

Bijlage 1 Samenvatting van de vier documenten

1. Het inspectierapport over het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering 2004-2005 van KCE

De inspectie heeft begin september 2005 een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV) van het functioneren van KCE in het studiejaar 2004-2005 uitgevoerd. De inspectie heeft het rapport uitgebracht op 11 januari 2006. De inspectie constateert dat KCE hard gewerkt heeft aan de verbetering. Maar niettemin concludeert de inspectie dat KCE in het studiejaar 2004-2005 er niet in voldoende mate in geslaagd is valide en betrouwbare oordelen uit te spreken over de kwaliteit van de examens. Bovengenoemde tekortkoming in de huidige externe borging wordt volgens de inspectie veroorzaakt door:

- 1) Een onvoldoende dekking van de KCE-onderzoeken wat betreft de controle van de examentoetsen bij de product-audits aan de hand van de product-standaarden. KCE heeft bij een opleiding c.q. kwalificatie gemiddeld ongeveer 11% van de hiertoe behorende deelkwalificaties onderzocht in plaats van het door KCE in het jaarwerkplan aangekondigde aantal van tenminste 20% +1. Dit wordt veroorzaakt door een combinatie van gehanteerde uitgangspunten bij de werkwijze (zoals ten aanzien van de steekproeftrekking voor de product-audits en het alleen controleren van reeds afgenomen examentoetsen) en door praktische problemen bij de uitvoeringen van de product-audits. De vereiste dekking bij de beoordeling aan de hand van de overige standaarden door middel van de proces-audits is volgens de inspectie door KCE wel in voldoende mate gerealiseerd.
- 2) Tekortkomingen in de toepassing van de normering door KCE. De inspectie heeft ook onderzocht of KCE de normering goed heeft toegepast. Bij het vorige onderzoek in januari 2005 was dat namelijk niet mogelijk aangezien KCE toen nog geen verklaringen aan instellingen had afgegeven. De inspectie stelt dat KCE de beslisregels inconsistent heeft toegepast, waardoor onterechte verschillen zijn ontstaan in de afgegeven verklaringen. De inspectie stelt tevens dat KCE voorwaardelijke verklaringen heeft afgegeven, zonder dat verbetering binnen een jaar aannemelijk is gemaakt door de betreffende instellingen. Daardoor is onduidelijk waarop KCE het vertrouwen baseert van herstel binnen een jaar.

Tevens constateert de inspectie dat KCE in onvoldoende mate de procedurele verplichtingen nakomt. KCE voldeed namelijk in onvoldoende mate aan de wettelijke bepaling ten aanzien van de termijn van afgifte van de verklaringen en aan de bepaling van het niet meer belasten van instellingen dan voor een zorgvuldig onderzoek noodzakelijk is.

Wat de verwachting voor de toekomst betreft ziet de inspectie perspectief in de nieuwe aanpak van KCE. De totstandkoming van de nieuwe werkwijze en de nieuwe standaarden inclusief normering biedt volgens de inspectie de mogelijkheid om de tekortkomingen in de huidige werkwijze op te heffen.

De inspectie onderschrijft het belang van een betrouwbare registratie van actieve

(deel)kwalificaties, zodat de nieuwe werkwijze op een goede gegevensbasis gestoeld kan worden.

2. Bestuurlijke reactie van KCE op het inspectierapport

KCE geeft in de bestuurlijke reactie op het inspectierapport aan dat de verbeterpunten die door de inspectie zijn aangedragen, evenals de verbeterpunten die KCE zichzelf heeft opgelegd, zijn verwerkt in het beleid van KCE. Het beleid van KCE is deels uiteengezet in het plan van KCE over de nieuwe aanpak, dat KCE op 17 januari 2006 aan mij heeft voorgelegd.

In de bestuurlijke reactie van KCE plaatst KCE een aantal kanttekeningen bij het rapport van de inspectie.

- Wat betreft de dekkinggraad: KCE geeft aan dat conclusies over de dekkinggraad, die op grond van welke berekening dan ook getrokken worden, discutabel zijn vanwege de mate van betrouwbaarheid van de gegevens over de (verplichte, verplichte keuze en vrije keuze) deeltkwalificaties die al dan niet worden aangeboden door onderscheiden instellingen. Door de contractuele verplichtingen met instellingen kon KCE geen wijzigingen meer doorvoeren in het geselecteerde aantal te onderzoeken examens.
- Wat betreft de normering: KCE is van oordeel dat de inspectie in onvoldoende mate de autonomie van KCE erkent doordat de inspectie een uitspraak doet over de juistheid van de hantering van de beslisregels (normering) door KCE. En doordat de inspectie een uitspraak doet over de wenselijkheid dat KCE afspraken maakt met instellingen over te nemen maatregelen indien sprake is van voorwaardelijke of afkeurende verklaringen.
- Tevens merkt KCE in de bestuurlijke reactie op dat de inspectie voor slechts enkele punten is nagegaan welk beleid door KCE is ingezet om tot verdere realisatie van de verbetering te komen.

3. Het vernieuwingstraject voor de toekomst met de nieuwe aanpak; het plan van KCE 'Standaarden en werkwijze KCE Nieuwe Stijl'

In het plan schetst KCE de nieuwe aanpak, die respectievelijk bestaat uit a. de nieuwe werkwijze, b. de nieuwe standaarden, c. de normering t.a.v. de standaarden en d. de nieuwe tarieven.

Het plan bevat tevens een implementatieplan voor het overgangsjaar 2005-2006.

KCE heeft de nieuwe standaarden en werkwijze ontwikkeld in nauw overleg met alle belanghebbenden. Er is breed draagvlak voor de nieuwe aanpak bij alle partijen (Bve Raad, AOC Raad, Paepon, Colo en het georganiseerde bedrijfsleven). Dat geldt ook voor de constructie met de gefaseerde invoering tijdens het overgangsjaar 2005-2006.

Het doel c.q. de beoogde meerwaarde van de nieuwe aanpak is:

- meer rekening houden met de eigen verantwoordelijkheid van de instelling en de dialoog van instellingen met het beroepenveld en beter aansluiten op de zelfevaluatie van de instelling,
- beter geschikt voor de nieuwe examens van de nieuwe competentiegerichte opleidingen,
- vergroten van de uitvoerbaarheid voor de instellingen en voor KCE; beperking van de beheerslast en de kosten voor de instellingen, uitgaande van deugdelijke externe controle door KCE,

- verbeteren van de deugdelijkheid van de externe controle van de examenkwaliteit door KCE.

a. Nieuwe werkwijze

De examensystematiek mbo schrijft voor dat KCE jaarlijks de kwaliteit van de examens van alle opleidingen bij alle instellingen controleert. KCE probeert met de nieuwe werkwijze deze taak op een goede en zo slim mogelijke manier uit te voeren. Met de nieuwe werkwijze voert KCE de externe controle van examens deels volgens een bepaalde steekproef-werkwijze uit en de overige examens via een stuk-voor-stuk werkwijze. KCE onderzoekt dan dus in principe niet de examens van alle opleidingen die een instelling verzorgt, maar de examens van een beperkt aantal opleidingen uit de steekproef die KCE at random getrokken heeft uit de steekproefpopulatie. Bij een instelling met bijvoorbeeld 100 opleidingen hoeft KCE in principe maar de examens van 12 opleidingen extern te controleren. KCE levert dan niet alleen een uitspraak over elk van de gecontroleerde 12 examens, maar ook een uitspraak over de overige 88 examens. Als tenminste één examen uit de steekproef van 12 van onvoldoende kwaliteit is, dan is er onvoldoende zekerheid dat de overige 88 examens van voldoende kwaliteit zijn en die krijgen dan van KCE een voorwaardelijke verklaring. Het jaar erop vallen die opleidingen buiten de steekproefpopulatie en worden door KCE stuk voor stuk gecontroleerd. Buiten de steekproefpopulatie vallen namelijk de examens van opleidingen die in het voorafgaande jaar een voorwaardelijke of afkeurende verklaring hebben gekregen van KCE. Buiten de steekproefpopulatie vallen ook de examens van opleidingen met zogenoemde wettelijke beroepsvereisten en examens van opleidingen. Verder mogen instellingen voor de overige opleidingen zelf bepalen welke examens van die opleidingen ze binnen of buiten de steekproefpopulatie onderbrengen. Instellingen kunnen dus de examens waarvan ze al weten of verwachten dat de kwaliteit nog niet in orde is, buiten de steekproefpopulatie houden. De voornoemde drie categorieën examens worden door KCE altijd stuk voor stuk gecontroleerd. De steekproefwerkwijze houdt ook in dat binnen de steekproef van examens van de daadwerkelijk te onderzoeken opleidingen er vervolgens sprake is van een steekproef van te onderzoeken deelkwalificaties of certificeerbare eenheden per opleiding. Laatstgenoemde steekproef betreft de product-audit op de examentoetsen/-instrumenten aan de hand van de productstandaarden, waarbij KCE een uitspraak levert over de productkwaliteit van een examen.

Het onderzoek (c.q. audit) door KCE bestaat zowel uit de product-audit, als uit een proces-audit aan de hand van de overige standaarden.

Na vaststelling van de steekproef van te controleren examens en van de stuk voor stuk te controleren examens voert KCE de audit uit. De audit bestaat uit twee fasen: de onderzoeksfase en de verificatiefase. Tijdens de onderzoeksfase wordt de zelfevaluatie en andere informatie onderzocht. De zelfevaluatie (met de bewijsvoering door de instelling in welke mate aan de standaarden is voldaan) vormt immers het primaire aangrijpingspunt van de externe controle door KCE. In deze fase vindt tevens een onderzoek plaats naar de kwaliteit van de door de instelling aangeleverde examentoetsen/-instrumenten. De onderzoeksfase kan drie verschillende auditprofielen opleveren. De auditprofielen bepalen de intensiteit van de verificatiefase op de instellingen.

Met de nieuwe werkwijze geeft KCE uitwerking aan het noodzakelijkheidsbeginsel (niet meer toezicht dan strikt noodzakelijk voor een deugdelijke externe beoordeling) en is sprake van

proportioneel toezicht. De intensiteit van het toezicht door KCE is afhankelijk van de gerealiseerde examenkwaliteit, de eigen kwaliteitszorg, de externe verantwoording door de instelling en de keuze die de instelling maakt ten aanzien het plaatsen van opleidingen binnen of buiten de steekproefpopulatie. Het proportioneel toezicht geeft KCE vorm lang drie lijnen:

- Het toepassen van de steekproef-werkwijze naast de stuk-voor-stuk werkwijze.
- Het toepassen van drie soorten auditprofielen op basis van de zelfevaluatie van de instelling, met verschillende intensiteit van de verificatie.
- Bij inkoop van door KCE goedgekeurde examentoetsen vindt niet opnieuw controle plaats door KCE.

De steekproef-werkwijze en de gevarieerde auditprofielen betekenen voor instellingen minder beheerslasten en minder kosten. De eigen beleidskeuzen en resultaten van de instelling zijn van invloed op de beheerslasten van de instelling en van KCE en de daarmee gemoeide kosten voor de instelling. Dit levert een extra stimulans richting instellingen om de examenkwaliteit op orde te brengen en zorgvuldige keuzes te maken.

b. Nieuwe standaarden

KCE beoogt met de nieuwe standaarden meer recht te doen aan de competentiegerichte examens van de nieuwe opleidingen en aan het eigen beleid van de instellingen. De standaarden zijn op een hoger aggregatieniveau en meer open geformuleerd. Ze zijn van toepassing op zowel de examens van de eindtermgerichte als van de competentiegerichte kwalificaties. De standaarden zijn onderverdeeld in 5 domeinen. De standaarden zijn meer dan voorheen gericht op het actief betrekken van en de dialoog opzoeken met belanghebbenden. Zo moet de instelling bijvoorbeeld aantonen dat er sprake is van betrokkenheid van en vertrouwen bij het bedrijfsleven, maar de manier waarop daar zijn de instellingen vrij in. Ook de kwaliteit van het beoordelen (deskundigheid van het personeel) krijgt meer aandacht. De standaarden zijn voorzien van ijkpunten die – in tegenstelling tot de huidige indicatoren – niet voorschrijvend zijn en niet door de Minister worden vastgesteld. De ijkpunten zijn gericht op het verhogen van de inter-auditorenbetrouwbaarheid bij de KCE-beoordelingen en op het bieden van zekerheid aan instellingen over de wijze waarop de examenkwaliteit door KCE beoordeeld wordt. De instelling moet – op een valide, betrouwbare en transparante wijze – bewijzen dat elk examen aan de standaarden voldoet. De vorm van de bewijzen wordt niet voorgeschreven.

c. Normering

Een examen van een instelling moet aan alle standaarden voldoen (c.q. tenminste een voldoende hebben op de vijfpuntsmeting van KCE) voor een goedkeurende verklaring. Alle standaarden worden door KCE beoordeeld met een gelijk gewicht. Uit de KCE-beoordelingen aan de hand van de nieuwe standaarden tijdens het overgangsjaar 2005-2006 moet blijken wat een realistische tijdelijke normering is voor het studiejaar 2006-2007. (Zie ook onderstaande passage over het overgangsjaar 2005-2006.)

d. Nieuwe tarieven

KCE heeft een tariefmodel ontwikkeld, passend bij de nieuwe werkwijze en nieuwe standaarden. Zo is het tarief bijvoorbeeld opgebouwd uit drie delen die betrekking hebben op de onderzoeks- en de verificatiefase (het tarief is afhankelijk van het auditprofiel) en de productaudit (het tarief is afhankelijk van het aantal te onderzoeken examenproducten). De

tarieven zijn gebaseerd op de hoeveelheid werk die de KCE-audit voor een betreffende instelling met zich brengt. Naarmate een instelling de examenkwaliteit beter op orde heeft, en sprake is van minder intensief toezicht door KCE, betaalt de instelling minder voor de KCE-audit. Dit is dus een extra impuls voor verbetering van de examenkwaliteit, evenals voor een efficiënte inrichting van examens.

Overgangsjaar 2005-2006

Hoewel de nieuwe aanpak leidt tot minder beheerslast en een stimulerende werking heeft op de kwaliteit van de examens, vergt de implementatie veel van instellingen en van KCE. Een zorgvuldige implementatie is van groot belang. KCE stelt daarom voor een gefaseerde invoering voor in het studiejaar 2005-2006, zodat op een zorgvuldige wijze ervaring kan worden opgedaan, door KCE en de instellingen, met de nieuwe aanpak. De ervaringen tijdens het overgangsjaar 2005-2006 worden nauwgezet geëvalueerd, waarna de aanpak waar nodig kan worden bijgesteld (waarover KCE betrokken partijen zal consulteren), zodat de nieuwe aanpak vervolgens kan worden vastgesteld voor de situatie vanaf 1 augustus 2006.

Omdat tijdens een al lopend studiejaar sprake is van vaststelling van nieuwe standaarden, kunnen de instellingen op vrijwillige basis kiezen om examens van opleidingen voor externe controle bij KCE volgens de nieuwe aanpak of volgens de bestaande aanpak (met bestaande werkwijze, standaarden, normering en tarieven) onder te brengen.

De bestaande aanpak wordt door KCE niet alleen toegepast op de examens van opleidingen die de instelling buiten de steekproefpopulatie wil houden, maar in ieder geval ook op de examens van opleidingen met een voorwaardelijke of afkeurende verklaring in het studiejaar 2004/2005. In deze situaties geeft KCE na afloop van de KCE-audit 2005-2006 een verklaring af.

Daarentegen geeft KCE voor de examens van de opleidingen die door de instelling onder de nieuwe aanpak zijn gebracht geen verklaringen af na afloop van de KCE-audit in het overgangsjaar 2005-2006. Wel geeft KCE hierbij aan de instelling een rapport van bevindingen, met de beoordelingen door KCE over de mate waarin het examen van de onderscheiden opleidingen aan de nieuwe standaarden voldoet. De gefaseerde invoering van de nieuwe aanpak in dit overgangsjaar verdraagt zich niet goed met dan al uitreiken van verklaringen. Pas na de bevindingen in dit overgangsjaar zijn er de nodige data beschikbaar voor de vaststelling van een realistische normering voor de eerstvolgende periode. In het geval examens van opleidingen, die onder de nieuwe aanpak zijn gebracht door de instelling tijdens het overgangsjaar, niet voldoen aan alle standaarden, dan geeft het bevoegd gezag een schriftelijke garantie dat de kwaliteit van de betreffende examens binnen een jaar na uitreiking van het definitieve rapport in voldoende mate aan de standaarden voldoen.

Volledige inwerkingtreding

KCE stelt voor om de nieuwe aanpak vervolgens volledig toe te passen met ingang van 1 augustus 2006.

4. Notitie van KCE over tevredenheid van instellingen en het bedrijfsleven over KCE

Naast het inspectierapport over KCE levert ook de meting door KCE van de tevredenheid van instellingen een beeld van het functioneren van KCE. De uitkomsten hiervan zijn op de onderscheiden

functioneringsaspecten van KCE respectievelijk:

- aspecten t.a.v. de voorbereiding door KCE van de audit: tevredenheid tussen de 69 en 84%,
- aspecten t.a.v. de uitvoering van de procesaudit: tevredenheid tussen de 90 en 97%,
- aspecten t.a.v. de informatie en communicatie over de afhandeling van de verklaringen: tevredenheid tussen de 50 en 82%,
- aspecten t.a.v. de rapporten van KCE: tevredenheid tussen 60 en 66%.

Gelet op de uitkomsten treft KCE de volgende verbeteracties 2005-2006:

- verbetering van de voorlichting aan instellingen,
- aanbod aan instellingen om te assisteren bij de aanlevering van de benodigde informatie,
- leadauditor is voortaan verantwoordelijk voor de communicatie en informatieverstrekking,
- betere terugkoppeling van de KCE-bevindingen aan instellingen door andere fasering van de audit.

Uitkomsten van het onderzoek dat in opdracht van KCE door bureau Profiel is uitgevoerd naar de tevredenheid van het bedrijfsleven:

- KCE blijkt goed bekend te zijn bij het georganiseerde bedrijfsleven, maar bedrijven zelf kennen KCE nauwelijks (7%).
- Het bedrijfsleven vindt dat nu nog niet geconcludeerd kan worden dat het bestaan van KCE heeft geleid tot een groter vertrouwen in mbo-diploma's. Wel is men van mening dat KCE de instellingen heeft aangezet tot een verbeterslag en dat KCE de mensen om de tafel heeft weten te krijgen om te spreken over de kwaliteit van de examens.

Gelet op de uitkomsten werkt KCE aan intensivering van de contacten met het bedrijfsleven en biedt het een platform voor het gesprek over de examenkwaliteit tussen het onderwijsveld en het bedrijfsleven.