

Aan de voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

BVE/KenO/2003/5508

18 februari 2003

Beleidsreactie Examenverslag 2002

Hierbij ontvangt u mijn beleidsreactie op het 'Examenverslag 2002; de examens beroeps-
onderwijs' van de inspectie van het onderwijs.

In de beleidsreactie komen achtereenvolgens aan de orde: de constatering van de in-
spectie, mijn beleidsreactie met de aanpak op de lange en de korte termijn en tot slot het
toezicht op de naleving van de verplichting tot externe legitimering.

1. Constateringen van de inspectie over de examens 2002

In het Examenverslag 2002 geeft de inspectie het totaalbeeld van haar bevindingen over
de kwaliteit van de examens beroeps- en onderwijsonderwijs van onderwijsinstellingen en naar de kwa-
liteit van de externe legitimering door exameninstellingen. Het betreft het totaalbeeld van
de in 2002 onderzochte selectie van instellingen, opleidingen en deelkwalificaties. De in-
spectie heeft de centrale vraag over de kwaliteit van de examens van onderwijsinstellin-
gen gesplitst in twee delen: de kwaliteit van de examentoetsen en de kwaliteit van de door
de instelling gerealiseerde voorwaarden voor een deugdelijke examinering. Hierbij geeft
de inspectie ook de bevindingen weer van het heronderzoek in 2002 naar de bij onderzoek
in 2001 geconstateerde tekortkomingen bij examentoetsen.

- Uit het diepteonderzoek gericht op de vraag 'In hoeverre voldoen de examens aan de
inhoud en niveau van de eindtermen?' blijkt dat 100%¹ van de *examentoetsen* van de
onderzochte opleidingen een voldoende beoordeling van de inspectie krijgen. (Het on-
derzoek in 2002 had betrekking op de examens van 5 deelkwalificaties bij 20 oplei-
dingstrajecten bij 9 instellingen.)

¹ Bij het onderzoek in 2001 bedroeg de beoordelingscore 97%, waarbij aangetekend
moet worden dat het ging om de examentoetsen van 3 andere deelkwalificaties en 10
andere instellingen.

Uit het *heronderzoek* bij de instelling, waarbij bij het vorige diepteonderzoek in 2001 sprake was van negatief beoordeelde examentoetsen (van één deelkwalificatie van één opleiding), blijkt dat de instelling voldoende maatregelen heeft getroffen om de kwaliteit van de examinering van de betreffende deelkwalificatie te waarborgen.

- Uit de onderzoeken in het kader van het integraal instellingstoezicht (IIT) naar de vraag 'In hoeverre zijn de voorwaarden aanwezig die een goede uitvoering op het juiste niveau kunnen waarborgen?' blijkt dat bij ongeveer de helft² van de onderzochte opleidingen sprake was van voldoende *voorwaarden* voor een deugdelijke examinering. De voorwaarden hebben betrekking op het op orde hebben van de organisatie van en voorlichting over de examens, de interne bewakingsprocedures van de examentoetsen en de naleving van de verplichting tot externe legitimering. (Het onderzoek in 2002 is uitgevoerd bij 126 opleidingen bij 13 bekostigde en 20 niet-bekostigde instellingen.) Er wordt veel gedaan aan de verbetering van de examens, maar nog relatief veel van de onderzochte onderwijsinstellingen dragen onvoldoende zorg voor de interne en externe bewaking van de examens (procedures ontbreken, of zijn in ontwikkeling, of moeten nog worden geïmplementeerd, of worden niet toegepast). Bij niet-bekostigde instellingen is het beeld positiever dan bij de bekostigde instellingen. Het blijkt dat bij ruim een kwart van de onderzochte opleidingen de betreffende onderwijsinstellingen niet hebben voldaan aan de wettelijke verplichting van externe legitimering van de examens van bepaalde deelkwalificaties door exameninstellingen. Hier is sprake van geen of onvoldoende afspraken tussen de onderwijsinstelling en de exameninstelling, of te late uitvoering van de externe legitimering, of het ontbreken van de goedkeuring door de exameninstelling vanwege onvoldoende kwaliteit van het examen van de betreffende deelkwalificaties. De onderscheiden examenvoorwaarden betreffende de voorlichting aan deelnemers en de organisatie, waaronder de afnamecondities, zijn bij bijna alle onderzochte opleidingen voldoende op orde. Tevens bevat het Examenverslag 2002 de bestandsopname met het totaaloverzicht van de bevindingen van de inspectie tijdens het IIT over het totaal van alle onderwijsinstellingen over de gehele periode 2000 t/m 2002. Op het punt van de examenvoorwaarden is de interne en externe kwaliteitsbewaking/legitimering van de examens nog steeds bij relatief veel instellingen niet in orde. In de vergelijking met de andere onderwerpen (toegankelijkheid en primair proces) ligt de beoordelingscore het laagst bij het onderwerp examinering.
- Uit het onderzoek in 2002 bij exameninstellingen blijkt dat in 60%³ van de onderzochte gevallen de exameninstelling in voldoende mate uitvoering geeft aan de *externe legitimering* en daarmee de kwaliteit van de desbetreffende examens voldoende heeft gewaarborgd. (Het onderzoek in 2002 had betrekking op 10 exameninstellingen.)

2. Beleidsreactie

Het verheugt mij dat de vorig jaar geconstateerde opgaande lijn in beoordelingscores ten aanzien van de examentoetsen en examenvoorwaarden zich doorzet. De inspanningen

² Bij het onderzoek in 2001 bedroeg de beoordelingscore 35%, waarbij aangetekend moet worden dat het ging om de kwaliteit van de examenvoorwaarden bij 176 andere opleidingen van 32 andere instellingen (waarvan 18 bekostigde en 14 niet-bekostigde instellingen).

³ Bij het onderzoek in 2001 bedroeg de beoordelingscore 76%, waarbij aangetekend moet worden dat het ging om 15 andere exameninstellingen.

voor de verbetering van de examenkwaliteit beginnen steeds meer hun vruchten af te werpen. Deze ontwikkeling sterkt mij in het vertrouwen dat wij - departement, instellingen, bedrijfsleven en overige betrokkenen - op de goede weg zijn. Niettemin schetst het examenverslag wederom een aantal belangrijke verbeterpunten. In het bijzonder betreft dat bij onderwijsinstellingen de interne en externe bewaking van de examenkwaliteit. Ook de neergaande lijn in de beoordelingsscore (bij het onderzoek onder exameninstellingen) ten aanzien van de kwaliteit van de externe legitimering door exameninstellingen noodzaakt tot een nieuwe impuls. De kwaliteitsbewaking van examens blijft over het geheel genomen aanzienlijk achter bij de kwaliteit van de examens. Weliswaar blijkt uit het diepteonderzoek van de inspectie dat de kwaliteit van de examens wat betreft de toetsen van het - relatief beperkte - aantal onderzochte opleidingen op orde is, maar omdat bij relatief veel opleidingen de kwaliteitsbewaking van de examens niet op orde is, bestaat geen zekerheid of de examenkwaliteit bij die opleidingen in orde is. Daar is dus sprake van een lacune in de borging van de examenkwaliteit.

De feitelijke stand van de borging van de examenkwaliteit maakt het noodzakelijk de ingezette aanpak ten aanzien van de verbetering van de examenpraktijk voort te zetten en te intensiveren. Die aanpak betreft enerzijds de lange termijn en anderzijds de korte termijn tijdens het eerstvolgende schooljaar 2003/2004.

Lange termijn

Voor de lange termijn wordt invoering van een nieuwe examensystematiek beoogd. Hierover heb ik de Kamer geïnformeerd in de brief van 11 juli 2001 (kamerstuk 27.451 nr. 10). De Vaste Kamer Commissie Onderwijs heeft op 27 oktober 2001 deze voornemens besproken. De beperkte progressie - in het bijzonder op het punt van de bewaking van de examenkwaliteit - die in de afgelopen jaren is bereikt, onderstreept het belang van de invoering van de beoogde nieuwe examensystematiek. De in de brief vermelde drie onderdelen van het implementatietraject zijn ter hand genomen:

- Inmiddels is de stichting Kwaliteitscentrum Examens beroepsopleidingen (KCE) opgericht. Het KCE heeft het Businessplan KCE ontwikkeld en geeft nu vorm aan de implementatiefase, waarin landelijke standaarden voor de examenkwaliteit worden ontwikkeld en de werkwijze voor de KCE-bewaking van de examenkwaliteit wordt voorbereid.
- Het wetsvoorstel, dat de formele basis legt voor het KCE en voor de overige elementen van de nieuwe examensystematiek, wordt binnenkort aan de Raad van State voorgelegd. Beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 augustus 2004.
- Op jaarbasis is € 11,3 miljoen ingezet voor enerzijds de opbouw van het KCE en zijn voorbereidende werkzaamheden en anderzijds de toegroei van de instellingen naar de nieuwe examensystematiek en stimuleringsprojecten ter verbetering en vernieuwing van de examenpraktijk. In 2003 zal ik het instellingsdeel van het examenbudget via een specifieke projectregeling gericht inzetten voor het wegwerken van door de inspectie geconstateerde tekortkomingen in examenvoorwaarden, waaronder de externe en interne kwaliteitsbewaking van examens, bij de instellingen waar deze examenvoorwaarden nog niet op orde zijn. De inzet van de middelen dienen de betreffende instellingen te verantwoorden in de jaarrekening en de resultaten in een inhoudelijk verslag.

Tevens wordt in de landelijke contactgroep die zich bezig houdt met de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord 'Werkend leren is kansen creëren' expliciet aandacht besteed aan de verbetering van de examinering van het deel van de eindtermen dat de deelnemer tijdens de beroepspraktijkvorming dient te realiseren.

Korte termijn

Van de zijde van de onderwijsinstellingen is mij verzocht te bevorderen dat, vooruitlopend op de beoogde inwerkingtreding van de wetswijziging, het KCE al per 1 augustus 2003 kan starten met de externe bewaking van examens. De Bve Raad verwacht hiervan een belangrijke impuls voor de verbetering van de examenkwaliteit. Na een schriftelijke consultatieronde⁴ en overleg met de inspectie is mij gebleken dat dit standpunt door vrijwel alle partijen wordt gedeeld.

Inmiddels bereiken mij ook signalen dat een aantal exameninstellingen - anticiperend op de komst van het KCE - bezig zijn hun werkzaamheden op het terrein van de externe legitimering af te bouwen. Hierdoor dreigt er een gat te ontstaan in de externe kwaliteitsbewaking van examens.

Ik heb gelet op het bovenstaande het voornemen om ten aanzien van het schooljaar 2003/2004 toe te staan dat onderwijsinstellingen die dit wensen de verplichting tot externe legitimering (= externe bewaking door een exameninstelling) invullen door een overeenkomst met het KCE te sluiten.

AVEX (de koepelorganisatie van exameninstellingen die niet gelieerd zijn aan kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven) heeft als enige van de geraadpleegde partijen kanttekeningen geplaatst bij dat voornemen. Aan het bezwaar van AVEX tegen mijn oorspronkelijke voornemen om instellingen slechts de mogelijkheid te bieden voor het geheel van alle door hen aangeboden opleidingen het KCE in te schakelen, kom ik met mijn huidig voorstel tegemoet. AVEX heeft voorts een kanttekening geplaatst bij de werkwijze van het KCE, te weten de beperking van de reikwijdte van de externe kwaliteitsbewaking tot een derde deel van de opleidingen in het schooljaar 2003/2004. Mijns inziens wordt met de voorgenomen werkwijze van het KCE, zoals omschreven in het 'Businessplan KCE', de examenkwaliteit evenwel afdoende extern bewaakt. Inschakeling van het KCE behelst dat de instelling er zorg voor draagt dat alle examenonderdelen van alle opleidingen waarop de overeenkomst met het KCE betrekking heeft, voldoen aan de door het KCE opgestelde landelijke standaarden. (De op dit moment voorgeschreven externe legitimering heeft betrekking op de kleinst mogelijke meerderheid van de deelkwalificaties van een opleiding.) Aangezien de door het KCE te trekken controle-steekproef onder de examens niet door de instelling kan worden beïnvloed, gaat mijns inziens van deze werkwijze inderdaad een impuls voor de examenkwaliteit uit.

Aangezien het van belang is dat zo snel mogelijk helderheid gegeven wordt over de ruimte voor en invulling van de wijze van externe bewaking van de examens in het komend schooljaar⁵, wil ik op korte termijn een brief aan de instellingen sturen, waarin ik zal melden dat ik de instellingen niet zal houden aan de verplichting tot externe legitimering door een exameninstelling in geval de instelling tijdig een overeenkomst aangaat met het KCE over de externe bewaking door het KCE van de examens van met name genoemde opleidingen. De instelling kiest dus of zij gebruik wil maken van deze mogelijkheid tot KCE-bewaking. Voor opleidingen die niet door de instelling zijn ondergebracht in de overeenkomst met het KCE, blijft de verplichting tot externe legitimering door exameninstellingen geheel overeind. Ik zal als voorwaarde aan het gebruik van de beoogde mogelijkheid van KCE-bewaking verbinden dat de instelling de door het KCE

⁴ Geconsulteerd zijn: Bve Raad, Paepon, AOC Raad, Colo, JOB, Excenter, Avex, KCE.

⁵ Instellingen moeten voor 15 april de onderwijs- en examenregelingen (OER'en) ten behoeve van het schooljaar 2003/2004 vaststellen, waarin dient te zijn aangegeven hoe de externe bewaking van de examens is geregeld.

gevraagde informatie levert ten behoeve van de externe bewaking van de examenkwaliteit. Het KCE voert deze bewaking uit op basis van landelijke standaarden en tegen een vooraf bepaalde prijs die het KCE heeft vastgesteld op basis van landelijke tarieven.

Ik verzoek de Kamer in te stemmen met de bovengeschetste benadering voor het schooljaar 2003/2004.

Toezicht op de naleving

Wat de bestaande examensystematiek en de naleving externe legitimering betreft: conform de beleidsreactie op het Examenverslag 2001 is de inspectie opdracht gegeven verscherpt toezicht te houden op de naleving van de verplichting tot externe legitimering en is een brief hierover aan alle instellingen gestuurd. Gelet op de bevindingen van de inspectie in het onderzoek in 2002 zal de inspectie het verscherpte toezicht hierop voortzetten bij de opleidingen die door de instelling in het schooljaar 2003/2004 niet onder de KCE-bewaking worden gebracht. In de brief aan de instellingen zal ik expliciet ingaan op de naleving van voornoemde verplichting bij de betreffende opleidingen. De bevindingen van de inspectie bij de herbeoordeling van eerder geconstateerde niet naleving van de vereiste externe legitimering gaven geen aanleiding tot het opleggen van sancties.

Over de effecten van de aanpak op korte termijn zal de inspectie verslag doen in het Onderwijsverslag 2003.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(drs. Annette D.S.M. Nijs, MBA)