

Op een **diploma** moet je kunnen vertrouwen

□ Cees van Leest

De Onderwijsraad heeft op 13 oktober 2010 desgevraagd het advies *Een diploma van waarde* uitgebracht aan de Tweede Kamer¹. De achtergrond van dit advies is gelegen in de zorgen die bij de Tweede Kamer over de waarde van diploma's bestaan. In het advies staat de vraag naar de waardevastheid van diploma's centraal tegen de achtergrond van veranderingen die plaatsvinden in de diplomeringopraktijk. 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 zoals Europass met daarin onder andere het internationale diplomasupplement. Daarnaast is er de opkomst van nieuwe vormen van diplomering zoals het ervaringscertificaat.

Examinering en diploma

Op basis van eerdere adviezen van de Onderwijsraad, zoals *Examinering in ontwikkeling* (2002) en *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006), is volgens de Tweede Kamer vastgesteld dat leerlingen, studenten, vervolgoopleidingen 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. Afnemers moeten zich beschermd weten door deugdelijke examinering. 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 op genoemde adviezen heeft de Tweede Kamer de Onderwijsraad verzocht om een advies met de volgende vraagstelling:

'Hoe kan een diploma een vervolgoopleiding 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. Volgens de raad zou het in dit kader te ver voeren daar integraal op in te gaan. Om die reden beperkt dit advies zich tot de examinering en het diploma.

Kern van het advies

Het advies *Een diploma van waarde* 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 aan de burger over examinering en diplomering en anderzijds een goede borging van diploma's en examens. Deze instrumenten worden in de aanbevelingen nader uitgewerkt.

Twee spanningsvelden

Maatwerk versus standaardisatie

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 standaardi-

¹ Het advies *Een diploma van waarde* is te downloaden via www.onderwijsraad.nl.



De nationale en internationale vergelijkbaarheid van diploma's moet worden bevorderd

De Onderwijsraad

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 Economie, Landbouw en Innovatie. 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 over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid. De raad bestaat uit 12 leden die op persoonlijke titel zijn benoemd. Voorzitter tijdens de vaststelling van dit advies was prof.dr. A.M.L. van Wieringen.

sering. 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 effectuering van centrale examens.

Subjectieve versus objectieve waarde

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 vervolgopleidingen 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

Het vinden van een balans

Op basis van zijn analyse van de ontwikkelingen binnen beide genoemde spanningsvelden is de raad

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 van objectieve waarde zijn. Het vinden van een balans in de twee spanningsvelden waarborgt de waardevastheid van een diploma in een veranderende context.

Onderwijsbekostiging

Het is duidelijk dat de publieke opinie twijfelt over de waarde van sommige diploma's. Daarbij wordt wel verondersteld 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. De raad vindt het in dit verband van belang te constateren dat het percentage van de onderwijsbekostiging in het hoger beroepsonderwijs dat is gerelateerd aan het aantal afgegeven diploma's, is verlaagd van circa 60% naar 20%. In het algemeen is het goed 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.

Beoordelingsprocedures en objectieve examinering

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 toestandkoming van de objectieve waardering. Goede beoordelingsprocedures en objectieve examinering

Een nauwere verbinding tussen private opleidingen en publieke instellingsexamens is nodig



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.

Aanbevelingen

Maatwerk en standaardisatie

Wat betreft de balans tussen maatwerk en standaardisatie adviseert de raad in de eerste plaats de nationale en internationale vergelijkbaarheid van diploma's verder 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 bepleit 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.

Subjectieve en objectieve waarde

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 vervolgopleidingen 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.

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 vervolgopleidingen 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. Een objectieve norm garandeert de onderlinge vergelijkbaarheid van diploma's in het beroepsonderwijs en een systeem van equivalering bewaakt het bereikte niveau door de jaren heen. Dit voorstel heeft betrekking op de beroepsgerichte onderdelen in het middelbaar beroepsonderwijs die het meest relevant worden geacht.

Ervaringscertificaten

Ten slotte dient volgens de raad 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



Er is behoefte aan onafhankelijke, landelijke examens voor de beroepsgerichte vakken

specifieke gevallen dient op te treden. Overigens vindt hij dat het maximaandeel van ervaringscertificaten in een diplomatraject, in het licht van een redelijke verhouding tussen het reguliere onderwijs en elders opgedane waardevolle leerervaring, om en nabij de 20 à 25% zou moeten zijn.

Meer regie door de overheid

Afrondend merkt de raad op dat er op het gebied van examinering en diplomering allerlei autonome ont-

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

□ De heer mr. C. van Leest is staflid van de Onderwijsraad. E-mail: c.v.leest@onderwijsraad.nl.

Beleidsreactie van minister Van Bijsterveldt

Op 18 maart 2011 heeft de minister desgevraagd aan de Tweede Kamer een kabinetsreactie gestuurd op een deel van het advies. Zij gaat alleen in op de aanbevelingen over het mbo en het ervaringscertificaat. De reden hiervan is dat de Tweede Kamer heeft gevraagd om een reactie vóór het algemeen overleg over het mbo in april. In een andere brief zal het kabinet reageren op de aanbevelingen betreffende het voortgezet en het hoger onderwijs evenals die over de samenhangende aanpak van examinering en diplomering.

Waar het gaat om de nationale en internationale vergelijkbaarheid van diploma's geeft de reactie een beeld van de huidige stand van zaken.

Wat betreft de voorgestelde vergroting van de betrokkenheid van belanghebbenden bij opleidingen, examenprocedures en diplomeringen wordt enerzijds gewezen op het feit dat al sprake is van een grote betrokkenheid bij de opstelling van kwalificatiedossiers, anderzijds liggen er volgens de reactie voor de onderwijsinstellingen mogelijkheden om een grotere betrokkenheid te realiseren. Over de bestaande situatie wat betreft (de informatie over) het beheersingsniveau van uitstromende studenten in het mbo kan uit de reactie worden afgeleid dat de landelijke kwalificatie-eisen en de daarmee samenhangende examenoperationalisaties en informatie over de behaalde resultaten volgens het kabinet voldoende zekerheid bieden.

Ten aanzien van de aanbeveling om, zoals al het geval is voor het voortgezet onderwijs, voor het mbo een systeem van normering/equivalering op te zetten en om vast te houden aan inhoudelijke kwaliteit en objectieve examinering, wijst de reactie op de zeven standaarden voor examenkwaliteit die door toezicht en handhaving van de inspectie worden geborgd. Ook verdere standaardisering van examens via inkoop en afspraken wordt als een belangrijk instrument gezien.

Ten slotte wijst het kabinet het begrenzen van het aandeel ervaringscertificaten in een opleidingstraject af. Zo'n beperking zou een miskenning zijn van de waarde van non-formeel en informeel leren en doet geen recht aan wat burgers in de loop van de tijd in de praktijk hebben geleerd. Wél zal de inspectie in 2011 een thema-onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van evc-voorzieningen, waarbij ook aan de orde komt hoe examencommissies met evc omgaan.