

Vergaderjaar 2018–2019

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 766

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2019

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) heeft onderzoek gedaan naar de verlening van diploma's op de international campus van NHL Stenden in Qatar. In antwoorden op Kamervragen van de leden Futselaar (SP), Bisschop (SGP), Beertema (PVV), Tielen (VVD) en Özdil (GroenLinks) heb ik toegezegd u dit inspectierapport na vaststelling te doen toekomen inclusief een reactie van mijn kant.¹ Met deze brief voldoe ik aan die toezegging.

In deze brief zal ik eerst ingaan op het onderzoek van de Inspectie, het kader dat daarbij wordt gehanteerd en de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Daarna zal ik toelichten hoe de afhandeling van deze casus verder verloopt. Tot slot zal ik ingaan op de betekenis van deze casus voor het beleid op het gebied van Nederlands hoger onderwijs in het buitenland.

Inspectierapport

In februari 2018 ontving de Inspectie een signaal van een oud-medewerker over onregelmatigheden op de international campus van NHL Stenden in Qatar. Na een verkenning heeft de Inspectie besloten over te gaan tot een onderzoek. In het onderzoek stond de vraag centraal of er voldoende waarborgen zijn voor het eindniveau van het Nederlandse getuigschrift dat wordt verstrekt aan studenten van de Qatarese vestiging.

¹ Kamerstuk 10 771, nr. 1934.
Kamerstuk 10 766, nr. 1933.
Kamerstuk 10 774, nr. 1932.
Kamerstuk 10 770, nr. 1926.

Kader

De Inspectie heeft zich voor de beoordeling van dit vraagstuk gebaseerd op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en op de brief van de toenmalig Staatssecretaris van OCW aan de instellingen voor hoger onderwijs van 7 juni 2012 (hierna: de beleidsbrief).² In deze brief wordt de zogenaamde «25%-regel» omschreven op basis waarvan instellingen Nederlands hoger onderwijs in het buitenland mogen aanbieden. Het gaat hierbij om een structurele samenwerkingsrelatie waarbij een deel van het onderwijs (tot maximaal 75%) in het buitenland wordt verzorgd en dus minimaal 25% in Nederland. De examencommissie van de Nederlandse opleiding kan op grond van haar kennis van de kwaliteit van de buitenlandse opleiding de studenten bij de Nederlandse opleiding vrijstellingen geven. Studenten verkrijgen op basis hiervan uiteindelijk een Nederlands getuigschrift.

Conclusies en aanbevelingen

De Inspectie deed tussen 2011 en 2014 eerder onderzoek naar de buitenlandse vestigingen van (toen nog) Stenden Hogeschool. Sinds dat onderzoek is er veel verbeterd. De instelling heeft veel werk gemaakt van het afstemmen van het onderwijs in de buitenlandse vestigingen op de Nederlandse opleidingen. Zo werden procedures aangepast en opnieuw beschreven en is hard gewerkt om de onderlinge samenwerking te verstevigen en om het niveau op de verschillende vestigingen gelijk te krijgen. Desondanks ziet de Inspectie dat er een aantal fundamentele problemen blijft bestaan. De belangrijkste conclusie van de Inspectie luidt daarom dat er onvoldoende waarborgen zijn voor het eindniveau van het Nederlandse getuigschrift dat wordt verstrekt aan studenten van de Qatarese vestiging. De Inspectie geeft aan dat het college van bestuur van NHL Stenden er zorg voor dient te dragen dat wordt gehandeld conform wet- en regelgeving en de regels uit de beleidsbrief en vertaalt dit in een aantal aanbevelingen die de kwaliteitswaarborgen moeten verstevigen:

- NHL Stenden beoordeelt bij inschrijving in Nederland of studenten voldoen aan de toelatingseisen die in de wet zijn bepaald. Op dit moment vindt deze beoordeling plaats in Qatar en wordt het besluit in Nederland op administratieve wijze overgenomen.
- De examencommissies van NHL Stenden moeten onderbouwde individuele besluiten nemen over vrijstellingen voor studenten van de buitenlandse vestigingen die een Nederlands getuigschrift willen behalen, voor alle onderwijseenheden die buiten Nederland zijn behaald. NHL Stenden hanteert thans het principe «here is there», wat inhoudt dat het onderwijs in Nederland zo veel mogelijk hetzelfde is als het onderwijs in Qatar. In de praktijk neemt de examencommissie van de Nederlandse opleiding daarom besluiten van de Qatarese examencommissie over.
- In geval van accreditatie dienen in ieder geval afstudeerwerken van studenten die via de buitenlandse sites zijn ingestroomd, voorgelegd te worden voor beoordeling.
- Alle studenten die een deel van de opleiding in Qatar hebben gevolgd dienen tijdens de afstudeerfase ingeschreven te staan bij de Nederlandse opleiding en dienen in Nederland 60 studiepunten te halen. De Inspectie concludeert dat NHL Stenden op dit moment niet aan de 25%-regel voldoet. Ten eerste omdat studenten tijdens het derde jaar ingeschreven zijn bij de Nederlandse opleiding in plaats van tijdens de afstudeerfase in het vierde jaar en ten tweede omdat slechts tien procent van de Qatarese studenten daadwerkelijk 60 studiepunten in Nederland heeft behaald.

² Kamerstuk 31 288, nr. 257.

Vervolg casus NHL Stenden Qatar

De Inspectie heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de waarborgen voor het eindniveau van de Nederlandse getuigschriften die door NHL Stenden in Qatar worden uitgegeven. Het baart mij zorgen dat er negatieve signalen zijn over het onderwijs op de international campus in Qatar en dat de Inspectie tot de conclusie komt dat de waarborgen onvoldoende zijn.

NHL Stenden heeft de opdracht gekregen uiterlijk 1 oktober 2019 met een plan van aanpak te komen over de opvolging van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Naast deze aanbevelingen geeft de Inspectie aan dat er signalen zijn die niet door haar kunnen worden onderzocht omdat de Inspectie niet bevoegd is om toezicht te houden op de onderwijspraktijk in Qatar. De Inspectie heeft daarom NHL Stenden gevraagd zelf aanvullend onderzoek te laten verrichten naar enerzijds het onderwijs in Qatar, in het bijzonder naar de signalen over onregelmatigheden, en anderzijds naar de mogelijke vermenging van publieke en private middelen.

Daarnaast loopt op dit moment de accreditatie van de opleiding Hotelmanagement van NHL Stenden door de NVAO. De NVAO heeft het panel dat de beoordeling uitvoert gevraagd aanvullend onderzoek te doen naar het vrijstellingenbeleid van de examencommissie van de Nederlandse opleiding en naar de kwaliteit van de eindwerken van studenten die een deel van de opleiding in Qatar hebben gevolgd. De NVAO heeft het accreditatiebesluit uitgesteld in afwachting van de resultaten van deze onderzoeken.

Op basis van het plan van aanpak van NHL Stenden en de aanvullende onderzoeken door de instelling zelf en door het panel voor de NVAO zal de Inspectie de vervolgvraag beantwoorden of er mogelijk onterecht Nederlandse graden zijn verleend aan studenten in Qatar. De Inspectie beslist daarom in november 2019 over eventueel vervolgtoezicht.

Vooruitlopend op dit plan van aanpak heeft NHL Stenden naar mijn mening al een aantal belangrijke vervolgstappen aangekondigd. Ten eerste wordt het principe «here is there» losgelaten en zullen de examencommissies van de Nederlandse opleidingen onderbouwde individuele besluiten gaan nemen over vrijstellingen van studenten afkomstig van een international campus van NHL Stenden. Ten tweede zal er in de toekomst een strikte scheiding aangebracht worden tussen het onderwijs in een international campus van NHL Stenden (zoals Qatar) en het door de instelling verzorgde onderwijs in Nederland. Sinds april 2018 heeft NHL Stenden een licentie van de Qatarese overheid om Qatarese getuigschriften uit te geven. In de toekomst zullen studenten de opleiding in Qatar afronden met een Qatarees getuigschrift. Studenten die naar Nederland willen kunnen zich daarna inschrijven bij de opleiding van NHL Stenden in Nederland. De examencommissie van de Nederlandse opleiding kan op basis van onderbouwde individuele besluiten aan deze studenten vrijstellingen verlenen voor onderwijseenheden die zij in Qatar hebben behaald. Deze route is niet ongebruikelijk. Iedere student die een opleiding in Nederland gaat volgen kan vrijstellingen aanvragen voor onderwijseenheden die elders in Nederland of in het buitenland zijn behaald. NHL Stenden zal hiermee dus geen gebruik meer maken van de 25%-regel. De instelling heeft voorts aangegeven en naar studenten gecommuniceerd dat er tot die tijd geen uitzonderingen meer mogelijk zijn voor het volgen van 25% van het onderwijs in Nederland. Wie niet in staat is 25% van het onderwijs in Nederland te behalen, komt niet in aanmerking voor een Nederlands getuigschrift.

Betekenis voor beleid

Internationalisering is van waarde voor het verwerven van kennis, vaardigheden en beroepscompetenties. Tegelijkertijd is internationalisering ook zeer waardevol voor de persoonlijke ontwikkeling en identiteitsvorming van studenten. Het kunnen verzorgen van Nederlandse opleidingen in het buitenland is een aanvulling op het bestaande spectrum van manieren om internationalisering van het hoger onderwijs te bewerkstelligen. Het kan de uitwisseling van studenten en docenten vergemakkelijken en biedt instellingen de mogelijkheid om internationale netwerken te versterken. Ik zie dat er veel universiteiten en hogescholen zijn die samenwerking met buitenlandse kennisinstellingen opzoeken door samen programma's op te zetten, veelal in de vorm van joint of double degrees.

Sinds 2018 is het voor Nederlandse onderwijsinstellingen mogelijk om een volledige opleiding in het buitenland te verzorgen, nadat hiervoor toestemming is verkregen («transnationaal onderwijs»). De opleiding in het buitenland is dan een nevenvestiging van een opleiding die reeds in Nederland wordt verzorgd. Het verzorgen van de opleiding in het buitenland moet in het belang zijn van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland. Toestemming wordt bovendien alleen verleend onder de voorwaarde dat er niet eerder met een opleiding wordt gestart dan nadat verdragsrechtelijke afspraken met het land van vestiging tot stand zijn gekomen, zodat de toegang van de NVAO en de Inspectie tot deze buitenlandse vestiging verzekerd is.

De wet- en regelgeving die het verzorgen van een volledige opleiding in het buitenland mogelijk maakt, heeft aanzienlijk meer waarborgen dan de 25%-regel die is uitgewerkt in de beleidsbrief uit 2012. Bovendien laat de casus NHL Stenden zien dat de regels die in de beleidsbrief omschreven zijn op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Ook blijkt dat deze ruimte voor interpretatie ertoe kan leiden dat de kwaliteit van het Nederlandse getuigschrift onvoldoende gewaarborgd is. Op dit moment is er te veel onduidelijkheid en dat vind ik een onwenselijke situatie.

Om de situatie voor alle betrokkenen duidelijker te maken zijn er wat mij betreft twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is de 25%-regel aanscherpen. Zo bestaat er geen twijfel meer over de eisen waar instellingen aan moeten voldoen om Nederlands onderwijs in het buitenland aan te bieden en Nederlandse getuigschriften uit te geven aan studenten die 75% van het onderwijs in het buitenland volgen en 25% in Nederland. Aanscherping zorgt ervoor dat de regels voor alle betrokkenen – instellingen, de Inspectie, de NVAO – duidelijk zijn. Een andere mogelijkheid is het niet langer toestaan van de 25%-regel. Hoewel ik op dit moment neig naar deze optie, vind ik een zorgvuldige afweging belangrijk. Ik wil dan ook eerst helder in beeld hebben wat de gevolgen zijn van het afschaffen van de regel. Ik denk daarbij aan gevolgen voor individuele instellingen, maar ook in het algemeen voor de mogelijkheden om onderwijs in het buitenland te verzorgen. In mijn afweging neem ik ook de resultaten mee van de vervolgonderzoeken die NHL Stenden laat uitvoeren in opdracht van de Inspectie en de onderzoeken in het kader van de accreditatie van de opleiding Hotelmanagement door de NVAO.

In het najaar zal ik uw Kamer op de hoogte brengen van mijn definitieve beslissing.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven