

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Den Haag

9 februari 2006

Ons kenmerk

BVE/Stelsel/2005/58346

Onderwerp

beleidsreactie op inspectierapport over KCE en
plan van KCE

Hierbij ontvangt u mijn beleidsreactie - mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit - op onderstaande documenten betreffende het functioneren van het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE), te weten:

- a. het inspectierapport van het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering van KCE betreffende het studiejaar 2004/2005, d.d. 11 januari 2006;
- b. de bestuurlijke reactie van KCE op het inspectierapport, d.d. 18 januari 2006;
- c. het plan van KCE " Standaarden en werkwijze KCE Nieuwe Stijl", d.d. 11 januari 2006;
- d. de brief van KCE over de tevredenheid van instellingen en het bedrijfsleven over KCE, d.d. 7 december 2005.

Bovengenoemde documenten vindt u als bijlage bij deze beleidsreactie.

Met deze beleidsreactie doe ik de toezegging tijdens het Algemeen Overleg over KCE d.d. 29 juni 2005 gestand.

Inleiding

Sinds 1 augustus 2004 is de nieuwe examensystematiek mbo in werking getreden. Het eerste jaar, studiejaar 2004-2005, zit er op.

In een afzonderlijke beleidsreactie op het Examenverslag MBO 2004-2005 van KCE, d.d. 20 december 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 451, nr. 46), ben ik ingegaan op de kwaliteit van de examens van instellingen in het studiejaar 2004-2005.

In deze voorliggende beleidsreactie ga ik in op het functioneren van KCE, zowel wat betreft de gerealiseerde kwaliteit in het studiejaar 2004-2005 als de nieuwe aanpak van KCE.

De beleidsreactie start met een korte aanduiding van de voorgaande en nieuwe examensystematiek, gevolgd door een beknopte terugblik gelet op het eerdere inspectierapport van april 2005. Daarna volgt mijn beleidsreactie op de bovengenoemde vier documenten. In bijlage 1 is een samenvatting van de vier bovengenoemde documenten opgenomen.

1. Voorgaande en nieuwe examensystematiek mbo

Waar komen we vandaan: de situatie tot 1 augustus 2004 onder de voorgaande examensystematiek

Bij de voorgaande examensystematiek mbo was geen sprake van een eenduidige, landelijk vastgestelde set van kwaliteitseisen voor examens, noch van een eenduidige wijze van externe controle op de kwaliteit van examens. Er was sprake van diverse vormen van externe legitimering (= controle) van een deel van elk examen (te weten van 50% +1 van de deelkwalificaties van een opleiding) door exameninstellingen, die instellingen hiervoor inhuurden. De inspectie voerde toezicht uit op het overige deel van examens. Tevens voerde de inspectie toezicht uit op de kwaliteit van de externe legitimering door exameninstellingen.

De toenmalige systematiek van kwaliteitsborging was ondoorzichtig en werkte niet goed. Er was sprake van een weinig transparant en beperkt beeld van de kwaliteit van de examens. De zekerheid of een examen al dan niet op orde was, bleek beperkt. Dat zette het maatschappelijk vertrouwen in de landelijk geldige diploma's onder druk.

De nieuwe examensystematiek mbo is per 1 augustus 2004 in werking getreden.

- Hierbij moeten instellingen er zorg voor dragen dat de examens van beroepsopleidingen aan de landelijk vastgestelde kwaliteitsstandaarden voldoen. De bewijslast hiervan ligt primair bij de onderscheiden instellingen.
- Eén instantie, het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE), voert jaarlijks een onafhankelijke externe controle uit op alle examens bij alle instellingen en reikt (goedkeurende, voorwaardelijke of afkeurende) verklaringen uit aan instellingen. KCE dient hierbij zorg te dragen dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldig onderzoek noodzakelijk is.
- In geval van onvoldoende examenkwaliteit kan de Minister de instelling het recht op examinering voor de betreffende opleiding ontnemen. In dat geval is de instelling verplicht de examinering uit te besteden bij een andere instelling die over dat recht beschikt.
- De inspectie van het onderwijs houdt vervolgens toezicht op KCE.

2. Terugblik

Op 29 juni 2005 heeft de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een Algemeen Overleg met mij gevoerd over KCE naar aanleiding van mijn brief van 25 mei 2005 over het inspectierapport van het kwaliteitsonderzoek bij KCE d.d. april 2005.

De inspectie concludeerde op basis van het in januari 2005 uitgevoerde periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) dat de kwaliteit van het functioneren van KCE op drie van de vier kwaliteitsaspecten onvoldoende was, te weten de dekkendheid van de KCE-controle op de examens, het voldoen aan wettelijke verplichtingen en de kwaliteitszorg. KCE gaf in de bestuurlijke reactie d.d. 3 mei 2005 op dat inspectierapport aan hoe KCE deze punten zou verbeteren. Tevens heb ik naar aanleiding van dat inspectierapport met KCE de afspraak gemaakt dat KCE een plan opstelt voor de nieuwe aanpak. De nieuwe aanpak moet zowel deugdelijk als uitvoerbaar zijn voor zowel KCE als de instellingen en er dient ook draagvlak voor te zijn bij het bedrijfsleven. In de brief is aangegeven dat de inspectie - gezien de

resultaten van het onderzoek in januari 2005 (dat was op een tussentijds moment van het studiejaar 2004-2005) - in het najaar van 2005 een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV) bij KCE zal uitvoeren. Beide onderzoeken van de inspectie (PKO en OKV) hebben betrekking op hetzelfde studiejaar, te weten 2004-2005.

Tijdens het Algemeen Overleg zijn kritische vragen gesteld of KCE met de bestaande aanpak wel voldoende berekend is op zijn wettelijke taak in de nieuwe examensystematiek en of het plan met de nieuwe aanpak hier een adequate oplossing voor biedt. Ik heb de toezegging gedaan de Tweede Kamer nader te informeren over het vervolgonderzoek 2004-2005 van de inspectie en het plan van KCE over de nieuwe aanpak.

3. Beleidsreactie

Tijdens het eerste jaar sinds de inwerkingtreding van de nieuwe examensystematiek is veel in werking gezet door instellingen (in samenwerking met bedrijven) en KCE. Dit begint al vruchten af te werpen op de examenkwaliteit en inspanningen van instellingen en van andere actoren. (Zie mijn bovengenoemde beleidsreactie op het Examenverslag 2004-2005.)

Maar de nieuwe examensystematiek functioneert nog niet optimaal.

- Enerzijds constateert KCE - niettegenstaande de verhoogde inspanningen van instellingen – dat de examenkwaliteit nog niet bij elke opleiding afdoende is gewaarborgd door de betreffende instellingen.
- Anderzijds constateert de inspectie - niettegenstaande de al in gang gezette verbeteracties van KCE - dat er nog verbeterpunten bij KCE zijn, te weten bij de uitvoering van de externe controle door KCE op de door instellingen gerealiseerde examenkwaliteit.
- En omgekeerd formuleren instellingen kanttekeningen en wensen ten aanzien van de taakuitvoering door KCE en formuleert KCE kanttekeningen en wensen ten aanzien van het inspectietoezicht op KCE.

Zowel ten aanzien van de instellingen als ten aanzien van KCE is de conclusie dat in dit eerste jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe examensystematiek de beoogde situatie nog niet is bereikt. Beoogd wordt namelijk dat de examenkwaliteit van alle opleidingen zowel door de instellingen zelf afdoende intern gewaarborgd wordt als afdoende extern gewaarborgd wordt door KCE, opdat er bij het bedrijfsleven en het afnemende onderwijsveld het benodigde vertrouwen is in de uitgereikte - landelijk geldige - diploma's. De nieuwe systematiek vraagt nog de nodige gewenning van de instellingen en KCE evenals de nodige verbetering van hun taakuitvoering.

De uitkomsten van het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV) van KCE laat zien dat de inspectie enkele onderdelen van het functioneren van KCE als onvoldoende heeft beoordeeld. (Zie de samenvatting in bijlage 1 paragraaf 1.) De tekortkomingen hebben betrekking op:

- de productiviteit: De inspectie heeft de gerealiseerde dekkingsgraad - gelet op de door het KCE met het ministerie van OCW afgesproken minimale dekkingsgraad voor het studiejaar 2004-2005 - als onvoldoende beoordeeld.

- de kwaliteit: De inspectie concludeert dat KCE de beslisregels inconsistent heeft toegepast, waardoor onterechte verschillen zijn ontstaan in de afgegeven verklaringen. Uit de analyse van dossiers blijkt dat KCE voorwaardelijke verklaringen heeft afgegeven zonder dat duidelijk is waarop KCE het vertrouwen baseert van herstel binnen een jaar door de betreffende instellingen.
- de procedures: De inspectie concludeert dat KCE in onvoldoende mate voldoet aan de wettelijke bepalingen ten aanzien van termijnen - voor o.a. de KCE-verklaringen - en de beheerslast voor instellingen.

Ten aanzien van deze verbeterpunten wil ik het volgende opmerken:

- Dekkingsgraad: Lagere dekkingsgraad van de externe controle leidt tot lagere betrouwbaarheid en lagere pakkans. Bij opleidingen waar KCE bij de uitgevoerde steekproef bij de product-audit een lagere dekkingsgraad dan door KCE gepland heeft gerealiseerd, heeft de uitspraak van KCE over de (product)kwaliteit van betreffende examens een navenant lagere graad van betrouwbaarheid c.q. zekerheid dan de door KCE geplande graad van zekerheid (van tenminste 95%). Dat houdt in dat de uitspraken minder hard zijn dan KCE zelf wenselijk acht; dat betekent overigens niet dat de kwaliteit van de examens dan minder is. Voldoende zekerheid over de examenkwaliteit is nodig vanwege het civiele effect van diploma's en het hiervoor benodigde maatschappelijke vertrouwen in de uitgereikte diploma's c.q. in de afgenomen examens.
KCE plaatst in zijn bestuurlijke reactie op het inspectierapport de kanttekening 'De inspectie maakt gebruik van onbetrouwbare gegevens en gaat hier niet zorgvuldig mee om. Ernst & Young accountants heeft hier één en andermaal over heeft gerapporteerd.' Die conclusie deel ik niet. De inspectie heeft gebruik gemaakt van de officiële gegevens van Cfi.
- Normering en procedures: Wat de toepassing van de normering en procedures betreft, geldt dat sprake is van relatieve autonomie van KCE, dat wil zeggen binnen de kaders van de wettelijke voorschriften en van de landelijk vastgestelde standaarden voor de examenkwaliteit en bijbehorende normering.

KCE moet ervoor zorgen dat deze in 2004-2005 geconstateerde tekortkomingen zich niet langer c.q. opnieuw voor zullen doen. Ik heb daar zowel de directeur als het bestuur van KCE op aangesproken.

Dat er nog verbeterpunten zijn, blijkt eveneens uit de meting door KCE van de tevredenheid van instellingen over KCE. (Zie de samenvatting in bijlage 1 paragraaf 4.) Hoewel een meerderheid van de instellingen tevreden is op de onderscheiden aspecten van het functioneren van KCE, laat het beeld zien dat er nog wel de nodige ruimte voor verbetering is, in het bijzonder wat betreft de door KCE te leveren producten (rapporten en verklaringen) en de communicatie hierover. Ook is mij tijdens het studiejaar 2004-2005 niet ontgaan dat relatief veel instellingen kanttekeningen hebben geplaatst bij de taakuitvoering van KCE, in het bijzonder vanwege de ermee gemoeide beheerslasten voor instellingen. Uit de vervolgmeting door KCE onder instellingen over het studiejaar 2005-2006 zal blijken wat de resultaten van de nieuwe aanpak zijn op de tevredenheid van instellingen.

Mijn beleidsreactie op de uitkomsten van het onderzoek door bureau Profiel onder het bedrijfsleven heb ik geleverd in mijn beleidsreactie op het Examenverslag MBO 2004-2005 van KCE, d.d. 20 december 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 451, nr. 46).

Op grond van bovenstaande bevindingen constateer ik dat KCE en de examensystematiek als geheel niet optimaal functioneren. KCE is een jonge organisatie, de examensystematiek is pas sinds kort van kracht en alle actoren zijn nog bezig op elkaar ingespeeld te raken. Die context en het feit dat de examensystematiek al de eerste vruchten begint af te werpen, geeft enige relativering aan bovengenoemde bevindingen. Maar het maatschappelijk belang van deugdelijke examens vereist deugdelijke waarborging van de kwaliteit van examens. Zowel de interne waarborg door instellingen als de externe waarborg door KCE laat nog het een en ander te wensen over, gelet op de onvoldoende beoordeling op onderdelen. Zowel voor instellingen als voor KCE geldt dat bij de eigen taakuitvoering altijd de vereiste basiskwaliteit gerealiseerd moet worden.

KCE wil met behulp van de nieuwe aanpak de benodigde verbetering realiseren ten aanzien van de door de inspectie geconstateerde verbeterpunten evenals de verbeterpunten die KCE zichzelf heeft opgelegd. KCE heeft de nieuwe aanpak uiteengezet in het plan "Standaarden en werkwijze KCE Nieuwe Stijl" d.d. 11 januari 2006. (Zie de samenvatting in bijlage 1 paragraaf 3.)

Met de nieuwe aanpak heb ik er vertrouwen in dat KCE op de goede weg is. Er is draagvlak bij alle partijen, inclusief VNO-NCW en MKB-Nederland, voor de nieuwe aanpak. De nieuwe aanpak voldoet ook aan het criterium van deugdelijkheid. Het plan van KCE bevat ook een implementatieplan. Dit maakt het mogelijk om in het overgangsjaar 2005-2006 eerst zorgvuldig ervaring op te doen met de nieuwe aanpak. Er is voorzien in een nauwgezette evaluatie, zodat waar nodig adequate bijstelling kan plaatsvinden. KCE legt de eventuele bijstellingen (waarover betrokken partijen worden geconsulteerd) tijdig aan mij voor, zodat ik die kan vaststellen voor de situatie vanaf 1 augustus 2006.

Ik zal de voorgestelde nieuwe aanpak (werkwijze, standaarden, normering, tarieven) vaststellen. Dat ik ook de werkwijze van een organisatie vaststel (op de in het plan van KCE beschreven hoofdlijnen), is een uitzonderlijke situatie. KCE heeft mij dit verzocht zodat de werkwijze voor alle partijen (KCE, instellingen en inspectie) duidelijk is.

Conform het voorstel van KCE zal de nieuwe aanpak in het overgangsjaar 2005-2006 nog niet over de volle breedte (d.w.z. voor alle opleidingen) van kracht zijn. Met de vaststelling van de voorgestelde constructie tijdens het overgangsjaar 2005-2006 sta ik toe dat KCE in dit studiejaar geen verklaringen uitreikt aan instellingen voor examens van opleidingen waarvoor instellingen ervoor gekozen hebben om die onder de nieuwe aanpak te brengen. KCE reikt in die gevallen wel een rapport van bevindingen uit aan instellingen.

KCE is nu aan zet om de nieuwe aanpak te implementeren en de benodigde verbeteringen in het studiejaar 2005-2006 daadwerkelijk te realiseren.

Bestuurlijke maatregelen t.a.v. KCE

Er moet door KCE hard gewerkt worden aan het realiseren van de benodigde verbetering en de aangekondigde vernieuwing. De ingrijpende vernieuwing van de aanpak noodzaakt om er eerst ervaring mee op te doen in het studiejaar 2005-2006. De voortgang wordt nauwlettend gevolgd.

Ik zal ook zelf de vinger goed aan de pols houden. Voor het benodigde vertrouwen in KCE is het nodig dat een aantal zaken duidelijk zijn ten aanzien van de planning, de voortgang en de resultaten van het verbeter- en implementatietraject met de nieuwe aanpak van KCE. Mijn bestuurlijke maatregelen richting KCE zijn hierop gericht.

Concreet verwacht ik van KCE:

- 1) Het opstellen door KCE van het plan met voorstellen voor de nieuwe aanpak, de implementatie hiervan en evaluatie van de bevindingen in het overgangsjaar 2005-2006 t.b.v. eventuele bijstelling voor het vervolgtraject. (Het eerste deel van deze opdracht heeft KCE inmiddels uitgevoerd door de oplevering van het plan "Standaarden en werkwijze KCE Nieuwe stijl" d.d. 11 januari 2006. KCE werkt nu aan het tweede deel, te weten de implementatie gevolgd door de evaluatie.)
- 2) De realisatie door KCE van de benodigde verbetering op de door de inspectie geconstateerde verbeterpunten (te weten de opheffing van de tekortkomingen ten aanzien van respectievelijk de productiviteit/dekkingsgraad, de kwaliteit/normering en het nakomen van procedurele verplichtingen ten aanzien van termijnen en beheerslast), met inachtneming van de formele kaders voor de autonomie van KCE bij de realisatie hiervan.
- 3) De door KCE te leveren aangescherpte verantwoording over de geplande en de gerealiseerde productiviteit van KCE, te weten verantwoording vooraf over het aantal opleidingen en het aantal deelkwalificaties waarvan KCE daadwerkelijk de examenkwaliteit gaat controleren en verantwoording achteraf over de daadwerkelijk gecontroleerde aantallen opleidingen en deelkwalificaties. Deze aantallen vormen immers een belangrijke factor voor de mate van zekerheid van de uitspraken van KCE over de examenkwaliteit, evenals voor de pakkans van examens van onvoldoende kwaliteit.
- 4) Het waarborgen door KCE van de methodologische kwaliteit van de KCE-werkwijze, de evaluatie van de bevindingen met de nieuwe aanpak ook expliciet te richten op de methodologische aspecten en bij de evaluatie ook externe methodologen te betrekken. Voor de implementatie van de nieuwe werkwijze is structurele inzet van methodologische deskundigheid nodig.

Ik zal de voortgang op bovenstaande punten goed volgen:

- 5) OCW en LNV houden stevig de vinger aan de pols door intensief overleg met KCE over de voortgang.
- 6) De inspectie zal een periodiek kwaliteitsonderzoek naar het functioneren van KCE in het studiejaar 2005-2006 uitvoeren in het najaar van 2006. En mocht dat eventueel nodig zijn dan zal ik niet schromen om ook opdracht te geven tot incidenteel onderzoek door de inspectie tijdens het studiejaar 2005-2006.

Tot slot

Het plan van KCE over de nieuwe aanpak, het draagvlak van partijen hiervoor, de gefaseerde invoering, de verhoogde inspanningen van KCE en de bovengenoemde bestuurlijke maatregelen wekt het vertrouwen dat KCE op de goede weg is. De voortgang en implementatie van de nieuwe aanpak houd ik nauwlettend in de gaten.

Na de publicatie van het inspectierapport over het functioneren van KCE in het studiejaar 2005-2006 zal ik de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten ervan.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, dr. C. P. Veerman,

(Mark Rutte)

Bijlage 1 Samenvatting van de vier documenten

1. Het inspectierapport over het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering 2004-2005 van KCE

De inspectie heeft begin september 2005 een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV) van het functioneren van KCE in het studiejaar 2004-2005 uitgevoerd. De inspectie heeft het rapport uitgebracht op 11 januari 2006. De inspectie constateert dat KCE hard gewerkt heeft aan de verbetering. Maar niettemin concludeert de inspectie dat KCE in het studiejaar 2004-2005 er niet in voldoende mate in geslaagd is valide en betrouwbare oordelen uit te spreken over de kwaliteit van de examens. Bovengenoemde tekortkoming in de huidige externe borging wordt volgens de inspectie veroorzaakt door:

- 1) Een onvoldoende dekking van de KCE-onderzoeken wat betreft de controle van de examentoetsen bij de product-audits aan de hand van de product-standaarden. KCE heeft bij een opleiding c.q. kwalificatie gemiddeld ongeveer 11% van de hiertoe behorende deelkwalificaties onderzocht in plaats van het door KCE in het jaarwerkplan aangekondigde aantal van tenminste 20% +1. Dit wordt veroorzaakt door een combinatie van gehanteerde uitgangspunten bij de werkwijze (zoals ten aanzien van de steekproeftrekking voor de product-audits en het alleen controleren van reeds afgenomen examentoetsen) en door praktische problemen bij de uitvoeringen van de product-audits. De vereiste dekking bij de beoordeling aan de hand van de overige standaarden door middel van de proces-audits is volgens de inspectie door KCE wel in voldoende mate gerealiseerd.
- 2) Tekortkomingen in de toepassing van de normering door KCE. De inspectie heeft ook onderzocht of KCE de normering goed heeft toegepast. Bij het vorige onderzoek in januari 2005 was dat namelijk niet mogelijk aangezien KCE toen nog geen verklaringen aan instellingen had afgegeven. De inspectie stelt dat KCE de beslisregels inconsistent heeft toegepast, waardoor onterechte verschillen zijn ontstaan in de afgegeven verklaringen. De inspectie stelt tevens dat KCE voorwaardelijke verklaringen heeft afgegeven, zonder dat verbetering binnen een jaar aannemelijk is gemaakt door de betreffende instellingen. Daardoor is onduidelijk waarop KCE het vertrouwen baseert van herstel binnen een jaar.

Tevens constateert de inspectie dat KCE in onvoldoende mate de procedurele verplichtingen nakomt. KCE voldeed namelijk in onvoldoende mate aan de wettelijke bepaling ten aanzien van de termijn van afgifte van de verklaringen en aan de bepaling van het niet meer belasten van instellingen dan voor een zorgvuldig onderzoek noodzakelijk is.

Wat de verwachting voor de toekomst betreft ziet de inspectie perspectief in de nieuwe aanpak van KCE. De totstandkoming van de nieuwe werkwijze en de nieuwe standaarden inclusief normering biedt volgens de inspectie de mogelijkheid om de tekortkomingen in de huidige werkwijze op te heffen. De inspectie onderschrijft het belang van een betrouwbare registratie van actieve (deel)kwalificaties, zodat de nieuwe werkwijze op een goede gegevensbasis gestoeld kan worden.

2. Bestuurlijke reactie van KCE op het inspectierapport

KCE geeft in de bestuurlijke reactie op het inspectierapport aan dat de verbeterpunten die door de inspectie zijn aangedragen, evenals de verbeterpunten die KCE zichzelf heeft opgelegd, zijn verwerkt in het beleid van KCE. Het beleid van KCE is deels uiteengezet in het plan van KCE over de nieuwe aanpak, dat KCE op 17 januari 2006 aan mij heeft voorgelegd.

In de bestuurlijke reactie van KCE plaatst KCE een aantal kanttekeningen bij het rapport van de inspectie.

- Wat betreft de dekkinggraad: KCE geeft aan dat conclusies over de dekkinggraad, die op grond van welke berekening dan ook getrokken worden, discutabel zijn vanwege de mate van betrouwbaarheid van de gegevens over de (verplichte, verplichte keuze en vrije keuze) deelkwalificaties die al dan niet worden aangeboden door onderscheiden instellingen. Door de contractuele verplichtingen met instellingen kon KCE geen wijzigingen meer doorvoeren in het geselecteerde aantal te onderzoeken examens.
- Wat betreft de normering: KCE is van oordeel dat de inspectie in onvoldoende mate de autonomie van KCE erkent doordat de inspectie een uitspraak doet over de juistheid van de hantering van de beslisregels (normering) door KCE. En doordat de inspectie een uitspraak doet over de wenselijkheid dat KCE afspraken maakt met instellingen over te nemen maatregelen indien sprake is van voorwaardelijke of afkeurende verklaringen.
- Tevens merkt KCE in de bestuurlijke reactie op dat de inspectie voor slechts enkele punten is nagegaan welk beleid door KCE is ingezet om tot verdere realisatie van de verbetering te komen.

3. Het vernieuwingstraject voor de toekomst met de nieuwe aanpak; het plan van KCE 'Standaarden en werkwijze KCE Nieuwe Stijl'

In het plan schetst KCE de nieuwe aanpak, die respectievelijk bestaat uit a. de nieuwe werkwijze, b. de nieuwe standaarden, c. de normering t.a.v. de standaarden en d. de nieuwe tarieven.

Het plan bevat tevens een implementatieplan voor het overgangsjaar 2005-2006.

KCE heeft de nieuwe standaarden en werkwijze ontwikkeld in nauw overleg met alle belanghebbenden. Er is breed draagvlak voor de nieuwe aanpak bij alle partijen (Bve Raad, AOC Raad, Paepon, Colo en het georganiseerde bedrijfsleven). Dat geldt ook voor de constructie met de gefaseerde invoering tijdens het overgangsjaar 2005-2006.

Het doel c.q. de beoogde meerwaarde van de nieuwe aanpak is:

- meer rekening houden met de eigen verantwoordelijkheid van de instelling en de dialoog van instellingen met het beroepenveld en beter aansluiten op de zelfevaluatie van de instelling,
- beter geschikt voor de nieuwe examens van de nieuwe competentiegerichte opleidingen,
- vergroten van de uitvoerbaarheid voor de instellingen en voor KCE; beperking van de beheerslast en de kosten voor de instellingen, uitgaande van deugdelijke externe controle door KCE,
- verbeteren van de deugdelijkheid van de externe controle van de examenkwaliteit door KCE.

a. Nieuwe werkwijze

De examensystematiek mbo schrijft voor dat KCE jaarlijks de kwaliteit van de examens van alle opleidingen bij alle instellingen controleert. KCE probeert met de nieuwe werkwijze deze taak op een goede en zo slim mogelijke manier uit te voeren. Met de nieuwe werkwijze voert KCE de externe controle van examens deels volgens een bepaalde steekproef-werkwijze uit en de overige examens via een stuk-voor-stuk werkwijze. KCE onderzoekt dan dus in principe niet de examens van alle opleidingen die een instelling verzorgt, maar de examens van een beperkt aantal opleidingen uit de steekproef die KCE at random getrokken heeft uit de steekproefpopulatie. Bij een instelling met bijvoorbeeld 100 opleidingen hoeft KCE in principe maar de examens van 12 opleidingen extern te controleren. KCE levert dan niet alleen een uitspraak over elk van de gecontroleerde 12 examens, maar ook een uitspraak over de overige 88 examens. Als tenminste één examen uit de steekproef van 12 van onvoldoende kwaliteit is, dan is er onvoldoende zekerheid dat de overige 88 examens van voldoende kwaliteit zijn en die krijgen dan van KCE een voorwaardelijke verklaring. Het jaar erop vallen die opleidingen buiten de steekproefpopulatie en worden door KCE stuk voor stuk gecontroleerd. Buiten de steekproefpopulatie vallen namelijk de examens van opleidingen die in het voorafgaande jaar een voorwaardelijke of afkeurende verklaring hebben gekregen van KCE. Buiten de steekproefpopulatie vallen ook de examens van opleidingen met zogenoemde wettelijke beroepsvereisten en examens van opleidingen. Verder mogen instellingen voor de overige opleidingen zelf bepalen welke examens van die opleidingen ze binnen of buiten de steekproefpopulatie onderbrengen. Instellingen kunnen dus de examens waarvan ze al weten of verwachten dat de kwaliteit nog niet in orde is, buiten de steekproefpopulatie houden. De vernoemde drie categorieën examens worden door KCE altijd stuk voor stuk gecontroleerd.

De steekproefwerkwijze houdt ook in dat binnen de steekproef van examens van de daadwerkelijk te onderzoeken opleidingen er vervolgens sprake is van een steekproef van te onderzoeken deelkwalificaties of certificeerbare eenheden per opleiding. Laatstgenoemde steekproef betreft de product-audit op de examentoetsen/-instrumenten aan de hand van de productstandaarden, waarbij KCE een uitspraak levert over de productkwaliteit van een examen.

Het onderzoek (c.q. audit) door KCE bestaat zowel uit de product-audit, als uit een proces-audit aan de hand van de overige standaarden.

Na vaststelling van de steekproef van te controleren examens en van de stuk voor stuk te controleren examens voert KCE de audit uit. De audit bestaat uit twee fasen: de onderzoeksfase en de verificatiefase. Tijdens de onderzoeksfase wordt de zelfevaluatie en andere informatie onderzocht. De zelfevaluatie (met de bewijsvoering door de instelling in welke mate aan de standaarden is voldaan) vormt immers het primaire aangrijpingspunt van de externe controle door KCE. In deze fase vindt tevens een onderzoek plaats naar de kwaliteit van de door de instelling aangeleverde examentoetsen/-instrumenten. De onderzoeksfase kan drie verschillende auditprofielen opleveren. De auditprofielen bepalen de intensiteit van de verificatiefase op de instellingen.

Met de nieuwe werkwijze geeft KCE uitwerking aan het noodzakelijkheidsbeginsel (niet meer toezicht dan strikt noodzakelijk voor een deugdelijke externe beoordeling) en is sprake van proportioneel toezicht. De intensiteit van het toezicht door KCE is afhankelijk van de gerealiseerde examenkwaliteit, de eigen kwaliteitszorg, de externe verantwoording door de instelling en de keuze die de instelling

maakt ten aanzien het plaatsen van opleidingen binnen of buiten de steekproefpopulatie. Het proportioneel toezicht geeft KCE vorm lang drie lijnen:

- Het toepassen van de steekproef-werkwijze naast de stuk-voor-stuk werkwijze.
- Het toepassen van drie soorten auditprofielen op basis van de zelfevaluatie van de instelling, met verschillende intensiteit van de verificatie.
- Bij inkoop van door KCE goedgekeurde examentoetsen vindt niet opnieuw controle plaats door KCE.

De steekproef-werkwijze en de gevarieerde auditprofielen betekenen voor instellingen minder beheerslasten en minder kosten. De eigen beleidskeuzen en resultaten van de instelling zijn van invloed op de beheerslasten van de instelling en van KCE en de daarmee gemoeide kosten voor de instelling. Dit levert een extra stimulans richting instellingen om de examenkwaliteit op orde te brengen en zorgvuldige keuzes te maken.

b. Nieuwe standaarden

KCE beoogt met de nieuwe standaarden meer recht te doen aan de competentiegerichte examens van de nieuwe opleidingen en aan het eigen beleid van de instellingen. De standaarden zijn op een hoger aggregatieniveau en meer open geformuleerd. Ze zijn van toepassing op zowel de examens van de eindtermgerichte als van de competentiegerichte kwalificaties. De standaarden zijn onderverdeeld in 5 domeinen. De standaarden zijn meer dan voorheen gericht op het actief betrekken van en de dialoog opzoeken met belanghebbenden. Zo moet de instelling bijvoorbeeld aantonen dat er sprake is van betrokkenheid van en vertrouwen bij het bedrijfsleven, maar de manier waarop daar zijn de instellingen vrij in. Ook de kwaliteit van het beoordelen (deskundigheid van het personeel) krijgt meer aandacht. De standaarden zijn voorzien van ijkpunten die – in tegenstelling tot de huidige indicatoren – niet voorschrijvend zijn en niet door de Minister worden vastgesteld. De ijkpunten zijn gericht op het verhogen van de inter-auditorenbetrouwbaarheid bij de KCE-beoordelingen en op het bieden van zekerheid aan instellingen over de wijze waarop de examenkwaliteit door KCE beoordeeld wordt. De instelling moet – op een valide, betrouwbare en transparante wijze – bewijzen dat elk examen aan de standaarden voldoet. De vorm van de bewijzen wordt niet voorgeschreven.

c. Normering

Een examen van een instelling moet aan alle standaarden voldoen (c.q. tenminste een voldoende hebben op de vijfpuntsmeting van KCE) voor een goedkeurende verklaring. Alle standaarden worden door KCE beoordeeld met een gelijk gewicht. Uit de KCE-beoordelingen aan de hand van de nieuwe standaarden tijdens het overgangsjaar 2005-2006 moet blijken wat een realistische tijdelijke normering is voor het studiejaar 2006-2007. (Zie ook onderstaande passage over het overgangsjaar 2005-2006.)

d. Nieuwe tarieven

KCE heeft een tariefmodel ontwikkeld, passend bij de nieuwe werkwijze en nieuwe standaarden. Zo is het tarief bijvoorbeeld opgebouwd uit drie delen die betrekking hebben op de onderzoeks- en de verificatiefase (het tarief is afhankelijk van het auditprofiel) en de productaudit (het tarief is afhankelijk van het aantal te onderzoeken examenproducten). De tarieven zijn gebaseerd op de

hoeveelheid werk die de KCE-audit voor een betreffende instelling met zich brengt. Naarmate een instelling de examenkwaliteit beter op orde heeft, en sprake is van minder intensief toezicht door KCE, betaalt de instelling minder voor de KCE-audit. Dit is dus een extra impuls voor verbetering van de examenkwaliteit, evenals voor een efficiënte inrichting van examens.

Overgangsjaar 2005-2006

Hoewel de nieuwe aanpak leidt tot minder beheerslast en een stimulerende werking heeft op de kwaliteit van de examens, vergt de implementatie veel van instellingen en van KCE. Een zorgvuldige implementatie is van groot belang. KCE stelt daarom voor een gefaseerde invoering voor in het studiejaar 2005-2006, zodat op een zorgvuldige wijze ervaring kan worden opgedaan, door KCE en de instellingen, met de nieuwe aanpak. De ervaringen tijdens het overgangsjaar 2005-2006 worden nauwgezet geëvalueerd, waarna de aanpak waar nodig kan worden bijgesteld (waarover KCE betrokken partijen zal consulteren), zodat de nieuwe aanpak vervolgens kan worden vastgesteld voor de situatie vanaf 1 augustus 2006.

Omdat tijdens een al lopend studiejaar sprake is van vaststelling van nieuwe standaarden, kunnen de instellingen op vrijwillige basis kiezen om examens van opleidingen voor externe controle bij KCE volgens de nieuwe aanpak of volgens de bestaande aanpak (met bestaande werkwijze, standaarden, normering en tarieven) onder te brengen.

De bestaande aanpak wordt door KCE niet alleen toegepast op de examens van opleidingen die de instelling buiten de steekproefpopulatie wil houden, maar in ieder geval ook op de examens van opleidingen met een voorwaardelijke of afkeurende verklaring in het studiejaar 2004/2005. In deze situaties geeft KCE na afloop van de KCE-audit 2005-2006 een verklaring af.

Daarentegen geeft KCE voor de examens van de opleidingen die door de instelling onder de nieuwe aanpak zijn gebracht geen verklaringen af na afloop van de KCE-audit in het overgangsjaar 2005-2006. Wel geeft KCE hierbij aan de instelling een rapport van bevindingen, met de beoordelingen door KCE over de mate waarin het examen van de onderscheiden opleidingen aan de nieuwe standaarden voldoet. De gefaseerde invoering van de nieuwe aanpak in dit overgangsjaar verdraagt zich niet goed met dan al uitreiken van verklaringen. Pas na de bevindingen in dit overgangsjaar zijn er de nodige data beschikbaar voor de vaststelling van een realistische normering voor de eerstvolgende periode. In het geval examens van opleidingen, die onder de nieuwe aanpak zijn gebracht door de instelling tijdens het overgangsjaar, niet voldoen aan alle standaarden, dan geeft het bevoegd gezag een schriftelijke garantie dat de kwaliteit van de betreffende examens binnen een jaar na uitreiking van het definitieve rapport in voldoende mate aan de standaarden voldoen.

Volledige inwerkingtreding

KCE stelt voor om de nieuwe aanpak vervolgens volledig toe te passen met ingang van 1 augustus 2006.

4. Notitie van KCE over tevredenheid van instellingen en het bedrijfsleven over KCE

Naast het inspectierapport over KCE levert ook de meting door KCE van de tevredenheid van instellingen een beeld van het functioneren van KCE. De uitkomsten hiervan zijn op de onderscheiden

functioneringsaspecten van KCE respectievelijk:

- aspecten t.a.v. de voorbereiding door KCE van de audit: tevredenheid tussen de 69 en 84%,
- aspecten t.a.v. de uitvoering van de procesaudit: tevredenheid tussen de 90 en 97%,
- aspecten t.a.v. de informatie en communicatie over de afhandeling van de verklaringen: tevredenheid tussen de 50 en 82%,
- aspecten t.a.v. de rapporten van KCE: tevredenheid tussen 60 en 66%.

Gelet op de uitkomsten treft KCE de volgende verbeteracties 2005-2006:

- verbetering van de voorlichting aan instellingen,
- aanbod aan instellingen om te assisteren bij de aanlevering van de benodigde informatie,
- leadauditor is voortaan verantwoordelijk voor de communicatie en informatieverstrekking,
- betere terugkoppeling van de KCE-bevindingen aan instellingen door andere fasering van de audit.

Uitkomsten van het onderzoek dat in opdracht van KCE door bureau Profiel is uitgevoerd naar de tevredenheid van het bedrijfsleven:

- KCE blijkt goed bekend te zijn bij het georganiseerde bedrijfsleven, maar bedrijven zelf kennen KCE nauwelijks (7%).
- Het bedrijfsleven vindt dat nu nog niet geconcludeerd kan worden dat het bestaan van KCE heeft geleid tot een groter vertrouwen in mbo-diploma's. Wel is men van mening dat KCE de instellingen heeft aangezet tot een verbeterslag en dat KCE de mensen om de tafel heeft weten te krijgen om te spreken over de kwaliteit van de examens.

Gelet op de uitkomsten werkt KCE aan intensivering van de contacten met het bedrijfsleven en biedt het een platform voor het gesprek over de examenkwaliteit tussen het onderwijsveld en het bedrijfsleven.