

Examinering in het MBO

Een historische schets

Paula Willemse & Beatriz Roman



beleidsonderzoek en advies

Examinering in het MBO

Een historische schets

januari 2012

drs. Paula Willemse

drs. Beatriz Roman

Uitgever: IVA
Warandelaan 2
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4668466
Telefax: 013-4668477

IVA is gelieerd aan de UvT

© 2012 IVA

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inleiding	3
1 De periode vóór de WEB.....	5
1.1 Vóór 1986: de opmaat naar sectorvorming en vernieuwing in het MBO	5
1.2 1986 – 1995: standaardisering.....	9
2 De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)	13
2.1 Externe legitimering door exameninstellingen (1996-2004)	13
2.2 Externe kwaliteitswaarborging door KCE (2004-2007).....	17
2.3 Toezicht van examens MBO naar Inspectie.....	19
2.4 Recente ontwikkelingen die hun impact hebben op examinering.....	21
3 Samenvatting en conclusies.....	25
4 Geraadpleegde bronnen	29

Voorwoord

Voor u ligt een bescheiden boekwerkje “Examinering in het MBO: een historische schets”. Deze schets maakt onderdeel uit van een bredere verkenning die het College voor Examens uit heeft laten voeren naar een landelijk kwaliteitskeurmerk voor examinering beroepsgerichte vakken in het MBO.

Het College voor Examens is door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gevraagd om over een dergelijk keurmerk te adviseren. Op grond van de adviesaanvraag heeft het College een projectgroep ingesteld, die een analyse heeft gemaakt van het vraagstuk van de kwaliteit van examenproducten en de examinering in het MBO. De projectgroep bestaande uit Ron van der Kooy, Eva Voncken en Paula Willemse, heeft eind september haar advies aan het College opgeleverd. Het uitgebrachte advies is te vinden op de website van het College voor Examens (www.cve.nl/item/diversen).

Om de vraag naar een keurmerk goed te kunnen beantwoorden is het naar de mening van het College voor Examens zinvol om te kijken naar maatregelen die in het verleden ingezet zijn om de kwaliteit van examens in het MBO te verhogen en welke ervaringen daarmee opgedaan zijn. Daarom is deze historische schets opgesteld, waarin de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van examinering in het MBO vóór de invoering van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) en de periode daarna de revue passeren. Hoe waren de verantwoordelijkheden verdeeld? Welke examensystematiek kende men en wat was de aard en werkwijze van het toezicht? De antwoorden op deze vragen zijn tot stand gekomen door een uitgebreide documentanalyse en gesprekken met relevante deskundigen.

Deze historische schets geeft inzicht in de maatregelen die in het verleden gewerkt hebben en welke maatregelen minder goed of niet. Inzicht hierin is van belang bij het ontwerpen en implementeren van nieuwe maatregelen op het gebied van toetsing en examinering in het MBO.

drs. Henk Laan
voorzitter College voor Examens

Inleiding

In de wijze waarop examens worden ingericht en uitgevoerd schuilt wellicht de meest duidelijke uitwerking van wat de maatschappij aan prestaties verwacht van de leerlingen die afstuderen. Wanneer er twijfels worden geuit over de wijze waarop er in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) wordt geëxamineerd, heeft dit een directe impact op de subjectieve waarde van MBO-diploma's. Het kunnen vertrouwen op een voldoende examenkwaliteit is daarmee voor zowel werkgevers en de politiek als voor de maatschappij als geheel van groot belang. Op dit moment wordt in de Nederlandse beleidsarena gedebatteerd over de kwaliteit van MBO-examens, onder andere naar aanleiding van de constatering in 2009 van de Inspectie van het Onderwijs dat de kwaliteit bij twee van de drie opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs kan worden gekenmerkt als voldoende¹. Dit debat is niet nieuw, maar heeft tot op heden nog niet geleid tot het gewenste tempo van verbeteringen.

De Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) wenst het vertrouwen in de kwaliteit van de MBO-examens te herstellen en heeft in haar Actieplan "Focus op vakmanschap 2011-2015" een aantal maatregelen aangekondigd die daartoe zouden moeten bijdragen. Eén van de in het actieplan genoemde maatregelen betreft de invoering van een landelijk kwaliteitskeurmerk voor de examenproducten van het MBO. MBO-instellingen zouden voor de examinering van beroepsgerichte vakken in de toekomst mogelijk alleen nog gebruik mogen maken van examens die voldoen aan dit landelijk keurmerk.

Het College voor Examens is gevraagd om over dit voorgenomen besluit te adviseren en een voorstel te formuleren voor de concrete invoering van een dergelijk keurmerk. Om deze vraag te beantwoorden is het interessant om terug te kijken naar de maatregelen die al eerder met dit doel zijn ingezet en de ervaringen die daarbij zijn opgedaan.

De voorliggende historische schets geeft de belangrijkste ontwikkelingen weer ten aanzien van (het beleid rondom) de examinering in het MBO. Daarvoor maken we een onderscheid tussen de periode vóór en na invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Voor iedere periode wordt beschreven:

1. wat de belangrijkste ontwikkelingen waren, welke onderwijsinstellingen en overige actoren betrokken waren bij de examinering en hoe de verantwoordelijkheden tussen hen verdeeld waren,
2. wat de geldende examensystematiek was en welke kwalificatie-eisen van toepassing waren en
3. wat de werkwijze en aard was van het toezicht.

¹ Examenverslag MBO, 2009. Inspectie van het Onderwijs

Voor iedere periode schetsen we eveneens kort het politieke en publieke debat en geven we aan hoe dit al dan niet zijn weg heeft gevonden richting beleid.

1 De periode vóór de WEB

Periodeschets	
Onderwijstypen	MBO (MEAO, MTS, MDS, MDGO) KMBO Leerlingwezen
Wettelijk kader	Wet op het Voortgezet Onderwijs Wet op het Nijverheidsonderwijs Wet op het Leerlingwezen
Toezicht	Rijksgecommitteerden (algemeen en per branche) Inspectie van het Onderwijs
Typering examensystematiek	MBO: centrale examens KMBO: schoolexamens Leerlingwezen: landelijke examens, veelal in examencentra
Externe borging	Landelijke examencommissies
Examinering	Eénmalig bij afronding onderwijsprogramma t.b.v. het behalen van een diploma.

1.1 Vóór 1986: de opmaat naar sectorvorming en vernieuwing in het MBO

Van particulier naar publiek

Beroepsopleidingen werden eeuwenlang verzorgd door de ambachtsgilden. Opleiding en beroepsuitoefening werden in dat systeem gecombineerd. Met de Staatsregeling van 1798 werden de gilden officieel afgeschaft en daarmee verdween ook het leerlingstelsel van de gilden, waarin theorie en praktijk als vanzelf een didactische eenheid vormden (Goudswaard, 1981). Het beroepsonderwijs was na deze afschaffing weinig gestructureerd en afhankelijk van het particulier initiatief, aangezien de overheid het niet als haar taak zag om een onderwijsvorm te ontwikkelen ter vervanging van het systeem van de gilden.

Het beroepsonderwijs ontwikkelde zich verder in dit particuliere initiatief, lange tijd zonder financiële steun van de overheid. Begin twintigste eeuw besloot de regering - o.a. vanwege de maatschappelijke roep om het 'recht op onderwijs'- tot een reorganisatie van het onderwijs², welke in 1919 uitmondde in de (met een hogere subsidie

² Om tot een betere afstemming te komen tussen de verschillende vormen van onderwijs stelde de regering in 1903 de zogenaamde Ineenschakelingscommissie in, die voorstellen moest doen voor een reorganisatie van het lager, middelbaar en hoger onderwijs. Deze commissie adviseerde om één wettelijk kader op te stellen naar het voorbeeld van de Middelbaar-onderwijswet uit 1863. Om praktische overwegingen werd uiteindelijk echter gekozen voor een aparte wetgeving voor het lager en middelbaar onderwijs en het hoger onderwijs (Van Kemenade, 1981).

voor onderwijs gepaard gaande) Wet op het Nijverheidsonderwijs³. Deze trad in 1921 in werking en betrof in feite de eerste publieke sturing aan het onderwijs, ook al liet de wet veel ruimte voor het particulier initiatief bij de oprichting en inrichting van de zogenoemde 'vakscholen' (Honingh, 2008).

De hogere subsidies zorgden voor een toestroom van aanvragen die niet allemaal door de Minister konden worden gehonoreerd. Tussen 1920 en 1945 nam het aantal scholen toe en verdrievoudigde het aantal leerlingen. Uiteindelijk ontwikkelde het beroeps- of nijverheidsonderwijs zich mede door de Nijverheidswet tot een subsysteem van het nationale onderwijsbestel (Wolthuis, 1999 in Honingh, 2008⁴).

Na de Tweede Wereldoorlog zorgde de noodzaak om te beschikken over voldoende arbeidskrachten voor de wederopbouw ervoor dat de band tussen onderwijs en arbeid zich verstevigde. Beiden hadden immers belang bij een voldoende toestroom van leerlingen die zich zouden ontwikkelen tot de nodige beroepskrachten. De privaatschool en de publieke school werkten dan ook nauw samen om jongeren te interesseren voor het middelbaar beroepsonderwijs, en dan vooral voor de industrie.

In de jaren zestig veranderde langzaam ook de visie op de publieke waarde van het beroepsonderwijs: dat had niet meer (alleen) de verantwoordelijkheid om leerlingen op te leiden tot gespecialiseerde 'vaklieden', maar de bredere taak om leerlingen op te leiden voor 'werk' en vervolgopleiding⁵. Vanaf dat moment stonden het ontplooiings- en gelijkheidsdenken centraal in het middelbaar beroepsonderwijs (Honingh, 2008).

Centralisatie en verstatelijking

In 1963 werd de Wet op het Voortgezet Onderwijs (beter bekend als 'de Mammoetwet') aangenomen, welke ging gelden vanaf 1968. Door de aanneming van één wet werd het beroepsonderwijs geïntegreerd in het totale onderwijssysteem. Deze integratie wordt weleens verklaard als een gevolg van de meritocratisering van de samenleving, waarbij schooldiploma's een belangrijke rol hebben gekregen in de verdeling van individuen over de maatschappelijke ladder (Wesselingh, 1985).

De Wet op het Leerlingwezen werd in 1968 ingevoerd. Het leerlingwezen is een duale leerweg, oftewel een combinatie van het 'leren op school' en het 'leren in de praktijk'. Iedere sector kende een eigen landelijk orgaan, waarin werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers plaatsnamen naast de onderwijsinstellingen. Dit zorgde voor de komst van 35 landelijke opleidingsorganen die verantwoordelijk waren voor de begeleiding van de leerlingen die onder het Leerlingwezen vielen én voor de examinering. Deze opleidingsorganen werden in 1954 gezamenlijk het Centraal Orgaan voor Landelijke Opleidingsorganen (Colo).

³ Hieraan wordt ook gerefereerd als 'de Nijverheidswet'.

⁴ Honing, M.E. (2008). Beroepsonderwijs tussen publiek en privaat: een studie naar opvattingen en gedrag van docenten en middenmanagers in bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. UvA.

⁵ Bijvoorbeeld: Commissie Goote, 1948.

In het MBO zorgden de BOOB's (Bedrijfstakgewijze Overlegorganen Onderwijs-Bedrijfsleven) als sectorale adviesraad voor zeggenschap t.a.v. de inhoud van het onderwijs en de uitvoering van de examinering. Hierin waren, zoals de naamstelling al aangeeft, ook de werkgevers vertegenwoordigd.

Het leerlingwezen, later de Wet op het Cursorisch Onderwijs (WCBO; deze ging in werking in 1992) en het MBO gingen uit van dezelfde examensystematiek, namelijk landelijk georganiseerde centrale examens. Deze 'Centraal Schriftelijke Examens' werden aan het einde van de opleiding afgenomen en bepaalden of een diploma zou worden behaald. De landelijke organen leerlingwezen en de BOOB's stemden ter voorbereiding af met de betrokken onderwijs- en praktijkinstellingen. De 'examen-syllabus' die per opleidingsorgaan werd opgeleverd werd officieel vastgesteld door het Ministerie van OCW, welke daarmee diende als toezichtorgaan ten aanzien van de kwaliteit.

Op zoek naar een betere aansluiting met de beroepspraktijk

Begin jaren 80 besloot de overheid tot een wijziging in haar bestuursfilosofie: in de toekomst zou zij zich richten op de hoofdlijnen van beleid. Dit betekende de komst van een brede kaderwetgeving en de start van een proces van decentralisatie van verantwoordelijkheden. De overheid werd hiermee minder dan voorheen verantwoordelijk voor onderwijsinhoud en examinering, maar kreeg nieuwe verantwoordelijkheden als toezichthouder en aanjager van kwaliteitsverhoging (Van Beek, 1997 in Honingh, 2008).

In 1975 werd de leerplicht verlengd: tot en met het jaar waarin de leerling de 17 jaar had bereikt gold een partiële leerplicht, wat betekende dat de jongere nog enkele dagen in de week naar school moest gaan. Dit zorgde voor een toename van het aantal leerlingen. In die tijd was er eveneens sprake van een hoge jeugdwerkeloosheid. Het MBO zag de toestroom van leerlingen echter stagneren. De 'schoolse' vierjarige opleiding was voor een gedeelte van de (potentiële) leerlingen te hoog gegrepen, en voor het tweejarig traject uit het leerlingwezen was een arbeidscontract vereist. Deze waren schaars als gevolg van de economische recessie en oliecrisis. Dit 'gat in de Mammoetwet' zorgde ervoor dat het lager beroepsonderwijs te weinig doorstroomde voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Als antwoord op de waargenomen lacune tussen het MBO en het leerlingwezen werd het tweejarig kort MBO (kmbo; 1979) ingesteld. Het kmbo kende een examensystematiek met schoolexamens, in tegenstelling tot het reguliere MBO en het leerlingwezen, waar sprake was van centrale examens. In het kmbo ontwikkelden de scholen de examens zelf en regelden zelf de afname van de examens.

Omdat de kmbo-opleidingen waren opgezet als experiment werd de externe legitimering van onderwijs en examens vormgegeven in projectevaluaties die rechtstreeks werden uitgevoerd door het Ministerie van OCW.

Zowel vanuit werkgeverskant als in de publieke opinie werd in toenemende mate aandacht gevraagd voor de suboptimale aansluiting tussen het onderwijs en be-

roepspraktijk. De commissie Wagner, ingesteld om deze aansluiting te onderzoeken, concludeerde in haar rapport 'Op weg naar een gezamenlijk verantwoordelijkheid' (1984) dat er inderdaad sprake was van een 'vervreemding' tussen onderwijs en praktijk. De commissie pleitte voor een gedeelde verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen en werkgevers ten aanzien van het beroepsonderwijs. Om dit te realiseren stelde de commissie een procedure voor waarbij op bedrijfstak- of brancheniveau door de betrokken sociale partners en het relevante onderwijsveld zou worden nagegaan aan welke opleidingen behoefte was. Ook zou per bedrijfstak of branche in overleg moeten worden bepaald welk type opleiding daarbij gerealiseerd zou moeten worden (MBO, kmbo of leerlingwezen; voltijd of deeltijd).

Voor bedrijfstak- of brancheoverstijgende aangelegenheden werd door de commissie Wagner voorzien in overleg op landelijk niveau, in het Overlegorgaan Voortgezet Onderwijs en de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg. De commissie Wagner stelde dat er gestreefd zou moeten worden naar een integratie van het kmbo en het leerlingwezen, een advies dat in 1984 door de SER⁶ werd ondersteund. De SER stelde als nadrukkelijk vertrekpunt dat "het veranderen of het ontstaan van beroepen aanleiding kan zijn om nieuwe opleidingswegen in te stellen of bestaande opleidingswegen te actualiseren". Verder bepleitte de commissie Wagner vanuit een 'employability'-gedachte het stimuleren van opleidingsvormen voor volwassenen om arbeidsbekwaam te *blijven*.

In 1986 stelde het Ministerie van OCW om hieraan tegemoet te komen in de nota 'Beroepsprofiel- en leerplanontwikkeling Beroepsonderwijs' dat de leerplanontwikkeling in het beroepsonderwijs drie stappen zou moeten volgen: 1) uit de beroepspraktijk zou informatie moeten worden verzameld, welke zou worden omgezet in beroepsprofielen, 2) deze beroepsprofielen zouden in landelijke profielen voor beroepsopleidingen moeten worden vertaald en 3) deze beroepsopleidingsprofielen zouden moeten worden vertaald naar leerplannen. Deze methode zou bekend worden als 'de eindtermenprocedure'. Eindtermen zijn beschrijvingen van de kennis, inzicht, vaardigheden en/of houdingen die minimaal noodzakelijk zijn voor het behalen van een (deel)kwalificatie (diploma of certificaat).

Ook de commissie Rauwenhoff adviseerde in lijn met de commissie Wagner om te streven naar zelfstandige onderwijsinstellingen die in onderhandeling met arbeidsmarkt en overheid hun onderwijsaanbod zouden vormgeven. Dit zou sterke prikkels voor omgevingssensitiviteit afgeven. De commissie Rauwenhoff zorgde zo voor instelling van de stage (Nieuwenhuis et al, 2010⁷).

Bij het vaststellen van eindtermen werden bedrijven en sociale partners steeds nadrukkelijker betrokken. Uiteindelijk kwamen in 1993 eindtermen voor het middelbaar beroepsonderwijs tot stand, tegelijk met het van kracht worden van de Wet op de Sectorvorming en Vernieuwing van het Middelbaar Beroepsonderwijs (SVM; aangenomen in 1990).

⁶ SER (1984). Advies tweede fase vervolgonderwijs. Den Haag.

⁷ Nieuwenhuis, L., Coenen, J., Fouarge, D., Harms, T. & Oosterling, M. (2010). De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs. PROO Review studie.

Samenvattend

In de periode voor de WEB bestaan verschillende onderwijstypen, met hun eigen wettelijk kader en eigen examensystematiek naast elkaar. Schoolexamens bestaan naast centrale examens. Onduidelijk is wat destijds de onderbouwing of argumentatie was bij de keuze voor centrale examens of schoolexamens. Veranderingen in deze periode gingen gepaard met een verschuiving in rollen en taken van betrokken partijen. Er is een duidelijke beweging zichtbaar gericht op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en beroepspraktijk. Deze periode maakt begrijpelijk dat er een beweging op gang komt naar meer harmonisatie en standaardisering van de examensystematiek.

1.2 1986 – 1995: standaardisering

Periodeschets	
Onderwijstypen	Inschuiving MBO (MEAO, MTS, MDS, MDGO) en KMBO Leerlingwezen (tot 1993)
Wettelijk kader	Sectorvorming en vernieuwing in het MBO (SVM) Wet Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO)
Toezicht	Rijksgecommitteerden (algemeen en per branche) Inspectie van het Onderwijs
Typering examen-systematiek	MBO: van centrale examens naar schoolexamens KMBO: schoolexamens Leerlingwezen: landelijke examens, veelal in examen centra
Externe borging	Landelijke examencommissies
Examinering	Invoering modulair onderwijsstelsel en daaraan gekoppeld modulaire examinering voor het behalen van deelcertificaten.

Sectorvorming

De jaren negentig kenmerkten zich door een serie maatregelen gericht op het standaardiseren van het beroepsonderwijs. Samen met de invoering van de SVM-Wet veranderden een aantal zaken. Allereerst verdween het kmbo. De experimenten met het kmbo werden voortgezet tot 1990, waarna het kmbo opging in de sectorale MBO's, waarbinnen zowel twee-, drie- en vierjarige beroepsopleidingen aangeboden werden. Het leerlingwezen kreeg een aparte wetgeving, de Wet op het Cursorisch Onderwijs (WCBO; 1992). Waar in de Wet op het Leerlingwezen ook arbeidswetgeving was geïntegreerd, betrof de WCBO alleen onderwijswetgeving, waarmee het een duidelijk publiek sturingsinstrument werd.

De integratie van het kmbo en het leerlingwezen (in 1993) in het regulier MBO vroeg om een harmonisatie wat betreft het examenstramien. Beide onderwijstypen kwamen

uit verschillende tradities: het kmbo kende schoolexamens, het leerlingwezen sectorale landelijke examens en het MBO centrale examens.

Het laten voortbestaan van verschillende examensystematieken binnen één onderwijssysteem was onvoldoende verdedigbaar en dus werd er geharmoniseerd. Dit betekende dat er een keuze moest worden gemaakt voor centrale of decentrale examinering. Gekozen werd voor schoolexamens. Deze keuze voor schoolexamens is op verschillende wijzen beargumenteerd. De MBO-Raad (2007) stelde dat het afnemen van centrale schriftelijke examens relatief duur en inflexibel bleek te zijn. Met de komst van de SVM-wet werd een modulair onderwijssysteem ingevoerd en nam de behoefte aan een systeem dat tussentijdse (modulaire) examinering zou toestaan toe.

De BOOB's en de landelijke organen leerlingwezen gingen over in LOB's (Landelijke Organen Beroepsonderwijs) en werden verantwoordelijk voor het vaststellen van de kwalificatiestructuur, de eindtermen en de toetsing hiervan. Omdat de LOB's een paritaire samenstelling kenden, kreeg het bedrijfsleven zo voor het eerst een wettelijke stem in het beroepsonderwijs (Hooge & Honingh, 2004 in Honingh, 2008).

Uit de ministeriële hoofdlijnennotities ROC's (1991 en 1992) blijkt de wens om scholen meer vrijheden te geven en hen te stimuleren ze te laten ontwikkelen tot zelfstandige scholen. De overheid stimuleerde vrijwillige fusies tussen regionale onderwijsinstellingen. Dit leidde tot de vorming van de Regionale Opleidingscentra (ROC's). Deze tendens naar meer autonomie uitte zich ook in de examinering.

Honingh (2008) constateert dat de overheidsdoelstellingen bij deze schaalvergrotingsoperatie in verschillende documenten wisselen van een onderwijsinhoudelijke naar een financieel-economische of bestuurlijke inslag. Pas in de Kernpuntennotitie Wet Educatie en Beroepsonderwijs (1993) zou duidelijk worden dat de minister een bestuurlijke vernieuwing voor ogen had in het middelbaar beroepsonderwijs en uit was op een herordening van het veld (Veld, 1994 in Honingh, 2008). Een verbetering van het imago van het MBO en een betere samenwerking met het beroepsveld speelden hierbij een belangrijke rol.

De Onderwijsraad adviseerde in 1993 om de vergroting van de autonome beslissingsruimte van de instellingen voor beroepsonderwijs te koppelen aan een terugtreden van de overheid in regelende zin. Met de decentralisatievoorstellen kon tevens uitwerking worden gegeven aan de paragraaf over de Zelfstandige School uit het rapport van de Commissie Rauwenhoff uit 1990.

Samenvattend

Voor de invoering van de WEB was de examinering sterk sectoraal geregeld. Iedere sector had zijn eigen manier van examineren en de landelijke organen speelden daarin een grote rol: in het leerlingwezen namen de landelijke organen zelf de examens af. Bij het overige onderwijs werden de scholen zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de examinering. Deze periode kenmerkt zich door harmonisatie in de examensystematiek. Er wordt een keuze gemaakt voor meer schoolexamens en

minder landelijke en centrale examens. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van alle examens, over de volle breedte, wordt vanaf de invoering van de WEB geëffectueerd, Centrale examens zouden te duur zijn en schoolexamens zouden meer tegemoet komen aan de wens van (tussentijdse) afsluiting van modules. Deze trend past bij een overheid die meer is gericht op decentralisering van verantwoordelijkheden en die meer ruimte wil laten aan de scholen.

2 De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)

Periodeschets	
Onderwijstypen	MBO kent een beroepsopleidende leerweg (BOL) en een beroepsbegeleidende leerweg (BBL)
Wettelijk kader	Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)
Toezicht	Exameninstellingen (tot 2003) KCE (2003-2007) Inspectie voor het Onderwijs (2007-heden)
Typering examensystematiek	MBO: schoolexamens
Externe borging	landelijke kwaliteitsstandaarden invoering externe legitimering van deelkwalificaties (gedeeltelijk tot 2002, daarna geheel)
Examinering	Schoolexamens Modulair onderwijssysteem en daaraan gekoppeld modulaire examinering voor het behalen van deelcertificaten Na 2007: examineren van kerntaken en werkprocessen: eindtermen en competenties (op CGO gebaseerde examinering) Pilots met examenprofielen

2.1 Externe legitimering door exameninstellingen (1996-2004)

In 1996 kwam de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) tot stand. Hierin gingen vier wetten samen: de SVM, de WCBO, de Wet op het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en het Besluit vormingswerk voor jeugdigen. De introductie van de WEB betekende de komst van twee leerwegen, namelijk de beroepsopleidende leerweg (BOL) en de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). De BBL of MBO-werkend leren, tot 1997 leerlingwezen of leerlingenstelsel genoemd, is de Nederlandse vorm van duaal onderwijs binnen het MBO en wordt gegeven op een ROC, een vakinstelling of Agrarisch Opleidingscentrum (AOC). In de BBL combineert de leerling werk met de opleiding, terwijl leerlingen in de beroepsopleidende leerweg meestal werkervaring opdoen in de vorm van een (onbetaalde) stage.

Het uitgangspunt van de WEB was dat alle instellingen in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie een plaats kregen in Regionale Opleidingscentra (ROC's). De ROC-vorming betekende een belangrijke innovatie op zowel organisatorisch als op administratief niveau. In de toen gevormde 45 ROC's gingen honderden kleine on-

derwijsinstellingen op. De programma's van de toenmalige MTS, MEAO, MDS en MDGO vormden in beginsel de basis van onderwijsinhouden van opleidingen die in de ROC's aangeboden werden.

Met de WEB werd een landelijke kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs ingevoerd. Per bedrijfstak werd, op basis van beroepsprofielen, voor elke categorie van beroepen aangegeven welke kwalificaties er zijn en op welk niveau deze aangeboden werden. Het onderwijsverslag over 1998 vermeldt dat er in het cursusjaar 1998/1999 634 kwalificaties geregistreerd staan. Via de BBL- of BOL route waren er toen 911 verschillende opleidings-leerweg-combinaties mogelijk. Voor elke kwalificatie werden eindtermen gespecificeerd. Deze door de minister vastgestelde eindtermen waren richtinggevend voor onderwijs en het examen.

Met de komst van de WEB verviel het klassieke centrale examineren ten gunste van schoolexamens door de instellingen zelf (Nijhof, 2008)⁸. ROC's werden met de komst van de WEB verantwoordelijk voor de examinering: het organiseren, voorbereiden en uitvoeren van de examens en voor het toekennen van diploma's. De manier van examineren kon worden bepaald door de school. Daarmee werd de school primair verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van examinering (Willemse, 1997⁹). Voor veel opleidingen was dit weliswaar een gewenste, maar wel geheel nieuwe taak. De MBO-instellingen konden de examinering naar eigen goeddunken inrichten, volgens de WEB had het toezicht op de kwaliteit ervan de vorm van externe legitimering.

Externe legitimering door exameninstellingen

Met de invoering van de WEB werd de onderwijsinstelling eindverantwoordelijk voor de examinering. De WEB introduceerde nieuwe begrippen zoals 'externe legitimering', 'onderwijs- en examenregeling' en 'exameninstelling'. De LOB's waren niet langer verantwoordelijk voor de examinering van opleidingen in het leerlingwezen. Er bestond de wettelijke verplichting om 51% van de deelkwalificaties extern te laten legitimeren. Bij de vaststelling van de eindtermen werd door de minister aangegeven voor welke deelkwalificaties externe legitimering vereist werd. De WEB gaf geen gedetailleerde voorschriften over de invulling van de externe legitimering. Het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling diende tot overeenstemming te komen met de exameninstellingen (veelal gelieerd aan de LOB's) over de wijze waarop externe legitimering gestalte kreeg. Er was sprake van een marktmodel: de instelling contracteerde een exameninstelling en in onderling overleg werd zowel de inhoud en de vorm als de prijs van de externe legitimering bepaald. Accent van de externe legitimering lag op het niveau van de examens en afstemming op de eindtermen. Exameninstellingen voerden de externe controle uit en werden daarnaast ingeschakeld voor ondersteunende diensten zoals het maken van examens en het afnemen van examens.

⁸ Nijhof, W. (2008). Naar 'nieuwe' examineringsvormen in het MBO? Max Goote.

⁹ Willemse, P.J. (1997) Examinering en legitimering. Tussen wet en werkelijkheid. BVE Raad

Externe legitimering door exameninstellingen kende verschillende varianten: van de minimum variant van externe controle en toezicht op (51% van de deelkwalificaties van) het examen tot complete uitvoering van de totale examenproductie (constructie, afname, beoordeling). Er was geen eenduidige standaard voor examenkwaliteit.¹⁰

Knelpunten externe legitimering

De toenmalige examensystematiek van externe legitimering door exameninstellingen kwam steeds meer onder druk te staan. Vooral de Inspectie van het Onderwijs leverde veel kritiek op de kwaliteit van de examens in het beroepsonderwijs¹¹.

Uit de inspectierapportage “Van WEB tot werkelijkheid” (2001, pag.26) is het volgende citaat veelzeggend: “De kwaliteit van de examens in het beroepsonderwijs stemt al jaren tot bezorgdheid. Bij de opleidingen die in de afgelopen jaren werden onderzocht was in gemiddeld de helft van de gevallen het examen niet in orde. Het niveau van de opgaven was in menig geval beduidend lager dan volgens de eindtermen het geval zou moeten zijn en de examens hadden veelal betrekking op een beperkt deel van de verplichte examenstof. Sinds het begin van de jaren negentig was een stelsel geïntroduceerd waarbij het examen volledig – inclusief de toetsconstructie, de normering en de vaststelling van de uitslag- in handen was van de onderwijsinstellingen. De kwaliteit van de examens in het leerlingwezen en later de BBL was naar de bevindingen van de Inspectie over het algemeen beter. Daar werd het examen verzorgd door de examencommissie van het landelijk orgaan. Tekortkomingen bij het examen betroffen niet alleen de kwaliteit van de opgaven. In 2000 constateerde de Inspectie bijvoorbeeld dat gemiddeld bij ruim de helft van de onderzochte opleidingen de voorwaarden voor inrichting en organisatie van examens niet voldoende waren vervuld. Ook werd geconstateerd dat bij een vijfde van de onderzochte opleidingen de wettelijk vereiste externe legitimering niet naar behoren was geregeld. Voor zover de instellingen zelf opgaven vervaardigden, was er bij de helft daarvan geen sprake van procedures die de kwaliteit van de opgaven kunnen borgen”. (...) “De instellingen hebben maatregelen getroffen, zoals versterking van de examenorganisatie en bijscholing, maar de resultaten daarvan dringen maar traag door. De kwaliteitszorg ten aanzien van examens laat te wensen over. Op de meeste instellingen is nog te weinig managementinformatie voor handen over dit onderwerp om slagvaardig te kunnen optreden”.

Ook de Onderwijsraad¹² was van mening dat de systematiek van externe legitimering onvoldoende de kwaliteit van examens garandeerde. Als oorzaken werden genoemd: de marktwerking tussen onderwijs- en exameninstellingen werkte contraproductief, de ogenschijnlijke koppelverkoop door LOB-gebonden exameninstellingen werd dubieus gevonden en de taakverdeling tussen exameninstellingen en Onderwijsinspectie was volgens de Onderwijsraad niet helder. De Raad constateerde bovendien dat de professionaliteit op het gebied van toetsing en examinering binnen de

¹⁰ Bron: Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht met het oog op verbetering van de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen (KST70220, 2003)

¹¹ Zie: Van Web tot werkelijkheid, Een rapportage over de evaluatie van de WEB, Inspectierapport 2001-7 (2001)

¹² In: WEB : Werk in uitvoering, Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en beroepsonderwijs, Den Haag (2001)

onderwijsinstellingen onder de maat was. In deze voorlopige evaluatie van de WEB in 2001 wordt ook gesteld dat de toetstraditie erg gericht is op reproduceerbare kennis en nog te weinig op competenties.

Externe legitimering bracht dus niet wat ervan werd verwacht. In de praktijk bleken de verschillende exameninstellingen met elkaar te concurreren of aan te dringen op gedwongen winkelnering. De eisen die werden gesteld aan de kwaliteit van examens bleken per exameninstelling nogal te verschillen, evenals de tarieven. Aan deze vorm van kwaliteitstoezicht kwam dan ook al snel een einde.

Opmaat naar KCE

Het vertrouwen in de examens in het beroepsonderwijs moest worden hersteld. De vertegenwoordigers van de bve-sector stelden daarom de "Stuurgroep examinering MBO" in onder voorzitterschap van de heer Deetman. In 2001 bracht de stuurgroep het "Advies examinering MBO" uit. Hoofdpunten in dit advies waren: de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de examens blijft bij de onderwijsinstellingen. Zij dragen zorg voor de interne waarborg van kwaliteit en de verantwoording hier over. Een externe instantie ziet toe of de instellingen voldoen aan landelijk vast te stellen standaarden van kwaliteit. Op basis van de hoofdpunten van dit advies werd er een basis gelegd voor een nieuwe examensystematiek.

In 2003 komt er, mede op basis van dit advies, een Wijziging van de WEB en de Wet op het onderwijstoezicht met het oog op verbetering van de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen.

Voorgesteld werd de uitvoering van externe kwaliteitsbewaking op te dragen aan één orgaan, het kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen (KCE). Exameninstellingen verzorgden dus niet langer meer de externe legitimering.

Samenvattend:

Sinds 1996 is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van examinering in zijn geheel neergelegd bij de scholen. Exameninstellingen verzorgden de externe legitimering voor een meerderheid van de deelkwalificaties. Deze vorm van externe legitimering kenden verschillende variaties, maar was vooral gericht op niveau van examens en dekking. Inspectie van het Onderwijs constateerde dat het niveau te laag bleef en dat beperkte delen van de examenstof werd getoetst. Examenproducten afkomstig van LOB's werden als kwalitatief beter beoordeeld dan door de school zelf gemaakte producten. De resultaten van het versterken van de examenorganisatie en bijscholing binnen scholen worden slechts langzaam zichtbaar. Bij de externe legitimering door exameninstellingen wordt niet gewerkt met één eenduidige kwaliteitsstandaard, de kwaliteitstandaarden verschilden per exameninstelling. Externe legitimering in deze vorm bracht niet wat er van verwacht werd, het marktmodel werkte contraproductief.

2.2 Externe kwaliteitswaarborging door KCE (2004-2007)

De externe kwaliteitsbewaking kwam in 2004 in handen van één instantie, het KCE. Om te kunnen zien of de kwaliteit van examens voldoende is, kwamen er landelijke standaarden, vastgesteld bij ministeriële regeling.

De acht kwaliteitsstandaarden hadden betrekking op de volgende domeinen:

- Domein A: Validering door belanghebbenden
Standaard 1: Het beroepenveld heeft vertrouwen in de kwaliteit van de examinering
Standaard 2: De student is tevreden over de kwaliteit van de examinering
- Domein B: Deskundigheid van betrokkenen
Standaard 3: De betrokkenen bij examinering zijn deskundig
- Domein C: Exameninstrumentarium
Standaard 4: Het exameninstrumentarium voldoet inhoudelijk aan de uitstroom-eisen
Standaard 5: Het exameninstrumentarium voldoet aan toetstechnische kwaliteitseisen
- Domein D: processen
Standaard 6: De examenprocessen zijn transparant
Standaard 7: De examineringsprocessen zijn geborgd
- Domein E: wettelijke vereisten
Standaard 8: De instelling voldoet aan de wettelijke vereisten rondom examinering

De standaarden golden voor het totale examen (dus niet meer voor 51% van de deelkwalificaties) en de totale examenketen (van het inrichten van de examenorganisatie tot uitslagbepaling).

De instelling diende vanaf dat moment zorg voor te dragen dat de examens voldeden aan de standaarden. De interne kwaliteitsbewaking diende continu op de gehele examinering van elke opleiding plaats te vinden op alle punten die de standaarden aangeven. De instelling voerde daarnaast een zelfevaluatie uit op het deelterrein "kwaliteit van examens", zodat de instelling tijdig tekortkomingen kon constateren en verbeteracties door kon voeren. Via het jaarverslag werd en wordt publieke verantwoording hierover afgelegd.

Dat de instelling verantwoordelijk werd voor alle examentaken, betekende niet dat zij ook alles zelf moest uitvoeren. Examendiensten, producten of ondersteuning konden ingekocht worden of in samenwerking met ander instellingen vormgegeven worden.

Ook bij inkoop van examentoetsen bleef de verantwoordelijkheid bij de instelling berusten.

Onderwijsinstellingen konden daarnaast kiezen voor uitbesteding. Bij uitbesteding werd de examinering in zijn geheel overgedragen aan een exameninstelling. In dit geval berustte de verantwoordelijkheid voor de examinering bij de (erkende) exameninstelling. In het geval een onderwijsinstelling het recht op examineren ontnomen werd, moest zij bij een exameninstelling uitbesteden. Het verschil tussen inkoop en uitbesteding was vooral gelegen in een verschil in verantwoordelijkheid. Bij inkoop bleef de instelling verantwoordelijk, bij uitbesteding was de exameninstelling verantwoordelijk.

KCE verrichtte de externe kwaliteitbewaking van de examens bij de instellingen en de exameninstellingen. KCE kon drie soorten verklaringen uitreiken: goedkeurend, voorwaardelijke en afkeurende verklaringen. Inspectie hield toezicht op de kwaliteit van de werkzaamheden van KCE en kon de bevindingen van KCE door eigen waarnemingen bij instellingen verifiëren.

Het KCE constateerde over het schooljaar 2004-2005 dat, hoewel de kwaliteit van de examinering was verbeterd ten opzichte van het jaar ervoor, er nog steeds belangrijke aandachtspunten lagen in de (toets)technische kwaliteit van examens, de implementatie van het kwaliteitszorgsysteem en de verantwoording over de examinering.

De tijd van het KCE als toezichthouder op de examinering heeft een grote impact gehad op de onderwijsinstellingen. Vooral de wijze waarop de kwaliteitszorg werd ingericht kreeg een impuls. Punten van kritiek waren er echter ook, vooral ten aanzien van de praktische toepasbaarheid van standaarden en indicatoren.

De implementatie van examenprocessen in de vorm van bijvoorbeeld handboeken examinering werd in 2004 nog omschreven als een 'piece de resistance'. Scholen hadden zelf niet altijd de voor het toezicht benodigde informatie overzichtelijk op orde, wat niet alleen maakte dat er vraagtekens werden gezet bij de uitkomsten van audits maar ook de werkdruk bij het KCE verder verhoogde. Het toezien op het examenproces bleek tijdrovend en arbeidsintensief: het gehele proces moest immers worden gecontroleerd. Er is een groot aantal klachten van scholen over de oordelen over de examens en de wijze waarop KCE hiertoe gekomen was.

Aanhoudende kritiek

In opdracht van de staatssecretaris verrichtte de Inspectie in 2007 onderzoek naar de kwaliteit van het onderzoek van KCE. In haar opdrachtbrief verzoekt zij ook een inschatting te geven hoe de werkwijze van KCE in de toekomst kan worden toegesneden op het beoordelen van de kwaliteit van competentiegerichte examinering en na te gaan op welke wijze de beheerslasten voor instellingen door de KCE-audit verminderd kunnen worden. Het onderzoek richtte zich vooral op mogelijke inconsistenties in de beoordelingen van KCE. Uit de conclusies valt op te maken er tekortkomingen waren in de validiteit en het tussentijds bijstellen van normen, waardoor er op onjuiste gronden afkeurende en voorwaardelijke verklaringen afgegeven zijn. In

2005-2006 was volgens de Inspectie sprake van een fors verschil van geplande en gerealiseerde doorlooptijden door vertragingen bij productbeoordelingen, tussentijds introduceren van nieuwe standaarden en computerstoringen. In het auditproces voelden veel instellingen zich niet gehoord.

Het KCE besloot naast het Inspectietoezicht ook zelf de kwaliteit van het eigen functioneren te onderzoeken, een traject dat werd begeleid door Twynstra Gudde (zie Van den Bergh et al, 2004¹³). Het KCE blijkt verrast te zijn geweest over het grote aantal exameneenheden dat moest worden bekeken en kampte met capaciteits- en planningsproblemen. De voorbereiding van audits verliep als gevolg van definitie-, interpretatie- en planningsproblemen dan ook warrig (Van den Bergh et al, 2004).

Samenvattend

De externe kwaliteitsborging wordt in deze periode uitgevoerd door één instantie, het KCE. Zij werkte met één maatstaf, met één set kwaliteitsstandaarden. De kwaliteitsstandaarden werden echter niet eenduidig geïnterpreteerd en kenden tussentijds nog verschillende aanpassingen. Ook KCE constateerde dat de (toets)technische kwaliteit van examens niet op orde was en dat de interne kwaliteitszorg en verantwoording hiervan nog niet aan de maat was. Scholen hadden last van de beheerslast die KCE met zich meebracht. Een van de oorzaken van de problemen in deze periode is een onderschatting van de grote hoeveelheid examenproducten en processen.

2.3 Toezicht van examens MBO naar Inspectie

De staatssecretaris onderschrijft het oordeel van de Inspectie dat de kwaliteit van het functioneren van KCE op diverse aspecten onvoldoende is. In september 2007 wordt het besluit genomen om het KCE niet langer verantwoordelijk te houden voor het toezicht op de examens. Deze taak werd overgedragen aan de Inspectie van het onderwijs.

In de 'Regeling standaarden kwaliteit MBO', in werking per augustus 2008, is een vergelijking gemaakt tussen de 7 nieuwe standaarden en de 8 standaarden in de vorige regeling. Standaarden zijn op bepaalde punten aangepast en vernummerd. De 'oude' standaard 2 "De tevredenheid van de deelnemers over de examinering" is komen te vervallen, maar maakt wel deel uit van de onderwijskwaliteit (zie Toezichtskader 2009).

De 'nieuwe' standaarden 3, 4 en 5 zijn voorzien van enkele, reeds bij de vorige standaarden gehanteerde criteria. De normering vindt op het niveau van de standaard plaats. Per standaard zijn portretten gemaakt die een beschrijving vormen van het oordeel 'voldoende'. De portretten vormen het referentiekader voor de beoordeling. De kwaliteit van de examinering is voldoende wanneer vijf van de zeven standaarden voldoende zijn, waaronder in elk geval 3, 4, 5 en 7. Deze normering geldt voor zowel eindtermgerichte als competentiegerichte opleidingen. De huidige richtlijnen voor het toezicht zijn geformuleerd in het Toezichtskader Bve 2009 (Inspectie

¹³ Van den Bergh, C.Z. et al (2004). KwaliteitsCentrum Examinering. Vinger aan de pols. Twynstra Gudde.

van het Onderwijs, 2009). In haar brochure Toezicht Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2010, Werkwijze van het Inspectietoezicht, wordt naast de werkwijze van het huidige toezicht ook de overgang naar een meer integrale aanpak van toezicht van 2012 beschreven.

Toezicht in balans?

In 2010 stelde de onderwijsinspectie in haar notitie 'Toezicht in Balans' dat hoewel medio 2009 brancheorganisaties nog steun betuigden voor de opzet en uitvoering van het inspectietoezicht, er tegen het eind van 2009 toch ook -voor het eerst- signalen van ontevredenheid komen. Het onbehagen lijkt daarna snel te zijn toegenomen en in het voorjaar 2010 melden zowel de AOC Raad als de MBO Raad in het bestuurlijke overleg met de inspectie dat het draagvlak voor het toezicht behoorlijk onder druk is komen te staan.

In het 'Position paper' van de MBO Raad van april 2010 stelt zij dat de toenemende transparantie en verantwoording door instellingen tot terughoudender extern toezicht zouden moeten leiden, doch dat het tegendeel het geval lijkt. Er is een overmaat aan onderzoek, van 'single audit' is geen sprake meer. Het onbehagen vanuit het veld richt zich op de veelheid aan ogenschijnlijk ongecoördineerd inspectieonderzoek, ook bij instellingen waar zich geen duidelijk kwaliteitsrisico voordoet. Dit zorgt in toenemende mate voor – administratieve – belasting, welke verder wordt versterkt door de volgens de onderwijsinstellingen omvangrijke accountantsprotocollen en de vele andere toezichthouders waar instellingen mee te maken hebben. Ook zou de Inspectie te weinig rekening houden met nieuwe onderwijs- en examenvormen en teveel nadruk leggen in het toezicht op details, met te strenge kaders. Daarnaast is er voortdurende discussie over het beoordelen van de opbrengsten (indicatoren en de normen). Verder roepen nieuwe publicaties op internet en vooral de wijze van presentatie veel reacties op. Tevens speelt de toenemende nadruk op wetshandhaving en sancties een rol. Tot slot wijst men op onzorgvuldigheden in de onderzoeken, waaronder overschrijding van termijnen en verschillen tussen inspecteurs.

Inspectie stelt in haar notitie dat het ook goed is om oog te hebben voor de toezichtbaten: het levert een spiegel op die bijdraagt aan kwaliteitverbetering, een onvoldoende oordeel bij opleidingen is in het merendeel na een jaar hersteld en na twee jaar bij alle opleidingen. Het inspectietoezicht geeft sturing aan de interne kwaliteitsborging.

In 2012 wordt een geheel nieuw toezichtkader bve van kracht. Hiervoor zijn verschillende aanleidingen. Het toezicht wordt beter afgestemd op de kwaliteitsborging van de instelling, men wil de toezichtlast waar mogelijk verminderen en er is een wens om het toezicht op de onderwijs- en examenkwaliteit en de financiën te integreren in een risicogericht toezichtmodel. Kennen we in het huidige toezichtkader zeven standaarden voor examenkwaliteit met bijbehorende portretten, in het nieuwe waarderingskader wordt het toezicht op de onderwijskwaliteit geïntegreerd met het toezicht op de examenkwaliteit. Het nieuwe kader kent zeven kwaliteitsgebieden. Aspecten die te maken hebben met de examenkwaliteit bevinden zich vooral in kwaliteitsgebied 2: examinering en diplomering. Een vergelijking tussen beide toezichtkaders laat

een verschuiving van aandacht zien. Het is niet uitgesloten dat op den duur er meer nadruk komt te liggen op de proceskant van examinering en minder op deskundigheid van betrokkenen. Een deel van de huidige standaarden voor examenkwaliteit zit verborgen in verschillende kwaliteitsgebieden. Soms maakt examinering impliciet deel uit van onderwijs. Het moet straks blijken of het nieuwe toezichtkader voldoende houvast biedt bij het beoordelen van de examenkwaliteit.

Samenvattend

De afgelopen tien jaar hebben onderwijsinstellingen te maken gehad met drie verschillende varianten van kwaliteitsstandaarden en bijbehorende indicatoren, portretten of aspecten. In 2012 komt een nieuw toezichtkader waarbij onderwijs en examinering in een meer geïntegreerd model plaatsvindt. Inspectie beoogt hiermee het toezicht meer samenhangend, selectief en proportioneel te maken.

2.4 Recente ontwikkelingen die hun impact hebben op examinering

Een op competenties gebaseerde kwalificatiestructuur

Sinds een aantal jaren wordt er gewerkt aan de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur in het MBO. Vanaf 2004 begonnen opleidingen dan ook te experimenteren met het competentiegericht onderwijs. Dit betekende dat de opleidingseisen niet langer op basis van gedetailleerde eindtermen, maar op basis van competenties en werkprocessen werden geformuleerd. De kwalificatiestructuur omvat alle opleidingen binnen het MBO. De indruk bestaat dat de beoordelings- en examenvormen in het onderwijs in het algemeen en in het beroepsonderwijs in het bijzonder aan het veranderen zijn in de richting van 'assessment' en portfolio procedures, waarbij er twijfels rijzen over de kwaliteit van het kenniscomponent (Nijhof, 2008).

Vanuit de praktijk wordt er in sommige branches sterk gepleit voor een 'branchepaspoort', waarbij de sociale partners meer dan nu kunnen nagaan in hoeverre de examens passend zijn bij de verwachtingen van het beroepsveld.

Na een eerste onderzoeksrondte in 2007-2008 heeft de Inspectie een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de examenkwaliteit van competentiegericht MBO-onderwijs. De Inspectie constateert dat er is meer variatie in werkvormen, een verbeterde aanpak van beoordelingen en er wordt meer geïnvesteerd in de deskundigheidsbevordering van docenten. Een deel van de competenties wordt getoetst in de praktijk.

Op 1 augustus 2010 moesten alle opleidingen in het MBO aangeboden worden op basis van de nieuwe kwalificatiestructuur. Opleidingen zijn op dit moment bezig hun curricula te ontwikkelen op basis van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Dit herontwerp van de curricula impliceert ook het ontwikkelen van nieuwe examenvormen.

Als gevolg van de invoering van competentiegericht onderwijs wordt leren op de werkplek een steeds belangrijker onderdeel van het beroepsonderwijs. Studenten maken niet alleen kennis- en vaardigheidstoetsen, maar worden ook beoordeeld op

de manier waarop ze in de praktijk handelen.

Een tegenwoordig veel voorkomende examenvorm is de proeve van bekwaamheid. Uit recent onderzoek (Nieuwenhuis, 2011) bij 5 ROC's komt naar voren dat er een grote betrokkenheid van het beroepenveld is en dat proeven ervaren worden als een krachtig instrument.

Experts houden een pleidooi om complexe beoordelingssituaties zoals een proeve van bekwaamheid met meerdere beoordelaars af te nemen, waarvan bij voorkeur één beoordelaar onafhankelijk is. Het beoordelen van een proeve stelt andere eisen aan beoordelaars dan het beoordelen van schriftelijke examenresultaten. Het vraagt niet alleen duidelijke vakkennis van het beroep waarvoor opgeleid en geëxamineerd wordt, maar ook het vermogen om adequaat te observeren.

Interessante vraag is of het mogelijk is om voor alle kerntaken, waarin competenties en werkprocessen opgenomen zijn, een klassiek systeem van centrale examinering te gebruiken. Uit een visiedocument van Cito¹⁴ wordt geconcludeerd: "het uitsluitend werken met een klassiek systeem van examinering binnen een competentiegerichte kwalificatiestructuur is dus zowel vanuit meettechnisch, inhoudelijk, praktisch als strategisch standpunt bezien niet mogelijk". "Door de veelheid aan materiaal en toetsvormen, en het individuele karakter van opleidingen zou controle van al het binnen instellingen ontwikkelde examenmateriaal vragen om een instantie met een veel grotere omvang dan de inspectie van het onderwijs nu heeft. (...) Bij decentrale ontwikkeling van examenonderdelen valt de kwaliteit daarvan afdoende te borgen via de deskundigheid van betrokkenen. Er bestaat intussen al een keur aan certificeringstrajecten."

Een al langer bestaand probleem is de lastige vergelijkbaarheid van resultaten en de waarde die aan diploma's wordt gehecht voor de toegang tot en de mobiliteit op de arbeidsmarkt (het civiele effect). Dit speelt ook in internationaal opzicht en hiervoor is European Qualification Framework (EQF) ontwikkeld. Ten slotte worden de resultaten van ervaringsleren tegenwoordig sterker gewaardeerd dan vroeger het geval was. Deze vorm van accreditation of prior learning (APL) of EVC (erkenning van door informeel of formeel leren verworven competenties) krijgt meer aandacht.

Examenprofielen en betrokkenheid bedrijfsleven

De Landelijke Regiegroep Examinering¹⁵ stelde in 2008: "De kwaliteit van de MBO-examens moet snel beter". Het beroepenveld heeft aarzelingen bij hun betrokkenheid bij examinering, de politieke roep om centrale examens groeit en een aantal examens scoort nog niet voldoende in het onderzoek van de Inspectie. Om antwoord te geven op deze zorgen is het project Examenprofielen gestart. De laatste jaren zijn door verschillende partijen inspanningen geleverd om tot een vorm van standaardisering van beroepsgerichte examens te komen die past bij de opdracht van het MBO. Initiatiefnemers van het project zijn: de MBO Raad, Colo, AOC Raad, NRTO, VNO-NCW, COLO en MKB-Nederland. Een wens is om de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de examinering verder te vergroten. Via examenprofielen kunnen instellin-

¹⁴ Visie van Cito op examinering in het MBO

¹⁵ Zie brief 28 juni 2010 aan de leden van de landelijke regiegroep

gen en bedrijfsleven afspraken maken over de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de examinering, over dekking en inhoud van de examinering, over de kwaliteitsontwikkeling van examens en borging van de professionalisering van de betrokkenen¹⁶. Het examenprofiel beoogt meer eenduidigheid te realiseren in de MBO-examinering. In het examenprofiel staan op drie niveaus afspraken over examinering: landelijk, sectoraal en regionaal. Examenprofielen worden opgesteld door vertegenwoordigers van bedrijfsleven en onderwijsveld. Er zijn momenteel 24 sectorale examenprofielen gemaakt. Er is een procesarchitectuur ontwikkeld waarin alle stappen in het examineringsproces zijn beschreven. Dit document kan als basis dienen voor het uniformeren van examineringsprocessen, het biedt een gemeenschappelijk referentiekader en kan vertrekpunt zijn voor het maken van gemeenschappelijke afspraken.

Betrokkenheid van het bedrijfsleven bij examinering uit zich verder in de opstelling van de kwalificatiedossiers. Het leerbedrijf is betrokken bij de beoordeling van het beroepsvormende deel van de opleiding en het bedrijfsleven is betrokken bij de evaluatie van de examenkwaliteit. Instellingen zijn vrij om het bedrijfsleven op allerlei onderdelen van de examinering te betrekken. Het bedrijfsleven kan ook bestuurlijk en financieel betrokken zijn bij examenbanken en examenleveranciers.

Verwacht wordt dat een examenprofiel de vergelijkbaarheid en de transparantie van examens kan vergroten.

Een set aan niet vrijblijvende gemeenschappelijke afspraken tussen regionaal bedrijfsleven en scholen over de wederzijdse betrokkenheid bij examens kan de kwaliteit doen toenemen.

Centraal ontwikkelde examens (coe's) taal en rekenen

Een zeer recente ontwikkeling is het besluit van de voormalig staatssecretaris van OCW Van Bijsterveldt om centrale examinering taal en rekenen in het MBO in te voeren. Van Bijsterveldt stelt dat het niveau van veel MBO-leerlingen op het gebied van taal en rekenen onvoldoende is, wat aanleiding vormt voor een pakket aan maatregelen, waaronder de gefaseerde invoering van centraal ontwikkelde taal- en rekenexamens in het MBO. Onder regie en verantwoordelijkheid van het College voor Examens (CvE) ontwikkelt Cito de examens. Het centraal examen Nederlandse taal voor MBO-4 bestaat uit een toets over de onderdelen lezen en luisteren. Daarnaast neemt de instelling een instellingsexamen af voor de onderdelen spreken, gesprekken voeren, schrijven en begrippenlijst/taalverzorging. Voor rekenen is er straks geen generiek instellingsexamen meer. MBO-4 studenten doen examen op referentieniveau 3f Nederlandse taal en rekenen, MBO 1,2 en 3 studenten op niveau 2f. De implementatie verloopt stapsgewijs: 2011- 2012 is een pilotjaar, in het schooljaar 2013-2014 is de eerste reguliere afname bij studenten MBO-4, daarna volgen ook de andere niveaus.

¹⁶ Zie www.examenprofiel.nl

Samenvatting

Een op competenties gebaseerde kwalificatiestructuur gaat gepaard met een toename van beoordeling in de praktijk. Toetsvormen zoals proeven van bekwaamheid en portfolio's komen meer voor. Deze complexere toetsvormen stellen andere eisen aan beoordelaars dan het beoordelen van schriftelijke opgaven. Inspectie constateert dat er meer geïnvesteerd wordt in deskundigheidsbevordering van docenten.

Het centraal examineren van alle kerntaken is, volgens Cito meettechnisch, inhoudelijk en praktisch onmogelijk. Voor rekenen en Nederlandse taal worden gefaseerd centraal ontwikkelde examens ingevoerd.

Verwacht wordt dat een examenprofiel de vergelijkbaarheid en de transparantie van examens kan vergroten. Een set van afspraken tussen onderwijs en bedrijfsleven over de wederzijdse betrokkenheid bij examens, kan de kwaliteit doen toenemen.

3 Samenvatting en conclusies

De periode vóór de WEB

In de periode voor de WEB bestaan verschillende onderwijstypen, met hun eigen wettelijk kader en eigen examensystematiek naast elkaar. Schoolexamens bestaan naast centrale examens. Onduidelijk is wat destijds de onderbouwing of argumentatie was bij de keuze voor centrale examens of schoolexamens. Veranderingen in deze periode gingen gepaard met een verschuiving in rollen en taken van betrokken partijen. Er is een duidelijke beweging zichtbaar gericht op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en beroepspraktijk. Deze periode maakt begrijpelijk dat er een beweging op gang komt naar meer harmonisatie en standaardisering van de examensystematiek.

Voor de invoering van de WEB was de examinering sterk sectoraal geregeld. Iedere sector had zijn eigen manier van examineren en de landelijke organen speelden daarin een grote rol: in het leerlingwezen namen de landelijke organen zelf de examens af. Bij het overige onderwijs werden de scholen zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de examinering. Deze periode kenmerkt zich door harmonisatie in de examensystematiek. Er wordt een keuze gemaakt voor meer schoolexamens en minder landelijke en centrale examens. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van alle examens, over de volle breedte, wordt vanaf de invoering van de WEB geëffectueerd, Centrale examens zouden te duur zijn en schoolexamens zouden meer tegemoet komen aan de wens van (tussentijdse) afsluiting van modules. Deze trend past bij een overheid die meer is gericht op decentralisering van verantwoordelijkheden en die meer ruimte wil laten aan de scholen.

Na de invoering van de WEB

Sinds 1996 is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van examinering in zijn geheel neergelegd bij de scholen. Exameninstellingen verzorgden de externe legitimering voor een meerderheid van de deelkwalificaties. Deze vorm van externe legitimering kenden verschillende variaties, maar was vooral gericht op niveau van examens en dekking. Inspectie van het Onderwijs constateerde dat het niveau te laag bleef en dat beperkte delen van de examenstof werd getoetst. Examenproducten afkomstig van LOB's werden als kwalitatief beter beoordeeld dan door de school zelf gemaakte producten. De resultaten van het versterken van de examenorganisatie en bijscholing binnen scholen worden slechts langzaam zichtbaar. Bij de externe legitimering door exameninstellingen wordt niet gewerkt met één eenduidige kwaliteitsstandaard, de kwaliteitsstandaarden verschilden per exameninstelling. Externe legitimering in deze vorm bracht niet wat er van verwacht werd, het marktmodel werkte contra-productief.

De externe kwaliteitsborging wordt vanaf 2004 uitgevoerd door één instantie, het KCE. Zij werkte met één maatstaf, met één set kwaliteitsstandaarden. De kwaliteits-

standaarden werden echter niet eenduidig geïnterpreteerd en kenden tussentijds nog verschillende aanpassingen. Ook KCE constateerde dat de (toets)technische kwaliteit van examens niet op orde was en dat de interne kwaliteitszorg en verantwoording hiervan nog niet aan de maat was. Scholen hadden last van de beheerslast die KCE met zich meebracht. Een van de oorzaken van de problemen in deze periode is een onderschatting van de grote hoeveelheid examenproducten en processen.

De afgelopen tien jaar hebben onderwijsinstellingen te maken gehad met drie verschillende varianten van kwaliteitsstandaarden en bijbehorende indicatoren, portretten of aspecten. In 2012 komt een nieuw toezichtkader waarbij onderwijs en examinering in een meer geïntegreerd model plaatsvindt.

Een op competenties gebaseerde kwalificatiestructuur gaat gepaard met een toename van beoordeling in de praktijk. Toetsvormen zoals proeven van bekwaamheid en portfolio's komen meer voor. Deze complexere toetsvormen stellen andere eisen aan beoordelaars dan het beoordelen van schriftelijke opgaven. Inspectie constateert dat er meer geïnvesteerd wordt in deskundigheidsbevordering van docenten.

Het centraal examineren van alle kerntaken is, volgens Cito meettechnisch, inhoudelijk en praktisch onmogelijk. Voor rekenen en Nederlandse taal worden gefaseerd centraal ontwikkelde examens ingevoerd.

Verwacht wordt dat een examenprofiel de vergelijkbaarheid en de transparantie van examens kan vergroten. Een set van afspraken tussen onderwijs en bedrijfsleven over de wederzijdse betrokkenheid bij examens, kan de kwaliteit doen toenemen.

Conclusies

1. De historische schets laat een onophoudelijke stroom aan veranderingen zien. Er is sprake van een complex krachtenveld, met veel verschillende actoren en belangen.
De huidige MBO-instellingen hebben hun wortels in verschillende tradities van examinering, die deels nu nog zichtbaar zijn. Verschillen hebben betrekking op verantwoordelijkheidsverdeling voor inhoud van examens, het maken van de examens, het afnemen en beoordelen van examens.
2. In het recente verleden is de externe legitimering van examens bij exameninstellingen neergelegd. De markt zou haar werking moeten doen. Deze vorm heeft niet gewerkt.
3. Externe borging van de examenkwaliteit door KCE had betrekking op alle examenproducten en processen. Deze wijze van extern borging is door logistieke problemen en de grote hoeveelheid examenproducten praktisch onhaalbaar gebleken.
4. De historische schets maakt duidelijk dat externe prikkels zoals externe legitimering door exameninstellingen en de oprichting van één kwaliteitscentrum tot nu

toe niet afdoende hebben geleid tot de gewenste kwaliteitsverbetering. Er is meer nodig om de vereiste kwaliteitsverbetering te realiseren: instellingen zijn aan zet om betere examens te realiseren en dat ook zelf te bewaken.

5. Kwaliteitsproblemen van examens in het MBO hebben niet alleen uitsluitend betrekking op de examenproducten. De ontwikkeling naar meer competentiegericht examineren, vraagt andere deskundigheid van betrokkenen bij de examinering. Deze ontwikkeling onderschrijft de noodzaak om aandacht te besteden aan toetstechnische eisen bij het maken en vaststellen van examens. Ook de rol van beoordelaars wint aan belang.
6. Kwaliteitsproblemen met betrekking tot examens in het MBO zijn hardnekkig. Er is weloverwogen actie geboden om het vertrouwen van stakeholders te verdienen. Het is de vraag of het instellingen op eigen kracht lukt om de kwaliteit op orde te krijgen.

4 Geraadpleegde bronnen

NB: het gaat hier om alle geraadpleegde bronnen, sommige hiervan zijn eveneens met bronvermelding opgenomen in de tekst en andere bronnen gelden als achtergrondstukken.

Examenprofiel (2010). *Focus op examinering. Projectplan 3e fase Examenprofiel, versie 1.0.*

Grotendorst, A. et al (2008). *Examineren en beoordelen van beroepscompetenties in het MBO. Rapport van procesmanagement MBO 2010.* MBO 2010

Honingh, M.E. (2008). *Beroepsonderwijs tussen publiek en privaat: een studie naar opvattingen en gedrag van docenten en middenmanagers in bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen van middelbaar beroepsonderwijs.* Amsterdam: UvA (dissertatie).

Inspectie van het onderwijs (2010). *Examenverslag MBO 2009. Kwaliteit examinering in het middelbaar beroepsonderwijs.*

Inspectie van het onderwijs (2011). *Toelichting op toezichtkader BVE 2012.*

Inspectie van het Onderwijs (2009). *Examenverslag MBO.*

Kamerbrief | 16-02-2011 | OCW. *Actieplan MBO 'Focus op vakmanschap 2011-2015'*

KCE (jaartal onbekend). *Vijf jaar KCE: beelden en feiten.*

KCE (2007). *Examineren in de praktijk. Examenverslag MBO 2006-2007.*

Keurmerk, Audit en Accreditatie in het Beroepsonderwijs (2006).

Nieuwenhuis, L. et al (2000). *Kwaliteit getoetst in de BVE. Kwaliteit en niveau van aanbod en examens in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.* Wageningen: Stoas.

Nieuwenhuis, L. et al (in voorbereiding). *De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs.* PROO Review studie.

Nijhof, W. (2008). *Naar 'nieuwe' examineringsvormen in het MBO?* Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

- Onderwijsraad (2011). *Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Reactie op het Actieplan 'Focus op vakmanschap 2011-2015'*. Den Haag.
- Polder, K.J. (2004). *Het krachtenveld rond de examinering in het MBO*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- SER (1984). *Advies tweede fase vervolgonderwijs*. Den Haag.
- Raanhuis et al (1999). *Beoordelen van de beroepspraktijkvorming: een voldoende!* De Bilt: Bve Raad.
- Smulders, H., Jager, A. & Nieuwenhuis, L. (2006). *Dutch case studies Observe*. Wageningen: Stoas.
- Van Dalssen, W.A. & Koster, J. (2009). *Competentiegericht beoordelen in het leerbedrijf werkt! Leerbedrijven willen meewerken aan competentiegericht beoordelen in het eigen bedrijf*. MBO 2010.
- Van den Bergh, C.Z. et al (2004). *KwaliteitsCentrum Examinering. Vinger aan de pols*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Van Nieuwkerk, H. (2008). *Feiten & Fabels, procesbericht*. MBO 2010.
- Van Web tot werkelijkheid, Een rapportage over de evaluatie van de WEB*, Inspectierapport 2001-7 (2001).
- Veldhoen, A.P. en Westmeijer, P. (2005). *Het MBO-examen langs de meetlat van het beroepenveld. Branches en bedrijven over hun betrokkenheid en tevredenheid*. Utrecht: Profiel onderzoek & Monitor Groep.
- VNO-NCW (2007). *Examinering MBO, brief van VNO-NCW en MKB-Nederland aan de VC voor OCW van de Tweede Kamer*.
- Onderwijsraad (2001) *WEB: Werk in uitvoering, Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en beroepsonderwijs*, Den Haag
- Wet educatie en beroepsonderwijs (2005)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Willemse, P. (1997). *Examinering en externe legitimering*. De Bilt: Bve Raad.

Deze historische schets beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van examinering in het MBO vóór de invoering van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) en de periode daarna. Hoe waren de verantwoordelijkheden verdeeld? Welke examen-systematiek kende men en wat was de aard en werkwijze van het toezicht? De antwoorden op deze vragen zijn tot stand gekomen door een uitgebreide documentanalyse en gesprekken met relevante deskundigen.

Het resultaat is zicht op een onophoudelijke stroom aan veranderingen. Er is sprake van een complex krachtenveld, met veel verschillende actoren en belangen. Sommige maatregelen hebben in het verleden gewerkt, andere maatregelen minder goed of zelfs niet. Inzicht hierin is van belang bij het ontwerpen en implementeren van nieuwe maatregelen op het gebied van toetsing en examinering in het MBO.

Deze historische schets maakt onderdeel uit van een bredere verkenning voor het College voor Examens naar een landelijk kwaliteitskeurmerk voor examinering beroepsgerichte vakken in het MBO.

Het college is door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gevraagd om over een dergelijk keurmerk te adviseren. Op grond van de adviesaanvraag is een analyse gemaakt van het vraagstuk van de kwaliteit van examenproducten en de examinering in het MBO.