relatief grote spanning tussen standaardisatie en maatwerk.

Ervaringscertificaat¹⁹

Een belangrijke doelstelling van certificering is erkenning van individuele kwaliteiten door de buitenwereld. Tegenwoordig is het mogelijk om via het doorlopen van een zogenoemde evc-

¹⁹ Het Kenniscentrum EVC faciliteert kennisuitwisseling en kennisproductiviteit doordat het midden in de wereld van evc en duaal leren staat. Het kenniscentrum onderhoudt nauwe contacten met personen en organisaties die belanghebbende zijn als het gaat om de implementatie van evc in Nederland. Samen met een Adviesraad EVC wordt informatie uitgewisseld met diverse evc-platforms en wordt kennis over evc ontwikkeld, geborgd en beschikbaar gesteld. Hierbij wordt een diversiteit van professionals op het gebied van evc ingezet (aldus www.kenniscentrumevc.nl, geraadpleegd 17 mei 2010).

procedure een officieel ervaringscertificaat te behalen.²⁰ Dit ervaringscertificaat geeft een overzicht van op basis van ervaring en kennis verworven competenties. Deze ervaring en kennis worden vergeleken met een landelijke standaard. Met het ervaringscertificaat is het dus mogelijk om de opgedane kennis en ervaring officieel te laten erkennen op mbo- of hbo-niveau. Ook is het mogelijk om met een ervaringscertificaat vrijstelling te krijgen voor een deel van een vervolgopleiding.

De ervaringscertificaten hebben, als het goed is, een bepaalde waarde in de maatschappij. Dit hangt van twee zaken af. Ten eerste is bij de buitenwacht vertrouwen nodig dat de kwaliteiten waar een certificaat van getuigt, inderdaad relevante kwaliteiten zijn. Dit vertrouwen hangt af van de gehanteerde beoordelingskaders, kwalificatiestructuren en dergelijke. Essentieel is dat bij de uitwerking van beoordelingskaders de groepen betrokken worden – onder meer vervolgopleidingen en werkvelden – die belang hebben bij de kwalificaties die de certificering moet dekken. Flexibiliteit en transparantie zijn verdere voorwaarden. Ten tweede moet erop vertrouwd kunnen worden dat de kwaliteiten waar een certificaat voor staat, inderdaad bij de gecertificeerde aanwezig zijn.

Er is bezorgdheid over de maatschappelijke waarde van ervaringscertificaten en de invloed hiervan op het reguliere diploma. Naar aanleiding van een artikel in *de Volkskrant* op 14 juli 2006 over de waarde van diploma's in relatie tot de opkomst van evc-trajecten die vrijstellingen opleveren voor reguliere opleidingen, hebben enkele Tweede Kamerleden daarover in 2006 vragen gesteld. In die Kamervragen worden twee problemen aan de orde gesteld.

- Is de kwaliteit van evc-trajecten zodanig dat het civiele effect van een op basis hiervan verkregen certificaat of diploma gelijkwaardig is aan dat van een certificaat of diploma verkregen via een regulier onderwijstraject?
- Is evc een werkwijze waarmee scholen geld kunnen verdienen door wel vrijstellingen te geven, maar verder de volledige (rendements)bekostiging te innen?

In daaropvolgend onderzoek heeft de Inspectie van het Onderwijs geconstateerd dat de uitvoeringspraktijk tekortschiet.²¹ Het gaat dan om de kwaliteit van evc-beoordelingen, procedures en ervaringscertificaten en om het werk van externe partijen die het geregistreerde evc-aanbod periodiek op kwaliteit beoordelen.

In het kader van het Bolognaproces zijn ook in andere Europese landen stappen gezet om te komen tot erkenning door middel van certificering van hetgeen op informele en non-formele wijze is geleerd. Uit een studie van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) komt naar voren dat beleidsmakers in de 22 onderzochte OESO-landen zich er in toenemende mate van bewust zijn geworden dat dit een rijke bron van menselijk kapitaal vertegenwoordigt.²² Deze erkenning speelt een belangrijke rol in een aantal landen waar het gaat om het vergemakkelijken van de deelname aan verder formeel leren.

De studie toont aan dat er een grote variëteit is in beleid en praktijk. In veel gevallen blijven erkenningsprocessen marginaal en kleinschalig, hoewel een aantal landen probeert vooruit-

20 De (vertegenwoordigers van de) aanbieders zijn: de brancheorganisaties van de bekostigde en de niet-bekostigde onderwijsinstellingen (MBO Raad, HBO-raad, NRTO) alsmede Colo als brancheorganisatie van de kbb's en de Open Universiteit als aanbieder van evc in het wetenschappelijk onderwijs. Op dit moment zijn er 113 erkende aanbieders: 44 roc's, aoc's en vakscholen, 28 hogescholen, 1 universiteit (OU), 12 kbb's en 28 private aanbieders. De vragers zijn: de Stichting van de Arbeid en het CWI.

21 Zie Inspectie van het Onderwijs, 2009a, 2009b, 2009c.

22 Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2010.

gang te boeken in de richting van meer geïntegreerde systemen. Voor beleidsmakers is het de uitdaging om wegen te vinden om een duidelijk erkenningsprofiel op te zetten, de erkenningsprocessen te vereenvoudigen, deze een grotere validiteit te geven en de juiste balans te vinden tussen kosten en baten.

Diplomasupplement

Een diplomasupplement, een aanvullend document bij het diploma, heeft tot doel inzicht te verschaffen in de aard en inhoud van de afgeronde opleiding, mede met het oog op internationale herkenbaarheid van opleidingen. Wegens de toenemende internationalisering hebben diplomabezitters een eenduidig portfolio nodig dat ze in andere landen kunnen gebruiken om aan potentiële opleiders en werkgevers aan te tonen wat ze kennen en kunnen. Vaak zijn nationale diploma's moeilijk te vertalen. Het supplement kan meer transparantie bieden over de kwalificaties en dus de mobiliteit en de academische erkenning in het buitenland vergroten.

Op het niveau van de EU bestaat sinds 2005, zoals hiervoor al aangegeven, de zogenoemde Europass. Onderdeel daarvan is, voor het hoger onderwijs, het diplomasupplement. De ideeën hierover zijn in Nederland parallel aan de Europese gedachtevorming ontwikkeld. Uiteindelijk is het diplomasupplement in 2006 opgenomen in de WHW. De examencommissie is verplicht aan een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen een supplement toe te voegen.²³ Het bevat in elk geval de naam, de inhoud en de studielast van de opleiding, de instelling die de opleiding verzorgt en of het een hbo- of wo-opleiding betreft.

De Onderwijsraad heeft er herhaalde malen op aangedrongen de informatiewaarde van (ook) andere diploma's te vergroten door invoering van een diplomasupplement. Voor het voortgezet onderwijs bepleitte hij dat onder andere in zijn advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006). Minister Plasterk verklaarde in zijn beleidsreactie dat daaraan volgens hem geen behoefte bestond.

3.3 Conclusie: evenwicht tussen maatwerk en standaardisatie nodig

Uit het voorgaande komt naar voren dat er in de diverse onderwijssectoren zowel sprake is van differentiatie als van standaardisatie. Meer maatwerk in het onderwijs is vanuit verschillende perspectieven zinvol en bepaalt dan ook mede de waarde die een diploma voor de samenleving en voor individuen heeft. Tegelijkertijd is een zekere mate van standaardisatie nodig, onder andere om de transparantie van diploma's te waarborgen. Er dient dus een zorgvuldig evenwicht te zijn tussen maatwerk en standaardisatie.

In het voortgezet onderwijs is, via het centraal schriftelijk examen, sprake van een vergaande mate van standaardisatie. In het middelbaar beroepsonderwijs is momenteel een tendens naar standaardisatie zichtbaar. Bij de algemene vakken wordt dit van overheidswege geregeld, bij de beroepsgerichte vakken komt dit tot uitdrukking in het (al dan niet gezamenlijk) inkopen van centraal ontwikkelde, gestandaardiseerde examens. In het hoger onderwijs bestaan geen centrale examens. Daardoor wordt niet via directe normering het niveau over de hele linie geborgd. Er is wel globaal toezicht door de NVAO.

²³ Artikel 7:11 lid 3 WHW.

In zowel het middelbaar beroepsonderwijs als het hoger onderwijs is tegelijkertijd een vergaande differentiatie te constateren, vooral tussen opleidingen. Dit kan gevolgen hebben voor de herkenbaarheid van diploma's en uiteindelijk voor de waarde ervan. Kunnen vervolgoopleidingen en werkgevers weten wat iemand met een behaald diploma weet en kan?

Een ontwikkeling van andere aard, waarbij in nog sterkere mate sprake is van maatwerk, is de opkomst van ervaringscertificaten. Ook hier gaat het erom dat men in de gelegenheid is individuele kwaliteiten te 'verzilveren'. Geconstateerd kan worden dat het hier gaat om een zeer complexe zaak, te meer ook omdat sprake is van grote verschillen in opleidingstrajecten. Op tal van organisatorische aspecten zijn volgens de Inspectie nog verbeteringen noodzakelijk. Het aantal afgegeven certificaten is vooralsnog beperkt, maar er is zeker sprake van groei, die door de overheid ook wordt gestimuleerd. Absolute voorwaarde hierbij is vanzelfsprekend het realiseren van de benodigde kwaliteitsverbetering. Voor de waarde van het uiteindelijk behaalde diploma is dit van cruciale betekenis.

De waarde van een diploma heeft zowel een subjectieve als een objectieve dimensie. Enerzijds wordt de waarde van een diploma bepaald door de mate waarin belanghebbenden - breed aangeduid: de vervolgoopleidingen en de arbeidsmarkt – al dan niet tevreden zijn over diploma's van degenen die vanuit het direct voorafgaande onderwijs in het vervolgonderwijs komen respectievelijk de arbeidsmarkt betreden. Anderzijds gaat het om de wijze waarop diploma's en daar nauw mee samenhangende examens op zo objectief mogelijke wijze worden geborgd. In dit hoofdstuk komen beide aspecten van de waarde van diploma's aan bod.

4 Subjectieve en objectieve waardering van diploma's

4.1 Subjectief: tevredenheid van belanghebbenden

De waarde van een diploma wordt niet alleen bepaald door de objectieve kwaliteit, maar tevens door het vertrouwen dat anderen erin hebben. Om een beeld te krijgen van deze subjectieve kwaliteit heeft de raad TNS NIPO gevraagd een onderzoek uit te voeren onder docenten uit het vervolgonderwijs en onder personeelsfunctionarissen van bedrijven, instellingen en overheid.²⁴

In het licht van de adviesvragen van de Tweede Kamer was de hoofdvraag in dit onderzoek: *Welke waarde hechten docenten uit het vervolgonderwijs en personeelsfunctionarissen van bedrijven, instellingen en overheid aan de huidige diploma's, hoe beoordelen zij deze en welke factoren spelen voor hen een rol in de beoordeling van de waarde van diploma's?*

Aan dit onderzoek hebben in totaal 363 docenten en 618 personeelsfunctionarissen meegewerkt. Deze zijn op hoofdlijnen bevraagd op de volgende aspecten.

- Eigen ervaringen van vervolgoopleidingen en werkgevers. Uit ervaring blijkt dat personen met een diploma sommige dingen niet weten/kunnen. Het gaat hier dus om de schakelfunctie van het diploma tussen opleidingen onderling en tussen opleiding en beroep.

²⁴ Bij de laatste zijn de volgende sectoren gehanteerd:

- primaire sector = landbouw, visserij;
- secundaire sector = industrie, productie, bouw;
- tertiaire sector = detailhandel (food/non-food), groothandel, auto en reparatie, horeca, transport, opslag en communicatie, zakelijke dienstverlening, overige dienstverlening, it, financiële instellingen, vrije beroepen;
- quartaire sector = publieke sector (overheid, onderwijs, ziekenhuis en gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening).

- De reputatie of het imago van de opleiding/onderwijsinstelling waar het diploma gehaald is.
- Het vertrouwen in nieuwe vormen van diploma's. Wat is dit diploma waard, wat is de 'awarding degree' van de instantie die het diploma afgeeft en hoe wordt het diploma gewaarborgd? Wat is de betekenis hiervan in relatie tot van overheidswege 'erkende' diploma's?
- Het vertrouwen in branche- en anderszins erkende diploma's.

Waarde van een diploma in het algemeen

Wat bepaalt de waarde van een diploma?

Als docenten zich een oordeel vormen over de waarde van diploma's van vooropleidingen, kijken ze doorgaans vooral naar het behaalde niveau van de leerling/student en de kwaliteit van de examinering. De kwaliteit van de examinering vinden vooral mbo-docenten belangrijk, evenals de transparantie van de vooropleiding (het moet duidelijk zijn wat er in een opleiding geleerd wordt). In het bijzonder docenten in het hbo en wo (wetenschappelijk onderwijs) hechten groot belang aan de transparantie van de vooropleiding en kijken minder naar slagingspercentages. Daarnaast speelt voor sommige docenten de (goede) naam van de vooropleiding een belangrijke rol. Ten slotte laten sommige docenten hun oordeel over de waarde van diploma's van een directe vooropleiding mede afhangen van vakkenpakket, eventuele extra vakken en ervaringen met studenten met een vergelijkbaar diploma.

Voor werkgevers is het behaalde niveau van de leerling/student eveneens de belangrijkste factor voor het bepalen van de waarde van een diploma. Daarnaast speelt voor hen de goede naam van de vooropleiding een rol, evenals de mate waarin het diploma (mede) gebaseerd is op elders verworven competenties. Kwaliteit van de examinering en transparantie van de opleiding vinden werkgevers in het algemeen minder belangrijk dan de docenten. Het slagingspercentage van de opleiding is ook voor werkgevers het minst belangrijk. Voor personeelsfunctionarissen zijn tevens de behaalde cijfers, de tijd waarbinnen het diploma behaald is en het vakkenpakket en eventuele extra vakken, factoren die de waarde van diploma's bepalen.

Wat is de waarde van een diploma?

Wat is de waarde van een diploma volgens docenten? Deze paragraaf geeft een algemeen beeld van de waardering van de huidige onderwijsdiploma's. Daarnaast is het interessant om van de werkgevers te weten in hoeverre diploma's nu daadwerkelijk een rol spelen bij de selectie van nieuwe medewerkers. Naast diploma's in het algemeen wordt ook ingegaan op het *vertrouwen* in de diploma's van verschillende opleidingsniveaus.

Docenten zijn over het algemeen redelijk positief over de waarde van de diploma's van directe vooropleidingen. Voor alle drie de opleidingsniveaus (mbo, hbo en wo) geldt dat ruim de helft van de docenten de diploma's van directe vooropleidingen als redelijk beoordeelt. Opvallend is dat mbo-docenten deze diploma's significant vaker als slecht of zeer slecht beoordelen (18% versus hbo 7% en wo 2%). Wo-docenten zijn over het algemeen het meest positief: 41% van hen beoordeelt de diploma's als (zeer) goed. Docenten die de diploma's als 'redelijk' beoordeelden, noemen als reden hiervoor vooral:

- slechte algemene ontwikkeling/basiskennis (mbo 32%, hbo 32%, wo 19%);
- niveau-/kwaliteitsverschil tussen opleidingen (mbo 14%, hbo 15%, wo 4%);
- niveau onderwijs daalt/stelt steeds minder voor (mbo 11%, hbo 7%, wo 17%); en
- slechte aansluiting op de vervolgopleiding (mbo 7%, hbo 19%, wo 10%).

Het vertrouwen dat hbo- en wo-docenten hebben in de waarde van havo- en vwo-diploma's blijkt groter te zijn dan het vertrouwen dat mbo- en hbo-docenten hebben in de waarde van

vmbo- en mbo-diploma's. Het vertrouwen is weergegeven aan de hand van een rapportcijfer, waarbij een 1 staat voor helemaal geen vertrouwen en een 10 voor heel veel vertrouwen. Het vertrouwen in mbo-diploma's is maar net voldoende en ook vmbo-diploma's krijgen slechts een 6. Vwo-diploma's krijgen met een 7,3 en een 7,7 duidelijk de hoogste cijfers. De redenen waarom sommige docenten een 6 of lager geven, zijn voor de verschillende opleidingsniveaus vrijwel dezelfde: de niveaoverschillen tussen leerlingen worden te groot gevonden, het kennisniveau is te laag en de aansluiting op de vervolgopleiding is niet goed. Vooral wat betreft het vmbo en mbo zijn docenten relatief vaak van mening dat het diploma te gemakkelijk wordt gegeven.

Wat is de waarde van een diploma volgens werkgevers?

Behaalde diploma's spelen voor de meeste werkgevers een rol bij de selectie van nieuwe medewerkers. Voor werkgevers in de quartaire sector en in het segment grotere bedrijven zijn diploma's belangrijker dan voor werkgevers in de overige sectoren en segmenten. Eerstgenoemden zien het diploma vaker als een voorwaarde om iemand aan te nemen. Werkgevers in de primaire, secundaire en tertiaire sector vinden daarentegen dat kwaliteit niet (alleen) blijkt uit diploma's. Werkervaring, vaardigheden en motivatie geven beter iemands geschiktheid weer.

Ook het oordeel van personeelsfunctionarissen over de waarde van diploma's bij de selectie van nieuwe medewerkers varieert tussen de sectoren: in de primaire, secundaire en tertiaire sector wordt de waarde van diploma's door meer dan de helft van de personeelsfunctionarissen als redelijk beoordeeld en door 40% als (zeer) goed, terwijl dit binnen de quartaire sector respectievelijk 29% en 69% is. Een verklaring voor dit verschil is wellicht dat er in de primaire en secundaire sector veel meer mensen met een lager opleidingsniveau worden aangenomen dan in de quartaire sector.

Net als de docenten hebben ook de werkgevers het meeste vertrouwen in de waarde van diploma's van hogere opleidingsniveaus: hbo, vwo en wo krijgen het hoogste rapportcijfer, terwijl vmbo en mbo het laagst (maar wel voldoende) scoren. De redenen waarom sommige werkgevers een 6 of lager geven, verschillen niet zo veel tussen de opleidingsniveaus en hebben vooral te maken met praktijkgerichtheid en de competenties of ervaringen van nieuwe werknemers.

Is de waarde van het diploma de afgelopen tien jaar gestegen of juist gedaald?

Meer dan de helft van de ondervraagde docenten heeft het idee dat de waarde van diploma's van vooropleidingen vergeleken met tien jaar geleden enigszins of zelfs sterk gedaald is. Dit geldt het sterkst voor mbo-docenten: 65% van hen vindt dat het niveau is gedaald (23% sterk en 42% enigszins). 61% van de hbo-docenten en 55% van de wo-docenten zien een daling. Slechts een heel kleine groep heeft het idee dat de waarde van diploma's juist is gestegen (mbo 5%, hbo 7%, wo 6%); de overigen vinden dat deze gelijk is gebleven.

De belangrijkste oorzaken die docenten zien voor de daling van de waarde van diploma's, verschillen niet veel tussen de verschillende opleidingsniveaus en hebben vooral te maken met veranderingen die de afgelopen tien jaar in het onderwijs zijn doorgevoerd. De drie meest genoemde redenen zijn:

- competentiegericht onderwijs zorgt voor minder parate kennis;
- diploma-inflatie door de druk om meer hoogopgeleide mensen te krijgen; en
- achteruitgang Nederlandse taalvaardigheid.

Werkgevers zijn iets positiever over de waardevastheid van diploma's: ruim een derde heeft het idee dat de waarde van diploma's is gedaald, maar er is ook een substantiële groep die het idee heeft dat de waarde juist gestegen is. Dit geldt het sterkst voor werkgevers uit de tertiaire sector (25%) en het minst voor werkgevers uit de primaire en secundaire sector (18%). Volgens 44% is de waarde van diploma's gelijk gebleven.

Werkgevers die vinden dat de waarde van diploma's gestegen is, schrijven deze stijging vooral toe aan beter onderwijs/betere opleidingen. Werkgevers die vinden dat de waarde van diploma's gedaald is, noemen als belangrijkste oorzaken hiervoor dat opleidingen te weinig praktijkgericht zijn en dat er (door competentiegericht onderwijs) te weinig parate kennis is.

In hoeverre is het diploma transparant?

In de ogen van docenten en werkgevers/personeelsfunctionarissen is de transparantie van diploma's ('dat het duidelijk is wat iemand met een bepaald diploma precies kan en weet') voor verbetering vatbaar: slechts 4% van mbo-docenten, 6% van de hbo-docenten en 11% van de wo-docenten vinden dat de diploma's van directe vooropleidingen zeer transparant zijn. De meerderheid vindt ze wel enigszins transparant, hoewel ook een deel van de docenten – vooral op het mbo (31%) – de diploma's van directe vooropleidingen helemaal niet transparant vindt.

Net als docenten vinden ook personeelsfunctionarissen/werkgevers dat de transparantie van diploma's redelijk is, maar mogelijk nog wel beter zou kunnen. Van de werkgevers uit de primaire, secundaire en tertiaire sector vindt een kwart de diploma's van potentiële nieuwe medewerkers helemaal niet transparant. Het is voor hen dus onvoldoende duidelijk wat de nieuwe medewerker kan en weet. In de quataire sector is dit 14%. Personeelsfunctionarissen in het segment grotere bedrijven en in de quataire sector zijn eveneens een stuk positiever over de transparantie dan personeelsfunctionarissen in overige segmenten en sectoren.

In hoeverre zijn diploma's van gelijksoortige opleidingen vergelijkbaar?

De meerderheid van alle docenten vindt de waarde van diploma's van gelijksoortige opleidingen onderling min of meer vergelijkbaar (enigszins consistent). Slechts een minderheid van de docenten vindt ze zeer consistent. In het wo is men vaker van mening dat de waarde van diploma's van gelijksoortige vooropleidingen (zeer) consistent is (17%), terwijl docenten in het hbo het vaakst het idee hebben dat de waarde van diploma's van gelijksoortige opleidingen juist zeer verschillend is (37%).

De meerderheid van de werkgevers vindt de waarde van diploma's van gelijksoortige opleidingen onderling min of meer vergelijkbaar, maar slechts een klein deel vindt ze zeer consistent. Opnieuw zijn er verschillen tussen de sectoren: in de primaire/secundaire sector zegt 20% de waarde van gelijksoortige diploma's van nieuwe medewerkers zeer verschillend te vinden, tegenover 30% in de tertiaire sector en 18% in de quataire sector.

Effecten van ontwikkelingen op de waarde van het diploma

Het onderwijs is continu in ontwikkeling. Er wordt gedifferentieerd tussen en binnen opleidingen en er komen nieuwe vormen van diploma's. Welke invloed hebben deze ontwikkelingen op de waarde van het reguliere diploma? In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende ontwikkelingen: leerwegen in het vmbo en mbo, profielen in havo en vwo, het brede aanbod aan opleidingen in het hbo en wo en de transparantie daarvan, branchediploma's, diploma-supplementen, ervaringscertificaten en de invoering van een landelijk diplomaregister. Bij ieder onderwerp wordt zowel aandacht besteed aan de meningen van docenten als aan die van personeelsfunctionarissen/werkgevers.

Leerwegen vmbo/mbo

Docenten verschillen in hun oordeel over de invloed van de invoering van leerwegen in het vmbo en mbo op de waarde(vastheid) van diploma's. Ruim twee op de vijf mbo-docenten en een op de drie hbo-docenten vinden dat leerwegen een (sterk) positieve invloed hebben op de waarde van (v)mbo-diploma's. Van beide groepen vindt echter ook bijna een kwart dat ze juist een (sterk) negatieve invloed hebben. Docenten die positief oordelen, vinden vooral dat het onderwijs hierdoor meer is afgestemd op de student, op de praktijk en op het vervolgonderwijs. Docenten die vinden dat leerwegen een negatieve invloed hebben, vinden juist vaak dat leerwegen voor minder transparantie en een lager niveau hebben gezorgd.

Werkgevers beoordelen de invloed van leerwegen op de waarde van (v)mbo-diploma's in het algemeen positiever. Volgens hen zijn de opleidingen hierdoor beter afgestemd op de praktijk en maken leerwegen de inhoud van de diploma's en de interesses van de student duidelijker. De minderheid van werkgevers die negatief oordeelt, vindt vooral dat de verschillende leerwegen voor onduidelijkheid en minder transparantie zorgen.

Profielen havo en vwo

De meerderheid van de hbo- en wo-docenten staat positief of ten minste neutraal tegenover de invloed van profielen op de waarde van diploma's. De invoering van de profielen heeft volgens hen gezorgd voor een betere aansluiting op de vervolgopleiding en op de interesses van de leerling en voor duidelijkheid en transparantie. Docenten die negatief oordelen, zien de profielen vooral als beperking van de keuze en van de breedte van het vakkenpakket.

Ook werkgevers zijn overwegend positief of neutraal in hun oordeel over de invloed van de invoering van de profielen op de waarde van diploma's. Leerlingen weten hierdoor beter wat ze willen en krijgen via de profielkeuze meer richting. Werkgevers die vinden dat de profielen niet van invloed zijn op de waarde van diploma's, geven aan dat het niveau er niet door verandert en dat het diploma niet alles zegt: het gaat ook om de ervaring, motivatie en vervolgopleiding van de leerling/student. Ten slotte is een (kleine) groep werkgevers van mening dat profielen de vakkeuze en breedte van de opleiding te veel beperken.

Breed opleidingsaanbod hbo en wo en transparantie hiervan

De meeste wo-docenten vinden de transparantie van het opleidingsaanbod in het hbo niet goed, maar ook niet slecht. Een derde deel van de docenten is echter van mening dat er te veel verschillende opleidingen zijn, dat er steeds nieuwe (Engelse) namen komen en dat het niet altijd duidelijk is wat een student met een opleiding kan.

Werkgevers staan in het algemeen iets positiever tegenover het brede aanbod aan opleidingen in het hoger onderwijs. De inhoud van en de informatie over de opleidingen zijn duidelijk en de keuzemogelijkheden worden gewaardeerd. Een minderheid van de werkgevers die minder positief is, vindt het aanbod juist te groot en te onoverzichtelijk.

Branchediploma's

Voor zover werkgevers bekend zijn met branchediploma's, beoordelen zij deze erg positief. Het wordt vooral gewaardeerd dat deze branchespecifieke opleidingen meer gericht zijn op hun eigen vak dan de reguliere bekostigde opleidingen en meer de diepte ingaan.

Diplomasupplement

Het diplomasupplement heeft alleen betrekking op het hoger onderwijs. Docenten in het wetenschappelijk onderwijs en werkgevers zijn vrijwel alle van mening dat het diplomasupplement de transparantie van Nederlandse diploma's positief heeft beïnvloed. Het geeft naar hun oordeel extra informatie over de student. Niemand beoordeelt de invloed van het diplomasupplement op de waarde van het diploma negatief.

Ervaringscertificaten

Docenten oordelen verschillend over de invloed die ervaringscertificaten hebben op de waarde van diploma's. Ruim twee op de vijf docenten oordelen positief en wijzen er daarbij vooral op dat ervaring waardevol is en een goede indruk geeft van de kandidaat. Een derde van de hbo-docenten en een kwart van de wo-docenten oordelen juist negatief over ervaringscertificaten. Dit negatieve oordeel heeft vooral te maken met twijfels over de kwaliteit van de toetsing. De docenten ten slotte die vinden dat ervaringscertificaten geen invloed hebben op de waarde van diploma's, zijn van mening dat een diploma er niet anders van wordt. Het gaat immers om het eindniveau.

Werkgevers hebben doorgaans het idee dat ervaringscertificaten een positieve invloed hebben op de waarde van diploma's. Zij waarderen de op deze wijze zichtbaar gemaakte praktijkervaring. Die werkgevers die vinden dat ervaringscertificaten geen of een negatieve invloed hebben op de waarde van diploma's, wijzen evenals de docenten op het eindniveau dat telt en waarop het ervaringscertificaat volgens hen geen invloed heeft, en op de (onvoldoende) kwaliteit van de toetsing.

Invoering landelijk diplomaregister

Een grote meerderheid van de docenten en de werkgevers heeft geen bezwaar tegen de gevorderde plannen om een centraal landelijk diplomaregister in te voeren. De invoering van het diplomaregister wordt een (zeer) goede ontwikkeling gevonden.

4.2 Objectief: borging van diploma's en examens

Borging van diploma's: het diplomaregister

Staatssecretaris Van Bijsterveldt heeft in een brief van 16 oktober 2009 aangegeven te streven naar de realisatie van een diplomaregister.²⁵ Het gaat om een centraal beheerd register dat digitale informatie ontsluit over diploma's die zijn behaald binnen het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, en het hoger onderwijs. Met het diplomaregister worden de volgende doelstellingen beoogd:

- fraudebestrijding en het bieden van helderheid over wat erkende diploma's zijn;
- administratieve lastenverlichting voor onderwijsinstellingen, burgers, bedrijfsleven en overheid; en
- een voorziening voor diplomahouders (bewijs behaald diploma) bij verlies of diefstal van een diploma.

Het voornemen is dat het diplomaregister de volgende functies krijgt:

- verstrekken van gevalideerde diplomagegevens aan diplomabezitters;

²⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009a.

- de diplomahouder krijgt de kans om zijn gegevens te controleren en voorstellen voor verbetering te doen;
- gebruik door in de wet te benoemen overheidsorganen zoals de IB-Groep (na de fusie met CFI: DUO) en het CIBG (Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg), met het oog op het adequaat uitvoeren van wettelijke taken zonder instemming van de bezitter van het diploma; en
- gebruik door derden (burgers, werkgevers en overheidsinstellingen of -organen), niet nader in de wet benoemd, met instemming van de diplomabezitter.

Over een wetsvoorstel in verband met de instelling van een diplomaregister heeft het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) een internetconsultatie georganiseerd. De raad heeft na deze consultatie als finaal adviesorgaan geadviseerd over het bijgestelde wetsvoorstel. Het desbetreffende advies van 6 juli 2010 is als bijlage bij dit advies gevoegd. Op hoofdlijnen staat de raad positief tegenover een snelle invoering van een centraal, landelijk diplomaregister dat digitaal diplomagegevens ontsluit. Argumenten hiervoor zijn duidelijkheid, toegankelijkheid, betrouwbaarheid en efficiëntie. De raad vindt het een goede zaak dat de overheid hier haar verantwoordelijkheid neemt.

De staatssecretaris streeft ernaar de wet in werking te laten treden op 1 januari 2012.

Eén van de doelstellingen van de instelling van het diplomaregister is het tegengaan van diploma fraude. De raad staat ook positief tegenover tegen deze doelstelling, hoewel de exacte omvang van diploma fraude niet bekend is.²⁶ Naast de instelling van een diplomaregister worden op dit gebied ook andere acties ondernomen, onder andere door de Inspectie van het Onderwijs. Zonder het vraagstuk te willen bagatelliseren blijft diploma fraude, gelet op deze intensieve beleidaandacht, in dit advies verder buiten beschouwing.

Borging van examens in het onderwijs

De waarde van een diploma wordt voor een groot deel bepaald door het vertrouwen dat men heeft in de examinering. Het examen is een onderzoek naar kennis, inzicht, houding en vaardigheden van een kandidaat. De kandidaat moet over een samenhangend geheel van leergebieden aan de hand van verstrekte opdrachten een prestatie leveren. Wanneer een examen met goed gevolg is afgelegd, verkrijgt de kandidaat een diploma dat hem toegang kan geven tot een vervolgopleiding of een bepaalde baan.

Borging van examens in het voortgezet onderwijs

Het indexexamen in het voortgezet onderwijs bestaat uit het schoolexamen en het centraal examen. Het schoolexamen biedt ruimte voor een schooleigen invulling en verschilt dus van school tot school. Aan het eind van het schooljaar volgt het centraal schriftelijk examen dat voor iedere scholier van een opleiding gelijk is.

Voor het schoolexamen bepaalt het Ministerie van OCW welke onderwerpen minimaal aan bod moeten komen in het examenjaar. Aan de hand daarvan stellen scholen zelf het school-

²⁶ De volgende informatie uit 2005 geeft een beperkt, maar opmerkelijk beeld van de omvang van het vraagstuk van zogenaamde 'diploma mills' in de Verenigde Staten voor zover het hogeroponderwijsdiploma's betreft. Deze informatie is ontleend aan de website van de Council for Higher Education Accreditation (www.chea.org/degreemills; geraadpleegd op 16 augustus 2010). Volgens een artikel in *The Chronicle of Higher Education* wordt in de Verenigde Staten naar schatting jaarlijks een half miljard dollar betaald aan zogenaamde diploma mills. Om hoeveel mensen het gaat, is onbekend. De staten Oregon en Michigan publiceren lijsten van wat zij beschouwen als diploma mills. Die van Michigan omvat er ruwweg 600, die van Oregon 260.

examen op. De school neemt het schoolexamen af in twee of drie tentamens per vak. Dit kunnen mondelinge, praktische of schriftelijke toetsen zijn. Het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling SLO (Stichting Leerplanontwikkeling) publiceert voor elk vak een handreiking voor de leraren. Hierin staan suggesties voor de uitwerking van de stof voor de schoolexamens.

Het centraal examen staat onder toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie ziet toe op de kwaliteit van de uitvoering van de examens door de scholen. Daarnaast houdt de Inspectie in de gaten of de afname van de centrale examens volgens de voorschriften verloopt. Het CvE (College voor Examens) zorgt voor 'syllabi'. Dit zijn publicaties per examenvak waarin de eisen voor het centraal examen nauwkeurig worden omschreven. Het CvE stelt daarnaast onder andere de opgaven, de hulpmiddelen en het rooster vast.

Het schoolexamen

In de afgelopen jaren is de aandacht voor de kwaliteit van het schoolexamen toegenomen. De aanleiding voor deze aandacht zijn de verschillen tussen de cijfers die leerlingen behalen op het centraal examen en het schoolexamen, waarbij de cijfers voor het schoolexamen (aanzienlijk) hoger zijn. De Inspectie vindt het verschil in cijfers tussen het centraal examen en het schoolexamen te groot als de cijfers van het schoolexamen meer dan een half punt boven die van het centraal examen liggen. Leerlingen krijgen dan de mogelijkheid om zwakke prestaties op het centrale examen te compenseren met cijfers behaald op het (makkelijke) schoolexamen. Het verschil tussen de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen was in 2009 landelijk over alle schoolsoorten 0,25.²⁷ Een jaar eerder was dat 0,24; in 2005 0,20. Uit deze cijfers blijkt een toename van het verschil. Bij de kaderberoepsgerichte leerweg steeg het verschil tussen 2005 en 2009 van 0,11 naar 0,35, terwijl de cijfers voor het centraal examen in die periode daalden. Wat betreft het vwo vindt de Inspectie de situatie zorgelijk gelet op het feit dat sprake is van een relatief groot verschil, dat bovendien stabiel blijft. In 2005 was het verschil 0,39 en in 2009 0,40.²⁸

In opdracht van de Inspectie van het Onderwijs heeft het Cito (Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling) in 2008 onderzoek uitgevoerd naar de vakinhoudelijke en toetstechnische kwaliteit van de schoolexamens.²⁹ Het onderzoek had betrekking op de vakken Engels, Nederlands, biologie en wiskunde. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek was dat de vakinhoudelijke en toetstechnische kwaliteit van het schoolexamen naar het oordeel van de beoordelaars op de overgrote meerderheid van de onderzochte scholen in orde is. De geconstateerde tekortkomingen waren althans naar de mening van de beoordelaars vrijwel nooit ernstig genoeg om de kwalificatie 'onvoldoende' te rechtvaardigen. De percentages scholen met een schoolexamen van voldoende kwaliteit bedragen volgens de gehanteerde criteria voor de vakken Engels, Nederlands, biologie en wiskunde respectievelijk 78%, 100%, 96% en 94%.

De VO-raad heeft vervolgens een standaard ontwikkeld voor de borging van de kwaliteit van de schoolexamens. De standaard is ontwikkeld in samenwerking met schoolleiders, bestuurders, Ministerie en Inspectie en biedt een richtlijn bij het afleggen van verantwoording over de inhoud en processen van de schoolexamens. De standaard is ingevoerd in 2008 en helpt scholen bij het objectief normeren van de examens. In 2010 wordt de standaard geëvalueerd

²⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2009b.

²⁸ Voor het vak Latijn op de gymnasia was dat verschil zelfs 0,8.

²⁹ Cito, 2008.

en zo nodig verbeterd en aangescherpt. Dan wordt ook gekeken naar de redenen en oorzaken waarom scholen eventueel nog niet voldoen aan de standaard.

De Inspectie blijft ook in de nabije toekomst toezicht houden op de verschillen tussen school-examen en centraal examen. Verbeteringen zijn echter hier en daar al zichtbaar. Sommige scholen laten zien dat het mogelijk is om door middel van een betere kwaliteitszorg, inspanningen van vaksecties en goede voorbereiding van leerlingen op het centraal examen de verschillen tussen beide examens terug te dringen. Niettemin heeft het kabinet besloten de mogelijkheid te creëren van tijdelijke intrekking van de examenlicentie als er te grote verschillen zijn tussen de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen.

Het centraal examen

Het centraal examen wordt ontwikkeld door het Cito. Het CvE verstrekt het Cito de constructieopdracht. Het CvE bekijkt of de examens voldoen aan de specificaties uit de constructieopdracht en stelt de examens uiteindelijk vast. Bij de constructie van de examens neemt Cito het examenprogramma zoals dat is vastgesteld door het Ministerie van OCW als uitgangspunt. Daarnaast neemt het Cito ook vragen of vraagsuggesties van docenten uit het voortgezet onderwijs mee. Elk examen heeft naast opgaven ook een correctievoorschrift met regels voor de uitvoering van de beoordeling. Het correctievoorschrift draagt er in belangrijke mate aan bij dat de beoordeling objectief (docent- en schoolonafhankelijk) uitgevoerd kan worden.

In zijn advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006) heeft de raad de problemen die zich voordoen in het kader van de eerste en tweede correctie aan de orde gesteld. Uit inspectieonderzoek bleek dat zowel de eerste als de tweede correctie gepaard gaan met onvolkomenheden en ook dat de onderlinge verhouding voor aanzienlijke verbetering vatbaar is. De raad adviseerde de correctievolgorde om te draaien. Anders dan nu zou de eerste correctie moeten worden uitgevoerd door een leraar van een andere school, waarna de 'eigen' leraar de tweede correctie uitvoert. Dit vergroot volgens de raad de objectieve waarde van het diploma doordat de betrouwbaarheidsgraad van de correctie toeneemt. In zijn beleidsreactie deelde de minister de Tweede Kamer mee dat met instemming van alle betrokken partijen niet is gekozen voor een eenzijdige rigoureuze maatregel om de correctievolgorde om te keren.³⁰

Neemt het niveau van het voortgezet onderwijs af? Zijn de diploma's minder waard geworden? Om ervoor te zorgen dat er elk jaar dezelfde eisen worden gesteld aan een kandidaat bij eenzelfde vak in hetzelfde schooltype of leerweg, wordt er een normering vastgesteld. Omdat het technisch onmogelijk is om de examens van jaar tot jaar precies even moeilijk te maken, wordt er via een normeringsterm gecorrigeerd voor eventuele verschillen in moeilijkheid. Sinds januari 2010 is het CvE verantwoordelijk voor het vaststellen van de normering. De examens worden geijkt aan de hand van een referentie-examen dat door het CvE en het veld wordt gezien als een 'goed' examen. Bovendien wordt bij elk examen het oordeel van vakdeskundigen binnen het CvE meegenomen over de moeilijkheid van het examen. Het Cito adviseert het CvE bij het vaststellen van de normering.

³⁰ Zie Ministerie van Onderwijs, 2007a. Betrokken partijen waren: Inspectie van het Onderwijs, Cevo, Cito, VO-raad en directie VO van het ministerie van OCW.

Centrale examens: normeren en equivaleren

Normeren van examens: omzetting van score naar cijfer

Onder normering wordt verstaan: het waarderen van leerlingprestaties door de omzetting van scores naar cijfers. Voor de omzetting van score naar cijfer bij centrale examens wordt sinds 2000 een bepaalde omzettingmethode gevolgd. Deze omzettingmethode is ontwikkeld door het CvE, vooreen CEVO, om daarmee examens met verschillende schaalnengtes, verschillende vraagvormen en verschillen in moeilijkheidsgraad volgens eenzelfde systematiek te kunnen normeren.³⁰

De normeringsbeslissing van het CvE komt bij deze omzettingmethode neer op de vaststelling van de normeringsterm (of N-term). De N-term wordt zodanig vastgesteld dat de prestatie voor een voldoende van jaar op jaar gelijk blijft.

Bij de vaststelling van de N-term kan het CvE voor de meeste examens beschikken over feitelijke afnamegegevens. Het Cito analyseert de scores die door scholen zijn opgestuurd en rapporteert aan het CvE, die deze informatie meeweegt in de normeringsbeslissing. Het Cito stelt onder andere overzichten op waarin voor elke mogelijke N-term wordt aangegeven met welk percentage onvoldoendes en welk gemiddeld cijfer deze correspondeert. Andere gegevens die het CvE in de normeringsbeslissing betreft zijn adviezen van vaksecties en toetsdeskundigen van het Cito, klachten van leerlingen via het LAKS (Landelijk Aktie Komitee Scholieren) en signalen vanuit vakverenigingen. Verder spelen eigen vakoverstijgende overwegingen mee, zoals gelijkwaardigheid van de normeringen bij verwante vakken.

Zodra de N-term voor het betreffende examen is vastgesteld, kunnen de examencijfers worden afgeleid van de behaalde score.

Corrigeren voor verschil in moeilijkheid van het examen door equivaleren³¹

De examenkandidaat moet voor zijn prestatie op een (centraal) examen een cijfer krijgen dat een faire waardering van zijn vaardigheid is.³² Het zou dus niet moeten uitmaken of een kandidaat toevallig deel uitmaakt van een goed of slecht presterend cohort of toevallig in een relatief moeilijk of makkelijk tijdvak examen aflegt. Omdat niet twee maal exact hetzelfde examen kan worden voorgelegd, worden er steeds nieuwe examens ontwikkeld.

Voor nagenoeg alle vakken heeft het CvE referentie-examens aangewezen met een daarop aangegeven referentienorm.

Bij de constructie van een nieuw examen wordt ernaar gestreefd om dit even moeilijk te laten zijn als het referentie-examen. Voor eventuele verschillen in moeilijkheid kan bij de normering gecorrigeerd worden. Voor de vaststelling van het verschil in moeilijkheid tussen het nieuwe en referentie-examen wordt gebruikgemaakt van verschillende methodieken. Het doel daarvan is om inhoudelijk gelijkwaardige prestaties op verschillende examens met eenzelfde cijfer te waarderen.

Niveau van de basisvakken

In het primair, voortgezet en hoger onderwijs en ook in het middelbaar beroepsonderwijs constateren Inspectie en docenten tekorten in taalbeheersing bij leerlingen en studenten. Het onderwijsveld en het kabinet zetten sterk in op de basisvakken (taal en rekenen). Zo wordt in het voortgezet onderwijs als extra diploma-eis gesteld dat het gemiddelde van alle cijfers op het centraal examen voldoende moet zijn. In havo en vwo geldt daarnaast dat een kandidaat

³¹ De uitleg van de methode is gebaseerd op: Melissen, 2006.

³² Bij equivaleren gaat het alleen over het corrigeren voor verschil in moeilijkheid. Het verschil in condities waaronder het examen wordt afgenomen (licht, comfort, temperatuur, omgevingsgeluid) is daarin niet meegenomen.

³³ Zie Engelen & Eggen, 2010.

voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde maximaal één 5 als eindcijfer mag hebben.³⁴ De maatregelen beogen leerwinst en verbeterde doorstroom van havo- en vwo-leerlingen naar het hoger onderwijs.

Conclusie

Regelmatig wordt zorg geuit over de kwaliteit van de schoolexamens. Dit vindt zijn oorzaak in de gesignaleerde verschillen tussen de cijfers die voor het schoolexamen en voor het centraal examen zijn behaald. Niettemin blijkt uit het hiervoor aangehaalde onderzoek van het Cito dat er voor wat betreft de vakken Engels, Nederlands, biologie en wiskunde geen ernstige tekortkomingen zijn. De vakinhoudelijke en toetstechnische kwaliteit is over het algemeen voldoende. Gelet op de inzet van scholen om tekortkomingen weg te werken en het toezicht door de Inspectie op de verschillen tussen het schoolexamen en het centraal examen lijken hier geen aanvullende maatregelen noodzakelijk.

De kwaliteit van het centraal examen wordt bewaakt door het CvE. Dit college, in 2009 ontstaan uit onder meer de CEVO, is verantwoordelijk voor de normering en spant zich in samenwerking met het Cito in om ervoor te zorgen dat het niveau over de jaren zo veel mogelijk constant blijft. Inmiddels zijn ten aanzien van de basisvakken maatregelen genomen als extra diploma-eisen, mede op advies van de raad.

Naar de mening van de raad is er dan ook geen aanleiding nadere maatregelen voor te stellen om de objectieve waarde van diploma's in het voortgezet onderwijs te verhogen.

Borging van examens in het vmbo

Alle vmbo-leerlingen doen aan het einde van het vierde jaar eindexamen. Dit bestaat, evenals in het overige voortgezet onderwijs, uit twee delen: een schoolexamen en een centraal examen. De minister stelt de examenprogramma's vast. Hierin staat voor ieder vak wat de examenstof is en hoe de examenstof is verdeeld over het schoolexamen en het centraal examen. In het geval van het vmbo zijn deze examenprogramma's geglobaliseerd en staat een uitwerking van de exameneenheden en eindtermen beschreven in de syllabi van het CvE.

Voorlopig worden er nog geen extra eisen gesteld aan de vmbo-leerlingen. Op dit moment zijn er al verschillende maatregelen genomen om het niveau van de basisvakken te verhogen, zoals de verankering van de referentieniveaus voor taal en rekenen in de examenprogramma's. Het is belangrijk dat er voldoende tijd is voor het verwerken van de referentieniveaus in het examenprogramma van het vmbo. Pas daarna dient bekeken te worden of extra eisen noodzakelijk zijn.

Schoolexamen

Voor de schoolexamens ontwikkelt de SLO handreikingen. Het schoolexamen bestaat uit alle vakken die de leerling volgt. De school maakt en beoordeelt zelf de toetsen en praktische opdrachten van het schoolexamen. De leerlingen die de gemengde en theoretische leerwegen volgen, maken daarnaast ook een sectorwerkstuk. De Inspectie ziet vervolgens toe op de kwaliteit van de examens.

³⁴ Zie Onderwijsraad, 2007.

Centraal examen

Naast een schoolexamen doen de leerlingen een centraal examen: een centraal ontwikkeld examen voor alle leerlingen die dezelfde leerweg volgen. Met behulp van een landelijk voorschrift voor de correctie en een landelijke normering worden deze examens in het hele land op dezelfde wijze beoordeeld en gewaardeerd. Voor de algemene vakken heeft het centrale examen de vorm van een centraal schriftelijk examen. Voor de beroepsgerichte programma's is er een centraal schriftelijk en praktisch examen. Hierin zijn praktische en theoretische vragen gecombineerd. Afhankelijk van de leerweg legt een vmbo-leerling vijf (beroepsgerichte leerwegen) of zes (gemengde en theoretische leerwegen) centrale examens af. Omdat het beroepsgerichte programma het gewicht van twee vakken kent binnen de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen, bedraagt het aantal vakken hier vijf. Alle leerlingen in het vmbo doen in elk geval examen in Nederlands en Engels.

Verschillen schoolexamen en centraal examen

De Inspectie van het Onderwijs constateert dat leerlingen in de periode 2005-2009 in het algemeen hogere cijfers halen voor het schoolexamen dan voor het centraal examen.³⁵ Wat het vmbo betreft is er de laatste jaren sprake van een snelle stijging van het verschil tussen beide examens bij vooral de kaderberoepsgerichte leerweg. Sinds 2006 is het verschil opgelopen van 0,02 naar 0,35. Als reden wordt hiervoor genoemd dat de cijfers voor het centraal examen dalen, maar die voor het schoolexamen gelijk blijven. Daardoor groeit het verschil. Bij de basisberoepsgerichte leerweg en de gemengde/theoretische leerweg is de situatie redelijk stabiel. De Inspectie spreekt overigens pas van een groot verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen als het verschil groter is 0,5.

Als wordt gekeken naar wiskunde, Nederlands en Engels, dan blijkt het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen bij wiskunde kleiner dan bij de talen. Als mogelijke reden noemt de Inspectie dat bij wiskunde, anders dan bij Nederlands en Engels, de doelen van het schoolexamen min of meer vergelijkbaar zijn met die van het centraal examen.

Niveau van de basisvakken

In het licht van de aanscherping van de exameneisen voor de basisvakken in havo en vwo heeft de raad in 2009 geadviseerd die eisen ook in te voeren voor de basisvakken rekenen/wiskunde, Nederlands en Engels in het hele vmbo.³⁶ Overigens met dien verstande dat dit integraal geldt voor de theoretische leerweg/mavo en de gemengde leerweg. Voor de basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerweg verdient het de voorkeur Engels te vervangen door het beroepsgerichte programma.

Conclusie

In het algemeen is de examinering in het vmbo adequaat geregeld en lijkt er momenteel geen aanleiding om de diploma-eisen voor het vmbo aan te scherpen. Met name het centraal examen voor de beroepsgerichte vakken is van groot belang. Punt van zorg is wel de situatie bij de kaderberoepsgerichte leerweg voor zover het gaat om de sterke toename van het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen. Aangezien het verschil met name wordt veroorzaakt door de daling van de cijfers voor het centraal examen, lijkt meer aandacht voor de voorbereiding hierop gewenst.

³⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2009b.

³⁶ Onderwijsraad, 2009a.

Borging van examens in het middelbaar beroepsonderwijs

In de kwalificatiedossiers is vastgelegd wat afgestudeerde mbo'ers moeten kennen en kunnen. Het is aan scholen om te bepalen hoe ze dit willen aanleren en examineren. De onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de examenkwaliteit. In 2007 bleek uit een rapport van het KCE (Kwaliteitscentrum Examinering) dat de kwaliteit van de examens op een aanzienlijk aantal mbo-opleidingen onder de maat was.³⁷ Sindsdien staat de kwaliteit van de mbo-examens in het middelpunt van de belangstelling. Om de kwaliteit van de examens te verhogen en te borgen zijn verschillende maatregelen genomen: een herinrichting van het toezicht op de examenkwaliteit, de introductie van centraal ontwikkelde examens (voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde) en standaardisering van de examinering van beroepsgerichte vakken.

Toezicht op de kwaliteit van examens in het mbo

De belangrijkste verandering in het toezicht op de kwaliteit van de examens is de integratie van het KCE bij de Inspectie van het Onderwijs in 2007. Het huidige toezicht op de kwaliteit van examinering is steekproefgericht. De omvang van de steekproef is afhankelijk van de eerder gebleken kwaliteit. Daarnaast is het toezicht risicogericht, dat wil zeggen dat er door de Inspectie een risico-inschatting wordt gemaakt of toezicht noodzakelijk is en zo ja in welke vorm en met welke intensiteit. Uit het *Examenverslag MBO 2009* van de Inspectie blijkt dat de examenkwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs nog niet overal in orde is. Ongeveer twee derde van de examens was in 2009 van voldoende kwaliteit. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door ingekochte examens. Niet al het ingekochte materiaal voldoet echter aan de standaarden van de Inspectie. Gevolg hiervan is in voorkomende gevallen een negatief oordeel van de Inspectie over de examenkwaliteit van de desbetreffende instelling. Deze laatste blijft immers verantwoordelijk. Als alleen wordt gekeken naar het eigen materiaal van instellingen, dan is de kwaliteit iets beter dan in 2007-2008. Dat biedt volgens de Inspectie perspectief op verdere verbetering. Verbetering van de examenkwaliteit acht zij essentieel, onder andere om de waarde van het diploma te blijven garanderen.³⁸ In haar beleidsreactie onderstreept de staatssecretaris dit.³⁹ Volgens haar zet onvoldoende examenkwaliteit bij een deel van de opleidingen het vertrouwen van werkgevers en vervolgonderwijs in diploma's van deze opleidingen onder druk.

Centraal ontwikkelde examens in het middelbaar beroepsonderwijs

De centraal ontwikkelde examens zullen in 2013-2014 gebruikt worden bij de examinering van mbo 4-leerlingen en in 2014-2015 bij die van de mbo 2- en 3-leerlingen; het gaat hierbij vooralsnog alleen om Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. De examens zullen gebaseerd zijn op de referentieniveaus die door de commissie-Meijerink zijn ontwikkeld. Bij de centrale examinering is het uitgangspunt om recht te doen aan de specifieke kenmerken van het middelbaar beroepsonderwijs. Het centraal examen moet in dat geval voldoende ruimte laten voor de beroepsmatige beheersing van Nederlands en rekenen/wiskunde. Anders dan bij het voortgezet onderwijs worden de centraal ontwikkelde examens in het middelbaar beroepsonderwijs niet op exact hetzelfde moment afgenomen en kunnen de afnamecondities verschillen per onderwijsinstelling.

In het najaar van 2009 zijn onder leiding van de CEVO (nu het CvE) de prototypes van de examens taal en rekenen aan het mbo-veld voorgelegd. Mede op basis van deze prototypes worden in 2011 zogenoemde voorbeeldexamens ontwikkeld. Deze worden als test bij verschillende

³⁷ Kwaliteitscentrum Examinering, 2006.

³⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2010.

³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010b.

instellingen afgenomen. In de wet is vastgelegd dat CEVO/CvE verantwoordelijk is voor de centrale examinering van taal en rekenen in het middelbaar beroepsonderwijs. In aansluiting op de systematiek van de centrale examens in het voortgezet onderwijs is voorlopig het Cito aangewezen als toetsconstructeur in de ontwikkelfase van de prototypes en voorbeeldexamens. Een procedure met betrekking tot de normering wordt later vastgesteld door de minister van OCW.

Het Steunpunt Taal & Rekenen mbo ondersteunt scholen bij de intensivering van het taal- en rekenonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs.⁴⁰ Het is een tijdelijke organisatie die is ingesteld door het Ministerie van OCW. Het voorziet scholen in hun behoefte aan informatie over geschikte leermiddelen en onderwijsmethodes. Ook informeert het scholen over wet- en regelgeving over bijvoorbeeld toetsing en examinering. De vraag van de scholen is steeds leidend. Het Steunpunt fungeert als een makelaar. Het zorgt ervoor dat scholen in contact kunnen komen met aanbieders op het gebied van taal- en rekenonderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om beschikbare leermiddelen en producten, zoals taalvolgsystemen en diagnose-instrumenten, maar daarnaast ook om interessante projecten. Alle mbo-instellingen kunnen gebruikmaken van de diensten van het Steunpunt.

Standaardisering van examens in de beroepsgerichte vakken in het mbo

De MBO Raad en Colo hebben begin 2008 een gezamenlijk voorstel voor standaardisering van examinering aan de staatssecretaris van OCW aangeboden. Dit voorstel heeft betrekking op het ontwikkelen van een examenprofiel. Het examenprofiel is een document waarin op drie niveaus afspraken over examinering zijn beschreven: landelijk, sectoraal en regionaal. De handhaving van die afspraken wordt straks primair de verantwoordelijkheid van de sector zelf. Als het examenprofiel een formele status krijgt, dan kan dat leiden tot meer afstand en proportionaliteit in het externe toezicht door de Inspectie.

In het examenprofiel zijn drie thema's uitgewerkt: betrokkenheid van het beroepenveld, inhoud en dekking van examens, en kwaliteitsontwikkeling en professionalisering. Deze thema's (en de uitwerking ervan) kunnen de instellingen gebruiken als checklist om de eigen samenwerkingsafspraken te toetsen aan het landelijke format. Het onderwijs, het bedrijfsleven en de kenniscentra werken samen bij de ontwikkeling van de profielen. In juni 2010 evalueren de MBO Raad, Colo, AOC Raad, NRTO (voorheen PAEPON), VNO-NCW en MKB-Nederland de resultaten van het project en wordt bekeken of met het examenprofiel de doelstellingen worden bereikt.

Naast het examenprofiel zijn ook andere manieren van standaardisering onderzocht.⁴¹ De belangrijkste conclusie is dat er in het middelbaar beroepsonderwijs al veel wordt samengewerkt op het gebied van examinering en het inkopen van centraal ontwikkelde, gestandaardiseerde examens. In alle sectoren zijn examenleveranciers actief en neemt hun marktaandeel toe. Er zitten verschillende voordelen aan het inkopen of gezamenlijk laten ontwikkelen van examens door onderwijsinstellingen. Zo worden bij de examendeelnemers van verschillende opleidingen dezelfde toetsen afgenomen en worden dus dezelfde eisen gesteld aan de kandidaten. Ook zijn er in potentie meer mogelijkheden tot kwalitatief goede examinering, doordat de deskundigheid op het gebied van examineren gebundeld kan worden en deze deskundigheid voor meerdere opleidingen toegankelijk kan worden.⁴²

⁴⁰ Ontleend aan de website www.steunpunttaalenrekenen.nl.

⁴¹ Sanders & Visser, 2008.

⁴² Zie Commissie Kwalificeren en Examineren, 2010.

De kwaliteit van de ingekochte examens blijft evenwel de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling. De Inspectie geeft een overzicht van de onderzochte en goedgekeurde producten en diensten. Uit een recent onderzoek van de Inspectie komt overigens naar voren dat ruim een kwart van de examenproducten die het middelbaar beroepsonderwijs inkoop, als onvoldoende van kwaliteit moet worden beoordeeld.⁴³ Het gaat dan om de uitstroomseisen, de toetstechnische eisen of allebei. De Inspectie is van mening dat de leveranciers een kwaliteitsslag moeten maken om ervoor te zorgen dat de examenproducten voldoende kwaliteit hebben. De ingekochte examendiensten voldoen wel allemaal aan de standaarden uit het toetsingskader.

Conclusie

De conclusie van de Inspectie is dat er weinig te zeggen valt over het niveau van de mbo-abituriënt. Er worden momenteel verschillende maatregelen genomen om de waardevastheid van examens in het middelbaar beroepsonderwijs te garanderen. Om niveaubehoud van leerlingen over de jaren heen te borgen, zou in aansluiting op de situatie in het voortgezet onderwijs overwogen kunnen worden een systeem van normering en equivalering in te voeren voor de basisonderdelen.

Borging van examinering in het hoger onderwijs

Sinds de invoering van de bachelor-masterstructuur staat het niveau van afgestudeerden van universiteiten en hogescholen opnieuw in de belangstelling. Een van de vragen die hierbij speelt is of het niveau van de studenten nog steeds voldoet, ook internationaal gezien. Vooral ten aanzien van de hbo-lerarenopleidingen is twijfel over het eindniveau van de studenten aanleiding geweest tot het vastleggen van het beoogde vakkennisniveau en het invoeren van kennistoetsen.

In zijn advies over kwaliteitsaspecten van de lerarenopleidingen stelde de raad de staatssecretaris van OCW onder meer voor een Landelijke Examencommissie Lerarenopleidingen hbo in te stellen, bij voorkeur onder auspiciën van het CvE.⁴⁴ Als hoofdtaak voor deze commissie zag de raad het vaststellen van passende beoordelingsnormen (slaag-zakgrenzen) voor de te gebruiken kennistoetsen. De staatssecretaris nam het voorstel van de raad over, met dien verstande dat zij de HBO-raad had verzocht een dergelijke commissie in te stellen.

Het hoger onderwijs staat onder toezicht van de NVAO. Instellingen zijn verplicht eens in de zes jaar een beoordelingsrapport te laten opstellen over de kwaliteit van hun opleidingen. Op grond daarvan kan de NVAO besluiten de opleiding te accrediteren. Zij verleent geen accreditatie indien het gerealiseerde eindniveau (gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is) alsmede de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten door haar als onvoldoende is beoordeeld.⁴⁵

Naast het externe toezicht door de NVAO is de examencommissie belangrijk bij de borging van de kwaliteit van de examens en het niveau van de studenten. Ten behoeve van het afnemen van examens en ten behoeve van de organisatie en de coördinatie van de tentamens stelt het instellingsbestuur voor elke door de instelling aangeboden opleiding of voor groepen opleidingen een examencommissie in. De examencommissie heeft verschillende taken, zoals

⁴³ Inspectie van het Onderwijs, 2009b.

⁴⁴ Onderwijsraad, 2009b.

⁴⁵ Artikel 5a.9, lid 5 WHW zoals dit na inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de WHW in verband met de aanpassing van het accreditatiestel zal luiden (naar verwachting per 1 januari 2011).

het aanwijzen van examinatoren en het vaststellen van regels met betrekking tot een goede gang van zaken tijdens de tentamens. De examencommissie stelt vast of een student voldoende kennis, inzicht en vaardigheden heeft om af te studeren en garandeert daarmee het eindniveau van de studenten.

Het functioneren van examencommissies is verschillende malen onderzocht door de Inspectie van het Onderwijs. In 2002 bleek dat examencommissies over het algemeen niet op transparante wijze nagaan of er oneigenlijke toekenning van studiepunten door docenten plaatsvindt.⁴⁶ In een onderzoek naar het verlenen van vrijstellingen bleek dat er in de huidige praktijk en regelgeving risico's aanwezig zijn voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van het getuigschrift, en daarmee ook voor het maatschappelijk vertrouwen in diploma's van het hoger onderwijs.⁴⁷ In 2008 is het rapport *Boekhouder of wakend oog?* verschenen, waarin een algemeen beeld geschetst wordt van de bewaking van het niveau door de examencommissie binnen een hogeronderwijsinstelling.⁴⁸ De algemene conclusie was dat de examencommissies ten dele garant staan voor het eindniveau. Vervolgens is het Wetsvoorstel versterking besturing ingediend waarmee werd gepoogd het functioneren van de examencommissies over de gehele linie te verbeteren. De desbetreffende artikelen zijn in werking getreden met ingang van 1 september 2010. De doelstelling van deze bepalingen is de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie te vergroten. Zo wordt de examencommissie zichtbaar onafhankelijk gepositioneerd in de onderwijsinstelling en moet de commissie jaarlijks verslag doen van haar werkzaamheden. Verder wordt de externe deskundigheid in de examencommissie gestimuleerd. Deze maatregelen sluiten aan bij de adviezen die de raad eerder gaf.⁴⁹

Conclusie

In het hoger onderwijs zijn er geen centrale examens. De borging is geregeld via de NVAO en de examencommissie. Recentelijk zijn maatregelen genomen voor het versterken van de examencommissie door middel van het stimuleren van onafhankelijkheid en deskundigheid. Daarnaast kunnen normering en equivalering een aanvullende rol spelen voor bepaalde delen van het hoger onderwijs of delen van opleidingen.

Borging van evc-procedures en -trajecten

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is er bezorgdheid rond de maatschappelijke waarde van evc-certificaten. In 2006 werd een ambtelijke commissie ingesteld, die de kwaliteitsborging van de evc-procedures en -trajecten heeft bekeken.⁵⁰ De commissie stelde onder andere voor om te komen tot een kwaliteitscode voor het hele traject van evc tot en met het eventueel verlenen van een diploma en het toezicht op dit proces. De commissie formuleerde de volgende vraagstelling, afgeleid van de in de Tweede Kamer geuite problemen.

- Is de kwaliteitsborging van evc-procedures en trajecten zodanig geregeld dat er geen risico's bij de uitgifte van door de minister gegarandeerde certificaten en diploma's optreden voor zover die mede op basis van evc worden verkregen?
- Is de uitvoering van evc zodanig dat er geen misbruik of oneigenlijk gebruik van rijksbekostiging te voorzien is?

46 Inspectie van het Onderwijs, 2002.

47 Inspectie van het Onderwijs, 2006.

48 Inspectie van het Onderwijs, 2008.

49 Onderwijsraad, 2004a & 2006.

50 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007b.

De kwaliteitscode voor evc bestaat uit vijf elementen:

- het doel van evc is individuele competenties zichtbaar te maken, te waarderen en te erkennen;
- evc beantwoordt primair aan de behoefte van het individu; rechten en afspraken met de evc-biedende organisatie zijn duidelijk verwoord en geborgd;
- procedures en instrumenten zijn betrouwbaar en gebaseerd op goede standaarden;
- assessoren en begeleiders zijn competent, onpartijdig en onafhankelijk; en
- de kwaliteit van de evc-procedures is geborgd en wordt continu verbeterd.

Het Kenniscentrum EVC speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van de kwaliteitscode en blijft een centrale rol spelen in de kwaliteitsverbetering van evc-procedures. Eind 2006 werd de beoogde kwaliteitscode ingevoerd door ondertekening van een convenant door de aanbieders, de vragers en de overheid, laatsgenoemde als belangrijke belanghebbende en als vertegenwoordiger van de evc-vragende individuen. De code is afgeleid van de binnen de EU vastgelegde principes voor validering van niet-formeel en informeel leren. Het hanteren van deze code is vrijwillig.

Voorbeeld van een evc-procedure: principes voor de beoordeling van evc in het kader van toelating tot de ulo's (universitaire lerarenopleidingen)⁵¹

- De ulo's bieden individuele maatwerktrajecten op basis van evc's voor kandidaten zonder onderwijsbevoegdheid, maar met wel een doctoraal- of wo-masterdiploma in het schoolvak, en met ervaring als docent in het voortgezet onderwijs dan wel andere relevante werkervaring.
- De ulo's stellen individuele evc's vast via een intake-assessment. Dit bestaat in de eerste plaats uit het inleveren van een portfolio, waarin minimaal zijn opgenomen een curriculum vitae én een eigen profiel in relatie tot het landelijk vastgestelde ulo-competentieprofiel. Het tweede onderdeel is het voeren van een intakegesprek met een vakbekwame assessor.
- De toelatingscommissie weegt de uitkomsten van het intake-assessment in relatie tot het competentieprofiel en stelt de evc's vast. Het evc-besluit is geformuleerd in termen die aansluiten bij het competentieprofiel.
- De ulo's accepteren elkaars evc-besluiten.
- De examencommissie van de ulo waar de kandidaat zich aanmeldt, stelt het te volgen traject vast.
- De ulo's hebben hun curriculum zo ingericht dat (versnelde) maatwerktrajecten op basis van evc-besluiten mogelijk zijn.
- Bij het verder ontwikkelen van hun evc-beleid hanteren de ulo's de Kwaliteitscode evc.

Eind 2009 heeft de Inspectie het rapport *Competent erkend?* uitgebracht. Naar aanleiding van signalen over tekortschietende kwaliteit van evc onderzocht zij hoe het daarmee is gesteld in het hoger onderwijs en in hoeverre de landelijke afspraken hierover zijn gerealiseerd.⁵² De belangrijkste vraag was of examencommissies in staat zijn verantwoorde beslissingen te nemen over vrijstellingsverzoeken van kandidaten die na evc willen instromen in een opleiding. De Inspectie kwam op basis van haar onderzoek tot de volgende conclusies:

- de kwaliteit van evc en van het systeem van kwaliteitsbeoordeling door externe beoordelaars moet verbeteren;
- examencommissies zijn vaak onvoldoende op de hoogte en soms op ongewenste wijze betrokken doordat regelmatig ervaringscertificaten door of namens examencommissies worden verstrekt;

⁵¹ Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, 2007.

⁵² Inspectie van het Onderwijs, 2009a.

- de kloof tussen aanbod en vraag is een risico voor de kwaliteit omdat door de beperkte vraag assessoren en begeleiders weinig ervaring opdoen met de uitvoering van procedures;
- de helft van de ervaringscertificaten voldoet aan minder dan de helft van de gestelde eisen;
- de externe beoordelaars van het evc-aanbod zijn niet kritisch genoeg; en
- er was de afgelopen jaren te weinig landelijke regie.

Als positief feit werd genoemd het bestaan van duidelijke landelijke kaders (de kwaliteitscode voor evc's).

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs stelde de Inspectie een onderzoek in. Hier waren de resultaten volgens de inspectie evenmin rooskleurig. Zij beschouwde dit onderzoek overigens als een nulmeting. Omdat het voor vrijwel alle bij dit onderzoek betrokken evc-aanbieders de eerste keer was dat een beoordelende instantie een oordeel gaf over de kwaliteit van hun evc-procedures en voor veel evc-aanbieders evc nog volop in ontwikkeling is, vond de Inspectie het nog te vroeg om in dit stadium definitieve conclusies te trekken.

De ervaringen van de afgelopen jaren hebben de zorg van de raad, zoals geuit in het advies *Richtpunten bij onderwijsagenda's* (2008), bevestigd. De toegenomen betekenis van het ervaringscertificaat – er zijn er tot medio 2009 ongeveer 27.000 afgegeven – heeft er nu toe geleid dat de overheid met ingang van 1 januari 2010 voor in ieder geval drie jaar een sterkere regie voert.⁵³ In de brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2009 over de kwaliteit van het ervaringscertificaat, merkte staatssecretaris Van Bijsterveldt op dat door het nog niet optimaal functioneren van het systeem ervaringscertificaten niet goed overdraagbaar zijn van de ene naar de andere aanbieder. Bovendien zijn er aanbieders die weinig ervaringscertificaten afgeven en daardoor onvoldoende ervaring opdoen met dit instrument. Dit alles tezamen betekent dat de examencommissies van de onderwijsinstellingen, die de wettelijke beslissingsbevoegdheid hebben eventueel over te gaan tot verzilvering van een ervaringscertificaat, nog onvoldoende kunnen vertrouwen op die certificaten. In het bijzonder als het ervaringscertificaat de opmaat is naar een verzilveringsprocedure in het onderwijs is het volgens de staatssecretaris van groot belang dat helder is wat de waarde ervan is en wie dat garandeert.⁵⁴

Uiteraard blijven de examencommissies van de onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor beslissingen om al dan niet over te gaan tot verzilvering. Hierbij doet zich wel de vraag voor of zij hiervoor voldoende zijn gekwalificeerd en geïnstrumenteerd.

De sterkere overheidsregie heeft betrekking op het proces van beoordeling van evc-aanbieders en besluitvorming over opname in of verwijdering uit het register van erkende evc-aanbieders. De mate waarin aanbieders voldoen aan essentiële onderdelen van de kwaliteitscode is daarbij bepalend. Alle aanbieders worden beoordeeld volgens de vastgestelde normering, dat wil zeggen de standaard van de Inspectie. Op de langere termijn zal ook gekeken worden naar het aantal beoordelende instanties en de positie daarvan.⁵⁵

⁵³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009b.

⁵⁴ Bij de procedure ter verkrijging van zo'n certificaat worden de verworven competenties afgezet tegen een standaard. Een standaard is een beroepskwalificatie uit Crebo, Croho of een branchekwalificatie. Branchekwalificaties zijn ten minste gebaseerd op een beroepscompetentieprofiel en zijn bedrijfsoverstijgend, bij voorbeeld NIMA-opleidingen en opleidingen van het Horeca-Branche-instituut.

⁵⁵ De huidige zes beoordelende instanties zijn voor het Crebo-domein KIWA; voor Crebo- en Croho-domein Certiked-VBI en NQA; en voor het Crebo-domein en het niet-erkende onderwijs (branche- en private beroepsopleidingen) Examenkamer, Kwaliteits Centrum Examinering en HOBEON.

De Kwaliteitscode evc vormt de juridische basis om beslissingen te nemen over de erkenning van aanbieders. Tot 1 januari 2010 beoordeelde de Inspectie de evc-aanbieders. In de toekomst gaat de overheid de (private) beoordelende instanties accrediteren.⁵⁶ Dit vraagt om een nadere juridische uitwerking. Hierbij wordt rekening gehouden met voorstellen van de convenant-partners, analoog aan bijvoorbeeld de gang van zaken bij het vaststellen van de kwalificatiedossiers mbo op basis van voorstellen van de kbb's (kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven). Op die manier zal ook de normering bij de kwaliteitscode vastgelegd worden, die noodzakelijk is om de kwaliteit van de aanbieders te beoordelen. Tevens wordt de werkwijze van de beoordelende organisaties vastgelegd.

In de Beleidsregel afgifte evc-verklaringen ten slotte zijn de afspraken die met de verschillende partijen zijn gemaakt, formeel vastgelegd.⁵⁷ De beleidsregel bevat de criteria voor afgifte van de evc-verklaring en een beschrijving van de wijze waarop de besluitvorming hierover plaatsvindt.

Conclusie

Op basis van het geschetste beeld van de stand van zaken zijn er drie redenen om het aandeel van ervaringscertificaten te begrenzen:

- de methodische onduidelijkheid (wat meten deze certificaten precies?);
- de mogelijk ondermijnende gevolgen voor het reguliere onderwijs; en
- de uitbouw van de referentiefunctie van het reguliere onderwijs (zie paragrafen hierna).

Borging van branchediploma's

De raad vroeg zich in 2008 af of door de branches afgegeven (private) diploma's gelijkwaardig konden zijn aan die van de bekostigde of erkende/aangewezen instellingen.⁵⁸ Een basisvoorwaarde zou in ieder geval moeten zijn dat de organisaties geaccrediteerd worden op basis van dezelfde criteria als reguliere instellingen voor hoger onderwijs. De doelstellingen van opleidingen aan laatstgenoemde instellingen zijn immers breder dan evc-trajecten en onderwijstrajecten in de private sector. Het verdiende volgens de raad aanbeveling kritisch naar dit vraagstuk te kijken. Eén van de opties was nagaan of er nauwere verbindingen kunnen worden gelegd met de instellingsexamens. In zijn advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006) had de raad hiervoor al een voorzet gegeven. Opleidingen en instellingen kunnen hun examens openstellen voor studenten die een wat irregulier pad volgen en voor kandidaten van buiten. Om dat te doen is het nodig dat er meer afstand wordt gecreëerd tussen onderwijsprogramma en examinering. Instellingen kunnen de certificatiefunctie onafhankelijker maken van de opleidingsfunctie en de examenlijn lossen maken van de onderwijslijn. Daarmee doen zij recht aan kandidaten van binnen en buiten die de minder gebaande wegen volgen. Het is dan wel van belang dat op instellingsniveau procedures voor zelfstandige beoordeling en vrijstellingen-beleid aan dezelfde strenge kwaliteitseisen voldoen als examinering voor reguliere studenten.

In de huidige situatie staan examens in een aantal branches onder toezicht van de Examenkamer.⁵⁹ De Examenkamer heeft als taak borging en verbetering van de kwaliteit van examens en bevordering van onafhankelijke examinering.

⁵⁶ Vergelijk de visiterende en beoordelende instanties in het hoger onderwijs.

⁵⁷ Beleidsregel van de staatssecretaris van OCW van 18 maart 2010, nr. PLW/2010/5453, met een nadere beschrijving van de wijze waarop en de voorwaarden waaronder evc-verklaringen worden afgegeven.

⁵⁸ Onderwijsraad, 2008.

⁵⁹ Een overzicht daarvan is opgenomen in hoofdstuk 3.

Conclusie

Een belangrijk punt in dit verband is het feit dat de private sector zich in de praktijk spiegelt aan het 'reguliere' onderwijs als het gaat om erkenning van opleidingen en vormen van diplomering. De reden hiervan is dat een eigen of een onafhankelijk referentiekader ontbreekt. Ter bevordering van een transparant beeld en een grotere vergelijkbaarheid van opleidingen en opleidingstrajecten van beide sectoren kan een verdere versterking van de referentiefunctie van het 'reguliere' onderwijs van betekenis zijn.

Internationale transparantie als borging van diploma's

In 2004 is een aanvang gemaakt met de ontwikkeling van het EKK (Europees kwalificatiekader). Het EKK is een gemeenschappelijk Europees referentiekader dat kwalificatiesystemen van landen aan elkaar koppelt en is bedoeld om de afzonderlijke systemen inzichtelijker te maken. Het moet de basis vormen voor een samenhangend stelsel van transparante kwalificaties en bevorderen dat het onderling vertrouwen en de mobiliteit toenemen. Als een gemeenschappelijk referentiepunt moet het EKK laten zien hoe leerresultaten van verschillende contexten (bijvoorbeeld formele studie- en werkcontexten) en verschillende landen zich tot elkaar verhouden. Door het gemeenschappelijke referentiekader op basis van leerresultaten moeten traditionele kwalificaties die door nationale overheden worden uitgereikt gemakkelijker kunnen worden vergeleken met en (mogelijk) worden gerelateerd aan kwalificaties die door andere belanghebbenden worden uitgereikt. Op die manier kan een bijdrage worden geleverd aan het wegwerken van hinderpalen tussen onderwijs- en opleidingsaanbieders die mogelijk geïsoleerd van elkaar werken. Gelet op de diversiteit in onderwijs- en opleidingssystemen in Europa is ervoor gekozen de focus te leggen op leerresultaten. Bij leerresultaten gaat het met name om theoretische kennis, praktische en technische vaardigheden en sociale competenties waarbij samenwerkingsvermogen cruciaal is.

Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk referentiekader vloeit voort uit een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie - op voorstel van de Europese Commissie - die van kracht werd in april 2008. De individuele landen werd aanbevolen om per 2010 hun nationale kwalificatiesystemen aan de acht kwalificatieniveaus (van basis tot geavanceerd) van het EKK te relateren. Het omvat alle niveaus van kwalificaties die in het algemeen vormend onderwijs, het beroepsonderwijs en in het academisch onderwijs worden verworven. Bovendien behelst het kader zowel initiële als permanente educatie.

Met ingang van 2012 zouden de landen de nodige maatregelen moeten hebben genomen om ervoor te zorgen dat alle nieuwe kwalificatiedocumenten een verwijzing naar het bijpassende niveau van het EKK bevatten.

Per april 2010 is de stand van zaken als volgt.⁶⁰ Nationale kwalificatiekaders bestaan inmiddels in vijf landen van de Europese Unie (België/Vlaanderen, Frankrijk, Ierland, Malta en het Verenigd Koninkrijk). De verwachting is dat dit in de meest andere landen in 2010 of uiterlijk in 2011 eveneens het geval zal zijn.

In Nederland werkt op dit moment een groep deskundigen van de verschillende onderwijssectoren aan de ontwikkeling van een begrippenkader als fundament voor het NKK (Nationaal kwalificatiekader). Het NKK wordt ontwikkeld door de bestaande kwalificatieniveaus in het gekozen begrippenkader uit te drukken. Het zo ontstane NKK wordt vervolgens getest bij de

⁶⁰ Europese Commissie, 2010.

belanghebbenden. Verder dienen – uiteindelijk door de minister vast te stellen – voorwaarden en procedures te worden ontwikkeld voor het inschalen van non-formele kwalificaties. Daarna vindt een koppeling plaats van de NKK-niveaus aan het EKK. Naar verwachting zal de verantwoording van deze koppeling begin 2011 aan de Europese Commissie kunnen worden gepresenteerd. Ten slotte zal vanaf 2011 een structuur/coördinatiepunt worden ingericht voor het toegankelijk maken van de uitkomsten en het toekennen van NKK- en EKK-niveaus aan nieuwe opleidingen. Daarbij wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaande organisaties.⁶¹

In zijn verkenning *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* (2009) heeft de raad de minister reeds in overweging gegeven om, gelet op het feit dat het inschalen van opleidingen in termen van het NKK ongetwijfeld een omvangrijke operatie zal zijn, hier een afzonderlijke inschalingsorganisatie mee te belasten. Deze houdt voeling met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers uit het werkveld en van aanbieders, en bestaat vooral uit onafhankelijke inschalingsexperts. Het is nog nader te bepalen of gekozen moet worden voor een private of een publieke variant.

In aansluiting op het voorbeeld van het NIMA als private aanbieder in paragraaf 2.1 hieronder een voorbeeld van hoe de inschaling van NIMA-diploma's eruit zou kunnen zien.

Figuur 2: Fictieve inschaling NIMA-diploma's

NIMA-examen	EKK-niveau	Functietitel
Marketing-A	4	Marketing Practitioner
Sales-A	4	Sales Practitioner
Communicatie-A	4	Communication Practitioner
Business Marketing-B	6	Marketing Manager
Generieke Marketing-B	6	Marketing Manager
Sales-B	5	Sales Manager
Interne en Concerncommunicatie-B (ICC-B)	5	Marketing Communication Manager
Marketingcommunicatie-B	5	Marketing Communication Manager
Marketingonderzoek en Informatiemanagement (MIM-B)	5	Marketing Research en Information Manager B
NIMA-C	7	Strategic Marketeer

Inschaling aan de hand van het NKK bevordert de vergelijkbaarheid van opleidingen en van de daaraan verbonden diploma's. De criteria in het NKK zijn echter erg globaal en behoeven een verdere uitwerking. Idealiter zou een opleidingsonafhankelijk referentiekader de voorkeur verdienen.

⁶¹ Informatie ontleend aan Ministerie van Onderwijs, 2010a.

Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat met name door internationale ontwikkelingen het publieke en private onderwijs steeds meer gezamenlijk in beeld komen. Dit dwingt tot nadere bezinning op de vraag hoe samenwerking tussen exameninstanties binnen beide sectoren gestalte kan krijgen.

4.3 Conclusie: discrepantie tussen opinie en werkelijkheid

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de subjectieve en objectieve waarde van diploma's. Enerzijds is het oordeel onderzocht dat belanghebbenden, met name vervolgoledingen en werkgevers, hebben over de waarde (vastheid) van diploma's. Anderzijds is nagegaan in hoeverre de kwaliteit van diploma's en de daarmee verbonden examens objectief is geborgd.

De waarde van diploma's wordt voor een deel bepaald door de opinie van de belangrijkste maatschappelijke belanghebbenden: vervolgonderwijs en werkgevers. Interessant is dat beiden vooral het behaalde niveau van belang vinden. De subjectieve waardering daarvan is niet onverdeeld positief. Vooral docenten oordelen over het behaalde niveau van leerlingen/studenten vaak negatief. Vooral wat betreft het vmbo en het mbo vindt men vaak dat het diploma te gemakkelijk wordt gegeven. Docenten in vervolgoledingen zien te grote niveauverschillen tussen leerlingen en een te laag kennisniveau. Grote werkgevers hechten meer waarde aan diploma's dan kleinere. De laatsten vinden de praktijkrelevantie te laag. Het lijkt erop dat diploma's van de lagere opleidingsniveaus ook een lagere waardering krijgen.

Alhoewel er geen aanwijzingen zijn voor een objectieve *daling* van het niveau van diploma's, spreken veel docenten, en in mindere mate ook werkgevers, hun twijfel uit over de waarde vastheid van diploma's. Op alle niveaus – voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs - vindt een meerderheid onder de belanghebbenden dat het niveau van leerlingen/studenten is gedaald. Dit zou blijken uit verminderde parate kennis en taalvaardigheid.

Een belangrijk aspect van de subjectieve waarde van diploma's is de onderlinge vergelijkbaarheid. Is bij soortgelijke opleidingen het ene diploma evenveel waard als het andere? Vooral mbo-diploma's van gelijksoortige opleidingen gericht op een vervolgoleding in het hbo worden verschillend beoordeeld. Dit wordt als een probleem ervaren aangezien een mbo-diploma een algemeen toelatingsrecht geeft voor alle hbo-opleidingen. Voor de arbeidsmarkt speelt dit probleem veel minder.

Als het gaat om de betekenis van differentiatie in leerwegen voor de waarde van diploma's lopen de subjectieve oordelen en de argumentaties langs twee wegen. De meerderheid van docenten en werkgevers oordeelt positief en wijst op de betere aansluiting op vervolgoledingen en een scherpere focus op de vakinhoud. Degenen die negatief oordelen, zien in die focus juist een ongewenste beperking.

Verder kan worden geconstateerd dat de objectieve waarde van erkende diploma's varieert al naar gelang de onderwijssector. In het voortgezet onderwijs lijkt de kwaliteit van het school-examen in het algemeen voldoende. Het CvE en het Cito leveren een belangrijke bijdrage aan de realisering van een zodanige normering van het centraal examen dat erop kan worden vertrouwd dat het niveau van de gediplomeerden over de jaren heen op peil is gebleven.

In het middelbaar beroepsonderwijs is de situatie echter anders. De examenkwaliteit op een groot aantal mbo-opleidingen is onvoldoende. Er zijn en worden zowel in het beleid en het toezicht als door de instellingen zelf maatregelen genomen om kwaliteit en borging van examens op peil te brengen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om herinrichting van het toezicht op de examenkwaliteit, de introductie van centraal ontwikkelde examens (voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde) en standaardisering van de examinering van beroepsgerichte vakken. Het is nu nog te vroeg om effecten van deze maatregelen te zien, maar een krachtige voortzetting van de genomen initiatieven ligt in de rede.

Hieraan kan worden toegevoegd dat vooral het centrale examen van de basisvaardigheden mogelijkheden biedt om, net als bij het voortgezet onderwijs, het niveau van de leerlingen over de jaren te borgen door middel van normering en equivalering. Bij de examinering van de beroepsgerichte vakken is een dergelijke borging van het niveau eveneens wenselijk, zij het op aangepaste wijze.

In het hoger onderwijs zijn er geen centrale examens, waardoor een mechanisme voor centrale borging ontbreekt. De raad heeft geen aanwijzingen dat diploma's in het hoger onderwijs van onvoldoende (objectieve) kwaliteit zijn. Hij gaat ervan uit dat de maatregelen op het gebied van de versterking van de positie van de examencommissies een kwaliteitsverhogende werking hebben ten aanzien van de examinering.

Net als in het middelbaar beroepsonderwijs is het ook voor het hoger onderwijs van belang het niveau van studenten over de jaren heen te borgen door normering en equivalering. In ieder geval kan hierbij gedacht worden aan lerarenopleidingen en opleidingen voor de gezondheidszorg.

Wat betreft de ervaringscertificaten is, naast de kwaliteit van het gehele proces van erkenning van verworven competenties, een adequaat referentiekader van belang voor het waarborgen van de objectieve waarde van diploma's. Tot nu toe is het niet mogelijk gebleken een op zichzelf staand referentiekader te ontwikkelen. Dit is ook buitengewoon ingewikkeld, zeker als ervaringscertificaten primair worden ingezet in het kader van het behalen van een diploma in het regulier onderwijs. De onderwijssector en meer in het bijzonder de desbetreffende opleiding speelt dan een dominante rol bij de mate waarin ervaringscertificaten op hun waarde worden geschat. De eigen opleiding fungeert veelal als de maat der dingen. Alternatieven moeten zich eerst uitgebreid bewijzen alvorens ze als gelijkwaardige expertise worden beschouwd.⁶²

Vanuit internationaal perspectief is de ontwikkeling van het EKK voor een leven lang leren met daaraan gekoppeld een NKK van grote betekenis voor de waardering van diploma's. Daarbij gaat het niet alleen om de ervaringscertificaten, maar vooral ook om branchediploma's. Bij de laatste ontbreken voornamelijk door de overheid erkende en gestimuleerde procedures van hoog kwaliteitsniveau, zoals hiervoor genoemd voor evc's. Wel zijn er internationaal branche-initiatieven gaande om beroepskwalificerende trajecten ten opzichte van elkaar te valideren, waarbij het EKK als instrument wordt ingezet.

⁶² Er zou een parallel kunnen worden getrokken met ontwikkelingen rond alternatieve wegen binnen het reguliere onderwijs naar erkende diploma's en getuigschriften. Een recent voorbeeld is de inmiddels afgeronde discussie in het hoger onderwijs over hoe het getuigschrift Nederlands Recht moet worden gewaardeerd. Van belang hierbij is dat het gaat om een getuigschrift dat toegang geeft tot overheidsgeruleerde beroepen (rechterlijke macht, advocatuur). De discussie ging over de vraag of een wo-master die zijn bachelorgraad in het hbo heeft behaald, al dan niet toegang zou moeten hebben tot genoemde beroepen. Het feit dat hierover discussie plaatsvindt, duidt op een bepaalde waardering in het wo en de juridische wereld voor een getuigschrift dat, anders dan tot nu toe gebruikelijk, niet in het wo is behaald.

Het verschijnsel branchediploma's laat scherp de complexiteit zien van een integrale benadering van onderwijs en diplomering. De centrale positie van het bekostigde of anderszins door de overheid erkende onderwijs kan enerzijds als waardevol worden gezien, met name gelet op het feit dat het een referentiekader biedt voor de waardering van branchediploma's of ervaringscertificaten. Vanuit het perspectief van de brancheorganisaties ligt de situatie evenwel anders. In de particuliere sector gebeurt reeds geruime tijd heel veel op het gebied van onderwijs, examinering en diplomering. De uitgegeven diploma's worden weliswaar door de maatschappij erkende diploma's, maar een formele erkenning van overheidswege ontbreekt. De consequentie hiervan is dat doorstroom naar van overheidswege erkende opleidingen wordt bemoeilijkt.

Afrondend kan worden gesteld dat er in beleid, wetgeving en uitvoering een grote inzet is om op een zo objectief mogelijke manier een hoger eindniveau te bereiken en te borgen via maatregelen op het gebied van examinering. In het algemeen is de kwaliteit van de afgegeven diploma's, met uitzondering van die van het middelbaar beroepsonderwijs, voldoende tot goed. Alhoewel er objectief gezien geen aanwijzingen zijn voor een niveaudaling, zijn de relevante belanghebbenden niet onverdeeld overtuigd van de waardevastheid van diploma's en de effecten van de (voor)genomen maatregelen. De subjectieve waarde van diploma's lijkt niet zozeer af te hangen van de borging van de examens als wel van de aard en de inhoud van de opleidingen. Voor het vergroten van het maatschappelijk vertrouwen in diploma's is het verminderen van de discrepantie tussen opinie en werkelijkheid van groot belang.

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen. Centraal staat het vertrouwen dat de maatschappij, in het bijzonder leerlingen, studenten, werkgevers en vervolgoopleidingen, in diploma's moeten kunnen hebben. Twee instrumenten spelen dan een belangrijke rol, te weten enerzijds informatieverstrekking over examinering en diplomering en anderzijds een duidelijke positionering van opleidingsinhoud ten opzichte van examen en examencommissie.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Uit de voorafgaande hoofdstukken van dit advies valt op te maken dat er sprake is van twee spanningsvelden als het gaat om de waarde(ring) van diploma's. Het ene spanningsveld heeft betrekking op differentiatie tegenover standaardisering. Er is enerzijds een steeds verdergaande differentiatie in het onderwijs en bijgevolg differentiatie in diplomering, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de opkomst van dossierdiploma's en ervaringscertificaten (maatwerk). Anderzijds is er de behoefte aan standaardisering van opleidingen en diploma's. De raad signaleert een tendens naar standaardisatie, gelet op de roep om centrale examens. Zo is de maatschappelijk waardering voor centrale examens groter dan die voor schoolexamens.⁶³ Een ander voorbeeld van de tendens naar standaardisatie is de invoering van centrale examens voor Nederlands en rekenen/wiskunde in het middelbaar beroepsonderwijs.

Dat neemt niet weg dat de vraag om meer maatwerk ook sterk is. Een voorbeeld van differentiatie op opleidingsniveau is het advies van de commissie-Veerman over de toekomstbestendigheid van het hoger onderwijs. Voor een dergelijke keuze voor meer differentiatie zijn goede redenen aan te voeren. Willen we alle talenten benutten en onnodige uitval tegengaan, dan is (onder andere) maatwerk in het opleidingsaanbod en in de onderwijskundige inrichting een belangrijk instrument. Het gaat om het realiseren van een zo optimaal mogelijke balans tussen maatwerk en standaardisatie.

Het tweede spanningsveld wordt gekenmerkt door enerzijds de subjectieve en anderzijds de objectieve dimensie. Enerzijds betreft de subjectieve dimensie de waarde van het diploma in de ogen van de belangrijkste betrokkenen. De invoering van een diplomaregister levert een belangrijke bijdrage aan het bieden van helderheid over wat erkende diploma's zijn. Anderzijds zijn er ontwikkelingen om in objectieve zin de waarde van een diploma te borgen. De objectieve borging beschouwt de raad als een basisvoorwaarde voor de waarde van een diploma. De daarvoor vereiste informatie moet beschikbaar zijn. Daarbij zou er eveneens aandacht moeten zijn voor de borging van evc-procedures en -trajecten binnen de verschillende onderwijssectoren. De grotere

⁶³ Voor een betrouwbare beoordeling zijn beide overigens noodzakelijk.

objectieve borging van (de waarde van) examens en evc-procedures en -trajecten impliceert echter niet vanzelf ook een grotere waardering van diploma's door werkgevers en vervolgopleidingen.

Het is duidelijk dat er in de publieke opinie twijfels zijn over de waarde van diploma's van enkele opleidingen. Eén van de veronderstellingen hierbij is dat in sommige onderwijssectoren te gemakkelijk diploma's worden verstrekt. Dit zou het gevolg zijn van prikkels in een bekostigingssysteem dat deels op outputresultaten is gebaseerd. Al dan niet vermeende incidenten in het hoger beroepsonderwijs hebben hierop de aandacht gevestigd. De staatssecretaris wijst er in antwoord op Kamervragen op dat de Inspectie reeds een onderzoek uitvoert naar langstuderenden in het hoger onderwijs in relatie tot diplomakwaliteit. In dat verband zal nu expliciet worden gekeken naar mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot diplomaverlening in het gehele hoger onderwijs. In het kader van haar analyse zal de Inspectie bijzondere aandacht besteden aan meldingen of klachten van docenten die zich binnen de instelling onder druk gezet voelen om kwaliteitsnormen voor tentaminering en examinering te verlagen. De raad ziet hier overigens ook een rol voor de examencommissie.

Wat overigens de mogelijke invloed van het bekostigingssysteem betreft, wijst de staatssecretaris er terecht op dat met ingang van 1 januari 2011 een wijziging in het bekostigingssysteem wordt doorgevoerd. Deze houdt in dat het percentage van de onderwijsbekostiging in het hoger beroepsonderwijs dat is gerelateerd aan het aantal afgegeven diploma's, wordt verlaagd van circa 60% naar circa 20%.

De raad benadrukt in dit verband nogmaals dat het waardebegrip veel facetten kent en door actuele ontwikkelingen aan snelle verandering onderhevig kan zijn. In dit advies geeft hij aan dat objectieve kwaliteit van onderwijs en examinering en de informatieverschaffing daarover basisvoorwaarden zijn voor een adequate subjectieve waardering van een diploma. Maar bij de subjectieve maatschappelijke beleving van wat een diploma waard is, speelt nog meer een rol. De raad acht het een goede zaak dat in de publiciteit de aandacht wordt gevestigd op situaties die mogelijk afbreuk doen aan het maatschappelijk vertrouwen in diploma's. Deze signaalfunctie is nuttig om iedere betrokkene scherp te houden bij de bewaking van de objectieve waarde van diploma's.⁶⁴

De raad heeft overigens geen aanwijzingen gevonden voor een algehele objectieve waarde-/niveaudaling van diploma's. Bovendien wordt in alle onderwijssectoren gewerkt aan verdere professionalisering, objectivering en kwaliteitsverbetering van de examens. De raad concludeert dat daaraan met kracht moet worden verder gewerkt, maar dat er daarnaast stevig geïnvesteerd moet worden in het vergroten van de subjectieve waarde van diploma's. Onderdeel daarvan is meer en vooral betere informatie over beoordelingsprocedures en examinering, zodat mensen hun subjectieve oordeel op meer (objectieve) gegevens kunnen baseren.

De aanbevelingen die de raad in dit slothoofdstuk doet om de waarde van het diploma te vergroten, hebben daarnaast ook betrekking op de vergelijkbaarheid van diploma's uit de publieke en de private sector. Een verbetering daarvan komt de transparantie ten goede. Daarmee wordt een evenwichtiger waardering van diploma's bevorderd.

De raad beveelt de Tweede Kamer aan bij de desbetreffende bewindspersonen aan te dringen op beleidsontwikkeling ten aanzien van de volgende aanbevelingen.

⁶⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010c.

Om goede redenen is sprake van een tendens in de richting van meer maatwerk en differentiatie. Zo veel mogelijk moeten alle talenten van individuen benut en gewaardeerd worden. Meer maatwerk en differentiatie hebben echter ook een keerzijde. Het stellen van minimale en herkenbare kwaliteitseisen wordt moeilijker en de transparantie voor vervolgoopleidingen en toekomstige werkgevers wordt niet bevorderd. Dit leidt er mede toe dat er in het onderwijsbeleid ook een tendens naar standaardisatie is waar te nemen. Het gaat er nu om een balans tussen deze twee op zich waardevolle bewegingen te vinden. Bedacht moet worden dat het niet alleen gaat om transparantie binnen het publieke bestel. De raad is van mening dat daarnaast de vergelijkbaarheid van diploma's van dit publieke bestel en diploma's van de private sector moet worden bevorderd. Er gebeurt op dit terrein al het nodige, maar een verdere intensivering en aanscherping vindt de raad gewenst.

Aanbeveling 1: Bevorder de nationale en internationale vergelijkbaarheid van diploma's en versterk de referentiefunctie van het reguliere onderwijs

Bevordering transparantie onderwijsaanbod

De vergelijkbaarheid van diploma's hangt direct samen met de aard en de inrichting van de eraan gerelateerde opleidingen. Het huidige opleidingsaanbod is veelomvattend; meer duidelijkheid en transparantie is gewenst. Registers als Croho en Crebo bevatten een grote opsomming van en variëteit aan opleidingen, waarbij de namen van opleidingen niet steeds voldoende zicht geven op de inhoud ervan. Het gebrek aan transparantie over wat een opleiding nu precies inhoudt, zeker bij intersectorale, interdisciplinaire of multidisciplinaire opleidingen, leidt ertoe dat velen zich afvragen wat nu de waarde van de daaraan verbonden diploma's is. Een stimulerende rol in deze ziet de raad voor de minister van OCW. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor hun respectieve onderwijssector hebben de desbetreffende brancheorganisaties een belangrijke uitvoerende rol in het reduceren en transparanter maken van het opleidingsaanbod. In samenhang daarmee zouden, wat het beroepsonderwijs betreft, ook werkgevers(organisaties) een grotere rol kunnen spelen in de totstandkoming van (nieuwe) opleidingen.

Een mogelijkheid om in het beroepsonderwijs de transparantie te bevorderen en op een hoger aggregatieniveau de vergelijkbaarheid van diploma's te vergemakkelijken, is de invoering van opleidingsdomeinen. In het veld is dit een controversieel onderwerp. Enerzijds kan de waarde van een diploma hierdoor toenemen, anderzijds verliest een diploma aan onmiddellijke herkenbaarheid voor met name kleinere werkgevers. Het blijft uiteraard van groot belang te voorkomen dat verbreding van opleidingen binnen de domeinen ten koste gaat van specifieke vakkennis.

Verdere stimulering van vergelijkbaarheid van opleidingen in de publieke en de private sector aan de hand van nationale en internationale kwalificatiekaders

De vergelijkbaarheid van diploma's dient te worden bevorderd. Daarbij gaat het niet alleen om de vergelijkbaarheid van de diploma's van het publieke bestel, maar ook om vergelijkbaarheid van deze diploma's met die van opleidingstrajecten in de private sector. Het NKK kan als uitwerking van het EKK daarbij in beginsel een nuttige rol vervullen; op dit moment wordt aan de operationalisering van dit NKK gewerkt. Reeds eerder is het belang daarvan van verschillende kanten naar voren gebracht. Het ordenen van het private onderwijs langs de lijnen van het NKK biedt zowel kansen voor versterking van het private onderwijs als voor vergroting van de transparantie. Die transparantie is een voorwaarde voor overstapmogelijkheden tussen oplei-

dingen in beide sectoren. Zekerheid over het niveau van een opleiding kan niet alleen gebaseerd zijn op een claim van de desbetreffende opleiding. Een systematische en gewaarborgde inschaling van niveaus van allerlei soorten aanbod van private en publieke opleidingen is dan ook vereist. Een voordeel van het NKK is dat ook een internationale optiek bij deze inschaling betrokken kan worden. Een inschaling naar niveau is voor de raad echter niet toereikend om het recht op instroom in een (qua niveau) naast hogere opleiding te verwerven. Daarvoor is een inhoudelijke toetsing noodzakelijk. Een goed geborgde evc-procedure is daarvoor de aangewezen weg.

Bijkomend voordeel van de in deze aanbeveling geschetste aanpak is dat de private opleidingstrajecten duidelijker in beeld komen bij de overheid en ook in internationale vergelijkingen kunnen worden meegenomen, bijvoorbeeld in de OESO-ranking. Ten slotte wordt hiermee tot op zekere hoogte tegemoetgekomen aan het bezwaar dat private onderwijstrajecten in Nederland internationaal op achterstand staan. In andere landen wordt immers veelal ook het onderwijs van beroeps- en brancheorganisaties door de overheid bewaakt en erkend.

Aanwijzing inschalingsorganisatie

Rond de operationalisering van het EKK in een NKK zijn inmiddels allerlei activiteiten gaande. Werkgroepen zijn actief om voorstellen te doen voor inschaling van opleidingen. Een voorbeeld hiervan is de werkgroep van MBO Raad, AOC Raad, Colo en NRTO (voorheen PAEPON), die een advies heeft uitgebracht aan de staatssecretaris over de inrichting van het mbo-deel van het NKK. Het is de vraag of een versnipperde aanpak op de gewenste termijn tot de beste resultaten leidt. Er is hier sprake van een ingewikkelde en omvangrijke operatie die een gecoördineerde aanpak vereist.

In aansluiting op de bevindingen van zijn verkenning *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen* (2009) geeft de raad daarom de minister in overweging om een afzonderlijke organisatie te belasten met de inschaling van opleidingen en opleidingstrajecten. Deze organisatie houdt voeling met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers uit het werkveld en van aanbieders, en bestaat vooral uit onafhankelijke inschalingsexperts. Ook de naamgeving van opleidingen zou onder regie van deze inschalingsorganisatie kunnen worden geplaatst.

De raad heeft uiteraard kennis genomen van de beleidsreactie van de desbetreffende bewindslieden op dit punt. In opdracht van het kabinet wordt thans onderzocht hoe en onder welke condities non-formele opleidingen in het NKK kunnen worden ingeschaald. Ten behoeve van het onderhoud van het NKK zal een nationaal coördinatiepunt worden ingericht. In de loop van 2010 vindt besluitvorming plaats over de verantwoordelijkheden die dit coördinatiepunt krijgt. Ook de vraag welke instantie voor de eventuele inschaling zou moeten zorgen, wordt daarbij betrokken. De raad stelt voor dit wettelijk te regelen. Dit vergroot de kans dat de gekozen opzet bindend is, meer vertrouwen geeft en zorgt voor een landelijke, eenduidige aanpak.

Versterking van de referentiefunctie van het onderwijs in het publieke bestel

Uit de in dit advies geschetste ontwikkelingen komt naar voren dat in de praktijk het onderwijs in het publieke bestel als referentie dient, zowel voor de erkenning van opleidingen en vormen van diplomering in de private sector als bij de beoordeling van ervaringscertificaten. Deze referentiefunctie van het publieke onderwijs kan worden versterkt door deze formeel een plaats te geven bij de overwegingen van de hierboven genoemde inschalingsinstantie. Voor de private sector is het tot nu toe immers niet mogelijk gebleken een eigen referentiekader te ontwikkelen.

Enkele andere mogelijkheden voor versterking van de referentiefunctie van het onderwijs in het publieke bestel ziet de raad in voorstellen die hij eerder in zijn advies *Richtpunten bij onderwijsagenda's* (2008) naar voren bracht. Het gaat om het aanbrengen van een nauwere band tussen private opleidingen en publieke examens en de inrichting van een open exameninstelling.

Nauwere band tussen private opleidingen en publieke examens

Private opleidingstrajecten zijn in het algemeen ontwikkeld onafhankelijk van bestaande, onder toezicht van de Inspectie en de NVAO staande onderwijsinstellingen. De raad is er op voorhand niet van overtuigd dat de door bedrijven of brancheorganisaties uitgereikte diploma's, die expliciet geduid worden als diploma's op mbo- of hbo-niveau, vergelijkbaar zijn met die van de bekostigde of erkende/aangewezen instellingen. Voor de waarde van diploma's van private opleidingen is een dergelijk vertrouwen van groot belang. Een basisvoorwaarde zou in ieder geval moeten zijn dat opleidingstrajecten van private organisaties, voor zover het om hoger onderwijs gaat, geaccrediteerd worden op basis van dezelfde criteria als reguliere opleidingen in het hoger onderwijs. Dit is vooral wenselijk omdat de private opleidingstrajecten vaak sterk functiegericht zijn. De doelstellingen van 'reguliere' opleidingen zijn breder dan dergelijke opleidingstrajecten.

De raad adviseert nogmaals de mogelijkheid te bezien van het leggen van een nauwere verbinding tussen private opleidingen en de examens van publieke instellingen. Samenwerking tussen de exameninstanties in het publieke en private onderwijs is daarom aan te bevelen.

Om de examens open te stellen voor studenten die niet een standaard opleidingstraject afleggen of hun kennis geheel buiten de onderwijsinstelling hebben verworven, zou er meer afstand moeten worden gecreëerd tussen het onderwijs en het (afsluitende) examen.

Inrichting open exameninstelling

De raad geeft ten slotte de Tweede Kamer in overweging de minister te verzoeken een open exameninstelling in te richten, analoog aan het College voor Examens (voorheen de Staats-examencommissie) voor het voortgezet onderwijs. Deze instelling zou weliswaar formeel los kunnen staan van bestaande instellingen. Er zouden echter in verband met de noodzakelijke normering wel inhoudelijke verbindingen moeten zijn met deze bestaande instellingen zolang opleidingsonafhankelijke referentiepunten ontbreken.

5.3 Aanbevelingen over de balans tussen tevredenheid van belanghebbenden en objectieve kwaliteit

Aanbeveling 2: Vergroot betrokkenheid van belanghebbenden bij opleidingen, bij examenprocedures en bij diplomeringen

Belanghebbenden beter en directer informeren over bereikte niveaus van leerlingen en studenten volgens betrouwbare beoordelingen

In het vmbo en in havo/vwo is informatie over het bereikte niveau van leerlingen afdoende geregeld via het College voor Examens. Voor het hoger onderwijs heeft de NVAO hiervoor in enkele opzichten een belangrijke functie. Voor het middelbaar beroepsonderwijs ontbreekt nog een dergelijke voorziening, waarbij een globaal onderscheid gemaakt kan worden tussen niveau 1 en de drie andere niveaus. De raad stelt voor deze taak voor het middelbaar beroepsonderwijs en deels ook voor het hoger beroepsonderwijs, aanvullend op de NVAO, eveneens

onder auspiciën van het College voor Examens te doen verrichten. De onafhankelijkheid van de verstrekte informatie wordt daarmee gewaarborgd.

Belanghebbenden nauwer in contact brengen met de opleidingen

Vertrouwen in de waarde van diploma's vraagt naar het oordeel van de raad om maatschappelijk draagvlak. Dit draagvlak komt tot stand door positieve ervaringen met instanties die diplomeren of certificeren en met gediplomeerden of gecertificeerden. Diploma's functioneren in een gemeenschap van personen en organisaties die hierbij elk weliswaar een specifiek belang hebben, maar ook gezamenlijk het algemeen belang dat hier aan de orde is (zouden moeten) behartigen. De raad refereert aan Young (2003) die deze gemeenschappen aanduidt als 'communities of trust'. Daarin wordt een band opgebouwd tussen betrokken partijen: leerlingen en studenten, docenten, examencommissies, opleidings- en instellingsbesturen, vervolgoopleidingen en in voorkomende gevallen de diverse sectoren van het beroepenveld. Commitment van het beroepenveld aan opleidingen met daaraan verbonden een eigen formele verantwoordelijkheid in een vorm van partnerschap zal de subjectieve waardering van diploma's naar de overtuiging van de raad positief beïnvloeden.

Geconstateerd kan worden dat in het algemeen het gemeenschapsidee nog (veel) verder ontwikkeld kan worden ten behoeve van het vergroten van de waarde(ring) van diploma's. Een grotere betrokkenheid van vervolgonderwijs en beroepenveld op basis van vertrouwen en optimale communicatie is hierbij een voorwaarde. Een mogelijkheid is om belanghebbenden een positie te geven in formele examenorganen en als geëngageerden bij examens.

Wat het middelbaar beroepsonderwijs betreft is een complicerende factor dat de 'communities of trust' verschillen per niveau. Het verdient dus aanbeveling hier per niveau een betere communicatie na te streven.

Aanbeveling 3: Zet voor het mbo en delen van het hbo een systeem op van normering/ equivalering en houd vast aan bevordering van inhoudelijke kwaliteit en objectieve examinering in het mbo en hbo

Uit het onderzoek onder belanghebbenden komt naar voren dat bij docenten in het vervolgonderwijs het vertrouwen in diploma's en de daaraan verbonden examinering wat betreft het vmbo en het mbo relatief laag is. Voor vergroting van het vertrouwen dient om te beginnen de inbreng van objectieve elementen in de beoordeling te worden versterkt. Er is op dit moment geen objectieve uitspraak mogelijk over veranderingen in het niveau van een afgestudeerde mbo'er of hbo'er. De raad stelt dan ook voor een systeem van normering/equivalering in het middelbaar beroepsonderwijs en relevante delen van het hoger beroepsonderwijs te ontwikkelen voor de cruciale beroepsgerichte onderdelen.

Parallel daaraan zou de overheid het initiatief kunnen nemen om het mbo-veld te stimuleren verdere stappen te zetten in de richting van een centrale examinering. Een mogelijke insteek hierbij is dat per mbo-sector een centrale inkoop van examens plaatsvindt. Naast meer eenduidigheid biedt dit ook een mogelijkheid voor toezicht op de kwaliteit van deze ingekochte examens (die voor verbetering vatbaar is) onder verantwoordelijkheid van de instellingen zelf.

Aanbeveling 4: Begrens de inzet van ervaringscertificaten en scherp de wettelijke rol van de examencommissies in mbo, hbo en wo ten aanzien van ervaringscertificaten aan

Het gevaar bestaat dat de waarde van diploma's in negatieve zin wordt beïnvloed doordat het diploma deels is gebaseerd op vrijstellingen op grond van ervaringscertificaten. De kwaliteit

van evc-beoordelingen is hierin cruciaal. De raad stelt voorop dat op dit gebied met grote inzet aan verbetering wordt gewerkt, met een stimulerende rol van het Kenniscentrum EVC. Alhoewel de complexiteit van dit vraagstuk groot is, ziet het ernaar uit dat op deze weg substantiële voortgang zal worden gemaakt. Dat neemt echter niet weg dat er bij velen, zowel Inspectie als belanghebbenden, zorg bestaat over de kwaliteit van de beoordelingsprocedures. De raad staat daarom positief tegenover de recente aanscherping van het beleid ten aanzien van de procedures rond ervaringscertificaten. Hij benadrukt de noodzaak van het consequent vasthouden aan dat beleid.

De waardering van ervaringscertificaten betreft eveneens de examencommissies. In de huidige situatie is de wettelijke taakomschrijving van de examencommissie verbonden met de reguliere opleidingen van de instelling. Het verlenen van vrijstellingen voor elders genoten opleidingen of opleidingsonderdelen is daarvan een onderdeel. Het verlenen van vrijstellingen op grond van elders door middel van praktijkervaring verworven competenties is echter van een andere orde.

De ruimte voor ervaringscertificaten kan slechts een beperkte zijn vanwege de methodische onduidelijkheid (wat meten deze certificaten precies?), de mogelijk ondermijnende gevolgen voor het reguliere onderwijs en de uitbouw van de reeds genoemde referentiefunctie van het reguliere onderwijs. Om de gedachten te bepalen denkt de raad aan een maximaal aandeel van ervaringscertificaten in een diplomatraject van om en nabij de 20 à 25%.

Verder is de opvatting in het beleid dat de examencommissie verantwoordelijk is voor de verzilvering van ervaringscertificaten op zich correct, maar doet deze onvoldoende recht aan de specifieke situatie die hier aan de orde is. De raad stelt daarom voor te onderzoeken of het wenselijk is in de wettelijke taakomschrijving een aanscherping aan te brengen in de vorm van een omschrijving van de wijze waarop de examencommissie in mbo, hbo en wo in dit soort specifieke gevallen dient op te treden. In meer algemene zin ligt hier een belangrijke verantwoordelijkheid voor de voorzitter van de examencommissie om toe te lichten hoe zijn/haar commissie tot een besluit is gekomen.

5.4 Aanbeveling over de aanpak van examinering en diplomering in het algemeen

Er is in het onderwijs ruimte voor steeds nieuwe ontwikkelingen op het gebied van examinering en diplomering. Voorbeelden daarvan zijn het diplomasupplement en het ervaringscertificaat. Deze nieuwe ontwikkelingen vinden op een autonome wijze plaats. Er is geen heldere ontwikkelingsweg waarin deze vernieuwingen in samenhang worden gezien en zo nodig begeleid.

Aanbeveling 5: Bevorder een samenhangende aanpak van ontwikkelingen op het gebied van examinering en diplomering in vo, mbo, hbo en wo

De raad is geen voorstander van allerlei separate ontwikkelingen rond het examen- en diplomavraagstuk. Hij pleit er daarom voor dat op een meer systematische manier met de desbetreffende ontwikkelingen wordt omgegaan. Meer regie door onder meer de overheid is hier gewenst, met als doel een meer geharmoniseerde examen- en diplomaontwikkeling in vo, mbo, hbo en wo.

Afkortingen

ad	associate degree
aka	arbeidsmarktgekwalificeerd assistent
Ambi	automatisering en mechanisering van de bestuurlijke informatievoorziening
AWB	Algemene wet bestuursrecht
bb	basisberoepsgerichte leerweg
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CEVO	Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
Cito	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling
Colo	(vereniging van samenwerkende kenniscentra)
Crebo	Centraal register beroepsopleidingen
Croho	Centraal register opleidingen hoger onderwijs
CvE	College voor Examens
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECTS	European Credit Transfer System
EER	Europese Economische Ruimte
EKK	Europees kwalificatiekader
EMC	European Marketing Confederation
evc	erkenning van verworven competenties
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
EXIN	EXamen INstituut
gl	gemengde leerweg
hbo	hoger beroepsonderwijs
heao	hoger economisch en administratief onderwijs
hio	hogere informatica-opleiding
IB-groep	Informatiebeheergroep
ict	informatie- en communicatietechnologie
kb	kaderberoepsgerichte leerweg
kbb	kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven
KCE	Kwaliteitscentrum examinering
LAKS	Landelijk Aktie Komitee Scholieren
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NKK	Nationaal kwalificatiekader
NIMA	Nederlands Instituut voor Marketing
Nuffic	(Netherlands Organization for international cooperation in higher education)
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
roc	regionaal opleidingscentrum

SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
tl	theoretische leerweg
ulo	universitaire lerarenopleiding
Unesco	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Literatuur

- Cito (2008). *Het schoolexamen in het voortgezet onderwijs. Verslag van een onderzoek naar de kwaliteit van het schoolexamen bij de vakken Engels, Nederlands, biologie en wiskunde*. Arnhem: Cito.
- Commissie Kwalificeren en Examineren (2010). *Naar meer doelmatigheid in het mbo*. Ongepubliceerd.
- Commissie Van Veen (1994). *Recht doen aan verscheidenheid, opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting MAVO en VBO*. Den Haag: Sdu.
- Engelen, R.J.H. & Eggen, T.J.H.M. (2010). *Equivaleren*. Geraadpleegd via http://www.cito.nl/oenw/onderzoek/psychometrie/frame_builder.htm?http://www.cito.nl/oenw/share/psychometrie-in-praktijk.htm.
- European Centre for the Development of Vocational Training (2010). *The development of national qualifications frameworks in Europe*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Europese Commissie (2010). *EQF Newsletter*. Brussel: Europese Commissie.
- Inspectie van het Onderwijs (2002). *Onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *De betrouwbaarheid van getuigschriften. Risico's rond wettelijke bepalingen bij de afgifte van getuigschriften in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Boekhouder of wakend oog? Verslag van een onderzoek bij examencommissies in het hoger onderwijs over de garantie van het niveau*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *Competent erkend?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009c). *Kwaliteit van evc-procedures in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Examenverslag MBO 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kramer, P. (2010). *De waarde van Nederlandse diploma's*. Studie uitgevoerd door TNS NIPO in opdracht van de Onderwijsraad. Geraadpleegd via website Onderwijsraad, www.onderwijsraad.nl.
- Kwaliteitscentrum Examinering (2006). *Examenverslag mbo 2005/2006*. Utrecht: KCE.
- Melissen, M. (2006). *Equivalering bij centrale examens voortgezet onderwijs. Examens, 2(1), 5-9*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007a). *Beleidsreactie op het rapport 'Examinering, draagvlak en toegankelijkheid'*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29 juni 2007. TK 30800 VIII, nr.156.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007b). *Resultaten ambtelijke commissie inzake vrijstelling voor opleidingen door elders verworven competenties*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 3 juli 2007. TK 30800 VIII, nr.161.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). *Stand van zaken diplomaregister*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 16 oktober 2009. TK 31289, nr.71.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009b). *Kwaliteit van het ervaringscertificaat*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Staten-Generaal, 15 december 2009. TK 30012, nr.30.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010a). *De meerwaarde van het Nederlandse nationale kwalificatiekader NLQF*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010b). *Beleidsreactie op Examenverslag mbo 2009*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 september 2010. TK 31524, nr.81.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010c). *Het ongeoorloofd verstrekken van diploma's*. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Staten-Generaal, 28 juli 2010. TK 31288, nr.109.
- Onderwijsraad (2002). *Examinering in ontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Examineren in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Onderwijs in Europa. Europese invloeden in Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Examineren: draagvlak en toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009a). *Examens in het vmbo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009b). *Kwaliteitsborging van het eindniveau van aanstaande leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009c). *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2010). *Recognising Non-Formal and Informal Learning*. Brussel: Organisation for Economic Co-ordination and Development.
- Sanders, P.F. & Visser, G.J. (2008). *Onderzoek standaardisering examinering MBO*. Arnhem: Research Center voor Examinering en Certificering.
- Schoonhoven, R. van & Studulski, F. (2009). *VMBO in perspectief. Een overzicht van tien jaar vmbo*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (2007). *Beoordeling en examinering. Universitaire lerarenopleidingen*. Den Haag: VSNU.
- Voncken, E. & Hout, A. van der (2002). De smaak van het leren. Kansen en dilemma's van het vmbo. *Vernieuwing*, 8/9(61), 4-9.

Geraadpleegde deskundigen

De heer R. Alberts	Projectleider normhandhaving, Cito
Mevrouw A. Bakker	Directeur Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
Mevrouw L. de Bruin	Hoofd Afdeling Onderwijsvergelijking/Directie Communicatie, Nuffic
Mevrouw A. Kempers-Warmerdam	Directeur, Examenkamer
Mevrouw R. Kleingeld	Projectmanager, Projectdirectie Leren&Werken, ministeries OCW/SZW
De heer H. Laan	Voorzitter, College voor Examens
De heer H. van Leeuwen	Inspecteur BVE en Examinering, Inspectie van het Onderwijs
De heer G. van Lonkhuyzen	Secretaris, College voor Examens
Mevrouw S. Plijnaar-Siedsma	Coördinator internationale diplomawaardering, Colo
Mevrouw K. van der Sanden	Medewerker Kenniscentrum EVC/Projectleider NLQF, Ministerie van OCW
De heer C. Sluijter	Unitdirecteur beroepsonderwijs en bedrijven, Cito
Mevrouw G. Visser-van Erp	Secretaris onderwijs, VNO-NCW/MKB
Mevrouw J. Voltman	Senior beleidsmedewerker arbeidsmarkt- en onderwijs- beleid, Colo
De heer B. Vreeburg	Inspecteur VO, Inspectie van het Onderwijs
De heer O. de Vries	Inspecteur HO, Inspectie van het Onderwijs
De heer B. Wegewijs	Consultant Directie Communicatie, Nuffic
De heer J. Wiegiers	Lid Raad van Bestuur, Cito

Bijlage 1

Adviesvraag



Voorzitter

Aan de Onderwijsraad
t.a.v. de voorzitter,
prof. dr. A. M. L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag, 24 juni 2009

Geachte heer Van Wieringen,

In haar vergadering van 23 juni jl. heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, de Onderwijsraad advies te vragen over *Checks and balances in het Nederlandse onderwijsbestel* en over *Waardevastheid van diploma's*.

In de bijlage vindt u een uitgewerkte vraagstelling.
Namens de Kamer vraag ik u aan het verzoek te voldoen.

Met vriendelijke groet,

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Telefoon +31 70 318 3033,
Postbus 20018, 2500 EA Den Haag



Bijlage

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer.

De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2010, in de gelegenheid gesteld een adviesaanvraag te formuleren.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over de volgende twee onderwerpen advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Checks and balances in het Nederlandse onderwijsbestel:

In 2002 bracht de Onderwijsraad het advies uit getiteld 'Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs'. Dit advies gaat onder meer in op het idee te variëren in de autonomie en schaalbeheersing. Eén van de mogelijkheden die is genoemd is dat een groep leraren een eigen onderwijsconcept ontwikkelt, eventueel buiten het bestaande bestuur (het zogenoemde 'opting out'). In vervolg hierop wordt verzocht om een advies gericht op de vragen:

- Hoe kunnen scholen en leraren adequaat worden geïmplementeerd ten opzichte van schoolbesturen en de rijksoverheid?
- Wat zijn mogelijkheden naast 'opting-out'?
- Welke mogelijkheden biedt het opknippen van de lumpsum?

Waardevastheid van diploma's:

Op basis van eerdere Onderwijsraadadviezen, zoals 'Examinering in ontwikkeling' (2002) en 'Examinering: draagvlak en toegankelijkheid' (2006) is vastgesteld dat leerlingen, studenten, vervolgopleidingen en potentiële werkgevers vertrouwen moeten kunnen stellen in de examinering in het Nederlands onderwijs. De waarde van de behaalde diploma's staat of valt daarmee. Het waarborgen van dit zogenoemde civiele effect van examinering beschermt de afnemers. Het geeft de samenleving zekerheid over wat er is geleerd. Naast examenprogramma's vormen ook de examenprocedures een essentieel onderdeel van het systeem. Ook die moeten betrouwbaar en transparant zijn. In vervolg daarop verzoekt de Kamer om advisering over de vraagstelling:

- Kan de samenleving rekenen op de betrouwbaarheid van het diploma?
- Is het voldoende herkenbaar?
- Houdt het diploma ook zijn waarde door de jaren heen?

Bijlage 2

Advies Diplomaregister

Aan de Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20100162/986

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 6 juli 2010

Uw kenmerk
WJZ/192482 (4835)

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies diplomaregister

Mevrouw de staatssecretaris,

In uw brief van 15 maart 2010 hebt u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de instelling van het diploma-register voor het hoger onderwijs, het beroepsonderwijs, het voortgezet (algemeen volwassenen)onderwijs, NT2 en inburgering. Met genoegen gaat hij op uw verzoek in.

Dit advies heeft betrekking op de versie van het wetsvoorstel die de raad op 23 juni 2010 heeft ontvangen. Daarin zijn de resultaten van de internetconsultatie en het advies van het College Bescherming Persoons-gegevens verwerkt.

Vooraf constateert de raad dat in de memorie van toelichting (verder mvt) de draagvlakparagraaf nog onvolledig is. Er wordt (nog) niet ingegaan op opvattingen van drie sectororganisaties uit het onderwijs, de studentenbonden en de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB Nederland. De raad plaatst hierbij de kanttekening dat het in het algemeen voor een evenwichtig eindoordeel van belang is dat hij als finaal adviesorgaan beschikt over een volledig wetsvoorstel met een navenante mvt. Nu hem echter van de kant van uw ministerie is meegedeeld dat deze belanghebbenden zich in bestuurlijke overleggen positief hebben opgesteld ten aanzien van de invoering van het voorgestane register, acht hij zich in dit specifieke geval voldoende geïnformeerd om dit advies uit te brengen. Overweging hierbij is wel dat hij, zoals verderop zal blijken, hecht aan een spoedige operationalisering van het diplomaregister.

Centraal, landelijk register

De raad staat positief tegenover uw voornemen te komen tot een centraal, landelijk diplomaregister dat digitaal diplomagegevens ontsluit, om redenen die in de mvt staan genoemd: duidelijkheid, toegankelijkheid, betrouwbaarheid en efficiëntie. Hij vindt het een goede zaak dat de overheid hier haar verantwoordelijkheid neemt. Op basis van de genoemde redenen verdient de voorgenomen opzet de voorkeur boven meerdere decentraal belegde, al dan niet digitale registers, bijvoorbeeld per onderwijssector of per school of instelling. Dit laat uiteraard onverlet dat de scholen en instellingen eigenaar blijven van de diplomagegevens en, in het verlengde daarvan, het recht behouden zelf diplomagegevens te verstrekken. De raad neemt enerzijds aan dat zich een zodanige praktijk zal ontwikkelen dat geïnteresseerden zich binnen de randvoorwaarden van deze wet tot het centrale register zullen wenden. Niettemin blijft anderzijds de weg naar de school of instelling open. De kans bestaat dan dat het functioneren van het centrale register wordt ondermijnd doordat voor deze decentrale registers de regels van het centrale register niet van toepassing zijn. Voorstelbaar is volgens de raad dat wettelijk

wordt geregeld dat scholen of instellingen alleen gegevens mogen verschaffen op basis van een intern reglement dat ten minste regels bevat die overeenkomen met de regels voor het centrale register.

Doelstellingen

Ook in de doelstellingen zoals deze in de mvt zijn geformuleerd, kan de raad zich vinden. Hij benadrukt in dit verband in het bijzonder het belang van het bieden van helderheid over wat erkende diploma's zijn. Het diploma-register moet er, aldus de mvt, voor zorgen dat de echtheid van diplomagegevens op een betrouwbare, duidelijke en efficiënte wijze kan worden gecontroleerd. Ook het bestrijden van diploma fraude is een belangrijk doel ondanks het feit dat de exacte omvang ervan niet bekend is. Genoemde onderwerpen hebben overigens reeds zijn aandacht in het kader van de voorbereiding van zijn advies over de waarde van diploma's, dat hij in de tweede helft van dit jaar zal uitbrengen naar aanleiding van een adviesvraag van de Tweede Kamer.

Specifieke diplomagegevens

Het voorgestelde artikel 24o lid 2 bevat de specifieke diplomagegevens die in het register zullen worden opgenomen. De raad vindt het van belang dat de gegevens van dien aard zijn dat ze geschikt zijn voor onderzoeksdoeleinden. Hij suggereert u dit aspect bij de nadere overwegingen over dit wetsvoorstel te betrekken.

Wat de informatiewaarde van het register in het algemeen betreft, staat de raad positief tegenover het voorstellen de naam te vermelden van de school of de instelling die het diploma of getuigschrift heeft afgegeven. Dit blijkt uit tabel 1 van de mvt. Het is immers aannemelijk dat in de toekomst sprake zal zijn van een toenemende (profiel)differentiatie tussen scholen en instellingen. In artikel 24o staat echter de naam van de school of de instelling niet expliciet genoemd als specifiek diplomagegeven. De raad adviseert deze nuttige aanvulling alsnog aan te brengen.

Wat specifiek het hoger onderwijs betreft, is een verdere aanvulling van gegevens mogelijk nu daar sprake is van een gevestigd accreditatiesysteem. De raad stelt voor dat, als volgens de NVAO sprake was of is van een opleiding van 'bijzondere kwaliteit' wat betreft enig facet, dit oordeel wordt vermeld bij het desbetreffende getuigschrift.

Urgentie

De raad is zich bewust van de urgentie. De bestaande wetgeving biedt onvoldoende waarborgen voor een betrouwbare en snelle procedure voor het toetsen van de juistheid van diplomagegevens. Hij is dan ook van mening dat er snel een voorziening moet worden getroffen en heeft er daarom begrip voor dat, mede gezien de noodzaak van ontwikkeling van een sluitende methode om de hoogst mogelijke graad van betrouwbaarheid te garanderen, voorrang wordt gegeven aan de ontsluiting van diplomagegevens van het bekostigde onderwijs.

Pas later zullen, zo is het streven, de diplomagegevens van het van overheidswege erkende of aangewezen onderwijs worden ontsloten. De mvt geeft daarbij als reden dat bij dit onderwijs "de hoogst mogelijke graad van betrouwbaarheid (nog) niet is bereikt". Als dit een correcte weergave van de werkelijkheid is, dient de mvt volgens de raad wél een toelichting op deze stellingname te bevatten. De raad hecht er in dit verband aan het belang te onderstrepen van opname van diploma's van dat onderwijs in het register. Aan de haast om een register tot stand te brengen, dient dan ook een gerichte inspanning te worden gekoppeld om, zodra de omstandigheden zich daarvoor lenen, de totstandkoming van een daartoe noodzakelijke wetswijziging te bevorderen.

In aanvulling hierop zou overwogen kunnen worden te zijner tijd het gestandaardiseerde diplomasupplement in het register op te nemen. Dat geldt voor het hoger onderwijs, maar ook voor het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs zodra het diplomasupplement in deze sectoren is geoperationaliseerd. Ook hierdoor staat de informatiewaarde van het register aanzienlijk kunnen toenemen.

In reactie op een van de uitkomsten van de internetconsultatie, namelijk een pleidooi inzake het diplomasupplement dat wat betreft het hoger onderwijs vergelijkbaar is met dat van de raad, stelt de mvt in paragraaf 8 dat u "in deze fase niet (wil) overgaan tot toevoeging van het diplomasupplement aan de gegevensset en het diplomaregister". Vanuit het streven naar een snelle invoering van het register heeft de raad hier begrip voor. Dat geldt echter niet voor de overige argumentatie die naar zijn mening tekortschiet. De raad geeft in u overweging deze passages te schrappen.

Het zojuist betoonde begrip neemt niet weg dat de raad teleurgesteld is over de defensieve toonzetting in bovenvermeld citaat ten aanzien van opnemings van een operationeel diplomasupplement van hoger onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs. Weliswaar kan daaruit worden afgeleid dat u positief staat tegenover de gedachte, maar de raad vindt een expliciete uitspraak daarover aan te bevelen.

Complexe operatie

De beoogde centrale, landelijke aanpak betekent een ingewikkelde en omvangrijke operatie, zeker gelet op de enorme variatie aan diploma's, getuigschriften, certificaten en cijferlijsten. De zwaarte van een correcte en eenduidige verwerking van de gegevens moet dan ook niet worden onderschat. Het verdient aanbeveling ten behoeve van de implementatie te rade te gaan bij vergelijkbare organisaties in andere landen. De mvt maakt kort melding van ervaringen in andere landen. Gaat het er hier om te vermelden dat in andere landen eveneens aan dit thema wordt gewerkt of is het de bedoeling hier lering uit te trekken? De raad zou voorstander zijn van het laatste en het zou goed zijn als de mvt een korte evaluatie van de buitenlandse ervaringen bevat in relatie tot de keuzen die in het wetsvoorstel worden gemaakt.

Conclusie

De raad vertrouwt er ten slotte op dat complexiteit van deze operatie in al haar facetten is overwogen bij de vastlegging van het streven de gehele wet in werking te laten treden op 1 januari 2012.

Afrondend geeft de raad u in overweging de indiening van het wetsvoorstel te bevorderen, met inachtneming van zijn opmerkingen in dit advies. In het bijzonder vraagt hij aandacht voor uitbreiding van de informatiewaarde van het register, voor de te stellen eisen aan het functioneren van de school- en instellingsregisters en voor een uitgebreidere toelichting in de mvt op enkele onderdelen zoals in dit advies aangegeven.

Met beleefde groet,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris