

Vergaderjaar 2021–2022

34 412

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs)

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2021

Met de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs zijn onder andere de mogelijkheden voor de overheid aangescherpt om te interveniëren bij discriminatoire uitingen die een instelling voor hoger onderwijs zijn aan te rekenen. Tijdens de behandeling van die wet door uw Kamer heeft mijn voorganger toegezegd om een kabinetsreactie te sturen inzake het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en het al dan niet omgaan met discriminatoire uitingen ten opzichte van andere grondrechten in een brede (onderwijs-overstijgende) context.¹ Ik heb de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) verzocht een beeld op te halen over hoe instellingen voor hoger onderwijs invulling geven aan hun opdracht om persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef bij hun studenten te bevorderen, en daarbij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) te betrekken.² De inspectie en de NVAO hebben gezamenlijk een notitie opgesteld, die ik uw Kamer hierbij aanbied. Een zelfde brief is naar de Tweede Kamer verzonden. Voor de kabinetsbrede, onderwijs-overstijgende aanpak van discriminatie, waaraan in de toezegging wordt gerefereerd, verwijs ik voorts naar de voortgangsbrief aanpak discriminatie en racisme die de Minister van BZK mede namens mij deze zomer naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.³

Graag wil ik de inspectie en de NVAO danken voor het ophalen van hun gezamenlijke beeld. In deze brief zal ik dit opgehaalde beeld kort schetsen.

¹ Kamerstuk 34 412, T02419.

² Mede naar aanleiding van de motie Van der Molen/Paternotte. Kamerstuk 31 288, nr. 812.

³ Kamerstuk 30 950, nr. 250.

Vervolgens beschrijf ik wat ik versta onder de opdracht tot het bevorderen van persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef voor het hoger onderwijs en het instellingsklimaat dat daarvoor nodig is. Tot slot geef ik aan hoe ik met hogeronderwijsinstellingen aan deze thema's invulling geef.

Opgehaalde beeld van de inspectie en de NVAO

In hun gezamenlijke notitie geven de inspectie en de NVAO – elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid – een beeld van deze thema's. De NVAO gaat hierbij in op de (inter)nationale kwalificatieraamwerken en standaarden in het beoordelingskader van de NVAO. Deze incorporeren diverse aspecten van persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Deze referentieraamwerken vereisen dat aandacht voor maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en persoonlijke vorming in de eindkwalificaties van opleidingen terugkomen. De inspectie heeft op haar beurt beelden opgehaald uit de jaarverslagen en websites van instellingen en heeft deze gelegd naast de resultaten van een bevraging van studenten en de bij de inspectie bekende signalen. Daarnaast heeft de inspectie een rondetafelbijeenkomst georganiseerd met een aantal bestuurders van hogeronderwijsinstellingen.

In de notitie geeft de NVAO aan dat er geen structurele problemen zijn als het gaat om de doorvertaling van het kwalificatieraamwerk in eindtermen van opleidingen met betrekking tot persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. De kaders zijn «open» en bieden ruimte aan instellingen en opleidingen om op een eigen manier invulling te geven aan deze doelen, passend bij de eigen uitgangspunten, doelgroep, discipline of professie.

De beelden die de inspectie heeft opgehaald illustreren tal van initiatieven in het hoger onderwijs die aandacht besteden aan de persoonlijke ontplooiing en het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten. Tegelijkertijd ziet de inspectie een afname van de deelname in de medezeggenschap, een toename van het aantal signalen met betrekking tot sociale veiligheid en zou een kwart van de studenten meer aandacht willen binnen de opleiding voor persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. De inspectie vindt het wenselijk om een scherper beeld te krijgen van de aandacht voor de persoonlijke ontplooiing en de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en heeft hiertoe een aantal aanbevelingen en voornemens geformuleerd. Die komen verderop in deze brief ter sprake.

Brede opdracht voor hoger onderwijs

De opdracht die instellingen voor hoger onderwijs hebben om persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen bij hun studenten is vastgelegd in de wet.⁴ Dat die opdracht in de wet is komen te staan, is een uitdrukking van de opvatting dat instellingen geacht worden zich niet alleen te richten op de beoefening van wetenschappelijk onderzoek maar zich ook in te spannen voor de vorming van jonge mensen. Dat wil zeggen: voor het opleiden van zelfstandige, kritische mensen die hun talenten willen inzetten voor de samenleving, en die in staat zijn om maatschappelijke omstandigheden en ethische overwegingen mee te laten wegen in oordeelsvorming. Elke generatie geeft een eigen kleur en invulling aan dit ideaal, maar het is wel een ideaal van alle tijden. Socialisatie en persoonsvorming liggen, net als kwalificatie, in de aard van het onderwijs.

⁴ Artikel 1.3, vijfde lid van de WHW.

Op die manier vat ik het bevorderen van persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef bij studenten op: als uitdrukking van twee functies van het hoger onderwijs (persoonsvorming en socialisatie) die niet los gezien kunnen worden van de kwalificerende functie van het onderwijs. Uiteindelijk leidt het hoger onderwijs professionals en academici op die een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van onze maatschappij.

De wetgever stelt, in tegenstelling tot bij de andere onderwijssectoren, in het hoger onderwijs geen inhoudelijke kaders of kerndoelen vast voor deze opdracht. Niet omdat die opdracht niet belangrijk is – in tegendeel – maar omdat de betekenis daarvan voor jong volwassenen in het hoger onderwijs sterk verbonden is aan het vak- of onderzoeksgebied waarin zij worden opgeleid. Het is aan de instellingen zelf om hieraan een invulling te geven. Dit past bij de autonomie die universiteiten en hogescholen in ons stelsel hebben. Daarbij is ten aanzien van de opleidingen het Nederlands kwalificatieraamwerk, waarin competenties op dit vlak worden beschreven, leidend. Die invulling kan verschillen van instelling tot instelling en van opleiding tot opleiding. De hogeronderwijsinstellingen zijn primair verantwoordelijk voor de vervulling van deze opdracht, maar dit neemt niet weg dat ook de overheid een rol heeft. Mijn voorganger en ik hebben het belang van bredere vorming onderstreept in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015–2025: De waarde(n) van weten⁵, alsook in de huidige Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek: Houdbaar voor de toekomst.⁶ Hoe hier uiting aan wordt gegeven in samenwerking met de hogeronderwijsinstellingen licht ik verderop in de brief toe.

Instellingsklimaat

Niet alleen het hoger onderwijs maar ook de overheid heeft een opdracht. De overheid heeft zorg te dragen voor bepaalde voorwaarden en een ondergrens te bewaken als het gaat om wat de inspectie het instellingsklimaat noemt. Dat klimaat is enerzijds voorwaardelijk voor de bevordering van persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en anderzijds een uitdrukking van de vaardigheden die docenten en studenten in dat opzicht «uitoefenen» binnen de opleiding of instelling. Ik licht drie aspecten van het instellingsklimaat uit en beschrijf daarbij de rol van de overheid.

1. Aanpak van discriminatie

De bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef kan vele vormen hebben. Daarnaast heeft de wetgever ook een ondergrens bepaald, namelijk waar het discriminatoire gedragingen en uitingen van vertegenwoordigers van de onderwijsinstelling betreft. Discriminatie in het hoger onderwijs, in welke vorm dan ook, is onacceptabel. Ernstige verzaking van de opdracht tot het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef kan er in het uiterste geval toe leiden dat de Minister de instelling haar bevoegdheid tot het verlenen van graden mag ontnemen.

Als waarborg bij deze vergaande bevoegdheid van de Minister is een verplichte adviescommissie in het leven geroepen: de Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Deze commissie adviseert op verzoek van de Minister, wanneer hij, vanwege het door een instelling niet nakomen van de verplichting het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten te bevorderen,

⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 481. Bijlage 545498.

⁶ Kamerstuk 31 288, nr. 797. Bijlage 913905.

overweegt te interveniëren, bijvoorbeeld door de bevoegdheid tot graadverlening in te trekken of een bekostigingssanctie op te leggen.

Dit advies ziet onder meer op de vraag of een uiting discriminatoir is in de zin van bestaande wet- en regelgeving volgens eerdere uitspraken van de (straf)rechter en het College voor de Rechten van de Mens, of anderszins flagrant in strijd is met de kernwaarden van de Nederlandse democratische rechtstaat. De Commissie beoordeelt daarbij tevens of de uiting, gelet op de context waarin deze is gedaan, valt onder een grondrecht, de academische vrijheid of een ander fundamenteel recht en adviseert hoe de betrokken (grond)rechten tegen elkaar moeten worden afgewogen. Na advies van de Commissie heeft voor het eerst in de zomer van 2019 een instelling een waarschuwing gekregen met daarin enkele voorwaarden, waar zij gehoor aan heeft gegeven.

2. Sociale veiligheid

Een belangrijke voorwaarde voor hoger onderwijs, of dit nu de socialiserende, vormende of kwalificerende functie betreft, is dat de sociale veiligheid op orde is.

Een instelling is veilig als de sociale, psychische en fysieke veiligheid van studenten en medewerkers niet door handelingen van anderen wordt aangetast. Dat betekent dat er een veilige en positieve sfeer is op de instelling. Het betekent ook dat de instelling optreedt tegen pesten, uitschelden, discriminatie, uitsluiting, geweld en andere vormen van ongepast gedrag, en deze zoveel mogelijk voorkomt.

De inspectie heeft recent meerdere signalen gekregen die wijzen op een onveilig klimaat bij instellingen en opleidingen. Dat vind ik zorgelijk. Zoals ik eerder heb aangekondigd in antwoord op schriftelijke vragen van het lid Peters (CDA), start de inspectie dit jaar nog met een onderzoek naar sociale veiligheid. Hierbij wordt eerst naar de kunst- en modesector gekeken, en wordt vervolgens bezien of er aanleiding is dit breder te onderzoeken in andere sectoren binnen het hoger onderwijs.

3. Vrijheid van meningsuiting

Een belangrijke voorwaarde voor de bevordering van persoonlijke ontplooiing en het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef is dat studenten zich een oordeel kunnen vormen over ethische en maatschappelijke kwesties, daartoe worden uitgedaagd, en daarover op respectvolle wijze in gesprek of debat kunnen treden met studenten en docenten. De inspectie geeft aan dat 90% van de studenten die hierover bevestigd zijn aangeeft zich vrij te voelen om in de opleiding of instelling zijn of haar mening te uiten. Er is ook een groep studenten voor wie dat niet zonder meer geldt. De inspectie kondigt aan verder in gesprek te zullen gaan met studenten over hetgeen hier achter zit.⁷

Ik wil hierbij wel benadrukken dat naast de vrijheid van meningsuiting van studenten ook de academische vrijheid staat. Die houdt in dat docenten in vrijheid hun onderzoek kunnen doen, hun bevindingen naar buiten kunnen brengen én onderwijs kunnen geven – ook wanneer dat gevoelige onderwerpen betreft of wanneer studenten zich daar moeilijk in kunnen

⁷ 14 juni 2021, Antwoord op schriftelijke vragen van het lid Peters (CDA) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het bericht «Onveilige sfeer op modeschool AMFI» (2021Z07244).

vinden.⁸ Het hoger onderwijs moet een veilige leeromgeving te bieden, en bij vorming horen ook confrontatie, debat en lastige gesprekken. Om met de woorden van Maxim Februari te spreken: de universiteit is er niet om de gevoelens van de studenten te accommoderen, maar om ze kritisch te leren denken.⁹ In een veilig instellingsklimaat kunnen de vrijheid om opvattingen te bespreken, van zowel studenten als docenten, elkaar versterken.

Tot slot merkt de inspectie op dat het participeren in de medezeggenschap voor studenten een uitdrukking kan zijn van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Er is wat dat betreft een dalende trend te zien in de deelname aan verkiezingen voor de medezeggenschap. In de evaluatie van de Wet versterking bestuurskracht is dit recent onderzocht. Kortheids halve verwijs ik naar het evaluatierapport en mijn beleidsreactie hierop, die ik onlangs uw Kamer heb toegezonden.¹⁰ Voorts zal ik het advies van de inspectie om de opkomstpercentages op te nemen in de medezeggenschapsmonitor onder de aandacht brengen bij het ISO.

Brede vaardigheden

Een gezond instellingsklimaat vormt een belangrijke voorwaarde voor de bevordering van persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, maar het gaat er natuurlijk ook om wat instellingen en opleidingen allemaal ondernemen als dit klimaat op orde is. Daar ga ik in het vervolg van deze brief nader op in.

Nederlandse afgestudeerden zijn vaardig en het merendeel van de afgestudeerden heeft een goed perspectief op werk. Tegelijkertijd blijft de wereld veranderen, en transformeren de samenleving en arbeidsmarkt. Door digitalisering en technologisering veranderen beroepen in hoog tempo en komen er nieuwe beroepen bij. Uitdagingen rondom bijvoorbeeld de energietransitie, vergrijzing en migratie brengen grote maatschappelijke veranderingen met zich mee. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de eisen die aan afgestudeerden worden gesteld om goed te kunnen functioneren in de samenleving en op de arbeidsmarkt, in termen van zowel vaardigheden als kennis. Een verschuiving vindt plaats van routinematige taken naar niet-routinematige vaardigheden.

Echter, in hoeverre de Nederlandse hoger opgeleiden die vaardigheden beheersen is niet bekend. Op basisvaardigheden zoals taal, rekenen en probleemoplossend vermogen scoren Nederlandse hoger opgeleiden internationaal vergeleken goed. Maar een groot deel van de brede vaardigheden waar hier op wordt gedoeld, wordt niet gemeten. Dit heeft er mee te maken dat veel van deze brede vaardigheden – de meer niet-routinematige vaardigheden – niet altijd geëxpliciteerd worden. Deze vaardigheden zijn vaak impliciet onderdeel van een opleiding, waardoor het voor studenten mogelijk niet duidelijk is dat aan deze meer complexe vaardigheden wordt gewerkt. Bij deze complexe vaardigheden gaat het onder meer om vaardigheden gericht op manieren van denken en handelen, omgaan met anderen, en manieren van jezelf kennen. In de literatuur worden ook veel andere omschrijvingen gebruikt, zoals analytisch-cognitieve vaardigheden, interpersoonlijke vaardigheden en persoonlijke vaardigheden. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat

⁸ Ik verwijs hierbij naar mijn recente beantwoording op de schriftelijke vragen van het lid Van der Woude (VVD) over het bericht «Wordt politieke correctheid een bedreiging voor de universiteit?» (2021Z15853).

⁹ Citaat afkomstig uit het artikel *Worstelen met «Woke»-denken in de collegezaal*. De Volkskrant, zaterdag 3 juli 2021.

¹⁰ Kamerstuk 34 251, nr. 95 en J.

ongeveer de helft van de studenten wel herkent dat de opleiding aandacht besteedt aan bredere vaardigheden. Echter, zo'n 20–25 procent van de studenten vindt dat ze nog niet voldoende gestimuleerd worden op dit vlak. De inspectie adviseert in dit kader aan de instellingen om de activiteiten en resultaten ten aanzien van persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef meer transparant te maken, te bespreken met studenten en effectieve aanpakken te delen. Dat lijkt mij een goede aanbeveling, met dien verstande dat bij instellingen op dit vlak al stappen worden gezet.

Het hoger onderwijs besteedt al op allerlei plekken aandacht aan brede vaardigheden. Sommige opleidingen zijn hier van oudsher al sterk in en hebben vaardigheidsontwikkeling gekoppeld aan een sterke onderzoekscultuur of een sterke beroepsgerichtheid. Ook zien we aandacht voor brede vaardigheden in honoursonderwijs en in veel nieuwe onderwijsconcepten (onder andere de samenleving als leeromgeving, hybride leeromgevingen en interdisciplinair onderwijs). In diverse strategische agenda's van onderwijsinstellingen zijn gerelateerde ontwikkelingen in toenemende mate zichtbaar, zoals de focus op wereldburgerschap of 21^e-eeuwse vaardigheden. De gemene deler is dat ontwikkeling van deze vaardigheden studenten in staat stelt een perspectief te vormen waarbinnen meer oog is voor – onder andere – maatschappelijke betrokkenheid en innovatie, persoonlijke ontplooiing, verdieping in technologische vraagstukken, durf voor ondernemerschap en creatieve interdisciplinaire samenwerking, waardoor een goed uitgangspunt wordt geboden voor een leven lang ontwikkelen.

De instellingen nemen hierin het voortouw, maar er zijn ook trajecten waarbij ik in gezamenlijkheid met de instellingen acties onderneem.

1. Gezamenlijke taal voor het hoger onderwijs

Het creëren van een eenduidige terminologie ten aanzien van brede vaardigheden blijkt zowel in theorie als in de praktijk een grote uitdaging. Daarom heb ik het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gevraagd een onderzoek te laten uitvoeren om meer inzicht te krijgen in hoe brede vaardigheden op dit moment verankerd zijn in de eindtermen en in leerlijnen. Hiertoe heeft het ROA¹¹ onderzocht in welke mate de landelijke hbo-profielen aandacht besteden aan niet-routinematige vaardigheden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat niet-routinematige vaardigheden in alle onderzochte opleidingen aan bod komen. Wel zijn er verschillen tussen opleidingen over welke vaardigheden aan bod komen, en in hoeverre deze terugkomen in de profielbeschrijvingen van de opleidingen.

2. Leertraject

Zoals ik mijn strategische agenda heb aangekondigd is OCW een partnerschap aangegaan met onderwijsinstellingen met als doel om te verkennen wat nodig is om in te spelen op de veranderende maatschappelijke behoeften aan kennis en vaardigheden. Dit partnerschap heeft de vorm gekregen van een leertraject.

In gezamenlijkheid wordt gewerkt aan drie ontwikkelopgaven:

1. Het komen tot een collectief beeld van de (toekomstige) uitdagingen voor afgestudeerden en de rol van brede vaardigheden, rekening houdend met de sectorale en disciplinaire eisen en ontwikkelingen;

¹¹ https://www.leerloopbanen.nl/home/uploads/20210616_ROA_rapport_Niet-routinematige_vaardigheden_in_HBO-profielen.pdf.

2. Het gezamenlijk identificeren en/of definiëren van rijke leeromgevingen en leermethodieken waarbinnen brede vaardigheden kunnen worden ingebed; en
3. Het identificeren van concrete stappen in het proces om brede vaardigheden te verstevigen in individuele onderwijsconcepten.

Het leertraject is gestart in februari 2020 en momenteel participeren negen hogeronderwijsinstellingen in het traject. Opleidingsniveaus en sectoren kunnen verschillen in de specifieke brede vaardigheden die van belang zijn. Het leertraject is dan ook een zoektocht naar een gezamenlijke taal voor brede vaardigheden en toepasbare methodes.

3. Samenwerken aan maatschappelijke opgaven

Het inzetten op een hechtere verbinding tussen onderwijs en samenleving, zoals in de Strategische Agenda's van de afgelopen jaren is benoemd, past bij de ontwikkeling waarbij meer aandacht is voor complexe vaardigheden. Juist de omgeving van de instelling biedt een rijke leeromgeving voor studenten. De City Deal Kennis Maken (hierna: CDKM) die in februari 2017 is ondertekend door universiteiten, hogescholen en gemeenten is hier een mooi middel voor. Het doel van de CDKM is het meer samenwerken tussen hogeronderwijsinstellingen, en ook middelbaar beroepsonderwijs en de gemeenten bij het oplossen van maatschappelijke opgaven. Het grootschalig betrekken van docenten, onderzoekers en studenten is hier onderdeel van. Inmiddels is de City Deal al vier jaar op weg en participeren negentien steden, en is er een levendig nationaal netwerk ontstaan. Waar men van en met elkaar leert.¹² Na de eerste fase van elkaar leren kennen en integraal het gesprek voeren binnen de gemeente met alle betrokken hogeronderwijsinstellingen, en in een aantal steden ook met het middelbaar beroepsonderwijs, is de CDKM nu in de fase beland van het opschalen van de projecten en programma's binnen de betrokken onderwijsinstellingen. Om zo duurzaam te kunnen blijven samenwerken aan maatschappelijke opgaven, en het onderdeel te laten zijn van het reguliere onderwijs en onderzoek.

Tot slot

Instellingen doen veel op het vlak van persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. De uitdaging voor instellingen is het meer expliciteren en zichtbaar maken hiervan. Daarom blijf ik in gesprek met instellingen, en zijn instellingen ook in gesprek met elkaar. Dit gebeurt in verschillende trajecten zoals ik hierboven heb geschetst. Daarnaast kijk ik uit naar de verdere activiteiten die door de inspectie zijn aangekondigd.

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

¹² <https://agendastad.nl/even-voorstellen-city-deal-steden-presenteren-hun-projecten-en-ambities-voor-2020/>.