

Het Kwaliteitscentrum
Examinering

Rapport van een onderzoek
naar kwaliteitsverbetering

Inspectie van het Onderwijs
Utrecht, januari 2006

VASTSTELLING RAPPORT

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering dat de inspectie uitvoerde op 1, 12 en 13 september 2005 bij het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) te Amersfoort. Het rapport beschrijft de veranderingen ten opzichte van het vorige onderzoek naar de kwaliteit van het KCE in januari 2005, zoals vastgelegd in het rapport van 11 april 2005.

Dit rapport is besproken met het KCE op 26 oktober 2005.

Het rapport is vastgesteld door mevrouw mr. R.G.K. Voss, hoofdinspecteur te Utrecht op 11 januari 2006.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	7
1 ONDERZOEKSOPZET	11
1.1 Status van het onderzoek naar kwaliteitsverbetering	11
1.2 Conclusies periodiek kwaliteitsonderzoek januari 2005	11
1.3 Doel van het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering	13
1.4 Werkwijze bij het onderzoek	14
2 DE KWALITEIT VAN DE BEOORDELING VAN PRODUCTEN EN PROCESSEN	17
2.1 Scheiding tussen proces- en productaudits	17
2.2 Lacunes in het auditorenbestand	17
2.3 De check op de beoordelingen van de auditoren.....	19
2.4 Transparantie en toepassing van de normering.....	19
2.5 Ontbreken onderzoek naar EVC en vrijstellingen.....	22
2.6 Geen verklaringen op het niveau van de licenties, dus per leerweg	23
2.7 Conclusie	23
3 DE DEKKING VAN DE BORGING DOOR HET KCE	25
3.1 Het dekkingsvraagstuk.....	25
3.2 Exameninstellingen.....	25
3.3 Leveranciers	26
3.4 Gerealiseerde dekking bij de procesaudits.....	27
3.5 Gerealiseerde dekking bij de productaudit.....	27
3.6 Conclusie	30
4 WETTELIJKE BEPALINGEN	33
5 EINDOORDEEL	37
BIJLAGE I Gebruikte documenten/bronnen	41
BIJLAGE II Zienswijze van het KCE	43
- Woord vooraf	
- Bijlage KCE	

SAMENVATTING

Het inspectieonderzoek

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar kwaliteitsverbetering dat de Inspectie van het Onderwijs op 1, 12 en 13 september 2005 uitvoerde bij het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) te Amersfoort. Hierbij zijn de resultaten van de werkzaamheden van het KCE over het cursusjaar 2004 – 2005 in ogenschouw genomen.

Aan dit inspectieonderzoek ging in januari 2005 een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) vooraf waarvan het rapport op 11 april 2005 werd vastgesteld en openbaar gemaakt.

De centrale vraag waarop het inspectieonderzoek in januari antwoord moest geven luidde:

‘Leiden de werkzaamheden van het KCE jaarlijks tot een betrouwbaar en valide oordeel over de kwaliteit van de examens en de examinering van alle beroepsopleidingen?’

Deze vraag is uiteengelegd in vier deelvragen, betreffende:

- o de kwaliteit van het KCE-onderzoek;
- o de dekking die het KCE biedt van de examens in het mbo;
- o het nakomen van wettelijke verplichtingen;
- o de kwaliteitszorg van het KCE.

De conclusie van dat onderzoek was dat in januari 2005 de werkzaamheden van het KCE nog niet aan de eisen voldeed, met name doordat de beoogde dekking van alle examens in het mbo niet gehaald werd. Ook voldeed het KCE nog niet aan enkele wettelijke verplichtingen en functioneerde de kwaliteitszorg nog niet voldoende. Daar stond tegenover dat de kwaliteit van de KCE-onderzoeken als voldoende werd beoordeeld.

Het rapport is op 29 juni 2005 behandeld in de Tweede Kamer waarbij de Kamer te kennen gaf de situatie rond het KCE in het najaar opnieuw te willen bespreken. Daartoe is het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering in september 2005 uitgevoerd, dus al na een half jaar. In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre het KCE de tekortkomingen heeft hersteld.

Daarnaast is in september onderzoek gedaan naar de door het KCE afgegeven verklaringen. Bij het onderzoek dat in januari 2005 is uitgevoerd, was dit nog niet mogelijk omdat er op dat moment nog nagenoeg geen verklaringen waren afgegeven. Onderzocht is hierbij hoe de normering in concrete gevallen is toegepast. Het KCE heeft ter beoordeling van het concept inspectierapport op onderdelen een contra-expertise laten uitvoeren door Ernst & Young. De gegevens uit deze contra-expertise zijn betrokken bij de onderbouwing van de conclusies van de inspectie.

Conclusies

Het KCE heeft hard gewerkt aan de verbetering van vele onderdelen van zijn werkwijze. De organisatie en werkwijze zijn aangepast met het oog op het tot stand brengen van meer samenhang tussen proces- en productaudit. Met ingang van het studiejaar 2005 - 2006 zal de productaudit aan de procesaudit vooraf gaan. De procedure voor het onderzoek naar Elders Verworven Competenties (EVC) en het verlenen van vrijstellingen zijn aangescherpt. Controlebeoordelingen op de productaudits worden inmiddels uitgevoerd. Ook zijn er extra inspanningen gepleegd om tot een betere dekking van de examens te komen.

Het KCE is er niettemin in het cursusjaar 2004-2005 niet in voldoende mate in geslaagd valide en betrouwbare oordelen uit te spreken over de kwaliteit van de examens en examinering van de beroepsopleidingen. De externe borging van de examens heeft nog onvoldoende plaatsgevonden. Dit wordt veroorzaakt door de onvoldoende dekking van de KCE-onderzoeken, door tekortkomingen in de toepassing van de normering en door het onvoldoende nakomen van de procedurele verplichtingen.

Dekking

Het tekort in de dekking bestaat eruit dat het KCE niet het vereiste aantal beoordelingen van de kwaliteit van de examenproducten – domein 4 in de KCE-standaarden – heeft gerealiseerd om te kunnen voldoen aan de met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) afgesproken minimale dekking.

Dit tekort wordt veroorzaakt door een combinatie van de gehanteerde uitgangspunten bij de steekproeftrekking en door praktische problemen bij de uitvoering van de audits. Namelijk:

- Er is per kwalificatie een te beperkte steekproef van deelkwalificaties getrokken, namelijk van 20 procent, waardoor onvoldoende betrouwbare uitspraken over de kwaliteit van de hele kwalificatie gedaan kunnen worden. Uit externe adviezen die het KCE heeft ingewonnen blijkt dat dit percentage te laag is. Het KCE was daarom al in juni 2004 voornemens de steekproef uit te breiden voor zowel de verplichte als de overige deelkwalificaties naar 20 procent plus 2 deelkwalificaties bij grote, en 20 procent plus 1 deelkwalificaties bij kleine kwalificaties. Deze voorgenomen uitbreiding van de steekproef is echter niet uitgevoerd. Wel is de steekproef uitgebreid bij de keuzedeelkwalificaties.
- Van het totale aantal kwalificaties is bij 13 procent van de kwalificaties geen steekproef van 20 procent getrokken van de verplichte deelkwalificaties, als gevolg van het uitgangspunt dat deelkwalificaties die in meerdere kwalificaties voorkomen, slechts éénmaal worden onderzocht. Bij 30 procent van de keuze/vrijwillige deelkwalificaties is niet voldaan aan de afspraken omtrent de steekproef (20 procent plus 1, respectievelijk plus 2).
- Vervolgens zijn in die steekproef van 20 procent alleen deelkwalificaties onderzocht waarvan de examens na 1 augustus 2003, respectievelijk 2004 en vóór het moment van onderzoek zijn afgenomen (de zogenaamde actieve deelkwalificaties).
- Tenslotte is het KCE er nog niet in geslaagd de voorgenomen onderzoeken naar de kwaliteit van de examenproducten op de instellingen geheel te realiseren, onder andere vanwege onvoldoende aanlevering van documenten

door de instellingen. Dit leidde tot een realisatie van 72 procent van de beoogde onderzoeken bij alleen de actieve deelkwalificaties in de steekproef.

Daar komen nog de volgende knelpunten bij:

- Instellingen kunnen toetsen inkopen bij door het KCE erkende toetsleveranciers. Het KCE doet onderzoek bij deze leveranciers en onderzoekt deze deelkwalificaties daarna niet meer bij de instellingen. Het onderzoek bij de leveranciers blijkt onvoldoende dekkend geweest te zijn: er is 17 in plaats van de beoogde 20 procent van de deelkwalificaties onderzocht. Bovendien is niet duidelijk vast te stellen om hoeveel deelkwalificaties het gaat die de leveranciers aanbieden. Daardoor zijn de uitspraken over de kwaliteit van de toetsen per leverancier niet voldoende betrouwbaar. De monitoring door het KCE wordt hierop verbeterd in het cursusjaar 2005 – 2006.
- Bij nog teveel vakrichtingen ontbreken deskundige auditoren, waardoor deze vakrichtingen of onderdelen daarvan niet door deskundigen beoordeeld kunnen worden.

Al met al is er geen 20 procent, doch slechts circa 11 procent van de deelkwalificaties direct of indirect (dus via onderzoek bij toetsleveranciers) geborgd. Op basis hiervan kunnen geen betrouwbare uitspraken over de kwaliteit van de examenproducten van de kwalificaties worden gedaan.

De vereiste dekking bij de beoordeling van de domeinen 1, 2, 3 en 5 door middel van de procesaudits is door het KCE wel in voldoende mate gerealiseerd.

Kwaliteit

In het inspectieonderzoek in januari werden, ondanks het algemene positieve beeld op dit punt, ook enige tekortkomingen in de kwaliteit van de KCE-onderzoeken aangetroffen. Deze zijn nu opnieuw onderzocht. Verder is ook voor het eerst de toegepaste normering onderzocht aangezien de verklaringen, waarin dit zichtbaar is, in januari nog niet beschikbaar waren en nu wel.

Daaruit blijkt het volgende:

- De beslisregels worden inconsistent toegepast, waardoor onterechte verschillen ontstaan in de afgegeven verklaringen. Ook komt het voor dat verklaringen zijn afgegeven terwijl er geen volledige beoordelingen hebben plaatsgevonden. Bij de beoordeling van de indicatoren in domein 5 is sprake van positieve beoordelingen die niet overeenstemmen met de beoordelingen en onderbouwingen op die indicatoren zoals blijkt uit de dossiers. Daardoor wordt afgeweken van de door de minister vastgestelde standaarden.
- Uit analyse van de dossiers blijkt dat voorwaardelijke verklaringen worden afgegeven, zonder dat afspraken zijn gemaakt over de te verbeteren punten, de indiening van een verbeterplan en de daarbij geldende termijnen. Daardoor is onduidelijk waarop het KCE het vertrouwen baseert van herstel binnen een jaar en welke borgingsmaatregelen zijn getroffen ten aanzien van de realisatie van de verbetermaatregelen.

Op grond van de tekortkomingen in de toepassing van de normering beoordeelt de inspectie de kwaliteit van de onderzoeken thans als onvoldoende.

Wettelijke procedures

Wat betreft de wettelijke procedure-eisen is de conclusie dat het KCE ten tijde van het onderzoek in onvoldoende mate voldoet aan de wettelijke bepalingen omtrent de procedures met betrekking tot de afgifte van de verklaringen en de belasting van de instellingen in de rapportagefase. De termijnen van afgifte van de definitieve verklaring zijn het afgelopen jaar regelmatig zodanig overschreden dat niet voldaan is aan de wettelijke opdracht deze 'onverwijld' toe te zenden aan het bevoegd gezag. Verder hebben de onderzoeken nog steeds een meer dan noodzakelijke belasting voor de instellingen opgeleverd, met name in de fase van de concept- naar de definitieve verklaringen.

Kwaliteitszorg

Het KCE heeft diverse maatregelen genomen om de eigen kwaliteitszorg te verbeteren; gezien de korte tijdspanne na het vorige onderzoek zullen de resultaten daarvan pas op een later moment zichtbaar zijn en beoordeeld kunnen worden.

Perspectief

In het vorige inspectieonderzoek in januari constateerde de inspectie dat er een groot probleem bestond bij het realiseren van de beoogde dekking. Dit werd deels veroorzaakt door de gekozen werkwijze. Het KCE heeft inmiddels op verzoek van de staatssecretaris van OCW een voorstel voor een nieuwe werkwijze ontwikkeld en op 28 juni 2005 aan de staatssecretaris voorgelegd. De behandeling daarvan vindt plaats in een afzonderlijk traject zoals beschreven in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van mei 2005. Deze voorstellen voor de nieuwe werkwijze zijn dan ook niet betrokken bij de opstelling van dit rapport.

Door het KCE is aangegeven dat de achterblijvende realisatie van onderzoeken ook te maken heeft met het feit dat registratie van aangeboden (actieve) kwalificaties en de informatievoorziening daarover door ROC's gebrekkig is, waardoor het regelmatig voorkwam dat voor onderzoek geselecteerde deelkwalificaties feitelijk niet werden verzorgd en niet konden worden onderzocht. De inspectie onderschrijft het belang van een betrouwbare registratie van actieve kwalificaties, zodat de nieuwe werkwijze van het KCE op een goede gegevensbasis gestoeld kan worden.

De totstandkoming van een nieuwe werkwijze en nieuwe standaarden inclusief normering biedt de mogelijkheid om de tekortkomingen in de huidige werkwijze op te heffen.

1 ONDERZOEKSOPZET

1.1 Status van het onderzoek naar kwaliteitsverbetering

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs volgens de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). Daaronder valt ook het toezicht op de kwaliteit van de werkzaamheden van het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE).

Hoofdelement in dit toezicht is een periodiek onderzoek naar de kwaliteit van het KCE. Indien daarbij de kwaliteit over het geheel genomen onvoldoende blijkt te zijn, vindt na enige tijd een onderzoek naar de verbetering van de kwaliteit plaats. De manier waarop de inspectie deze onderzoeken uitvoert, is vastgelegd in het Toezichtkader KCE. Onderdeel daarvan is het Waarderingskader KCE met de aspecten van kwaliteit die de inspectie beoordeelt. Dit waarderingskader is na overleg met alle betrokkenen door de inspectie vastgesteld. Het bevat vier kwaliteitsaspecten, elk met een aantal indicatoren.

De inspectie erkent binnen de kaders van de WEB bij de uitoefening van haar toezicht volledig de verantwoordelijkheid en de autonomie van het KCE. Dit betekent dat de inspectie de keuzen respecteert, die het KCE maakt ten aanzien van zijn werkwijze bij de uitvoering van de wettelijke taken. De strategische keuzen die het KCE maakt mogen er echter niet toe leiden dat in strijd met de wettelijke bepalingen of in strijd met de standaarden voor de kwaliteit van de examens voor de beroepsopleidingen wordt gehandeld.

In het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering staat de vraag centraal of het KCE zodanige maatregelen heeft getroffen dat de bij het periodieke kwaliteitsonderzoek in januari 2005esignaleerde tekortkomingen verbeterd zijn of zullen worden. Daarnaast heeft de inspectie voor het eerst de door het KCE afgegeven verklaringen en de toepassing van de normering onderzocht. Bij het onderzoek dat in januari 2005 is uitgevoerd was dit nog niet mogelijk omdat er nagenoeg nog geen verklaringen waren. Voor dit onderdeel van het rapport zijn de bevindingen van de inspectie niet te beschouwen als een oordeel over doorgevoerde verbeteringen.

Het KCE heeft ter beoordeling van het concept inspectierapport op onderdelen een contra-expertise laten uitvoeren door Ernst & Young. De gegevens uit deze contra-expertise zijn betrokken bij de onderbouwing van de conclusies van de inspectie.

1.2 Conclusies periodiek kwaliteitsonderzoek januari 2005

In januari 2005 vond een regulier periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) plaats bij het KCE. Het rapport over dit onderzoek is op 11 april 2005 vastgesteld.

De centrale vraag van dat onderzoek luidde:

'Leiden de werkzaamheden van het KCE jaarlijks tot een betrouwbaar en valide oordeel over de kwaliteit van de examens en de examinering van alle beroepsopleidingen?'

Om deze vraag te kunnen beantwoorden werden vier deelvragen gesteld.

1. *Beoordeelt het KCE de kwaliteit van de examens en de examinering van alle beroepsopleidingen?*
2. *Onderzoekt het KCE jaarlijks de examens en de examinering van alle beroepsopleidingen?*
3. *Voldoet het KCE aan de wettelijke bepalingen over rechtsbescherming, werkprocedures en wettelijke documenten?*
4. *Hoe is de kwaliteitsborging en –verbetering van het KCE?*

Kort samengevat waren de conclusies als volgt¹:

ad 1: de kwaliteit van het KCE-onderzoek

De onderzoeken van het KCE naar de examens zijn over het algemeen van voldoende kwaliteit. Niettemin constateerde de inspectie enkele tekortkomingen:

1. De proces- en productaudits bleken gescheiden tot stand te komen en worden ook in het eindstadium van het KCE-onderzoek en in de onderbouwing van het oordeel niet inhoudelijk met elkaar in verband gebracht. In de door het KCE gehanteerde werkwijze en rapportage lag daarbij ten onrechte de meeste nadruk op de procesaudits.
2. Het auditorenbestand bevatte nog lacunes voor specifieke sectoren.
3. De feedback op het werk van de auditoren schoot nog tekort: de voorgenomen tweede beoordeling bij 20 procent van de producten had nog niet plaatsgevonden.
4. Verder bleek de normering complex en weinig transparant te zijn en vormden de verschillende berekeningen bij de indicatoren van de productbeoordeling een zwak punt.
5. Op productniveau vond nog geen check plaats bij het onderzoek naar EVC en vrijstellingen.
6. Tenslotte bleek dat, hoewel het KCE verklaringen op het niveau van Crebolicenties (dus per leerweg) wil afgeven, in de ontwerpverklaring niet zichtbaar was dat deze voor beide leerwegen geldt.

ad. 2: de dekking van alle examens in het mbo

De werkzaamheden van het KCE hebben in de eerste helft van het schooljaar 2004-2005 niet geleid tot de beoogde dekking. Het met het ministerie van OCW afgesproken percentage te toetsen beroepsopleidingen werd lang niet gehaald. Dit was het gevolg van een combinatie van a) de uitgangspunten die het KCE hanteert – namelijk alleen toetsbundels beoordelen die na 1 augustus 2003 resp. 2004 zijn afgenomen, b) tekortkomingen in de gehanteerde steekproeftrekking en c) ontoereikende realisatie van voorgenomen werkzaamheden.

¹ Voor een volledige weergave en onderbouwing van de oordelen zie het inspectierapport zoals vastgesteld op 11 april 2005.

ad.3: het nakomen van wettelijke verplichtingen

Het KCE voldeed nog niet aan de wettelijke verplichtingen inzake de procedures bij onderzoeken, verklaringen en meldingen. De resultaten van de onderzoeken waren namelijk niet direct teruggekoppeld aan de instellingen en onvoldoende beoordelingen zijn niet direct aan de minister gemeld. Wel voldeed het KCE aan de wettelijke bepalingen inzake een klachtenregeling en een aantal verplichte documenten.

ad. 4: de kwaliteitszorg van het KCE

Het KCE heeft een perspectiefvol stelsel van kwaliteitszorg ingericht. Tegelijk was bij het onderzoek in januari 2005 duidelijk dat dit nog in onvoldoende mate had kunnen functioneren. Ook signaleerden we dat de op dat moment voorhanden zijnde managementinformatie gebrekkig was.

Algemene conclusie

De algemene conclusie was dat de werkzaamheden van het KCE op het moment van het kwaliteitsonderzoek nog niet hadden geleid tot een betrouwbaar en valide oordeel over de kwaliteit van de examens en de examinering van alle beroepsopleidingen.

Duidelijk werd bovendien dat om de beoogde dekking te bereiken, een veelvoud van de huidige capaciteit nodig zou zijn. Deze bevindingen riep bij de inspectie de vraag op of de door het KCE gekozen werkwijze op termijn een logistiek, beheersmatig en financieel uitvoerbare vorm van borging op zou kunnen leveren.

1.3 Doel van het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering

Naar aanleiding van het inspectierapport van 11 april 2005 heeft er op 29 juni 2005 een debat plaatsgevonden in de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs van de Tweede Kamer. Daarbij sprak de Kamer de wens uit om de ontwikkelingen rondom het KCE in het najaar van 2005 opnieuw te bespreken. Dit was voor de inspectie reden om het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering niet pas in het najaar, maar al eerder uit te voeren, namelijk op 1, 12 en 13 september 2005.

In dit onderzoek naar kwaliteitsverbetering is voor de geconstateerde tekortkomingen bij de eerste drie in paragraaf 1.2. aangegeven deelvragen onderzocht welke verbeteringen het KCE heeft aangebracht en wat het effect is van deze maatregelen.

Bij dit onderzoek zijn twee nieuwe elementen betrokken die door de inspectie nog niet eerder konden worden onderzocht. Ten eerste de hantering van de normering omdat er nu pas volledige dossiers over afgegeven verklaringen beschikbaar zijn. En ten tweede de reacties van instellingen naar aanleiding van de afgegeven verklaringen.

Wat betreft het vierde onderwerp, de kwaliteitszorg, merkt de inspectie het volgende op. Het is bekend dat de invoering van kwaliteitszorg in organisaties doorgaans vele jaren – soms wel vijf jaar – in beslag neemt. Het valt daarom niet te verwachten dat de conclusie dat het stelsel bij het KCE nog niet volledig

functioneert, na een half jaar anders zou luiden. Derhalve onthoudt de inspectie zich nu van een nieuw oordeel hierover.

Het KCE meldt in de zelfevaluatie dat in 2004-2005 een eerste volledige cyclus is doorlopen. De inspectie constateert dat het KCE inderdaad gestaag werkt aan de verdere implementatie en verbetering van de eigen kwaliteitszorg. Wel is de eenduidigheid van de sturings- en verantwoordingsinformatie een punt van aandacht. De managementinformatie week op enkele punten af van de zelfevaluatie. Zo was bijvoorbeeld in de managementinformatie sprake van inkoop van deelkwalificaties door onderwijsinstellingen bij toetsleveranciers van 22 procent terwijl uit de tabel in de zelfevaluatie blijkt dat sprake is van een inkoop van 54 procent. Als gevolg van deze onderlinge verschillen waren de managementinformatie en de informatie uit de zelfevaluatie voor de inspectie slechts beperkt bruikbaar. Daarnaast is ook de verantwoording over de steekproeftrekking in de zelfevaluatie afwijkend van de bevindingen uit het contra-expertise onderzoek van Ernst & Young. De zelfevaluatie zegt dat 20 procent van de deelkwalificaties van 762 kwalificaties is getrokken. De contra-expertise geeft aan dat over 660 (87 procent) kwalificaties is gebeurd voor de verplichte deelkwalificaties en voor 534 (70 procent) kwalificaties voor de keuze/vrijwillige deelkwalificaties. De interne planning en controle op de kwantitatieve gegevens zijn nog niet sluitend.

Verder signaleert de inspectie voor de verdere implementatie een belangrijk aandachtspunt. Het vigerende kwaliteitszorgstelsel is niet meer sluitend voor de voorgestelde wijzigingen in de werkwijze en behoeft aanpassing als gevolg van de herverdeling van de verantwoordelijkheden bij KCE. Dit betreft dan de inrichting van het onderzoek in de onderzoeksfase bij het KCE en de verificatiefase op de instelling. Dit heeft consequenties voor het kwaliteitszorgstelsel. Daarnaast is ook de verantwoordelijkheid voor de eindrapportage herbelegd en ten tijde van het onderzoek nog niet duidelijk uitgekristalliseerd.

1.4 Werkwijze bij het onderzoek

De inspectie heeft zich, in haar onderzoek, conform de WOT, gebaseerd op de Zelfevaluatie van het KCE. Deze is vastgesteld op 18 augustus 2005. De zelfevaluatie bood op diverse punten voor de inspectie bruikbare informatie. Op een aantal kernpunten schoot de informatie echter te kort en zijn de gegevens in de zelfevaluatie - mede als gevolg van de complexe materie - niet steeds even helder. Al met al was een aanvullend onderzoek door de inspectie noodzakelijk.

Het gehele inspectieonderzoek bestond daarmee uit de volgende onderdelen:

- a. bestudering van de zelfevaluatie, het aangeleverde cijfermateriaal en van andere relevante documenten, waaronder verklaringen;
- b. bezoek aan het KCE waarbij met de directie, managers, (voormalige) clusterhoofden, procesauditoren, productauditoren, auditmedewerkers, beleidsmedewerkers, leden van de sectorale platforms, de controller en kwaliteitszorgmedewerker gesproken is;
- c. analyse en rapportage.

In haar onderzoek heeft de inspectie gekeken naar de getroffen maatregelen en de effecten daarvan over het cursusjaar 2004-2005. Dit leidt tot een nieuw rapport over de kwaliteitsverbetering. Vanzelfsprekend leidt dit niet tot aanpassingen in het eerder uitgebrachte rapport van het periodieke kwaliteitsonderzoek in januari; dat gaf immers de situatie op dat moment weer. Bij het onderhavige onderzoek naar de kwaliteitsverbetering is – mede vanwege de korte tijdspanne na het vorige onderzoek – in hoofdzaak gekeken naar de verbeteringen op de eerder geconstateerde tekortkomingen (aangevuld met enkele nieuwe elementen), waarbij wel de resultaten voor het hele cursusjaar 2004-2005 in ogenschouw zijn genomen. De bevindingen van de inspectie kunnen daarbij uiteraard tot nieuwe oordelen over de situatie op dit moment leiden. Het rapport van 11 april 2005 naar aanleiding van het periodiek kwaliteitsonderzoek van januari 2005 en het onderhavige rapport naar aanleiding van het onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) uitgevoerd in september 2005 zullen derhalve gezamenlijk een compleet beeld geven van de situatie zoals opgetekend in september 2005. Beide rapporten zullen op internet beschikbaar worden gesteld. Overigens zijn de bevindingen over de nieuwe elementen in het onderzoek niet als een oordeel over doorgevoerde verbeteringen te beschouwen. Het is immers nu voor de eerste keer onderzocht.

In het vorige inspectieonderzoek in januari werd geconstateerd dat er een groot probleem bestond bij het realiseren van de beoogde dekking, deels veroorzaakt door de gekozen werkwijze. Het KCE heeft inmiddels op verzoek van de staatssecretaris van OCW een voorstel voor een nieuwe werkwijze ontwikkeld en op 28 juni 2005 aan de Staatssecretaris voorgelegd. De behandeling daarvan vindt plaats in een afzonderlijk traject zoals beschreven in de brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer van mei 2005.

De effecten van de nog in te voeren wijzigingen kunnen in dit onderzoek dus nog niet worden beschreven.

2 DE KWALITEIT VAN DE BEOORDELING VAN PRODUCTEN EN PROCESSEN

Het algemene oordeel van de inspectie over de kwaliteit van de KCE-onderzoeken bij het onderzoek van januari was positief. Tegelijkertijd constateerde de inspectie ook enige tekortkomingen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre hierin thans verbeteringen zijn gerealiseerd. Daarbij vindt op het punt van de normering pas nu voor het eerst een beoordeling plaats aangezien de verklaringen nog niet eerder onderzocht konden worden.

We volgen hiervoor de in hoofdstuk 1 genoemde punten.

2.1 Scheiding tussen proces- en productaudits

Uit het vorige inspectieonderzoek kwam naar voren dat er in de werkwijze, de beoordeling en de rapportage geen verbinding gelegd is tussen de proces- en productaudits van een (reeks) kwalificatie(s). Dit leidde ertoe dat in het oordeel over het proces het oordeel over de kwaliteit van het product geen rol kon spelen. Ook ontbrak in de rapportage een beredeneerde samenhang tussen proces- en productbeoordeling. Verder lag er naar het idee van de inspectie in de door het KCE gehanteerde werkwijze en rapportage teveel nadruk op de procesaudit ten koste van de productaudit.

Het KCE heeft inmiddels maatregelen genomen om de organisatie en de werkwijze aan te passen, juist met het oog op een betere samenhang van proces- en productaudit. De productaudit wordt vanaf het studiejaar 2005 - 2006 voorafgaand aan de procesaudit uitgevoerd, zodat bij de procesbeoordeling altijd de resultaten van de productbeoordeling bekend zijn. Aangezien de huidige rapporten nog op de oude wijze samengesteld zijn, is het effect van de maatregelen nu nog niet zichtbaar. Niettemin valt te verwachten dat de door het KCE genoemde maatregelen zullen leiden tot meer samenhang en evenwicht tussen proces- en productaudit.

2.2 Lacunes in het auditorenbestand

Het aantal productauditoren is sinds het vorige onderzoek aanzienlijk uitgebreid. Het KCE beschikt thans over 241 auditoren (tegen circa 100 auditoren in januari). Daarmee worden volgens de zelfevaluatie van het KCE 91 procent van de 69 door kenniscentra onderscheiden beroepssectoren vakinhoudelijk afgedekt. Voor enkele sectoren zoals Theater en Podia, Confectie en Maatkleding, Audiciens, Keramiek, Pianotechniek, Tandtechniek, Wegenbouw en andere zeer specialistische kwalificaties beschikt het KCE volgens eigen opgave niet over auditoren. Het KCE probeert actief voor deze terreinen auditoren te werven en heeft een functionaris met deze taak belast.

De beoordeling van de kwaliteit van de examens vindt plaats op het niveau van de deelkwalificatie. Om te kunnen vaststellen of alle deelkwalificaties kunnen worden afgedekt moet ten eerste worden bepaald hoeveel deelkwalificaties er in de praktijk voorkomen en vervolgens of er voldoende productauditors voor de betreffende deelkwalificatie zijn. Volgens de cfi bekostigingsgegevens en de cfi gegevens over de kwalificatiestructuur zijn er 7521 deelkwalificaties. Het aantal dat operationeel is wordt echter bepaald door het aantal dat door de onderwijsinstellingen wordt aangeboden.

Uit het inspectieonderzoek blijkt dat de productaudits tot nu toe uitgevoerd zijn door 198² van de 241 auditors. De inspectie heeft onderzocht in hoeverre door deze 198 auditors de beroepsopleidingen afdoende worden afgedekt, gelet op de deskundigheden van die desbetreffende auditors. Hieruit komt naar voren dat het KCE voor menige beroepsopleiding slechts beschikt over auditors die deskundig zijn op enkele van de gemiddeld circa tien³ deelkwalificaties waaruit een beroepskwalificatie bestaat. Voor een aantal opleidingen zet het KCE alleen maar de productauditors in die deskundig zijn voor de deelkwalificatie maatschappelijke en culturele vorming en niet voor de beroepsgerichte deelkwalificaties.

Dit is van belang aangezien binnen een branche en soms zelfs binnen een opleiding doorgaans specifieke deskundigheid nodig is. Bijvoorbeeld bij Elektrotechniek maakt het groot verschil of er sprake is van een deelkwalificatie sterkstroom of digitale techniek. Ter vergelijking: dit kan overeenkomen met de situatie waarin men de kwaliteit van het examen voor de gymasia extern zou moeten borgen en de beoordelende instantie slechts de beschikking heeft over een deskundige voor het vak Frans.

Bovendien valt het de inspectie op dat voor 16 vakrichtingen slechts één auditor beschikbaar is. Behalve dat de continuïteit hierdoor in gevaar kan komen, wordt hierdoor ook de mogelijkheid ontnomen om te werken aan de zogeheten inter-beoordelaarsbetrouwbaarheid.

Door de door de inspectie geconstateerde hiaten in het auditorsbestand blijven mogelijk vitale deelkwalificaties binnen beroepsopleidingen tot op heden buiten beschouwing en blijven sommige beroepssectoren zelfs geheel buiten beschouwing. Uit het onderzoek van de inspectie is gebleken dat bij de branches, waar KCE naar verwijst in de zelfevaluatie, ongeveer een derde van de deelkwalificaties geen of slechts één auditor beschikbaar is. Voor dit auditjaar heeft dat geleid tot het niet kunnen beoordelen van 3 procent van de deelkwalificaties die in de steekproef waren betrokken. Deze audits zijn niet uitgevoerd.

Dit beeld wordt bevestigd door de contra-expertise waaruit blijkt dat het KCE met de 241 productauditors 2503 deelkwalificaties kunnen afdekken.

Het KCE trekt jaarlijks een steekproef uit de in de kwalificatiestructuur voorkomende kwalificaties (opleidingen). Vervolgens wordt bepaald welke

² Bron: KCE tabel 7 en bijbehorende lijsten van auditors.

³ Hierbij is geen gebruik gemaakt van het aantal deelkwalificaties per kwalificatie uit de landbouw sector. In de zelfevaluatie van KCE wordt gesproken over 762 kwalificaties met totaal 9231 deelkwalificaties. Dat is gemiddeld 12 deelkwalificaties per kwalificatie

deelkwalificaties beoordeeld worden. Het KCE geeft aan dat om bedrijfsvoeringstechnische reden zij niet een compleet bestand van auditoren voor alle voorkomende deelkwalificaties in het bestand wil aanhouden. Vanwege de wijze van steekproeftrekking weet het KCE nooit nauwkeurig van te voren welke auditoren noodzakelijk zijn. Het KCE geeft echter aan dat zij zich tot doel heeft gesteld om vóór 31 juli 2006 voor elke deelkwalificatie over tenminste 2 productauditoren te beschikken.

Hoewel het KCE zich inspant om auditoren te werven zijn de hiaten in het auditorenbestand nu nog te groot om van een voldoende dekking van alle beroepssectoren en branches en daarmee de deelkwalificaties te kunnen spreken.

2.3 De check op de beoordelingen van de auditoren

De inspectie merkte in haar onderzoek in januari op dat de auditoren geen directe feedback krijgen op hun werk. Het KCE had zich voorgenomen 20 procent van de producten door een tweede auditor te laten beoordelen, maar dat voornemen was toen nog niet ten uitvoer gebracht. Het onderzoek laat zien dat de controlebeoordelingen inmiddels in de beoogde omvang worden uitgevoerd. Ook vindt er in toenemende mate intervisie tussen en scholing van auditoren plaats. Dit tekort is daarmee opgeheven.

2.4 Transparantie en toepassing van de normering

In het beoordelingskader voor de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen zijn standaarden opgenomen die zijn verdeeld over vijf domeinen, te weten: het managen van het examen; samenwerking, inkoop en uitbesteding; examenproces, examenproducten; verantwoording. De standaarden inclusief de normering komen tot stand in overleg met betrokkenen en worden door de minister vastgesteld.

Er is een traject gestart van aanpassing van de standaarden en de normering. Over de nieuwe standaarden en normering heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden. Deze aanpassing is niet in dit onderzoek betrokken. Tot dat deze besluitvorming heeft plaatsgevonden zijn de verklaringen die het KCE afgeeft gebaseerd op de huidige standaarden en normering. Het inspectieonderzoek gaat van de huidige normering uit.

Bij het PKO in januari 2005 heeft de inspectie gewezen op de complexe, soms niet consistente beslisregels en de hantering daarvan. Als problematisch werden genoemd dat niet alle indicatoren op dezelfde wijze rekenkundig behandeld worden en dat de rubriek "niet van toepassing" onjuist werd gehanteerd. Deze indicatoren die dan niet van toepassing zijn, worden als positief gescoord, terwijl bij kwalificaties waar ze wel van toepassing zijn ze ook negatief gescoord kunnen worden. Dat creëert ongelijkheid in behandeling tussen kwalificaties in verschillende onderzoekseenheden.

In het onderzoek zien we nu dat deze problemen nog steeds bestaan. De voorgenomen aanpassing van de normering zal deze problemen op moeten lossen.

Omdat nu voor het eerst volledige dossiers beschikbaar waren over uitgebrachte verklaringen kon de inspectie nu constateren hoe de beslisregels en de beoordelingen van de indicatoren in concrete gevallen worden toegepast. Daarbij vielen de volgende zaken op. Het gaat hier om aspecten van de werkwijze van het KCE die niet eerder onderzocht konden worden.

Uit het totaal van de dossiers van de 130 uitgebrachte rapporten en bijbehorende verklaringen, hebben we de dossiers behorend bij 23 (concept-)rapportages aan onderwijsinstellingen en aan negen leveranciers geanalyseerd. De dossiers zelf waren zorgvuldig samengesteld. Daarnaast zijn de rapporten die op internet zijn verschenen tot moment van onderzoek geanalyseerd. Bij de afgegeven verklaringen valt echter een aantal zaken op.

Van vijf naar vier voldoende domeinen.

Per 30 juni 2005 heeft het KCE zijn interpretatie voor het hanteren van de beslisregel voor het afgeven van een voorwaardelijke verklaring aangepast. Voorheen was de regel dat op alle vijf domeinen waarop wordt beoordeeld een voldoende moest worden behaald. Zo niet, dan volgde een afkeurende verklaring, tenzij de onderwijsinstelling aannemelijk kon maken dat binnen een jaar verbetering zou zijn bereikt op het domein dat als onvoldoende werd beoordeeld. Slechts in dat geval zou het KCE een voorwaardelijke verklaring afgeven. Per 30 juni 2005 interpreteert het KCE deze regel zo, dat bij een onvoldoende beoordeling op één domein altijd een voorwaardelijke verklaring volgt.

Sindsdien zijn nagenoeg alle afkeurende verklaringen, nadat deze al in concept aan de instellingen waren voorgelegd, omgezet in een voorwaardelijke verklaring. Van de aanvankelijk 757 afkeurende concept-verklaringen resteren er daarna nog acht definitieve afkeurende verklaringen⁴. Op grond van artikel 7.4.9h, lid 1c van de WEB kan het KCE als de examinering niet in overeenstemming is met de standaarden een voorwaardelijke verklaring afgeven, op voorwaarde dat het naar het oordeel van het KCE aannemelijk is dat de examinering binnen een jaar alsnog aan de standaarden voldoet. Het oordeel over de aannemelijkheid behoort tot de autonomie van het KCE. Bij de analyse van de dossiers behorend bij de onderzochte rapportages is echter gebleken dat in veel dossiers niets is terug te vinden over afspraken over de in het lopende jaar te verbeteren punten, het aanleveren van een verbeterplan en de termijn waarbinnen dit moet plaatsvinden. Op grond van de afspraken zoals vastgelegd in de brief van 28 april 2005 van de staatssecretaris aan het KCE⁵ zou dit wel in de rede liggen. Volgens het door het KCE aangeleverde overzicht van 12 september hebben 7 instellingen van de 130 een verbeterplan ingestuurd. Daarmee is het onduidelijk waarop het KCE het vertrouwen baseert van herstel binnen een jaar.

Gelet op het vertrouwen dat bedrijven en deelnemers moeten kunnen ontlenen aan een voorwaardelijke verklaring is het van belang dat het KCE in de toekomst transparanter kan onderbouwen waarom de voorwaardelijke verklaring

⁴ Op het moment van onderzoek was er sprake van acht afkeurende verklaringen; per 1 oktober 2005 is dit aantal, volgens het cumulatieve overzicht van OCW, ongewijzigd gebleven.

⁵ Brief OCW d.d. 28 april 2005 kenmerk: BVE/BD&I/2005/19089 betreffende: Bevestiging afspraken 21 april 2005

gerechtvaardigd is en welke borgingsmaatregelen zijn getroffen om de verbetering daadwerkelijk tot stand te brengen.

Doordat de normering geen weging tussen de domeinen behelst, kan het voorkomen dat ook bij een onvoldoende op een 'belangrijk' domein als dat van productbeoordeling (domein 4) toch een voorwaardelijke verklaring volgt. Dit domein heeft betrekking op de inhoudelijke representativiteit van het examen ten opzichte van de eindtermen, de correcte moeilijkheidsgraad van de vragen en de toetstechnische kwaliteit. Een onvoldoende op dit domein betekent dat de instelling voor de desbetreffende deelkwalificatie(s) niet in staat is gebleken op betrouwbare wijze de prestaties van kandidaten te meten alvorens tot diplomering over te gaan, met alle rechtsgevolgen voor de kandidaten van dien. Het gevaar bestaat dan dat kandidaten ten onrechte een diploma krijgen toegekend, maar ook dat zij ten onrechte voor het examen worden afgewezen.

Bij de afgegeven voorwaardelijke verklaringen heeft de inspectie hiervan verschillende voorbeelden aangetroffen. Ook trof de inspectie hierbij voorbeelden aan van opleidingen waarvoor specifieke wettelijke beroepsvereisten gelden, zoals Verpleger en Maritiem Officier.

Het KCE stelt dat de voorwaardelijke verklaring in deze gevallen was afgegeven omdat er voldoende vertrouwen was gewekt dat de instelling in staat zou zijn de gesignaleerde tekortkomingen te verhelpen. In de onderliggende rapporten was echter vaak niet duidelijk waarop dit vertrouwen was gebaseerd. In enkele gevallen ontbraken zelfs verbeterplannen en was er niet vastgelegd hoe en wanneer deze verbeterplannen zouden worden gecontroleerd. Afspraken over verbeteringen waren niet vastgelegd. Daardoor kon niet worden vastgesteld of bij het afgeven van de voorwaardelijke verklaringen aan de voorgeschreven criteria is voldaan.

Hantering van de beslisregel

Er blijkt een grote variatie te bestaan in de voorwaardelijke verklaringen. De mate van onderbouwing in de voorwaardelijke verklaringen loopt sterk uiteen en de beoordelingscriteria blijken niet consistent toegepast te zijn. Daarnaast wordt soms op basis van dezelfde scores een verschillende eindbeoordeling uitgebracht.

Ook constateert de inspectie dat een goedkeurende verklaring werd afgegeven zonder dat er een productaudit had plaatsgevonden en er geen sprake was van inkoop van toetsmateriaal of uitbesteding van de examens. Ook trof de inspectie een geval aan waar bovendien geen volledige procestoetsing had plaatsgevonden en toch een goedkeurende verklaring was afgegeven. De door de inspectie geziene klachten van instellingen betreffen deels deze kwesties (zie ook hoofdstuk 4 van dit rapport).

Verder valt op dat in 99 procent van alle beoordeelde gevallen domein 5 (verantwoording) als voldoende werd beoordeeld. Tot de indicatoren waaraan moet worden voldaan voor een voldoende beoordeling op deze standaard behoren onder meer dat het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling jaarlijks een beoordeling uitvoert en daarvan de resultaten publiceert. De instelling dient bij deze beoordeling, conform artikel 1.3.6 van de WEB, een onafhankelijke deskundige en het beroepenveld te betrekken. In het rapport van bevindingen van

2003 – 2004 geeft het KCE aan dat slechts 16 procent van de instellingen jaarlijks een managementreview uitvoert en dit publiceert in een verslag. Bij een enkele instelling blijkt betrokkenheid van het beroepenveld deel uit te maken van de externe verantwoording (6 procent)

In het kader van een tijdelijke stimuleringsaanpak beoordeelt het KCE domein 5 nu positief. Het KCE honoreert de (soms rudimentaire) voornemens van instellingen over het afleggen van externe verantwoording en spreekt daarmee het oordeel uit dat daarmee is voldaan aan de standaard. Daarmee hoopt het KCE te stimuleren dat het veld deze verantwoordingstaak tot ontwikkeling gaat brengen. De inspectie erkent binnen de kaders van de WEB bij de uitoefening van haar toezicht volledig de verantwoordelijkheid en de autonomie van het KCE. Dit betekent dat de inspectie de keuzen die het KCE maakt ten aanzien van haar werkwijze bij de uitvoering van de wettelijke taken respecteert. De strategische keuzen die het KCE maakt mogen er echter niet toe leiden dat in strijd met de wettelijke bepalingen of in strijd met de standaarden voor de kwaliteit van de examens voor de beroepsopleidingen wordt gehandeld.

Gelet op de feiten zoals is gebleken uit de door de inspectie onderzochte dossiers en de rapporten van de verklaringen, voldoen niet alle instellingen aan de indicatoren. In verschillende rapporten staat expliciet dat niet voldaan is aan het hebben van een zelfevaluatie c.q. examenverslag en de publicatie daarvan. Menigmaal wordt geconstateerd dat de betrokkenheid van het beroepenveld ontbreekt. De beoordeling van de indicator is dan toch positief. De feitelijke situatie is in die gevallen niet in overeenstemming met het oordeel en daarmee wordt afgeweken van de door de minister vastgestelde standaarden en indicatoren.

Op grond van het voorstaande is de inspectie van oordeel dat het beoordelingsproces onvoldoende zorgvuldig verloopt. Het door de inspectie uitgevoerde onderzoek laat zien dat de grens tussen voorwaardelijke en afkeurende verklaring is bijgesteld, en dat bij voorwaardelijke verklaringen uit de dossiers niet blijkt waarop het KCE de aannemelijkheid van verbeteringen binnen een jaar baseert. Evenmin is duidelijk welke borgingsmaatregelen zijn getroffen om tot herstel binnen een jaar te komen. Het KCE geeft aan dat de nieuwe beslisregel om bij een onvoldoende domein een voorwaardelijke verklaring te geven tegemoet komt aan deze aannemelijkheid. Deze beslisregel is per intern KCE memo op 30 juni bekend gemaakt.

Verder blijkt dat er met name bij de voorwaardelijke verklaringen teveel variatie en inconsistentie zit in de onderbouwing en toepassing van de criteria en normen.

2.5 Ontbreken onderzoek naar EVC en vrijstellingen

Ten opzichte van de gang van zaken in januari 2005 zijn de procedures voor het onderzoek naar de indicator over vrijstellingen aangescherpt. Het auditteam gaat, voordat de procesaudit plaatsvindt, na of vrijstellingen of EVC voorkomen en onderzoekt vervolgens wat er gebeurt aan de hand van bewijsstukken, examens en dossiers. Het auditteam stelt dit in de gesprekken aan de orde. Overigens merkt het KCE daarbij op dat het bij vrijstellingen meestal gaat om vrijstellingen van onderwijs, niet van examens. Ook gaat het auditteam na of bij het verlenen van vrijstellingen de door de examencommissie vastgestelde werkwijze wordt

gevolgd en analyseert de documenten die hierop betrekking hebben. Of vrijstellingen en EVC terecht, op inhoudelijke criteria, worden toegekend wordt in de toekomst voorafgaand aan het bezoek in de productaudit nagegaan.

De inspectie is van oordeel dat eerder door haar geconstateerde tekortkoming op het gebied van onderzoek naar EVC en vrijstellingen door het KCE adequaat zijn aangepakt.

2.6 Geen verklaringen op het niveau van de licenties, dus per leerweg

Bij het vorige onderzoek bleek dat het KCE de verklaringen niet per leerweg maar per opleiding geeft, terwijl de licenties wel per leerweg gegeven worden.

In het huidige onderzoek blijkt nu dat, hoewel het KCE verklaringen op het niveau van de licenties (dus per leerweg) wil afgeven, in de verklaringen die de inspectie heeft ingezien ook nu nog niet zichtbaar is dat deze voor beide leerwegen van kwalificaties geldt. Ook is niet duidelijk op welk moment in de procesgang tot een verschil in oordeel besloten wordt. Het KCE heeft de oordelen per leerweg op het verzoek van de inspectie niet kunnen leveren. Door een andere opzet van de databank zal dat volgens het KCE in het nieuwe cursusjaar wel kunnen.

2.7 Conclusie

In haar onderzoek van september 2005 heeft de inspectie kunnen constateren dat het KCE hard gewerkt heeft aan de verbetering van bepaalde punten. De organisatie en werkwijze zijn aangepast met het oog op het tot stand brengen van meer samenhang tussen proces- en productaudit. Voortaan zal de productaudit aan de procesaudit vooraf gaan. De procedure voor het onderzoek naar EVC en het verlenen van vrijstellingen is aangescherpt. Controlebeoordelingen op de productaudits worden inmiddels uitgevoerd.

De inspectie heeft bij dit onderzoek ook voor het eerst de toegepaste normering onderzocht. Hieruit blijkt het volgende:

- De hantering van de beslisregel bij de beoordelingsnormen worden inconsistent toegepast, waardoor onterechte verschillen ontstaan in de afgegeven verklaringen. Ook komt het voor dat verklaringen zijn afgegeven terwijl er geen volledige beoordelingen hebben plaatsgevonden. Bij de beoordeling van de indicatoren in domein 5 is sprake van positieve beoordelingen die niet overeenstemmen met de beoordelingen en onderbouwingen op die indicatoren zoals blijkt uit de dossiers. Daardoor wordt afgeweken van de door de minister vastgestelde standaarden.
- Uit analyse van de dossiers blijkt dat voorwaardelijke verklaringen worden afgegeven, zonder dat afspraken zijn gemaakt over de te verbeteren punten, de indiening van een verbeterplan en de daarbij geldende termijnen. Daardoor is onduidelijk waarop het KCE het vertrouwen baseert van herstel binnen een jaar en welke borgingsmaatregelen zijn getroffen ten aanzien van de realisatie van de verbetermaatregelen.

De inspectie erkent binnen de kaders van de WEB bij de uitoefening van haar toezicht volledig de verantwoordelijkheid en de autonomie van het KCE. Dit betekent dat de inspectie de keuzen die het KCE maakt ten aanzien van haar werkwijze bij de uitvoering van de wettelijke taken respecteert. De strategische keuzen die het KCE maakt mogen er echter niet toe leiden dat in strijd met de wettelijke bepalingen of in strijd met de standaarden voor de kwaliteit van de examens voor de beroepsopleidingen wordt gehandeld. Naar het oordeel van de inspectie is daarvan in de bovengenoemde gevallen sprake.

Bij het PKO in januari 2005 sprak de inspectie zich positief uit over de kwaliteit van de KCE-onderzoeken. Dit oordeel was gebaseerd op de beschrijving van de werkprocessen en de uitvoering van de werkprocessen in een nog niet afgeronde cyclus. Er was toen nog slechts één conceptverklaring opgesteld. Nu er inmiddels wel verklaringen zijn afgegeven, en de inspectie voor het eerst de toepassing van de normen heeft kunnen onderzoeken, constateert de inspectie een aantal ongewenste zaken die gevolgen hebben voor de afgifte van verklaringen.

Op grond van de geconstateerde tekortkomingen in de toepassing van de normering beoordeelt de inspectie de kwaliteit van de onderzoeken thans als onvoldoende.

3 DE DEKKING VAN DE BORGING DOOR HET KCE

3.1 Het dekkingsvraagstuk

De dekking betreft hier de mate waarin het KCE daadwerkelijk de examens van alle beroepsopleidingen van het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland onderzoekt.

De volledige dekking wordt in een meerjarig invoeringstraject bereikt:

- 2002-2003: voorbereidingsjaar.
- 2003-2004: overgangsjaar, vrijwillige deelname door instellingen.
- 2004-2005: eerste jaar op wettelijke basis, 60 procent bij grote instellingen en 100 procent bij kleine instellingen.
- 2005-2006: eerste volledige werking: 100 procent dekking.

Voor de beoordeling van de vereiste dekking gaat de inspectie uit van bovengenoemde afspraken.

Het KCE werkt met een procesaudit bij de exameneenheden, en met een productaudit bij de examenproducten. Het KCE wil de processen onderzoeken bij alle exameneenheden met kwalificaties uit de steekproef van 60-100 procent. Hiermee wordt wat betreft het onderzoek naar de processen een dekking van 100 procent van deze kwalificaties beoogd.

Instellingen kunnen hun examens door het KCE laten onderzoeken dan wel door exameninstellingen die door OCW erkend zijn. Ook kunnen ze toetsen inkopen bij een door het KCE erkende leverancier in plaats van deze zelf te ontwikkelen. Het KCE onderzoekt in het kader van zijn wettelijke taak de exameninstelling. Leveranciers melden zich bij het KCE op vrijwillige basis voor een onderzoek.

3.2 Exameninstellingen

Instellingen hebben de keuze om hun examinering aan het KCE-onderzoek te onderwerpen, dan wel hun gehele examinering uit te besteden aan een door het KCE erkende exameninstelling. In het CREBO staan alle oude exameninstellingen vermeld als 'nieuwe stijl'. Deze instellingen zijn derhalve door het KCE erkend. Het KCE geeft aan dat daadwerkelijk enige instellingen hun gehele examinering hebben overgedragen aan twee exameninstellingen, namelijk KOC en VAPRO. Dat betreft 55 kwalificaties.

Bij het inspectieonderzoek in januari 2005 was hier nog geen audit uitgevoerd, doch bij het huidige onderzoek wel. In 2004-2005 voerde het KCE een procesaudit uit bij drie exameninstellingen, namelijk TCI, KOC en Savantis. Op het moment van onderzoek is er volgens de opgaaf van het KCE⁶ één oordeel uitgesproken op procesniveau, en wel een positief oordeel. Ook is er een productaudit uitgevoerd bij twee exameninstellingen, namelijk TCI en Savantis,

⁶ KCE tabel 1, versie 2.3 en tabel 2 versie 2.2.

waarbij in totaal zes deelkwalificaties zijn geaudit en goed bevonden. Terwijl er dus volgens de tabel bij slechts één exameninstelling een oordeel is uitgesproken, hebben alle drie de exameninstellingen een goedkeurende verklaring ontvangen.

Voor VAPRO geldt dat het wel heeft geëxamineerd, maar geen audit heeft gekregen in 2004 - 2005. Het onderzoek bij de exameninstellingen is daarmee nog onvoldoende dekkend. Het KCE geeft aan dat de VAPRO in maart 2005 zich als exameninstelling gemeld bij het KCE. Hierdoor kon geen onderzoek meer ingepland worden door het KCE.

3.3 Leveranciers

Instellingen hebben de mogelijkheid toetsen in te kopen bij leveranciers die door het KCE zijn beoordeeld. Leveranciers bepalen zelf welke deelkwalificaties zij aan het KCE ter beoordeling voorleggen.

Toetsen van de positief beoordeelde leveranciers worden beschouwd als toetsen die voldoen aan de toetsnormen; deze worden, indien zij zijn gebruikt op de instelling, niet opnieuw door het KCE beoordeeld. Overigens schrijft de wet niet voor dat leveranciers enige beoordeling door het KCE moeten ondergaan. Het is de verantwoordelijkheid van de instellingen dat zij goed toetsmateriaal gebruiken.

In het inspectieonderzoek in januari 2005 werd geconstateerd dat het KCE de beoogde steekproef van 20 procent van de deelkwalificaties bij de leveranciers niet gerealiseerd had. Daarbij werd uitgegaan van een totaal aantal van 3.416 deelkwalificaties en dus een steekproefgrootte van 683.

Het KCE heeft het afgelopen cursusjaar 2004-2005 bij 26 leveranciers 181 deelkwalificaties beoordeeld. Bij één leverancier zijn geen deelkwalificaties beoordeeld omdat daar wegens de proportionaliteit alleen een procesaudit heeft plaats gevonden. Acht leveranciers voldoen niet aan de KCE criteria van de productbeoordeling. In het PKO rapport is door de inspectie een berekening gemaakt van 3.416 deelkwalificaties als mogelijke schatting. Bij navraag door de inspectie bij de leveranciers, geven deze aan voor een groot deel van de deelkwalificaties toetsen aan te bieden aan de onderwijsinstellingen. Dit getal is echter niet exact vast te stellen omdat er geen overzicht is waarop duidelijk is welke deelkwalificaties werkelijk worden aangeboden aan de onderwijsinstellingen. Het KCE voert in de onderwijsinstellingen nog onvoldoende controles uit op het gebruik van de examens van leveranciers. Ook weet het KCE niet exact welke deelkwalificaties werkelijk worden aangeboden door de leveranciers. Het KCE voert met ingang van het studiejaar 2005-2006 deze controles wel uit en heeft het voornemen het proces van aanbidding door de leveranciers beter te monitoren.

Het KCE geeft aan dat de leveranciers 1062 deelkwalificaties aanbieden en dat door het KCE hiervan 17procent is afgedekt met de 181 deelkwalificaties die zij heeft onderzocht.

Zeker gezien het aantal toetsen van leveranciers dat in de praktijk wordt gebruikt is de dekking van de beoordeelde toetsen van leveranciers nog te laag. Het KCE

heeft aangegeven de steekproef voor het cursusjaar 2005 – 2006 te hebben verhoogd.

Het gevolg is dat het nog onvoldoende zeker is dat instellingen er op kunnen vertrouwen dat het ingekochte materiaal van voldoende kwaliteit is. In aanmerking nemend dat sommige leveranciers bovendien werken met een voorwaardelijke verklaring, bestaat er de kans dat instellingen gebruik maken van toetsmateriaal dat niet aan de kwaliteitseisen voldoet.

3.4 Gerealiseerde dekking bij de procesaudits

Bij het vorige onderzoek werd geconstateerd dat 385 exameneenheden in aanmerking komen voor een procesaudit, terwijl in januari van dit jaar bij 44 instellingen de audits voltooid zouden zijn. Het was het KCE niet bekend hoeveel audits er daadwerkelijk waren afgerond. Vanwege deze onzekerheid is hier nu opnieuw naar gekeken.

Uiteindelijk blijken alle geplande 468 exameneenheden te zijn onderzocht. Deze procesaudits dekken 4826 actieve kwalificaties af. Uiteindelijk zijn 4606⁷ verklaringen afgegeven waarmee over 4629 kwalificaties een uitspraak is gedaan over de domeinen 1, 2, 3 en 5.

Volgens de bekostigingsgegevens van het Cfi worden er in de bekostigde onderwijsinstellingen 8286 kwalificaties⁸ verzorgd (dus met ingeschreven deelnemers). In de opleidingen in de niet-bekostigde instellingen en de Agrarische Opleidingencentra worden volgens opgave van het KCE respectievelijk 133 en 354 actieve kwalificaties verzorgd, in totaal dus 487. Dat wil zeggen dat in het BVE-veld in 8773 kwalificaties onderwijs wordt gegeven en geëxamineerd.

Met het bekostigd onderwijs is afgesproken dat de grote instellingen voor 60 procent meededen in het KCE onderzoek (met meer dan 50 kwalificaties). Dat betekent dat er 5061 actieve kwalificaties in de steekproef behoren te zitten. Boven op dit aantal komen de 487 kwalificaties van de kleine instellingen die voor 100 procent in het onderzoek meedoen. Hiermee komt het totaal op 5548 kwalificaties.

Het KCE dekt met de procesaudits 4629 kwalificaties, dat is 83 procent van de te onderzoeken 5548 actieve kwalificaties. Daarmee realiseert het KCE naar het idee van de inspectie wat betreft de processen een voldoende dekking.

3.5 Gerealiseerde dekking bij de productaudit

In het vorige inspectieonderzoek werd geconstateerd dat het KCE met de productbeoordelingen bij lange na niet de beoogde dekking realiseerde, als gevolg van een combinatie van tekortkomingen. In dit onderzoek is de inspectie

⁷ Bron: KCE, gegevensset, tabel 6 versie 2.2.

⁸ Waarvan 3655 in de BOL en 4606 in de BBL .

nagegaan welke verbeteringen op deze punten gerealiseerd zijn en wat het effect daarvan is.

Om de juiste dekking bij de productaudits te bereiken, werkt het KCE met een aantal stappen:

- Stap 1: bepalen aantal te onderzoeken kwalificaties volgens invoeringsschema.
- Stap 2: bepalen totaal aantal deelkwalificaties.
- Stap 3: steekproeftrekking van 20 procent deelkwalificaties per kwalificatie.
- Stap 4: uit deze steekproef worden de zogenaamde 'niet actieve' deelkwalificaties verwijderd, dat wil zeggen deelkwalificaties waarvan (delen van) de examinering vóór 1 augustus 2003 resp. 2004 dan wel ná het moment van het KCE-onderzoek plaatsvond.
- Stap 5: van onderzoeken op de instellingen worden vervolgens uitgezonderd die deelkwalificaties uit deze steekproef die ingekocht worden bij een toetsleverancier. Deze leveranciers worden door het KCE beoordeeld en bij een positieve verklaring worden alle geleverde toetsen als voldoende beschouwt.
- Stap 6: van de resterende deelkwalificaties uit de steekproef worden steeds de examenproducten van één examenvariant onderzocht.

Wat opvalt is dat de steekproef niet getrokken wordt nádat de niet actieve deelkwalificaties uit het totale bestand verwijderd zijn, maar ervoor. Daarmee is bij voorbaat de mogelijkheid teniet gedaan om de 20 procent te halen.

Bij het vorige onderzoek constateerde de inspectie tekortkomingen als gevolg van een combinatie van uitgangspunten en praktische uitvoeringsproblemen.

Uitgangspunt 1

Het KCE ging aanvankelijk uit van een steekproef per kwalificatie van 20 procent van de deelkwalificaties. Externe adviezen en opmerkingen in het vorige inspectierapport maakten echter duidelijk dat dit een te kleine steekproef is om betrouwbare uitspraken over een hele kwalificatie te kunnen doen. Om deze reden besloot het KCE bij kwalificaties met veel deelkwalificaties, een extra deelkwalificatie toe te voegen en bij kwalificaties met weinig deelkwalificaties twee extra toe te voegen. Op deze manier wordt tegemoet gekomen aan het vergroten van de steekproef⁹. Dit is naar het oordeel van de inspectie een goede maatregel, wat overigens grofweg een verdubbeling van het aantal te onderzoeken deelkwalificaties betekent.

Hoewel het KCE toen voornemens was dat ook direct ten uitvoer te brengen, blijkt nu dat dit voor 2004-2005 niet meer gebeurd is. Daarmee is de steekproef te klein gebleven. De uitbreiding heeft wel plaatsgevonden bij de keuzedeelkwalificaties. Hiermee wordt voorkomen dat te veel keuzedeelkwalificaties uit de steekproef van 20 procent vallen. Immers een onderwijsinstelling kan een bepaalde keuzedeelkwalificatie niet aanbieden.

⁹ KCE Jaarwerkplan 1 augustus 2004 – 31 december 2004 en KCE jaarwerkplan 2005. Ten behoeve van de productaudit wordt iedere geselecteerde kwalificatie random 20 procent + 1 (bij minder dan 10 deelkwalificaties) of 20 procent + 2 (bij meer dan 10 deelkwalificaties) van zowel de verplichte als de overige deelkwalificaties geselecteerd.

Verder blijkt uit de contra-expertise van Ernst & Young dat slechts bij 87 procent van de kwalificaties een steekproef van 20 procent is getrokken uit de verplichte deelskwalificaties. Dat betekent dat 13 procent van de kwalificaties voor een heel cursusjaar systematisch buiten de steekproef vallen. Voor de keuzedeelskwalificaties is voor slechts 70 procent de steekproefomvang bepaald. Verder blijkt dat de steekproefomvang is gebaseerd op de zogenaamde unieke deelskwalificaties. Hierdoor worden bij sommige kwalificaties minder deelskwalificaties geselecteerd dan de 20 procent conform de genoemde uitgangspunten van het KCE.

Uitgangspunt 2

In het PKO werd vastgesteld dat alleen de examens van deelskwalificaties door het KCE worden onderzocht die afgenomen zijn na 1 augustus 2003 dan wel 2004 (afhankelijk van het moment van het eerste contract met het KCE) en vóór het moment van het KCE-onderzoek. Dit levert in het cursusjaar 2004-2005 een mindere dekking op dan beoogd, mede doordat deze inperking niet voor maar na de steekproeftrekking is aangebracht. Het KCE heeft hierover afspraken met de instellingen gemaakt.

Aan deze situatie is thans niets veranderd. Het KCE geeft aan dat in het cursusjaar 2006-2007 er geen deelskwalificaties meer zullen zijn die vanwege deze beperking niet onderzocht kunnen worden.

Praktische realisatie

Geconstateerd werd dat in januari 2005 de realisatie van deze al te kleine steekproef achterbleef bij de planning. Thans kan worden beoordeeld wat uiteindelijk gerealiseerd is. Tabel 1 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 1: Dekking onderzoek naar examenproducten

	Aantallen cfi bekostigingsgegevens	% realisatie van voorgenomen onderzoek	% dekking van totaal
Totaal aantal te borgen kwalificaties (60 – 100 %)	5.548		
Schatting totaal aantal deelskwalificaties	52.095		100 %
Te beoordelen deelskwalificaties volgens steekproef	10.419		20 %
Selectie actieve deelskwalificaties KCE	6.699		
Hiervan worden door inkoop bij leveranciers afgedekt	3.585		
Resteert voor direct onderzoek door KCE	3.114	100 %	
Daadwerkelijk direct onderzocht door KCE (incl. leveranciers en exameninstellingen)	2.248	72 %	
Beoordeelde deelskwalificaties (inkoop + direct onderzoek)	5.833	87 %	11 %

Bron: Zelfevaluatie KCE, tabel 2, versie 2.2. m.u.v. onze schatting van het totaal aantal deelskwalificaties. KCE spreekt in de zelfevaluatie over 9231 deelskwalificaties over 762 kwalificaties. Dat is een gemiddelde van 12 deelskwalificaties per kwalificatie.

Deze schatting is als volgt opgebouwd. In de kwalificatiestructuur zijn 801 kwalificaties en 7.521 deelkwalificaties opgenomen volgens opgave cfi. Dit is een verhouding van 1 op 9.39. Hierbij zijn een aantal kwalificaties en daarmee de deelkwalificaties (namelijk die van LNV) buiten beschouwing gelaten, in feite is het aantal dus hoger.

De 801 kwalificaties worden in Nederland op de BVE-instellingen uitgevoerd. Van de uitgevoerde kwalificaties moet een deel, namelijk 60 % bij de grote en 100% bij de kleine instellingen, dit jaar geborgd worden. Dit zijn 5.548 kwalificaties. Aangenomen dat de verhouding kwalificaties – deelkwalificaties in het feitelijke aanbod ongeveer dezelfde is als in de kwalificatiestructuur, betekent dit dat naar schatting $5.548 \times 9.39 = 52.095:20\% = 10.419$ deelkwalificaties beoordeeld moeten worden. Een afwijking kan ontstaan doordat soms niet alle deelkwalificaties in een kwalificatie worden uitgevoerd. Daar staat tegenover dat in deze berekening van de inspectie alle kwalificaties en deelkwalificaties van de landbouw opleidingen niet zijn meegenomen, terwijl deze wel in de cijfers van het KCE zijn meegenomen. Dit geldt ook voor de beoordelingen van de exameninstellingen en leveranciers.

Uit deze cijfers blijkt dat het KCE, als gevolg van de beperking tot de actieve deelkwalificaties en door een achterblijvende realisatie (72 procent van wat het KCE beoogde), geen 20 procent van de deelkwalificaties onderzocht, doch slechts 11 procent.

Het KCE geeft aan dat de achterblijvende realisatie mede veroorzaakt is doordat instellingen documenten niet of te laat aanleverden. Daarnaast ontbraken de juiste eindtermendocumenten. Dit betrof 1 procent van de deelkwalificaties. In 3 procent van de gevallen waren geen productauditors beschikbaar. In de contra-expertise die het KCE heeft laten uitvoeren door Ernst & Young blijkt bovendien dat van het totale aantal kwalificaties bij 13 procent geen steekproef van 20% getrokken is van de verplichte deelkwalificaties, als gevolg van het uitgangspunt dat deelkwalificaties die in meerdere kwalificaties voorkomen, slechts éénmaal worden onderzocht. Bij 30 procent van de keuze/vrijwillige deelkwalificaties is niet voldaan aan de afspraken omtrent de steekproef (20 procent plus 1, respectievelijk plus 2). Voor het hele cursusjaar 2004 –2005 worden die deelkwalificaties, ook als ze worden aangeboden in de onderwijsinstellingen, niet beoordeeld.

3.6 Conclusie

De dekking van domein 1, 2, 3 en 5 door middel van de procesaudits is nog geen 100 procent maar wel voldoende.

Wat betreft de dekking van domein 4 door middel van de productaudits is de conclusie als volgt.

Het KCE heeft niet het vereiste aantal beoordelingen van de kwaliteit van de examenproducten – domein 4 in de KCE-standaarden – gerealiseerd om te kunnen voldoen aan de met het ministerie van OCW afgesproken minimale dekking.

Dit tekort wordt veroorzaakt door een combinatie van gehanteerde uitgangspunten bij de steekproeftrekking en door praktische problemen bij de uitvoering van de audits.

- Er is per kwalificatie een te beperkte steekproef van deelkwalificaties getrokken, namelijk van 20 procent, waardoor onvoldoende betrouwbare uitspraken over de kwaliteit van de hele kwalificatie gedaan kunnen worden. Uit externe adviezen die het KCE heeft ingewonnen blijkt dat dit percentage te laag is. Het KCE was daarom al in juni 2004 voornemens de steekproef uit te breiden voor zowel de verplichte als de overige deelkwalificaties naar 20 procent plus 2 deelkwalificatie bij grote, en 20 procent plus 1 deelkwalificaties bij kleine kwalificaties. Deze voorgenomen uitbreiding van de steekproef is echter niet uitgevoerd. Wel is de steekproef uitgebreid bij de keuzedeelkwalificaties.
- Van het totale aantal kwalificaties is bij 13 procent van de kwalificaties geen steekproef van 20 procent getrokken van de verplichte deelkwalificaties, als gevolg van het uitgangspunt dat deelkwalificaties die in meerdere kwalificaties voorkomen, slechts éénmaal worden onderzocht. Bij 30 procent van de keuze/vrijwillige deelkwalificaties is niet voldaan aan de afspraken omtrent de steekproef (20 procent plus 1, respectievelijk plus 2).
- Vervolgens zijn in die steekproef van 20 procent alleen deelkwalificaties onderzocht waarvan de examens na 1 augustus 2003 resp. 2004 en vóór het moment van onderzoek zijn afgenomen (de zogenaamde actieve deelkwalificaties).
- Tenslotte is het KCE er nog niet in geslaagd de voorgenomen onderzoeken naar de kwaliteit van de examenproducten op de instellingen geheel te realiseren, onder andere vanwege onvoldoende aanlevering van documenten door de instellingen. Dit leidde tot een realisatie van 72 procent van de beoogde onderzoeken bij alleen de actieve deelkwalificaties in de steekproef.

Daar komen nog de volgende knelpunten bij:

- Instellingen kunnen toetsen inkopen bij door het KCE erkende toetsleveranciers. Het KCE doet onderzoek bij deze leveranciers en onderzoekt deze deelkwalificaties daarna niet meer bij de instellingen. Het onderzoek bij de leveranciers blijkt onvoldoende dekkend geweest te zijn, er blijkt 17 in plaats van de beoogde 20 procent van de deelkwalificaties onderzocht te zijn. Bovendien is niet duidelijk vast te stellen om hoeveel deelkwalificaties het gaat die de leveranciers aanbieden. Daardoor zijn de uitspraken over de kwaliteit van de toetsen per leverancier niet voldoende betrouwbaar. De monitoring door het KCE wordt hierop verbeterd in het cursusjaar 2005 – 2006.
- Bij nog teveel vakrichtingen ontbreken deskundige auditoren, waardoor deze vakrichtingen of onderdelen daarvan niet door deskundigen beoordeeld kunnen worden.

Al met al is er geen 20 procent, doch slechts circa 11 procent van de deelkwalificaties direct of indirect (dus via onderzoek bij toetsleveranciers) geborgd. Op basis hiervan kunnen geen betrouwbare uitspraken over de kwaliteit van de examenproducten van de kwalificaties worden gedaan.

Voor een belangrijk deel wordt deze achterblijvende realisatie veroorzaakt door het feit dat registratie van aangeboden (actieve) kwalificaties en de informatievoorziening daarover door ROC's gebrekkig is, waardoor het regelmatig voorkwam dat voor onderzoek geselecteerde deelkwalificaties feitelijk niet

werden verzorgd en niet konden worden onderzocht. De inspectie onderschrijft het belang van een betrouwbare registratie van actieve kwalificaties, zodat de nieuwe werkwijze van het KCE op een goede gegevensbasis gestoeld kan worden.

Daarnaast is het van belang dat het KCE bij de steekproeftrekking rekening houdt met onbetrouwbaarheid van de gegevens en een reservetraject hanteert, zodat gegarandeerd is dat de steekproeftrekking ook feitelijk van voldoende omvang is voor het doen van betrouwbare uitspraken over de kwaliteit van de examens per kwalificatie.

4 WETTELIJKE BEPALINGEN

De inspectie constateerde bij het onderzoek in januari dat het KCE nog niet in voldoende mate aan de wettelijke bepalingen voldeed. Het KCE voldeed ten eerste niet aan de bepalingen over de procedures bij onderzoeken, verklaringen en meldingen door het niet 'onverwijld' (artikel 7.4.9h, lid 6 van de WEB) aan de instelling verzenden van (ontwerp-) verklaringen en het niet aan de minister zenden van afschriften (bij negatieve verklaringen) dan wel meldingen (bij positieve). Het KCE had er eind 2004 namelijk voor gekozen nog geen verklaringen te versturen zolang de KCE-standaarden niet door de minister waren vastgesteld. Ten tweede bleek dat het KCE-onderzoek nog niet zodanig gestroomlijnd was dat de instellingen niet meer dan noodzakelijk belast werden (art. 7.4.9a, lid 4 van de WEB).

Wat zijn nu de verbeteringen op deze twee punten?

Tijdige afgifte en melding van verklaringen

Het in september 2005 uitgevoerde inspectieonderzoek laat het volgende zien. Het KCE heeft de procedures die de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de KCE onderzoeken betreffen vastgelegd. Voor de hantering van deze procedures is een verbetertraject ingezet dat is beschreven in het Kwaliteitshandboek. Dit heeft met name betrekking op bewaking van termijnen en het onverwijld rapporteren aan betrokkenen.

Ten tijde van het onderzoek (september 2005) heeft het KCE 4606 concept-verklaringen afgegeven over de periode 2004-2005, waarvan 2211 goedkeurende (48 procent), 1638 voorwaardelijke (36 procent) en 757 afkeurende (16 procent). Dit betrof 130 instellingen waaronder drie exameninstellingen. Een aantal verklaringen is nog niet vastgesteld. De drie beoordeelde exameninstellingen hebben een goedkeurende verklaring gekregen.

Uit de Zelfevaluatie van het KCE blijkt dat de rapporten over de audits vanaf september 2004 direct na de publicatie van de standaarden (in februari 2005) zijn verzonden. Verder blijkt uit de Zelfevaluatie dat 81 procent van de concept-verklaringen binnen de door het KCE gehanteerde termijn van zes weken is verzonden. Bij 19 procent is vertraging opgetreden als gevolg van de late publicatie van de standaarden en technische en menselijke fouten. Verder blijkt dat alle concept-verklaringen van 2004-2005 vóór 1 augustus 2005 zijn verstuurd.

Uit de dossiers die door de inspectie zijn ingezien en uit het overzicht van verzonden rapportages van 12 september 2005, blijkt dat er forse vertragingen optreden in het traject van de concept- naar de definitieve verklaringen. Weliswaar spelen de snelheid van de reactie van de instelling en eventueel overleg hierover mede een rol, maar uit de schriftelijke reacties van instellingen in de door de inspectie bekeken dossiers en uit klachtbrieven blijkt dat de instellingen van oordeel zijn dat hierbij geen sprake meer is van redelijke termijnen. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de wettelijke opdracht tot het onverwijld toezenden van verklaringen. Uit de bevindingen van de inspectie aan

de hand van een steekproef op de dossiers van het KCE is gebleken dat de termijnen tussen de uitvoering van het onderzoek en de oplevering van het conceptrapport lang zijn. Dit heeft ook te maken met het feit dat het KCE pas in januari gestart is met de producttoetsingen. Het onderzoek wordt dan feitelijk afgesloten nadat de producttoetsing gereed is, hetgeen in de ogen van de instellingen een grote vertraging is. Het KCE kon hierdoor niet eerder dan februari de eerste conceptrapporten leveren. Dit is niet duidelijk gecommuniceerd met de instellingen.

Conform artikel 7.4.9.h, lid 2 en in overleg met OCW is afgesproken dat instellingen drie maanden de tijd hebben om verbeterplannen op te stellen en door te voeren. Echter in de door de inspectie onderzochte dossiers is geen materiaal aangetroffen over verbetertrajecten. Ook in de rapporten is niet duidelijk te lezen op basis waarvan de termijn is verlengd en de fase tussen het concept en definitieve rapport met drie maanden is uitgebreid. Uit het overzicht van verzonden rapportages van 12 september 2005 blijken 7 verbeterplannen door de instellingen te zijn aangeleverd

Wat betreft de toezending van afschriften dan wel melding aan de minister, wordt regelmatig een overzicht van afkeurende en voorwaardelijke verklaringen toegezonden en daarmee gemeld. Op moment van onderzoek waren 39 meldingen aan OCW verstrekt met in totaal 1198 verklaringen. Daarin zijn 48 procent goedkeurende, 51 procent voorwaardelijke en 1 procent afkeurende verklaringen gemeld¹⁰. Dit betrof verklaringen van AOC's, ROC's en NBI's. Leveranciers werden niet gemeld aan OCW en daar worden geen verklaringen, maar certificaten aan uitgedeeld.

Het KCE geeft aan dat tot medio juni de afhandeling niet goed is verlopen. Door het nemen van maatregelen is de verzending daarna verbeterd. Het KCE geeft aan dat daarna de instellingen hun definitieve verklaringen binnen de gestelde termijn hebben ontvangen. KCE geeft aan dat de communicatie omtrent de rapportagefase een belangrijk punt van aandacht is en dat KCE een evaluatie over de rapportagefase bij de instellingen gaat uitvoeren.

De conclusie van de inspectie is dat het KCE de tijdige toezending aan de instellingen en melding aan de minister nog onvoldoende realiseert.

Belasting van de instellingen

Dit punt is door de inspectie niet direct bij de instellingen geverifieerd. De inspectie heeft zich beperkt tot bestudering van de schriftelijke reacties van instellingen aan het KCE en de verwerking daarvan door het KCE.

Op de uitgebrachte rapporten is door de instellingen regelmatig zeer uitgebreid gereageerd. De reacties zijn zeer uiteenlopend van aard. Soms betreft het detailopmerkingen, soms probeert de instelling de uitgebrachte beoordelingen te doen opwaarderen, maar ook is er een aanzienlijk aantal opmerkingen over feitelijke onjuistheden en onterechte beoordelingen.

Verder zijn er diverse klachten, onder andere over overschrijding van de afgesproken termijnen. Het KCE handelt blijkens de documentatie de klachten vervolgens voldoende zorgvuldig af. Tot op heden kost dat relatief veel tijd.

¹⁰ Per oktober zijn dit respectievelijk 44, 55 en 0,4 procent van de 1701 verklaringen bij 50 instellingen.

Op basis van bovenstaande bevindingen ziet de inspectie geen gronden om haar eerdere oordeel naar aanleiding van het onderzoek in januari 2005, dat het KCE-onderzoek nog niet zodanig gestroomlijnd is dat het de instellingen niet meer belast dan noodzakelijk is, in positieve zin bij te stellen.

Conclusie

Wat betreft de wettelijke procedure-eisen is de conclusie dat het KCE momenteel in onvoldoende mate voldoet aan de wettelijke bepalingen omtrent de afgifte van verklaringen en de belasting van de instellingen. De termijnen van afgifte van de definitieve verklaring zijn het afgelopen jaar regelmatig zodanig overschreden dat niet voldaan is aan de wettelijke opdracht om deze 'onverwijld' toe te zenden aan het bevoegd gezag. Verder hebben de onderzoeken nog steeds een meer dan noodzakelijke belasting voor de instellingen opgeleverd, met name in de fase van de concept- naar de definitieve verklaringen. KCE werkt gaande weg aan de verbetering van dit traject.

5 EINDOORDEEL

Het KCE heeft hard gewerkt aan de verbetering van vele onderdelen van zijn werkwijze. De organisatie en werkwijze zijn aangepast met het oog op het tot stand brengen van meer samenhang tussen proces- en productaudit. Met ingang van het studiejaar 2005 - 2006 zal de productaudit aan de procesaudit vooraf gaan. De procedure voor het onderzoek naar Elders Verworven Competenties (EVC) en het verlenen van vrijstellingen zijn aangescherpt. Controlebeoordelingen op de productaudits worden inmiddels uitgevoerd. Ook zijn er extra inspanningen gepleegd om tot een betere dekking van de examens te komen.

Het KCE is er niettemin in het cursusjaar 2004-2005 niet in voldoende mate in geslaagd valide en betrouwbare oordelen uit te spreken over de kwaliteit van de examens en examinering van de beroepsopleidingen. De externe borging van de examens heeft nog onvoldoende plaatsgevonden. Dit wordt veroorzaakt door de onvoldoende dekking van de KCE-onderzoeken, door tekortkomingen in de toepassing van de normering en door het onvoldoende nakomen van de procedurele verplichtingen.

Dekking

Het tekort in de dekking bestaat eruit dat het KCE niet het vereiste aantal beoordelingen van de kwaliteit van de examenproducten – domein 4 in de KCE-standaarden – heeft gerealiseerd om te kunnen voldoen aan de met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) afgesproken minimale dekking.

Dit tekort wordt veroorzaakt door een combinatie van de gehanteerde uitgangspunten bij de steekproeftrekking en door praktische problemen bij de uitvoering van de audits. Namelijk:

- Er is per kwalificatie een te beperkte steekproef van deelkwalificaties getrokken, namelijk van 20 procent, waardoor onvoldoende betrouwbare uitspraken over de kwaliteit van de hele kwalificatie gedaan kunnen worden. Uit externe adviezen die het KCE heeft ingewonnen blijkt dat dit percentage te laag is. Het KCE was daarom al in juni 2004 voornemens de steekproef uit te breiden voor zowel de verplichte als de overige deelkwalificaties naar 20 procent plus 2 deelkwalificaties bij grote, en 20 procent plus 1 deelkwalificaties bij kleine kwalificaties. Deze voorgenomen uitbreiding van de steekproef is echter niet uitgevoerd. Wel is de steekproef uitgebreid bij de keuzedeelkwalificaties.
- Van het totale aantal kwalificaties is bij 13 procent van de kwalificaties geen steekproef van 20 procent getrokken van de verplichte deelkwalificaties, als gevolg van het uitgangspunt dat deelkwalificaties die in meerdere kwalificaties voorkomen, slechts éénmaal worden onderzocht. Bij 30 procent van de keuze/vrijwillige deelkwalificaties is niet voldaan aan de afspraken omtrent de steekproef (20 procent plus 1, respectievelijk plus 2).
- Vervolgens zijn in die steekproef van 20 procent alleen deelkwalificaties onderzocht waarvan de examens na 1 augustus 2003, respectievelijk 2004 en vóór het moment van onderzoek zijn afgenomen (de zogenaamde actieve deelkwalificaties).

- Tenslotte is het KCE er nog niet in geslaagd de voorgenomen onderzoeken naar de kwaliteit van de examenproducten op de instellingen geheel te realiseren, onder andere vanwege onvoldoende aanlevering van documenten door de instellingen. Dit leidde tot een realisatie van 72 procent van de beoogde onderzoeken bij alleen de actieve deelkwalificaties in de steekproef.

Daar komen nog de volgende knelpunten bij:

- Instellingen kunnen toetsen inkopen bij door het KCE erkende toetsleveranciers. Het KCE doet onderzoek bij deze leveranciers en onderzoekt deze deelkwalificaties daarna niet meer bij de instellingen. Het onderzoek bij de leveranciers blijkt onvoldoende dekkend geweest te zijn: er is 17 in plaats van de beoogde 20 procent van de deelkwalificaties onderzocht. Bovendien is niet duidelijk vast te stellen om hoeveel deelkwalificaties het gaat die de leveranciers aanbieden. Daardoor zijn de uitspraken over de kwaliteit van de toetsen per leverancier niet voldoende betrouwbaar. De monitoring door het KCE wordt hierop verbeterd in het cursusjaar 2005 – 2006.
- Bij nog teveel vakrichtingen ontbreken deskundige auditoren, waardoor deze vakrichtingen of onderdelen daarvan niet door deskundigen beoordeeld kunnen worden.

Al met al is er geen 20 procent, doch slechts circa 11 procent van de deelkwalificaties direct of indirect (dus via onderzoek bij toetsleveranciers) geborgd. Op basis hiervan kunnen geen betrouwbare uitspraken over de kwaliteit van de examenproducten van de kwalificaties worden gedaan.

De vereiste dekking bij de beoordeling van de domeinen 1, 2, 3 en 5 door middel van de procesaudits is door het KCE wel in voldoende mate gerealiseerd.

Kwaliteit

In het inspectieonderzoek in januari werden, ondanks het algemene positieve beeld op dit punt, ook enige tekortkomingen in de kwaliteit van de KCE-onderzoeken aangetroffen. Deze zijn nu opnieuw onderzocht. Verder is ook voor het eerst de toegepaste normering onderzocht aangezien de verklaringen, waarin dit zichtbaar is, in januari nog niet beschikbaar waren en nu wel.

Daaruit blijkt het volgende:

- De beslisregels worden inconsistent toegepast, waardoor onterechte verschillen ontstaan in de afgegeven verklaringen. Ook komt het voor dat verklaringen zijn afgegeven terwijl er geen volledige beoordelingen hebben plaatsgevonden. Bij de beoordeling van de indicatoren in domein 5 is sprake van positieve beoordelingen die niet overeenstemmen met de beoordelingen en onderbouwingen op die indicatoren zoals blijkt uit de dossiers. Daardoor wordt afgeweken van de door de minister vastgestelde standaarden.
- Uit analyse van de dossiers blijkt dat voorwaardelijke verklaringen worden afgegeven, zonder dat afspraken zijn gemaakt over de te verbeteren punten, de indiening van een verbeterplan en de daarbij geldende termijnen. Daardoor is onduidelijk waarop het KCE het vertrouwen baseert van herstel binnen een jaar en welke borgingsmaatregelen zijn getroffen ten aanzien van de realisatie van de verbetermaatregelen.

Op grond van de tekortkomingen in de toepassing van de normering beoordeelt de inspectie de kwaliteit van de onderzoeken thans als onvoldoende.

Wettelijke procedures

Wat betreft de wettelijke procedure-eisen is de conclusie dat het KCE ten tijde van het onderzoek in onvoldoende mate voldoet aan de wettelijke bepalingen omtrent de procedures met betrekking tot de afgifte van de verklaringen en de belasting van de instellingen in de rapportagefase. De termijnen van afgifte van de definitieve verklaring zijn het afgelopen jaar regelmatig zodanig overschreden dat niet voldaan is aan de wettelijke opdracht deze 'onverwijld' toe te zenden aan het bevoegd gezag. Verder hebben de onderzoeken nog steeds een meer dan noodzakelijke belasting voor de instellingen opgeleverd, met name in de fase van de concept- naar de definitieve verklaringen.

Kwaliteitszorg

Het KCE heeft diverse maatregelen genomen om de eigen kwaliteitszorg te verbeteren; gezien de korte tijdspanne na het vorige onderzoek zullen de resultaten daarvan pas op een later moment zichtbaar zijn en beoordeeld kunnen worden.

Perspectief

In het vorige inspectieonderzoek in januari constateerde de inspectie dat er een groot probleem bestond bij het realiseren van de beoogde dekking. Dit werd deels veroorzaakt door de gekozen werkwijze. Het KCE heeft inmiddels op verzoek van de staatssecretaris van OCW een voorstel voor een nieuwe werkwijze ontwikkeld en op 28 juni 2005 aan de staatssecretaris voorgelegd. De behandeling daarvan vindt plaats in een afzonderlijk traject zoals beschreven in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van mei 2005. Deze voorstellen voor de nieuwe werkwijze zijn dan ook niet betrokken bij de opstelling van dit rapport.

Door het KCE is aangegeven dat de achterblijvende realisatie van onderzoeken ook te maken heeft met het feit dat registratie van aangeboden (actieve) kwalificaties en de informatievoorziening daarover door ROC's gebrekkig is, waardoor het regelmatig voorkwam dat voor onderzoek geselecteerde deelkwalificaties feitelijk niet werden verzorgd en niet konden worden onderzocht. De inspectie onderschrijft het belang van een betrouwbare registratie van actieve kwalificaties, zodat de nieuwe werkwijze van het KCE op een goede gegevensbasis gestoeld kan worden.

De totstandkoming van een nieuwe werkwijze en nieuwe standaarden inclusief normering biedt de mogelijkheid om de tekortkomingen in de huidige werkwijze op te heffen.

BIJLAGE I GEBRUIKTE DOCUMENTEN/BRONNEN

- o Jaarverslag 2004
- o Rapport Sixtat, prof. Dr D. Sikkel
- o Dossiers KCE productaudits met overzicht beoordeelde producten, 25 juli 2005
- o Zelfevaluatie KCE, 18 augustus 2005
- o Kwaliteitshandboek KCE, 15 augustus 2005
- o Gegevensset (= door inspectie opgevraagde gegevens)
 - bijlage 1, versie 2.3, 13 september 2005
 - bijlage 2, versie 2.2, 31 augustus 2005
 - bijlage 3, versie 2.2, 31 augustus 2005
 - bijlage 4, versie 2.2, 31 augustus 2005
 - bijlage 5, versie 2.2, 31 augustus 2005
 - bijlage 6, versie 2.2, 31 augustus 2005
 - bijlage 7, versie 2.2, 31 augustus 2005
 - bijlage 8, versie 2.2, 31 augustus 2005
 - bijlage 9, versie 2.2, 31 augustus 2005
 - bijlage 10, versie 2.2, 31 augustus 2005
 - bijlage 11, versie 2.2, 31 augustus 2005
- o Cumulatief overzicht melding OCW, 19 - 09-2005
- o Kwalidata
- o Dossiers KCE, steekproefinstellingen inspectie, inzage bij KCE
- o Overzicht verzonden rapportages 12 september 2005
- o Planningsoverzicht 2005 - 2006
- o KCE Jaarwerkplan 2005, september 2004
- o Jaarwerkplan 1 augustus 2004 – 31 december 2004, 1 juli 2004
- o Verantwoordingsdocument KCE productaudit , 5 januari 2005
- o Overzichten inkoop en niet inkoop 29 september 2005
- o PKO rapport Inspectie van het Onderwijs, 12 april 2005
- o Afsprakenbrief OCW 28 april, Kenmerk: BVE/BD&I/2005/19089, Onderwerp: Bevestiging afspraken 21 april 2005

BIJLAGE II ZIENSWIJZE VAN HET KCE

Woord vooraf

In september 2005 heeft de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering uitgevoerd bij het KwaliteitsCentrum Examinering. Het rapport bevat een beschrijving van de door de inspectie gedane bevindingen en constatering. Aan dit onderzoek ging een in januari 2005 door de inspectie uitgevoerd periodiek kwaliteitsonderzoek vooraf.

Het conceptrapport is in het kader van hoor en wederhoor, zoals gesteld in artikel 20 van de WOT, op 7 oktober 2005 voorgelegd aan de directie van het KCE. Tevens heeft het bestuur van het KCE op 24 oktober 2005 schriftelijk gereageerd op het conceptrapport. Beide reacties zijn vervolgens op 26 oktober 2005 besproken. Tijdens dit overleg is het KCE in de gelegenheid gesteld om eventueel geconstateerde feitelijke onjuistheden aan te geven. De opmerkingen van het KCE zijn, voor zover terecht en relevant, in het rapport opgenomen. Ten behoeve van zijn reactie op het rapport heeft het KCE een contra-expertise uit laten voeren door Ernst & Young. Deze reactie is daar waar van toepassing in het inspectierapport verwerkt. Op 31 oktober 2005 heeft de inspectie het aangepaste rapport definitief vastgesteld en aangeboden aan het KCE.

Op 21 november heeft de Inspectie van het Onderwijs de bestuurlijke reactie van het KCE bij het rapport van 31 oktober 2005 ontvangen. Naar aanleiding van de reactie van het KCE heeft een gesprek plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van het bestuur van het KCE. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in het rapport. Het rapport is op 11 januari 2006 definitief vastgesteld door de hoofdinspecteur Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

Het bestuur van het KCE heeft aangegeven gebruik te maken van de mogelijkheid om zijn zienswijze als bijlage aan het definitieve rapport toe te voegen. De reactie van het bestuur is derhalve als bijlage aan dit rapport toegevoegd.

Aanvullende informatie van de zijde van het KCE is te vinden op www.KCE.nl.

Historie KCE

Rond de wisseling van het millennium rezen er bij zowel het bedrijfsleven als de inspectie van onderwijs steeds sterkere twijfels aan de kwaliteit van het examen in het mbo. Het civiel effect van het mbo-diploma was in het geding. Het bestaande systeem met externe legitimeerders die een groot deel van de kwaliteit van de examens extern legitimeerden, en de inspectie die in het kader van hun inspectieonderzoek een beperkte steekproef van de examens nam en deze onderzocht, bleek onvoldoende stimulans te zijn voor instellingen om de examens te verbeteren.

De sector zelf: de Bve-raad, AOC-raad, COLO en Paepon, richtte in 2002 KCE op. Bij wet van 11 maart 2004 (Stb. 138) kreeg het KCE zijn wettelijke status, welke wet op 1 augustus 2004 in werking is getreden (Stb. 353). Doel van deze wettelijke regeling is de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen te verbeteren waarbij de externe kwaliteitsbewaking namens de overheid in handen is van één onafhankelijke instantie, het KCE (zie MvT, p. 8).

Doelstelling KCE en ontwikkelingen

KCE als onafhankelijk instituut borgt sinds 1 augustus 2004 de kwaliteit van de examens en de examinering in het middelbaar beroepsonderwijs. KCE heeft recentelijk het eerste auditjaar afgesloten en heeft daarvoor een proefjaar gedraaid. In deze korte tijdsspanne heeft KCE bereikt dat de kwaliteit van het examen en de examinering hoog op de (bestuurlijke) agenda's van de instellingen is komen te staan. KCE constateert daarnaast dat instellingen nu vrijwel allemaal beschikken over meer of minder goedwerkende kwaliteitszorgsystemen en dat er – meer dan in enig jaar onder het oude regime – een aantoonbare verbetering in de kwaliteit van het examen te zien is bij instellingen die in twee opeenvolgende jaren door KCE geaudit zijn. Dit betekent dat de borging van de kwaliteit van het examen al na het eerste auditjaar en het proefjaar daarvoor aantoonbaar vruchten afwerpt.

KCE realiseert zich terdege dat bij instellingen het nieuwe regime enige gewenning vraagt. De gegevens die KCE als gevolg van zijn wettelijke taak van instellingen vraagt, zijn vaak nog niet voldoende betrouwbaar en instellingen hebben soms moeite tijdig zaken aan te leveren. KCE ziet in 2005-2006 instellingen hierin al vele verbeteringen aanbrengen. KCE realiseert zich ook dat instellingen een grote inspanning moeten leveren om de gevraagde verbeteringen in korte tijd door te kunnen voeren en wil hier oog voor hebben.

Nieuwe standaarden en werkwijze KCE.

KCE heeft in november en december 2004 in een vijftal rondetafelgesprekken met uitvoerenden en beleidsmedewerkers van onderwijsinstellingen en beoordelaars uit de beroepspraktijk de standaarden en werkwijze van KCE geëvalueerd, mede met het oog op de nieuwe kwalificatiestructuur. In januari 2005 heeft een stakeholdersbijeenkomst plaatsgevonden. De inzichten die tijdens deze bijeenkomsten zijn verkregen waren voor KCE aanleiding in februari te starten met een project dat moest leiden tot een aanpassing van de standaarden en de werkwijze. In de eerste fase van dit project heeft KCE verkennende gesprekken gevoerd met alle belanghebbenden, hetgeen heeft geleid tot de presentatie van de conceptstandaarden op 19 mei 2005. In de tweede fase van dit project, dat tot medio juli duurde, is met de belanghebbenden gediscussieerd over de standaarden en werkwijze. Het bestuur heeft daarna in juni en in september de nieuwe steekproef, de nieuwe standaarden, normering en tarieven goedgekeurd. In oktober werden de laatste gesprekken met belanghebbenden over de voorstellen gevoerd, en het voorstel voor vaststelling is op 7 november 2005 aan de staatssecretaris gestuurd. Na bestuurlijk overleg tussen het bestuur KCE en de staatssecretaris over dit voorstel zijn er nog enkele wijzigingen doorgevoerd in het voorstel waarna de definitieve versie op 18 januari 2006 aan de staatssecretaris is voorgelegd. Inmiddels voert KCE een sectorbrede pilot uit waaraan vrijwel alle instellingen deelnemen.

Ten tijde van de uitvoering van het project ontving KCE het rapport naar aanleiding van het PKO in januari. De verbeterpunten die KCE hier uit heeft gehaald, hebben stuk voor stuk geleid tot concrete verbeteringen of hebben geleid tot aanwijsbaar nieuw beleid. Dit is voor een deel terug te vinden in de voorstellen die in november 2005 aan de staatssecretaris zijn voorgelegd.

Opzet van het Onderzoek naar Kwaliteitsverbetering

KCE constateert dat de Inspectie de status van het onderzoek tussentijds heeft uitgebreid. In het conceptrapport d.d. 7 oktober geeft de inspectie de volgende onderzoeksvraag weer:

“In het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering staat de vraag centraal of het KCE zodanige maatregelen heeft getroffen dat de bij het periodieke kwaliteitsonderzoek in januari 2005 gesignaleerde tekortkomingen verbeterd zijn of zullen worden.”

In het definitieve rapport van 11 januari 2006 is de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

“In het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering staat de vraag centraal of het KCE zodanige maatregelen heeft getroffen dat de bij het periodieke kwaliteitsonderzoek in januari 2005 gesignaleerde tekortkomingen verbeterd zijn of zullen worden. Daarnaast heeft de inspectie voor het eerst de door KCE afgegeven verklaringen en de toepassing van de normering onderzocht. Bij het onderzoek dat in januari 2005 is uitgevoerd, was dit nog niet mogelijk omdat er nagenoeg geen verklaringen waren. Voor dit onderdeel van het rapport zijn de bevindingen van de inspectie niet te beschouwen als een oordeel over de doorgevoerde verbeteringen. KCE heeft ter beoordeling van het inspectierapport een contra-expertise laten uitvoeren door Ernst & Young. De gegevens uit deze contra-expertise zijn betrokken bij de onderbouwing van de conclusies van de inspectie.”

KCE is van mening dat een beter beeld van de kwaliteit van KCE was ontstaan indien de eerste onderzoeksvraag en de uitbreiding hierop hadden geleid tot twee deelrapporten. Een deelrapport waarin over de nieuwe elementen was gerapporteerd in een separaat rapport waarin gerapporteerd was over de kwaliteitsverbeteringen.

KCE beperkt zich allereerst tot de oorspronkelijke onderzoeksvraag.

“In het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering staat de vraag centraal of het KCE zodanige maatregelen heeft getroffen dat de bij het periodieke kwaliteitsonderzoek in januari 2005 gesignaleerde tekortkomingen verbeterd zijn of zullen worden”..

KCE is van mening dat deze onderzoeksvraag had moeten leiden tot het vaststellen van twee zaken:

- (i) zijn er verbeteringen en /of
- (ii) is er aanwijsbaar beleid ingezet (“maatregelen getroffen”).

In strijd met de onderzoeksvraag, is de inspectie nagegaan wat in het studiejaar 2004-2005 is verbeterd aan de tekortkomingen die in januari 2005 zijn gesignaleerd. Dit is onredelijk, om de volgende redenen:

1. het onderzoek in september 2005 kon op een aantal punten niet leiden tot een andere uitkomst dan hetgeen in januari is gesignaleerd omdat KCE zich contractueel gebonden had aan de uitvoering van de KCE-audit[®] met alle instellingen en leveranciers. Zo was het niet mogelijk tijdens de onderzoeken of na afloop van de onderzoeken wijzigingen door te voeren in bijvoorbeeld de aantallen te onderzoeken examens. Hier had de Inspectie dienen te bezien of KCE nieuw beleid had geëntameerd, en daarop KCE dienen te evalueren.
2. Bovendien heeft de inspectie niet of niet voldoende gekeken naar hetgeen in de loop van het studiejaar is verbeterd. De inspectie spreekt hierover in algemene termen en maakt onvoldoende inzichtelijk dat hierin in de loop van het auditjaar KCE meer routine kreeg en verbeteringen te constateren zijn. De inspectie is voor slechts enkele punten nagegaan welk beleid is ingezet om tot verbetering te komen.

Betrouwbaarheid gebruikte data en gegevens

Het object van onderzoek van KCE is de kwaliteit van het examen van een beroepsopleiding. Dit object van onderzoek zou uitgangspunt moeten zijn bij het sorteren van gegevens die gebruikt worden voor de beoordeling van de kwaliteit van de werkzaamheden van KCE. Indien gegevens anders worden gesorteerd dan is de aansluiting op andere informatie niet meer te maken en is de kans op interpretatieverschillen groot. Daar komt bij dat de vigerende kwalificatiestructuur vele honderden kwalificaties en vele tienduizenden deelkwalificaties kent. Deelkwalificaties komen vele malen voor in verschillende kwalificaties. Door de ingewikkelde structuur met verplichte, verplichte keuze en vrije keuzedeelkwalificaties die al dan niet worden aangeboden door een instelling valt niet te berekenen wat het juiste aantal deelkwalificaties waar in enig jaar gebruik van wordt. Ook instellingen hebben tot de komst van KCE dit soort registraties niet hoeven doen en zitten wat dit betreft in een leerfase. Indien zelfs niet bij benadering vast te stellen is wat het exacte aantal deelkwalificaties is, leidt iedere berekening schipbreuk. Conclusies die op grond van welke berekening dan ook getrokken worden zijn discutabel.

Autonomie KCE

In het rapport van het Onderzoek naar KwaliteitsVerbetering (OKV) van 11 januari 2006 wordt verslag gedaan van twee elementen die niet eerder zijn onderzocht en dus nieuw zijn. De hantering van de beslisregels op grond waarvan KCE besluiten neemt over de uit te reiken verklaringen, en de inhoud van de verklaringen zelf.

In de ministeriële circulaire 'Het toezichtkader Kwaliteitscentrum Examinering Beroepsopleidingen' van 4 mei 2005 is vermeld: "De WEB is een kaderwet: het KCE is vrij in het maken van keuzen om zijn wettelijke taken te verwezenlijken." De inspectie erkent, binnen de kaders van de WEB bij de uitoefening van haar toezicht, volledig de verantwoordelijkheid en autonomie van het KCE. Het KCE geeft zijn norm weer in de zelfevaluatie (Gele katern 2005, nr. 7, p33).

Met deze ministeriële circulaire wordt onderstreept wat in de WEB is vermeld over de bevoegdheden van KCE. De inspectie bevestigt weliswaar in haar rapport van 11 januari dat zij de autonomie van KCE erkent maar blijkt dat niet daadwerkelijk te doen.

In artikel 7.4.9h, lid 1c van de WEB staat dat KCE een voorwaardelijke verklaring mag geven indien het, naar het oordeel van KCE, aannemelijk is dat binnen een jaar aan de standaarden voldaan wordt.

Uit zowel de ministeriële circulaire als de WEB blijkt dat het aan KCE is zich een oordeel te vormen over de aannemelijkheid dat binnen een jaar voldaan kan worden aan standaarden. Er zijn geen aanvullende eisen hieraan gesteld en ook zijn hierover geen nadere afspraken gemaakt met OCW. KCE heeft hiertoe beslisregels opgesteld.

Ten aanzien van domein 5 heeft het bestuur van KCE met het oog op redelijkheid en billijkheid een besluit genomen over de wijze waarop het oordeel tot stand zou moeten komen. Ook dit besluit valt binnen de bevoegdheid van het bestuur van KCE, hetgeen ook aangegeven staat in de hierboven aangehaalde ministeriële circulaire.

De inspectie van onderwijs hoort in haar onderzoek te beoordelen of KCE zich aan de wet, de afspraken met OCW of aan de eigen normen houdt. Door een uitspraak te doen over de juistheid van de door KCE te hanteren beslisregels, de weging van deelaspecten van standaarden, de wenselijkheid dat KCE afspraken maakt met instellingen over de te nemen maatregelen indien sprake is van voorwaardelijke of afkeurende verklaringen erkent de inspectie in onvoldoende mate de relatieve autonomie die uitgangspunt is van de wettelijke regeling en die in de voornoemde circulaire is verwoord.

Tenslotte

Bij het onderzoek van de inspectie zijn vraagtekens te plaatsen. De inspectie treedt in de autonomie van KCE en vraagt KCE in de autonomie van de instellingen te treden. De inspectie heeft op enkele uitzonderingen na niet gekeken naar aanwijsbaar ingezet beleid. De context waarin KCE zich als jonge organisatie bevindt, wordt onvoldoende meegewogen. De inspectie maakt gebruik van onbetrouwbare gegevens en gaat hier niet zorgvuldig mee om. Ernst & Young accountants heeft hier één en andermaal over gerapporteerd.

KCE heeft in zijn korte bestaan aantoonbare resultaten bereikt; in tegenstelling tot de vele jaren daarvoor is de aandacht voor examinering groot en voeren instellingen verbeteringen in een hoog tempo door. Het feit dat KCE nog maar kort bestaat, impliceert dat KCE zich nog in een opbouwfase bevindt. Desondanks heeft KCE nu al, als gevolg van de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur een verandering van werkwijze doorgevoerd. Verbeterpunten die KCE zichzelf heeft opgelegd én verbeterpunten aangedragen door de inspectie zijn hierin meegenomen.