

Vergaderjaar 2006–2007

27 451

Koers BVE

Nr. 76

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2007

Op 23 april 2007 heb ik u geschreven over de examens in het mbo (27 451, nr. 70). Aanleiding was het verschijnen van het Examenverslag mbo 2005–2006 van KCE, de toezichthouder op de kwaliteit van examinering van mbo-opleidingen. Vervolgens hebben wij op 7 juni 2007 gesproken over competentiegericht onderwijs en examinering. Toen is onder meer deze brief aan de orde gekomen.

1. Terugblik

In mijn brief van 23 april constateerde ik dat de examenkwaliteit van eind-termgerichte opleidingen daadwerkelijk is toegenomen. Een meerderheid van de opleidingen die in 2004–2005 onderzocht zijn, heeft zich aanzienlijk verbeterd. Tegelijkertijd constateerde ik toen dat de examenkwaliteit bij 85 opleidingen echt onder de maat was. Voor deze opleidingen maakte ik het voornemen bekend de examenlicentie in te trekken. Het verlies van de examenlicentie betekent dat de school voor de desbetreffende opleiding(en) de examinering volledig zou moeten uitbesteden aan een andere school of exameninstelling. Voor 200 andere opleidingen concludeerde ik in april dat zij de examenkwaliteit aanpakken, maar er nog niet helemaal zijn. Om deze reden hebben zij tot het onderzoek naar de kwaliteit van examinering in studiejaar 2007–2008 de tijd gekregen om zich te verbeteren.

Zowel in mijn brief van 23 april 2007 als in het algemeen overleg van 7 juni 2007 (27 451/30 800 VIII, nr. 72) heb ik toegezegd u te informeren over de verdere gang van zaken rond de examens. Daartoe dient deze brief.

2. Laatste ontwikkelingen

Om zo zorgvuldig mogelijk te handelen heb ik in het proces tot de definitieve besluitvorming over de examenlicenties een hoor- en wederhoorprocedure met scholen ingebouwd en een onderzoek naar de werkwijze van KCE laten verrichten door de Inspectie van het Onderwijs.

Hoor en wederhoor

Ik vond en vind het belangrijk om de hoor- en wederhoorprocedure goed in te bedden in mijn besluitvorming. Het verlies van de examenlicentie is immers een vergaande sanctie, die ik alleen op wil leggen als ik er van overtuigd ben dat examens niet op orde zijn. Om diezelfde reden heb ik er destijds voor gekozen de namen van scholen en opleidingen niet bekend te maken.

Door de hoor- en wederhoorprocedure heb ik gezien hoe het oordeel van KCE tot stand is gekomen. Het beeld van de examenkwaliteit van individuele opleidingen dat uit de rapporten van KCE naar voren komt, wordt door deze procedure in een ander licht gezet. Een aantal opleidingen lijkt weliswaar leemtes te vertonen in de kwaliteit van de examens, maar de betrokken scholen tonen ook aan dat om verschillende redenen een aantal van de harde scores op de kwaliteitsstandaarden uit de rapporten van KCE geen volledige weergave zijn van de werkelijkheid.

Resultaten van het inspectieonderzoek bij KCE

In mijn opdracht heeft de inspectie als toezichthouder op KCE in juni en juli 2007 een incidenteel onderzoek verricht naar de oordeelsvorming van het KCE. Aanleiding voor het onderzoek was onder meer het grote aantal klachten van scholen over de onderzoeksprocedure die KCE heeft gevolgd en over de communicatie van KCE.

Inmiddels heb ik het rapport van de inspectie ontvangen. De inspectie constateert op wezenlijke punten tekortkomingen, waaronder de betrouwbaarheid van de KCE-oordelen. Ik verwijs hiervoor naar het volledige inspectierapport van 31 juli 2007 in bijlage 1.¹ De tekortkomingen die de inspectie constateert in haar recente onderzoek komen daarnaast voor een belangrijk deel overeen met dat wat scholen noemden in de hoor- en wederhoorprocedure.

Het inspectieonderzoek van 31 juli 2007 is het derde in lijn, na onderzoek in januari en september 2005. Toen constateerde de inspectie dat de kwaliteit van het functioneren van KCE op diverse kwaliteitsaspecten onvoldoende was. De toenmalige staatssecretaris heeft daarom in februari 2006 verbetermaatregelen aan KCE opgelegd, waarin ook een (hernieuwd) herstelplan wordt genoemd (zie Kamerstuk 2005–2006, 27 451, nr. 48, Tweede Kamer). Voor dit herstelplan bestond draagvlak bij andere partijen uit de mbo-sector en de toenmalige staatssecretaris heeft zijn vertrouwen in de vernieuwde aanpak uitgesproken.

Zienswijze van KCE op het inspectierapport van 31 juli 2007

Op 31 augustus 2007 heb ik van de inspectie de zienswijze van KCE op het inspectierapport van 31 juli 2007¹ ontvangen. Hierin geeft KCE zijn visie weer op het inspectierapport.

Desgevraagd heeft de Inspecteur Generaal van het Onderwijs mij verklaard dat de bevindingen uit het inspectierapport van 31 juli 2007 niet worden aangetast door de zienswijze van KCE dan wel door het achterliggende rapport van Ernst & Young Accountants.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3. Huidige stand van zaken

De afgelopen weken heb ik uitvoerig contact gehad met het bestuur van KCE. Aanleiding vormden de onderzoeken waarin wordt gesteld dat de oordelen van KCE niet betrouwbaar zijn.

Het rapport van de Inspectie schetst een kritisch beeld van de beoordelingswijze van KCE. Ik onderschrijf het inspectierapport. Gelet op het rapport van de inspectie en de daarin genoemde verwijzingen naar eerdere rapporten en de uitkomsten uit de hoor- en wederhoorprocedure, moet ik vaststellen dat de grondslag op basis waarvan ik de examenlicenties in had willen trekken, is vervallen. Immers, juridisch gezien zou een dergelijk besluit geen stand houden. Onder deze omstandigheden zie ik geen andere mogelijkheid dan nu aan mijn voorgenomen besluit geen gevolg te geven, maar een herbeoordeling van de 285 (85+200) examens te starten.

Ik heb met het bestuur van KCE gesproken over de ontstane situatie. Het bestuur deelt de bevindingen van de inspectie en mijn oordeel in dezen ten principale niet. Ik stel vast dat daarmee een fundamenteel verschil van inzicht bestaat over de kwaliteit van de uitvoering van de taak door KCE. Na uitvoerig overleg heb ik samen met het bestuur van KCE vastgesteld dat dit verschil van inzicht schadelijk is voor het adequaat verder functioneren van de examenbeoordeling. We zijn gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat de huidige situatie zich niet leent voor continuering. Daarom is in onderlinge overeenstemming besloten dat per 15 november 2007 de taakaanwijzing van KCE is ingetrokken. Dat betekent dat ik met ingang van 15 november 2007 het toezicht op de kwaliteit van examinering van mbo-opleidingen onderbreng bij de inspectie.

4. Hoe nu verder?

Ik vind het zeer ernstig dat de juridische basis nu te zwak blijkt te zijn om invulling te kunnen geven aan mijn voorgenomen besluiten. Tegelijkertijd is er onvoldoende grond om met zekerheid te mogen veronderstellen dat de examenkwaliteit over de hele linie op orde is. Deze onduidelijkheid over de kwaliteit doet geen recht aan de vele successen en kansrijke initiatieven die er in de mbo-sector ook zijn. Dat gaat me aan het hart.

Ik ben dan ook tot de conclusie gekomen dat er een passend vervolgtraject moet komen, bestaande uit een totaalpakket aan maatregelen dat moet leiden tot:

- zoals hiervoor uiteengezet, de overdracht van de wettelijke taken van KCE naar de inspectie (paragraaf 5);
- een finaal oordeel over de examenkwaliteit van de 85 opleidingen die eerder van mij een voorgenomen besluit hebben ontvangen en van de 200 opleidingen die tot het onderzoek in 2007–2008 extra verbeter tijd hebben gekregen (paragraaf 6);
- een «toekomstproof» toezichtarrangement, dat ook geschikt is om competentiegericht examineren te beoordelen (paragraaf 7).

In de volgende paragrafen schets ik het proces rond de versnelde integratie van KCE in de inspectie en de consequenties van de huidige situatie voor de individuele opleidingen en voor het toezicht in 2006–2007 en 2007–2008, en geef ik aan hoe ik zal handelen.

5. Consequenties voor toezichthouder KCE

Met ingang van 15 november zal het toezicht op de examinering van mbo-opleidingen overgaan naar de inspectie. De regelgeving zal dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Per direct heb ik een transitimanager aangesteld die – voorzover dit te

maken heeft met mijn intrekking van de taakaanwijzing – de afwikkeling van de overgang op zich neemt. Deze transitie-manager heeft ook de opdracht gekregen samen met het huidige bestuur de overdracht voor te bereiden van de wettelijke taken van KCE naar de inspectie. Daarbij zullen de rechtsposities van het personeel van KCE gerespecteerd blijven.

6. Consequenties voor individuele opleidingen met een voorgenomen besluit of extra tijd

De 24 instellingen in kwestie behouden hun examenlicenties. Dat wil niet zeggen dat de examens van al deze opleidingen ook van goede kwaliteit zijn. Maar omdat ik heb moeten concluderen dat het onderzoek van KCE in 2005–2006 onvoldoende juridische basis biedt, kan ik daar geen consequenties aan verbinden.

Niets doen vind ik echter geen optie. Het is voor de deelnemers in het mbo, maar ook voor de gehele sector van groot belang dat de kwaliteit van examinering van de mbo-opleidingen boven elke twijfel verheven is.

Na intensief beraad heb ik besloten dat het onderzoek 2006–2007 voor de in totaal 285 opleidingen onder begeleiding van de inspectie, vooruitlopend op de integratie, wordt afgerond en waar nodig op onderdelen overgedaan. Als uit dit nieuwe onderzoek blijkt dat de kwaliteit van examinering niet voldoet aan de standaarden, zal de desbetreffende opleiding later dit studiejaar opnieuw worden onderzocht. Voldoet de examinering dan weer niet aan de standaarden, dan zal ik conform de Wet educatie beroepsopleidingen overgaan tot het treffen van passende maatregelen.

7. Consequenties voor het toezicht op examinering in studiejaar 2006–2007 en 2007–2008

Onderzoek naar de kwaliteit van examinering van opleidingen in 2006–2007

Het nieuwe studiejaar is inmiddels begonnen, maar de KCE-audit over 2006–2007 is nog gaande. Dat komt onder meer doordat het onderzoek onnodig verzwaard is door de eigenstandige interpretatie van het normeringskader van KCE. Ik verwacht dat KCE pas in de periode september–november tot een afronding komt. Scholen zitten daarmee opnieuw in een tijds-klem, omdat de audit voor 2007–2008 moet worden voorbereid zonder dat de resultaten over 2006–2007 bekend zijn. Als gevolg hiervan wordt geen recht gedaan aan het proportionaliteitsbeginsel.

Gezien de hele situatie die ik hiervoor heb geschetst, stel ik mij terughoudend op als het gaat om de kwaliteit van de KCE-oordelen over 2006–2007. Daar komt bij dat tijd nodig is om het komende studiejaar de huidige werkwijze van KCE samen te voegen met die van de inspectie.

Daarom heb ik besloten de onderzoeken bij de opleidingen die niet eerder zijn onderzocht of die tot nu toe positief zijn beoordeeld, per direct stil te zetten om ruimte te creëren voor scholen met veel goede opleidingen. Ik maak pas op de plaats voor deze opleidingen, zodat zij hun energie kunnen richten op het huidige studiejaar (2007–2008). Hierdoor neemt de inmiddels hoog opgelopen lastendruk voor de betrokken scholen af.

Onderzoek naar kwaliteit van examinering in 2007–2008

In 2007–2008 zullen zowel de eindtermgerichte als competentiegerichte opleidingen worden onderzocht door de KCE-auditoren, tot 15 november 2007 onder toezicht van de inspectie. Uit de groep competentiegerichte opleidingen wordt een beperkte steekproef getrokken om de

beheerslasten ook in 2007–2008 te verlagen. Deze steekproef maakt blinde vlekken en verbeteracties bij competentiegerichto opleidingen inzichtelijk. Dat past ook bij de experimenteerruimte die scholen hebben gekregen. Ik vind het van groot belang dat instellingen samen de expertise opbouwen rondom competentiegericht examineren. Ik zie hierbij een belangrijke rol weggelegd voor partijen als de MBO Raad en het Procesmanagement herontwerp mbo, maar ook het (georganiseerde) bedrijfsleven. Deze zullen samen met de scholen goede ervaringen aan elkaar moeten verbinden en samenwerking zo veel mogelijk stimuleren. Scholen kunnen de ruimte die ontstaat door het toezicht te beperken tot een kleinere groep opleidingen, volledig benutten om hun visie op competentiegericht onderwijs te toetsen. Waar de kwaliteit onder de maat is, zal ik het jaar daarop de opleiding opnieuw laten beoordelen. Bij twee onvoldoendes achtereen zal ik – de experimenteerperiode ten spijt – passende maatregelen treffen. In bijlage 2 vindt u een schematische weergave van de diverse onderzoeken naar de kwaliteit van examinering in de periode 2006–2011.

De huidige situatie heeft mij er verder toe gebracht kritisch te kijken naar het toezichtskader op basis waarvan KCE, en straks de inspectie, haar werkzaamheden uitvoert. De eerste verandering is grotendeels in lijn met een eerder voorstel van KCE; de jaarlijkse onderzoekscyclus wordt losgelaten voor opleidingen met goede of excellente examenkwaliteit. Als de examinering op orde is, kan de frequentie van het toezicht omlaag.

Maar het toezichtskader noopt tot meer aanpassingen. Dit studiejaar zal de inspectie, als opvolger van KCE, die mogelijkheden verkennen. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Welke aanpassingen op het huidige toezichtskader zijn noodzakelijk om de kwaliteit van competentiegerichto examens in al hun verscheidenheid goed te kunnen toetsen? (toekomstproof toezicht)
- Welke aanpassingen moeten worden doorgevoerd in de werkwijze van de toezichthouder, zodat een betrouwbaar beeld gekregen wordt van de examenkwaliteit en tegelijkertijd de beheerslasten voor de instellingen kunnen worden beperkt? (proportionaliteit van toezicht)
- Welke voordelen bieden standaardisering van de examinering in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid en welke gevolgen kan dit hebben voor proportioneel toezicht? Een inventarisatie door zowel de kenniscentra als de mbo-instellingen naar al lopende initiatieven op dit terrein, zal ik daarbij betrekken.
- Op welke wijze kan de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de examinering worden vergroot? Zowel van de kant van werkgevers als van kenniscentra is de afgelopen periode aangedrongen op de introductie van het zogenaamde «examenprofiel». Hierin geeft het sectorale bedrijfsleven advies over de inhoud en haalbaarheid van examen-situaties, waarin een deelnemer aan kan tonen dat hij of zij daadwerkelijk beschikt over de beoogde kwalificaties. Het is aan de kenniscentra om in pilots, samen met de scholen, de examenprofielen verder in te vullen. Voorlopig zie ik de examenprofielen als een *aanvulling* op het kwalificatiedossier en ik zal deze dus ook niet formeel vaststellen. Als de komende jaren uit de pilots blijkt dat de examenprofielen voorzien in een behoefte en als de kwaliteit van examinering er ook zichtbaar door verbetert, zal ik bepalen welke plaats ze krijgen in het (proportioneel) toezicht op de kwaliteit van examinering.

De vraagstukken zijn complex van aard en de betrokkenheid van de sector en de toezichthouder zijn daarbij van groot belang. Ik heb daarom de door mij aangestelde transitie-manager gevraagd mij in overleg met de inspectie op deze punten te adviseren.

Ik zal u zo spoedig mogelijk doch uiterlijk begin 2008 informeren over mijn plan van aanpak op dit punt.

8. Tot slot

Met deze brief ben ik twee toezeggingen uit het algemeen overleg van 7 juni 2007 nagekomen. Ten eerste heb ik u geïnformeerd over de afhandeling van de voorgenomen besluiten tot het intrekken van de examenlicenties. Ten tweede heb ik de laatste stand toegelicht van het (proportioneel) toezicht op de examinering en de vermindering van de administratieve lasten.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Gerda Verburg,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart