

Vergaderjaar 2007–2008

31 321

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de overgang van het toezicht op de kwaliteit van de examinering van de beroepsopleidingen naar de Inspectie van het onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet op het onderwijstoezicht (Kamerstukken II 2006/07, 30 183, nr. 18) is geconstateerd dat het huidige systeem van toezicht in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) gecompliceerd is. Er zijn veel toezichthouders, waartussen de afstemming (nog) niet goed plaats vindt. De voorkeur is te komen tot één onafhankelijke toezichthouder in het mbo, die toezicht houdt op de mbo-instellingen, inclusief examinering en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (KBB). Dat geeft duidelijkheid en zorgt voor minder toezichtlasten. In de beleidsreactie werd aangekondigd dat in het kader van een verdergaande integratie van toezichthouders het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen (KCE) samengaat met de geïntegreerde toezichthouder (inspectie, AD/RS en CFI-toezicht). De eerste stappen tot geïntegreerd toezicht zijn al gezet. Aanvankelijk was het voornemen om het KCE hier op een later tijdstip bij te betrekken. In mijn brief van 6 september 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 27 451, nr. 76) heb ik geschetst waarom de keuze is gemaakt om de overdracht van het toezicht op de examens in het (middelbaar) beroepsonderwijs al met ingang van 15 november 2007 te doen geschieden.

In eerste instantie gaat de aandacht uit naar het op orde brengen van de kwaliteit van de examens en het borgen van de betrokkenheid van het landelijk en regionaal (georganiseerd) bedrijfsleven. Per 15 november 2007 is de aanwijzing van de Stichting kwaliteitscentrum examinering als de rechtspersoon belast met het toezicht op de examens van de beroepsopleidingen in de zin van de WEB ingetrokken, is het personeel van de Stichting KCE ondergebracht bij de inspectie en is het toezicht op de kwaliteit van examinering van mbo-opleidingen feitelijk opgedragen aan de huidige toezichthouder op de kwaliteit van het onderwijs, te weten de inspectie van het onderwijs.

2. Waarom nu al?

De bovengenoemde brief van 6 september 2007 beschrijft hoe er een verschil van inzicht met het bestuur van KCE is ontstaan dat schadelijk werd gevonden voor het adequaat verder functioneren van de examenbeoordeling. Gezamenlijk met KCE heb ik geconstateerd dat de huidige situatie zich niet leende voor continuering. De aanwijzing van het KCE is daarom per 15 november 2007 ingetrokken. Daarbij heb ik afgewogen hoe op verantwoorde wijze voor de korte termijn die maatregelen konden worden genomen die een adequaat toezicht op de examens in het mbo waarborgden. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van geïntegreerd toezicht acht de regering de optie om de al voorgenomen integratie van KCE en toezichthouder versneld te laten plaatsvinden, de meest voor de hand liggende. Alternatief zou zijn geweest om tot het moment van verdere integratie van het toezicht over te gaan tot aanwijzing van een andere rechtspersoon dan KCE. Dat zou echter betekend hebben dat de sector binnen een korte periode tweemaal met een wisseling van de toezichthouder te maken krijgt, nog daargelaten dat er geen andere rechtspersoon is die geëquipeerd is om (op zo korte termijn) zorg te dragen voor een adequaat toezicht op de examens.

Aan de inspectie is feitelijk het toezicht op de examens opgedragen met ingang van 15 november 2007. Dit houdt het volgende in. Zolang de nu voorgestelde aanpassing van de WEB en de WOT nog niet tot stand is gekomen, doet de inspectie wel onderzoek naar de kwaliteit van de examens in die zin dat het nodige voorwerk wordt verricht om direct na aanvaarding van het wetsvoorstel dat onderzoek te kunnen afronden en haar eindoordeel te kunnen uitspreken over die examens. Op basis van haar algemene opdracht toezicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs kan de inspectie bij de onderwijsinstellingen binnentreden en alle informatie vragen die zij nodig acht. Ten aanzien van de gevallen waarvan is afgesproken dat de inspectie een herbeoordeling doet van de examens van het studiejaar 2006–2007 – te weten, bij de examens van de 285 opleidingen die eerder geen positieve beoordeling kregen – kan zij dit doen op basis van haar bestaande bevoegdheden. Dit onderzoek is aan te merken als het komen tot een «second opinion» en vloeit voort uit het toezicht van de inspectie op de werkzaamheden van KCE.

3. Inhoud van dit wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de belemmeringen in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in het integratietraject weg te nemen. In de WEB is bepaald dat het toezicht op de examens geschiedt door een (onafhankelijke) rechtspersoon; in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is bepaald dat het toezicht van de inspectie van het onderwijs zich niet uitstrekt tot de examens mbo maar dat zij wel toeziet op de werkzaamheden van de bedoelde rechtspersoon. Per 15 november 2007 is dus een formeel vacuüm in het toezicht ontstaan. Dat vacuüm zal zo spoedig mogelijk moeten worden opgevuld, omdat anders het risico bestaat dat noodzakelijke maatregelen jegens instellingen, voortvloeiend uit het inspectietoezicht, niet genomen zullen kunnen worden. Het wetsvoorstel beperkt zich tot datgene wat nu nodig is voor het opvullen van dit vacuüm en dus tot het schrappen van de bepalingen van de WEB die de aanwijzing (de artikelen 7.4.9a tot en met 7.4.9f) en werkwijze (de artikelen 7.4.9g tot en met 7.4.9.k) van KCE betreffen en het laten vervallen in de WOT van de bepaling waarin is geregeld dat het inspectietoezicht zich niet uitstrekt tot de examens in het beroepsonderwijs en de bepaling volgens welke de inspectie toeziet op de werkzaamheden van KCE.

De artikelen betreffende de werkwijze van KCE worden niet vervangen door nieuwe tegenhangers in de WOT: de huidige bepalingen van de WOT

betreffende de uitvoering van het toezicht door de inspectie kunnen zonder meer van toepassing zijn voor het toezicht op de examens. De inspectie zal weliswaar bij het vaststellen van het toezichtkader voor het beroepsonderwijs afzonderlijk beschrijven welke werkwijze zij hanteert bij het toezicht op de examens, doch dit behoeft geen nadere regeling in de WOT zelf. Hieronder wordt daarop verder ingegaan.

Een pendant van artikel 7.4.9g, derde lid, van de WEB keert niet terug. Voor het toezicht op de examens door de inspectie zullen de instellingen geen vergoeding verschuldigd zijn aan de inspectie. Dat sluit aan bij de gebruikelijke gang van zaken bij het inspectietoezicht. Dit leidt er wel toe dat de via de lumpsum aan de instellingen uit te keren bekostiging voor het betalen van een vergoeding aan KCE daaruit zal worden gehaald en overgeboekt naar het voor de inspectie beschikbare budget.

Ook artikel 7.4.9h (inzake de door KCE af te geven verklaringen) wordt niet vervangen. De normale werkwijze van de inspectie waarbij een oordeel wordt vastgelegd in een rapport is zonder meer toepasbaar bij het onderzoek naar de kwaliteit van de examens. Materieel levert dat geen verschil op ten opzichte van de huidige situatie: op een constatering van de inspectie dat sprake is van onvoldoende kwaliteit van een examen kan net als dat het geval is bij een afkeurende verklaring, een sanctietraject volgen. Na een negatieve beoordeling volgt een verbeterperiode. Dit is vergelijkbaar met een voorwaardelijke verklaring. Als de examenkwaliteit voldoende is, geeft de inspectie een voldoende beoordeling.

Andere wijzigingen in de examensystematiek worden thans niet aangebracht. Zo blijft de systematiek bestaan van vaststelling van standaarden voor de kwaliteit van de examens, zodat het toezicht op de examens kan geschieden aan de hand van die standaarden. De ontwikkeling van nieuwe standaarden zal echter niet meer een taak zijn van het KCE. Vaststelling van deze standaarden geschiedt op grond van artikel 7.4.4 van de WEB bij ministeriële regeling. Voor de korte termijn wordt geen verandering in de standaarden zelf voorzien; wel zal zo nodig de operationalisering ervan worden aangepast. In paragraaf 4 ga ik hier nader op in. De inspectie zal zo nodig voorstellen doen.

4. Werkwijze van de inspectie voor de korte termijn

De inspectie zal bewerkstelligen dat op korte termijn minder regeldruk en minder administratieve lasten aan de orde zijn bij het toezicht op de examens. Dit kan onder meer worden bereikt door meer proportionaliteit door te voeren in de manier waarop het toezicht op de examinering de laatste jaren heeft plaatsgevonden. De WOT biedt daarvoor ook nu al de ruimte. Het toezicht blijft geschieden aan de hand van de standaarden voor de kwaliteit van de examens. De standaarden als zodanig staan op dit moment niet ter discussie; wel de manier waarop de operationalisering daarvan plaats moet vinden. Op dit moment loopt er een verkenning (zoals ook al is aangekondigd in meergenoemde brief van 6 september jl.) naar de aanpassingen die nodig zijn om de kwaliteit van competentiegericht examens in al hun verscheidenheid goed te kunnen toetsen en de aanpassingen die moeten worden doorgevoerd in de werkwijze van de toezichthouder. Het doel hiervan is het verkrijgen van een betrouwbaar beeld van de examenkwaliteit en tegelijkertijd een beperking van de beheerslasten voor de instellingen (proportionaliteit van toezicht). Nog los van de noodzakelijke aanpassingen in verband met de wijzigingen in de toezichthouder kan ook dit leiden tot een bijstelling van de (bijlage bij) de Regeling examinering beroepsopleidingen en KCE-tarieven 2006 (Stcrt. 2006, 208). In ieder geval zal het toezichtkader BVE waarin de werkwijze voor het toezicht op het onderwijs in de BVE-sector is beschreven worden aangevuld met een beschrijving van de werkwijze van de inspectie bij het toezicht op de examens in het beroepsonderwijs.

5. De langere termijn

Voor de langere termijn wordt verkend welke voordelen standaardisering van de examinering bieden in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid en welke gevolgen dat kan hebben voor proportioneel toezicht. De inventarisaties van het Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen van het Bedrijfsleven (Colo) en de MBO Raad van al lopende initiatieven op dit terrein worden daarbij betrokken. Ook wordt bezien op welke wijze de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de examinering kan 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 examensituaties, 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.

Naast de ontwikkeling van competentiegericht onderwijs en de daarmee gepaard gaande noodzakelijke veranderingen in de examinering zelf speelt voor de ontwikkeling van het toezicht op de examens ook een rol de herziening van de WOT zoals aangekondigd in de Beleidsreactie op de evaluatie van de WOT (Kamerstukken II 2006/07, 30 183, nr. 18) een rol. De thans voorgestelde wijziging van WEB en WOT kan daarop echter niet wachten.

6. Financieel

De overgang van de taken van KCE naar de inspectie van het onderwijs brengt met zich mee dat er geen afzonderlijke geldstromen meer zijn van het ministerie van OCW naar KCE of van instellingen naar KCE. De inspectiebegroting wordt uitgebreid met het bedrag dat het KCE ter beschikking stond voor de uitvoering van zijn taken. Dat bedrag bestond enerzijds uit de jaarlijkse subsidie voor KCE (ca. € 5 000 000) en anderzijds uit de vergoedingen die de instellingen verschuldigd waren aan KCE (ca. € 6 000 000). De rijksbijdrage voor de instellingen wordt dienovereenkomstig gekort.

Per saldo is de overgang budgettair neutraal.

7. Transitietraject

De overgang van de activiteiten samenhangend met het toezicht op de examens van KCE naar de inspectie brengt met zich mee dat het personeel van KCE dat met deze taken belast was overgaat naar de inspectie. De bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek betreffende de overgang van ondernemingen (de artikelen 7:662 en volgende) zijn van toepassing.

8. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel brengt op zichzelf geen veranderingen aan in de administratieve lasten voor instellingen. Wel zal, zoals hierboven is gemeld, de inspectie bewerkstelligen dat op korte termijn minder regeldruk en minder administratieve lasten aan de orde zijn bij het toezicht op de examens. Dit kan onder meer worden bereikt door meer proportionaliteit door te voeren in het toezicht op de examinering dan de laatste jaren heeft plaatsgevonden. Ook zal worden onderzocht of en zo ja, welke voordelen gehaald kunnen worden uit het onderbrengen van het reguliere toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en het toezicht op de examens in het MBO bij één toezichthouder. Daarnaast wordt bezien of op termijn (vanaf 2010) een verdere reductie van de administratieve lasten bij het toezicht op de examens kan worden doorgevoerd.

9. Uitvoerbaarheid

Op termijn voorziet de inspectie geen problemen met de uitvoering. Wel wordt van de inspectie in het lopende studiejaar een grote inspanning verwacht: de transitie moet zijn beslag krijgen, terwijl het toezicht op de examens daaronder niet mag leiden. In de meergenoemde brief van 6 september jl. is beschreven welke aanpak voor het studiejaar 2007–2008 voor ogen staat.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Omdat voor het toezicht op de examinering van de beroepsopleidingen niet langer een apart kwaliteitscentrum actief zal zijn maar deze functie wordt ondergebracht bij de inspectie van het onderwijs kan de definitie van het begrip Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen worden geschrapt.

Onderdeel B

Over een verzoek van een exameninstelling om het recht te verkrijgen tot examinering van een beroepsopleiding in opdracht van een instelling die de beroepsopleiding verzorgt, moet het kwaliteitscentrum worden gehoord. Die voorwaarde komt te vervallen. Het ligt voor de hand dat in plaats daarvan steeds het oordeel van de inspectie zal worden gevraagd. Dat behoeft gelet op organisatorische relatie tussen de minister en de inspectie echter niet expliciet te worden geregeld.

Onderdeel C

Het bevoegd gezag zal geen bevindingen van het kwaliteitscentrum meer ontvangen met betrekking tot de examens en kan daarvan derhalve ook geen melding meer maken in zijn jaarverslag. De verplichting daartoe in artikel 2.5.4 van de WEB wordt daarom geschrapt en vervangen door de verplichting melding te maken van de bevindingen van de inspectie ter zake.

Onderdeel D

Bij de wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) met het oog op de verbetering van de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen (Stb. 2004, 138) is het toenmalige artikel 6.3.3a van de WEB vervallen. Dit was een gevolg van het feit dat de inspectie geen rechtstreeks toezicht meer zou houden op de examens, afgenomen door exameninstellingen (Kamerstukken II 2003/04, 29 205, nr. 3, blz. 22). Nu deze situatie wordt teruggedraaid, ligt het in de rede ook het vervallen artikel 6.3.3a te laten herleven. Daarmee wordt volledig aangesloten bij de instrumenten die in de andere onderwijssectoren ten dienste staan van de kwaliteitsverbetering. Dat gebeurt door de invoering van een nieuw artikel 6.3.3.

Onderdeel E

Omdat (gratis) verstrekken van informatie uit het Centraal register beroepsopleidingen aan het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen niet meer aan de orde is, kan de passage in artikel 6.4.1 van de WEB die dat impliceert, komen te vervallen.

Onderdeel F

De paragrafen 1a en 1b (artikelen 7.4.9a tot en met 7.4.9k) van de WEB bevatten regels voor het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen respectievelijk de uitvoering van de externe kwaliteitsbewaking

van de examinering door dat kwaliteitscentrum. Deze taak gaat in zijn geheel over naar de inspectie van het onderwijs zodat beide paragrafen volledig overbodig zijn geworden en kunnen komen te vervallen.

Artikel II

Onderdeel A

Door het herleven van de bepaling, opgenomen in het voorgestelde artikel 6.3.3 van de WEB, behoeft de definitie van het begrip maatregel onder I in artikel 1 van de WOT uitbreiding met een verwijzing naar dit artikel.

Onderdeel B

De pendant van het vervallen van de verwijzingen naar het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen in de WEB in verband met de overgang van het toezicht op de examinering van die opleidingen naar de inspectie van het onderwijs vormt het schrappen van de bepaling in artikel 10 van de WOT die dat toezicht uitsluit van de taak van de inspectie. Hierdoor komen de examens in het beroepsonderwijs volledig onder het toezicht van de inspectie te vallen.

Onderdeel C

Hoofdstuk 3a van de WOT kan vervallen omdat daarin is geregeld hoe de inspectie toezicht houdt op de externe kwaliteitsbewaking van de examinering van beroepsopleidingen door het kwaliteitscentrum. De kwaliteitsbewaking wordt als gezegd een eigen taak van de inspectie.

Artikel III

Ingevolge artikel 7.4.9g, derde lid, van de WEB is het bevoegd gezag van een instelling het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen een vergoeding verschuldigd voor uitgevoerd onderzoek. De instellingen ontvangen daarvoor middelen via de lumpsum. De voorgestelde overgangsbepaling beoogt zeker te stellen dat het bevoegd gezag van een instelling ook na het vervallen van deze bepaling zijn bestaande verplichtingen naleeft.

Artikel IV

Zoals uit het algemeen deel van deze toelichting duidelijk wordt, vindt de overdracht van taken van het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen naar de inspectie van het onderwijs feitelijk plaats met ingang van 15 november 2007. Het is daarom wenselijk dat de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel waarbij die feitelijke overdracht wordt geformaliseerd zo kort mogelijk na die datum ligt. Omdat de inspectie pas een kwaliteitsoordeel zal uitspreken na inwerkingtreding is terugwerkende kracht niet noodzakelijk.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart