

Vergaderjaar 2003–2004

29 205

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 november 2003

1. ALGEMEEN

Inleiding

De regering dankt de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en VVD voor hun constructieve bijdrage aan de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel. Ik onderteken deze nota naar aanleiding van het verslag mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak om sterk in te zetten op kwaliteitsverbetering en kwaliteitsborging van de examens in het mbo omdat de kwaliteit in het belang van de deelnemers, het onderwijs en het bedrijfsleven onbetwist moet zijn. Het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) kan hier een goede functie vervullen.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat het wetsvoorstel is ingediend. De huidige situatie van de externe kwaliteitsbewaking baart deze leden grote zorgen en ook zij wijzen op de noodzaak van het benodigde vertrouwen van werkgevers in de kwaliteit van examens.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij beoordelen de insteek van de regering als positief. Op enkele punten vragen zij een nadere toelichting.

Het recht op examinering

De leden van de CDA-fractie vragen of een beroep in één instantie niet mager is als aan het begin van een KCE-onderzoek reeds een waarschuwing wordt gegeven die, in voorkomend geval, vrij zeker nog datzelfde jaar gevolgd zal worden door het ontnemen van het recht op examinering.

Bij de beantwoording van de vraag of een beroep in één of twee instanties moet worden geregeld, is het tijdsbestek tussen een waarschuwing en een ontneming van het recht op examinering een punt dat niet zozeer als eerste van belang is. Veeleer gaat het om het karakter van het besluit dat

uiteindelijk wordt genomen, namelijk de ontneming van het recht op examinering en de belangen die daarbij betrokken zijn. De vragen waaraan ik in dat kader doorslaggevende betekenis wil toekennen, betreffen: hoe kan de rechtsbescherming zodanig geregeld worden dat goed gewaarborgd is dat een besluit zorgvuldig totstandkomt en dat de belangen van zowel de instelling (continuïteit) als die van de examen-deelnemers (zekerheid over het vertrouwen van het bedrijfsleven in het afgelegde examen) als die van het bedrijfsleven (zekerheid over de goede kwaliteit van het examen) tot het juiste evenwicht leiden.

De Raad van State heeft in zijn advies aangegeven dat het wenselijk is dat er in alle onderwijswetten een consistente regeling is van de beroepsmogelijkheden. Om die reden zouden alle soortgelijke besluiten als de besluiten tot het ontnemen van het recht op examinering aangepast moeten worden aan de normale Awb-rechtsgang. In de huidige Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is de systematiek voor de bekostigde instellingen in alle gevallen waar het gaat om het onthouden en ontnemen van rechten, hetzelfde. Het wetsvoorstel over de technische herziening WEB (Kamerstukken II 2002/03, 28 745) heeft de systematiek van beroep in eerste en enige aanleg juist uitgebreid naar de andere instellingen die beroepsonderwijs verzorgen (de artikel 1.4.1-instellingen). Op deze manier wordt de WEB in overeenstemming gebracht met de lijn die in andere onderwijswetten is gekozen. Dit is niet louter om systematische redenen gedaan; ook de afweging van de diverse betrokken belangen heeft tot deze conclusie geleid.

De lijn is als volgt. In de voorbereiding van het besluit tot ontneming van een recht wordt een waarschuwing gegeven. Als het besluit eenmaal is genomen, is er de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Het is waarschijnlijk dat in veel gevallen een instelling zal verzoeken om een voorlopige voorziening tot opschorting van de uitvoering van het besluit tot ontneming van het recht. Indien het verzoek wordt toegewezen, kan de instelling dus doorgaan met het verzorgen van het examen. Indien daarna nog een keer hoger beroep mogelijk zou zijn, zou de rechtszekerheid van de deelnemer in gevaar kunnen komen. De procedure neemt dan een zodanig tijdsbestek in beslag dat de onduidelijkheid over de status van het examen de deelnemer niet ten goede komt en daarmee uiteindelijk de instelling ook niet. Bovendien spelen naast de belangen van de deelnemers ook de belangen van het bedrijfsleven een rol: zij vragen immers ook duidelijkheid en zekerheid over de kwaliteit van de examens. En deze duidelijkheid en zekerheid voor alle betrokkenen is juist één van de redenen geweest voor het indienen van dit wetsvoorstel. Indien het verzoek om een voorlopige voorziening niet wordt toegewezen, zal de instelling gedwongen zijn de verzorging van de examinering over te dragen. Later zou kunnen blijken dat dit ten onrechte is gebeurd. Dit is dus weer nadelig voor de instellingen in verband met hun belang om de examinering te kunnen continueren.

Die afweging van *alle* betrokken belangen (en dus niet alleen die van de instellingen) brengt mij tot de conclusie dat de procedure die in het wetsvoorstel is gekozen, de vereiste zorgvuldigheid en de vereiste rechtszekerheid bewerkstelligt voor alle betrokkenen.

Daarnaast blijft uiteraard overeind wat in het nader rapport is aangegeven. Juist omdat het KCE jaarlijks verklaringen afgeeft en de minister dus jaarlijks beoordeelt of er een aanleiding is het recht op examinering te ontnemen, zou het mogelijk zijn dat het volgende kwaliteitsonderzoek van het KCE al weer is afgerond, terwijl er nog een hoger beroepsprocedure tegen een besluit van de minister naar aanleiding van een eerder afgegeven verklaring zou kunnen lopen. Dit scheidt niet de vereiste duidelijk-

heid naar de betrokken instelling en de deelnemers en is bovendien niet effectief.

De leden van de CDA-fractie vragen of het feit dat het recht op examinering na drie studiejaren opnieuw kan worden verkregen, betekent dat het ontnemen van het recht op examinering zodanig zwaar wordt waardoor het weinig toegepast zal worden en zo ja, of het niet wenselijk is dat het recht op examinering ook een kortere tijd ontnomen kan worden. Ook de leden van de VVD-fractie vragen of de sanctie van het ontnemen van het recht op examinering in verhouding staat tot de overtreding.

Het ontnemen van het recht op examinering, met de bepaling dat het recht pas na drie studiejaren opnieuw verkregen kan worden, is inderdaad een zware sanctie. Maar de huidige sanctie is veel zwaarder: momenteel is het alleen mogelijk over te gaan tot algehele ontneming van rechten betreffende een opleiding (dat is zeker een erg zware sanctie in die gevallen waarin de kwaliteit van het onderwijs zelf niet in het geding is). In de nieuwe examensystematiek wordt het recht op examinering expliciet onderscheiden van het recht op het verzorgen van onderwijs. Dit biedt de mogelijkheid om in te grijpen bij onvoldoende kwaliteit van examens, zonder dat hoeft te worden overgegaan tot algehele ontneming van rechten. Dit is dus een lichtere en meer geschikte sanctievorm.

De sanctiemogelijkheid is nodig, want de kwaliteit van examens dient onbetwist te zijn. We moeten onze handen ervoor in het vuur kunnen steken, vanwege het vereiste vertrouwen in de – landelijk geldige – diploma's. Het recht op examinering (per opleiding) behoort alleen te worden uitgeoefend als het examen van de betreffende opleiding daadwerkelijk in voldoende mate aan de landelijke standaarden voldoet. In de BVE-sector is de instelling primair verantwoordelijk voor de examens van de door haar verzorgde beroepsopleidingen. Er is sprake van een «instellingsexamen» in plaats van een «extern centraal examen». De instelling is daarom ook verantwoordelijk voor de interne kwaliteitsbewaking. Waar nodig dient de instelling zorg te dragen voor voldoende verbetering van de zelf te leveren examenkwaliteit, dan wel voor de inkoop van kwalitatief geschikte examendiensten of voor tijdige vrijwillige uitbesteding van het examen van de opleiding. Levert de instelling onvoldoende examenkwaliteit dan hoort de instelling het recht op het zelf verzorgen van het examen niet langer uit te oefenen. De frequentie waarmee een sanctie wordt opgelegd door de minister is dus primair afhankelijk van de frequentie van onvoldoende kwaliteit van examens.

Er is bewust voor gekozen om het recht op examinering niet voor een kortere periode dan drie studiejaren te ontnemen. De sanctie is immers het sluitstuk in de examensystematiek. Het is een ultieme remedie, die zo min mogelijk aan de orde moet zijn. De afschrikwekkende werking van een sanctie van ontneming voor drie jaar, levert een extra impuls voor instellingen om de kwaliteit van de examinering hoog te houden, zodat het daadwerkelijk opleggen van sancties zo min mogelijk aan de orde hoeft te zijn. De termijn voorkomt ook ongewenst strategisch gedrag van instellingen, te weten het niet zelf adequaat ter hand nemen van de interne kwaliteitsbewaking van de examens, en het zich afwachtend opstellen ten aanzien van verbeteringen en uitbesteding op eigen initiatief. Dergelijk strategisch gedrag zou bovendien veel onderzoeksactiviteiten door het KCE vereisen, met de daaraan verbonden kosten.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze voldoende zicht gehouden kan worden op de verschillende beroepsopleidingen.

Het KCE houdt jaarlijks toezicht op de examens van alle beroeps-

opleidingen en verstrekt hierover per examen een verklaring. Het KCE levert in het jaarverslag het totaalbeeld van haar bevindingen ten aanzien van de examenkwaliteit van beroepsopleidingen en van de uitgereikte verklaringen. En de inspectie neemt dit totaalbeeld op in het jaarlijkse Onderwijsverslag.

Gelet op het omvangrijke aantal verschillende opleidingen dat instellingen in het mbo aanbieden, staat het KCE voor een behoorlijke opgave. Het KCE is echter in staat om deze opgave uit te voeren door de toepassing van onder meer:

- Landelijke – vooral generieke – standaarden: er geldt niet voor iedere afzonderlijke opleiding een afzonderlijke set standaarden. Er is voornamelijk sprake van generieke standaarden, die betrekking hebben op de examens van alle opleidingen. Daarenboven kan ook sprake zijn van (sector-) specifieke standaarden die uitsluitend betrekking hebben op bepaalde, (sector-) specifieke opleidingen. Het is voor instellingen en KCE duidelijk waarop de interne en externe controle van de examenkwaliteit gericht moet zijn (in de bestaande examensystematiek is geen sprake van eenduidige landelijke standaarden, maar is dit een kwestie van onderhandeling per instelling voor onderscheiden opleidingen).
- Proportioneel toezicht: de intensiteit van het externe toezicht door het KCE hoeft niet overal en elk jaar hetzelfde te zijn. Die varieert naar gelang de kwaliteit van elk examen, de interne kwaliteitsbewaking ervan door de instelling en de mate van complexiteit van de organisatie van de examens van een instelling. Bij een behoorlijk aantal opleidingen zijn er overlappingen tussen delen van de examens. In die gevallen kan het KCE werken met een steekproef bij de verschillende opleidingen zodat het KCE niet telkens hetzelfde werk hoeft te doen bij examenonderdelen die identiek zijn.
- Zo beperkt mogelijke beheerslast: het wetsvoorstel verplicht het KCE het onderzoek op een zodanige wijze te verrichten dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldig onderzoek noodzakelijk is. Het KCE gaat dus geen dubbel werk verrichten. Zo hoeft het KCE bijvoorbeeld examentoetsen die het KCE reeds heeft goedgekeurd niet nog eens te beoordelen. Tevens streeft het KCE naar een optimaal gebruik van ICT.

Bij de direct betrokken partijen bestaat er in algemene zin draagvlak voor de beoogde werkwijze van het KCE. De ervaringen tijdens het voorbereidingsjaar 2003/2004 kunnen waar nodig leiden tot bijstelling van de werkwijze.

De leden van de VVD-fractie vragen of het ontnemen van het recht op examinering ten koste gaat van de deelnemers en wat dit betekent voor het al dan niet kunnen afleggen van examens in het jaar volgend op de implementatie van de sanctie.

Deelnemers hebben primair recht op examens van voldoende kwaliteit en diploma's waarin het afnemende beroepenveld en instellingen voor vervolgonderwijs vertrouwen hebben. Zij hebben er dus baat bij dat instellingen die de vereiste kwaliteit niet kunnen leveren en waarborgen, in dat geval stoppen met het zelf verzorgen van het examen voor de betreffende opleiding en de verantwoordelijkheid voor deze taak uitbesteden aan een andere onderwijs- of exameninstelling die dit wel kan. Als de instelling niet tijdig zelf de vereiste verbetering treft, of tot inkoop van examendiensten overgaat, of tot vrijwillige uitbesteding van het examen, dan rest de sanctie van ontneming van het recht op examinering. In dat geval is de instelling verplicht de examinering voor de betreffende opleiding uit te besteden. De deelnemer hoeft niets te merken van de uitbesteding. Het huidige artikel 7.4.2, eerste lid, van de WEB blijft immers onver-

anderd, waardoor de instelling de deelnemer altijd in de gelegenheid moet stellen om het beoogde examen af te kunnen leggen. Dus ook in het jaar volgend op de afgifte van een afkeurende verklaring. Mocht de instelling door overmacht de verplichte uitbesteding van het examen niet tijdig kunnen realiseren, dan bieden de nieuwe voorgestelde artikelen 6.1.5b, eerste lid, 6.2.3b, eerste lid, en 6.3.2, eerste lid, van het wetsvoorstel de minister de mogelijkheid om bij de vaststelling van het tijdstip voor het ontnemen van het recht op examinering hier rekening mee te houden.

Er is nog een andere reden waarom een deelnemer niets hoeft te merken van de uitbesteding. De instelling waaraan de examinering wordt uitbesteed, heeft immers op haar beurt de taak om – met inachtneming van de landelijke standaarden – het examenarrangement zodanig vorm te geven dat het adequaat is afgestemd op het onderwijsarrangement voor de betreffende groep deelnemers. Deze instelling dient ook zorg te dragen voor de wettelijk vereiste rechtsbescherming van de deelnemer, waaronder de opstelling van de examenregeling en de instelling van of aansluiting bij een commissie van beroep voor de examens. De instelling waaraan is uitbesteed, kan het examen afnemen op locatie bij de «eigen» instelling of op locatie bij de leerbedrijven waar de deelnemers het beroepspraktijkvormende deel van de opleiding volgen en afsluiten.

Het wetsvoorstel is zodanig ingericht dat de ontneming van het recht op examinering dus niet ten koste gaat van de deelnemers.

De leden van de VVD-fractie vragen waar een instelling in beroep kan gaan tegen het besluit tot ontneming van het recht op examinering.

De minister neemt het besluit tot ontneming van het recht op examinering. Het bevoegd gezag kan tegen een dergelijk besluit bezwaar maken bij de minister op grond van artikel 7: 1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit wetsvoorstel regelt dat het bevoegd gezag tegen de beslissing van de minister op het bezwaarschrift in beroep kan gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 10.1 van de WEB.

Vormgeving van de nieuwe examensystematiek in het beroepsonderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen of het KCE alle kwalificaties en competenties per instelling van een inhoudelijk oordeel kan voorzien of dat het KCE zich beperkt tot een procedurele toetsing van de examens op grond van datgene wat de instelling via interne controle aanlevert.

Het KCE houdt jaarlijks toezicht op de examens van alle door elke instelling verzorgde beroepsopleidingen in de bve-sector (die in het centraal register beroepsopleidingen (CREBO) staan geregistreerd) en verstrekt hierover per examen/opleiding een verklaring. Het oordeel is breder dan slechts een procedurele verklaring. Het KCE levert een externe, onafhankelijke beoordeling of een examen voldoet aan de landelijke standaarden. De landelijke standaarden (zie paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting) betreffen zowel inhoudelijke productstandaarden (wanneer is het examen wat betreft inhoud en niveau in voldoende mate afgestemd op de eindtermen en het niveau van de betreffende deelkwalificaties?) als processtandaarden (wanneer is het examen in voldoende mate op een goede manier georganiseerd en afgenomen?). Deze externe kwaliteitsbewaking door het KCE grijpt wel primair aan op de interne kwaliteitsbewaking door de instelling. De instelling levert namelijk bij de zelfevaluatie een eigen oordeel of het examen voldoet aan de landelijke standaarden; de bewijslast ligt dus primair bij de instelling. Zowel de

interne als de externe kwaliteitsbewaking zijn dus gericht op de vraag of een examen in voldoende mate voldoet aan de landelijke standaarden.

Het onderzoek van het KCE is niet alleen een onderzoek van documenten (zoals de zelfevaluatie of de examenregeling van de instelling), maar ook van de daadwerkelijke examenpraktijk. Het KCE verifieert of de eigen beoordelingen door de instelling, zoals weergegeven in de zelfevaluatie-rapportage, kloppen met de werkelijke examenpraktijk. Het KCE levert dus een onafhankelijk extern oordeel op basis van eigen waarneming door het KCE. Het KCE doet dit – evenals de inspectie dat tot op heden heeft gedaan – proportioneel en steekproefsgewijs. Het KCE-onderzoek bij een instelling is gericht op elk examen, maar niet bij elke opleiding en ieder jaar in dezelfde mate. Zo zal bijvoorbeeld naar mate de zelfevaluatie meer hiaten vertoont, het KCE meer eigen waarnemingen moeten uitvoeren. En de steekproef zal groter zijn naar mate de examenkwaliteit (blijkens het oordeel van de instelling, of een eerder oordeel van het KCE in het voorafgaande jaar, of andere signalen zoals klachten) onvoldoende op orde is.

De leden van de CDA-fractie vragen of het KCE de enige is die voorstellen kan ontwikkelen voor de standaarden voor de examenkwaliteit, hoe het onderwijs en het bedrijfsleven daarbij wordt betrokken en of die betrokkenheid alleen tot uitdrukking komt in de bestuursvertegenwoordiging van partijen in het KCE.

In de nieuwe examensystematiek is het KCE de enige instantie die belast is met de taak om voorstellen te ontwikkelen voor de landelijke standaarden voor de examenkwaliteit. Het KCE is verplicht (conform het voorgestelde artikel 7.4.9a, derde lid, van de WEB) alvorens standaarden of een wijziging daarvan voor te stellen, overleg te voeren met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en van het bedrijvensveld en andere betrokkenen. Het is immers zaak dat er draagvlak is bij het veld voor de landelijke standaarden die de vereiste examenkwaliteit aangeven. Iedere partij of betrokkene kan dus voorstellen aandragen aan het KCE. Het KCE dient in geval van meningsverschillen en belangentegenstellingen een zorgvuldige afweging te maken. Hierbij houdt het KCE zo veel als mogelijk rekening met de maatschappelijke opvattingen over wat verantwoorde examenkwaliteit is. De minister zal zich, voor het vaststellen van de standaarden, hiervan vergewissen. Uitgangspunt bij de afweging is dat de kwaliteit van examens buiten twijfel moet zijn en dat er sprake behoort te zijn van voldoende vertrouwen in de diploma's. Ook bewaakt het KCE dat de standaarden enerzijds globaal genoeg zijn om voldoende ruimte te bieden voor gevarieerde en vernieuwende examenarrangementen en anderzijds specifiek genoeg om aan de hand van de standaarden te kunnen beoordelen of tenminste een eenduidig kwaliteitsniveau van examens wordt gerealiseerd.

Ook uit het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het gevoerd overleg over de landelijke standaarden blijkt dat de betrokkenheid van het onderwijsveld en het bedrijvensveld dus niet alleen tot uitdrukking komt in de bestuursvertegenwoordiging van partijen in het KCE.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een minister zijn besluit tot ontneming van het recht op examinering staande kan houden wanneer er voor de betreffende opleiding geen standaarden zijn waaraan het KCE heeft getoetst.

Deze situatie zal zich niet voordoen. Alle beroepsopleidingen moeten namelijk voldoen aan de generieke – algemeen geldende – standaarden. Daarenboven kan sprake zijn van (sector)specifieke standaarden. Voor elke

opleiding zijn dus standaarden van kracht en kan ook het recht op examinering worden ontnomen als hieraan niet in voldoende mate wordt voldaan.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer het KCE een goed procedureel en inhoudelijk oordeel kan geven over alle examens in het BVE-veld, gelet op de vele kwalificaties en competenties.

Het KCE zal vanaf de beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel (te weten 1 augustus 2004) een zorgvuldig oordeel leveren bij het onderzoek naar de kwaliteit van examens, zowel ten aanzien van de processtandaarden op het procedurele vlak als ten aanzien van de productstandaarden op het inhoudelijke vlak.

Het KCE zal evenwel nog niet meteen in het schooljaar 2004/2005 alle examens van de CREBO-geregistreerde beroepsopleidingen die afzonderlijke instellingen verzorgen daadwerkelijk in het onderzoek kunnen opnemen. Het onderzoek omvat dan tweederde deel van de opleidingen – maar wel zodanig door het KCE gekozen dat dit een goed beeld oplevert van de examenkwaliteit in het geheel. Het KCE zal fasegewijs toegroeien naar de beoogde situatie, die het KCE naar verwachting vanaf het daaropvolgende schooljaar 2005/2006 zal realiseren.

Ook kan het KCE het beoogde proportionele toezicht bij onderscheiden examens pas volledig realiseren nadat het KCE er voor de eerste keer een diepgaand extern oordeel op basis van de landelijke standaarden over heeft gegeven. Pas na dat oordeel is immers bekend «hoe de vlag er echt bij hangt», zodat op basis van dit kwaliteitsprofiel – en op basis van de recente zelfevaluatierapportage met de eigen beoordeling door de instelling – het proportioneel toezicht operationeel vorm gegeven kan worden door het KCE.

Het voorbereidingsjaar 2003/2004 stelt alle partijen, waaronder het KCE, in staat om ervaringen op te doen met de landelijke standaarden en waar nodig de werkwijze tijdens het onderzoek naar de examenkwaliteit aan te passen. Op basis van een evaluatie zal het KCE eventuele wijzigingen aanbrengen en- na afronding van een consultatieronde – een voorstel aan de minister aanbieden. Op grond van de bevindingen van het KCE over de examenkwaliteit tijdens het voorbereidingsjaar 2003/2004 zal het KCE eveneens een normering ontwikkelen die het KCE zal opnemen in het voornoemde voorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de inspectie optreedt als de minister het recht op examinering heeft ontnomen. Leidt dit tot nader onderzoek van de inspectie voor de gehele opleiding of tot een vraag van de inspectie aan het KCE om de examens op een instelling extra te onderzoeken, zo vragen deze leden. Voorts vragen deze leden hoe de onderlinge beïnvloeding en afstemming van het werk van inspectie en het KCE is.

Als de minister het recht op examinering voor een opleiding heeft ontnomen, moet de instelling het examen uitbesteden aan een andere instelling. In dat geval houdt de inspectie toezicht op het feit of de instelling daadwerkelijk de examinering uitbesteedt aan een onderwijs- of exameninstelling die over het recht op examinering voor de betreffende opleiding beschikt. Om de bevraginglast van instelling zo beperkt mogelijk te houden, maakt de inspectie afspraken met het KCE over de onderlinge uitwisseling van informatie.

Het KCE en de inspectie zijn onderscheiden instanties met onderscheiden taken. Er is geen sprake van overlap noch van een gerichte beïnvloeding

van elkaars werk; wel kan sprake zijn van indirecte beïnvloeding als gevolg van onderlinge informatieuitwisseling. De inspectie kan, als zij daar aanwijzingen voor heeft op basis van bijvoorbeeld eigen waarnemingen tijdens onderzoek naar de onderwijskwaliteit of signalen, aan het KCE vragen om intensiever toezicht uit te voeren op examens van opleidingen bij een instelling. Het KCE kan hier gevolg aan geven door bijvoorbeeld het betreffende examen en extra toetsten voor dit examen deel te laten uitmaken van de steekproef voor het KCE-onderzoek. Dat geldt ook omgekeerd door attendering van KCE aan de inspectie. Maar de bevindingen van het KCE over de examenkwaliteit en het ontnemen van het recht op examinering door de minister hebben geen invloed op de inrichting van het onderzoek van de inspectie naar de onderwijskwaliteit van de betreffende instelling.

De inspectie gebruikt de bevindingen van het KCE over de kwaliteit van de examens (zowel op opleidings- en instellingsniveau als op landelijk niveau) wel bij het Onderwijsverslag om de relatie te leggen tussen de kwaliteit van de examens, het zelfcorrigerend vermogen en de publieke verantwoording door instellingen. Verder vindt er periodiek overleg plaats tussen het KCE en de inspectie over de onderlinge uitwisseling van ervaringen en informatie; mede met het oog op een zo beperkt mogelijke bevraginglast van instellingen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de inspectie toezicht houdt op de kwaliteit van de werkzaamheden en de procedures van het KCE én op het inhoudelijke werk van het KCE. Indien dat laatste niet het geval is, vragen deze leden wie de inhoudelijke werkzaamheden van het KCE beoordeelt.

De inspectie zal toezicht houden op beide kwaliteitsaspecten. Dus zowel de kwaliteit van proceselementen (waaronder het voldoen aan de wettelijke bepalingen ten aanzien van de op te leveren producten), als de kwaliteit van inhoudelijke elementen. De kwaliteit van de KCE-beoordeling van de examenkwaliteit is dus expliciet onderwerp van inspectietoezicht. In het toezichtkader KCE dat de inspectie zal ontwikkelen en hanteren, komt de gespecificeerde, operationele aanduiding te staan waarop het inspectietoezicht wordt gericht bij de beoordeling van het functioneren van het KCE. De inspectie ontwikkelt momenteel het toezichtkader. Op basis van de ervaringen van het voorbereidingsjaar zal de inspectie eventuele verbeteringen aanbrengen. Na een consultatieronde zal de inspectie het toezichtkader ter goedkeuring voorleggen aan de minister. De zelfevaluatie van het KCE (met de eigen beoordeling van de kwaliteit van de externe waarborg) vormt het aangrijpingspunt van de externe beoordeling door de inspectie. Bij het onderzoek naar het KCE verricht de inspectie tevens door eigen waarnemingen bij een beperkte steekproef van instellingen en examens een verificatie van de bevindingen van het KCE. Er is sprake van proportioneel toezicht door de inspectie: de intensiteit van het toezicht is afhankelijk van de kwaliteit van het onderzoek naar de kwaliteit van de examinering door het KCE en de interne bewaking van de kwaliteit van de examinering door de instellingen.

Het KCE

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een jaarlijkse beoordeling van de examenkwaliteit praktisch realiseerbaar is en wat dit betekent voor de diepgaandheid van het oordeel van het KCE.

In principe komt elke opleiding jaarlijks aan de beurt voor de externe controle door het KCE, zij het dat dit niet ieder jaar met dezelfde intensiteit zal geschieden. Dit is realiseerbaar omdat het KCE ten eerste het onderzoek naar de examenkwaliteit steekproefsgewijs zal uitvoeren. Voor de

steekproef worden bijvoorbeeld uit organieke eenheden van opleidingen de te onderzoeken opleiding(en) getrokken en van de examentoetsen van een opleiding de te onderzoeken toets(en) van de geselecteerde deelkwalificatie(s). Het KCE bepaalt de samenstelling en omvang van de steekproef.

Ten tweede zal er sprake zijn van proportioneel toezicht: de intensiteit van het onderzoek is afhankelijk van de kwaliteit van de examens en de kwaliteit van de interne kwaliteitsbewaking (c.q. de kwaliteit van de zelfevaluatie door de instelling zelf). Dit is mogelijk nadat een eerste beoordeling van de examenkwaliteit door het KCE aan de hand van de landelijke standaarden heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek bestaat uit een productonderzoek (gericht op de beoordeling van de examenproducten/-toetsen op basis van de productstandaarden) en een procesonderzoek (gericht op de procesbeoordeling op basis van de processtandaarden). Het KCE voert dit uit door middel van documentonderzoek en bezoek aan de instelling. De tijd die een onderzoek in beslag neemt is afhankelijk van de grootte van de instelling, het aantal organieke eenheden en de omvang van de steekproef. Op basis van de bevindingen levert het KCE een eindoordeel en een verklaring per opleiding of het betreffende examen wel of niet in voldoende mate aan de landelijke standaarden voldoet.

Ten derde moet het KCE het onderzoek op een zodanige wijze verrichten dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldig onderzoek noodzakelijk is. Examenproducten die reeds zijn beoordeeld door het KCE (bijvoorbeeld ingekochte examentoetsen uit centrale toetsenbanken of van andere instellingen) zullen door het KCE dus niet opnieuw beoordeeld worden. Ook door toepassing van ICT (bijvoorbeeld digitale aanlevering van documenten) wordt de beheerslast zo beperkt mogelijk gehouden. Tevens wordt ICT intern benut voor het beheersbaar maken van de logistiek zware en gecompliceerde taakuitvoering van de externe waarborg.

De leden van de CDA-fractie vragen of de sectorale examenplatforms de inhoudelijke toetsen van de examens verzorgen en of het KCE zich bezighoudt met de procedurele kant van de examens.

Binnen het KCE functioneren sectorale examenplatforms (SEP's). De SEP's hebben niet tot taak het externe onderzoek uit te voeren; zij verzorgen dus niet de externe inhoudelijke beoordeling van de kwaliteit van examen-toetsen.

De SEP's hebben tot taak het waar nodig doen van voorstellen aan het KCE voor het ontwikkelen en bijstellen van (sector)specifieke standaarden. Tevens hebben ze de taak voorstellen aan het KCE voor te leggen over de advisering van het KCE aan de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven over de toetsbaarheid van eindtermen. De SEP's voeren deze taken uit onder regie en verantwoordelijkheid van het KCE en de vaststelling van voornoemde producten gebeurt door het KCE-bestuur.

Het KCE voert extern toezicht uit op de examenkwaliteit. Aan dat toezicht zit een procedurele en inhoudelijke kant (zie het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA over de procedurele en inhoudelijke kant van het toezicht van het KCE). Los van het toezicht, houdt het KCE zich niet bezig met de procedurele kant van de examinering omdat het KCE niet zelf examens verzorgt. Een dergelijke situatie is niet wenselijk, want in zo'n situatie kan er geen sprake meer zijn van een extern onafhankelijk oordeel van het KCE. Evenmin ontwikkelt en levert het KCE examen-toetsen noch andere examendiensten aan instellingen; dat geldt ook voor de SEP's. In de nieuwe examensystematiek kan dus niet sprake zijn van

koppelverkoop (onder de bestaande examensystematiek was hier bij de externe legitimering van sommige exameninstellingen soms wel sprake van. Dit bleek tot ongewenste effecten te leiden).

Gevoerd overleg

De leden van de CDA-fractie vragen of het werk van het KCE door zowel het onderwijsveld als het bedrijfsleven voldoende wordt gedragen en of hier praktijkvoorbeelden van zijn.

Er is overleg met partijen gevoerd over respectievelijk de beoogde nieuwe examensystematiek, de beleidsreactie op het advies van de stuurgroep examinering mbo, het businessplan KCE, de landelijke standaarden en het wetsvoorstel.

- De Stuurgroep Examinering MBO, waarin vertegenwoordigers van de Bve-Raad en Colo zitting hadden, heeft het advies over de nieuwe examenstructuur opgesteld.
- Over de beleidsreactie op het advies van de stuurgroep heeft overleg plaatsgevonden met de partijen in de EB-Kamer.
- Het KCE heeft partijen geconsulteerd over het (concept-)Businessplan KCE; het businessplan bevat onder andere – op hoofdlijnen – de werkwijze van het KCE.
- De standaarden die het KCE hanteert in het voorbereidingsjaar 2003/2004, zijn onderwerp van overleg geweest in de sectorale examenplatforms (SEP's; deze platforms zijn samengesteld uit personen uit het bedrijfsleven en uit het onderwijsveld).
- Het KCE heeft gebruik gemaakt van een expertpanel, waarin de Bve Raad en het Colo vertegenwoordigd waren en externe deskundigen, en van een klankbordgroep. Het KCE heeft ook regionale bijeenkomsten belegd met onderwijsinstellingen en het bedrijvensveld.
- Het KCE heeft de brochure met conceptstandaarden breed verspreid (veertien duizend exemplaren) en iedereen in de gelegenheid gesteld reacties en voorstellen aan te dragen. Ook raadpleegt het KCE de Raad van Advies (met leden op voordracht van de Bve Raad, Colo, Paepon, AOC-raad, HBO Raad, JOB, CNV, FNV, VNO-NCW en MKB-Nederland) ten aanzien van onder andere de standaarden en de werkwijze van het KCE.
- Ten aanzien van het concept-wetsvoorstel zijn partijen schriftelijk in de gelegenheid gesteld hierop hun reactie te leveren.

De feitelijke uitvoering door het KCE van het externe onderzoek moet nog van start gaan. Op basis van de ervaringen van het KCE – en van de instellingen, het bedrijfsleven en de inspectie – tijdens het voorbereidingsjaar 2003/2004, inclusief de bevindingen van het evaluatieonderzoek dat het KCE laat uitvoeren, zal het KCE waar nodig wijzigingen aanbrengen in de landelijke standaarden en de werkwijze van het KCE ten aanzien van de uitvoering van het externe onderzoek. Het KCE zal de wijzigingen weer voorleggen aan partijen. Na deze consultatieronde zal het KCE het voorstel voor de te hanteren standaarden voorleggen aan de minister. De standaarden zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld en van kracht zijn met ingang van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Er zal voorafgaand aan de vaststelling van de standaarden worden getoetst of het KCE de consultatie op een zorgvuldige wijze heeft uitgevoerd.

Het KCE streeft naar een breed draagvlak voor de standaarden en de KCE-werkwijze.

Zo heeft het KCE een aantal overleggen gevoerd met specifieke branche-organisaties over het al dan niet opnemen van sectorspecifieke standaarden. Bij de afweging van de wensen van partijen is het KCE uiteraard

gehouden aan de juridische kaders. Het KCE kan bijvoorbeeld de wens om een standaard op te nemen die centrale inkoop van examendiensten verplicht, niet honoreren. Honorering zou haaks staan op de beoogde beleidsruimte van onderwijsinstellingen voor het creëren van maatwerkgerichte examenarrangementen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat de landelijke standaarden en de 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 vernieuwen.

De instellingen hebben grote vrijheid in het realiseren van de benodigde variatie, flexibiliteit en vernieuwing in inrichting en uitvoering van zowel het onderwijs als de examens, zodat die zo goed mogelijk aan kunnen sluiten op de (veranderingen in) behoeften van deelnemers, leerbedrijven en afnemende bedrijven en instellingen voor vervolgonderwijs. Met de eenduidige, landelijke standaarden wordt de basiskwaliteit van de examens gewaarborgd. De standaarden zullen inderdaad enerzijds globaal genoeg geformuleerd moeten zijn om voldoende ruimte te bieden voor variëteit in en vernieuwing van de examens (wat betreft bijvoorbeeld de exameninrichting, organisatie en -toetsvormen), en anderzijds specifiek genoeg moeten zijn om aan de hand van de standaarden te kunnen beoordelen of tenminste een eenduidig kwaliteitsniveau van examens wordt gerealiseerd. Het KCE zal, alvorens standaarden of wijzigingen daarvan voor te stellen aan de minister, overleg voeren met het onderwijsveld en het bedrijfsleven en andere betrokkenen. Het KCE bewaakt of de standaarden geen belemmeringen voor de gewenste vernieuwing van examens of van het onderwijs inhouden en stelt zo nodig wijzigingen voor. Voor een effectieve werking van de nieuwe examensystematiek is het van belang dat er voldoende draagvlak bij partijen is voor de te hanteren standaarden. Voorafgaand aan de vaststelling door de minister van de standaarden dan wel de wijziging ervan zal – via het inspectie-toezicht op het KCE – getoetst worden of het KCE de consultatie op een zorgvuldige wijze heeft uitgevoerd (en bij de verwerking van de inbreng een afgewogen beoordeling heeft gemaakt), de standaarden geen belemmeringen opleveren voor de gewenste vernieuwing van examens of van het onderwijs, de standaarden in inhoudelijk opzicht alle wettelijke bepalingen ten aanzien van examens hebben verdisconteerd, en of er voldoende draagvlak is voor de standaarden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er een verslag is van het overleg dat is gevoerd met Bve-Raad, AOC-Raad, Paepon, Colo, JOB, AVEX, Excenter en Actal, en of de Kamer dit verslag op korte termijn tegemoet kan zien.

Zie het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het overleg met en het draagvlak van partijen. Zoals uit dat antwoord blijkt, is er op een zeer gevarieerde wijze overleg gevoerd met partijen. Dit is enerzijds gedaan door het departement met de partijen in de EB-Kamer in 2001 over de beleidsreactie op het advies van de stuurgroep examinering mbo over de nieuwe examensystematiek en recentelijk over de concepttekst van het wetsvoorstel. Anderzijds is door het KCE overleg gevoerd met partijen over het businessplan-KCE, de standaarden 2003/2004 en de werkwijze KCE. Er is niet sprake van één verslag van het overleg, maar van een scala aan verslagen en werkdocumenten bij KCE respectievelijk het departement. Aan u zullen het verslag van de EB-kamer van 27 juni 2001 en de door het departement ontvangen schriftelijke reacties van partijen over het wetsvoorstel worden toegezonden. Waar mogelijk is met de reacties van partijen rekening gehouden. In sommige gevallen ging het

om een verkeerde interpretatie van het wetsvoorstel: in die gevallen is de memorie van toelichting aangepast of telefonisch overleg met betrokkene gevoerd om uitleg te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen 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.

De evaluatie na 3 jaar heeft betrekking op de hoogte van de financiering en de wijze waarop het bedrag over de instellingen wordt verdeeld. De Stuurgroep Examinering MBO, die onder voorzitterschap van de heer W. Deetman stond en was ingesteld door de Bve Raad en Colo, heeft zelf in haar advies over de nieuwe examenstructuur (2001) tevens een voorstel geleverd over de inzet van het examenbudget (f 25 miljoen (amendement Cornielje), c.q. € 11,3 miljoen). In de beleidsreactie (Kamerstukken II 2000/01, 27 451, nr. 10) is het voorstel van de stuurgroep overgenomen. Deze extra middelen voor de examens mbo zijn ingezet voor enerzijds de opstart en opbouw van het KCE en anderzijds de toegroeï van de onderwijsinstellingen naar de nieuwe examensystematiek (in het kader van de (project)regeling stimulering verbetering en vernieuwing van de examenpraktijk). Voor de inzet van de middelen in het voorbereidingsjaar 2003/2004 in het kader van de Regeling stimulans verbetering examenpraktijk in het beroepsonderwijs 2003/2004 heeft – evenals voor de regelingen in voorgaande jaren – afstemming plaatsgevonden met de Bve Raad.

Vanaf de beoogde invoeringsdatum van de nieuwe examensystematiek op 1 augustus 2004 zullen de middelen enerzijds ingezet worden voor het KCE (voor de vaste kosten van het KCE). En anderzijds voor de instellingen voor de externe kwaliteitsbewaking door het KCE van de examens mbo (dus voor de variabele kosten van het KCE) en voor de realisatie van voldoende kwaliteit van de examens en van de interne kwaliteitsbewaking daarvan. De nieuwe examensystematiek stelt namelijk hogere eisen aan de te leveren examenkwaliteit, de interne bewaking en de publieke verantwoording ervan. De middelen zullen per 1 augustus 2004 aan de instellingen door een tijdelijke toevoeging aan de rijksbijdrage ter beschikking worden gesteld, dus niet meer als specifieke bijdrage voor tijdelijke projecten. Dit is conform de voorkeur van de Bve Raad. Aan de nieuwe financieringswijze van deze middelen worden resultaatcondities gekoppeld, die na een periode van 3 jaar worden geëvalueerd (op basis van de bevindingen van het KCE over de examenkwaliteit); voortzetting van de hoop van de financiering en de wijze waarop is afhankelijk van de bevindingen van deze evaluatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of het vervangen van de oude situatie van externe legitimering door de nieuwe vorm van toezicht door het KCE voldoet aan het criterium 25% minder administratieve lasten voor met name scholen, zoals dat in het Hoofdlijnenakkoord is neergelegd.

Het criterium van 25% is een algemene doelstelling en niet een doelstelling per maatregel. Uitgangspunt van de nieuwe examensystematiek is de waarborging van een eenduidig kwaliteitsniveau van examens en voldoende vertrouwen in de landelijk geldige diploma's. Gegeven dit doel moet de beheerslast zo laag mogelijk zijn. In de memorie van toelichting (hoofdstuk 8) is aangegeven dat als gevolg van de aangegeven verschillenpunten tussen de bestaande en de nieuwe examensystematiek een vermindering van administratieve lasten zal optreden. Deze vermindering van de administratieve lasten is het gevolg van de volgende kenmerken van de nieuwe examensystematiek:

- de externe kwaliteitsbewaking door één instantie, te weten het KCE, in

- plaats van door vele exameninstellingen die elk een eigen werkwijze hebben en met wie een afzonderlijk contract moet worden afgesloten, en door de inspectie;
- de uniforme, eenduidige landelijke standaarden en de eenduidige werkwijze van het KCE bij de externe kwaliteitsbewaking (in plaats van de zeer gevarieerde uitvoeringspraktijk van externe kwaliteitsbewaking onder de bestaande systematiek);
- de proportionele vormgeving van de externe kwaliteitsbewaking door KCE: naar mate de instelling de examenkwaliteit en de interne bewaking daarvan beter op orde heeft, zal sprake zijn van minder intensief toezicht door het KCE; de instelling kan dus door verbetering van de examenkwaliteit en van de interne kwaliteitsbewaking de kosten omlaag brengen voor de externe waarborg;
- de landelijke standaarden maken ook transparanter en eenduidiger waarop de interne kwaliteitszorg door de instellingen zich dient te richten en zal daardoor ook tot gevolg hebben dat de externe verantwoording door de instelling aan het KCE eenvoudiger is;
- het toezicht van de inspectie wordt beperkt tot toezicht op het functioneren van één instantie, te weten het KCE.

Kwantificering is niet mogelijk, omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over de omvang van de administratieve lasten van de bestaande systematiek en ook nog niet van de nieuwe systematiek. Deze laatste zullen onderdeel uitmaken van het algemene onderzoek naar de administratieve lastendruk in het onderwijs.

Als gevolg van het gevoerde overleg met Actal, is in het wetsvoorstel opgenomen dat het KCE de opdracht heeft om het toezicht op de examenkwaliteit op een zodanige wijze uit te voeren dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldig onderzoek noodzakelijk is.

2. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting op de stelling in artikel 1, onderdeel U, waarin staat dat het de voorkeur kan hebben om personen die niet zelf onderwijs verzorgen te belasten met examentaken. Voorts vragen deze leden of hier ook nadelen aan verbonden zijn.

Er wordt voorgesteld de passage in de wet te schrappen dat het bevoegd gezag voor de examencommissie alleen personeelsleden van de instelling kan benoemen die belast zijn met het verzorgen van onderwijs in die opleiding(en) en wat betreft niet-personeelsleden alleen personen van leerbedrijven die met het verzorgen van de beroepspraktijkvorming zijn belast. De voorgestelde wijziging beoogt het bevoegd gezag meer armslag te geven voor een adequate inrichting van de examencommissie en zij kan het beroepenveld hierbij meer betrekken. Hierdoor kan er een betere benutting van de beschikbare deskundigheid plaatsvinden, zowel bij het personeel van de instelling bij andere opleidingen, als bij personen buiten de instelling, zoals bij gespecialiseerde exameninstellingen. Overigens dient een exameninstelling, in geval van uitbesteding van de examinering, een examencommissie in te stellen en exameninstellingen kennen geen personeel dat belast is met het verzorgen van onderwijs.

We zien geen nadelen. Uiteraard geldt dat wie belast is met examentaken hiervoor de benodigde deskundigheid bezit. Dat verschilt overigens per taak; een lid van een examencommissie hoeft niet over dezelfde deskundigheden te beschikken als bijvoorbeeld een toetsontwikkelaar of een examiner. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de instelling. Het bevoegd gezag dient te waarborgen dat personen die met bepaalde examentaken worden belast ook over de daarvoor benodigde deskundigheid beschikken. Dit is ook een kwaliteitsaspect dat expliciet in de stan-

daarden aan de orde komt. Het KCE voert hier dus externe controle op uit. Waar nodig dient de instelling dit tijdig op peil te brengen door bijvoorbeeld scholing, coaching of intervisie.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt gedacht over de duur van de eerste zittingstermijn van het KCE-bestuur.

De huidige bestuursleden van het KCE zijn voorgedragen door de betreffende organisaties en vervullen binnen die organisaties meestal ook een bestuursfunctie. Voor de huidige opbouwfase tot aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is een directe betrokkenheid van deze organisaties noodzakelijk met het oog op de benodigde betrokkenheid en draagvlak van deze partijen bij deze nieuwe landelijke infrastructuur voor de externe kwaliteitsborging van de examens mbo. Tijdens de opbouwfase houdt het bestuur KCE zelf greep op de operationele uitvoering van de toegroei van het KCE naar de nieuwe examensystematiek.

In de structurele situatie na de opbouwfase, vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, zal de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming en de kwaliteit van de externe waarborg als volgt worden gewaarborgd (zoals aangegeven in de beleidsreactie op het advies van de stuurgroep examinering mbo):

- het bestuur KCE stuurt dan op hoofdlijnen: zij heeft geen bemoeienis met de oordeelsvorming bij de externe waarborg van de examen-kwaliteit van een instelling en de afgifte van een verklaring aan een instelling;
- de Raad van Advies (met leden op voordracht van partijen) adviseert het KCE ten aanzien van de taakuitvoering door het KCE;
- er is sprake van interne kwaliteitsborging door het KCE op het eigen functioneren;
- de inspectie voert het externe toezicht uit op de kwaliteit van de taakuitvoering door het KCE.

De wijziging van de rol van het bestuur vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel roept ook de vraag op of de huidige samenstelling van het bestuur wijziging behoeft en zo ja op welke termijn (c.q. binnen welke termijn het vernieuwde bestuur moet worden voorgedragen door de direct betrokken partijen). Voordat ik op dit punt een besluit neem zal ik hierover eerst in overleg treden met de direct betrokken partijen en het KCE. De overgang naar de structurele situatie vraagt namelijk opnieuw om een zorgvuldige afweging van de – nieuwe – balans tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid ten aanzien van de bestuurlijke vormgeving van het KCE.

De leden van de CDA-fractie wijzen op artikel 7.4.9d, eerste lid, waarin de grondslag wordt gegeven om bij amvb voorschriften te kunnen geven inzake taak, samenstelling en werkwijze van het KCE. Deze leden vragen hoe de positie van het bestuur van het KCE is in deze situatie en, temeer daar dit bestuur is samengesteld uit personen die zowel afkomstig zijn uit het onderwijsveld als uit het bedrijfsleven, en of het voor de hand ligt dat de minister met zo'n amvb het onderwijs en het bedrijfsleven overstemt.

De totstandkoming van amvb's is primair de verantwoordelijkheid van de regering. Ook in dit geval. Het gaat tenslotte om de uitvoering van wettelijke taken. Ik zou echter de totstandkoming van een amvb als bedoeld in artikel 7.4.9d, eerste lid, niet willen kwalificeren als het overstemmen van het onderwijs en het bedrijfsleven. Uiteraard zal er in voorkomend geval overleg met het KCE en partijen plaats vinden, gericht op de realisatie van breed draagvlak voor een nadere regeling.

De leden van de CDA-fractie vragen of en in welke mate de kosten voor het toezicht in de nieuwe situatie met KCE voor het onderwijs en de exameninstellingen zullen toenemen.

Er bestaat geen zicht op de kosten van de externe kwaliteitsbewaking (door exameninstellingen en inspectie) van examens mbo onder de bestaande examensystematiek, noch van de kosten op instellingsniveau noch die op landelijk niveau. Dit wordt veroorzaakt door prijsverschillen tussen exameninstellingen bij het bestaande marktmodel en vanwege koppelverkoop. Een andere reden is dat onderwijsinstellingen bij exameninstellingen niet alleen examens inkopen, maar ook andere examendiensten.

Ook bestaat nog geen duidelijk zicht op de kosten van de onderwijsinstellingen en de «exameninstellingen-nieuwe-stijl» voor de uitvoering van de externe kwaliteitsbewaking door het KCE onder de nieuwe examensystematiek van alle examens mbo. Vanwege het proportionele karakter van het toezicht door het KCE zal het totaal van de kosten fluctueren met de mate van de examenkwaliteit en de interne kwaliteitszorg ervan door de instellingen. Er zal dus niet sprake zijn van een gefixeerd kostenniveau. Wel behouden instellingen de middelen die in de lump-sum beschikbaar zijn voor de externe legitimering van examens onder de bestaande systematiek, daarbovenop wordt jaarlijks (in ieder geval tot aan de evaluatie na 3 jaar) 11,3 mln euro beschikbaar gesteld voor de invoering en uitvoering van de nieuwe examensystematiek.

In de nieuwe systematiek zal, in tegenstelling tot de bestaande systematiek, sprake zijn van een eenduidige berekeningswijze van de kosten die het KCE in rekening brengt bij de afzonderlijke instellingen voor de externe kwaliteitsbewaking van examens mbo. Voordat het KCE-onderzoek van start gaat, weet de instelling dus wel welke kosten het KCE in rekening brengt. Er is evenwel bewust geen sprake van vaste tarieven, maar van een vaste berekeningswijze; de kosten zijn onder meer afhankelijk van de mate van complexiteit van de examenarrangementen van de instelling (hoe meer organieke exameneenheden en examentoetsen, hoe meer werk voor het KCE) en de bereikte kwaliteitsniveaus van de examens en van de interne kwaliteitsbewaking (proportioneel toezicht). De KCE-kosten voor de instelling hoeven dus niet ieder jaar hetzelfde te zijn. De instelling kan door gericht examenbeleid de kosten verminderen.

Daarnaast is duidelijk dat als gevolg van het verschil tussen de bestaande en de beoogde nieuwe examensystematiek in ieder geval een vermindering van administratieve lasten en daarmee van de kosten voor instellingen zal optreden. Voor een opsomming waar die vermindering van administratieve lasten uit bestaan: zie het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de vermindering van administratieve lasten. Anderzijds wordt met het van kracht worden van de nieuwe examensystematiek zwaardere eisen gesteld dan in de bestaande systematiek. Zo zullen in de nieuwe systematiek de landelijke standaarden en daarmee ook de interne kwaliteitsbewaking door de instelling en de externe waarborg door het KCE betrekking hebben op de gehele examenketen (dus niet alleen op de examentoetsen, maar ook op de examenprocedures en voorwaarden) en alle examenonderdelen/deelkwalificaties (in de bestaande systematiek heeft de externe kwaliteitsbewaking door exameninstellingen betrekking op de grootst mogelijke meerderheid van de deelkwalificaties van een opleiding en voert de inspectie toezicht uit op het overige deel van de examens).

Naast de centrale doelstelling van een – noodzakelijk – hogere mate van kwaliteit(swaarborg) is dus ook de beheerslast en kostendruk van instel-

lingen meegewogen bij het ontwerpen van de nieuwe examensystematiek. Zo is onder andere in het wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat het KCE het onderzoek op een zodanige wijze moet uitvoeren dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldig onderzoek noodzakelijk is. En instellingen kunnen zelf – binnen de kaders van de landelijke standaarden – door gericht examenbeleid de kosten verminderen van het proportionele toezicht door het KCE. Bovendien is het KCE een expertisecentrum en draagt uit dien hoofde tevens zorg voor het zowel op landelijk als instellingsniveau stimuleren van de doelmatigheidsverbetering van de examenpraktijk (uiteraard binnen de kaders van de landelijke standaarden).

De ervaringen tijdens het voorbereidingsjaar 2003/2004 zullen worden benut voor een scherper zicht op de KCE-kosten en een eventuele bijstelling van de berekeningswijze voor de KCE-kosten. Het KCE brengt advies uit aan de minister over de te hanteren berekeningswijze. De minister stelt deze vast.

De leden van de CDA-fractie vragen of er twee soorten afkeurende verklaringen kunnen worden afgegeven: één verklaring die vrijwel direct leidt tot ontneming van het recht op examinering en één die pas leidt tot ontneming van het recht op examinering wanneer de zelfcorrectie mislukt.

Er is sprake van drie soorten verklaringen: een goedkeurende, afkeurende en voorwaardelijke verklaring. De afkeurende verklaring kan in twee verschillende situaties worden uitgereikt:

- de examinering van een beroepsopleiding voldoet in onvoldoende mate aan de landelijke standaarden, zonder dat er bij het KCE de verwachting bestaat dat een instelling binnen een jaar alsnog hieraan kan voldoen;
- de instelling heeft reeds het voorgaande jaar een voorwaardelijke verklaring gekregen en er is onvoldoende verbetering opgetreden. Er kan dus niet twee keer achter elkaar een voorlopige verklaring worden uitgereikt.

De mate waarin een examen voldoet aan de standaarden, zowel als een eventuele eerder ontvangen voorlopige verklaring zijn dus bepalend voor het soort verklaring die de instelling van het KCE ontvangt.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de rol is van de inspectie wanneer er een conflict ontstaat tussen een onderwijsinstelling en het KCE over een afkeurende verklaring.

Het moge duidelijk zijn dat de inspectie niet de taak heeft als een bemiddelaar tussen onderwijsinstelling en KCE op te treden of als een soort arbiter. Op grond van het voorgestelde artikel 7.4.9h, vijfde lid, van de WEB is het KCE verplicht de zienswijze van het bevoegd gezag, zoals door deze aangegeven, in een bijlage bij een afkeurende verklaring op te nemen. De minister kan die zienswijze dus ook meenemen in de besluitvorming om al dan niet het recht op examinering te ontnemen. Kan de instelling zich ook hier niet in vinden, dan staat de weg van een bezwaar en een beroepsprocedure open.

De inspectie speelt hierin geen rol. Waar het voorgestelde artikel 15b van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) over gaat, is de algemene beoordeling van het functioneren van het KCE. Indien uit de bijlagen bij afkeurende verklaringen van het KCE regelmatig zou blijken dat de instelling een andere zienswijze er op na houdt en de minister besluit in die gevallen steeds dat er geen grondslag is om een besluit tot ontneming

van het recht op examinering af te geven, zal dit een signaal zijn dat de inspectie mee zal nemen in de beoordeling van het functioneren van het KCE.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. D. S. M. Nijs