

Vergaderjaar 2003–2004

29 205

Wijziging van Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht met het oog op verbetering van de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 27 oktober 2003

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van deze fractie onderschrijven de noodzaak om sterk in te zetten op kwaliteitsverbetering en kwaliteitsborging van de examens in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Meerdere malen heeft de Onderwijsinspectie aangegeven dat de kwaliteit van de examens niet voldoende was. De leden van deze fractie vinden dat de marktwerking bij externe legitimering en examens geen goede functie heeft. Om de kwaliteit van examens te kunnen borgen is er een onafhankelijke instantie nodig die daarop toeziet en zo nodig maatregelen neemt. In de visie van deze leden kan het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) een goede functie vervullen bij de kwaliteitsborging van de examens in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) en daarmee ook bijdragen aan de kwaliteit van de opleidingen als geheel. In het belang van de deelnemers, het onderwijs en het bedrijfsleven moet de kwaliteit van opleidingen onbetwist zijn, zo vinden deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat het wetsvoorstel ter verbetering van de examens van beroepsopleidingen er eindelijk ligt. Zeker in een tijd van economische neergang is het van groot belang dat werkgevers vertrouwen hebben in de kwaliteit van de examens en de diploma's die aan de hand daarvan worden uitgereikt. De leden maken zich grote zorgen over de externe kwaliteitsbewaking, vooral nu een eenduidige standaard voor de examenkwaliteit ontbreekt. De leden wijzen er in dit verband op dat exameninstellingen veelal in de positie geraken waarin zij hun eigen

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Karimi (GL), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Eijsink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), ondervoorzitter, Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA) en Visser (VVD).
Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijjstra (VVD), Van der Laan (D66), Boelhouwer (PvdA), Halsema (GL), Lazrak (SP), Tonkens (GL), Van Oerle-van der Horst (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijksma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA) en De Grave (VVD).

werk beoordelen en zij soms gebruik maken van koppelverkoopconstructies.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij beoordelen de insteek van de regering als positief. De leden wensen met betrekking tot dit voorstel een paar vragen te stellen en een aantal opmerkingen te plaatsen waar zij graag toelichting over krijgen van de regering.

Het recht op examinering

De leden van de CDA-fractie constateren dat er voorafgaand aan het ontnemen van het recht op examinering een waarschuwing wordt gegeven. Toch kan aan het begin van een KCE-onderzoek reeds een waarschuwing worden gegeven die, wanneer de situatie daar aanleiding toe geeft, vrij zeker nog datzelfde jaar gevolgd zal worden door het ontnemen van het recht op examinering. Acht de regering in een dergelijke situatie het beroep in één instantie niet mager – gelet op de zeer zwaarwegende belangen van school of instelling die in het geding zijn en de zeer korte tijd waarop de beslissing wordt geëffectueerd? Ligt de kritiek van de Raad van State ook niet in deze lijn, zo vragen de leden.

Het recht op examinering kan pas na drie volledige studie jaren opnieuw worden verkregen. De leden van bovengenoemde fractie vragen of dit niet betekent dat het ontnemen van het recht op examinering een zodanig zwaar instrument wordt waardoor het weinig toegepast zal worden? Zou het om die reden niet wenselijk kunnen zijn het recht op examinering ook een kortere tijd te kunnen ontnemen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vinden het van groot belang dat de minister op advies van het KCE kan ingrijpen indien de kwaliteit van de examens bij een opleiding tekort schiet. Nu kent het beroepsonderwijs vele uiteenlopende opleidingen. Op welke wijze kan de regering voldoende zicht laten houden op al deze verschillende opleidingen, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de sanctie die de minister door dit voorstel in handen krijgt, om instellingen die het niet voor elkaar krijgen hun examens op het niveau van de landelijke standaarden te krijgen, een zeer zware is. Zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld is het een «ultieme remedie, die zo min mogelijk moet worden ingezet». De leden vragen of deze sanctie, proportioneel bezien, dan wel in verhouding staat tot de overtreding.

De verantwoordelijkheid wordt bij de instellingen zelf gelegd, indien zij een ontzegging van hun recht tot examinering ontvangen. De instellingen dienen zelf een alternatief te vinden en de examinering uit te besteden. De leden van deze fractie vragen daarom of dit uiteindelijk niet ten koste kan gaan van de leerlingen. En wat betekent dit, vragen de leden, voor het al dan niet kunnen afleggen van examens in het jaar volgend op de implementatie van de sanctie?

Tot slot vragen de leden om opheldering over waar een instelling, wiens recht tot examinering door de minister is ontnomen voor een periode van drie studie jaren, beroep kan aantekenen? Doet zij dat bij de minister zelf, de Onderwijsinspectie of bij een andere instantie, zo vragen deze leden.

Vormgeving van de nieuwe examensystematiek in het beroepsonderwijs

De leden van de CDA-fractie vinden het juist dat de school de volledige verantwoordelijkheid krijgt voor de examens en dat de school richting het KCE moet laten zien of die verantwoordelijkheid op een goede wijze wordt ingevuld. Toch bestaan bij de leden een aantal vragen over de wijze waarop het KCE de controletaak vanaf het begin waar kan maken. Ten

eerste zijn er heel veel kwalificaties die worden of zijn omgebouwd naar competenties. Voor die kwalificaties en competenties moeten er standaarden worden ontwikkeld waaraan het KCE de kwaliteit van examens kan toetsen. De leden van deze fractie vragen de regering uit te leggen of het KCE al die kwalificaties en competenties per school van een inhoudelijk oordeel kan voorzien, of dat het KCE zich noodzakelijkerwijs moet beperken tot een procedurele toetsing van de examens op grond van datgene wat de school via interne controle aanlevert?

Vervolgens lezen deze leden in de memorie van toelichting (hoofdstuk 3.2) dat de minister het KCE in de gelegenheid stelt voorstellen te doen voor standaarden of wijzigingen daarvan. In de toelichting op artikel 7.4.9a valt te lezen: «Het KCE gaat voorstellen voor standaarden voor de examenkwaliteit ontwikkelen (...)» De leden van deze fractie vragen of dit inhoudt dat het KCE het alleenrecht heeft voor het ontwikkelen van deze standaarden. Hoe wordt het onderwijs daarbij betrokken, vragen zij. Hoe wordt het bedrijfsleven daarbij betrokken? Komt die betrokkenheid alleen tot uitdrukking in de bestuursvertegenwoordiging van partijen in het KCE, willen de leden weten.

Voorts willen de leden weten hoe een minister zijn beslissing om een school of instelling het recht om examens te mogen afnemen te ontnemen staande kan houden wanneer er voor de betreffende opleiding geen standaarden zijn waaraan het KCE heeft getoetst? Kan de regering aangeven op welk moment het KCE in staat is een goed procedureel en inhoudelijk oordeel te geven over alle examens in het BVE-veld, gelet op de vele kwalificaties en competenties?

De Inspectie houdt toezicht op het KCE en toetst zelf niet direct de kwaliteit van de examens. Examens en kwaliteit van het onderwijs hangen nauw samen. Hoe zal de Inspectie optreden op het moment dat de minister, gehoord het KCE en de instelling of school, het recht om examens af te nemen heeft ingetrokken? Zal dit leiden tot nader onderzoek van de Inspectie voor de gehele opleiding, zo willen deze leden weten. Ook vragen zij of er het kan voorkomen dat de Inspectie aan het KCE vraagt om de examens op een bepaalde school of instelling extra te onderzoeken? De leden van bovengenoemde fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de onderlinge beïnvloeding en afstemming van het werk van Inspectie en het KCE?

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in het feit dat er meer kwaliteitsbewaking komt van de examens en dat er meer duidelijkheid komt over een landelijke standaard voor de examens. De Onderwijsinspectie ziet toe op de kwaliteit van werkzaamheden van het KCE door na te gaan of het KCE relevante wettelijke voorschriften naleeft. Zelf doet de Inspectie geen afzonderlijk onderzoek meer naar de kwaliteit van de examens van instellingen, wel kan zij de bevindingen van het KCE door eigen waarnemingen verifiëren. De leden van de VVD fractie vragen de minister of zij duidelijkheid kan geven in hoeverre de Onderwijsinspectie toezicht houdt op de inhoudelijke werkzaamheden van de KCE. Houdt de Inspectie slechts toezicht op de kwaliteit van de werkzaamheden en de procedures van het KCE of heeft zij ook zicht op het inhoudelijke werk van het KCE? Zo niet, wie beoordeelt dan de inhoudelijke werkzaamheden van het KCE, zo vragen deze leden.

Het KCE

De leden van de CDA-fractie constateren dat men uitgaat van een werkwijze waarbij het KCE zich jaarlijks een oordeel vormt over de examenkwaliteit op alle scholen en exameninstellingen. De leden vragen of de regering kan uitleggen hoe dit praktisch realiseerbaar is en wat dit betekent voor de diepgaandheid van het oordeel van het KCE (zie ook de memorie van toelichting bij artikel 7.4.9g).

De leden vragen of gesteld kan worden dat sectorale examenplatforms (SEP's) de inhoudelijke toetsen van de examens verzorgen en dat het KCE zich hoofdzakelijk bezighoudt met de procedurele kant van de examens. De leden willen graag een toelichting hierop, in het bijzonder gelet op het genoemde in de memorie van toelichting in paragraaf 4.2.

Gevoerd overleg

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de overtuiging heeft dat het werk van het KCE door zowel het onderwijsveld als het bedrijfsleven voldoende wordt gedragen. Kan de regering haar antwoord uitleggen aan de hand van praktijkvoorbeelden?

De leden van de PvdA-fractie vinden het van groot belang dat het KCE goed voeling houdt met alle betrokkenen bij het beroepsonderwijs en hechten er ook aan dat via de Raad van Advies de deelnemers ook hun oordeel kunnen geven op de manier waarop het KCE optreedt. Zij vragen hoe de regering wil waarborgen dat uniforme, eenduidige landelijke standaarden en een eenduidige werkwijze van het KCE bij de externe kwaliteitsbewaking voldoende recht doen aan de noodzakelijke dynamiek in het beroepsonderwijs, waarbij de aard en inhoud van de examens voortdurend moeten vernieuwen? Bestaat er een verslag van het overleg dat werd gevoerd met Bve-Raad, AOC-Raad, Paepon, Colo, JOB, AVEX, Excenter en Actal? Kan de Kamer dit verslag op korte termijn tegemoet zien, zo vragen de leden. Voorts willen zij weten hoe de betrokken organisaties gereageerd hebben op de jaarlijkse € 11,3 miljoen die tot aan de beoogde invoeringsdatum van de nieuwe examensystematiek wordt uitgetrokken voor de verbetering van de mbo-examens, maar waarvan de voortzetting bij de evaluatie na drie à vier jaar wordt heroverwogen?

Informatieverplichtingen

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat de regering in het Hoofdlijnenakkoord aangegeven heeft dat de administratieve lasten met 25 procent zullen worden verminderd. Kan de regering uitleggen of het vervangen van de oude situatie van externe legitimering door de nieuwe vorm van toezicht KCE aan het criterium 25 procent minder administratieve lastenverlichting voor met name scholen voldoet?

2. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op de stelling in artikel I, onderdeel U waarin staat «Het kan juist de voorkeur hebben om personen die niet zelf onderwijs verzorgen te belasten met examentaken». Is de regering van oordeel dat er ook nadelen aan kleven om personen die niet zelf onderwijs verzorgen te belasten met examentaken, zo vragen deze leden.

Voorts vragen de leden van bovengenoemde fractie of de regering reeds een oordeel heeft over de duur van de eerste zittingstermijn van het KCE-bestuur, waarmee zij verwijzen naar de toelichting op artikel 7.4.9b. Vervolgens wijzen deze leden op artikel 7.4.9d, lid 1. Dit artikel geeft de grondslag om bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere voorschriften te kunnen geven inzake taak, samenstelling en werkwijze van het KCE. De leden willen weten hoe de positie van het bestuur van het KCE is in deze situatie, temeer daar dit bestuur is samengesteld uit personen die zowel afkomstig zijn uit het onderwijsveld als uit het bedrijfsleven. Is het voor de hand liggend dat de minister met een AMvB het onderwijs en het bedrijfsleven beiden overstemt, zo vragen deze leden.

Ook vragen de leden of de regering van oordeel is dat de kosten voor het toezicht in de nieuwe situatie met KCE voor het onderwijs en de examen-

instellingen zullen toenemen? Zo ja, waar rekent de regering op? De leden krijgen hier graag een toelichting op.

De leden van bovengenoemde fractie wijzen vervolgens op artikel 7.4.9h. Dit artikel gaat over de verklaringen. De leden willen weten of het waar is dat uit de memorie van toelichting opgemaakt kan worden dat er twee soorten afkeurende verklaringen kunnen worden afgegeven: één verklaring die vrijwel direct leidt tot onze ontneming van de bevoegdheid tot examineren en één die de betreffende instelling ruimte geeft tot zelfcorrectie en pas leidt tot ontneming van de bevoegdheid tot examinering wanneer die zelfcorrectie mislukt?

Tot slot constateren de leden dat in verband met de gewijzigde rol van de Inspectie de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) moet worden aangepast (blijkens artikel II). Wat is de rol van de Inspectie wanneer er een conflict ontstaat tussen een onderwijsinstelling en KCE over een door KCE afgegeven negatieve verklaring? Heeft de Inspectie dan een taak op grond van art. 15b lid 1 en 2, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve