

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.