

FALSE DIPLOMA'S

HOE PAKKEN WE HET VERSCHIJNSEL
FALSE DIPLOMA'S AAN?

Casus Mineke Laman voor de cursus 'Kunst
van het Toezicht'

NB: geen officieel document van de Inspectie
van het Onderwijs

Utrecht, 25 maart 2009



VOORWOORD

Dit is het eindrapport over mijn casus 'Valse diploma's', geschreven in het kader van de cursus De Kunst van het Toezicht (oktober 2008 – maart 2009). De inhoud komt uitsluitend voor mijn persoonlijke verantwoordelijkheid; de Inspectie van het Onderwijs heeft nog geen kennis genomen van dit stuk en het heeft dus geen officiële status.

Een jaar geleden had ik niet verwacht dat het ooit zou lukken aandacht van toezichthouders en beleidsmakers in het onderwijs te krijgen voor de problematiek die in deze casus aan de orde komt. Mede dankzij de analysemethodes en de instrumenten tijdens de cursus zijn aangereikt, hebben we inmiddels als inspectie hoger onderwijs de inspectieleiding en het departement ervan kunnen overtuigen dat een zinvolle aanpak van deze problemen tot de mogelijkheden behoort.

Dank dus aan mijn medecursisten die steeds opnieuw bereid waren zich te verdiepen in het ongrijpbare verschijnsel van de diploma's en er lastige vragen over te verzinnen; dank aan Marjolein Jaspers (VWA, en voorheen IVW) die bereid was tijd en energie in de begeleiding van deze casus te steken. En vooral: dank aan Jan Schippers en Rob van Dorp die gezorgd hebben voor een inspirerende cursus.

Mineke Laman
Utrecht, 25 maart 2009

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING.....	5
2	PROBLEEMDEFINITIE	5
3	PROBLEEMBESCHRIJVING	5
4	PROCESANALYSE.....	6
4.1	Het belang van de betrouwbaarheid van diploma's	6
4.2	Bedreigingen van de betrouwbaarheid van diploma's	6
4.3	Procesanalyse in termen van het 'barbecuemodel'	9
5	MEETPUNTEN EN BEGINSITUATIE	11
6	MOGELIJKE INTERVENTIES.....	12
7	VOORSTEL VOOR DE AANPAK VAN HET VERSCHIJNSEL VALSE DIPLOMA'S	12
7.1	Keuze van strategie en bijbehorende interventies	13
7.2	Vergelijking interventies	14
7.3	De voorgestelde aanpak samengevat.....	16
	Afkortingen	18
	Bronnen en achtergrondmateriaal.....	19

BIJLAGE(N)

1 INLEIDING

Regelmatig bereiken de Inspectie van het Onderwijs signalen dat particuliere instellingen zonder overheidserkenning studenten werven in Nederland of in het buitenland (vaak in ontwikkelingslanden) en daarbij ten onrechte de indruk wekken dat de Nederlandse overheid de aan dit onderwijs verbonden diploma's erkent en toezicht houdt op de kwaliteit van het aangeboden onderwijs. Daarnaast duiken er steeds weer internationale aanbieders op die via internet en actieve e-mail campagnes diploma's te koop aanbieden waar geen of weinig onderwijs aan ten grondslag ligt. Ook krijgt de inspectie meldingen van erkende instellingen voor hoger onderwijs dat 'studenten' zich ingeschreven blijken te hebben met een vals diploma of geprobeerd hebben dat te doen.

Het is niet eenvoudig om dit probleem aan te pakken. De aanbieders van deze diploma's vallen namelijk niet onder het reguliere toezicht op het onderwijs. Dit rapport brengt het probleem nader in kaart en komt met een voorstel voor een effectieve aanpak ervan.

2 PROBLEEMDEFINITIE

Niet-erkende instellingen voor hoger onderwijs in binnen- en buitenland bieden diploma's te koop aan waar weinig of geen onderwijs aan ten grondslag ligt.

3 PROBLEEMBESCHRIJVING

- a. De schade die door dit probleem ontstaat:**
 - de betrouwbaarheid van diploma's van erkende instellingen wordt ondergraven;
 - werkgevers worden misleid en stellen mensen aan die niet de capaciteiten bezitten die ze volgens hun diploma zouden bezitten.
- b. De populatie (voor wie lossen we dit probleem op?):**
 - werkgevers, want zij nemen mogelijk mensen in dienst die niet in huis hebben wat er op hun diploma vermeld staat;
 - de samenleving, want op diploma's moet je kunnen vertrouwen.
- c. Het gewenste resultaat (de uiteindelijke conditie die we voor deze populatie wensen):**
 - als werkgever / samenleving kun je ervan op aan dat de bezitter van een diploma werkelijk in huis heeft wat er op dit document vermeld staat.

4 PROCESANALYSE

4.1 Het belang van de betrouwbaarheid van diploma's

De inspectie beschouwt betrouwbare diploma's als een essentieel aspect van de kwaliteit van ons stelsel van hoger onderwijs. De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat getuigschriften staan voor hetgeen zij pretenderen waard te zijn. In het Onderwijsverslag 2005 / 2006 heeft de inspectie gerapporteerd over haar onderzoek naar de betrouwbaarheid van getuigschriften (Inspectie van het Onderwijs, 2006a en 2006b). Daarbij lag de nadruk op de naleving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de afgifte van getuigschriften. Uit onderzoek bij zestien opleidingen die relatief veel vrijstellingen verleenden, bleek dat deze instellingen zich zeker niet altijd hielden aan de wettelijke bepalingen. Soms gebeurde dat uit onwetendheid, soms welbewust. In vervolg hierop heeft de inspectie in 2007 en 2008 onderzoek gedaan naar het functioneren van examencommissies. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek luidt dat een groot deel van de examencommissies nog onvoldoende toegerust en deskundig is voor de gezaghebbende positie die wordt gevraagd in de voorgestelde wetswijziging met betrekking tot examencommissies.

4.2 Bedreigingen van de betrouwbaarheid van diploma's

De betrouwbaarheid van diploma's kan echter ook op geheel andere wijze ondergraven worden. Recentelijk maakt de inspectie zich zorgen over het volgende. Het hoger onderwijs mondialiseert in hoog tempo, een gewenste ontwikkeling die in de eerste plaats moet worden toegejuicht. Maar in combinatie met het gegeven dat hoger onderwijs in toenemende mate wordt beschouwd als een dienst die gekocht en verkocht kan worden, kent de globalisering ook schaduwkanten. Zo is er een markt voor diploma's en getuigschriften van een groot aantal instellingen van over de gehele wereld. Uit de voorbeelden die hieronder aan de orde komen, blijkt dat waakzaamheid geboden is en dat zich gevallen voordoen waarin overheidsingrijpen nodig is.

Niet-bestaande overheidserkenning

De inspectie komt regelmatig gevallen tegen waarin particuliere instellingen studenten werven in Nederland of in het buitenland (vaak in ontwikkelingslanden) en daarbij de indruk wekken dat de Nederlandse overheid de aan dit onderwijs verbonden diploma's erkent en toezicht houdt op de kwaliteit van het aangeboden onderwijs, terwijl dit uitdrukkelijk niet het geval is. Over de gebruikte formuleringen is goed nagedacht, zodat moeilijk hard te maken is dat de wet wordt overtreden. Vaak staan de misleidende vermeldingen alleen op websites van samenwerkingspartners (affiliates) in het buitenland. In sommige gevallen wordt expliciet geclaimd dat van overheidserkenning sprake is terwijl dat niet het geval is. Enkele instellingen zijn hierover tot de orde geroepen door de minister. Er heeft zich een casus voorgedaan van een instelling die op haar website brieven heeft geplaatst van onder meer UNESCO en de Nederlandse overheid en claimt dat deze brieven erkenning inhouden. De inhoud van de brieven is echter geheel niet van deze strekking. De (potentiële) studenten kunnen deze brieven waarschijnlijk over het algemeen niet lezen, maar gaan af op de vertrouwenwekkende logo's die erop staan. Nadat aan stille diplomatie geen gehoor werd gegeven, heeft het ministerie van OCW de instelling schriftelijk gesommeerd de betreffende misleidende informatie van de website te verwijderen.

Diploma mills

Daarnaast duiken er steeds weer internationale aanbieders op die via internet en actieve e-mail campagnes diploma's te koop aanbieden waar geen serieus onderwijs of slechts een nominale inspanning aan ten grondslag ligt, of waarbij volledige vrijstelling van onderwijs wordt voorgesteld als geaccepteerde vorm van erkenning van werkervaring. Deze zogenaamde *diploma mills* of degree mills zijn vaak niet meer dan een telefoonnummer en een e-mail adres. Ze gebruiken logo's en namen die veel gelijkenis vertonen met die van werkelijk bestaande instellingen. Beruchte '*diploma mills*' zijn Trinity College and University, Rochville University, Saint Regis University, James Monroe University en California University (voluit California University Foreign Credentials Evaluation & Research, Amorsolo Foundation Inc; zie bijlage 1 voor een voorbeeld van een 'diploma'). De aangeboden diploma's kunnen betrekking hebben op ieder gewenst vakgebied en de kosten bedragen tussen de 300 en de 10.000 €. Met het namaken van diploma's valt veel geld te verdienen. In de Verenigde Staten worden de *diploma mills* strafrechtelijk aangepakt, in samenwerking met academici en de Council for Higher Education Accreditation (CHEA). Recentelijk werd het strafrechtelijk onderzoek tegen de Saint Regis University beloond met succes (Gollin, 2008). De eigenaars werden veroordeeld en de lijst met zo'n bijna 10.000 kopers van diploma's werd gepubliceerd. De lijst bevatte namen van over de hele wereld, waaronder tien kopers uit Nederland (Algemeen Dagblad, 19 augustus 2008). Dit betreft nog maar de resultaten van het onderzoek naar een enkele van de honderden *diploma mills*. Het is dus mogelijk dat bovengenoemde tien kopers het topje vormen van de Nederlandse kopers van diploma's afkomstig van *diploma mills*.

Voorbeeld uit e-mail campagne diploma mill

```
F A S T T R A C K D E G R E E P R O G R A M
Obtain the degree you deserve, based on your present knowledge and life
experience.
A prosperous future, money earning power, and the Admiration of all.
Degrees from an Established, Prestigious, Leading Institution.
Your Degree will show exactly what you really can do.
Get the Job, Promotion, Business Opportunity and Social Advancement you
Desire!
Eliminates classrooms and traveling.
Achieve your Bachelors, Masters, MBA, or PhD
in the field of your expertise
Professional and affordable
Call now - your Graduation is a phone call away.

Please call:
+1(206)-309-03-36
```

Nagemaakte diploma's uit eigen land

In het verslagjaar is de inspectie vijf concrete gevallen tegengekomen van personen die zich op basis van een nagemaakt diploma van een school voor voortgezet onderwijs of een regionaal opleidingscentrum hadden ingeschreven in het hoger onderwijs. Dit werd bij toeval duidelijk, nadat het gedrag van de betreffende studenten zoveel vragen had opgeroepen dat navraag werd gedaan bij de scholen waar ze naar eigen zeggen hun diploma zouden hebben behaald. Daar bleken zij niet bekend. Conclusie moet zijn dat hun documenten zo echt leken dat ze bij de studentenadministratie geen vragen hadden opgeroepen. In de gevallen die bij de inspectie bekend zijn, is door de betreffende onderwijsinstellingen aangifte gedaan van valsheid in geschrifte. Bovendien waarschuwden zij de IB-groep, die de studiefinanciering van de betreffende personen intrekt.

Onderwijsinstellingen zijn niet verplicht bij de inspectie melding te maken van gebruik van nagemaakte diploma's. Bovendien werden de boven beschreven voorbeelden bij toeval ontdekt. De inspectie weet dus niet hoe vaak het voorkomt dat mensen zich op basis van een vals diploma bij het hoger onderwijs laten inschrijven als student en of er sprake is van een toename.

De ernst van het probleem

De mogelijkheden van informatietechnologie in het algemeen en internet in het bijzonder hebben ervoor gezorgd dat het verschijnsel *diploma mills* een steeds hogere vlucht heeft genomen. Ook het namaken en verkopen van diploma's van bestaande erkende instellingen wordt er gemakkelijker door. De IB-groep krijgt in het kader van aanvragen voor de verlening van onderwijsbevoegdheid of titulatuur regelmatig buitenlandse diploma's ter beoordeling aangeboden. Ook krijgt de IB-groep Nederlandse diploma's ter beoordeling aangeboden in het kader van aanvragen voor legalisatie van erkende Nederlandse diploma's. Sinds 2005 heeft de IB-groep bijgehouden hoe vaak er twijfel was aan de echtheid van het document. Op de 1300 aanvragen die in die periode per jaar binnenkwamen waren er jaarlijks tussen de tien en twintig die door de IB-groep niet werden erkend. Dit betrof diploma's uit een groot aantal verschillende landen (dertien uit Nederland), waaronder meerdere documenten van *diploma mills*. Hierbij waren negen bachelor en master of education diploma's die ter erkenning werden aangeboden door mensen – soms reeds werkzaam in het onderwijs - die op grond hiervan onderwijsbevoegdheid aanvroegen. In een viertal gevallen was daarbij sprake van bemiddeling door het Nederlandse bedrijf DBA-Intermediair in Tilburg, een bedrijf dat zich al enkele jaren presenteert als erkende aanbieder van certificaten voor elders verworven competenties. Een concreet voorbeeld betreft een wis- en natuurkunde docent aan een Nederlandse middelbare school die op grond van een bij DBA aangeschaft diploma van de Trinity University *diploma mill* onderwijsbevoegdheid aanvroeg.

In zekere zin werkt het systeem, want de IB-groep herkent deze diploma's en weigert op grond daarvan onderwijsbevoegdheid te verlenen. Daar staat tegenover dat het kennelijk kan gebeuren dat mensen op basis van een diploma van een diploma mill een aanstelling in het onderwijs krijgen. Bovendien mogen de IB-groep en de inspectie scholen niet informeren over de handelwijze van docenten die met een dergelijk diploma onderwijsbevoegdheid aanvragen. Het verstrekken van deze informatie aan de school is in strijd met de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Het gegeven dat er in deze gevallen onderwijsbevoegdheid in het geding is, helpt mee om inspectieleiding en departement ervan te overtuigen dat de overheid niet kan blijven uitstralen dat er geen vuiltje aan de lucht is.

Het aanschaffen van een diploma bij een diploma mill of van vals diploma is in Nederland niet strafbaar. Wél strafbaar is het inzetten van een dergelijk diploma bij inschrijving bij een vervolgopleiding, bij een sollicitatie en bij het aanvaarden van een functie op basis van dat diploma. Een van de problemen bij het aanpakken van deze vorm van valsheid in geschrifte is dat de betreffende bedrijven buiten het reguliere toezicht op het onderwijs vallen, juist omdat ze niet door de overheid erkend zijn. Eigenlijk is alleen de aanpak via het strafrecht mogelijk, maar deze is arbeidsintensief en kostbaar. Bovendien is de prioriteit van deze problematiek binnen het strafrecht gering. Daarom is het zaak om naast de strafrechtelijke aanpak te zoeken naar andere wegen om het ondergraven van de betrouwbaarheid van de diploma's van het hoger onderwijs tegen te gaan.

In Nederland zijn de IB-groep en Nuffic samen actief bij het bestrijden van *diploma mills*. Deze samenwerking draagt de naam Coördinatiepunt Informatieverstrekking

Diploma mills (CIDM); zie (www.diplomamills.nl). Bij het CIDM kunnen werkgevers en andere geïnteresseerden terecht voor informatie over diploma's die vragen oproepen. Het CIDM wijst de inspectie en andere relevante partijen regelmatig op aangetroffen valse diploma's, werkt samen met nationale en internationale partners en speelt een actieve rol bij het ontwikkelen van een internationale aanpak van deze valsheid in geschrifte. In internationaal verband is er sprake van toenemende aandacht voor deze problematiek. UNESCO en CHEA hebben de handen ineengeslagen om te komen tot een gezamenlijke aanpak, en betrekken daar de experts uit zoveel mogelijk landen (waaronder Nederland) bij (Eaton, 2008). Een van de eerste concrete resultaten is de pilot van Unesco met een website waarop een lijst is gepubliceerd van betrouwbare hoger onderwijsinstellingen. CHEA heeft op haar jaarlijkse conferentie in 2009 aandacht besteed aan de activiteiten die CHEA en UNESCO willen ondernemen om *diploma mills* tegen te gaan. UNESCO zal tijdens de 2nd World Conference on Higher Education (juli 2009 in Parijs) onderwijsministers uit alle landen oproepen om samen te werken aan het terugdringen van *diploma mills*. De European Association for International Education (EIAE) besteedt ook actief aandacht aan dit fenomeen.

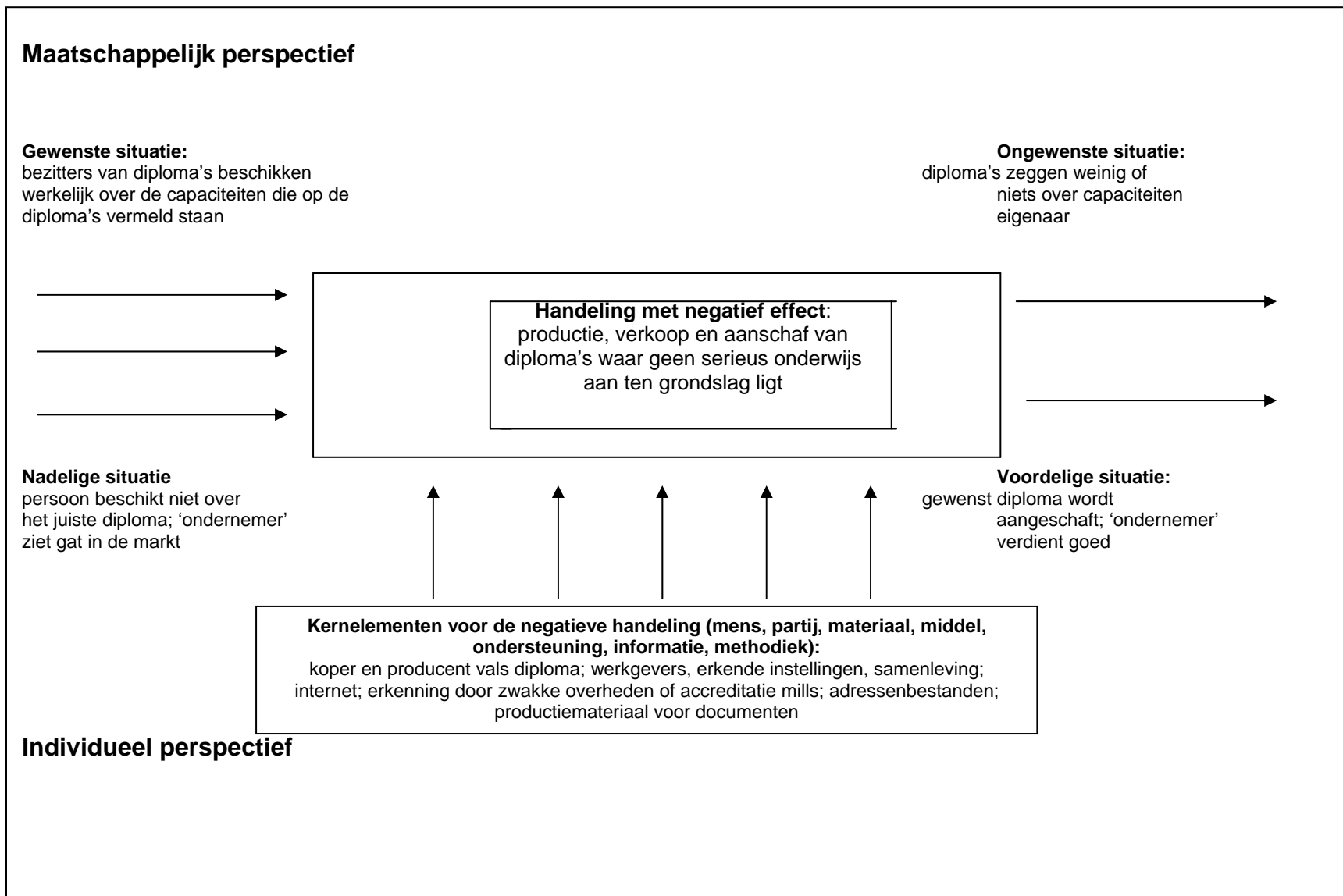
4.3 Procesanalyse in termen van het 'barbecuemodel'

Vanuit maatschappelijk perspectief is de gewenste situatie dat de bezitter van een diploma ook werkelijk in huis heeft wat er op dit document vermeld staat. Er moet vertrouwen (blijven) bestaan in de waarde van diploma's (civiel effect). De ongewenste situatie is dat dit niet het geval is: een diploma zegt weinig of niets over de werkelijke capaciteiten van de eigenaar. Vanuit individueel perspectief kan het gewenst zijn om een document te kopen waarop staat dat je bepaalde capaciteiten bezit waarvan je nooit door onderwijs met bijbehorende examens (of werkervaring met bijbehorende verificatie) hebt kunnen aantonen dat je er werkelijk over beschikt. Vanuit het perspectief van een ander individu kan het lucratief zijn om op deze vraag in te spelen. De handeling met negatief effect is dan dat dergelijk documenten worden geproduceerd, te koop wordt aangeboden en op de markt wordt aangeschaft. De middelen die hierbij komen kijken zijn:

- Mensen: personen die niet beschikken over het gewenste diploma; 'ondernemers' die een gat in de markt zien.
- Partijen: 1) werkgevers; 2) erkende instellingen; 3) de samenleving.
- Materiaal: internet (website, e-mail), erkenning van een zwakke overheid of een accreditatie mill, adressenbestanden om spam heen te sturen, productiemateriaal voor documenten.
- Ondersteuning: soms door zwakke overheden in ontwikkelingslanden.

In de figuur op de volgende pagina is deze procesanalyse in beeld gebracht.

Valse diploma's – de procesanalyse in beeld gebracht



5 MEETPUNTEN EN BEGINSITUATIE

Hieronder volgt een overzicht van de mogelijke meetpunten die de inspectie ter beschikking staan om na te gaan of het probleem groter of kleiner wordt. Per meetpunt geven we bovendien aan wat de kwaliteit van dat meetpunt is; dat wil zeggen hoe goed de indicator de ontwikkeling van het probleem beschrijft. De inschatting van de kwaliteit wordt gegeven op een schaal van A (hoogst) tot en met E (laagst).

Mogelijke meetpunten:

1. Het aantal signalen van de IB-groep dat diploma's van niet-erkende instellingen ter erkenning zijn aangeboden, in absolute aantallen en als percentage van het totaal aantal aanvragen dat binnenkomt. De kwaliteit van deze indicator is hoog (A), want de IB-groep houdt deze gegevens sinds drie jaar bij. Nadeel is wel dat de IB-groep maar een heel klein percentage van het totaal aantal diploma's onder ogen krijgt.
2. Informatie (over Nederlandse kopers) uit strafrechtelijke onderzoeken Verenigde Staten naar *diploma mills*. De kwaliteit van deze indicator is hoog (A), want als zo'n onderzoek eenmaal wordt uitgevoerd, levert het heel betrouwbare informatie op. Nadeel is dat deze grote, arbeidsintensieve onderzoeken maar een heel beperkt deel van het grote aantal *diploma mills* onder handen nemen.
3. Het aantal niet erkende instellingen dat op hun website claimt erkend te zijn door de Nederlandse overheid en dus door Nederland erkende diploma's uit te geven. De kwaliteit van deze indicator is hoog (A), want op de websites van deze instellingen kunnen we nagaan of de betreffende claim er nog steeds staat.
4. Het aantal signalen van werkgevers dat bij sollicitaties diploma's van niet-erkende instellingen zijn overlegd. De kwaliteit van deze indicator is wat minder hoog (C), want werkgevers waren tot dusver nauwelijks geïnteresseerd in het probleem, maar dit is de laatste tijd aan het veranderen.
5. Aantal signalen van hogescholen en universiteiten dat bij inschrijvingen nagemaakte diploma's van scholen voor voortgezet onderwijs zijn overlegd. De kwaliteit van deze indicator is niet zo hoog (C), want instellingen hingen dit liever niet aan de grote klok, maar ook dit is de laatste tijd aan het veranderen.
6. Het aantal reclame-uitingen van *diploma mills* dat binnenkomt op e-mail adressen die bij ons bekend zijn. De kwaliteit van deze indicator is niet zo hoog (E), want spam wordt willekeurig aan een groot aantal e-mail adressen verstuurd.

Voor elk van bovengenoemde meetpunten is het tot op zekere hoogte mogelijk aan te geven wat de beginsituatie (baseline) is, dat wil zeggen hoe deze indicator er op dit moment voor staat:

1. De afgelopen drie jaar is de IB-groep op een totaal van 1300 diploma's per jaar tien à twintig gevallen van valse diploma's per jaar tegengekomen. In totaal negen van de valse diploma's had betrekking op onderwijsbevoegdheid.
2. In de Verenigde Staten is tot dusver één groot onderzoek naar *diploma mills* uitgevoerd. Het is afgerond in 2008 en leverde een lijst op met 10.000 kopers van over de hele wereld, waaronder tien Nederlandse kopers.
3. In de periode 2005 – 2008 waren bij de inspectie drie van deze gevallen bekend.

4. Enkele per jaar, plus informatie van hogescholen en universiteiten dat zij steeds vaker gebeld worden door werkgevers die willen nagaan of een bepaald diploma inderdaad door hun instelling is afgegeven.
5. Enkele per jaar (in 2008: vijf).
6. Alleen al op e-mail adressen van inspectie-medewerkers komen honderden van dit soort mails per jaar binnen.

6 MOGELIJKE INTERVENTIES

Hieronder volgt een overzicht van denkbare interventies die de inspectie in principe ter beschikking staan om het probleem aan te pakken. Elke interventie kent voor- en nadelen. Deze komen in dit stadium nog niet aan de orde; in hoofdstuk 7 worden de sterke en minder sterke kanten van de interventies geanalyseerd en keuzes gemaakt.

- a) Alle instellingen voor hoger onderwijs aanschrijven met de vraag hoe vaak zij aanwijzingen krijgen dat er mogelijk sprake is van het gebruik van een vals diploma (voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs) bij inschrijving.
- b) Alle scholen voor basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs bezoeken om de lerarendossiers te onderzoeken op authenticiteit van diploma's.
- c) Een steekproef van de scholen voor basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs bezoeken om de lerarendossiers te onderzoeken op authenticiteit van diploma's.
- d) Een diplomaregister opzetten, waarin belanghebbenden kunnen nagaan of een diploma werkelijk is uitgegeven door de school of instelling die erop genoemd staat aan de persoon die het heeft overlegd.
- e) Op de inspectie-website en / of in het jaarlijkse Onderwijsverslag een lijst publiceren van instellingen / personen die aantoonbaar valse diploma's hebben verstrekt / aangeschaft / gebruikt.
- f) Aangifte doen van gebruik van valse diploma's.
- g) In samenwerking met het Openbaar Ministerie verstrekkers en aanschaffers / gebruikers van valse diploma's vervolgen.
- h) Zorgen dat de Wet Bescherming Persoonsgegevens effectieve informatie-uitwisseling niet langer in de weg staat, door: 1) artikel 6 van de Wet op het Onderwijstoezicht zodanig aan te passen dat ook valsheid in geschrifte hieronder valt; 2) onderwijsbevoegdheid niet langer door individuele leraren maar door scholen aan te laten vragen.
- i) Voorlichtingscampagne gericht op hoger onderwijsinstellingen: 1) hoe herkent u een vals diploma? 2) hoe beschermt u de diploma's van uw instelling?
- j) Voorlichtingscampagne gericht op werkgevers: hoe herkent u een vals diploma?
- k) Gerichte actie om onterechte claims op overheidserkenning van websites te laten verwijderen: brieven van de minister van OCW aan de betreffende instellingen;
- l) Bij uitblijven gewenste resultaat na k): mediacampagne waarin de namen van de betreffende instellingen worden genoemd.
- m) Bij uitblijven gewenste resultaat na l): juridische procedure.

7 VOORSTEL VOOR DE AANPAK VAN HET VERSCHIJNSEL VALSE DIPLOMA'S

7.1 Keuze van strategie en bijbehorende interventies

We hebben bij het probleem van de valse diploma's te maken met twee typen bewuste overtreeders: 1) de kopers; en 2) de producenten / verstrekkers. Het aanpakken van de kopers is minder zinvol, omdat aanschaf van een vals diploma niet strafbaar is. Het inzetten ervan bij een sollicitatie of inschrijving voor een vervolgopleiding is dat wel, maar krijgt weinig prioriteit bij politie en openbaar ministerie. Concentratie op aanpak van de producenten / verstrekkers ligt dus voor de hand.

In termen van mogelijke strategieën (Van Dorp, 2007) kunnen we als volgt redeneren:

Strategie 1: van onbewuste naar bewuste overtreder

Deze strategie is niet bruikbaar, aangezien we met bewuste overtreeders te maken hebben.

Strategie 2: teniet doen van het voordeel van de overtreder

Hiermee valt in principe wel iets te bereiken. Als er in de samenleving (bij werkgevers, scholen, hoger onderwijsinstellingen) meer bekend wordt over het probleem, wordt de kans dat verstrekkers en gebruikers van valse diploma's door de mand vallen steeds groter. De negatieve handeling wordt dan minder interessant. Ook door betere informatie-uitwisseling kunnen we het voordeel van de overtreeders teniet doen: als werkgevers en andere belanghebbenden ergens na kunnen gaan of iemand werkelijk het voorgelegde diploma heeft behaald aan de school of instelling die op het diploma vermeld staat, wordt de kans dat de overtreder iets bereikt met het valse diploma steeds kleiner.

Strategie 3: aanpakken nadelige situatie overtreder

Waar het de producenten van valse diploma's betreft, is dit geen haalbare strategie. Het is moeilijk voorstelbaar dat de inspectie de producenten andere lucratieve bestaansmogelijkheden gaat bieden. In theorie zou het wel mogelijk moeten zijn de kopers / aanschaffers van de diploma's opleidingsmogelijkheden te bieden waardoor ze alsnog een erkend diploma behalen. Echter, de moeite die het kost om de kopers te achterhalen en vervolgens onderwijs aan te bieden staat in geen verhouding tot het te verwachten resultaat.

Strategie 4: onmogelijk maken van de overtreding

De kernelementen voor de negatieve handeling (zie de figuur op bladzijde 11 waarin de procesanalyse in beeld is gebracht) zijn moeilijk weg te nemen. Er zijn wel wat mogelijkheden om het proces te bemoeilijken (bijvoorbeeld bedrijven verplichten websites met onterechte claims op erkenning uit de lucht te halen), maar onmogelijk maken van de handeling lijkt onhaalbaar.

Strategie 5: teniet doen van het maatschappelijk negatief effect

Deze strategie zal bij valse diploma's niet werken, want het vertrouwen van de samenleving in diploma's wordt per definitie ondergraven als er steeds meer valse diploma's in omloop komen.

Strategie 6: teniet doen maatschappelijk gewenste situatie

Dit zou betekenen dat we als samenleving moeten afstappen van de gedachte dat een erkend diploma inhoudt dat de bezitter ervan bepaalde capaciteiten in huis heeft. We zouden het papieren document moeten afschaffen, en vervangen door bijvoorbeeld een toelatingsexamen (bij inschrijving aan een vervolgopleiding) of een proefperiode (bij een sollicitatie) die wordt afgesloten met een examen.

Wellicht iets voor de verre toekomst, maar in de huidige samenleving geen haalbare kaart.

Conclusie uit het voorgaande is, dat we het beste kunnen kiezen voor strategie 2 – teniet doen van het voordeel van de overtreder – als hoofdlijn.

Een andere belangrijke overweging is dat het probleem van de valse diploma's niet valt onder het primaire proces van de Inspectie van het Onderwijs; de overtreders vallen niet onder het toezicht van de inspectie. Kosten in tijd en geld moeten dus zeer beperkt blijven. Daarnaast is het van belang zo min mogelijk toezichtlast te veroorzaken bij de scholen en instellingen die onder het toezicht van de inspectie vallen. Ook moeten we ons afvragen of de voorgestelde interventies ethisch verantwoord zijn. In de kruisjestabel op bladzijde 16 vergelijken we de in hoofdstuk 6 genoemde interventies aan de hand van deze criteria. Het aantal kruisjes geeft een schatting aan van de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende interventies. Met andere woorden: hoe meer kruisjes, hoe hoger de geschatte score van de interventie op het betreffende criterium.

Het effect van interventies a, b en c op de oorzaak van het probleem is gering omdat ze zich concentreren op een deel van het probleem (met name docenten die op basis van een vals diploma onderwijsbevoegdheid hebben aangevraagd). Wel helpen ze mee bij bewustwording van het probleem. Maar ze brengen aanzienlijke tot hoge kosten in tijd en geld met zich mee, en vergroten de toezichtlast. Interventies a, b en c vallen daarom af.

De verwachte effectiviteit van het opzetten van een diplomaregister – interventie d - is veel groter. Overtreders zullen gaan beseffen dat ze veel gemakkelijker door de mand zullen vallen. De kosten in tijd en geld zijn weliswaar niet gering, maar een groot deel van de benodigde gegevens is al beschikbaar bij de IB-groep, die ook de meest aangewezen partij is om het register op te zetten en te beheren. Bovendien is het besluit om een diplomaregister in te richten al enkele jaren gelden genomen. De middelen daarvoor zijn dus in principe beschikbaar. Het probleem is dat de uitvoering tot dusver geen prioriteit heeft gekregen.

Interventie e – publicatie van een zwarte lijst – roept vragen op, die we hier voor het gemak onder het label 'ethisch verantwoord?' hebben geplaatst, maar die ook betrekking hebben op de vraag of de inspectie te maken zal krijgen met juridische procedures en schadeclaims van bedrijven of personen die op de lijst komen. In elk geval zal het opstellen en vooral het bijhouden van de lijst veel tijd en energie vergen. Interventie e valt af.

7.2 Vergelijking interventies

Interventie	Effect op oorzaak	Kosten in tijd en geld	Toezichtlast	Ethisch verantwoord?
a alle ho-instellingen aanschrijven	x	xx	xx	ja
b alle scholen bezoeken	x	xxxxxx	xxxxxx	ja
c steekproef scholen bezoeken	x	xxx	xxx	ja

d diplomaregister	xxxx	xxxxx	x	ja
e zwarte lijst publiceren	xx	xxxx	0	is de vraag
f aangifte gebruik valse diploma's	xxx	xxxxxx	x	ja
g vervolging i.s.m. OM	xxx	xxxxxx	0	ja
h WBP belemmering wegnemen	xx	xx	0	ja
i voorlichting hoger onderwijsinstellingen	xx	xxx	0	ja
j voorlichting werkgevers	xx	xxx	0	ja
k gerichte actie onterechte claims overheidserkenning	xx	x	0	ja
l mediaoffensief onterechte claims overheidserkenning	xxx	xx	0	ja
m juridische actie onterechte claims overheidserkenning	xxxx	xxx	0	ja

Interventies f en g zullen naar verwachting wel effect op de oorzaak hebben. Ze kunnen de inspectie relatief veel tijd en energie kosten, maar veroorzaken weinig of geen toezichtlast. Het is raadzaam deze interventies spaarzaam in te zetten, en wel in die gevallen waar voldoende bewijsmateriaal voorhanden is en politie of OM kansen voor vervolging zien. Deze acties zouden dan gekoppeld kunnen worden aan een media-offensief om de effectiviteit ervan te verhogen.

Voor interventie h – het wegnemen van WBP belemmeringen voor informatie-uitwisseling – zijn diverse mogelijkheden geïdentificeerd die relatief weinig tijd en energie hoeven te kosten en die geen toezichtlast veroorzaken. Actie op deze punten zou de inspectie dus niet moeten nalaten.

Interventies i en h (voorlichting aan hoger onderwijsinstellingen en werkgevers) passen goed in de gekozen strategie van het teniet doen van het voordeel van de overtreder. Hoe meer partijen zich bewust zijn van het risico dat er valse diploma's in omloop zijn, hoe minder aantrekkelijk het wordt om valse diploma's te (ver)kopen. Deze interventies zullen echter enorm aan effectiviteit winnen als het diplomaregister eenmaal operationeel is. De lancering van het diplomaregister moet dus met intensieve media-aandacht gepaard gaan.

De laatste drie interventies zijn gericht op een specifieke, maar cruciale groep overtreders: de instellingen die ten onrechte claimen dat zij door de overheid erkende diploma's verstrekken. Deze interventies veroorzaken geen toezichtlast bij de scholen en instellingen waar de inspectie toezicht op houdt. Integendeel, de scholen en instellingen zijn gebaat bij aandacht van de inspectie en het departement voor deze overtreders. De interventies 'lopen op' in intensiteit: interventie l (media-offensief) gaat pas van start als k niets heeft opgeleverd. In het uiterste geval kan m (juridische procedure) worden ingezet. Zelfs de lichtste interventie k is tot dusver nauwelijks ingezet. Inspectie en departement namen steeds het standpunt in dat de betreffende instellingen niet onder het toezicht vallen en dat het daarom niet 'onze zaak' is hier tegen op te treden. Hier is een mentaliteitsverandering bij de toezichthouders op zijn plaats.

7.3 De voorgestelde aanpak samengevat

De aanpak van het verschijnsel valse diploma's behoort uitdrukkelijk niet tot primair proces van de Inspectie van het Onderwijs. De tijd dat we als toezichthouder dit verschijnsel volledig onder negeert, is echter voorbij. Gepaste aandacht is nodig, maar we moeten selectief zijn bij de keuze van onze strategie en interventies zodat dit probleem geen onevenredig beslag gaat leggen op de tijd en energie van de inspectie.

De meest veelbelovende strategie om het probleem te lijf te gaan is het teniet doen van het voordeel van de overtreder. Hoe minder interessant het wordt valse diploma's te (ver)kopen, hoe beter. Bij deze strategische keuze past de volgende mix van interventies. In de eerste plaats moet de inspectie aandringen op hoge prioriteit voor het opzetten en toegankelijk maken van het diplomaregister dat het hoger onderwijs al enkele jaren geleden in het vooruitzicht is gesteld. Dit register zal het snelst operationeel kunnen zijn als het wordt ingericht en beheerd door de IB-groep. Deze voornaamste interventie kan worden aangevuld met een spaarzaam gebruik van aangiftes en strafrechtelijke vervolging, in combinatie met een media-offensief. Verder loont het de moeite de belemmeringen voor informatie-uitwisseling weg te nemen die een gevolg zijn van de WBP. Als het diplomaregister eenmaal operationeel is, kan de lancering ervan gekoppeld worden aan een groot media-offensief, zodat werkgevers, scholen, hoger onderwijsinstellingen en andere belanghebbenden goed geïnformeerd raken over

het risico van vals diploma's en over de mogelijkheden die het register biedt om dit risico te minimaliseren.

Tot slot is gerichte actie nodig en gewenst tegen instellingen die ten onrechte claimen door de Nederlandse overheid erkende diploma's uit te geven.

Afkortingen

CHEA	Council for Higher Education Accreditation
CIDM	Centrum voor Informatie over <i>Diploma mills</i>
EIAE	European Association for International Education
IB-groep	Informatie Beheer groep
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens

Bronnen en achtergrondmateriaal

Literatuur

Bruijn, H. de, en E. ten Heuvelhof (2005). *Handhaving; het spel tussen inspecteur en inspectee*. Utrecht: Lemma BV.

Dorp, R. van (2007). *Overheidshandelen: het probleem benaderd*. Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Luchthavens en Luchtruim.

Eaton, Judith S. and Uvalic-Trumbic (2008). *Degree Mills: The Impact on Students and Society*. In: *International Higher Education, special issue on degree mills, fall 2008*. Boston: The Boston College, Center for International Higher education.

Friedman, M (2005). *'Trying hard is not good enough'*. Trafford Publishing.

Gollin, G.D. (2008). *When Criminals Control the Ministry of Education*. In: *International Higher Education, special issue on degree mills, fall 2008*. Boston: The Boston College, Center for International Higher education.

Mee, T. van der (2008). *Managers kopen valse diploma's*. In: *Algemeen Dagblad*, 19 augustus 2008.

Sparrow, M.K. (2000). *The Regulatory Craft*. Brookings Institution.

Sparrow, M.K. (2008). *The character of Harms*. Cambridge University Press.

Overig

Cursusmateriaal 'De Kunst van het Toezicht', oktober 2008 – maart 2009

www.unesco.org/education/portal

www.diplomamills.nl



California University

Foreign Credentials Evaluation and Research-Amorsolo Foundation, Incorporated
P.O. BOX 93784, Los Angeles, CA 90093 Web site: <http://cauniversity.edu.cufce.org> | E-mail: cauniversity@cufce.org
Our President, Luis Amorsolo is a member of: NAFSA - National Association of Foreign Student Advisors Web: www.nafsa.org

Member: American Evaluation Association. Web site: www.eval.org
Member: EAIE - European Association of International Education - Web: www.eaie.org

We are an organizational member of AIEA, Tax-Exempt, Non-Profit, and Public Foundation.

The American Association of State Colleges and Universities is also an organizational member of AIEA.

Web site: www.aiceworld.org

The American Council on Education is also an organizational member of AIEA. Web site: www.aiceworld.org

The United States Department of Education is also an organizational member of AIEA.

Web site: www.aiceworld.org

Be it known that the Academic Committee, after examining, evaluating and verifying the authenticity of the academic credentials submitted by Open University, The Netherlands, has recommended the United States equivalency degree upon

who has satisfactorily completed the prescribed studies on June 23, 1987, and has complied with the minimum requirements for graduation with the United States equivalency degree of

Master of Education (M.Ed.)

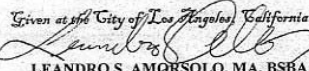
Human Resource Management

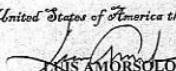
awarded by the regionally accredited colleges and universities of the United States of America with all the Rights, Privileges and Honors thereunto appertaining.


In testimony whereof, the seal of California University FCE, the signatures of the President, the Secretary and the Executive Director are hereunto affixed.



Given at the City of Los Angeles, California, United States of America this 2nd day of October 2009.


LEANDRO S. AMORSOLO, MA, BSBA
Secretary


LUIS AMORSOLO
President


DR. NENITA L. VALLADOLID, Ed.D, MA, BSEE
Executive Director

CU2734-10-0207
Reg. No: 323-464-5285