

Vreemde ogen dwingen

Eindrapport Commissie externe validering
examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs



HBO raad
vereniging van hogescholen

Vreemde ogen dwingen

**Eindrapport Commissie externe validering
examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs**

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Samenvatting	4
2. Inleiding en toelichting op de werkwijze van de commissie	11
3. Vormen van externe validering van examenkwaliteit	16
4. Inventarisatie relevante start situatie in het hbo	41
5. Vergelijking met het overige Nederlandse onderwijs	46
6. Vergelijking met het buitenland	49
7. Conclusies en aanbevelingen	56
8. Slotopmerkingen	63
 Bijlage 1: Opdrachtbrief	 65
Bijlage 2: Lijst van gesprekspartners	69
Bijlage 3: Voorbeeld van een protocol	70
Bijlage 4: Verklarende woordenlijst	72
Bijlage 5: Literatuur/bronnen	74

Uit allerlei publicaties, Kamervragen en nieuwsitems blijkt, dat er sinds twee jaar in de samenleving ongerustheid is over, en kritiek op, de kwaliteit van de hbo-diploma's. Deze commotie is het gevolg van berichten die vanaf medio 2010 in de pers verschenen over mogelijke kwaliteitsgebreken bij een alternatief afstudeertraject voor langstudeerders aan één van de hogescholen en een aantal andere (vergelijkbare) incidenten.

Mede naar aanleiding daarvan heeft de HBO-raad in december 2011 de Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs ingesteld.

De examens in het hoger beroepsonderwijs liggen hiermee onder een vergrootglas; in de afgelopen twee jaar is er als het ware een 'black box' opengebroken. De commissie heeft begrip voor de onrust die daardoor is ontstaan. De samenleving kan het zich eenvoudigweg niet veroorloven dat er twijfels bestaan over de examinering binnen een voor Nederland zo belangrijke onderwijssector als het hbo.

De opvatting van de commissie is, dat het hoger beroepsonderwijs deze twijfels zeer serieus neemt en zich tot het uiterste inspanst om daar waar daadwerkelijk sprake is van kwaliteitsgebreken, deze snel en afdoende te repareren. Ook de instelling van deze commissie door de HBO-raad ziet de commissie zelf als passend in dat proces.

De oplossing voor de gerezen problemen heeft de commissie in dit advies in hoofdzaak gezocht in verdere objectivering van de beoordeling van het afstudeerniveau van studenten door daarbij waar mogelijk externen (deskundigen die niet verbonden zijn aan de desbetreffende hogeschool, of tenminste niet aan de desbetreffende opleiding) op een of andere manier te betrekken.

De commissie heeft daartoe diverse methoden van externe validering onderzocht en beoordeeld. Uiteindelijk stelt de commissie een 'mandje' van maatregelen voor, waarvan het betrekken van externen er één is. Naast het betrekken van externen adviseert de commissie om hbo-breed over te gaan tot gezamenlijk toetsen en om wettelijk stappen vast te leggen die er toe moeten leiden dat toets(kwaliteits)beleid steviger wordt verankerd in het hart van de opleiding.

Bij haar conclusie dat het beter is om niet één maatregel voor te stellen maar te komen met een 'mandje' van aanbevelingen (sommige meer verplichtend en andere waarbij de instellingen of opleidingen meer keuzevrijheid hebben) heeft de commissie zich overigens mede laten leiden door haar streven om te komen tot adviezen die tevens de kwaliteit van de examinering binnen opleidingen verbeteren. De commissie heeft daarbij ook goed gelet op de strategische agenda van de staatssecretaris.

In de opdracht aan de commissie is sprake van landelijke toetsing. De commissie heeft in het kader van dit advies landelijk toetsen opgevat als iedere vorm van toetsen waarbij meerdere hogescholen in het land betrokken zijn, en mogelijk zelfs alle hogescholen die een bepaalde opleiding verzorgen. Dit wordt ook wel instellingsoverstijgend toetsen of gezamenlijk toetsen genoemd. Hiertegenover staat het instellingsgebonden toetsen, dat wil zeggen een vorm van toetsen die zich binnen één enkele instelling en meer specifiek in één opleiding binnen die instelling afspeelt.

Binnen het instellingsoverstijgend toetsen kan onderscheid gemaakt worden tussen een top-down en een bottom-up variant. Het belangrijke verschil is

daarbij gelegen in het feit, dat bij top-down toetsen de toets wordt samengesteld door een kleine groep van inhoudsdeskundigen (niet alle hogescholen zullen in deze groep vertegenwoordigd zijn), mogelijk aangevuld met toetsdeskundigen vanuit een centrale organisatie buiten de hogescholen. Bij een bottom-up toets daarentegen wordt de toets gemaakt binnen de organisatie van de deelnemende hogescholen, door de aldaar werkzame docenten en examinatoren, onder verantwoordelijkheid van de lokale examencommissies.

Top-down toetsen in de vorm van een 'klassiek landelijk eindexamen' heeft een aantal evidente voordelen. De belangrijkste daarvan is de beheersbaarheid van de kwaliteit van de examens, zowel in de zin van het niveau van de toets zelf, als waar het betreft de handhaving van een adequaat niveau van normering. Dit is een aantrekkelijk punt. Er staat echter een aantal nadelen tegenover.

Top-down toetsing:

- levert geen bijdrage aan expertiseverhoging bij docenten op het gebied van toetsing en toetsbeleid;
- beperkt de professionele ruimte van de docent;
- past minder goed bij moderne didactische concepten, want:
- beperkt zich meestal tot een enkel toetsmoment (eindtoets);
- beperkt zich meestal tot een beperkt aantal, vaak cognitieve (kern)vakken;
- draagt onvoldoende bij aan kwaliteitsverhoging via evaluatie en aan profilering (vragen zijn niet tot instelling te herleiden);
- draagt onvoldoende bij aan de eindkwalificatie van de afgestudeerden;
- mist draagvlak bij stakeholders;
- is kostbaar.

De commissie legt in haar advies uit waarom zij van mening is dat eerdergenoemde voordelen niet opwegen tegen de nadelen en heeft zich in haar

advies waar het toetsing betreft dan ook gericht op varianten van bottom-up, gezamenlijk toetsen. Hieronder verstaat de commissie een instellingsoverstijgende of gezamenlijke toets waaraan meerdere opleidingen van meerdere hogescholen deelnemen en waarbij alle deelnemende hogescholen (opleidingen) delen van de toets aanleveren. Deze toets komt dus tot stand binnen de context van de deelnemende hogescholen en alle deelnemende hogescholen zijn vertegenwoordigd in de toets.

Om te komen tot een oplossing voor het vraagstuk van de validering, acht de commissie het zinvol om te experimenteren met externe validering via instellingsoverstijgende opleidingsonafhankelijke longitudinale voortgangstoetsen. Met een dergelijke vorm van toetsing is inmiddels een jarenlange expertise opgebouwd binnen het wetenschappelijk onderwijs. Op basis van die ervaring en gezien de vele voordelen die deze toetsvorm heeft, moet het mogelijk zijn om een model te ontwikkelen dat enerzijds geschikt is om hbo-breed toe te passen maar anderzijds ook ruimte laat voor maatwerk waar nodig.

Naast de externe validering door middel van toetsing heeft de commissie ook gekeken naar andere vormen van externe validering, en meer in het algemeen naar methoden om de kwaliteit van de toetsing in het hbo te verhogen.

De commissie ziet daarbij vele voordelen in een combinatie van het stellen van landelijke minimum-eisen met betrekking tot toetsexpertise aan docenten, examinatoren en leden van examen- en opleidingscommissies, en een zekere mate van verplichte bij- en nascholing. De commissie meent dat dit (eventueel op termijn) de basis zou moeten kunnen vormen voor een register voor hbo-docenten, zoals bij de medisch specialisten inmiddels geïmplementeerd is en voor leraren in andere onderwijssectoren wordt opgezet.

Van belang is daarbij te bedenken dat de functies van docent en examiner in één persoon verenigd kunnen zijn, maar ook gescheiden kunnen zijn: er is dan sprake van een docent die geen examiner is of andersom, een examiner die geen docent is. Om examenkwaliteit te garanderen zijn dus in beginsel twee typen deskundigheid noodzakelijk: vakinhoudelijke en onderwijskundige/didactische deskundigheid enerzijds en toetsdeskundigheid anderzijds. Beide kunnen worden geborgd door middel van bovengenoemd register. Onderliggend aan het register kan ter externe validering van de toetskwaliteit van examinatoren en leden van examencommissies, een BKE/SKE (basis- respectievelijk seniorkwalificatie examinering) kwalificatiesysteem worden geïntroduceerd. De individuele toetsdeskundigheid op BKE- of SKE-niveau kan in het register worden opgenomen.

Ter versterking van de toetsdeskundigheid binnen het hbo in algemene zin beveelt de commissie tevens aan om, systematischer dan thans het geval is, onderzoek te (laten) doen naar onderzoek op het vlak van (de kwaliteit van) toetsing en innovatie van de toetspraktijk in het hbo.

Bij externe validering van examens en examenkwaliteit speelt ook het accreditatieproces een belangrijke rol. Daarom beveelt de commissie met betrekking tot accreditatie van opleidingen aan, om heldere criteria uit te werken voor de beoordeling van een toetsprogramma, inclusief de wijze waarop externe legitimering van het programma is geborgd. Voorts raden wij aan om bij de samenstelling van accreditatiepanels speciaal te letten op toetsdeskundigheid, al dan niet door het raadplegen van een separate toetsdeskundige.

De verschillen tussen de hbo-sectoren zijn volgens de commissie niet dusdanig van aard, dat de commissie zich genooddaakt ziet haar aanbevelingen per sector uit te splitsen of aan te scherpen. Integendeel, de commissie meent dat alle aanbevelingen die zij (in hoofdstuk 7) doet, toepasbaar

zijn voor alle hbo-sectoren en voldoende ruimte bieden om daar waar dat nodig is, in verschillende sectoren verschillende accenten te leggen. Van de ruimte om sectorgewijs aanbevelingen te doen, die in de opdracht aan de commissie besloten lag, maakt de commissie dan ook geen gebruik.

Vergelijking met de andere onderwijssectoren wijst uit, dat de verschillen tussen enerzijds hoger onderwijs en anderzijds basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs groot zijn. Zelfs - zowel terecht als verklaarbaar - dermate groot dat het logisch noch wenselijk is dat de centraliserende tendens die elders in het Nederlandse onderwijs zichtbaar is, zich zou gaan uitstrekken tot het hoger onderwijs, c.q. het hbo. Dit zou immers enerzijds geen recht doen aan de grote mate van differentiatie die in het hbo - onder invloed van externe stakeholders - is ontstaan, terwijl anderzijds centralisatie zowel logistiek als inhoudelijk een dermate majeure stelselwijziging noodzakelijk zou maken, dat de voordelen nauwelijks zouden opwegen tegen de nadelen.

Uit de beperkte vergelijking met andere landen die de commissie heeft kunnen maken als het gaat om externe validering, vallen moeilijk éénduidige conclusies te trekken. Zeker is wel, dat Nederland geen sterk centralistische traditie kent zoals bijvoorbeeld Frankrijk. Anderzijds is de mate van overheidsbemoeienis in het Nederlandse onderwijs historisch gezien relatief groot en hebben zich de laatste jaren te veel incidenten voorgedaan, zodat het op dit moment bepleiten van een zeer 'vrij' systeem als dat van Ierland, van weinig realiteitszin zou getuigen. Onderdelen van het systeem van Estland zijn wellicht toepasbaar, vooral waar dit land kiest voor een driedelige benadering: interne evaluatie van de studieprogramma's binnen de hogeschool, het inzetten van peer review bij examinering, en benchmarks op kwaliteitsindicatoren met andere hogescholen.

De commissie wijst er voorts op dat er in internationaal vergelijkend perspectief aanwijzingen bestaan

dat een (sterk) centralistisch georganiseerd systeem zich moeilijk verdraagt met een hoge mate van kritische zelfreflectie bij docenten, hetgeen wij in Nederland als een groot goed zien. Daarnaast wijst vergelijkende literatuurstudie uit dat het de vraag is of – gezien het ontwikkelingsstadium van het Nederlandse onderwijs – ingrepen op systeemniveau met centralistische tendensen, niet averechts zouden kunnen werken op het niveau van het Nederlandse (hogere) onderwijs.

Dit alles ziet de commissie als ondersteunend aan haar standpunt dat externe validering van examens via peer review en bottom-up systemen, te verkiezen is boven van bovenaf opgelegde vormen van 'control', in de zin dat 'peer review' meer en directere invloed heeft op de toetsexpertise van de docent en daarmee op de kwaliteit van de toetsing binnen een opleiding.

In hoofdstuk 3 bespreekt de commissie de verschillende mogelijkheden tot externe validering en gerelateerde maatregelen. Deze verdeelt de commissie in twee groepen.

De *eerste groep* betreft maatregelen ten aanzien waarvan de commissie als sterke voorkeur uitspreekt, dat deze – uiteraard volgens een realistisch implementatieschema – *integraal in het hbo zouden kunnen worden toegepast*, als invulling van het voornemen om 'vormen van centrale toetsing' in te voeren, zoals neergelegd in de strategische agenda van de staatssecretaris. De commissie adviseert het hbo om daarbij – al was het alleen maar om te laten zien dat het de sector serieus is – uit te gaan van een 'pas toe of leg uit' ('apply or explain') principe.

Hierbij gaat het dus om maatregelen die – indien het advies van de commissie gevolgd zou worden – op enig moment door alle opleidingen zouden moeten worden toegepast, met uitzondering van die opleidingen die kunnen uitleggen waarom invoering van een bepaalde maatregel voor hen niet mogelijk is.

Om te voorkomen dat een dergelijke verklaring een al te vrijblijvend karakter krijgt, zou de desbetreffende opleiding dan wel moeten aangeven welke vervangende meest verregaande maatregel zij wel kan implementeren.

Een voorbeeld: als het op termijn hbo-breed beleid zou worden dat alle opleidingen gemeenschappelijk gaan toetsen met minimaal twee partners en een opleiding laat zien dat er slechts één partner beschikbaar is (dat wil zeggen: er bestaat slechts één andere opleiding met een voldoende brede 'common trunk' aan kennis en vaardigheden), dan zou die opleiding over kunnen gaan tot toetsing met die ene beschikbare partner.

Een *tweede groep* van maatregelen die de commissie onderscheidt zijn die maatregelen waarvan zij zou adviseren om deze optioneel, dus als handreiking voor te houden aan het hbo-veld. Het staat opleidingen vrij daarvoor dan al of niet te kiezen.

Dit alles afwegende doet de commissie de volgende aanbevelingen:

1) Externe validering van toetsing

Kies hbo-breed voor externe validering door middel van instellingsoverstijgende toetsing op alle plaatsen waar dat mogelijk is. Daarbij heeft de commissie een uitgesproken voorkeur voor de *instellingsoverstijgende leerwegaafhankelijke voortgangstoets* met minimaal 2 partners. Zoals in hoofdstuk 3 uitgebreid uiteengezet is een hiervoor geschikte partner een andere opleiding waarmee het competentieprofiel in voldoende mate overeenkomt om een voortgangstoets te maken die doorloopt tot het eind van de opleiding, ook in het geval de verschillen juist tegen het eind van de opleiding toenemen.

Voor alle duidelijkheid merkt de commissie in dit verband op, dat zij die kanttekeningen geheel of grotendeels buiten beschouwing laat, die ten aanzien van de kwaliteit van toetsing in dezelfde

mate te maken zijn voor *de huidige vormen van toetsen* als voor de geadviseerde *extern gevalideerde toetsvormen*. Als de nadelen van beide toetswijzen grotendeels overeenkomen, doet dit immers niet af aan de meerwaarde die ten opzichte van de huidige situatie kan worden gerealiseerd.

De commissie adviseert overigens *niet* de merendeels *leerwegafhankelijke* vormen van toetsen zoals die al bestaan, geheel af te schaffen. Wij menen juist, dat door deze beide toetsvormen in samenhang te bezien een palet aan toetsvormen ontstaat dat in de examinering voldoende ruimte geeft voor de noodzakelijke (ook door externen verlangde) lokale profilering.

2) Externe validering van eindwerkstukken

Kies daarnaast ook voor een gezamenlijk bottom-up opgesteld protocol bij individuele eindscripties en bij qua niveau en importantie vergelijkbare eindwerkstukken.

Ten aanzien van de periode benodigd voor invoering van het samenhangende pakket aan externe valideringsmaatregelen zoals beschreven onder 1. en 2. zou de commissie mede op grond van ervaringen elders denken aan een periode van maximaal enkele jaren. Voor wat betreft het tijdspad is overigens een groot voordeel van het bottom-up longitudinaal toetsen dat daarmee direct begonnen kan worden, in alle leerjaren inclusief het eerste jaar. Bij een top-down eindtoets op kernvakken is niet alleen de externe validering beperkt tot die kernvakken, maar is ook het tijdspad geheel anders. Invoering in bijvoorbeeld 2013 zou betekenen dat studenten die dan starten de toets *de facto* voor het eerst zouden maken in 2017, aan het einde van hun studietraject.

Het ontwikkelen van een protocol is niet zodanig complex dat daar meer dan een jaar voor uit zou behoeven te worden getrokken.

3) Externe validering via wettelijk vastleggen van de verplichting toetsbeleid te voeren

Leg in de wet vast dat hogescholen verplicht zijn om voor elke opleiding toetsbeleid te formuleren waarin externe validering een plaats krijgt. In het geformuleerde toetsbeleid wordt aandacht besteed aan de volgende mogelijkheden volgens het principe 'pas toe of leg uit':

- a. minimaal één lid van de examencommissie en van de opleidingscommissie moet van buiten de opleiding afkomstig zijn;
- b. bij de feitelijke examinering (inclusief het beoordelen van scripties et cetera volgens het protocol bedoeld onder 2.) moeten examinatoren van buiten de hogeschool als mede-beoordelaar worden aangetrokken;
- c. bij het opstellen van toetsen, het nakijken en de beoordeling van de uitslagen alsmede bij het opstellen van de protocollen moeten 'vreemde ogen' worden toegelaten in de vorm van tweede beoordelaars, externe deskundigen aan te trekken als adviseur, et cetera;
- d. alleen gecertificeerde examinatoren (als bedoeld in aanbeveling 4) nemen zitting in de Examencommissies. Tevens beschikt de Examencommissie over voldoende toetsdeskundigheid om de kwaliteit van toetsen en toetsing te kunnen beoordelen. Toetsbeoordeling wordt een verplicht onderdeel van het takenpakket van examencommissies. Dit kan overigens door de examencommissie gedelegeerd worden naar een deskundige (gecertificeerde) toetsbeoordelingscommissie.

¹ De staatssecretaris sprak zich hierover expliciet uit in een interview in het programma Buitenhof op 5 februari 2012.

4) Externe validering via certificering van examinatoren en opleiding van docenten

De commissie beveelt (verdere) professionalisering van examinatoren aan. Daarbij wordt aandacht besteed aan de volgende mogelijkheden, volgens het principe 'pas toe of leg uit':

- a. de opzet aan van een systeem van certificering van examinatoren, via de invoering van een basis- en senior kwalificatie examinering (BKE/SKE) systematiek;
- b. scholing van docenten die bij toetsing betrokken zijn tenminste tot op het niveau van hun betrokkenheid;
- c. de instelling van een wettelijk register voor bij- en nascholing van hbo-docenten, waarin ook de toetsexpertise (BKE of SKE) van de docent wordt opgenomen (zie aanbeveling 4a).

5) Externe validering via visitatiecommissies

De commissie beveelt aan dat de kwaliteit van de toetsing een stevige(r) plaats krijgt in de accreditiekaders van de NVAO en dat bij de samenstelling van de visitatiecommissies - meer dan thans het geval is - wordt gelet op de aanwezigheid van toetsdeskundigheid. De commissie is van mening dat toetsing, toetsdeskundigheid en toetsbeleid op dit moment onvoldoende worden meegenomen in de opleidingsaccreditatie.

Additioneel beveelt de commissie aan dat opleidingen ook aandacht zouden *kunnen* besteden aan:

6) Externe validering via andere toetsvormen

Externe validering via leerwegafhankelijke en leerwegaafhankelijke bottom-up punttoetsen, leerwegafhankelijke bottom-up longitudinale toetsen alsmede bij vormen van leerwegafhankelijke bottom-up protocollering is mogelijk door bij opstelling van de toetsen, het nakijken en de beoordeling van de uitslagen alsmede bij

de opstelling van de protocollen 'vreemde ogen' toe te laten in de vorm van tweede beoordelaars, externe deskundigen aan te trekken als adviseur, et cetera.

7) Externe validering via toetskwaliteit

De commissie meent dat in het hbo het doen van systematischer onderzoek naar toetsbeleid, toetsontwikkeling en toetskwaliteit gestimuleerd zou moeten worden. Er bestaat thans een aantal lectoraten op dit terrein. De commissie adviseert dat iedere hogeschool op één of andere manier (door de instelling van een lectoraat, een nieuw onderwijskundig centrum, samenwerking met bestaande expertisecentra van universiteiten et cetera) innovatief onderzoek naar de toetspraktijk zou moeten stimuleren. Vanzelfsprekend kan dit ook gebeuren binnen samenwerkingsverbanden van hogescholen, zeker in die gevallen dat een hogeschool onvoldoende 'massa' heeft om dit zelfstandig te doen.

De commissie is zich er van bewust dat dit advies een weliswaar samenhangend, doch zeker ook betrekkelijk ingrijpend en niet-vrijblijvend pakket aan maatregelen omvat. Uitvoering van deze aanbevelingen zal een intensieve en soms complexe operatie zijn: de commissie onderschat noch de inspanningen noch de investeringen die nodig zullen blijken om dit pakket aan aanbevelingen te realiseren.

Voor wat betreft het tijdsplan is de commissie in beginsel uitgegaan van de formulering van de staatssecretaris dat externe validering "nog deze kabinetsperiode" (praktisch gesproken hield dat in ultimo studiejaar 2014-2015) dient te zijn afgerond. De vraag is daarbij wel, of dat voor alle aanbevelingen van de commissie een realistisch streven is. Zo is voor ontwikkeling en brede implementatie van gezamenlijk toetsen een periode van twee jaar aan de krappe kant. Wellicht dat op een aantal punten voor een ruimere periode zou moeten worden gekozen, bijvoorbeeld vier jaar.

Dat de commissie voor deze verstrekken aanpak kiest, heeft alles te maken met de ernst van de problematiek zoals geschetst in haar opdracht. De commissie stelt vast dat het hbo door de maatschappelijke onrust rond de diplomakwaliteit reputatieschade heeft opgelopen. Zonder een uitspraak te willen doen over de vraag of deze reputatieschade terecht is, stellen wij vast dat de samenleving het zich eenvoudigweg niet kan veroorloven dat er twijfels bestaan over de examinering binnen een voor Nederland zo belangrijke onderwijssector als het hbo. Ook de hbo-sector zelf kan zich dat niet veroorloven en zal moeten laten zien dat zij serieus en verantwoordelijk omgaat met de kritiek op de diplomakwaliteit. Het hbo als geheel zal een krachtig signaal moeten geven dat ook de hogescholen de maatschappelijke onrust begrijpen en er aan tegemoet willen komen. Vrijblijvende experimenten volstaan niet.

De commissie wijst er daarbij overigens op, dat naar haar oordeel centrale toetsing niet alleen inhoudelijk onwenselijk is, maar ook organisatorisch aanzienlijk complexer dan (bijvoorbeeld) invoering van een gemeenschappelijke voortgangstoets.

De commissie meent dat van het pakket maatregelen dat zij voorstelt, het hierboven bedoelde krachtige signaal uitgaat. Wij menen dan ook hiermee tegemoet te komen aan de verwachtingen van zowel de HBO-raad, onze opdrachtgever, als de maatschappij en de politiek.

Wij adviseren de HBO-raad dan ook om – zou hij de adviezen van de commissie overnemen – bij de implementatie ervan voortvarend te werk te gaan, maar vanzelfsprekend om daarbij ook prudent en met realiteitszin te handelen.

Onder die voorwaarden is op basis van dit samenhangende pakket van maatregelen een Plan van Aanpak op te stellen dat realistisch uitzicht biedt op vooruitgang en herstel van vertrouwen, maar ook rekening houdt met de grote werkdruk binnen het hbo.

Dit kan via het maken van niet-vrijblijvende afspraken in het verband van de HBO-raad, vereniging van hogescholen, en daarnaast door in overleg met anderen (NVAO, staatssecretaris) noodzakelijke beleidswijzigingen te doen verankeren in wet- en regelgeving.

Ten aanzien van de rol van de inspectie heeft de commissie geen overwegingen, doch indachtig de lijn van de commissie Dijsselbloem en het versterken van die lijn door het in dit advies gepresenteerde pakket aan maatregelen, acht de commissie een lichtere rol van de inspectie ten aanzien van het 'hoe' denkbaar.

Tot slot: al met al is de commissie van mening, in lijn met de commissie-Dijsselbloem en de Onderwijsraad, dat als het 'wat' (eindtermen) en het 'of' (toetsing) voldoende geborgd en extern gevalideerd zijn, er ten aanzien van het 'hoe' uiteindelijk vertrouwen dient te zijn in de hogescholen en de docenten.

2.1 Achtergrond

In zijn strategische agenda, 'Kwaliteit in verscheidenheid'² van juli 2011 heeft de staatssecretaris uitgesproken dat het wenselijk is de externe legitimering van examens beter te borgen en de toetsingspraktijk te versterken.

Deze opstelling van de staatssecretaris moet worden gezien tegen de achtergrond van de maatschappelijke en politieke context waarbinnen de hogescholen thans functioneren. Die is complex. Onder meer hebben hogescholen te maken met een zekere mate van wantrouwen ten aanzien van de autonomie die zij bezitten om – zelfstandig en onafhankelijk – een oordeel te vellen over de vraag of een student het beoogde eindniveau heeft bereikt.

Dit wantrouwen leidt er toe dat door politiek en samenleving wordt aangedrongen op objectieerbare toetsingskaders die het mogelijk maken dat 'neutrale waarnemers' er op kunnen toezien dat hogescholen gewetensvol met hun verantwoordelijkheden omgaan. In die perceptie is het invoeren van (vormen van) landelijke toetsing een manier om zo'n 'objectief toetsingskader' te realiseren. In deze situatie is een verzwaring van de bestaande externe validering zeer wenselijk.

De opgave voor hogescholen is dus enerzijds het realiseren van objectieve en transparante diploma-kwaliteit, en anderzijds de hoogwaardige inhoudelijke kwaliteit van de opleiding in kwestie, de praktijk-gerichte oriëntatie en de maatschappelijke verantwoordelijkheid (waaronder het element van

kosten/baten) die van het hbo mogen worden verwacht.

2.2 Opdracht

Teneinde dit te faciliteren hebben de hogescholen en de staatssecretaris in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken dat de HBO-raad een commissie van deskundigen instelt, die adviseert over mogelijke vormen van externe validering van de examens in het hbo.

Aan de commissie is gevraagd het bestuur van de HBO-raad vóór 1 april 2012 te adviseren. De opdracht van de commissie luidde daarbij als volgt³:

1. breng in kaart welke mogelijkheden tot externe validering van examens en diploma's denkbaar zijn;
2. geef daarbij aan wat zowel in technisch/instrumentele zin als in een meer algemene context de voor- en nadelen zijn van de verschillende mogelijke vormen van externe validering (inclusief, voor zo ver mogelijk, de budgettaire gevolgen);
3. betrek daarbij ervaringen die zijn opgedaan in mogelijk ook vergelijkingen met het buitenland;
4. inventariseer de voor externe validering relevante startsituatie in de diverse sectoren van het hbo en geef daarbij in elk geval aan wat de startsituatie is met betrekking tot gemeenschappelijke 'bodies of knowledge', externe examinatoren, en landelijke of gemeenschappelijke toetsen;
5. betrek hierbij tevens de vraag of er ten aanzien van bepaalde sectoren dan wel opleidingen sprake is van wettelijke regelingen, afspraken met beroepsverenigingen et cetera waarmee

² Kwaliteit in verscheidenheid. Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Augustus 2011.

³ De brief met de volledige opdracht aan de commissie en de overwegingen van het bestuur van de HBO-raad daarbij, is opgenomen als bijlage 1 bij dit rapport.

- rekening dient te worden gehouden bij de keuze voor de meest wenselijke vorm van externe validering;
6. breng een advies uit over de vorm/vormen van externe validering die vanuit het brede perspectief geschetst onder 1., 2. en 3. het meest geschikt is/zijn voor de verschillende sectoren van het hbo;
 7. adviseer tevens over het tijdpad waarbinnen de meest geschikte vorm/vormen van externe validering kan/kunnen worden ingevoerd.

2.3 Werkwijze

De Commissie externe validering examenkwaliteit is op 14 december 2011 door de HBO-raad geïnstalleerd en heeft bovenstaande opdracht, inclusief de gestelde termijn, op zich genomen. Om te beginnen heeft de commissie twee verkennende bijeenkomsten gehouden waarin ieder commissielid vanuit zijn of haar deskundigheid heeft gereflecteerd op de opdracht en de mogelijke elementen die het advies van de commissie zou moeten of kunnen bevatten.

De commissie heeft de aan haar verstrekte opdracht daarbij mede geïnterpreteerd als uitdaging om te adviseren over de optimale balans tussen externe validering en borging van de toetsingskwaliteit. Vanuit dit perspectief heeft de commissie in navolgend rapport op hoofdlijnen een aantal verschillende stappen uitgewerkt en daarover geconcludeerd. Aan het slot van dit rapport geeft de commissie haar "overall" advies.

Op basis van de twee verkennende bijeenkomsten heeft de commissie meermalen van gedachten gewisseld over vorm en inhoud van het advies. Daarbij heeft mede als basis gediend de uitkomst van een aantal gesprekken dat door voorzitter en secretaris is gevoerd met diverse stakeholders, onder meer met delegaties van studenten waaronder vertegenwoordigers van ISO en LSVb, een de-

legatie van hbo-docenten, de voorzitters van de sectorale adviescolleges (SAC's), een delegatie van hbo-bestuurders en de voorzitter en de directeur van de HBO-raad⁴.

Tegelijkertijd is door twee medewerkers van Cito een essay opgesteld⁵ waarin diverse aspecten van de opdracht van de commissie aan een nadere beschouwing worden onderworpen. Dit essay heeft de commissie gebruikt bij haar verdere gedachtevorming.

Wij tekenen daarbij direct aan, dat de werkwijze van de commissie inderdaad leidt tot precies dat: een *advies*. De commissie heeft vanzelfsprekend niet de bevoegdheid om zaken aan het hbo dwingend op te leggen, en heeft ook geen pretenties in die richting. De commissie heeft wel bepaalde *voorkeuren*. Vanuit deze voorkeuren formuleert de commissie haar advies; vervolgens is het aan de HBO-raad c.q. het hbo als geheel te besluiten of zij de adviezen van de commissie overneemt, geheel of gedeeltelijk, en hoe vervolgens de implementatie het beste kan plaatsvinden. Sommige (deel)adviezen kunnen naar ons oordeel snel en relatief simpel worden ingevoerd. De commissie kan zich daarnaast óók goed voorstellen, dat het hbo ten aanzien van bepaalde andere (deel)adviezen de behoefte heeft om de wijze van implementatie, het daarbij te betrachten tijdpad en diverse andere onderwerpen, nader uit te werken.

De commissie heeft op 23 april 2012 haar advies vastgesteld en aangeboden aan het bestuur van de HBO-raad.

2.4 Overwegingen van de commissie ten aanzien van haar opdracht

Uit allerlei publicaties, Kamervragen en nieuwsitems blijkt, dat er sinds twee jaar in de samenleving ongerustheid is over, en kritiek op, de kwaliteit van de hbo-diploma's. Deze commotie is het gevolg van berichten die vanaf medio 2010 in de pers versche-

⁴ Zie bijlage 2: lijst met gesprekspartners.

⁵ Dit essay is terug te vinden op de website van de HBO-raad, www.hbo-raad.nl.

nen over mogelijke kwaliteitsgebreken bij een alternatief afstudeertraject voor langstudeerders aan één van de hogescholen, en een aantal andere (vergelijkbare) incidenten.

Naar aanleiding daarvan heeft de Inspectie voor het Onderwijs op verzoek van de staatssecretaris een uitgebreid onderzoek verricht naar deze mogelijke kwaliteitsgebreken. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek heeft de Inspectie voor het Onderwijs daarna een aantal vervolgonderzoeken uitgevoerd. Daarbij zijn zowel alternatieve trajecten als (steekproefsgewijs) reguliere afstudeerprogramma's tegen het licht gehouden. Tevens is op verzoek van de Inspectie een aantal inhoudelijke vervolgonderzoeken uitgevoerd door de NVAO.

Uitkomst van deze onderzoeken is dat er geen reden bestaat om over de gehele breedte te twijfelen aan de kwaliteit van de hbo-diploma's⁶. Niettemin bleek in een (beperkt) aantal gevallen sprake van formele (procedurele) kwaliteitsgebreken. De NVAO-commissie vond een aantal gevallen waarin sprake was van de afgifte van hbo-onwaardige diploma's⁷, waarbij mede als uitgangspunt werd genomen de bachelorstandaard zoals die door de HBO-raad is gedefinieerd⁸.

Sindsdien duiken met enige regelmaat opnieuw gevallen op waarin sprake is van twijfel aan de kwaliteit van hbo-diploma's. De opvatting van de commissie is, dat het hbo deze twijfels zeer serieus neemt en zich tot het uiterste inspanst om daar waar daadwerkelijk sprake is van kwaliteitsgebreken, deze snel en afdoende te repareren⁹. Ook de instelling van deze commissie door de HBO-raad, ziet de

commissie zelf als een teken dat het hbo de huidige problematiek zeer serieus neemt.

De examens in het hbo liggen onder een vergrootglas; in de afgelopen twee jaar is er als het ware een 'black box' opengebroken. De commissie merkt met nadruk op, dat zij begrip heeft voor de onrust die daardoor is ontstaan. De samenleving kan het zich eenvoudigweg niet veroorloven dat er twijfels bestaan over de examinering binnen een voor Nederland zo belangrijke onderwijssector als het hbo.

Dát er verscherpte aandacht is voor het niveau en de kwaliteit van de hbo-examens, vindt de commissie dus juist. De commissie waagt zich echter niet aan een uitspraak over de vraag of die twijfel gerechtvaardigd is of niet.

De commissie acht zich daartoe om te beginnen niet bevoegd. Een dergelijk oordeel behoort tot de taak van anderen, primair de NVAO en de Inspectie voor het Onderwijs. Het is bovendien niet de opdracht van de commissie om op dat punt uitspraken te doen. De commissie beschouwt de twijfel over het hbo-niveau derhalve als een gegeven, als het vertrekpunt van haar werkzaamheden. In haar rapportage zal de commissie zich dan ook, conform haar opdracht, concentreren op advisering over methoden om door middel van externe borging van de examenkwaliteit deze twijfel weg te nemen.

In hoofdzaak zoekt de commissie het daarbij in verdere objectivering van de beoordeling van het afstudeerniveau van studenten door daarbij waar mogelijk externen (deskundigen die niet verbonden zijn aan de desbetreffende hogeschool, of tenminste

⁶ Zie rapport Inspectie voor het Onderwijs, 'Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs', p. 2, p. 10-17.

⁷ Rapport van bevindingen, NVAO-commissie onderzoek alternatief afstudeertrajecten; Den Haag, september 2011.

⁸ "Kwaliteit als opdracht", HBO-raad; Den Haag, april 2009 (p. 16-18).

⁹ Het vervolgrapport van de Inspectie dat ingaat op de verbetertrajecten bij een viertal hogescholen stelt ook dat deze hogescholen serieus werken aan het oplossen van deze problemen (in één geval spreekt de Inspectie zelfs van een "robuust" verbetertraject) en dat de problemen inmiddels grotendeels zijn opgelost. (Inspectie voor het onderwijs, april 2012).

niet aan de desbetreffende opleiding) op een of andere manier te betrekken. De commissie zal in hoofdstuk 3 diverse methoden van externe validering bespreken en beoordelen. Uiteindelijk zal de commissie een mix van maatregelen voorstellen, waarvan het betrekken van externen er één is. Bij haar aanbevelingen zal de commissie zich overigens mede laten leiden door haar streven om te komen tot maatregelen die tevens de kwaliteit van de examinering binnen de opleidingen verbeteren.

Via haar advies om door de inzet van externen meer 'vreemde ogen' toe te laten, wil de commissie het hbo aansporen en faciliteren om op dat punt een inhaalslag te maken.

De commissie is zich er van bewust, dat in de rapporten van de Inspectie en onderzoeken door de NVAO reeds diverse aanbevelingen zijn gedaan en dat het kabinet inmiddels een aantal wetswijzigingen en andere voorgenomen besluiten ter advisering heeft voorgelegd aan de Raad van State.

De commissie is met deze stappen uiteraard bekend. Waar dat relevant is, zal vermeld worden dat er reeds een ontwikkeling in de door de commissie gewenste richting gaande is. De commissie wijst er echter op, dat de beoogde wetswijzigingen nog niet van kracht zijn. Zoals gezegd buigt op dit moment (april 2012) de Raad van State zich over deze voorstellen en het parlement moet zich er nog over uitspreken.

De commissie acht het dan ook zeker niet overbodig om voor deze punten nogmaals aandacht te vragen. Ten dele gaan de aanbevelingen van de commissie verder dan de wetswijzigingen die thans in voorbereiding zijn. Daar waar dat niet het geval is, beschouwt de commissie haar adviezen als steun in de rug voor de voorliggende voorstellen van de staatssecretaris.

De commissie heeft bij haar werkzaamheden rekening gehouden met de strategische agenda van de staatssecretaris. Omtrent het vraagstuk van externe validering formuleert de staatssecretaris in deze strategische agenda een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden¹⁰, die door de commissie als volgt worden samengevat (zie kader):

1. Uitgangspunt is dat aan het einde van de kabinetsperiode elke hbo-opleiding er voor heeft gezorgd dat de kennisbasis is versterkt en dat toetsing en examinering extern worden gevalideerd. Dit zal moeten gebeuren door per opleiding gebruik te maken van landelijke toetsing van één of meer kernvakken.
2. Deze landelijke toetsing onderscheidt zich van een centraal schriftelijk eindexamen (centrale examinering), omdat landelijke toetsing zich alleen richt op de kernvakken, er geen format wordt voorgeschreven, de toets zowel aan het einde van de opleiding als gedurende de opleiding kan worden afgenomen en de toets door de hogescholen in gezamenlijkheid wordt ontwikkeld.
3. Indien landelijke toetsing niet goed mogelijk is, kan externe validering ook gebeuren door gebruik te maken van externe examinatoren. Concrete invulling van externe validering kan voorts niet bij iedere opleiding hetzelfde zijn. Niet bij alle opleidingen zal gewerkt kunnen worden met tijd- en plaatsonafhankelijke toetsing. Ruimte wordt geboden voor andere aanpakken van landelijke en gemeenschappelijke toetsing.

De commissie constateert uit deze randvoorwaarden het volgende:

- de vormen van landelijke toetsing moeten door de hogescholen *in gezamenlijkheid worden ontwikkeld*;
- daarbij is centrale examinering geen must; in algemene zin is een veel *breder spectrum van*

¹⁰ "Kwaliteit in verscheidenheid: Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap", Den Haag, augustus 2011 (p. 26-28).

mogelijkheden voor externe validering denkbaar.

Zaken als het betrekken van externe peers dan wel de inzet van externe deskundigen en/of extern gecertificeerde examinatoren, en gezamenlijke toetsing van delen van onderwijsprogramma's maken ook deel uit van dit spectrum;

- externe validering kan *per opleiding verschillen*;
- maatregelen dienen aan het einde van de kabinetsperiode te zijn geïmplementeerd. Aangezien het lastig is om dit soort maatregelen te implementeren gedurende een lopend studiejaar en de kabinetsperiode van het zittende kabinet afloopt in juni 2014, gaat de commissie er vooralsnog van uit dat *implementatie* van maatregelen m.b.t. externe validering op haar vroegst kan plaatsvinden met ingang van het studiejaar *2014-2015*.

Het bovenstaande impliceert, dat hogescholen slechts gedurende twee studiejaren (2012-2013 en 2013-2014) tijd en ruimte hebben om de aanbevelingen van de commissie nader te bestuderen en er mee te experimenteren. Dit is van belang in het kader van hetgeen de commissie in paragraaf 7.3 zal opmerken omtrent besluitvorming, bestudering en implementatie van haar adviezen.

De vraag is namelijk, of een dergelijke krappe implementatietermijn dat voor alle aanbevelingen die de commissie zal doen, een realistisch streven is. Wellicht dat er op een aantal punten voor een ruimere periode zou moeten worden gekozen, bijvoorbeeld vier jaar.

In hoofdstuk 7 van dit rapport formuleert de commissie haar adviezen en aanbevelingen. Daarbij zal de commissie vanzelfsprekend rekening houden met bovenstaand beoordelingskader. Daarnaast zal de commissie aandacht besteden aan zaken als implementatiesnelheid, mogelijkheid om te experimenteren, een mogelijke spreiding van experimenten over verschillende hogescholen, voortgang en evaluatie.

2.5 Samenstelling

De Commissie externe validering examenkwaliteit bestaat uit:

- Jan Anthonie Bruijn (voorzitter), hoogleraar Immunopathologie aan de Universiteit Leiden, voorzitter van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT), voormalig lid van de Onderwijsraad en lid van de Raad van Toezicht van Hogeschool Leiden;
- Janke Cohen-Schotanus, hoogleraar in het Onderzoek van onderwijs in de medische wetenschap bij de Rijksuniversiteit Groningen/ Universitair Medisch Centrum Groningen, hoofd Centrum voor Innovatie en Onderzoek van Medisch Onderwijs in het UMCG;
- Marianne Dunnewijk, voormalig voorzitter College van Bestuur Hogeschool Zuyd, voorzitter NVAO-panel alternatieve afstudeertrajecten;
- Frans van Kalmthout, vicevoorzitter College van Bestuur, Avans Hogeschool;
- Cees van der Vleuten, hoogleraar Onderwijskunde aan de Universiteit Maastricht.

Tevens:

- Secretaris: Roeland Smits, senior-beleidsadviseur onderwijs en juridische zaken, HBO-raad;
- Adviseur: Cor Sluijter, directeur Beroepsonderwijs en bedrijven, Cito, voorzitter Nederlandse Vereniging voor Examens.

3.1 Eerste verkenning en afbakening

In dit hoofdstuk zal de commissie ingaan op de verschillende vormen van externe validering van examenkwaliteit en op de daaraan gerelateerde kwaliteitsverhogende maatregelen die zij in het kader van haar opdracht onderscheidt. Van de genoemde maatregelen zullen verschillende aspecten, waaronder de voor- en nadelen, de kosten en de praktische invoerbaarheid worden besproken. Uit dit totaalpakket van mogelijke kwaliteitsverhogende maatregelen zal in een volgend hoofdstuk, hoofdstuk 7, door de commissie een aantal keuzes worden gemaakt.

In het schema dat is weergegeven op pagina 16 zijn de verschillende maatregelen waaraan gedacht kan worden weergegeven en onderverdeeld naar: externe validering via toetsing, externe validering via andere methoden en tenslotte additionele kwaliteitsverhogende maatregelen die niet per se gerelateerd zijn aan externe validering.

In de opdracht aan de commissie is sprake van landelijke toetsing. De commissie verstaat in het kader van dit advies onder landelijk toetsen iedere vorm van toetsen waarbij meerdere hogescholen in het land betrokken zijn, en mogelijk zelfs alle hogescholen die een bepaalde opleiding verzorgen. Dit wordt ook wel *instellingsoverstijgend toetsen* of *gezamenlijk* toetsen genoemd. Hiertegenover staat het *instellingsgebonden* toetsen, dat wil zeggen een vorm van toetsen die zich binnen een enkele instelling en meer specifiek binnen een opleiding binnen die instelling afspeelt.

De commissie stelt vast, dat binnen het instellingsoverstijgend toetsen een onderscheid gemaakt kan worden tussen een top-down en een bottom-up variant.

Top-down toetsen

Onder een top-down vorm van instellingsoverstijgend toetsen wordt verstaan een situatie waarbij de toets buiten de verantwoordelijkheid van de betrokken hogescholen wordt gemaakt door een beperkt aantal inhoudsdeskundigen, mogelijk aangevuld met toetsdeskundigen, die niet per se afkomstig zijn uit die hogescholen en waarbij bovendien niet alle hogescholen vertegenwoordigd zijn. Het betreft dus een betrekkelijk kleine groep personen die een toets maken voor hogescholen waarbij die hogescholen niet allemaal zelf rechtstreeks betrokken zijn. Met andere woorden: een kenmerk van de top-down toets is dat deze tot stand komt buiten de organisatie van de deelnemende hogescholen.

De instellingsoverstijgende top-down toets kennen we van het voortgezet onderwijs (het centraal schriftelijk examen). Maar bijvoorbeeld ook de 'Eindtoets Basisonderwijs' (beter bekend als 'de Cito-toets') in het basisonderwijs is een voorbeeld van een klassieke landelijke top-down toets.

Top-down toetsen heeft een aantal evidente voordelen. De belangrijkste daarvan is de beheersbaarheid van de kwaliteit van de examens, zowel in de zin van het niveau van de toets zelf, als waar het betreft de handhaving van een adequaat niveau van normering. Dit is een aantrekkelijk punt. Er staat echter een aantal nadelen tegenover. De commissie meent deze nadelen te moeten bespreken, ondanks het feit dat de staatssecretaris in zijn strategische agenda zelf al uitspreekt geen voorkeur te hebben voor een klassieke top-down toets. De commissie heeft geconstateerd, dat in delen van de politiek en de samenleving, een dergelijke voorkeur wél leeft.

Top-down toetsing levert geen bijdrage aan expertiseverhoging bij docenten.

Een nadeel van top-down toetsen is dat de verantwoordelijkheid voor het toetsen, en daarmee de toetsexpertise verschuift van de hogescholen naar een centraal toetsende instantie. Dit zal een ondermijnend effect hebben op het in stand houden van toetsexpertise in de opleidingen, bij de docenten en in de examencommissies. De commissie is van mening dat dit een ongewenst effect is. Door alle betrokkenen is in de afgelopen jaren juist het belang van (verhogen van de) expertise in de opleiding en in de instellingsgebonden examencommissies steeds weer naar voren gebracht. Dit geldt ook voor de verantwoordelijkheid van deze commissies¹¹.

Zowel de verantwoordelijkheid als de expertise van de examencommissies zouden naar de mening van de commissie worden aangetast indien op grote schaal zou worden overgegaan tot top-down toetsen in het hbo.

De wetgever gaat er à priori van uit dat deze competentie wel in voldoende mate aanwezig is bij leden van examencommissies en deze commissies bestaan op dit moment in de regel voor het overgrote deel - zo niet geheel - uit docenten van de desbetreffende opleiding.

Top-down toetsing beperkt de professionele ruimte van de docent.

Bij top-down toetsing is een ander dan de docent (die het onderwijs in het betreffende examenonderdeel verzorgt) verantwoordelijk voor de toetsing. Echter, toetsing stuurt als het goed is het curriculum. Nadeel van top-down toetsing is dan ook, dat de professionele ruimte van de docent (in de zin dat de docenten individueel en in gezamenlijkheid de verantwoordelijkheid dragen voor de inrichting van het curriculum) verregaand wordt beperkt.

Zeker wanneer - zoals door velen wordt bepleit - de professionele ruimte van de docent een wettelijke verankering krijgt, staat het invoeren van top-down toetsing daar haaks op. In die zin is invoering van top-down toetsing inconsequent en contraproductief.

Top-down toetsing past minder goed bij moderne didactische concepten.

Met toetsen stuurt de docent het leren. Als zou worden overgegaan tot een klassieke landelijke top-down eindtoets op kernvakken in het hbo, zoals genoemd in de vraagstelling aan de commissie, zou dat onmiskenbaar een (positief) effect hebben op het (leer)gedrag van de studenten. De vraag is echter hoe groot dat effect zal zijn. Het op één moment van

de opleiding (top-down punttoets) laten zien dat de student de (cognitieve) leerstof beheerst heeft beperkte waarde. Het past bij een op beheersing gericht model van opleiden: de student volgt een cursus, sluit die af met een toets en is vervolgens 'immuun voor het leven'. Het hedendaagse hoger onderwijs heeft dat model van leren op veel plaatsen, zoals binnen het concept van life-long learning, achter zich gelaten. Uiteindelijk gaat het in het hbo om het afleveren van competente professionals. Met een eenvoudige, éénmalige centraal gestuurde eindmeting valt dat naar het oordeel van de commissie niet te realiseren. De student begint immers met afstuderen op het moment dat hij met een hbo-opleiding start.

Top-down toetsing draagt onvoldoende bij aan de eindkwalificatie van de afgestudeerden.

Het hbo heeft tot doel (beginnende) beroepsbeoefenaren af te leveren. Een klassieke landelijke top-down eindtoets op kernvakken in het hbo levert echter weinig informatie op over de bekwaamheid van de afgestudeerde student als beginnend beroepsbeoefenaar, en zegt bovendien niets over de variantie in de kwaliteit van de beginnend beroepsbeoefenaren. De voorspellende waarde van een dergelijke vorm van eindtoetsing voor het beroepssucces van door het hbo 'afgeleverde' studenten is te gering.

Top-down toetsen mist draagvlak bij stakeholders.

Een ander aspect van (landelijk top-down) toetsen betreft het draagvlak voor en de acceptatie van deze toetsen door de stakeholders. Hoewel delen van 'de politiek' (zeker ook één van de stakeholders) op centrale examinering aandringen, betwijfelt de commissie of dat streven wordt gedeeld door hogescholen, docenten en studenten. Ook de Onderwijsraad wijst hier ook op in het advies 'Geregelde Ruimte': "centrale sturing moet kwaliteit waarborgen, maar kan variëteit en eigen verantwoordelijkheid ontmoedigen"¹². In deze zin is top-down toetsing ook te zien als contrair aan het streven naar profilering van de hogescholen.

Top-down toetsen draagt onvoldoende bij aan kwaliteitsverhoging via evaluatie.

Aangezien de top-down toets per definitie buiten de hogescholen tot stand komt, kan slechts het toetsresultaat als geheel worden teruggevoerd naar de deelnemende hogescholen. Bij een bottom-up toets, waarin de hogescholen individueel of gezamenlijk de vragen aanleveren en/of formuleren, kunnen daarnaast óók de scores op individuele vragen worden teruggevoerd naar de hogeschool die de

vragen heeft aangeleverd. Daarom kan via bottom-up toetsing óók inzichtelijk worden gemaakt of de beoogde differentiatie en profilering tussen hbo-opleidingen daadwerkelijk wordt gerealiseerd¹³.

Dit is een belangrijke ontwikkeling waarnaar ook de commissie-Veerman verwijst¹⁴, die dus als additioneel voordeel tot stand komt bij bottom-up toetsing.

Top-down toetsen is kostbaar.

Een belangrijk nadeel van de klassieke top-down benadering, wanneer toegepast op de hbo-situatie, wordt gevormd door de daarmee gemoeid zijnde kosten. In het vervolg van dit advies zal de commissie nader op het kostenaspect ingaan (zie paragraaf 'Kosten' onder 3.2). Voor het moment volstaat de constatering dat de kosten van centrale examens in het hbo met wisselende en soms zeer grote aantallen studenten aanzienlijk zijn. Dit wordt niet eens

zoeer veroorzaakt door de kosten van de toetsafname zelf, als wel door de ontwikkelkosten en door het feit dat voor het tot stand komen van de toets in de top-down benadering een nieuwe, aparte centrale organisatie moet worden opgericht buiten de context van de deelnemende hogescholen, hetgeen dus altijd meer kosten met zich zal meebrengen dan wanneer de toets binnen de bestaande organisatie van de hogescholen tot stand komt. De kosten van een top-down toets kunnen eventueel nog beperkt worden door de toets te beperken tot een eenmalige eindtoets van zogenaamde kernvakken. De commissie onderkent het pragmatische en kostenreducerende aspect hiervan, maar hiermee is tevens de beperkte waarde gegeven. Een ongewenst neven-effect kan daarnaast nog zijn, dat de opleidingen andere onderwerpen zullen verwaarlozen.

Samenvattend meent de commissie dat, gezien de *ernst van de problematiek* en het *centrale belang van de kwaliteit van toetsing* en de *waarde van diploma's in het hbo*, externe validering van toetsing voor alle, of tenminste zoveel mogelijk vakken en voor alle studiejaar noodzakelijk is. De commissie gaat in dit rapport dan ook op zoek naar vormen van toetsing waarbij externe validering gerealiseerd kan worden voor meer vakken dan alleen kernvakken, en voor toetsen door alle studiejaar heen in plaats van alleen een eindtoets.

Het bovenstaande overwegend is de commissie van mening dat, bij de top-down benadering van toetsing (waaronder dus ook landelijke examinering van kernvakken valt), de voordelen niet opwegen tegen de nadelen. De commissie zal zich in het vervolg van dit advies dan ook richten op varianten van bottom-up, gezamenlijk toetsen.

De commissie heeft over dit standpunt advies gevraagd aan het Cito. In onderstaand kader is dit advies samengevat.

¹¹ Boekhouder of wakend oog Inspectie voor het onderwijs, mei 2009 (p. 37-42); "Examinering in het hoger onderwijs, Onderwijsraad, juli 2004 (p. 69-73).

¹² Geregelde ruimte, Onderwijsraad, Den Haag, februari 2012 (p. 16).

¹³ Zie ook p. 14 van dit rapport.

¹⁴ "Differentiëren in drievoud; omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs", Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, april 2010 (p. 39-40, 46-48).

De kwaliteit van de examinering in het hbo moet boven alle twijfel verheven zijn. Er is immers sprake van het nemen van beslissingen over personen met zwaarwegende consequenties. Bovendien vormt de examinering – indien deze aan bepaalde kwaliteits-eisen voldoet – het middel bij uitstek om de kwaliteit van het hbo te borgen. De motie van Beertema¹⁵ lijkt dan ook op het eerste gezicht begrijpelijk. In een klassieke context van bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs vormen centrale examens het meest kostenefficiënte instrument voor de borging van de kwaliteit van opleidingen en de vergelijkbaarheid van diploma's. Centrale examens bieden de mogelijkheid om geldige uitspraken te doen over de kwaliteit van specifieke opleidingen en de mogelijkheid om de kwaliteit van specifieke opleidingen over instellingen heen met elkaar te vergelijken. Echter, de competentiegerichte wijze van opleiden in het hbo maakt het onmogelijk uitsluitend deze vorm van centrale examinering te hanteren.

In de eerste plaats is centrale examinering niet mogelijk omdat instellingen zo niet in staat gesteld worden te bepalen of een competentiegerichte opleiding voldoende effect heeft gehad. Het is eenvoudig duidelijk te maken dat centrale examinering NIET aan standaard kwaliteitseisen kan voldoen. Een hbo-diploma is een dossierdiploma: vaststellen of iemand een competent beginnend beroepsbeoefenaar is, kan uitsluitend door het inzetten van een evenwichtige mix van examenonderdelen die voor een groot deel al gedurende een opleiding worden aangeboden. Prestaties op deze examenonderdelen dienen vastgelegd te worden in een zogeheten beoordelingsportfolio.

De tweede belangrijke reden dat centrale examinering in klassieke zin niet de voorkeur verdient, vloeit direct voort uit het bovenstaande. Niet alleen is er geen sprake meer van één vast examenmoment,

ook de inhoud van het portfolio zal per student verschillen. Er is tot op zekere hoogte sprake van individuele leerwegen binnen competentiegerichte onderwijs. Daaruit volgt dat studenten verschillende onderdelen van hun opleiding op verschillende tijdstippen zullen afronden en dat er maar een beperkte overlap zal zijn tussen de portfolio's van verschillende studenten. Het uitsluitend werken met centraal vastgestelde examens is in deze situatie praktisch onmogelijk. Er zouden immense hoeveelheden examens ontwikkeld moeten worden om aan het criterium van de geheimhouding te kunnen voldoen.

Voor de volledigheid zij hier nog vermeld dat voorbijgegaan kan worden aan bovenstaande bezwaren door alleen die onderdelen te examineren die centraal te examineren zijn. Dat zou echter grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs in het hbo. Een bekend en niet te veronachtzamen effect van examens is het 'backwash' effect: de inhoud van examens stuurt het leergedrag en de motivatie van deelnemers sterk. Anders gezegd, studenten leren voornamelijk die onderdelen van het curriculum waarvan duidelijk is dat ze ook werkelijk geëxamineerd worden. Centrale examinering kan zich per definitie niet richten op alle aspecten van de beroepsbekwaamheid en zou bij te eenzijdige benadrukking van bepaalde onderdelen kunnen leiden tot de uitstroom van onvoldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren.

Gediplomeerden die wel voldoende kennis hebben, maar die wat beroepshouding en beroepsvaardigheden betreft onvoldoende geëquipeerd zijn om hun vak op een aanvaardbaar niveau uit te voeren.

Het uitsluitend werken met een klassiek systeem van examinering bij competentiegerichte opleidingen is dan ook vanuit meettechnisch, praktisch als strategisch standpunt bezien onverstandig.

¹⁵ Motie van het lid Beertema, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 31 288, nr. 281, 22 maart 2012.

Bottom-up toetsen

Tegenover top-down toetsing staat de bottom-up variant van toetsen. Hieronder verstaat de commissie een instellingsoverstijgende of gezamenlijke toets waarbij alle deelnemende hogescholen (opleidingen) delen van de toets aanleveren. Deze toets komt dus tot stand binnen de context van de deelnemende hogescholen, en alle hogescholen zijn vertegenwoordigd in de toets.

Binnen het assortiment van de instellingsoverstijgende, gezamenlijke vormen van landelijke toetsing kunnen drie vormen van toetsing nader worden onderscheiden, te weten: de *punttoets*, de *longitudinale toets* en het *protocol*. Bij de *punttoets* is sprake van een toets op één enkel moment. Dit moment kan gelegen zijn op iedere willekeurige plek in de bachelor- of masteropleiding. De meeste punttoetsen worden aangetroffen aan het einde van een opleiding in de vorm van een eindtoets. Het betreft dan soms een leerwegaafhankelijke punttoets in die zin, dat op het eind van de opleiding in een enkele toets via een 'representatieve steekproef' het geheel van alle eindtermen van de opleiding eenmalig wordt getoetst.

Tegenover deze leerwegaafhankelijke vorm van punttoetsing kan men ook *leerwegaafhankelijke* vormen van punttoetsen onderscheiden. Dit zijn enkelvoudige toetsen die een deel van het curriculum omvatten waarbij uitsluitend wordt getoetst hetgeen in de periode voorafgaand aan de toets is geleerd. Dit kan bijvoorbeeld een semestertoets of een jaartoets betreffen, of een enkele toets waarmee een module of blok van bijvoorbeeld drie of zes weken in het curriculum wordt afgesloten. Hoewel de meeste punttoetsen worden afgenomen binnen één opleiding en/of één instelling, kan men zich in beginsel ook instellingsoverstijgende, gezamenlijke vormen van punttoetsing voorstellen, waarbij dus een aantal hogescholen gezamenlijk een toets produceert die op een bepaald moment wordt afgenomen, en die zowel leerwegaafhankelijk als leerwegaonafhankelijk kan zijn.

Tegenhanger van de punttoets is de *longitudinale toets*. Hierbij is sprake van een reeks van toetsen door de opleiding heen, welke reeks van toetsen leerwegaafhankelijk of leerwegaonafhankelijk kan zijn. Een *leerwegaafhankelijke* longitudinale toets zal in de regel bestaan uit een reeks van punttoetsen die ieder leerwegaafhankelijk zijn en dus een deel van het curriculum afsluitend toetsen. Bij de *leerwegaonafhankelijke* longitudinale toets is sprake van een reeks van toetsen die zich bijvoorbeeld alle kunnen bevinden op het eindniveau van de opleiding, maar die worden afgenomen op verschillende momenten tijdens die opleiding, zodat een beeld wordt verkregen van de progressie ten aanzien van de verwerving van kennis en vaardigheden bij de student of leerling.

In het kader van 'gezamenlijk toetsen' zal de commissie in dit rapport de termen 'generiek' versus 'opleidingsspecifiek' gebruiken. Met opleidings-specifiek wordt in dit rapport gerefereerd naar die delen deel van het curriculum (kennis, vaardigheden, competenties) die specifiek (specialistisch) zijn voor een opleiding in die zin dat ze niet voorkomen in het curriculum van de partneropleiding waarmee gezamenlijk getoetst wordt. Opleidingsspecifieke curriculumonderdelen lenen zich dus niet voor gezamenlijk toetsen en dienen binnen de instelling getoetst te blijven. Hiervoor kan het in die instelling reeds bestaande toetsinstrumentarium worden gebruikt. Met generiek bedoelt de commissie in dit rapport die delen van curricula van partneropleidingen die wél in aanmerking komen voor gezamenlijk toetsen, omdat ze in de curricula van alle deelnemende opleidingen voorkomen.

Externe validering van toetsing van generieke curriculumonderdelen kan dus vorm krijgen door gezamenlijk longitudinaal te toetsen. Bij opleidings-specifieke onderdelen kan dat niet, maar daar kan de externe validering van toetsing onder meer vorm krijgen door het betrekken van externen. Een speciale situatie doet zich nog voor bij specialistische

kennis en vaardigheden die bijvoorbeeld aan het einde van een opleiding via een scriptie, een werkstuk of een vergelijkbaar instrument worden getoetst. In dat geval kan voor de externe validering een specifiek instrument worden gebruikt, te weten een landelijk protocol¹⁶, zoals ontwikkeld door de NVAO-commissie die bij een aantal hogescholen de inhoudelijke kwaliteit van alternatieve afstudeertrajecten onderzocht. Dit protocol is naar de mening van de commissie goed inzetbaar ten aanzien van het brede spectrum van competentie- en vaardigheidsbeoordeling (performancetoetsing, beoordeling van portfolio's et cetera) dat vaak in werkstukken en scripties wordt getoetst¹⁷. De externe validering krijgt in dat geval vorm doordat het protocol door meerdere hogescholen in gezamenlijkheid wordt opgesteld.

Een dergelijk protocol is te beschouwen als een wijze van externe validering die recht doet aan de verscheidenheid van de eindwerkstukken. In beginsel

kan een dergelijk protocol immers worden opgesteld door een kleine landelijke centrale commissie (top-down), of door betrokken docenten, examinatoren en examencommissies van een aantal hogescholen in gezamenlijkheid (bottom-up). De nadelen van een top-down benadering van een protocol voor eindwerkstukken komen in beginsel overeen met de nadelen van een top varianten nader worden ingegaan en zullen voor- en-down benadering voor punttoetsen en longitudinale toetsen zoals hierboven beschreven, en zullen derhalve verder onbesproken blijven. De mogelijkheden van een bottom-up protocol zullen hieronder nader worden besproken.

Nu de verschillende vormen van externe validering via toetsing gedefinieerd zijn, zal hieronder op deze varianten nader worden ingegaan en zullen voor- en nadelen worden overwogen en enkele andere aspecten worden geëvalueerd vanuit het beoordelingskader van de commissie.

¹⁶ Rapport van bevindingen, NVAO-commissie onderzoek alternatief afstudeertraject; Den Haag, september 2011 (p. 29 e.v.).

¹⁷ Zie hieromtrent ook paragraaf 3.2 van dit rapport.

3.2 Verschillende opties voor externe validering

Schema 1: overzicht mogelijke vormen van externe validering

Toetsing	Instellingsoverstijgend bottom-up	Punttoets	leerwegafhankelijk
			leerwegaafhankelijk
		Longitudinaal	leerwegafhankelijk
			leerwegaafhankelijk
		Protocol	leerwegafhankelijk
			leerwegaafhankelijk
Andere methoden	via examencommissie	leden van buiten de instelling	
		leden certificeren	
	via examinatoren	examinatoren van buiten	
		examinatoren certificeren (toetsdeskundigheid)	
Additionele maatregelen (niet per se gerelateerd aan externe validering)	opleiding docenten	Inhoudelijke en didactische deskundigheid	
	via toetsbeoordelingscommissie	externen opnemen	
		leden certificeren	
		toetsbeoordeling is verplicht onderdeel takenpakket examencommissie	
	kwaliteit van de toets	stimuleren onderzoek naar innovatie toetspraktijk	
		in OER toetskwaliteitsbeleid opnemen	
		in OER verplichting opstellen en bekend maken eindtermen	
	visitatiecommissies	toetsexpertise in visitatiepanel	
		steekproeven door NVAO	
		criteria beoordeling toetsprogramma	
		borging externe legitimering toetsing	

3.3 Bottom-up instellingsoverstijgend toetsen

Zoals hiervoor beschreven is het belangrijke verschil tussen top-down en bottom-up gezamenlijk toetsen naar de mening van de commissie gelegen in het feit, dat bij top-down toetsen de toets buiten de verantwoordelijkheid van de betrokken instellingen wordt samengesteld door een kleine groep van inhoudsdeskundigen waarin niet altijd alle betrokken hogescholen vertegenwoordigd zullen zijn, mogelijk aangevuld met toetsdeskundigen vanuit een centrale organisatie buiten de hogescholen. Bij een bottom-up toets daarentegen wordt de toets gemaakt binnen de organisatie van de deelnemende hogescholen, door aldaar werkzame docenten en examinatoren, onder verantwoordelijkheid van de lokale examencommissies. De vragen die door ieder van de deelnemende hogescholen aldus worden gegenereerd, worden samengevoegd tot één in-

stellingsoverstijgende toets. Dit kan zowel een punttoets als een longitudinale toets of een protocol betreffen. De punttoets en de longitudinale toets kunnen zowel leerwegafhankelijk als leerwegaafhankelijk zijn. Het protocol is per definitie leerwegafhankelijk (= leerweg gebonden). Bij bottom-up gezamenlijk toetsen is dus sprake van verzameltoetsen door meerdere opleidingen.

Een gezamenlijke bottom-up gegenereerde punttoets kan leerwegafhankelijk of leerwegaafhankelijk zijn. Dit geldt ook voor een gezamenlijke bottom-up longitudinale toets.

Leerwegafhankelijk of leerwegaafhankelijk

Met betrekking tot *leerwegafhankelijk* (leerweg gebonden) gezamenlijk toetsen is een belangrijk fenomeen het herhaald gebruik van toetsvragen.

De ervaring leert dat in het hoger onderwijs toetsvragen na afname van de toets vrijelijk in omloop zijn onder de studenten. Dat kan leiden tot ongewenste situaties met betrekking tot zowel de eerlijkheid van de toets als ook de onderlinge vergelijkbaarheid van cohorten. Wat voor cohort 1 een nieuwe vraag is, is voor cohort 2 – als dat cohort althans op een later moment de toets aflegt – een bekende of herkenbare vraag. Dat betekent dat de twee cohorten op onvergelijkbare wijze worden getoetst, hetgeen zowel als oneerlijk ervaren kan worden als onderlinge vergelijkbaarheid van de cohorten sterk bemoeilijkt, zo niet onmogelijk maakt.

De ‘oude vraag’ wordt, althans in het hoger onderwijs, dan ook wel gezien als een zeer zwakke schakel in de onderwijsketen en ter voorkoming ervan worden tentamenbanken en plagiaatscanners ingezet. Derhalve moeten gezamenlijke punttoetsen en longitudinale toetsen op één moment in de tijd worden afgenomen. In het geval van *leerwegafhankelijke* punttoetsen of longitudinale toetsen stelt dit de bijna onmogelijke maar ook ongewenste eis, dat de opbouw van het curriculum tussen de deelnemende hogescholen geharmoniseerd wordt. Dezelfde vakken moeten dus op hetzelfde moment worden gegeven, en kennis en vaardigheden op hetzelfde moment aangeleerd. Dit is niet alleen logistiek zeer moeilijk haalbaar, het is ook ongewenst vanuit het oogpunt van de heden ten dage juist nagestreefde profilering en differentiatie tussen opleidingen (zie ook het rapport van de commissie Veerman)¹⁶. Dit is dus een essentieel praktisch nadeel van *leerwegafhankelijk* bottom-up instellingsoverstijgend toetsen.

Kijken wij vervolgens naar de mogelijkheden voor *leerwegaafhankelijk* punt- of longitudinaal toetsen in de bottom-up variant van gezamenlijk toetsen. In het geval van de punttoetsvariant valt daarbij te

denken aan een leerwegaafhankelijke, gemeenschappelijk geproduceerde eindtoets of een tussen-toets of een combinatie daarvan. Indien eenzelfde, zich op het niveau van de eindtoets bevindende brede toets herhaaldelijk in de opleiding wordt afgenomen, is sprake van leerwegaafhankelijk longitudinaal toetsen.

Longitudinaal

Longitudinaal toetsen als concept is in het onderwijs niet onbekend. Zo is er het Cito-Volgsysteem voor het Jonge Kind (de ‘peutervolgttoets’) en zijn er leerlingvolgsystemen voor het basis- en voortgezet onderwijs. In het rapport van de commissie Dijsselbloem over het basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs¹⁷ werd ook gesproken over een begin- en een eindtoets. In het regeerakkoord van het huidige kabinet wordt de nadruk gelegd op het meten van leerwinst, mogelijk te gebruiken als deelparameter voor prestatiebeloning.

Leerwegaafhankelijk, instellingsoverstijgend, longitudinaal bottom-up toetsen is ook in het hoger onderwijs in Nederland niet nieuw. Het bekendste voorbeeld is de voortgangstoets zoals die is ontwikkeld aan de toenmalige Rijksuniversiteit Limburg rond 1970. Met deze toets bestaat dus inmiddels al tientallen jaren ervaring. Het is vooralsnog een summatieve cognitieve test die een representatieve ‘sample’ gebruikt uit het volledige domein van eindtermen van de opleiding geneeskunde.

Een leerwegaafhankelijke instellingsoverstijgende voortgangstoets is niet hetzelfde als een eindtoets, waarbij immers niet per se een representatief sample uit het volledig assortiment van eindtermen noodzakelijk is. Een eindtoets zoals die bijvoorbeeld bij geneeskunde wordt gebruikt kan bijvoorbeeld bestaan uit een enkele casus. Dan gaat het derhalve om één ziektebeeld, hetgeen dus vergelijkbaar is

¹⁶ “Differentiëren in drievoud”, Rapport Commissie Veerman, april 2010 (p. 32)

¹⁷ “Tijd voor onderwijs”, Eindrapport Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (commissie Dijsselbloem), februari 2008 (p. 145 e.v.).

met een steekproef. In geval van de voortgangstoets gaat het bij iedere toets om een representatieve sample uit het volledige domein van eindtermen die steeds door alle studenten uit alle studiejaren van alle deelnemende hogescholen gemaakt wordt.

In de praktijk zal de score van een individuele student die in jaar 1 voor het eerst deelneemt aan dit type toets betrekkelijk laag zijn. Hij of zij zal bijvoorbeeld 10 of 20 procent van de vragen goed maken, afhankelijk van vooropleiding en eventueel elders verworven competenties. In de loop van de studie zal dit percentage stijgen. Aangezien elk van de testen gemaakt wordt door de studenten uit alle opeenvolgende jaren ontstaat in de loop van de tijd voor ieder cohort een opgaande lijn. Als controlegroep wordt een cohort pas afgestudeerd gebruikt. De ervaring leert dat de voortgangstoets zoals die uit Maastricht komt zeer bruikbaar is voor het monitoren van de student door de student zelf, de opleiding, de universiteit en de studiebegeleider. De scores kunnen ook worden geaggregeerd naar de groep van docenten die voor een bepaalde discipline (vertegenwoordigd in een deel van de vragen) verantwoordelijk is. Ook kunnen de scores worden geaggregeerd naar de opleiding of de universiteit waarvan de studenten afkomstig zijn.

Voorwaarde voor deze vorm van toetsen is dat de eindtermen of competentieprofielen gedefinieerd moeten zijn. Het is in deze context interessant, dat de commissie Dijsselbloem enkele jaren geleden al concludeerde dat in het Nederlandse onderwijs de eindtermen van een opleiding (het 'wat') beter en duidelijker moeten worden gedefinieerd. Daar tegenover staat dan, dat de wijze waarop het onderwijs wordt gegeven (het 'hoe') meer moet worden overgelaten aan de docent en de instelling, zolang de vraag of de eindtermen ook bereikt worden (het

'of') maar kan worden beantwoord door middel van adequate toetsing. Er was politiek een breed draagvlak voor deze conclusies. De eis van het helder en concreet kunnen aangeven van eindtermen of competentieprofielen van een opleiding lijkt dus niet onredelijk. Daarbij kan, terzijde, overigens de vraag gesteld worden hoe een opleiding zijn studenten toetst als er geen eindtermen of competentieprofielen zijn.

Studiegedrag

Een belangrijk aspect van het leerwegaafhankelijk bottom-up toetsen is het effect op het studiegedrag. Bekend is uit onderzoek²⁰ dat elke geplande toets- of onderwijsactiviteit zeer kort van tevoren inspanning uitlokt. Uitstelgedrag doet zich voor in vele onderwijsituaties. Het meest opvallend is dat bij tentamens. Tijdsbestedingonderzoek heeft aangetoond dat binnen de klassieke inrichting van het onderwijs elk tentamen in elke universitaire opleiding hetzelfde beeld van een piekbelasting vlak voor het tentamen oplevert²¹. Indien studenten hun studie-inspanning meer spreiden in de tijd en minder richten op stampwerk voor tentamens kunnen zij, bij dezelfde totale inspanning, beter profiteren van het gegeven onderwijs, kunnen leerprocessen doelmatiger verlopen en wordt het onderwijs effectiever (kwaliteitswinst)²². In het geval van een voortgangstoets die iedere drie of vier maanden de studenten over het volledige spectrum van eindtermen toetst, is stampwerk vlak voor het tentamen zinloos en wordt de student gestimuleerd tot een studiegedrag dat gespreid is in de tijd. Bovendien krijgt de student repeterend feedback over de stand van zijn kennis en vaardigheden per deeldomein en kan hij daardoor ook meer gericht zijn energie investeren. Dit levert een meer continu leerproces op. Men zou zich kunnen voorstellen dat dit in de toekomst zou kunnen leiden tot het afschaffen van conventionele transversale toetsen en tot een curriculum op maat.

²⁰ Vos, P.: Tijdschrift voor hoger onderwijs 16(4), 259 (1998).

²¹ Van der Drift, K.D.J.M. en P. Vos: Anatomie van een leeromgeving (1987)

²² Beishuizen, TVHO 1996, en Vos, TVHO, 1998

Indien modules meer kleinschalig en vaker per jaar zouden worden aangeboden, zouden studenten immers een meer op hun eigen behoeftes toegesneden curriculum kunnen volgen.

Instellingsoverstijgend

Een bijzonder element van de voortgangstoets in kwestie is het instellingsoverstijgende. In het onderhavige voorbeeld leveren de universiteiten (dat wil zeggen Maastricht, Nijmegen, Groningen en Leiden) een kwart van de vragen aan en maken alle studenten van alle (vijf, de VU levert geen vragen aan maar gebruikt de toets wel) deelnemende universiteiten telkens de gehele toets. Een belangrijk aspect hiervan is in de ogen van de commissie het faciliteren van profilering zoals bedoeld in het rapport van de commissie Veerman²³. Stel dat de opleiding Geneeskunde te Leiden vooral artsen voor de wetenschap zou willen opleiden en de opleiding Geneeskunde te Maastricht vooral artsen voor het onderwijs. Dan zou een deel van de vragen die door Leiden worden aangeleverd ook gericht zijn op die wetenschappelijke component en een deel van de vragen uit Maastricht gericht zijn op onderwijskundige doelen. Aangezien alle studenten van alle deelnemende universiteiten telkens de gehele toets maken, is het vervolgens mogelijk om te monitoren of de beoogde profilering ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. In dat geval zullen immers de vragen die over wetenschap gaan door de Leidse studenten beter worden gescoord en vice versa voor de vragen met betrekking tot onderwijs door de Maastrichtse studenten. Indien bovendien een student uit Leiden de vragen die betrekking hebben op onderwijs beter zou maken dan de op wetenschap gerichte vragen, zou gezien kunnen worden of de betreffende student niet méér geschikt is voor een onderwijskundige functie als basisarts; in dat geval kan dus een voortzetting van de studie in Maastricht meer voor de hand liggen.

Het concept van instellingsoverstijgend toetsen biedt de mogelijkheid om vorm te geven aan internationalisering, door samen met universiteiten in het buitenland te toetsen en zo te werken aan curriculumontwikkeling, internationale profilering en vergelijkbaarheid en waardering van diploma's in internationale context. Dit laatste is momenteel in Europa een grote uitdaging. Het aggregeren van toetsresultaten naar instelling faciliteert daarnaast transparantie, benchmarking en concurrentie. Zo bleken de scores van één van de deelnemende universiteiten bij de voortgangstoets uit Maastricht in de latere fase van de studie achter te blijven bij die van de andere drie deelnemers. Het betrof vooral de in de eerste jaren aangeleerde basisvakken. Deze kennis en vaardigheden zakten blijkbaar sneller weg bij een van de deelnemende universiteiten dan bij de andere drie. Dit feit, dat geconstateerd kon worden *dankzij* het gemeenschappelijk toetsen, kon vervolgens worden gebruikt om de nodige aanpassingen in het onderwijs aan te brengen.

Een belangrijk effect van leerwegonafhankelijk instellingsoverstijgend voortgangstoetsen is naar de mening van de commissie het ontbreken van een incentive voor het verlagen van het niveau dan wel het verhogen van de scores. Indien de vragen in de loop der tijd gemakkelijker zouden worden zou immers de aanvangsscore ook omhoog gaan, zodat de leerwinst (het verschil tussen de begin- en de eindscore) niet zou veranderen, tenzij uiteraard de scores tegen het minimum of maximum zouden aanlopen. Die laatste omstandigheid is bij iedere vorm van toetsing onacceptabel met het oog op het differentiërend vermogen van de toets en daarmee de toetskwaliteit. Een ander gevolg van het verlagen van het niveau van de toets door één van de deelnemende universiteiten zou zijn dat alle studenten uit alle universiteiten en alle jaren de vragen van die universiteit relatief beter zouden gaan maken, zodat de niveaueenpassing direct zichtbaar zou worden. Een mogelijk aanwezige incentive voor

²³ Differentiëren in drievoud, Advies van de Commissie Toekomstigbestendig Hoger Onderwijs Stelsel. April 2010

het verlagen van het niveau die volgens sommigen uitgaat van het vigerende financieringssysteem wordt door gezamenlijk voortgangstoetsen dus tegengestaan. Dit raakt aan de kern van de opdracht aan de commissie.

Volgens sommigen zou het interessant zijn om de leerwinst (het verschil tussen de score van de begin- en die van de eindtoets) als experiment te gaan gebruiken als additionele parameter voor (een deel van) de bekostiging. Als benchmark zou dan bijvoorbeeld een historische controle van de instelling zelf, dan wel een landelijk gemiddelde kunnen worden gebruikt. Dit aspect verdient nadere studie en is momenteel ook onder de aandacht, doch onttrekt zich naar de mening van de commissie aan de reikwijdte van de haar gestelde adviesvraag.

Een belangrijk gevolg van gezamenlijk toetsen is dat examinering wordt geëxternaliseerd, dus extern gevalideerd, zonder dat een top-down benadering noodzakelijk is²⁴. Als drie vergelijkbare opleidingen uit drie hogescholen gezamenlijk toetsen wordt immers iedere deelnemende student voor tweederde getoetst door examinatoren uit andere hogescholen. Dit komt tegemoet aan de wens tot inbreng van externen bij toetsing en examinering en raakt aan de kern van de opdracht aan de commissie. Van alle 927 bekostigde hbo-bacheloropleidingen die in het studiejaar 2011-2012 in Nederland worden aangeboden hebben er 816 (dus meer dan 90%) minimaal twee (tot maximaal 25) partners waarmee

gezamenlijk getoetst zou kunnen worden; 27 opleidingen hebben één partner en 82 opleidingen zijn landelijk uniek²⁵. Voor de 708 opleidingen die a) niet landelijk uniek zijn, en die b) méér dan één partner hebben, geldt dus dat zij *gemiddeld* zes partners hebben waarmee gemeenschappelijk kan worden getoetst²⁶.

De commissie wijst er overigens op, dat zowel uit het Hoofdlijnenakkoord dat de HBO-raad onlangs met de staatssecretaris afsloot²⁷ als uit andere beleidsdocumenten²⁸ blijkt, dat de tendens in het hbo op dit moment gaat in de richting van minder, maar bredere opleidingen. Recent heeft de HBO-raad het Kabinet en de werkgeversorganisaties aangeboden samen een 'Innovatiecontract HBO Techniek' te sluiten. Onderdeel daarvan zou zijn een herordering van het aanbod aan techiekopleidingen waarbij het huidige aantal opleidingen van 84 zou worden teruggebracht naar 10 à 15 brede 'stam'-opleidingen waarbinnen verdieping kan plaatsvinden zodat snel en flexibel kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en behoeften in het werkveld (zie ook blz. 32 van dit advies).

Met andere woorden: reductie en verbreding van het aanbod aan hbo-bacheloropleidingen zal er toe leiden dat er méér opleidingen ontstaan die een voldoende 'common trunk' hebben om over te kunnen gaan op gezamenlijk toetsen. Tevens biedt de formulering van de (deels nieuwe) curricula van deze bredere opleidingen, de gelegenheid om het gemeenschappelijk toetsen in het toetsprogramma te verankeren.

²⁴ De aanname hierbij is dat de opgavenontwikkelaars geschoold zijn in het ontwikkelen van goede opgaven. Die vaardigheid is in het hbo nog niet overal in voldoende mate aanwezig. De borging van de kwaliteit van de opgaven is dan ook één van de zaken die geregeld moeten worden bij bottom-up landelijk toetsen.

²⁵ Bron: HBO-raad

²⁶ De commissie heeft dit gemiddelde bewust laag geschat, door onder meer geen rekening te houden met opleidingen die weliswaar een andere naam hebben, maar inhoudelijk goed vergelijkbaar kunnen zijn. De werkelijke aantallen zijn waarschijnlijk nog gunstiger. Zo zijn er bijvoorbeeld slechts twee hogere juridische opleidingen, maar ook 11 opleidingen HBO-rechten. Het is goed denkbaar dat gezamenlijk toetsen tussen HJO en HBO-Rechten mogelijk is. Er zijn meer van dergelijke voorbeelden, zoals 'social work' (één opleiding) en 'maatschappelijk werk en dienstverlening' (13 opleidingen).

²⁷ Zie Hoofdlijnenakkoord 2012-2015, blz. 7: "Tevens wordt een stappenplan opgenomen voor nog te verrichten sectorverkenning in de komende jaren. Op stelselniveau moet deze operatie leiden tot reductie van het aantal (kleine) opleidingen."

²⁸ Bijvoorbeeld: "Naar 4 op de 10, meer technologietalent voor Nederland", Masterplan Bèta en Technologie; Den Haag (2012).

Indien de overheid het gezamenlijk toetsen in het hbo zou aanmoedigen, bijvoorbeeld met minimaal twee partners, zou dit dus voor een zeer beperkt aantal opleidingen niet mogelijk zijn. Daarvoor zou per geval een oplossing gevonden kunnen worden. Andere instrumenten voor externe validering genoemd in dit rapport, zoals het betrekken van externen bij examinering, zijn in die gevallen onverkort mogelijk.

Indien de door middel van voortgangstoetsing gemeten leerwinst zou worden gehanteerd als kwaliteitsparameter (of eventueel gekoppeld zou worden aan een deel van financiering, zie boven) zou winstmaximalisering zinvoller worden dan nu. Bekend zijn de vele klachten over de zesjescultuur, ingegeven door het feit dat de student niet hoger dan een 6 hoeft te behalen om te slagen en dat het volgens sommigen voor zowel de instelling als de student of leerling onvoldoende rendeert om boven de 6 te scoren. Indien toegevoegde waarde of leerwinst als kwaliteitsparameter wordt geoperationaaliseerd is de vloer niet langer gelijk aan het plafond en wordt winstmaximalisering zinvol. Dit heeft ook effect op begrippen als rendement en doelmatigheid. Bovendien kan gecorrigeerd worden voor het uitgangsniveau, een aspect dat vooral voor onderwijssectoren anders dan het hbo relevant kan zijn, reden waarom de commissie ervoor kiest hier op deze plaats niet nader op in te gaan.

Voor het hbo is wél relevant de mogelijkheid van transsectoraal toetsen. In het kader van de discussies over selectie en matching zou bezien kunnen worden of scholieren in de laatste jaren van het voortgezet onderwijs de mogelijkheid zouden kunnen krijgen om deel te nemen aan leerwegafhankelijke instellingsoverstijgende voortgangstoetsen van een studierichting van hun interesse. Uiteraard zou dan de toets zo geijkt moeten worden dat ook hier niet op de O-lijn wordt gescoord. Eventueel zou dit deel kunnen uitmaken van het

concept “pre-university college”, zoals dat in het wetenschappelijk onderwijs al bestaat en mogelijk ook in het hbo zou kunnen worden uitgerold. Dit zou mogelijk een interessant instrument kunnen zijn voor ondersteuning bij studiekeuze en via die weg tot vermindering van studieuitval. Dit laatste is in het onderwijs in Nederland nog steeds een groot en kostbaar probleem.

De commissie heeft zich de vraag gesteld of er iets meer te zeggen is over de daadwerkelijke relevantie van de scores bij voortgangstoetsing en met name de toegevoegde waarde. Het probleem hierbij is dat dergelijk onderzoek in het onderwijs bemoeilijkt wordt door de noodzaak van stratificering en voldoende langdurige follow-up. De enige relevante gegevens uit de literatuur die de commissie heeft kunnen achterhalen zijn die van de onderzoeker Chetty uit juli 2010²⁹. Deze onderzoeker maakte gebruik van het feit dat in de tachtiger jaren 12.000 kinderen van basisscholen in Tennessee werden gestratificeerd naar sociaal economische status. Het bleek dat er een variatie was in class-performance met significante verschillen tussen docenten die weer significant gecorreleerd waren aan verschillen tussen de ‘entering’ en de ‘exiting’ test toen, de leerwinst. Nu, 30 jaar later blijken die verschillen van toen op hun beurt significant gecorreleerd met de kans op een ‘college education’, alleenstaand ouderschap (negatieve correlatie), mate van pensioenopbouw en hoogte van inkomen. Hoewel bij deze parameters veel vragen kunnen worden gesteld, weerspreken zij in ieder geval niet de mogelijke waarde van leerwinst als kwaliteitsparameter.

²⁹ New York Times, 27 juli 2010.

Wat vinden studenten van de voortgangstoets? Uit onderzoek³⁰ is gebleken dat de duizenden studenten die viermaal per jaar de voortgangstoets maken, de toets op prijs stellen. Studenten die geen voortgangstoets maken zeggen die graag wel te willen. Naar de mening van de commissie valt te verwachten dat indien deze toets bottom-up en niet top-down zou worden geïmplementeerd, deze zou kunnen rekenen op meer draagvlak in de hogescholen. Bovendien zou de ontwikkeling van de toetsexpertise binnen de hogescholen worden bevorderd, evenals de beleving van eigenaarschap en het gevoel van verantwoordelijkheid bij docenten, examinatoren, examencommissies en besturen.

Een belangrijk aspect van gezamenlijk voortgangstoetsen is dat hiermee alle vakken in de deelnemende opleidingen worden getoetst en niet alleen de kernvakken. Het is naar de mening van de commissie zeer wenselijk om externe validering toe te passen voor het geheel van eindtermen en competentieprofielen van een opleiding en niet alleen voor een beperkt aantal kernvakken. Er is immers geen reden te bedenken waarom externe validering als kwaliteitsmaatregel niet relevant zou zijn voor vakken die geen kernvak zijn. Het gaat over de waarde van het diploma en daarmee over de validering van het geheel van de opleiding, waarbij elk onderdeel bijdraagt aan het behalen van de eindcompetenties van de opleiding.

Daarbij merkt de commissie om misverstanden te voorkomen op, dat het concept van instellingsoverstijgend leerwegonafhankelijk toetsen los staat van de specifieke vormgeving en inrichting van een curriculum. Slechts de vraag of er voldoende 'common trunk' (overeenkomst in het competentieprofiel) is tussen twee of meer opleidingen, is relevant. Die vraag kan worden beantwoord vanuit de bestaande curricula. Met andere woorden: aanpassing van curricula is voor de invoering van de

voortgangstoets geen voorwaarde, noch is het daarvan het onvermijdelijke gevolg. Slechts de inrichting van de toetsen en het toetsprogramma verandert, wat overigens niet wil zeggen dat invoering van de voortgangstoets een 'koud kunstje' is.

Kanttekeningen

Een kanttekening bij de instellingsoverstijgende leerwegonafhankelijke voortgangstoets zoals die op dit moment bestaat in het wo is het ontbreken van een vaardighedentoets. Basisvakken en kennis zijn oververtegenwoordigd, terwijl een goede spreiding over het geheel van eindtermen en competentieprofielen het meest waardevol is bij een leerwegonafhankelijke toets. Zeker voor het hbo is dit een relevant gegeven. De 'b' in de naam hoger beroeps-onderwijs betekent immers een directe relatie met de beroepenvelden, en een voorbereiding op het werken in die beroepenvelden. Het gaat dan niet alleen om kennis, maar ook om de vaardigheden om in een veelheid van situaties die kennis toe te passen. Het gaat hier om intellectuele vaardigheden, maar ook om probleemoplossende en communicatieve vaardigheden. De commissie ziet echter geen principiële redenen waarom instellingsoverstijgend toetsen niet ook niet-cognitieve competenties zou kunnen omvatten. Te denken valt aan het uitwisselen van examinatoren (observatietoetsen) en andere maatregelen. Inhoudelijk en toetstechnisch is het toetsen van competenties bij gezamenlijk toetsen niet moeilijker of gemakkelijker dan bij instellingsgebonden toetsen. Om die reden laat de commissie dat aspect, hoewel relevant, in dit rapport verder buiten beschouwing.

In de bestaande voortgangstoets in het wo is de eigen voortgang op dit moment voor studenten nog moeilijk te monitoren. Er bestaat overigens een krachtig systeem dat mogelijk beter inzicht en feedback geeft³¹. Een andere kanttekening die de commissie plaatst is dat het betere, meer gespreide

³⁰ Medisch Contact 62 (40): p. 1622, 5 oktober 2007.

³¹ "Flexible electronic feedback using the virtues of progress testing" Muijtens, A. M., Timmermans, I., Donkers, J., Peperkamp, R., Medema, H., Cohen-Schotanus, J., et al. (2010); Medical Teacher, 32(6), 491-495.

studiegedrag dat geïnitieerd wordt met leerwegaanafhankelijke voortgangstoetsen wel gefaciliteerd moet worden door de hogescholen. Dit aspect is relevant, doch raakt niet aan de meerwaarde van deze toetsvorm met betrekking tot externe validering en wordt daarom in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten.

Indien de leerwinst als kwaliteitsparameter zou worden gehanteerd (en eventueel in de toekomst als alternatief voor, of additioneel aan volumebe-kostiging zou worden geïmplementeerd) zou het volgende vraagstuk zich kunnen voordoen, namelijk de verschillen in onderwijsbaarheid tussen studenten. In het leerling- en onderwijsvolgsysteem in het primair onderwijs wordt hiervoor gecorrigeerd³². Een technisch gezien aantrekkelijke variant is gebaseerd op regressieanalyse. Hiermee wordt nagegaan welke verschillen tussen scholen en eindtoets correleren nadat rekening is gehouden met verschillende achtergrondkenmerken van leerlingen, zoals de opleiding en herkomst van de ouders. Op grond hiervan kan vastgesteld worden of de eindopbrengsten van scholen op, onder of boven het niveau liggen dat op grond van deze achtergrondkenmerken verwacht kan worden³³. Naar mening van de commissie is het de vraag of dit onderwerp in het hoger beroepsonderwijs relevant is. Dit zou nader onderzocht kunnen worden maar onttrekt zich aan de vraagstelling van dit rapport. Het doet immers niet af aan de waarde van de gezamenlijke toets als instrument voor externe validering.

De huidige ervaring (en experimenten) met - varianten van - instellingsoverstijgende voortgangstoetsen beperken zich in Nederland in het wo tot vijf medische faculteiten. In het hbo is bij de 26 pabo's een andere vorm van voortgangstoetsing in voorbereiding. De HBO-raad oriënteert zich er voorts

op met betrekking tot de lerarenopleidingen, en er is een aanvraag bij OCW van drie hogescholen met als penvoerder Hogeschool Leiden. De gezamenlijke hbo accountancy-opleidingen werken eveneens met een vorm van instellingsoverstijgend toetsen.

Dankzij de ervaringen bij de pabo's en de lerarenopleidingen is er zicht op de uitdagingen waarmee invoering van instellingsoverstijgend toetsen in het hbo gepaard gaat. Hoewel het daar gehanteerde model afwijkt van de wijze waarop de vijf medische faculteiten instellingsoverstijgend toetsen, moeten de ervaringen die zijn opgedaan in de sector educatie dan ook zeker worden betrokken bij de ontwikkeling van een op het hbo georiënteerde instellingsoverstijgende voortgangstoets. Met name in het implementatietraject dient daarmee nadrukkelijk rekening te worden gehouden.

Een kanttekening bij het gebruik van voortgangstoetsen is dat het concept niet werkt in opleidingen met zeer vroegtijdige en verregaande specialisatie en differentiatie. Er moet voldoende gemeenschappelijke stof zijn om over te toetsen. Eerdere ervaringen, onder andere bij Gezondheidswetenschappen in Maastricht, hebben dit duidelijk aangetoond. Het concept voortgangstoetsing werkt goed, maar alleen in die situaties waarin sprake is van opleidingen met een relatief grote 'common trunk'. Dit geldt overigens ook voor alle andere toetsvormen waar studenten groepsgewijs worden getoetst.

Wanneer er geen sprake is van voldoende 'common trunk' kan niet gezamenlijk worden getoetst, maar kan externe validering plaatsvinden met behulp van alle andere in dit advies genoemde instrumenten, waaronder het betrekken van externen en het gebruik van protocollen³⁴. Verder kunnen opleidingsspecifieke competenties, na invoering van de gemeenschappelijke voortgangstoets, onverminderd getoetst

³² "Optimalisering van het gebruik van onafhankelijke toetsen in een leerling- en onderwijsvolgsysteem", Gerrit Staphorsius, CITO, maart 2008.

³³ Het bepalen van toegevoegde waarde door basisscholen; Rapport Inspectie voor het onderwijs op verzoek van OCW, 2003.

³⁴ Zie bijlage 3.

blijven worden met behulp van het al bestaande en te continueren toetsprogramma.

Momenteel wordt onderzoek gedaan naar statistische modellen (IRT modeling) om op eenvoudiger wijze gelijkwaardige toetsen te kunnen samenstellen. Dan is gespreide afname mogelijk, of zelfs computer-gestuurde adaptieve toetsing³⁵.

In de ogen van de commissie zou instellingsoverstijgend leerwegonafhankelijk voortgangstoetsen een instrument kunnen zijn in het toetsprogramma naast (bestaande) andere instrumenten zoals essays, eindtoetsen als punttoets en beoordeling van eindwerkstukken met behulp van protocollering (zie onder). Te denken zou zijn aan het nemen van maatregelen die bevorderen dat gezamenlijk wordt getoetst (als uitwerking van het begrip 'landelijk toetsen') in het gehele hoger beroepsonderwijs met tenminste twee partners.

De commissie wijst er daarbij op, dat de 'partnerkeuze' een complicerende factor kan vormen bij de invoering van de instellingsoverstijgende voortgangstoets. Mogelijkerwijs bestaat er bij hogescholen aarzeling om samen te werken met (een) partner(s) die als minder goed of zwak (of juist als veel beter) wordt gepercipieerd als het gaat om de onderwijskwaliteit. Colleges van Bestuur van hogescholen zullen zich dan – begrijpelijk – afvragen of zij hun eigen (goede) reputatie daarmee niet in de waagschaal stellen. Ook vanuit studenten kan druk ontstaan om samenwerking met als minder goed bekend staande opleidingen te mijden. Daarmee zou immers de waarde van hun eigen diploma kunnen devalueren.

Dit effect kan naar het oordeel van de commissie worden vermeden bij zorgvuldige invoering van een instellingsoverstijgende voortgangstoets.

Daarmee zou kunnen worden begonnen op basis van vrijwilligheid door hogescholen die daarvoor uit overtuiging kiezen en uit diezelfde overtuiging ook hun partners kiezen. In een volgende fase kan dan breder worden geëxperimenteerd met aandacht voor averse effecten. Overwogen kan worden om – zeker in deze tweede fase – niet algemeen bekend te maken welke hogescholen gezamenlijk toetsen en de uitkomsten geanonimiseerd bekend te maken.

Tenslotte: het is de commissie vanzelfsprekend bekend dat er onderwijs- en toetsdeskundige visies zijn die minder positief staan tegenover deze vorm(en) van voortgangstoetsing. Alleen al het gegeven dat niet alle Nederlandse medische faculteiten meedoen aan de voortgangstoets die hierboven is beschreven, zou daarop kunnen wijzen.

De commissie heeft dan ook zo zorgvuldig mogelijk de voor- en nadelen van de voortgangstoets gewogen tegen de voor- en nadelen van andere toetsvormen en is er, op grond van alle genoemde argumenten van overtuigd dat de gemeenschappelijke, leerwegonafhankelijke voortgangstoets zoals wij die in dit hoofdstuk beschrijven, de meeste mogelijkheden biedt voor externe validering en aldus een beter alternatief is dan centrale eindtoetsing op kernvakken.

Een bottom-up gezamenlijke leerwegonafhankelijke punttoets is een kwalitatief mindere variant omdat dat in feite een voortgangstoets is die één maal per jaar wordt afgenomen. In bottom-up gezamenlijke leerwegaafhankelijke punttoetsen ziet de commissie weinig tot geen voordelen vanwege de eerder opgesomde logistieke en agendatechnische bezwaren. Daarom zal, waar het niet lukt om tussen opleidingen met voldoende 'common trunk' gezamenlijk een bottom-up voortgangstoets te realiseren, ruimte moeten worden geboden voor vormen van (door externen gevalideerde) top-down toetsing.

³⁵ Schuwirth LWT and van der Vleuten CPM (2006): "How to Design a Useful Test: the principles of assessment". Association for the Study of Medical Education, Edinburgh.

Kosten

De nominale kosten (uitgedrukt in euro's) van toetsprogramma's in het hoger onderwijs zijn in het algemeen nauwelijks te berekenen. De activiteiten van docenten gerelateerd aan het opstellen en beoordelen van toetsvragen enerzijds en het nakijken en evalueren van de antwoorden anderzijds zijn in de dagelijkse praktijk sterk verweven met de overige werkzaamheden van de docenten.

Wel zijn de kosten van gezamenlijk voortgangstoetsen te beschouwen in een vergelijkende analyse met de bestaande ho toetsprogramma's, die merendeels zijn opgebouwd uit conventionele leerweg- en instellingsgebonden punttoetsen. Op grond van de jarenlange ervaring met de voortgangstoets in het wo zijn de volgende gegevens daarbij van belang:

- bij de voortgangstoets wordt per 12 maanden slechts 4 x (of minder vaak) een toets afgenomen;
- ieder van deze 4 toetsen wordt in één keer gebruikt voor de studenten van alle vier de leerjaren;
- tegelijkertijd wordt dezelfde toets gebruikt bij alle studenten van alle partnerhogescholen waarmee gezamenlijk getoetst wordt;
- hertentamens zijn er niet, iedere volgende voortgangstoets is tevens het hertentamen van de vorige.

Op grond van deze gegevens valt de volgende vergelijkende voorbeeldberekening te maken:

Stel in een vierjarige hbo-bachelor opleiding worden per studiejaar gemiddeld 10 conventionele toetsen afgenomen. Er moeten binnen die opleiding dan per jaar voor de vier studiejaar in totaal 40 toetsen worden gemaakt, plus de hertentamens; dat is in totaal 80 unieke toetsen. Als drie verschillende hogescholen dezelfde opleiding verzorgen maar niet gezamenlijk toetsen, moeten er in die drie hogescholen voor die opleiding dus in totaal per 12 maanden 240 unieke toetsen worden opgesteld. Stel nu dat dezelfde drie hogescholen gaan toetsen met een gezamenlijke, leerwegaafhankelijke voort-

gangstoets. Er moeten dan per jaar vier unieke toetsen worden gemaakt die echter steeds in één keer gebruikt worden voor alle studenten van alle studiejaar van alle deelnemende hogescholen. Bovendien zijn er geen hertentamens.

In dit rekenvoorbeeld is het aantal aan te leveren vragen voor het maken van de voortgangstoets dus vele malen ($240/4 = 60\times$) minder groot dan dat voor het bestaande toetsprogramma, oftewel het toevoegen van de voortgangstoets aan het bestaande toetsarsenaal zou de hoeveelheid te maken vragen voor het maken van de toetsen doen toenemen met $4/240 = 1,7\%$.

Bovengenoemd verschil tussen conventioneel en gezamenlijk toetsen wordt nog groter indien voor het conventionele toetsprogramma wordt uitgegaan van gemiddeld 20 in plaats van 10 toetsen per jaar (wat in het hbo vaak het geval is). Als het aantal partnerhogescholen waarmee men gezamenlijk toetst niet drie maar bijvoorbeeld zes is (dit is het gemiddelde aantal geschikte partners in het hbo per opleiding, zie paragraaf 3.2, p. 21-22), dan wordt het verschil nog groter. In dit rekenvoorbeeld zou de hoeveelheid werk gerelateerd aan het opstellen van toetsen door toevoeging van de voortgangstoets aan het toetsprogramma dus toenemen met een factor $1/240$ (0,4%).

Dit vertaalt zich naar de gerelateerde activiteiten, met name het beoordelen (toetsbeoordeling), het afnemen, het nakijken en het evalueren van de toetsvragen en -resultaten. Deze doorvertaling is echter in wisselende mate mogelijk. Zo zullen met name evaluatie en feedback nog altijd naar alle individuele studenten moeten geschieden, hetgeen de verschillen voor het totale takenpakket kleiner maakt dan de hierboven berekende verschillen voor alleen het opstellen van de examens. Voorts worden de kosten van de verschillende toetsvormen per individuele opleiding uiteraard beïnvloed door de aantallen vragen in de toets, de complexiteit van de toets, en met name de mix van competen-

ties in de toetsen en daarmee samenhangend de toetsinstrumenten (bijvoorbeeld multiple choice vragen versus open vragen versus observaties) en de wijze van nakijken (bijvoorbeeld geautomatiseerd versus handmatig).

Gezien de variatie van deze factoren en het grote aantal (plus minus 200) verschillende opleidingen in het hbo zijn hierover geen nadere algemene berekeningen te maken.

Bovenstaand fictief rekenvoorbeeld illustreert echter de efficiëntie die wordt bereikt als men gezamenlijk en leerwegonafhankelijk toetst. In de praktijk kan de hoeveelheid werk gerelateerd aan de voortgangstoets initieel tijdelijk hoger zijn tijdens de experimenteer- en invoerfase ten gevolge van de extra aandacht die aan het project besteed wordt en het nieuwe ervan. Ook kan de voortgangstoets meer tijd gaan kosten als men gebruik maakt van het gegeven dat deze toetsvorm door zijn aard additionele relevante gegevens oplevert over de voortgang van de student en over de kwaliteit en profilering van het studieprogramma, zoals eerder uitgebreid uiteengezet. Maar de vergelijking gaat dan mank als uitsluitend naar de kosten wordt gekeken. De kosten van de voortgangstoets kunnen ook toenemen als men bijvoorbeeld ter gelegenheid van de introductie van de voortgangstoets een toetsbeoordelingscommissie (vragenbeoordelingscommissie) in het leven roept. De commissie acht het echter oneigenlijk om dit bij de vergelijking te betrekken, aangezien het kwalitatieve belang van het beoordelen van toetsen geldt voor alle toetsvormen. Om die reden ook beveelt de commissie elders in dit rapport aan om het vooraf beoordelen van toetsen sowieso verplicht te stellen, ongeacht de aard van het toetsprogramma.

De essentie van bovenstaand betoog is dat de hoeveelheid werk (per opleiding of per docent uitgedrukt) veel minder is bij een gezamenlijke leerwegonafhankelijke voortgangstoets dan (voor dezelfde opleiding) bij conventionele leerweg-

leerjaar- en instellingsgebonden (blok)toetsen. Samenvattend kan worden gesteld dat door, in plaats van een landelijke top-down toets, te kiezen voor gezamenlijk voortgangstoetsen als methode voor externe validering, de meerkosten worden beperkt door:

- het ontbreken van een landelijk top-down apparaat (de hogescholen maken zelf de vragen en een van de deelnemende hogescholen verzamelt deze en verwerkt ze tot een toets);
- het feit dat meerdere hogescholen gezamenlijk deelnemen en de werklast wordt gespreid en gedeeld;
- het feit dat alle studenten van alle hogescholen en van alle cursusjaren steeds aan één en dezelfde toets deelnemen;
- het feit dat hertentamens ontbreken.

Invoering van gezamenlijk voortgangstoetsen als instrument voor externe validering leidt dus tot een beperkte toename van de structurele kosten van toetsing in het hbo. Dit neemt uiteraard niet weg dat het nog steeds om aanzienlijke inspanningen kan gaan. De kosten kunnen echter nog verder worden gereduceerd door:

- a) de nieuwe toetsvorm gefaseerd in te voeren, zodat aanloopkosten worden gespreid over meerdere jaren (dit leidt tot een daling van de aanloopkosten per jaar, niet van de totale aanloopkosten);
- b) waar mogelijk gezamenlijk te toetsen met meer dan drie (of zes) partners (waarmee in bovenstaand voorbeeld gerekend is), zodat het aantal deelnemende studenten stijgt en de kosten per student (niet de totale kosten) nog verder dalen. Dit kan door genoeg te nemen met een kleinere 'common trunk' (onderwijskundig is dit geen probleem gezien de combinatie met instellingsgebonden toetsen die het volledige lokale programma blijven dekken; wel zal sprake zijn van navenant minder externe validering) en door te zoeken naar partners in het buitenland (internationalisering);

- c) het gezamenlijk toetsen in eerste instantie te beperken tot de kenniscomponent van de opleidingen; de externe validering gaat dan immers nog steeds veel verder dan bij landelijke top-down toetsing van uitsluitend kernvakken;
- d) conventionele instellingsgebonden leerwegafhankelijke punttoetsen in aantal te verminderen (dit laatste leidt tot een aanzienlijke kostenbesparing en is onderwijskundig sowieso een interessante mogelijkheid, zie paragrafen 'studiegedrag' hierboven en 'studiepunten' hieronder);
- e) contacttijd te verminderen, omdat onderzoek heeft uitgewezen dat goed en regelmatig toetsen het studeergedrag van studenten meer stuurt dan het (vrijblijvend en passief) bijwonen van onderwijs; naarmate er meer hoorcolleges in een opleiding geprogrammeerd zijn, wordt het rendement lager en de verblijfsduur langer³⁶;
- f) de longitudinale toets niet vier maal (zoals bij de medische faculteiten), maar bijvoorbeeld drie maal per jaar af te nemen;
- g) het gezamenlijk toetsen initieel te beperken tot (een deel van) het bestaande (punt)toetsprogramma.

Wij herhalen hier nog eens wat we elders in dit advies ook al betoogd hebben, namelijk dat over de toe- of afname van kosten *gemeten in geld* (nominaal dus) als gevolg van de invoering van een voortgangstoets weinig met zekerheid valt te zeggen. Om te beginnen omdat het riskant is de kosten van de huidige voortgangstoets van de medische faculteiten zonder meer te transponeren naar het hbo. Bovendien zijn er geen solide gegevens bekend over de kosten van het huidige toetsprogramma in het hbo (datzelfde geldt overigens voor het universitair onderwijs). De kosten van het huidige toetsprogramma zijn feitelijk onderdeel van de totale onderwijskosten, die op hun beurt weer bestaan uit een docentaafhankelijk en een docentonafhankelijk deel.

Omdat op dit moment de docenten toetsen maken, afnemen en nakijken, vallen de kosten van de huidige toetsingsprogramma in het hbo in hun geheel binnen het docentaafhankelijke deel van de onderwijskosten.

Volledigheidshalve wijst de commissie er nog eens op dat volgens het Cito "immense hoeveelheden toetsvormen ontwikkeld (zouden) moeten worden" om hetzelfde extern validerende effect te bereiken met centrale (top-down) examinering³⁷, hetgeen de commissie sterkt in haar overtuiging dat de voortgangstoets tenminste kostenneutraal kan worden uitgevoerd ten opzichte van het huidige toetsprogramma, en vermoedelijk goedkoper is dan centrale toetsing.

Indien zou worden overgegaan tot experimenteren met een vorm van voortgangstoetsing als hierboven geschetst, dan zouden de kosten het eerste jaar volledig kunnen worden toebedeeld aan ontwikkeling (en experimenteren) en in het tweede jaar aan invoering en uitvoering. De commissie adviseert daarbij niet te streven naar 'perfectie bij de start', maar veeleer aan te koersen op een tevoren afgesproken invoeringsdatum voor een beperkt aantal hogescholen.

Studiepunten

Een separate vraag betreft het aantal studiepunten dat aan de voortgangstoets zou moeten worden toegekend, dat wil zeggen dat ter gelegenheid van het behalen van een bepaalde score ten opzichte van een incrementele cesuur zou moeten worden uitgereikt.

Een hbo-bacheloropleiding duurt in de regel vier studiejaar. Bij voldoende studiesucces worden over die jaren in totaal 240 studiepunten (ECTS³⁸) uitgereikt. De studiepunten worden in de praktijk toegekend in porties van één of enkele punten.

³⁶ "Learning more by being taught less: a "time-for-selfstudy" theory explaining curricular effects on graduation rate and study duration"

³⁷ Zie bladzijde 16.

Soms gaat het om grotere porties, zoals bij hoofdvakken, stages en eindwerkstukken. Een portie studiepunten dat betrekking heeft op een bepaald onderdeel van de studie wordt uitgereikt als er een voldoende wordt gescoord op een tentamen dat betrekking heeft op dat onderdeel. In de huidige toetssystematiek betreft dat meestal een conventionele leerwegafhankelijke punttoets (bloktoets). Daarbij wordt dus getoetst of in de voorliggende studieperiode (een module van bijvoorbeeld drie of zes weken) voldoende is geleerd in termen van kennis en vaardigheden. Vaak wordt ook een deel van de studiepunten uitgereikt naar aanleiding van andere prestaties, zoals het schrijven van een voldoende goede scriptie of presteren tijdens een stage. Het is dus een bestaande gewoonte, dat studiepunten kunnen worden verworven aan de hand van verschillende soorten van toetsen waarmee studieperiodes worden afgesloten. Het verdelen van de studiepunten over de toetsvormen gebeurt door de hogeschool zelf en verschilt derhalve tussen de hogescholen. Al met al levert dit in alle hogescholen gemiddeld 60 ECTS per student per studiejaar op.

Een conventionele bloktoets toetst of over een bepaalde voorgaande periode voldoende leerwinst is geboekt. Een leerwegonafhankelijke voortgangstoets verschilt hierin niet van een bloktoets. Ook bij de voortgangstoets wordt getoetst in welke mate in de voorgaande periode nieuwe kennis en vaardigheden verworven zijn. De voortgangstoets toetst daarnaast bovendien telkens de in eerdere studiefases verworven en in latere studiefases te verwerven leerstof, met alle extra voordelen van dien.

Studiepunten die betrekking hebben op een bepaalde studieperiode kunnen derhalve zowel worden uitgereikt naar aanleiding van het slagen voor een leerweggebonden punttoets, als naar aanleiding van het slagen voor een leerwegonafhankelijke

longitudinale toets, beiden plaatsvindend aan het einde van een bepaalde (niet per se dezelfde) studieperiode.

De verdeling van studiepunten over punttoetsen en longitudinale toetsen weerspiegelt het didactisch belang dat een opleiding hecht aan deze twee toetsvormen. De commissie adviseert deze verdeling in beginsel over te laten aan de hogescholen, zoals dit nu voor bestaande toetsvormen ook al geregeld is. Dat geldt zeker voor de tijdsperiode waarin het longitudinaal toetsen wordt ingevoerd. Tijdens de introductie en opbouw van innovatieve toetsvormen dient men ten aanzien van het toekennen van studiepunten eraan, gezien de nog beperkte ervaring, de benodigde adaptatieperiode en de kwaliteitsopbouw, in beginsel enige terughoudendheid te betrachten. Anderzijds leert de ervaring, dat het aantal aan innovatieve toetsvormen toe te kennen studiepunten wel een zekere omvang moet hebben om voldoende incentive te creëren voor docenten en studenten om er in te investeren.

De ervaring bij de opleidingen geneeskunde is, dat het toekennen van geen of heel weinig studiepunten problemen oplevert. Studenten (en sommige docenten) nemen dan de toets niet serieus. In Maastricht was het aantal studiepunten altijd hoog, de andere faculteiten hebben allemaal in de loop der jaren meer studiepunten aan de voortgangstoets 'gehangen'. Strategisch is het dus wenselijk om het aantal studiepunten van enige omvang te laten zijn. Bij de bestaande voortgangstoets voor de opleidingen geneeskunde laten de deelnemende faculteiten elkaar vrij voor wat betreft het aantal toe te kennen studiepunten. Er is wel een duidelijke afspraak over de cesuur. Die is overal dezelfde, zodat het niet kan voorkomen dat een student met een bepaalde score bij de ene faculteit zou zakken en bij de andere niet.

³⁸ ECTS: European Credit Transfer System; de afkorting staat in het spraakgebruik voor zowel het systeem als voor de 'credits' (studiepunten) zelf.

Als handreiking adviseert de commissie om in beginsel per studiejaar *tenminste* 4 ECTS uit te reiken voor succesvol afgelegde voortgangstoetsen (dat wil zeggen er wordt boven een incrementele cesuur gescoord) en de overige studiepunten gekoppeld te laten aan het conventionele toetsprogramma. Het toekennen van meer studiepunten zou de commissie vrij willen laten.

Dit impliceert, dat de studielast van het huidige programma gelijk blijft en er slechts iets verandert aan de manier van toetsen van de verschillende programmaonderdelen via de introductie van de voortgangstoets. De oppervlakkige indruk die zou kunnen ontstaan dat de rest van het studieprogramma 'minder waard' lijkt te worden, is dan ook niet juist. Slechts de verdeling van de studiepunten over de verschillende toetsmomenten verschuift, maar niet het aantal te behalen studiepunten per jaar.

De uiteindelijke verdeling van studiepunten over de genoemde toetsvormen in de toekomst ziet de commissie als onderwerp voor latere discussie. Gezien de inhoudelijke waarde van de longitudinale toets en de invloed ervan op het studiegedrag (zie bovenstaande paragraaf 'studiegedrag') maar met name ook gezien het voor de commissie centraal staande aspect van externe validering ware het goed denkbaar, dat het aantal studiepunten dat wordt uitgereikt naar aanleiding van de voortgangstoets in de toekomst (sterk) zal stijgen. Er zijn onder docenten voorstanders van het volledig afschaffen van leerweggebonden punttoetsen (bloktoetsen), juist vanwege het stimulerende effect van de leerwegaafhankelijke voortgangstoets op een efficiënter studiegedrag. Dit zou overigens tevens belangrijke financiële voordelen met zich meebrengen (zie paragraaf 'kosten').

In het toetsbeleid van een opleiding zou deze overigens kunnen formuleren hoe stapsgewijs punt-

toetsen worden vervangen door gezamenlijke longitudinale toetsing.

Protocolen

In veel opleidingen is naast generieke kennis specifieke kennis zeer belangrijk. Gezamenlijke toetsing van specifieke kennis is niet goed doenlijk. Er is echter wel een andere mogelijkheid, en dat is te werken met een protocol. De commissie beveelt aan deze mogelijkheid te benutten voor alle opleidingen die de opleiding afsluiten met een eindwerkstuk. Bij eindwerkstukken kan het gaan om scripties³⁹, maar ook om producten, zoals een technisch, artistiek of communicatief product, zoals een film, een animatiefilm, een tentoonstelling, een performance, een bouwontwerp, een implementatieprogramma et cetera. Het protocol biedt steun bij het beoordelen van deze eindwerkstukken zonder iets te zeggen over de inhoud.

In het protocol wordt een werkwijze voor beoordeling beschreven aan de hand van elementen die afgeleid zijn uit de eisen die voor het afstuderen zijn gesteld. Zo heeft de NVAO-commissie die op verzoek van de Inspectie in 2011 afstudeerproducten van studenten uit alternatieve routes beoordeelde, dit gedaan aan de hand van zulke tevoren geformuleerde protocollen. Een voorbeeld daarvan is het protocol dat door de meergenoemde NVAO-commissie is gehanteerd⁴⁰.

Van externe validering is sprake wanneer dergelijke protocollen in landelijke samenwerking tussen opleidingen tot stand worden gebracht.

Wordt een dergelijk *landelijk* (dan wel instellingsoverstijgend) vastgesteld protocol gehanteerd, dan zou het goed zijn daar enkele andere instrumenten aan te koppelen en deze als een pakket te hanteren. Te denken valt aan het verantwoording afleggen van gegeven beoordelingen door middel van een door het protocol geleide rapportage en daarnaast

³⁹ Om de lezer een indruk te geven van de inhoud en kwaliteit van scripties in het hbo verwijzen we naar www.hbo-kennisbanken.nl waarin veel scripties van hbo-afgestudeerden zijn opgenomen.

⁴⁰ Zie bijlage 3.

aan het betrekken van 'peers' bij examens, hetzelfde protocol hanterend. Tenslotte kan hieraan worden gekoppeld het óók richten van de scholing van examinatoren op de competentie om het protocol te kunnen hanteren. Certificeren van examinatoren is aan te bevelen als externe validering van het werk van peers bij examinering. De commissie komt hierop later in dit rapport terug.

De voordelen van het werken met een dergelijk protocol zijn evident: de beoordeling is reproduceerbaar en kan derhalve ook door derden worden gecontroleerd. In feite is dan sprake van een 'dubbele externe legitimering': én vaststelling van een objectief protocol op landelijk niveau én (de mogelijkheid van) gebruik van dit protocol door externe examinatoren en tenslotte een kader voor de borging van de beoordeling door de examinatoren.

3.3. Externe validering via andere methoden dan toetsing

3.3.1 Examencommissies en opleidingscommissies

Dat de *inhoudelijke* expertise van examencommissies met betrekking tot toetsing zou moeten toenemen is geadviseerd door de Inspectie voor het onderwijs⁴¹ en de Onderwijsraad⁴². Naar het oordeel van de commissie kan dit worden gerealiseerd door naast docenten ook externe leden, bijvoorbeeld vanuit het relevante beroepenveld, (verplicht) in de commissie op te nemen. Ook de *toetsexpertise* van een examencommissie kan (verder) worden versterkt door de opname van externe gecommiteerden. Denkbaar is een *minimumeis* van bijvoorbeeld één extern lid. Deze kan afkomstig zijn van buiten de hogeschool van dezelfde of een andere opleiding, of van een opvolgende 'onderwijsdeelsector', dus bijvoorbeeld een master hbo of wo die volgt op de betreffende bacheloropleiding. Thans bepaalt art. 7.12a lid 1

van de Whw slechts dat "tenminste één lid (van de examencommissie) als docent ... verbonden (is) aan de opleiding ...". Het voorstel van de commissie dat tenminste één lid van buiten de opleiding komt, is aanvullend op deze wettelijke bepaling. (Overigens heeft het kabinet aan de Raad van State advies gevraagd over een soortgelijke wijziging van de Whw. De commissie ondersteunt dit voornemen dus van harte.) Immers, bij de huidige wetsbepaling *kan* de Examencommissie bestaan uit *uitsluitend* docenten (van de opleiding). Na overname van het voorstel van de commissie is er echter altijd *tenminste één lid* afkomstig van buiten de opleiding. Op deze wijze kunnen hogescholen zich tevens verantwoorden naar hun omgeving ('horizontaal toezicht') en peers met betrekking tot hun kennis van toetsing en met betrekking tot het toetsen zelf. Daarnaast stimuleert de aanwezigheid van externen ook de aandacht voor de aansluiting op de arbeidsmarkt.

Gedacht kan voorts worden aan een landelijke minimumeis met betrekking tot toetsexpertise, alsmede een zekere mate van verplichte bij- en nascholing in combinatie met een register zoals bij de medisch specialisten inmiddels geïmplementeerd is en voor leraren in andere onderwijssectoren wordt opgezet. Dit kan dan leiden tot een register van gecertificeerde leden van examencommissies⁴³. Dit impliceert overigens, dat ook externen gekwalificeerd moeten zijn om lid te kunnen zijn van een examencommissie. Voor wat betreft externen afkomstig uit de beroepspraktijk vereist dit een zekere mate van 'professionalisering van de beroepspraktijk' (ten aanzien van kennis over toetsing, en vanzelfsprekend alleen waar het de leden van examencommissies betreft).

Overigens kunnen ook *opleidingscommissies* een rol spelen bij externe validering. Het gaat dan niet

⁴¹ Zie 'Boekouder of wakend oog', een verslag van het onderzoek bij examencommissies in het hoger onderwijs over de garantie van het niveau; mei 2009.

⁴² Zie 'Een diploma van waarde', Onderwijsraad; Den Haag, 2010 (p.9).

⁴³ Zie paragraaf 3.3.2 omtrent de toetsdeskundigheid die noodzakelijk is om de rol van examinator te mogen vervullen.

om toetsing maar wel om externe validering van het proces waarlangs de kwaliteit van de opleiding wordt gemonitord en verbeterd. Dat is immers (mede) de taak van de opleidingscommissie⁴⁴. Dit proces kan worden versterkt door in de opleidingscommissie enkele *externe* deskundigen op te nemen, op vergelijkbare wijze als bij de examencommissies en de toetsbeoordelingscommissies (dus van binnen de hogeschool van een andere opleiding of van buiten de hogeschool van dezelfde of een andere opleiding, of van een opvolgende onderwijs 'deelsector', dus bijvoorbeeld een master hbo of wo die volgt op de betreffende bacheloropleiding, of uit de afnemende arbeidsmarkt).

Uit onderzoek van de Inspectie⁴⁵ is bekend dat opleidingscommissies niet overal even goed functioneren. Daar komt nog bij, dat in het hbo advisering door externen over inhoud en kwaliteit van het curriculum vaak elders is belegd, bijvoorbeeld bij zogenaamde beroepenveldcommissies of werkveldadviescommissies. Ook spelen contacten die bestaan in het kader van stages vaak een belangrijke rol. De commissie adviseert om óók via deze lijnen, en verder overal elders waar dat mogelijk is, externe deskundigen te betrekken bij curriculumontwikkeling.

Omdat dergelijke overlegvormen echter niet wettelijk verplicht zijn, wil de commissie de primaire verantwoordelijkheid voor het curriculum niettemin toch daar blijven neerleggen waar zij naar het oordeel van de commissie thuishoort, en dat is bij de opleidingscommissies. De commissie adviseert daarom de opleidingscommissies daar waar dat nog nodig is meer 'in hun rol te zetten' en te overwegen externe deskundigen te betrekken bij het werk van de opleidingscommissies.

Ten aanzien van de bemensing van met name de examencommissie blijkt dat het moeilijk is voldoende

gekwalficeerde en enthousiaste leden voor deze commissies te vinden. Hoe zwaarder de rol van de examencommissie gaat worden, des te moeilijker een afdoende bezetting naar het oordeel van de commissie te realiseren zou zijn. Colleges van Bestuur van hogescholen zouden hiervoor nadrukkelijk(er) oog moeten hebben. Een optie zou kunnen zijn om in bijvoorbeeld persoonlijke ontwikkelplannen en loopbaanperspectieven van een docent het lidmaatschap (en zeker het voorzitterschap) van een examencommissie nadrukkelijker te waarderen. Daarbij dient wel de wettelijk geborgde onafhankelijkheid van de examencommissie in het oog te worden gehouden.

3.3.2 Deskundigheid van docenten en examinatoren

Docent en examinator kunnen in één persoon verenigd zijn. Deze is dan docent en examinator. Maar deze functies kunnen ook gescheiden zijn: er is dan sprake van een docent die geen examinator is of andersom, een examinator die geen docent is. Om examenkwaliteit te garanderen zijn dus in beginsel twee typen deskundigheid noodzakelijk: *vakinhoudelijke* deskundigheid en *toetsdeskundigheid*. Dit als onderdeel van de meer algemene onderwijskundige/didactische deskundigheid.

Vakinhoudelijke en onderwijskundige/didactische deskundigheid

Vakinhoudelijke deskundigheid valt te definiëren als: de docent moet zijn/haar vak (te weten: het vak dat hij/zij doceert) verstaan, en zijn vak weten te plaatsen in relatie tot het beroepenveld en tot de eindtermen of beroepscompetenties die met de opleidingen worden beoogd. Hij (of zij) moet de theorie van zijn vak – of het nu gaat om elektrotechniek, privaatrecht of sociale vaardigheden – en de toepassing daarvan in de beroepspraktijk, kennen tot op het niveau dat noodzakelijk is om goed te kunnen functioneren als docent. Daarnaast dient de docent te beschikken over onderwijskundige en

⁴⁴ Zie paragraaf 3.3.2 omtrent de toetsdeskundigheid die noodzakelijk is om de rol van examinator te mogen vervullen.

⁴⁵ Whw, art. 10.3c.

didaktische deskundigheid, hetgeen betekent dat de docent in staat is tot het ontwerpen van onderwijs, het ontwikkelen van onderwijsonderdelen (modulen) met inbegrip van het gebruik van nieuwe media en ICT, en tot het toetsen van het geleerde door de student.

In het hbo wil dat naar het oordeel van de commissie zeggen, dat het overgrote deel van de docenten tenminste de mastergraad of een daarmee vergelijkbaar niveau moet hebben. Binnen het hbo dient echter óók ruimte te zijn voor docenten die hun sporen verdiend hebben in de beroepspraktijk. Het nastreven van 100% docenten met een MA-titel is voor het hbo dan ook geen wezensnoodzaak. Wat dit onderdeel betreft meent de commissie dat de afspraak die de staatssecretaris met de hogescholen heeft gemaakt in het Hoofdlijnenakkoord, namelijk dat in 2016 80% van de hbo-docenten een mastertitel moet hebben, volstaat.

Naast uitbreiding van de aantallen docenten met een mastergraad hebben de meeste hogescholen zich verplicht om in de komende jaren toe te groeien naar een proportie van minimaal 10% gepromoveerde docenten. Dit in verband met de nieuwe tweede taak van hogescholen, namelijk het uitvoeren van praktijkgericht onderzoek. Door dit praktijkgericht onderzoek wordt het praktijkgericht onderwijs dat het hbo verzorgt nog sterker verbonden aan vraagstukken uit de beroepspraktijk, zodat de taak van de hogeschool niet meer beperkt is tot het afleveren van competente afgestudeerden maar zich ook uitstrekt tot het verder ontwikkelen van de beroepspraktijk en het verder ontwikkelen van de aldaar werkende professionals.

Een stevig percentage docenten met een PhD-graad, en dus verstand van methoden en technieken van onderzoek, lijkt daarvoor een goede basis te bieden. Niettemin heeft de commissie enige aarzelingen op dit punt. Een streefcijfer of prestatieafspraken als “x% gepromoveerde hbo-docenten in 2020” heeft binnen de huidige Nederlandse context van de

promotiemogelijkheden wel waarde, maar doet naar het oordeel van de commissie onvoldoende recht aan het gegeven dat onderzoek in het hbo een *wezenlijk ander karakter heeft* (of zou moeten hebben) dan wetenschappelijk onderzoek. De *praktijkgerichte* component zou meer naar voren moeten worden gehaald, juist als het gaat om de competentie van het onderwijzend en onderzoekend personeel. Ter externe validering hiervan zou gedacht kunnen worden aan de introductie van een specifiek hbo-promotietraject leidend tot zelfstandig toepassingsgericht onderzoeker (Doctor of Applied Science).

Als additionele maatregel voor externe validering van de onderwijskwaliteit beveelt de commissie aan om een wettelijk register voor hbo-docenten in te stellen. Alle docenten zouden zich daarin moeten registreren, om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. In dit onderwijsregister worden hun vakinhoudelijke kennis en kunde opgenomen, evenals hun onderwijskundige en didactische bekwaamheid. Een dergelijk register kan worden opgezet analoog aan bijvoorbeeld het BIG-register voor de zorg. De docent vult het register zelf, door aan te geven hoeveel onderwijs hij of zij in een vast te stellen herregistratieperiode (bijvoorbeeld vijf jaar) heeft gegeven, welke na- en bijscholingscursussen zijn gevolgd et cetera. Ultieme sanctie (bijvoorbeeld wanprestatie) is het worden geschrapt uit het register. Consequentie zou zijn dat de docent zijn beroep niet meer mag uitoefenen. Periodieke controle door de Inspectie voor het onderwijs dan wel door een eventuele op te richten beroepsvereniging van hbo-docenten moet de kwaliteit van het register garanderen.

Toetsdeskundigheid

Inhoudelijke deskundigheid en toetsdeskundigheid vallen, zoals hierboven onderscheiden, niet samen. Een docent dient aantoonbaar over voldoende onderwijskundige/didactische deskundigheid te beschikken, en daarbinnen over toetsdeskundigheid om zich te kwalificeren als (zelfstandig) examinerator, (extern) lid van een examencommissie bij de eigen of een andere hogeschool, assessor of gecommiteerde. Ter externe validering stelt de commissie voor om, analoog aan de BKO/SKO kwalificatie die thans met name aan de universiteiten reeds functioneert, de certificering van examineratoren in het h(b)o vast te leggen in een BKE/SKE: Basiskwalificatie examinering en Senior-kwalificatie examinering. Dit model dient nader te worden uitgewerkt, waarbij zeker ook het kostenaspect moet worden meegewogen. Overigens meent de commissie, dat voor de BKE-kwalificatie een cursus van maximaal één à anderhalve dag mogelijk toereikend zou kunnen zijn en voor de SKE-kwalificatie wellicht het dubbele.

Hiermee kan worden bevorderd dat de examen-kwaliteit extern wordt gevalideerd door – naast de al geopperde mogelijkheid om een wettelijk minimum aantal externe (deskundige) leden van de examencommissie vast te leggen – bij ieder examen van importantie (zoals de beoordeling van een eindwerkstuk, scriptie, film, kunstwerk, tentoonstelling et cetera) een SKE-gecertificeerde examinerator te betrekken. Dit kan zijn in de rol van gecommiteerde, mede-beoordelaar, observator et cetera. Afhankelijk van de te kiezen rol kan een externe examinerator afkomstig zijn uit een ‘pool’ van gecertificeerde examineratoren, van een andere opleiding binnen dezelfde hogeschool of dezelfde opleiding aan een andere hogeschool, een universiteit, het relevante beroepenveld of van de Inspectie of de NVAO. Uiteindelijk zou men zich kunnen voorstellen dat een BKE certificaat noodzakelijk is om te mogen functioneren als examinerator, terwijl een SKE certifi-

caat voorwaarde zou kunnen zijn voor het lidmaatschap van een examencommissie.

In het register van hbo-docenten zal derhalve ook worden opgenomen of een docent een gecertificeerd examinerator is.

3.4 Overige methoden om kwaliteit extern te valideren

3.4.1 Toetsbeoordelingscommissie

Deskundigheid met betrekking tot toetsing wordt voorondersteld voor leden van examencommissies⁴⁶. Zoals hierboven beschreven stelt de commissie voor om, ter externe validering van de toetskwaliteit van leden van examencommissies, een BKE/SKE kwalificatiesysteem te introduceren.

Naast de expertise in de examencommissies vraagt de commissie ook aandacht voor de taken van de examencommissie. Onder meer in ‘Geslaagd!, Handreiking voor examencommissies’ die de HBO-raad in 2011 uitbracht⁴⁷ wordt er op gewezen dat de aanwezige toetsdeskundigheid door de examencommissie op verschillende manieren kan worden geoperationaliseerd. De commissie vraagt hierbij speciale aandacht voor het structureel kwalitatief beoordelen van alle door docenten aangeleverde toetsvragen voordat deze onderdeel worden van een af te nemen toets. Dit wordt ook wel toetsbeoordeling genoemd. Vastgelegd zou moeten worden dat deze taak een verplicht onderdeel is van de verantwoordelijkheid en het takenpakket van iedere examencommissie. In de praktijk ziet men wel dat examencommissies deze taak onderbrengen bij een door haar ingestelde toetsbeoordelingscommissie (tbc). Een tbc opereert derhalve onder verantwoordelijkheid van de examencommissie. Denkbaar is dat de tbc een adviesrol vervult voor meerdere examencommissies.

⁴⁶ Zie Whw art. 7.12b.

⁴⁷ ‘Geslaagd! Handreiking voor examencommissies’, HBO-raad, Den Haag, maart 2011 (blz. 20).

De tbc bestaat dan, net als de examencommissie, uit inhouds- en/of toetsdeskundigen. Dit kunnen docenten zijn met een BKE-SKE. De externe validering van de beoordeling van de toetskwaliteit door de tbc kan verder worden versterkt door in de tbc één à twee *externe* deskundigen op te nemen, op vergelijkbare wijze als hierboven beschreven voor de examencommissies (dus van binnen de hogeschool van een andere opleiding of van buiten de hogeschool van dezelfde of een andere opleiding, of van een opvolgende “onderwijsdeelsector”, dus bijvoorbeeld een master hbo of wo die volgt op de betreffende bacheloropleiding, of uit de relevante arbeidsmarkt). Denkbaar is tevens dat een instelling als het Cito of het ICLON (verbonden aan de Universiteit Leiden) of een vergelijkbaar instituut, externe deskundigheid aanlevert. Naast het al bestaande Research Center voor Examinering en Certificering (RCEC), dat is opgericht op initiatief van Cito en de Universiteit Twente, zouden ook andere (instellingsoverstijgende) expertisecentra kunnen worden ingericht, of kan samenwerking worden gezocht tussen hogescholen en het RCEC.

Net als bij het reguliere toetsprogramma acht de commissie ook bij instellingsoverstijgend toetsen toetsbeoordeling essentieel voor de kwaliteit. Een tbc bestaat momenteel vooral bij bloktoetsen veelal slechts op papier. Dit komt doordat vragen vaak te laat worden aangeleverd. Ook wordt het vaak lastig gevonden om vakinhoudelijke experts aan te spreken op de kwaliteit van hun vragen. De commissie vraagt daarom speciale aandacht voor de borging van toetsbeoordeling, hand in hand met de invoering van gezamenlijk toetsen.

3.4.3 Kwaliteit van de toets

Een andere aanbeveling die de commissie doet is om, systematischer dan thans het geval is, onderzoek te (laten) doen op het vlak van (de kwaliteit van) toetsing en innovatie van de toetspraktijk in het hbo. Het is de commissie bekend dat er binnen het hbo thans reeds een aantal lectoraten bestaat die zich qua onderzoeksgebied met dit soort vraagstukken bezig houden. Naar het oordeel van de commissie

is dat een goed begin, maar nog niet voldoende. Feitelijk zou aan iedere hogeschool een vorm van expertise moeten bestaan ten aanzien van toetsen, toetsvormen en de toetspraktijk, bijvoorbeeld in de vorm van een gespecialiseerd onderwijskundig bureau of een lectoraat en kenniskring.

Tevens beveelt de commissie aan om de Examencommissie meer expliciet verantwoordelijk te maken voor de toetsprogramma's, dat wil zeggen het totaal van toetsprogrammering over de opleiding heen, inclusief het besluiten welke toetsvorm het meest geschikt is voor de verschillende opleidingsonderdelen. Er zou een protocol moeten zijn bij iedere opleiding dat helder maakt welke toetsen (in de meest brede zin van het woord) een student met goed gevolg moet afleggen om een diploma te krijgen. In de Whw zou moeten worden opgenomen dat deze toetsprogrammering verplicht onderdeel dient uit te maken van de Onderwijs- en examenregeling (OER) en onder de verantwoordelijkheid valt van de examencommissie. Dit zou ook moeten gelden voor het toetskwaliteitsbeleid: de Whw zou er toe moeten verplichten dat per opleiding toetskwaliteitsbeleid wordt vastgesteld, door ook dit een verplicht onderdeel uit te laten maken van de OER.

Hierbij dient er overigens voor te worden gewaakt dat de OER niet topzwaar wordt. Waar het om gaat is dat de OER duidelijk maakt hoe er wordt getoetst in relatie tot de opleidingsinhoud, en op welke wijze deze toetsing bijdraagt aan de realisatie van de eindtermen.

3.4.4 Visitatie/accreditatie

Voor de accreditatie van opleidingen wordt aanbevolen om heldere criteria uit te werken waarop de beoordeling van een toetsprogramma kan worden gebaseerd, inclusief de wijze waarop externe legitimering van het programma is geborgd. Voorts wordt aangeraden om bij de *samenstelling van accreditatiepanels speciaal te letten op toetsdeskundigheid*, dan wel het opnemen van een separate toetsdeskundige.

4.1 Algemeen

Onderdeel van de opdracht van de commissie is om ook de voor de externe validering relevante startsituatie in de diverse sectoren van het hbo te inventariseren en daarbij in elk geval aan te geven wat de startsituatie is met betrekking tot gemeenschappelijke 'bodies of knowledge', externe examinatoren en landelijke of gemeenschappelijke toetsen. Daarbij dient betrokken te worden de vraag of er ten aanzien van bepaalde sectoren dan wel opleidingen sprake is van wettelijke regelingen, afspraken met beroepsverenigingen en dergelijke waarmee rekening gehouden dient te worden bij de keuze voor de meest wenselijke vorm van externe validering. Dit mede in relatie tot de opleidingsprofielen, die voor de hbo-opleidingen bestaan.

Daartoe wil de commissie allereerst in algemene zin ingaan op de vraag hoe deze landelijke opleidingsprofielen tot stand komen. Deze procedure is onlangs aangescherpt voor de bacheloropleidingen en ziet er sindsdien kort samengevat als volgt uit: de hbo-opleidingen, per croho⁴⁸-opleiding verenigd in een landelijk opleidingsoverleg (loo) stellen gezamenlijk, in afstemming met het relevante werk- en beroepenveld, een landelijk opleidingsprofiel op. Dit profiel wordt door het loo via het betreffende sectoraal adviescollege (sac) ter formele vaststelling aangeboden aan het bestuur van de HBO-raad. Daarna wordt het landelijk opleidingsprofiel geplaatst in de bank landelijke opleidingsprofielen op de website van de HBO-raad. Periodiek, eens in de vier à vijf jaar worden de opleidingsprofielen herijkt.

De opleidingsprofielen zijn competentiegericht en vormen een landelijk kader; ze zijn algemeen van

aard. Het is vervolgens aan de opleidingen zelf om op hogeschoolniveau het eigen profiel daarbinnen in te vullen.

Een landelijk opleidingsprofiel is mede geënt op de standaard die in de strategische agenda van de HBO-raad ('Kwaliteit als Opdracht') is neergelegd voor de hbo-bacheloropleidingen. Die standaard houdt in dat een bacheloropleiding er zorg voor dient te dragen dat (gevat in een zowel nationale als internationale context) studenten:

1. een gedegen theoretische basis verkrijgen;
2. het onderzoekend vermogen verwerven dat hen in staat stelt om bij te kunnen dragen aan de ontwikkeling van het beroep;
3. over voldoende professioneel vakmanschap beschikken;
4. de beroepsethiek en maatschappelijke oriëntatie ontwikkelen die past bij een verantwoordelijke professional.

De ervaring leert dat in landelijke opleidingsprofielen de component 'een gedegen theoretische basis verkrijgen' in toenemende mate wordt geconcretiseerd door de opname van een 'body of knowledge', al dan niet in de vorm van kernvakken. De werking van de standaard strekt zich niet alleen uit tot de landelijke opleidingsprofielen maar ook tot de profielen van de afzonderlijke bacheloropleidingen van de hogescholen.

Overigens verschilt de invulling van het door de staatssecretaris gehanteerde begrip 'kernvakken' sterk per sector. In de sectoren Hoger pedagogisch onderwijs (HPO) en Hoger gezondheidszorg onderwijs (HGZO) bijvoorbeeld zijn duidelijke voorbeelden

⁴⁸ Centraal Register Hoger Onderwijs.

⁴⁹ Zie "Kwaliteit in verscheidenheid, Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap", augustus 2011 (blz. 27).

van kernvakken⁴⁹ voorhanden. Binnen andere sectoren staan echter niet zozeer kernvakken maar kerntaken en de daarbij behorende 'bodies of knowledge' centraal.

4.2 Sector Hoger sociaal-agogisch onderwijs (HSAO)

Het HSAO heeft in het document 'Vele takken, één stam' (VTES, 2008) domeincompetenties geformuleerd die de basis vormen voor elke sociaal-agogische bacheloropleiding. In 'Vele takken, één stam' zijn de grondtrekken van het professioneel sociaal-agogisch handelen beschreven alsmede een eerste aanzet van de sociaal-agogische body of knowledge. De domeincompetenties komen terug in de landelijke opleidingsprofielen van de bacheloropleidingen die inmiddels op basis van VTES zijn herijkt. Ook de sociaal-agogische body of knowledge komt in vrijwel alle landelijke opleidingsprofielen opleidingsspecifiek terug. De mate waarin dat het geval is, verschilt per landelijk opleidingsprofiel. Vrijwel alle loo's zijn doende de opleidingsspecifieke body of knowledge verder uit te werken. Op sectoraal niveau is het HSAO (in samenwerking met lectoren) bezig met een sector-specifieke uitwerking van 'onderzoekend vermogen', een van de elementen van de standaard voor de bacheloropleiding (zie 'Kwaliteit als opdracht').

4.3 Sector Hoger gezondheidszorg onderwijs (HGZO)

De opleidingen HGZO die in de Wet Beroepen in de gezondheidszorg (Wet BIG) zijn geregeld, zijn uitgewerkt in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Die AMvB's maken melding van kernvakken, in de zin van het centrale vakgebied. Dat wordt uitgewerkt in de onderdelen die de opleiding in ieder geval moet omvatten. Sommige opleidingen zoals hbo-verpleegkunde, hebben daarnaast ook rekening te houden met Europese richtlijnen en Ministeriële regelingen.

Een concreet voorbeeld uit het 'Besluit Diëtist': "de opleiding verwerft inzicht in diagnostiek en behandeling. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in nadere onderwerpen zoals: afnemen van een anamnese, het bieden van voedingsadviezen, et cetera". Dit zijn dus vakken die in ieder curriculum moeten terugkomen.

Voor hbo-verpleegkunde bijvoorbeeld wordt gesproken over 'kerncompetenties en kernvaardigheden' zoals het afnemen van een anamnese en het opstellen van een verpleegplan. De opleidingen Verpleegkunde in Nederland hebben daarnaast met elkaar een landelijke digitale toetsbank ontwikkeld. Een aantal jaren geleden is een document opgesteld als kwalificatiestructuur voor de opleidingen. Omdat dit verouderd is, en de beroepsvereniging zojuist een nieuw beroepsprofiel heeft gelanceerd (maart 2012)⁵⁰, gaan de opleidingen een nieuw opleidingsprofiel ontwikkelen.

De opleidingen Fysiotherapie hebben met elkaar een nationaal transcript ontwikkeld en dat laten vertalen in de talen Duits en Engels. In dat transcript worden competenties gerelateerd aan vakken. Deze kernvakken zoals bijvoorbeeld bewegingstherapie, worden puntsgewijs gespecificeerd met daarbij de uren en studiepunten. Binnen de sector HGZO geldt dit als best practice. De opleidingen Voeding & Diëtetiek hebben dit voorbeeld inmiddels gevolgd.

Het sectoraal adviescollege HGZO heeft daarnaast een actieve rol opgepakt in het adviseren aan opleidingen over de opleidingsprofielen. Ook is er samenwerking tussen het sac HSAO en het sac HGZO op dit terrein, waarbij de adviescolleges elkaars advies inwinnen over onderwerpen op het snijvlak van HSAO en HGZO.

4.4 Sector Kunstonderwijs (KUO)

Het sac KUO heeft een actieve rol opgepakt in het inventariseren van opleidingsprofielen voor

⁵⁰ Beroepsprofiel verpleegkundige Verpleegkundigen & Verzorgenden 2020, maart 2012.

bacheloropleidingen. De voorzitter heeft hiertoe gesprekken gevoerd met alle voorzitters van de landelijke opleidingsoverleggen. Daarnaast staat het opstellen van een profiel voor masteropleidingen op de agenda. De Kunstvakdocentopleidingen ontwikkelen met elkaar een kennisbasis. Het gevoelen bij sommigen in de sector is voorts dat de theoretische kennisbasis wel versterkt zou kunnen worden.

4.5 Sector Hoger technisch en natuurkundig onderwijs (HTNO)

Bijna alle opleidingen in het HTNO vallen onder vier domeinen waarvoor ook vier domeincompetentieprofielen zijn opgesteld die regelmatig worden geactualiseerd. De vernieuwde procedure voor de landelijke opleidingsprofielen is voor het sac HTNO aanleiding om ook voor de landelijke unieke opleidingen, die niet onder die domeinen vallen, te komen tot landelijke profielen. Bij de domeincompetentieprofielen horen ook bodies of knowledge waaruit vakken zijn te destilleren. Voor het vak wiskunde in het htno is recent ten behoeve van de instroom in de verschillende opleidingen een gediversifieerde handreiking opgesteld betreffende de vakinhoud. Binnen het Domein Applied Science wordt gesproken over een eventuele landelijke toetsbank.

Van belang is om te beginnen vast te stellen langs welke procedure (landelijke) opleidingsprofielen tot stand komen. Deze procedure is onlangs aangescherpt voor de bacheloropleidingen, en ziet er sindsdien (kort samengevat) als volgt uit: de opleidingen, per croho-opleiding verenigd in een landelijk opleidingsoverleg, stellen gezamenlijk een landelijk opleidingsprofiel op (geënt op de standaard die in 'Kwaliteit als Opdracht' is neergelegd voor de hbo-bacheloropleidingen). Het profiel wordt door het LOO via het desbetreffende sac ter goedkeuring aangeboden aan het bestuur van de HBO-raad. Na goedkeuring wordt het landelijk opleidingsprofiel geplaatst op de landelijke competentiebank van de HBO-raad.

De opleidingsprofielen zijn competentiegericht en vormen een landelijk kader; ze zijn daardoor vaak wat algemeen van aard. Dit wordt versterkt door het gegeven dat de opleidingen zelf hun eigen profiel kunnen invullen; het landelijk profiel geeft slechts het algemene kader.

Recent heeft de HBO-raad het Kabinet en de werkgeversorganisaties aangeboden samen een 'Innovatiecontract HBO Techniek' te sluiten. Onderdeel daarvan zou zijn een herordening van het aanbod aan techiekopleidingen waarbij het huidige aantal opleidingen van 84 zou worden teruggebracht naar 10 à 15 'brede stam'-opleidingen waarbinnen verdieping kan plaatsvinden zodat snel en flexibel kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en behoeften in het werkveld.

4.6 Sector Hoger economisch onderwijs (HEO)

Voor de opleiding accountancy bestaan voor hbo en wo drie bij wet vastgestelde kernvakken waarvoor de Commissie Eindtermen Accountancy, ingesteld door de Minister van Financiën, eindtermen heeft opgesteld. Deze commissie bewaakt ook de kwaliteit van de opleidingen via met name de accreditatie (afspraken met de NVAO). De betrokken hogescholen hebben indertijd bestuurlijk afgesproken om voor deze drie vakken zelf landelijke schriftelijke eindexamens op te stellen waarvoor een uitgebreide, en beveiligde, procedure bestaat. Die procedure heeft de instemming van genoemde commissie.

Voor de andere heo-opleidingen bestaan geen landelijke toetsen.

De Algemene Vergadering van de HBO-raad heeft op 24 juni 2011 het advies van de sector economie overgenomen om voor een groot deel van de sector te komen tot één graad (de Bachelor of Business Administration: BBA), gebaseerd op een van de hbo-standaard afgeleide BBA-standaard met daarbij aangegeven negen kernvakgebieden. Het niveau waarop een BBA-opleiding dat kernvakgebied aan-

biedt, hangt af van het belang dat het betreffende werkveld aan dat kernvakgebied toekent. Ongeveer 2/3 van alle circa 170.000 heo-studenten gaat daarmee onder de standaard vallen. De bachelor of communications en de bachelor of laws blijven wel gehandhaafd. De loo's is gevraagd om voor 1 mei 2012 de opleidingsprofielen waar nodig aan te passen aan de BBA-standaard.

4.7 Sector Hoger agrarisch onderwijs (HAO)

In de sector HAO is een start gemaakt met het opstellen van landelijke opleidingsprofielen volgens de daarvoor in paragraaf 4.1 vermelde procedure. De sector HAO kent geen landelijke toetsen of toetsbanken.

4.8 Sector Hoger pedagogisch onderwijs (HPO)

De sector HPO is zoals bekend bezig met het project 'Werken aan kwaliteit/10 voor de leraar', waarin voor alle lerarenopleidingen, inclusief alo's en kunstvakdocentopleidingen, een kennisbasis wordt ontwikkeld. Voor de eerste kennisbases die gereed kwamen in 2009 worden inmiddels ook al toetsen ontwikkeld.

Voor de vakken die dit jaar hun kennisbases opleveren zullen geen toetsen worden ontwikkeld, omdat het zeer kleine vakken betreft waardoor de investering in toetsontwikkeling en -afname onevenredig duur zou worden. Onderzocht wordt op welke andere wijze de kennisbases voor deze vakken geborgd kunnen worden.

Naast de reguliere bacheloropleidingen en de vakmasters die onder het project vallen hebben ook de trekkers van de masteropleidingen Leren & Innoveren en Special educational needs het initiatief genomen een kennisbasis te ontwikkelen. Dit geldt ook voor de groene lerarenopleiding van Stoas hogeschool, zij doen dit voor zover bekend met financiering van het ministerie van EL&I.

Aanvullend: voor de Pabo zijn kennisbases ontwikkeld voor alle vakken. Dit heeft geleid tot een adviesvraag

met als kern of al die kennisbases naast elkaar gelegd nog wel een studeerbaar curriculum opleveren. Het antwoord op die vraag bleek uiteindelijk 'nee'. De kennisbases zijn herzien en onderverdeeld in een kern en een profieldeel. Dit zal de komende paar jaar een aantal ingrijpende veranderingen op de Pabo teweeg brengen. Ander punt van aandacht is dat niet voor al deze kennisbases een toets ontwikkeld zal worden, omdat dat te veel zou worden.

4.9 Conclusies met betrekking tot de landelijke situatie

De commissie constateert op basis van vorenstaande inventarisatie dat de startsituatie voor wat betreft externe validering per sector in het hbo verschilt. In iedere sector is sprake van enige mate van ontwikkeling in de richting van gemeenschappelijke opleidingsprofielen of het formuleren van gemeenschappelijke 'bodies of knowledge'. De commissie benadrukt dat zij deze ontwikkeling uiterst relevant acht. Het hebben van gemeenschappelijke opleidingsprofielen acht de commissie van groot belang voor iedere sector.

Binnen een aantal sectoren is thans reeds sprake van een (bescheiden) ontwikkeling in de richting van gemeenschappelijk toetsen. Dit is zeker het geval binnen de sector HPO en in mindere mate binnen de sectoren HEO (de opleidingen Accountancy) en HTNO.

Het begrip 'kernvakken' speelt alleen een rol in de sector HGZO, vanwege de dwingende voorschriften uit de Wet BIG die bij de inrichting van de opleidingen een grote rol spelen. In de andere sectoren wordt niet uitgegaan van 'kernvakken'; wel wordt in de sector HEO gewerkt met 'kernvakgebieden' doch dit is een veel diffuser begrip dan kernvakken en naar het oordeel van de commissie zijn deze kernvakgebieden (nog) niet dusdanig nauwgezet omschreven dat deze zich lenen voor (vormen van) centrale toetsing.

Hetzelfde geldt overigens voor de kernvakken uit de sector HGZO, maar dan omdat het daarbij meestal gaat om te verwerven vaardigheden of competenties. Daarentoent is in het vorige hoofdstuk reeds betoogd dat gemeenschappelijke (longitudinale) toetsing wel mogelijk is maar dat daarmee nog veel ervaring moet worden opgedaan. Eén (landelijke) eindtoets op de competenties uit de Wet BIG acht de commissie echter mogelijk noch gewenst.

Hoewel er verschillen zijn tussen de sectoren, is een opvallende 'rode draad' toch wel dat er in meer of mindere sprake is van de ontwikkeling van gedeelde 'bodies of knowledge' en/of landelijke opleidingsprofielen, al dan niet in samenhang met een streven naar reductie van het aantal opleidingen. Deze ontwikkelingen faciliteren en vergemakkelijken de invoering van vormen van gemeenschappelijk toetsen (zoals de instellingsoverstijgende voortgangstoets).

De verschillen tussen de hbo-sectoren zijn volgens de commissie dan ook zeker niet dusdanig groot, dat de commissie zich genoodzaakt ziet haar aanbevelingen per sector uit te splitsen of aan te scherpen. Integendeel, de commissie meent dat alle aanbevelingen die zij (in hoofdstuk 7) zal doen, op zichzelf toepasbaar zijn voor alle hbo-sectoren en voldoende ruimte bieden om daar waar dat nodig is, in verschillende sectoren verschillende accenten te leggen. Van de ruimte om sectorgewijs aanbevelingen te doen, die in de opdracht besloten ligt, zal de commissie dan ook geen gebruik maken.

5.1 Situatie elders in het Nederlandse onderwijs

Een beschouwing van de situatie in andere onderwijssectoren in Nederland maakt duidelijk dat de verschillen wat betreft borging en externe validering van de kwaliteit van het examen aan het afnemen zijn. Door de overheid is een ontwikkeling ingezet die tot doel heeft meer grip te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs op relevant geachte leergebieden. Conceptueel gezien groeien de onderwijssectoren - tot nu toe overigens met uitzondering van hbo en wo - toe naar het model waarvan sprake is in het voorgezet onderwijs. Het diploma wordt daar uitgereikt op basis van de resultaten van kandidaten op de centrale examens en schoolexamens tezamen.

Hoewel in het primair onderwijs formeel geen sprake is van centrale examinering, zal de situatie daarmee naar verwachting op korte termijn vergelijkbaar zijn. De overheid heeft immers het plan om deelname aan de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito verplicht te stellen voor alle scholen. Daarmee worden - net als in het voorgezet onderwijs - twee vormen van informatie relevant voor het bepalen van de verdere leerloopbaan van leerlingen: resultaten op een landelijke summatieve toets en het oordeel van de school zélf. Hiermee zet de overheid ook duidelijk in op de twee functies van de summatieve gestandaardiseerde toets: niet alleen bepalen wat leerlingen hebben opgestoken van het onderwijs op concrete leergebieden, maar ook evaluatie van dat onderwijs zélf.

De situatie in het VO is al jaren redelijk stabiel. Een belangrijke ontwikkeling die plaatsvindt is de overgang van klassieke papieren examens naar digitale examens.

In het mbo daarentegen is sprake van grote veranderingen. Er is inmiddels sprake van een volledig competentiegericht kwalificatiestructuur. De opleidingen in het mbo zijn of worden dan ook opnieuw ontworpen. De examinering zal zich daarbij met ingang van het schooljaar 2012-2013 dienen te baseren op de herziene standaarden uit het toezichtskader van de Onderwijsinspectie⁵¹.

Voor de commissie is het relevant de situatie in het mbo in beschouwing te nemen. Binnen het mbo was de afgelopen jaren immers sprake van een situatie die vergelijkbaar is met die in het hbo.

Om de kwaliteit van de examinering in het mbo op een hoger plan te brengen zijn door de sector zelf en door OCW verschillende maatregelen genomen. Een majeure operatie die momenteel plaatsvindt is de introductie van de Centraal Ontwikkelde Examens voor taal en rekenen (COE's) in het mbo. Het einddoel van deze operatie is de implementatie van een gecomputeriseerd systeem dat het kandidaten mogelijk maakt om zo flexibel mogelijk deze examens te maken.

Verder hebben de MBO raad, COLO (nu opgegaan in de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven), AOC raad, NRTO (voorheen PAEPON), VNO-NCW en MKB-Nederland enige jaren geleden de handen ineen geslagen in het 'Project Examenprofielen'. Doel van dit project was om het vertrouwen van het bedrijfsleven te vergroten, om bij te dragen aan landelijke standaardisatie binnen de onderscheiden sectoren en om de kwaliteit van de examinering te doen toenemen.

⁵¹ Inspectie van het Onderwijs, 2011.

Het examenprofiel is een document in standaard format waarin op drie niveaus afspraken over examinering zijn beschreven: landelijk, sectoraal en regionaal. Het onderwijs, bedrijfsleven en de kenniscentra hebben samengewerkt bij de ontwikkeling van de profielen. Bedrijven zijn betrokken bij het vaststellen van de randvoorwaarden voor goede examinering. Er zijn 24 landelijke sectorale examenprofielen beschikbaar met afspraken rondom examinering voor alle kwalificatiedossiers. De overige producten die binnen het project Examenprofiel zijn ontwikkeld, hebben tot doel de mbo-instellingen te helpen om de kwaliteit van hun examinering te verbeteren.

5.2 Vergelijking met andere onderwijssectoren

In de meeste Nederlandse onderwijssectoren is, zo is hierboven reeds betoogd, sprake van een zekere mate van centralisatie van de examinering. Uitzondering daarop vormt de sector hoger onderwijs. Dit roept natuurlijk de vraag op waarom dat zo is en of dit zo moet blijven.

Ter beantwoording van de eerste vraag wijst de commissie onder meer op twee rapporten van de Onderwijsraad: 'Geregelde ruimte' uit 2012 en 'Een diploma van waarde' uit 2011. In beide rapporten komt duidelijk naar voren dat in de sector hoger onderwijs – in tegenstelling tot de meeste andere Nederlandse onderwijssectoren – sprake is van de opkomst van nieuwe vormen van diploma's, zoals het ervaringscertificaat (of evc-certificaat: certificaat op basis van elders verkregen competenties) en het diplomasupplement, die de behoefte weerspiegelen aan een bijna geïndividualiseerd diploma. Er is dus juist eerder sprake van een divergerende dan van een convergerende of centraliserende tendens, waar het diplomering betreft. Daarnaast is in het hoger onderwijs sprake van een zekere mate van opkomst van excellente opleidingen of trajecten,

en is (zeker in de niet-bekostigde hbo-sector) sprake van branchediploma's.

Verder wijst de Onderwijsraad er nadrukkelijk op, dat er in het hoger onderwijs sprake is van een verregaande differentiatie tussen opleidingen⁵² en in uitstroomniveau: het hbo kent uitstroom op het niveau associate degree, bachelor en master. Ook zijn de laatste jaren nieuwe *onderwijsvormen* in zwang geraakt; de bekendste daarvan is wel de duale opleiding, waarbij de student afwisselend leert en werkt.

Voor een ander deel wordt deze sterke differentiatie in het hoger onderwijs veroorzaakt door veranderingen in het beroepenveld, die leiden tot veranderde wensen van bedrijven en instellingen⁵³.

Er is, met andere woorden, in het hbo (en wo) sprake van een duidelijk verschil met het mbo en met de 'lagere' vormen van onderwijs in Nederland. Het hbo kent een groot aantal onderling inhoudelijk zeer verschillende opleidingen (218 bacheloropleidingen, 55 masteropleidingen, 85 associate degree-opleidingen⁵⁴). In tegenstelling tot het mbo, waar alle opleidingen de *inhoudelijk gelijke* vakken Nederlands en Engels gemeenschappelijk hebben, is er in het hbo geen sprake van vakken die voor *alle opleidingen* inhoudelijk gelijk zijn. Wel zijn er *per opleiding* kernvakken aan te wijzen en bestaan er per groepen van opleidingen gemeenschappelijke bodies of knowledge.

5.3 Conclusie

Vergelijking met andere onderwijssectoren wijst uit, dat de verschillen met het hoger onderwijs groot zijn. Zelfs, terecht en verklaarbaar, dermate groot dat het logisch noch wenselijk is dat de centraliserende tendens die in het onderwijs zichtbaar is, zich ook zou gaan uitstrekken tot het hbo. Dit zou immers enerzijds geen recht doen aan de

⁵² Zie "Een diploma van waarde", Onderwijsraad, Den Haag, 2011 (p. 31).

⁵³ Idem, p. 32.

⁵⁴ Bron: Flyer 'Feiten en cijfers', HBO-raad, februari 2012.

grote mate van differentiatie die in het hbo - onder druk van externe stakeholders en behoeften van studenten - is ontstaan, terwijl anderzijds centralisatie logistiek en inhoudelijk een dermate majeure stelselwijziging noodzakelijk zou maken, dat de voordelen in nauwelijks zouden opwegen tegen de nadelen.

6.1 Inleidende overwegingen

Als onderdeel van haar opdracht heeft de commissie ook gekeken naar de situatie met betrekking tot *externe validering in het buitenland*. De commissie heeft daarbij primair gekozen voor een vergelijking met de situatie ten aanzien van externe validering in het hoger beroepsonderwijs in een beperkt aantal Europese landen: Ierland, Vlaanderen, Estland en Frankrijk. Voor Ierland en Frankrijk is gekozen omdat zij – zoals hieronder zal blijken – naar het oordeel van de commissie twee uitersten vertonen op de schaal van vrijheid van de instellingen versus sturing door de overheid. Vlaanderen is relevant omdat Nederland en Vlaanderen (door middel van de NVAO) een gezamenlijk systeem van accreditatie onderhouden, en Estland is gekozen omdat dit land, als ‘nieuw’ Europees land interessant vergelijkingsmateriaal biedt vanuit een andere traditie.

De commissie is zich er van bewust dat een dergelijke beperking (tot slechts vier landen) altijd arbitrair is. Een intensiever onderzoek dat zich zou uitstrekken over meerdere landen zou vrijwel zeker meer gegevens opleveren om daarop een vergelijking te baseren. Binnen Europa zouden zeker ook de Bondsrepubliek Duitsland, Groot-Brittannië, Zweden en Finland in aanmerking kunnen komen voor verdere vergelijking, en buiten Europa zou misschien nog nader kunnen worden gekeken naar externe validering in de Verenigde Staten, Canada of bijvoorbeeld Shanghai.

De opdracht aan de commissie was echter niet om een intensieve wetenschappelijke studie te verrichten. Daarvoor ontbrak niet alleen de tijd, ook is de commissie het eens met de Onderwijsraad, waar hij stelt:

“Internationale vergelijkingen bieden aanknopingspunten voor onderwijsbeleid. Tegelijkertijd moet bij het gebruik van deze resultaten de nodige voorzichtigheid betracht worden, aangezien de onderzoeken omgeven zijn met onzekerheid omtrent onder andere de vergelijkbaarheid van onderwijsstelsels.”⁵⁵

6.2 Vergelijking tussen vier Europese landen

6.2.1 Ierland

In Ierland bestaat de Higher Education and Training Awards Council (HETAC). De functie van de HETAC is het houden van toezicht op de kwaliteit in de hbo-sector (dus niet tevens in de universitaire sector). De Council heeft onder meer als functie het geven van toestemming voor het starten van nieuwe opleidingen. Wanneer die toestemming wordt gegeven (vaak gaat die vergezeld van aanbevelingen van externe assessoren) mag de opleiding worden aangeboden, maar is wel onderworpen aan een vijfjaarlijks assessment in het kader van een ‘Programmatic Review’. Binnen die periode van vijf jaar mogen er geen significante wijzigingen worden aangebracht in het programma, noch in de manier waarop het onderwijs wordt aangeboden, noch in de wijze van examinering (de zak/slaag-normen daaronder begrepen).

Alle tentamens, examens, scripties et cetera worden beoordeeld door de docenten die ook het onderwijs verzorgen (behalve wanneer er sprake is van een bezwaarprocedure, dan wordt een tweede examinerator betrokken). Beoordeling gebeurt op basis van criteria die tevoren in het onderwijsprogramma zijn opgenomen. Examinering wordt geregeld door

⁵⁵ Onderwijsraad, “Geregelde ruimte, februari 2012 (p. 20).

de afzonderlijke hogescholen, die daarin hun eigen keuzes maken. Iedere hogeschool is dus min of meer autonoom, maar professionele organisaties (van ingenieurs bijvoorbeeld) leveren input ten behoeve van onderwijsontwikkeling. Dit om er voor te zorgen dat diploma's worden erkend als relevant voor de desbetreffende beroepsgroep.

Het Ierse systeem heeft als consequentie dat iedere hbo-instelling de 'eigenaar' is van haar eigen onderwijsprogramma en alles wat daarmee samenhangt. Hogescholen zijn daardoor zeer flexibel als het gaat om het ontwerpen en implementeren van nieuwe opleidingen.

In Ierland wordt op dit moment geen discussie gevoerd over de invoering van een stelsel van centrale examinering. Over het algemeen is de 'communis opinio' dat er zo veel variabelen zijn (regionaal, zeer verschillende afnemende beroepenvelden et cetera) dat het noodzakelijk is tegelijkertijd rekening te houden met zowel 'lokale' vereisten als nationale normen. Dit zou onvoldoende mogelijk zijn bij een centrale 'commandostructuur'. Ook logistiek zou dit tot grote problemen leiden; de Ierse hogescholen hebben al genoeg moeite om toetsing en examinering van de verschillende opleidingsvormen (in Ierland kent zowel het voltijds als het deeltijds onderwijs een dag- en avondvariant) programma-tisch goed georganiseerd te krijgen.

Desgevraagd stellen contactpersonen binnen het Ierse hbo óók moeite te hebben met het concept van centrale examinering omdat dat afbreuk zou doen aan het hooggewaardeerde gevoel van 'eigenaarschap' van docenten en hogescholen ten aanzien van het onderwijs; centralisering zou bovendien in het Ierse denken beleefd worden als bureaucratiebevorderend, en als aantasting van de flexibiliteit en autonomie van de hogescholen.

6.2.2 Vlaanderen

Over Vlaanderen kan de commissie relatief kort zijn. Het Vlaamse systeem kent voor wat betreft

externe validering van examens regels noch systemen, behalve het evaluatie- en accreditatiesysteem dat min of meer hetzelfde is als in Nederland.

Wel werkt het Vlaamse hbo (dat *bestuurlijk* weliswaar onderdeel is van de universiteiten door middel van associaties, maar heel uitdrukkelijk *inhoudelijk* is onderscheiden van de universiteiten) sinds enige tijd aan de opstelling van 'domeinspecifieke' leerresultaten. De vaststelling daarvan gebeurt door de opleidingen zelf (onder begeleiding van de koepels). De leerresultaten moeten overigens aantoonbaar van het juiste niveau in het Vlaamse Kwalifikatiekader zijn, en zullen de basis vormen van de opleidingsdoelstellingen die in een visitatie aan bod komen. Met andere woorden: de opleidingen zullen in het kader van de accreditatie moeten aantonen dat deze leerresultaten minimaal worden nagestreefd en de resultaten daarvan moeten aantonen. De wijze waarop studenten daarin worden getoetst maakt daarvan onderdeel uit, en is dus tevens onderdeel van het accreditatieproces.

6.2.3 Estland

In Estland maakt externe validering van examens deel uit van een tweeledig systeem van kwaliteitsbewaking. Enerzijds moeten instellingen hun kwaliteit intern bewaken en anderzijds moeten instellingen daarnaast voldoen aan kwaliteitseisen die worden gesteld door de overheid.

Volgens de Estse wetgeving wordt de kwaliteit van het hoger onderwijs bewaakt door een accreditatieproces op basis van een kwaliteitsakkoord dat door de Estse universiteiten en hogescholen is ondertekend in 2003. In dit akkoord worden de vereisten aan onderwijsprogramma's, de titulatuur en de benoeming van stafleden geharmoniseerd.

Er worden in Estland twee externe evaluatieprocedures voor kwaliteitsbewaking uitgevoerd bij instellingen voor hoger onderwijs:

1. Het institutionele accreditatieproces. Daarbij gaat het om een externe evaluatie waar iedere instelling één in de zeven jaar aan moet deelnemen. Deze accreditatie wordt georganiseerd door EKKA (Ests Hoger Onderwijs Kwaliteits Agentschap). Dit agentschap evalueert de *kwaliteitszorgsystemen* van een instelling voor hoger onderwijs. Dus in hoeverre management, organisatie van de opleidingen, studie- en onderzoeksactiviteiten en de werk- en leeromgeving in overeenstemming zijn met nationale wet- en regelgeving, en de doelstellingen en ontwikkelingsplannen van de instelling zelf. Dit wordt onderzocht door een commissie waarvan tenminste twee leden afkomstig zijn van buiten Estland, dus het onderzoek en de rapportage zijn in de Engelse taal. EKKA heeft zich overigens tot doel gesteld om in 2013 toe te treden tot het EQA netwerk.
2. Assessment van *onderwijsprogramma's*. Naast instellingsaccreditatie is EKKA ook verantwoordelijk voor een extern assessment van de kwaliteit van onderwijsprogramma's. Dit is een (extern) proces waarin individuele onderwijsprogramma's (als onderdeel van clusters) en het onderwijsproces worden geëvalueerd in termen van voldoen aan wettelijke eisen, en aan nationale en internationale standaarden, waaronder begrepen een evaluatie van het kwaliteitsniveau van theoretische en praktische programmaonderdelen, het pedagogisch niveau van de staf, en de inzet van voldoende middelen ten behoeve van het onderwijs.

Daarnaast functioneert een systeem van interne kwaliteitsbewaking door de hogescholen zelf. Dit bestaat uit reguliere zelfevaluatie van groepen van opleidingen door middel van feedback-vragenlijsten en discussie tussen vertegenwoordigers van het

werkveld, de staf van de instelling, studenten en beroepsorganisaties.

Er zijn kwaliteitsindicatoren (gebaseerd op wet- en regelgeving) vastgesteld voor zowel instellingsinterne doelstellingen als ten behoeve van institutionele vergelijking en benchmarking. Hogescholen dienen over deze indicatoren te rapporteren; deze data worden vervolgens door EKKA vergeleken met de resultaten van andere Estse hogescholen en met buitenlandse hogescholen.

Resultaten ten aanzien van de examinering op kernvakken maken onderdeel uit van de data die worden vergeleken. Kernvakken worden doorgaans aan het einde van de opleiding geëxamineerd, waarbij de student wordt beoordeeld op een schaal van 1 tot 5. Bij hbo-instellingen kunnen sommige kernvakken worden afgesloten met een praktische opdracht. Opstelling en beoordeling van het examen of de praktische opdracht gebeuren door de docent(en) die verantwoordelijk is/zijn voor het desbetreffende onderdeel. Aan het einde van de opleiding schrijft de student een eindschiptie, die wordt beoordeeld door een scriptiebeoordelingscommissie die soms wel voor de helft bestaat uit vertegenwoordigers van het werkveld en deskundigen afkomstig van universiteiten en/of andere hogescholen.

Hogescholen stellen overigens zelf hun onderwijs- en toetsprogramma op, met inachtneming van relevante wet- en regelgeving op nationaal niveau, zo nodig van internationale regelgeving, de behoeften en wensen van de afnemende beroepenvelden, de kennis van de hogescholen zelf, en waar mogelijk verwachtingen ten aanzien van algemene maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Ten gevolge hiervan zijn de hogescholen zelf de intellectuele eigenaars van hun onderwijs- en toetsprogramma's. Overigens blijkt er in de praktijk geen aarzeling te bestaan om bij de opstelling van deze programma's serieus rekening te houden met de wensen en verlangens van de afnemende beroepenvelden.

6.2.4 Frankrijk

In lijn met haar sterk centralistische traditie kent Frankrijk voor (vrijwel) alle hoger beroepsopleidingen een nationaal curriculum. Alle hbo-opleidingen⁵⁶ hebben dezelfde programmering (zelfs tot op het niveau van te behandelen onderwerpen en hoeveel uur er per onderwerp wordt besteed). Iedere hbo-opleiding wordt op deze punten geëvalueerd door een nationale commissie die bestaat uit managers van hbo-opleidingen en managers van bedrijven die opereren in het afnemende beroepenveld.

Aangezien de hbo-opleidingen in Frankrijk deel uitmaken van het universitaire systeem wordt voor wat betreft examinering en toetsing een programma gevolgd (voor wat betreft aantal toetsen, tijdsduur beschikbaar voor een toets et cetera) dat op nationaal niveau wordt vastgesteld door en voor alle universiteiten.

Er bestaan weliswaar commissies die zowel de hbo-opleidingen als de (nationale) curricula evalueren, maar deze commissies hebben geen zware rol. De commissies weerspiegelen qua taak en samenstelling overigens de specifieke 'missie' van de hbo-opleidingen, in het bijzonder waar het gaat om de professionele dimensie.

6.2.5 Concluderend ten aanzien van deze vergelijking met Ierland, Estland, Vlaanderen en Frankrijk

De commissie stelt vast dat binnen deze (beperkte) vergelijking, twee sturingsmechanismen zichtbaar zijn: aan de ene kant het Ierse model. Daarin wordt uitgegaan van een volledige autonomie van de instelling, gebaseerd op het belang van regionale variatie. De hogeschool gaat zelf over toetsing en beroep, aangepast aan de regionale opleidingsbehoeften en in samenspraak met het werkveld. Centrale examinering wordt zeer onwenselijk geacht,

omdat dit de flexibiliteit in de regio beperkt, bureaucratie met zich meebrengt, en het eigenaarschap van de opleidingen bij de hogescholen weghaalt.

Aan de andere kant is er het Franse model, geënt op de traditionele ambtenarenstatus van docenten, met een sterke centrale sturing. Alle hogescholen hebben dezelfde programma's (kernvakken en contacturen), en zijn ingebed binnen de universiteiten waarmee ze een gezamenlijke procedure voor examinering op instellingsniveau volgen. Een nationale commissie, samengesteld uit leden van hogescholen en werkgevers, evalueert de opleidingen.

Het Vlaamse model en het Estse model bevinden zich tussen deze twee sturingsmechanismen in. Vlaanderen heeft met Nederland de accreditatie via de NVAO gemeen. Daarom is het van belang te volgen welke ontwikkelingen daar worden ingezet. Op dit moment werkt Vlaanderen aan 'domein-specifieke leerresultaten' die de opleidingen zelf opstellen onder begeleiding van de koepel. De uitkomsten zullen de basis vormen van de opleidingsdoelstellingen die in een visitatie aan bod komen.

Tot slot van deze vergelijking: naar het oordeel van de commissie is het model van Estland sympathiek, omdat dit land kiest voor interne evaluatie van de studieprogramma's binnen de hogeschool, het inzetten van peer-review bij examinering, en benchmarks op kwaliteitsindicatoren met andere hogescholen. Op deze manier blijft de hogeschool eigenaar van kwaliteit en toetsing van het opleidingsaanbod, en wordt tegelijkertijd via peer-review en benchmarks de landelijke kwaliteit geborgd en geëvalueerd. Zo wordt er geregeld onderzoek gedaan naar de tevredenheid over studieprogramma's. De uitkomsten daarvan worden bediscussieerd met staf, studenten en werkgevers. Bij examinering is vaak slechts 50% van de beoordelaars afkomstig

⁵⁶ In Frankrijk is wat wij in Nederland het hbo noemen, ondergebracht bij universiteiten. Zo is de Nederlandse 'HTS' te vinden in het Institut Universitaire Technologique. Met andere woorden: er zijn in Frankrijk (net als in veel andere Europese landen), geen hogescholen.

van de eigen hogeschool. De overige 50% bestaat uit experts van andere hogescholen en het werkveld. Daarnaast heeft Estland indicatoren ontwikkeld waarop hogescholen zichzelf vergelijken met andere hogescholen en hogescholen in het buitenland.

Uit de ervaringen van de buitenlandse partners komt naar voren, dat een *grote mate van inhoudelijke autonomie op toetsing en examinering*, vaak samen gaat met een *hoge graad van zelfreflectie* (via interne tevredenheidsonderzoeken en evaluatie, via benchmarks) en het organiseren van kritische inspraak door peer review (meningen van experts van andere hogescholen mee laten wegen in beoordelingen). Daarentegen blijkt (uit het voorbeeld van Frankrijk) dat een *geringe (lokale) autonomie* op het gebied van programmering en toetsing ook leidt tot een totaal ander kwaliteitszorgsysteem, waarbij er van *georganiseerde zelfreflectie nauwelijks sprake is*.

Hoewel de commissie van mening is dat terughoudendheid moet worden betracht bij het trekken van (te) algemene conclusies uit deze beperkte vergelijking (zeker ook vanwege hetgeen de Onderwijsraad hierover zegt⁵⁷) meent de commissie toch bovenstaande observaties te moeten meewegen bij haar oordeelsvorming.

6.3 Effect van systeeminterventies vanuit internationaal perspectief gezien

Met name in hoofdstuk 3 is de commissie uitgebreid ingegaan op wat zij ziet als de nadelen van top-down toetsing. Daarbij passeerden nadelen de revue ten aanzien van de expertise-ontwikkeling bij docenten, gevoelens van 'eigenaarschap', kosten, nadelige

effecten met betrekking tot werkvormen en met betrekking tot mogelijkheden tot evaluatie.

Het voornemen van de staatssecretaris om (vormen van) landelijk top-down toetsen in te voeren past, zo hebben wij in hoofdstuk 5 betoogd, voorts ook niet bij de ontwikkelingen die het ho doormaakt.

Gezien de opgesomde nadelen en de trendbreuk ten aanzien de ontwikkelingen in het ho, kan top-down invoering van landelijke toetsing gezien worden als een *systeeminterventie*. De commissie heeft daarom nagegaan of vanuit internationaal perspectief iets te zeggen valt over de effecten en de effectiviteit van dit soort systeeminterventies.

Wij hebben daartoe gekeken naar een aantal vergelijkende (literatuur)studies die de laatste jaren zijn verricht. Ten eerste is in dat verband relevant de studie die in opdracht van het adviesbureau McKinsey werd verricht naar de factoren die bijdragen aan verbetering van onderwijssystemen⁵⁸. In deze studie vergelijken Mourshed c.s. de onderwijssystemen van 20 (deel)staten over gehele wereld, van Ghana tot Singapore⁵⁹ en delen die systemen op basis van leerlingprestaties in vijf klassen in: 'poor' (slecht), 'fair' (matig), 'good' (goed), 'great' (uitstekend) en 'excellent' (excellent).

Vervolgens wordt op basis van vergelijkende studies getracht vast te stellen welke *maatregelen op systeemniveau* genomen moeten worden om van de ene categorie door te stijgen naar de volgende (NB: daarbij gaat het dus *in het bijzonder* om overheidsmaatregelen).

⁵⁷ Zie noot 55.

⁵⁸ "How the world's most improved school systems keep getting better", Mona Mourshed, Chenezi Chijioke, Michael Barber; McKinsey&Company (2010).

⁵⁹ Singapore, Hong Kong, Zuid-Korea, Ontario (Canada), Saksen (Duitsland), Engeland, Letland, Litouwen, Slovenië, Polen, Long Beach (Ca, USA), Bosten (MA, USA), Armenië, Jordanië, Westkaap (Zuid-Afrika), Chili, Ghana. Geen van de landen die in de paragraaf 6.2 worden besproken was in deze vergelijkende studie betrokken.

Om te gaan van:	Moeten de volgende (systeem)interventies worden gepleegd:
Slecht --> matig	Leerlingen/studenten moeten door middel van systeeminterventies worden ondersteund bij het bereiken van basiskennis op het gebied van taal en rekenen: hiervoor is het nodig docenten te ondersteunen bij het bereiken van een basiskwalificatie; het tegemoetkomen aan basale leerlingbehoeften; alle scholen in het systeem moeten op het minimumniveau worden gebracht.
Matig --> goed	Interventies moeten zich concentreren op het verstevigen van de fundamenteën van het systeem, daaronder begrepen het produceren van betrouwbare data op het gebied van leerlingprestaties, het zeker stellen van verantwoording afleggen door scholen en docenten, en het in het leven roepen van passende financiering, organisatiestructuren en pedagogische modellen.
Goed --> uitstekend	Systeeminterventies richten zich op het vastleggen van het zijn van docent en schoolleider als professies; dit vereist systeemeisen die zeker stellen dat de eisen die worden gesteld aan het uitoefenen van het beroep van docent (en schoolleider) worden gedefinieerd op hetzelfde niveau als (bijvoorbeeld) geldt voor beroepen in de gezondheidszorg en de advocatuur/rechterlijke macht.
Uitstekend --> excellent	Interventies in dit stadium verplaatsen zich van het centrale <i>systeem</i> naar de <i>instellingen zelf</i> . De nadruk ligt op 'peer-based learning' door middel van instellingsgeboden systeem-brede samenwerking, en daarnaast door het systeem gefinancierde innovatie en experimenten.

Daaruit komt het volgende beeld naar voren. Daarnaast stellen de onderzoekers een relatie vast tussen het stadium waarin een systeem zich bevindt en de mate van centrale sturing. Naarmate een systeem op een hoger niveau komt, nemen deskundigheid, scholingsniveau en professionaliteit van docenten toe. *Hoe hoger het niveau*, hoe 'losser' de (overheids)interventies moeten zijn en hoe meer het systeem wel vaart bij *vertrouwen*, *losse gedragsregels* en (het stimuleren van) *creativiteit en innovatie door en tussen peers onderling*.

In opdracht van het CPB is voorts in 2009 een literatuurstudie verricht waaruit blijkt dat – afgezet tegen diverse performance-indicatoren – het Nederlandse onderwijssysteem in meerdere opzichten zeer behoorlijk tot op veel terreinen goed functioneert.⁶⁰

Wordt dit in verband gebracht met de stratificering die Mourshed c.s. hebben ontwikkeld, dan is het de vraag op welk 'niveau' in deze 'ranking' het Nederlandse systeem zich bevindt. Kijkend naar de ranking van de in deze studie betrokken landen, dan mag toch zeker worden aangenomen dat wij ons bevinden op een vergelijkbaar niveau met Canada, Engeland en Duitsland. Volgens Mourshed c.s. is het niveau in deze landen 'goed'. (Als 'uitstekend' worden beoordeeld Singapore, Hong Kong en Zuid-Korea. Geen van de in de studie betrokken systemen verwerft de kwalificatie 'excellent'.)⁶¹

Indien we er van uit mogen gaan dat het Nederlandse systeem over het geheel genomen inderdaad 'goed' functioneert, dan impliceert dit dus volgens Mourshed c.s. dat interventies (om van 'goed' naar 'uitstekend' op te schuiven) zich zouden moeten richten op

⁶⁰ "Wat is bekend over effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?" Dinand Webbink, Inge de Wolf, Ludger Woessmann, Roel van Elk, Bert Minne en Marc van der Steeg; CPB Document, Den Haag, juli 2009.

⁶¹ Een andere indicator hiervoor is het wereldwijde vergelijkende onderzoek dat Newsweek in 2010 heeft gedaan en waarin 170 landen op vier criteria zijn vergeleken. In die ranking werd het Nederlandse onderwijs op nummer 10 geplaatst, na o.m. Zwitserland, Finland en Australië; bijvoorbeeld het onderwijs in de USA staat in deze ranking op nummer 30.

verhoging van de professionaliteit van de docent tot op een vergelijkbaar niveau met dat van artsen, advocaten en de rechterlijke macht, alsmede op het geven van vertrouwen en het stimuleren van innovatie en creativiteit door en tussen peers (in dit geval docenten).

Zelfs indien de ambitie in Nederland niet verder zou reiken dan 'goed zijn en goed blijven' – wat naar het oordeel van de commissie voor een welvarend land als Nederland toch eigenlijk qua ambitie het absolute minimum zou moeten zijn – dan nog kan worden vastgesteld dat systeeminterventies die uitgaan van de gedachte dat alles wel goed zal komen als de overheid maar een centrale(r) rol gaat vervullen, contraproductief *kunnen* zijn aan dit streven, en dus zeer goed doordacht moeten worden.

6.4 Conclusies

Op basis van de beperkte vergelijking met andere landen die de commissie heeft kunnen maken als het gaat om externe validering, vallen moeilijk éénduidige conclusies te trekken. Zeker is wel, dat Nederland geen sterk centralistische traditie kent zoals Frankrijk. Anderzijds is de mate van overheidsbemoeienis in het Nederlandse onderwijs historisch gezien relatief groot en hebben zich de laatste jaren te veel incidenten voorgedaan, zodat het bepleiten van een zeer 'vrij' systeem als dat van Ierland getuigt van weinig realiteitszin. Het systeem van Estland is wellicht beter toepasbaar, omdat dit land kiest voor interne evaluatie van de studieprogramma's binnen de hogeschool, het inzetten van peer-review bij examinering, en benchmarks op kwaliteitsindicatoren met andere hogescholen.

De commissie wijst er daarbij op, dat er in internationaal vergelijkend perspectief tenminste aanwijzingen bestaan dat een (sterk) centralistisch georganiseerd systeem zich moeilijk verdraagt met een hoge mate van kritische zelfreflectie bij docenten, iets dat wij in Nederland als een groot goed zien. Daarnaast wijst vergelijkende literatuur-

studie uit dat het de vraag is of – gezien het ontwikkelingsstadium van het Nederlandse onderwijs – ingrepen op systeemniveau met centralistische tendensen, niet averechts zouden kunnen werken op het niveau van het Nederlandse (hoger) onderwijs.

Dit alles ziet de commissie als ondersteunend aan haar – in eerdere hoofdstukken geformuleerd – standpunt dat externe validering van examens via 'peer review' en bottom-up systemen, naar alle waarschijnlijkheid te verkiezen is boven van bovenaf opgelegde vormen van 'control'.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Algemene overwegingen, mogelijkheden en beperkingen

In de voorgaande hoofdstukken heeft de commissie de verschillende mogelijkheden en onmogelijkheden die zij ziet voor externe validering van examen-kwaliteit besproken. Daarmee heeft de commissie getracht een antwoord te formuleren op de vragen die haar zijn voorgelegd.

Het betreft dan met name het in kaart brengen van de mogelijkheden tot externe validering van examens en diploma's via toetsing en op andere manieren. Ook is de commissie ingegaan op de verschillende voor- en nadelen daarvan en zijn ervaringen en relevante aspecten besproken ten aanzien van vergelijkbare situaties in het buitenland. Tevens is de startsituatie in diverse sectoren van het hbo in kaart gebracht, en is ingegaan op de situatie met betrekking tot externe validering van toetsing elders in het Nederlandse onderwijs.

In dit hoofdstuk zal de commissie in samenvattende zin haar advies uitbrengen over de vormen van externe validering die vanuit de brede perspectief van de eerdere hoofdstukken naar de mening van de commissie het meest geschikt zijn voor de sectoren van het hbo.

Daarbij zij uitdrukkelijk vermeld dat de commissie zich conform de vraagstelling in beginsel beperkt tot *maatregelen voor externe validering en enkele daaraan gerelateerde onderwerpen*. Uiteraard zijn andere maatregelen ter ondersteuning en bevordering van de kwaliteit van het hoger beroepsonderwijs denkbaar, doch deze vallen in beginsel buiten de vraagstelling aan de commissie. De commissie

beschouwt dit uitgangspunt als essentieel, omdat dit de beperking van het advies verklaart.

Het krachtenveld waarbinnen dit advies zijn uitwerking moet vinden is complex. Aan de ene kant is er maatschappelijke en politieke onrust met betrekking tot de kwaliteit van het hoger beroeps-onderwijs en in het bijzonder die van de examens en diploma's. De roep om ingrijpen is groot, waarbij - als het om diplomakwaliteit gaat - opvallend vaak veel heil verwacht wordt van de introductie van vormen van centrale (eind)examinering. Aan de andere kant zijn er de studenten, docenten en hogescholen die zelf al tal van maatregelen hebben getroffen om de kwaliteit van onderwijs, examens en diploma's in de volle breedte beter te borgen en daarnaast bezig zijn met het maken van prestatie-afspraken met de overheid. Hoewel de hogescholen zelf als eerste voorstander zijn van kwaliteitsverhogende maatregelen, stellen zij als voorwaarde wel dat die maatregelen reëel in- en uitvoerbaar moeten zijn. Oneigenlijke stapeling van op zich goed bedoelde eisen en afspraken zal eerder leiden tot wanorde en draagvlakverlies dan tot daadwerkelijke kwaliteitsverbetering.

In het hbo wordt hard gewerkt aan kwaliteitsverbetering, zoals ook blijkt uit de meest recente rapporten van de Inspectie⁶². De sector staat onder verscherpt toezicht van de Inspectie, wordt geconfronteerd met prestatiebekostiging en ook de accreditatiekaders van de NVAO zijn recent aangescherpt en zullen nog verder aangescherpt worden.

De toenemende administratieve lastendruk die daarvan het gevolg is, dreigt de aandacht af te leiden van datgene waarom het allemaal begonnen

⁶² "Alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs: Rapportage over de niveau-beoordelingen en verbetertrajecten"; Inspectie voor het onderwijs, Utrecht, maart 2012.

is: de kwaliteit van het onderwijs. Voeg daarbij nog eens de grote politieke en maatschappelijke druk om de 'overhead' (niet *rechtstreeks* op het verzorgen van onderwijs terug te voeren kosten) terug te brengen, en het zal duidelijk zijn dat het vermogen van het hbo om nog weer meer nieuwe maatregelen en verplichtingen te verwerken, onder druk staat.

De commissie is dan ook beducht voor *stapelings van beleid*, en de rol die haar advies daarin zou kunnen spelen. Dit leidt ook tot een 'haalbaarheidsparadox' waarmee de commissie zich geconfronteerd ziet: een te vrijblijvend advies zal door de politiek worden genegeerd, waarna mogelijk alsnog vormen van top-down toetsing op kernvakken (als die al bestaan) gedwongen worden ingevoerd, met alle nadelen en beperkingen die de commissie daaraan verbonden acht (zie hoofdstuk 3). Een te dwingend advies daarentegen wordt door de sector wellicht verworpen maar door de politiek omarmd, waarna dit alsnog top-down wordt ingevoerd met alle nadelen dáárvan.

Naar het oordeel van de commissie staat het hbo thans dan ook voor de grote uitdaging om het optimale evenwicht te vinden, te benutten en uit te dragen, tussen het scheppen van vertrouwen in de sector, het tegelijkertijd beperken van overheidsbemoeienis, bureaucratie en kosten enerzijds, en het maximaliseren van autonomie, decentrale verantwoordelijkheid, draagvlak en lokale expertise anderzijds. In dit concluderende hoofdstuk zal de commissie een aantal handreikingen voor een dergelijke synthese presenteren.

Met name om aan dit dynamisch evenwicht maximaal recht te doen, maar ook vanwege tal van andere redenen uiteengezet in eerdere hoofdstukken, kiest de commissie niet voor een top-down variant maar voor een bottom-up variant van landelijk toetsen. De commissie heeft voor wat betreft het draagvlak daarvoor vertrouwen in haar keuzes, mede na de overleggen met onder andere de sectorale adviescolleges, hbo-docenten en bestuurders alsmede

vanwege de ervaringen die met vergelijkbare instrumenten zijn opgedaan in andere onderwijssectoren, zoals het wetenschappelijk onderwijs. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van studenten heeft de commissie geconstateerd dat ook bij de studenten dergelijke vormen van toetsen op draagvlak kunnen rekenen.

Dit advies omvat niettemin ook maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van toetskwaliteit en niet op externe validering per se. Ofschoon – zoals hierboven vermeld – de context van dit advies begrensd wordt door het thema externe validering, meent de commissie met onderstaande advisering ook tegemoet te komen aan een ruim aantal van de in de brief van 20 mei 2011 van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer inzake het hbo genoemde aandachtspunten. Dit betreft de positie, onafhankelijkheid en expertise van de examencommissies, het herwaarder van eindtermen, de afstemming met het afnemende veld en externe legitimering van het diploma, landelijk (dat wil zeggen instellingsoverstijgend) toetsen en de aanwezigheid van externe leden in de examencommissies. Ten aanzien van mogelijkheden van financieren op kwaliteit zijn door de commissie in eerdere hoofdstukken in de marge van dit advies enkele opmerkingen gemaakt.

In hoofdstuk 2 van dit rapport heeft de commissie al gesteld dat wij een advies uitbrengen aan onze opdrachtgever, het bestuur van de HBO-raad. Over de vraag of en in hoeverre dit bestuur dan wel de Algemene Ledenvergadering dit advies overneemt, geheel of ten dele, zal de HBO-raad zijn eigen afwegingen maken.

7.2 Advies van de commissie

De verschillende mogelijkheden tot externe validering en gerelateerde maatregelen die zijn genoemd en besproken in hoofdstuk 3 zal de commissie in dit hoofdstuk nader onderverdelen in twee groepen.

De eerste groep betreft maatregelen ten aanzien waarvan de commissie als sterke voorkeur uitspreekt,

dat deze – uiteraard volgens een realistisch implementatieschema – *integraal in het hbo zouden kunnen worden toegepast*, als invulling van het voornemen om ‘vormen van centrale toetsing’ in te voeren, zoals neergelegd in de strategische agenda van de staatssecretaris. De commissie adviseert het hbo om daarbij – al was het alleen maar om te laten zien dat het de sector serieus is – uit te gaan van een ‘pas toe of leg uit’ (‘apply or explain’) principe.

Hierbij gaat het dus om maatregelen die – indien het advies van de commissie gevolgd zou worden – op enig moment door alle opleidingen zouden moeten worden toegepast, met uitzondering van die opleidingen die kunnen uitleggen waarom invoering van een bepaalde maatregel voor hen niet mogelijk is. Om te voorkomen dat een dergelijke verklaring een al te vrijblijvend karakter krijgt, zou de desbetreffende opleiding dan wel moeten aangeven welke vervangende meest verregaande maatregel zij wel kan implementeren.

Een voorbeeld: als het op termijn bijvoorbeeld met ingang van het studiejaar 2014-2015 hbo-breed beleid zou worden dat alle opleidingen gemeenschappelijk gaan toetsen met minimaal twee partners en een opleiding laat zien dat er slechts één partner beschikbaar is (dat wil zeggen: er bestaat slechts één andere opleiding met een voldoende brede ‘common trunk’ aan kennis en vaardigheden), dan zou die opleiding over kunnen gaan tot toetsing met die ene beschikbare partner.

Een *tweede groep* van maatregelen die de commissie onderscheidt zijn die maatregelen waarvan zij zou adviseren om deze optioneel, dus als handreiking voor te houden aan het hbo-veld. Het staat opleidingen vrij daarvoor dan al of niet te kiezen.

De voor- en nadelen van de denkbare maatregelen zijn overigens in hoofdstuk 3 reeds uitputtend behandeld. De commissie zal dat in dit hoofdstuk niet nogmaals doen. Waar nodig volstaan wij daarom met een korte aanduiding van de redenen waarom

– voor een al of niet te adviseren maatregel – de voordelen dan wel de nadelen voor de commissie het zwaarst wegen.

Ten aanzien van de toepasbaarheid per hbo-sector (adviesvragen 4, 5 en 6) concludeert de commissie op grond van de verkregen informatie dat er à priori geen zwaarwegende redenen zijn om aan te nemen dat implementatie van alle aan te bevelen maatregelen niet voor alle sectoren mogelijk is.

Dit alles afwegende doet de commissie de volgende aanbevelingen:

1) Externe validering van toetsing

Kies hbo-breed voor externe validering door middel van instellingsoverstijgende toetsing op alle plaatsen waar dat mogelijk is. Daarbij heeft de commissie een uitgesproken voorkeur voor *de instellingsoverstijgende* leerwegaafhankelijke voortgangstoets met minimaal twee partners. Zoals in hoofdstuk 3 uitgebreid uiteengezet is een hiervoor geschikte partner een andere opleiding waarmee het competentieprofiel in voldoende mate overeenkomt om een voortgangstoets te maken die doorloopt tot het eind van de opleiding, ook in het geval de verschillen juist tegen het eind van de opleiding toenemen.

Voor alle duidelijkheid merkt de commissie in dit verband op, dat zij die kanttekeningen geheel of grotendeels buiten beschouwing laat, die ten aanzien van de kwaliteit van toetsing in dezelfde mate te maken zijn voor *de huidige vormen van toetsen* als voor *de geadviseerde extern gevalideerde toetsvormen*. Als de nadelen van beide toetswijzen grotendeels overeenkomen, doet dit immers niet af aan de meerwaarde die ten opzichte van de huidige situatie kan worden gerealiseerd.

De commissie adviseert overigens niet de merendeels *leerwegaafhankelijke* vormen van toetsen zoals die al bestaan, geheel af te schaffen. Wij menen juist, dat door deze beide toetsvormen in

samenhang te bezien een palet aan toetsvormen ontstaat dat in de examinering voldoende ruimte geeft voor de noodzakelijke (ook door externen verlangde) lokale profilering.

2) Externe validering van eindwerkstukken

Kies daarnaast ook voor een gezamenlijk bottom-up opgesteld protocol bij individuele eindschrijftes en bij qua niveau en importantie vergelijkbare eindwerkstukken.

Ten aanzien van de periode benodigd voor invoering van het samenhangende pakket aan externe valideringsmaatregelen zoals beschreven onder 1. en 2. zou de commissie mede op grond van ervaringen elders denken aan een periode van maximaal enkele jaren. Voor wat betreft het tijdspad is overigens een groot voordeel van het bottom-up longitudinaal toetsen dat daarmee direct begonnen kan worden, in alle leerjaren inclusief het eerste jaar. Bij een top-down eindtoets op kernvakken is niet alleen de externe validering beperkt tot die kernvakken, maar is ook het tijdspad geheel anders. Invoering in bijvoorbeeld 2013⁶³ zou betekenen dat studenten die dan starten de toets *de facto* voor het eerst zouden maken in 2017, aan het einde van hun studietraject.

Het ontwikkelen van een protocol is niet zodanig complex dat daar meer dan een jaar voor uit zou behoeven te worden getrokken.

3) Externe validering via wettelijk vastleggen van de verplichting toetsbeleid te voeren

Leg in de wet vast dat hogescholen verplicht zijn om voor elke opleiding toetsbeleid te formuleren waarin externe validering een plaats krijgt. In het geformuleerde toetsbeleid wordt aandacht besteed aan de volgende mogelijkheden volgens het principe "pas toe of leg uit":

- a. Minimaal één lid van de examencommissie en de opleidingscommissie moet van buiten de opleiding afkomstig zijn.
- b. Bij de feitelijke examinering (inclusief het beoordelen van scripties et cetera volgens het protocol bedoeld onder 2.) moeten examinatoren van buiten de hogeschool als mede-beoordelaar worden aangetrokken.
- c. Bij het opstellen van toetsen, het nakijken en de beoordeling van de uitslagen alsmede bij het opstellen van de protocollen moeten 'vreemde ogen' worden toegelaten in de vorm van tweede beoordelaars, externe deskundigen aan te trekken als adviseur, et cetera.
- d. Alleen gecertificeerde examinatoren (als bedoeld in aanbeveling 4) nemen zitting in de Examencommissies. Tevens beschikt de Examencommissie over voldoende toetsdeskundigheid om de kwaliteit van toetsen en toetsing te kunnen beoordelen. Toetsbeoordeling wordt een verplicht onderdeel van het takenpakket van examencommissies. Dit kan overigens door de examencommissie gedelegeerd worden naar een deskundige (gecertificeerde) toetsbeoordelingscommissie.

4) Externe validering via certificering van examinatoren en opleiding van docenten

De commissie beveelt (verdere) professionalisering van examinatoren aan. Daarbij wordt aandacht besteed aan de volgende mogelijkheden, volgens het principe 'pas toe of leg uit':

- a. de opzet aan van een systeem van certificering van examinatoren, via de invoering van een basis- en senior kwalificatie examinering (BKE/SKE) systematiek;

⁶³ De staatssecretaris sprak zich hierover expliciet uit in een interview in het programma Buitenhof op 5 februari 2012.

- b. scholing van docenten die bij toetsing betrokken zijn tenminste tot op het niveau van hun betrokkenheid;
- c. de instelling aan van een wettelijk register voor bij- en nascholing van hbo-docenten, waarin ook de toetsexpertise (BKE of SKE) van de docent wordt opgenomen (zie aanbeveling 4a).

onderwijskundig centrum samenwerking met bestaande expertisecentra van universiteiten et cetera) innovatief onderzoek naar de toetspraktijk zou moeten stimuleren. Vanzelfsprekend kan dit ook gebeuren binnen samenwerkingsverbanden van hogescholen, zeker in die gevallen dat een hogeschool onvoldoende massa heeft om dit zelfstandig te doen.

5) Externe validering via visitatiecommissies

De commissie beveelt aan dat de kwaliteit van de toetsing een stevige(er) plaats krijgt in de accreditatiekaders van de NVAO en dat bij de samenstelling van de visitatiecommissies – meer dan thans het geval is – wordt gelet op de aanwezigheid van toetsdeskundigheid. De commissie is van mening dat toetsing, toetsdeskundigheid en toetsbeleid op dit moment onvoldoende worden meegenomen in de opleidingsaccreditatie.

Additioneel beveelt de commissie aan dat opleidingen ook aandacht zouden kunnen besteden aan:

6) Externe validering via andere toetsvormen

Externe validering via leerwegafhankelijke en leerwegonafhankelijke bottom-up punttoetsen, leerwegafhankelijke bottom-up longitudinale toetsen alsmede bij vormen van leerwegafhankelijke bottom-up protocollering is mogelijk door bij opstelling van de toetsen, het nakijken en de beoordeling van de uitslagen alsmede bij de opstelling van de protocollen 'vreemde ogen' toe te laten in de vorm van tweede beoordelaars, externe deskundigen aan te trekken als adviseur, et cetera.

7) Externe validering via toetskwaliteit

De commissie meent dat in het hbo het doen van systematischer onderzoek naar toetsbeleid, toetsontwikkeling en toetskwaliteit gestimuleerd zou moeten worden. Er bestaat thans een aantal lectoraten op dit terrein. De commissie adviseert dat iedere hogeschool op één of andere manier (door de instelling van een lectoraat, een nieuw

7.3 Implementatie

De commissie is zich er van bewust dat haar advies een weliswaar samenhangend, doch zeker ook betrekkelijk ingrijpend en niet-vrijblijvend pakket aan maatregelen impliceert. Wij menen hiermee tegemoet te komen aan de verwachtingen van zowel de HBO-raad, onze opdrachtgever, als de samenleving en de politiek. Zeker niet in de laatste plaats hebben wij ook rekening gehouden met de ideeën van de staatssecretaris, zoals die naar voren komen uit zijn strategische agenda, en met de ideeën die leven in de Tweede Kamer, zoals die op 27 maart 2012 ook tot uitdrukking kwamen in het aannemen van een motie van het Kamerlid Beertema.

Uit deze en andere signalen blijkt een grote zorg over de kwaliteit van toetsing en examinering in het hbo. De commissie begrijpt deze zorg. Vandaar dat ons advies een aantal vergaande maatregelen betreft, waarvan sommige zelfs wettelijk verankerd zouden moeten worden. Op die manier wil de commissie aan het hbo een weg bieden uit de publieke druk, die zowel recht doet aan de zorgen in de samenleving, als deze zorgen vertaalt in een professionele invulling die ten goede komt aan de kwaliteit van het onderwijs.

En hoewel de commissie op zich diegenen wel begrijpt die denken dat invoering van landelijke (eind)examinering van kernvakken de beste manier is om aan alle twijfels een einde te maken, menen wij in het voorgaande betoog te hebben aangetoond dat centrale examinering weliswaar een aantal voordelen biedt, doch dat daar te veel nadelen tegenover staan.

Niettemin is de commissie van mening dat waar het gaat om de implementatie van haar adviezen, het hbo als geheel een krachtig signaal moet geven dat ook de hogescholen de maatschappelijke onrust begrijpen en er aan tegemoet willen komen. Vrijblijvende experimenten volstaan niet.

Aan de andere kant dient de HBO-raad bij de implementatie van deze adviezen terdege rekening te houden met de verschillende reacties die dit kan oproepen, zowel binnen als buiten het hbo. De spanning van wat wel de 'weerbarstige realiteit' wordt genoemd leidt tot de conclusie dat een al te drastische 'uitrol' van deze adviezen tegenkrachten kan oproepen die de externe validering (en daarmee de kwaliteit) van examens eerder kwaad dan goed zullen doen.

Ten aanzien van aanbeveling 1, externe validering door gezamenlijk toetsen, meer in het bijzonder in de vorm van de interfacultaire voortgangstoets zoals ontwikkeld in Maastricht, beveelt de commissie aan dat spoedig (bijvoorbeeld reeds bij de start van het studiejaar 2012-2013) een aantal hogescholen (op basis van vrijwilligheid) start met de implementatie van een vorm van deze manier van toetsen.

Het gaat er daarbij niet om dat 'het Maastrichtse model' verplicht in het hbo wordt ingevoerd, maar dat op *basis van de jarenlange ervaring* die met dit model is opgedaan en gezien de vele voordelen die het heeft, een model wordt ontwikkeld dat geschikt is om hbo-breed toe te passen maar ook ruimte laat voor maatwerk waar nodig.

De resultaten van dergelijke 'proeftuinen' zouden vervolgens geleidelijk vanaf het studiejaar 2013-2014 in twee tot drie jaar in het gehele hbo kunnen worden ingevoerd. De commissie adviseert overigens om gezien de complexiteit van deze materie tijdens het introductietraject (en ook later nog) de voortgang en de effecten hoe dan ook goed te monitoren, in overleg met de betrokken stakeholders, met name de sectorale adviescolleges, docenten en studenten

en bestuurders. Niettemin zou naar het oordeel van de commissie het einddoel moeten zijn – onder de vanzelfsprekende voorwaarde dat de experimenten bevredigend verlopen – dit systeem hbo-breed uit te rollen volgens de 'apply or explain'-aanpak.

Aanbeveling 2, de aanpak met bottom-up tot stand komende, instellingsoverstijgende protocollen voor de externe validering van het brede spectrum aan vaardigheidstoetsing kan naar het oordeel van de commissie snel en met betrekkelijk weinig moeite worden ingevoerd. Het meeste voorwerk hiervoor is al gedaan (zie bijlage 3, waarin een voorbeeld is opgenomen van een protocol zoals dat is gehanteerd door de meergenoemde NVAO-commissies) zodat hier het risico van 'stapeling van beleid' niet bijzonder groot is.

Naast het werken met protocollen is de introductie van 'tweede beoordelaars' bij mondelinge examens, beoordeling van *scripties en werkstukken* en andere cruciale beoordelingsmomenten mogelijk weliswaar belastend voor sommige opleidingen, maar naar het oordeel van de commissie is dit een onvermijdelijke stap, wil het hbo het geschonden vertrouwen blijvend herstellen. Datzelfde geldt voor de wettelijke verankering van toets(kwaliteits)beleid in het hart van de opleiding.

De invoering van een BKE/SKE-systematiek vereist studie en voorbereiding, maar is in eerste aanleg niet belastend voor de sector als geheel. Overigens gaat het primair om een maatregel die gericht is op mentaliteitsverandering en (verdere) professionalisering van het hbo. Ook dit lijkt de commissie, gezien het geschonden vertrouwen, een onvermijdelijke stap.

Ten aanzien van een register voor hbo-docenten tekent de commissie aan dat nadere studie nodig is om dit op een zo innovatief mogelijke manier te doen. Vergelijking met andere sectoren is noodzakelijk en consultatie van (organisaties van) betrokkenen eveneens. Op dit moment kan overname van het

advies van de commissie dan ook niet méér impliceren dan het zetten van een eerste stap: het besluit om dit onderdeel van het advies nader te bestuderen.

Aanbeveling 7 tenslotte heeft betrekking op het visitatieproces en de accreditatiekaders en zou in eerste aanleg moeten worden besproken met de NVAO, waarna dit via de geldende wettelijke kaders moet worden geregeld. Invoering heeft dan ook geen rechtstreekse of onmiddellijke gevolgen voor de 'bestuurlijke drukte' in het hbo als geheel, en kan wat dat betreft naar het oordeel van de commissie dus ook direct worden opgepakt.

Aanbevelingen 8 en 9 hebben een meer vrijblijvend karakter. De hogescholen die er voor kiezen om dit ter hand te nemen (de commissie zou het toejuichen wanneer dat er veel zouden zijn) kunnen dat in hun eigen tempo doen, rekening houdende met alle omstandigheden die de instelling wat dat betreft wenst mee te wegen. Dergelijke keuzes passen naar het oordeel van de commissie ook prima in het profileringsproces waar de hogescholen als gevolg van 'Veerman' toch al mee bezig zijn.

Kortom, er is op basis van dit samenhangende pakket van maatregelen zeker een Plan van Aanpak op te stellen dat realistisch uitzicht biedt op vooruitgang en herstel van vertrouwen, maar ook rekening houdt met de grote werkdruk binnen de sector. Er gebeurt immers al veel, maar het vertrouwen moet worden hersteld en de commissie is van mening dat dit pakket daartoe realistische kansen biedt. Waar het om gaat is dat *het hbo als geheel* duidelijk laat zien aan de slag te gaan *met dit totale pakket*. Dit kan via het maken van niet-vrijblijvende afspraken in verenigingsverband, en daarnaast door in overleg met anderen (NVAO, staatssecretaris) noodzakelijke beleidswijzigingen te doen verankeren in wet- en regelgeving.

Ten aanzien van de rol van de inspectie heeft de commissie geen overwegingen, doch indachtig de

lijn van de commissie Dijsselbloem en het versterken van die lijn door het in dit advies gepresenteerde pakket aan maatregelen, acht de commissie een lichtere rol van de inspectie ten aanzien van het 'hoe' denkbaar.

Tot slot: al met al is de commissie van mening, in lijn met de commissie Dijsselbloem en de Onderwijsraad, dat als het 'wat' (eindtermen en competentieprofielen) en het 'of' (toetsing) voldoende geborgd en extern gevalideerd zijn, er ten aanzien van het 'hoe' vertrouwen dient te zijn in de hogescholen en de hbo-docenten.

De commissie Externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs heeft de aan haar verstrekte opdracht met veel genoegen uitgevoerd. Het was een bijzondere uitdaging om in deze tijden waarin er veel discussie is over de kwaliteit van de hbo-diploma's, door het bestuur van de HBO-raad te worden gevraagd om mee te denken over methoden en maatregelen die het vertrouwen in de kwaliteit van de hbo-diploma's kunnen herstellen.

De commissie vertrouwt er op met haar advies daaraan een bijdrage te hebben geleverd.

De commissie dankt haar gesprekspartners, en de vele andere personen die formeel of informeel hebben 'meegedacht' met de commissie. Uit de vele reacties die leden van de commissie ontvingen, en - gedurende het proces - het grote aantal vragen naar de inhoud van haar rapport, leidt de commissie af dat de belangstelling voor het onderwerp van externe validering groot is.

Vanzelfsprekend is de commissie dan ook bereid om over haar advies in gesprek te gaan met belangstellenden en belanghebbenden, zowel binnen als buiten het hbo.

Tot slot spreekt de commissie haar dank uit aan het secretariaat van de HBO-raad, in het bijzonder Tanja Sontosoemarto, Marinda van Klink en Urmilla Ramrattan, die onmisbare ondersteuning hebben geleverd bij de tot standkoming van dit advies,

Aan de tekst zelf, tenslotte, is bijgedragen door Ad van Bommel, Ineke Jansen, Annelieke van Schie, Judith Kivits en Audrey Zimmerman (hoofdstuk 4) alsmede door Tamara Wanker (hoofdstuk 6), allen verbonden aan het bureau van de HBO-raad.

Bijlagen

Bijlage 1: Opdrachtbrief	65
Bijlage 2: Lijst van gesprekspartners	69
Bijlage 3: Voorbeeld van een protocol	70
Bijlage 4: Verklarende woordenlijst	72
Bijlage 5: Literatuur/bronnen	74

Bijlage 1: Opdrachtbrief

Prinsessegracht 21
Postbus 123
2501 CC Den Haag
t (070) 312 21 21
f (070) 312 21 00
e-mail: smits@hbo-raad.nl
Doorkiesnummer: (070) – 312 2162
Datum: 25 november 2011
Ons kenmerk: 11-1615.ond
Onderwerp: Commissie externe
validering examenkwaliteit

Geachte heer, mevrouw,

Namens het bestuur van de HBO-raad wil ik u om te beginnen hartelijk dankzeggen voor uw bereidheid om zitting te nemen in de Commissie externe validering examenkwaliteit, die door de HBO-raad is ingesteld.

In het vervolg van deze brief zullen wij de volgende onderwerpen behandelen: de samenstelling van de commissie, de achtergrond van het ontstaan van de commissie, de opdracht aan deze commissie en enige overwegingen ten aanzien van de werkwijze die het bestuur van de HBO-raad aan de commissie wil meegeven.

Samenstelling

De commissie zal bestaan uit de volgende leden:

- Jan Anthonie Bruijn (voorzitter), voorzitter van de Adviesraad Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT), hoogleraar Immunopathologie bij de Universiteit Leiden en lid van de Raad van Toezicht van de Hogeschool Leiden;
- Cees van der Vleuten, hoogleraar onderwijskunde Universiteit Maastricht en wetenschappelijk directeur van de School of Health Professionals Education Maastricht, op dit moment ook lid van een commissie van deskundigen die de kwaliteit van het toetsproject bij de lerarenopleidingen bewaakt;
- Janke Cohen-Schotanus, hoogleraar in het Onderzoek van onderwijs in de medische wetenschap bij de Rijksuniversiteit Groningen/Universitair Medisch Centrum Groningen, tevens hoofd van het Centrum voor Innovatie en Onderzoek van Medisch Onderwijs in het UMCG;
- Marianne Dunnewijk, voormalig voorzitter CvB Hogeschool Zuyd, voorzitter NVAO-panel alternatieve afstudeertrajecten;
- Frans van Kalmthout, lid Raad van Bestuur Avans hogeschool.

Achtergrond

Zoals bekend heeft de Inspectie voor het onderwijs in haar rapport over de borging van diplomakwaliteit ('Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs', Utrecht, april 2011) kritiek geuit op de borging van de kwaliteit van de examens en diploma's in het hbo.

Tegen deze achtergrond heeft de staatssecretaris in zijn strategische agenda, "Kwaliteit in verscheidenheid" uitgesproken dat het wenselijk is de externe legitimering van examens beter te borgen en de toetsingspraktijk te versterken. Dit zal volgens de staatssecretaris "moeten gebeuren door per opleiding gebruik te maken van landelijke toetsing van één of meer kernvakken, dan wel gebruik te maken van externe examinatoren indien landelijke toetsing niet goed mogelijk is".

De HBO-raad heeft in haar eerste reactie op de strategische agenda reeds haar twijfels op dit punt aan de minister kenbaar gemaakt. Tegen de achtergrond van de maatschappelijke en politieke discussie over diplomakwaliteit, begrijpen wij het streven van de staatssecretaris op zichzelf genomen wel. Het is echter de vraag of deze borging het beste kan plaatsvinden door voor alle kernvakken van hbo-opleidingen (vormen van) landelijke toetsing in te voeren. De HBO-raad is er beducht voor dat een dergelijke ontwikkeling vooral zal leiden tot het ontstaan van kostbare, bewerkelijke en starre instrumenten.

In algemene zin is een veel breder spectrum van mogelijkheden van externe validering denkbaar. Op het ene uiterste van dat spectrum bevinden zich zaken als het betrekken van externe peers dan wel de inzet van externe deskundigen en/of gecertificeerde examinatoren. Gezamenlijke toetsing van delen van onderwijsprogramma's maakt ook deel uit van dit spectrum, waarvan het andere uiterste ligt bij landelijke examens.

Daarom hebben de hogescholen en de staatssecretaris in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken dat de HBO-raad de commissie instelt waar u thans deel van uitmaakt: een commissie van deskundigen die adviseert over mogelijke vormen van externe validatie.

Opdracht

De maatschappelijke en politieke context waarbinnen de hogescholen hbo thans moeten functioneren is complex. Niet alleen heeft het hbo recent concrete reputatieschade geleden, tegelijkertijd is er óók sprake van een situatie waarin in meer algemene zin het vanzelfsprekende gezag van gevestigde instituten als de wetenschap, de medische stand, het onderwijs en zelfs de rechterlijke macht onder druk staan.

Voor de hogescholen concretiseert dit zich thans in een zekere mate van wantrouwen ten aanzien van de autonomie die zij bezitten om – zelfstandig en onafhankelijk – een oordeel te vellen over de vraag of een student het beoogde eindniveau heeft bereikt. Dit wantrouwen leidt er toe dat door politiek en samenleving wordt aangedrongen op objectieveerbare toetsingskaders die het mogelijk maken dat "neutrale waarnemers" er op toe kunnen zien dat hogescholen gewetensvol met hun verantwoordelijkheden omgaan. In die perceptie is het invoeren van (vormen van) landelijke toetsing een manier om zo'n "objectief toetsingskader" te realiseren. Men vergeet hierbij echter dat landelijke toetsing, indien het als enig middel voor kwaliteitsborging wordt ingezet, verschillende niet bedoelde consequenties kan hebben.

Dit plaatst de hogescholen voor de vraag waar de balans ligt tussen objectieve, transparante en neutrale diplomakwaliteit enerzijds, en anderzijds de hoogwaardige inhoudelijke kwaliteit van de opleiding in kwestie, de praktijkgerichte oriëntatie en de maatschappelijke verantwoordelijkheid (waaronder het element van kosten/baten) die van het hbo mogen worden verwacht.

Met inachtneming van bovenstaande context wordt de commissie het volgende gevraagd:

1. Adviseer het bestuur van de HBO-raad vóór 1 april 2012 omtrent:
 - a. wat zowel in technisch/instrumentele zin als in een meer algemene context de voor- en nadelen zijn van de verschillende mogelijke vormen van externe validering (inclusief de budgettaire gevolgen);
 - b. welke vorm/vormen van externe validering vanuit dat brede perspectief het meest geschikt is/zijn voor de verschillende sectoren van het hbo;
 - c. binnen welk tijdpad de meest geschikte vorm/vormen van externe validering kan/kunnen worden ingevoerd.
2. Breng daartoe in kaart welke mogelijkheden tot externe validering van examens en diploma's denkbaar zijn;
3. Betrek daarbij ervaringen die zijn opgedaan in andere Nederlandse onderwijssectoren en trek zo mogelijk ook vergelijkingen met het buitenland;
4. Inventariseer de voor externe validering relevante startsituatie in de diverse sectoren van het hbo en geef daarbij in elk geval aan wat de startsituatie is met betrekking tot gemeenschappelijke 'bodies of knowledge', externe examinatoren, en landelijke of gemeenschappelijke toetsen;
5. Betrek hierbij tevens de vraag of er ten aanzien van bepaalde sectoren dan wel opleidingen sprake is van wettelijke regelingen, afspraken met beroepsverenigingen en cetera waarmee rekening dient te worden gehouden bij de keuze voor de meest wenselijke vorm van externe validering.

Werkwijze

De tijdspanne tussen het moment waarop de commissie haar werkzaamheden start en het beoogde tijdstip van het uitbrengen van het advies is kort. Teneinde de beschikbare tijd zo efficiënt mogelijk te gebruiken, stelt het bestuur u voor om te starten met het laten schrijven van een drietal essays (elk van maximaal 10 bladzijden), over de volgende onderwerpen:

1. De mogelijkheden voor examinering en/of assessment die voor het hbo relevant zouden kunnen zijn, inclusief de theoretisch-conceptuele afwegingen die aan deze verschillende opties ten grondslag liggen alsmede praktische consequenties daar van;
2. De mogelijkheden voor externe validering van examenkwaliteit, waarbij tevens wordt betrokken welke mogelijkheid waar in de praktijk (onderwijstype, -niveau et cetera) wordt gebruikt;
3. De huidige situatie rond validering van examenkwaliteit in het hbo, echter niet in de zin van een uitgebreide 'tour d'horizon', maar casuïstisch, aan de hand van enkele relevante voorbeelden.

Voor het schrijven van deze essays is reeds contact opgenomen met CITO en het Research Centrum voor Examinering en Certificering (RCEC).

Dit leidt dan tot het volgende voorlopige tijdpad:

- medio december 2011: installatie commissie en startbijeenkomst
- 15 november 2011 – 15 januari 2012: schrijven essays door CITO en RCEC;
- omstreeks 1 februari 2012 tweede bijeenkomst commissie, bespreking essays;
- op basis van de bespreking door de commissie stelt het secretariaat van de commissie een 'geannoteerde inhoudsopgave' op voor het rapport van de commissie die door het secretariaat tussen 1 en 15 februari 2012 bilateraal met de commissieleden wordt besproken;
- naar aanleiding van de input door de commissieleden wordt een 'proeve' van (de verschillende onderdelen van) het rapport van de commissie opgesteld;

- rond 1 maart 2012 derde bijeenkomst commissie, bespreking ‘proeve’;
- naar aanleiding van de bespreking wordt de ‘proeve’ door het secretariaat omgewerkt tot een concept-eindrapport (het secretariaat vraagt daarbij waar nodig input van de individuele commissieleden);
- omstreeks 15 maart vierde bijeenkomst commissie: bespreking concept-eindrapport;
- naar aanleiding van de bespreking stelt het secretariaat het eindrapport van de commissie op;
- omstreeks 1 april vijfde bijeenkomst van de commissie: aanbieding eindrapport aan de voorzitter HBO-raad.

Binnen deze werkwijze en dit tijdpad komt een voorname rol toe aan het secretariaat van de commissie. Dit zal worden gevoerd door het bureau van de HBO-raad en CITO:

- Cor Sluiter (CITO): inhoudsdeskundige;
- Roeland Smits (bureau HBO-raad; tel.: 070 312 21 62, gsm: 06 300 199 37, mail: smits@hbo-raad.nl): procesregie, (eind)redactie commissierapport.

In overleg met de voorzitter is de eerste bijeenkomst van de commissie voorlopig vastgesteld voor woensdag 14 december, 17 tot 19 uur. Dit zal aansluitend zijn aan de bijeenkomst van de Raad van Advies 10 Voor de Leraar (waarin twee van u eveneens zitting hebben) en waarschijnlijk op dezelfde locatie (Vergadercentrum Domstad, Koningsbergerstraat 9, Utrecht).

Het bestuur.

Bijlage 2: Lijst van gesprekspartners

Tim van den Brink	bestuurslid, LSVb
Jet Bussemaker	rector Hogeschool van Amsterdam
Svea Dalen	bestuurslid, LSVb
Peter van Dongen	voorzitter CvB, Hogeschool Zeeland
Harm Drost	voorzitter Sectoraal adviescollege Gezondheidszorg, HBO-raad
Gerard van Drielen	lid CvB, Hogeschool Rotterdam
Theo Eggen	bijzonder hoogleraar Psychometrische Aspecten van Examinering, TU Twente
Chris Fictoor	voorzitter Sectoraal adviescollege Kunst, HBO-raad
Ad de Graaf	secretaris/directeur HBO-raad
Thom de Graaf	voorzitter HBO-raad
Kai Heijneman	coördinator SOM
Huib de Jong	lid CvB, Hogeschool Utrecht
Désirée Joosten-ten Brinke	lector Eigentijds beoordelen, Fontys Hogescholen
Kathalijne van Kammen	voorzitter Sectoraal adviescollege Gedrag en maatschappij, HBO-raad
Leendert Klaassen	voorzitter CvB, Stenden Hogeschool
Kitty Kwakman	lid CvB, Hogeschool Zuyd
Ineke van der Linden	voorzitter Sectoraal adviescollege Economie, HBO-raad
Henk Mulders	voorzitter CvB, Hogeschool Edith Stein
Anne-Mien Regelink	lid Centrale Medezeggenschapsraad Hogeschool Windesheim
Minke Remmerswaal	bestuurslid, ISO
Remco Rous	bestuurslid, ISO
Paul Rüpp	voorzitter CvB, Avans Hogeschool
Lex Sietses	lid Centrale Medezeggenschapsraad Hogeschool van Amsterdam
Dominique Sluijsmans	lector Beoordelen en Vraaggestuurd Leren, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
Freke Streng	ISO
Sebas Veeke	lid Centrale Medezeggenschapsraad Hogeschool van Amsterdam
Ineke van der Wal	voorzitter Sectoraal adviescollege Techniek, HBO-raad
Wim van de Weg	voorzitter Sectoraal adviescollege Agrarisch, HBO-raad
Dick de Wolff	voorzitter Sectoraal adviescollege Pedagogisch, HBO-raad

Bijlage 3: Voorbeeld van een protocol

(Zoals ontwikkeld door de NVAO-commissie die aan een aantal hogescholen de inhoudelijke kwaliteit van alternatieve afstudeertrajecten onderzocht.)

01-2008	
Beoordelingsformulier afstudeerdossier NVAO Commissie onderzoek Hanzehogeschool Groningen	
Naam student	NAAM
Opleiding	☐ Hbo-ba Communicatie (CO) – alternatief ☐ Hbo-ba Communicatiesystemen (CS) – alternatief ☐ Hbo-ba Informatiedienstverlening en – Management (IDM) – alternatief
Beoordelaar	MDU – EGO – JOS – RBR
Datum	
Eindoordeel	Onvoldoende / Voldoende / Goed / Excellent

A. Vraagstelling & verantwoording	Zijn deze onderdelen aanwezig (ja/nee)?
a. Probleemstelling	Ja/nee
b. Wat willen we (laten) bereiken met dit afstudeerdossier: (onderzoeks)doelen?	Ja/nee
c. Wie willen we laten bereiken met dit afstudeerdossier: publieksafbakening?	Ja/nee
d. Hoe past dit afstudeerdossier in het geheel van het bedrijf (markt, bedrijfsbeleid, positionering, werking, ...)?	Ja/nee
e. Wat is de context (sociaal, maatschappelijk, cultureel, economisch, internationaal) van dit afstudeerdossier?	Ja/nee
f. Wat is de relatie tot het vakgebied, beroep en werkveld: relevantie?	Ja/nee
Opmerkingen met betrekking tot de kwaliteit van deze onderdelen:	
Globaal oordeel over de kwaliteit van “Vraagstelling & verantwoording”:	

B.Onderzoek, analyse en product (vraag- en aanbodzijde, publiek, omgeving, ...)	Zijn deze onderdelen aanwezig (ja/nee/nvt)?
a. Opzet onderzoek of opzet afstudeerdossier	Ja/nee
b. Bronnen onderzoek	Ja/nee
c. Empirisch onderzoek	Ja/nee
d. Analyse	Ja/nee
d. Conclusies (= antwoord op "A. vraagstelling")	Ja/nee
e. Output => Afhankelijk van type afstudeerdossier:	
i. Vertaalslag naar concreet (implementeerbaar) beleidsdocument	Ja/nee/nvt
ii. Vertaalslag naar een adviesdocument / aandachtspunten voor verdere product/ dienstontwikkeling	Ja/nee/nvt
iii. Productontwikkeling	
1. Programma van eisen/functioneel ontwerp	Ja/nee/nvt
2. Conceptontwikkeling	Ja/nee/nvt
3. Ontwerp interface/interactieontwerp (creatief & technisch)	Ja/nee/nvt
4. Realisatie en strategische implementatie	Ja/nee/nvt
5. Presentatie en (indien aan de orde) Implementatie	Ja/nee/nvt
f. Terugblik / reflectie over het afstudeerdossier / zelfevaluatie	Ja/nee
Opmerkingen m.b.t. de kwaliteit van deze onderdelen:	
Globaal oordeel over de kwaliteit van "Onderzoek & analyse":	

C. Algemene beoordeling	Kunnen we uit het afstudeerdossier afleiden dat de afstuderende blijkt geeft van <u>minstens</u> "voldoende":
1. theoretische vorming / onderbouw	Ja/nee
2. overzicht en inzicht , het kunnen plaatsen van problemen in de context	Ja/nee
3. reflectie (incl. zelfreflectie), kritische en objectiverende ingesteldheid, zin voor nuance	Ja/nee
4. creativiteit en/of vermogen tot conceptualisering (= bij studenten die op praktijkprojecten afstuderen)	Ja/nee
5. probleemoplossend vermogen (= bij studenten die op praktijkprojecten afstuderen)	Ja/nee
6. vermogen om helder te communiceren	Ja/nee
7. vermogen om efficiënt en resultaatgericht te werken	Ja/nee
8. professionaliteit	Ja/nee
9. vermogen om zelfstandig te werken	Ja/nee
Opmerkingen m.b.t. de kwaliteit van deze aandachtspunten:	

Bijlage 4: Verklarende woordenlijst

apply or explain:

de situatie waarin een regel wordt toegepast tenzij de partij op wie de regel betrekking heeft, aannemelijk weet te maken dat de regel niet op hem toepasbaar of voor hem niet uitvoerbaar is ("pas toe of leg uit")

bottom-up (gezamenlijk) toetsen:

een toets waarbij alle deelnemende hogescholen (opleidingen) delen van de toets aanleveren

common trunk:

deel van de eindtermen dat voor twee of meer opleidingen overeenkomt

computer adaptive testing:

een vorm van toetsing waarin het niveau van de toets zich via een computergestuurd programma aanpast aan het niveau van de getoetste, zoals blijkend uit het aantal goede/foute antwoorden

generiek:

hiermee wordt in het verband van dit advies bedoeld het deel van een opleiding dat beschouwd kan worden als 'common trunk' met andere opleidingen en zich dus leent voor gezamenlijk toetsen (met die andere opleidingen. Zie ook: opleidingsspecifiek.

gezamenlijk toetsen:

zie landelijk toetsen

instellingsgebonden toetsen:

iedere vorm van toetsen die zich binnen een enkele instelling en/of meer specifiek binnen één opleiding binnen die instelling afspeelt

instellingsoverstijgend toetsen:

zie landelijk toetsen

landelijk toetsen:

iedere vorm van toetsen waarbij meerdere en mogelijk alle hogescholen in het land betrokken zijn, die een bepaalde opleiding verzorgen (ook: instellingsoverstijgend toetsen, gezamenlijk toetsen)

leerwegafhankelijke toets:

toets waarmee een bepaalde leerperiode (module, blok) wordt afgesloten, door te toetsen wat in die betreffende periode is geleerd

leerweggebonden toets:

zie leerwegafhankelijke toets

leerwegaafhankelijke toets:

toets waarvan de inhoud niet is gerelateerd aan de fase van de leerweg waarin de student zich bevindt, noch aan de juist afgesloten periode (module, blok). Meestal wordt getoetst op het eindniveau van de studie, ook als de student zich nog niet in die fase bevindt

leerwinst:

het verschil in kennis- en vaardigheidsniveau van een individuele student tussen twee momenten, meestal het begin en het einde van een opleiding

longitudinale toets:

een reeks van toetsen door de opleiding heen

opleidingsspecifiek:

hiermee wordt in het verband van dit advies bedoeld het deel van een opleiding dat voor die opleiding uniek is, en zich dus niet leent voor gezamenlijke toetsing. Zie ook: generiek.

pre-university college:

de situatie waarbij leerlingen van een toeleidend onderwijstype (vwo, havo, mbo) in staat worden gesteld structureel deel te nemen aan delen van het onderwijsprogramma van een hogeschool of universiteit

protocol:

binnen de context van dit advies wordt hieronder verstaan een gestandaardiseerde wijze van verslaglegging omtrent de beoordeling van (eind)werkstukken, stageverslagen, scripties etc

punttoets:

een toets op één enkel moment

toetsexpertise/toetsdeskundigheid:

deskundigheid met betrekking tot toetsinstrumenten, het toetsprogramma van een opleiding als geheel en de sturende functie van toetsing op het leergedrag van een student van die opleiding, in algemene zin aangevuld met deskundigheid omtrent de theoretisch-conceptuele danwel wetenschappelijke onderbouwing ten aanzien van de vraag wat een 'goede' toets is

top-down (gezamenlijk) toetsen:

een toets die wordt gemaakt door een beperkt aantal inhoudsdeskundigen, mogelijk aangevuld met toetsdeskundigen, die niet per se afkomstig zijn uit de betrokken instelling(en) en/of waarbij niet alle hogescholen zijn vertegenwoordigd

transsectoraal:

over verschillende hbo-sectoren dan wel over verschillende onderwijssectoren (vo, mbo, hbo) heen gemeenschappelijk toetsen

Transversale toets/transversaal toetsen:

zie punttoets

Bijlage 5: Literatuur/bronnen

Advisering over examinering: een stand van zaken; P.F. Sanders, M.P.C. van der Werf; RCEC; Arnhem (2008)

Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs; Inspectie voor het onderwijs; Utrecht (2011)

Alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs: Rapportage over de niveau-beoordelingen en verbetertrajecten; Inspectie voor het onderwijs; Utrecht (2012)

Anatomie van een leeromgeving; K.D.J.M. van der Drift, K.D.J.M. en P. Vos (1987)

Assessing professional competence: from methods to programmes; Cees P. M. van der Vleuten & Lambert W. T. Schuwirth; Medical Education (2005; 39: 309-317).

Beleidskader Bacheloropleidingen en Associate Degree programma's. Avans Hogeschool. R. Brouwers, E. Bluemink-Bakx, H. van Riel en K. Tjallema

Betrokken bij beoordelen; Dominique Sluijsmans; Hogeschool van Arnhem en Nijmegen; Nijmegen (2008)

Boekouder of wakend oog, een verslag van het onderzoek bij examencommissies in het hoger onderwijs over de garantie van het niveau; Inspectie voor het onderwijs; Utrecht (2009).

Docentprofessionaliteit in het Nederlandse hoger onderwijs; José van Alst, Riekje de Jong, Hanno van Keulen; IOWO/IVLOS; Nijmegen/Utrecht (2009)

Differentiëren in drievoud; omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs; Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel; Den Haag (2010)
Een diploma van waarde; Onderwijsraad; Den Haag (2010)

Examinering: Draagvlak en toegankelijkheid; Onderwijsraad; Den Haag (2006)

Examinering in het hoger onderwijs; Onderwijsraad; Den Haag (2004)

Examinering in ontwikkeling; Onderwijsraad; Den Haag (2002)

Feiten en cijfers; HBO-raad; Den Haag (2012)

Flexible electronic feedback using the virtues of progress testing; Muijtjens, A. M., Timmermans, I., Donkers, J., Peperkamp, R., Medema, H., Cohen-Schotanus, J., et al. (2010); Medical Teacher, 32(6), 491-495.

Geregelde ruimte; Onderwijsraad; Den Haag (2012)

Geslaagd! Handreiking examencommissies; HBO-raad, Den Haag (2011)

Het bepalen van toegevoegde waarde door basisscholen; Inspectie voor het onderwijs; Utrecht (2003)

How the world's most improved school systems keep getting better; Mona Mourshed, Chenezi Chijioke, Michael Barber; McKinsey&Company (2010).

How to Design a Useful Test: the principles of assessment; L.W.T Schuwirth en C.P.M. van der Vleuten; Association for the Study of Medical Education, Edinburgh (2006).

Kansrijk kennisbeleid; Maarten Cornet, Free Huizinga, Bert Minnee, Dinand Webbink; CPB Document; Den Haag (2008)

Kwaliteit als opdracht; HBO-raad; Den Haag (2009)

Kwaliteit in verscheidenheid: Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Den Haag (2011)

Optimalisering van het gebruik van onafhankelijke toetsen in een leerling- en onderwijsvolgsysteem; Gerrit Staphorsius, CITO (2008).

Rapport van bevindingen; NVAO-commissie onderzoek alternatief afstudeertrajecten; Den Haag, (2011).

Rijksbegroting 2012

Spreken is goud, onderzoek naar het functioneren van opleidingscommissies; ResearchNed (in opdracht van de Inspectie voor het onderwijs) (2010).

Tijd voor onderwijs; Eindrapport Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (commissie Dijsselbloem); Den Haag (2008)

Toetsing en nieuwe beoordelingsvormen: Gids voor borging en optimalisering van toetsbeleid; Asha Dijkstra; Hogeschool Avans; Breda (2011)

Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (2012)

Wat is bekend over effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?; Dinand Webbink, Inge de Wolf, Ludger Woessmann, Roel van Elk, Bert Minne en Marc van der Steeg; CPB Document; Den Haag (2009).

Vreemde ogen dwingen

Eindrapport Commissie externe
validering examenkwaliteit hoger
beroepsonderwijs



Uitgave

HBO-raad, vereniging van hogescholen
Prinsessegracht 21
Postbus 123
2501 CC Den Haag
www.hbo-raad.nl

Den Haag, mei 2012

