



Een
historische
schets

Examinering in het MBO

Een
update

Paula Willemse | Nelleke Lafeber

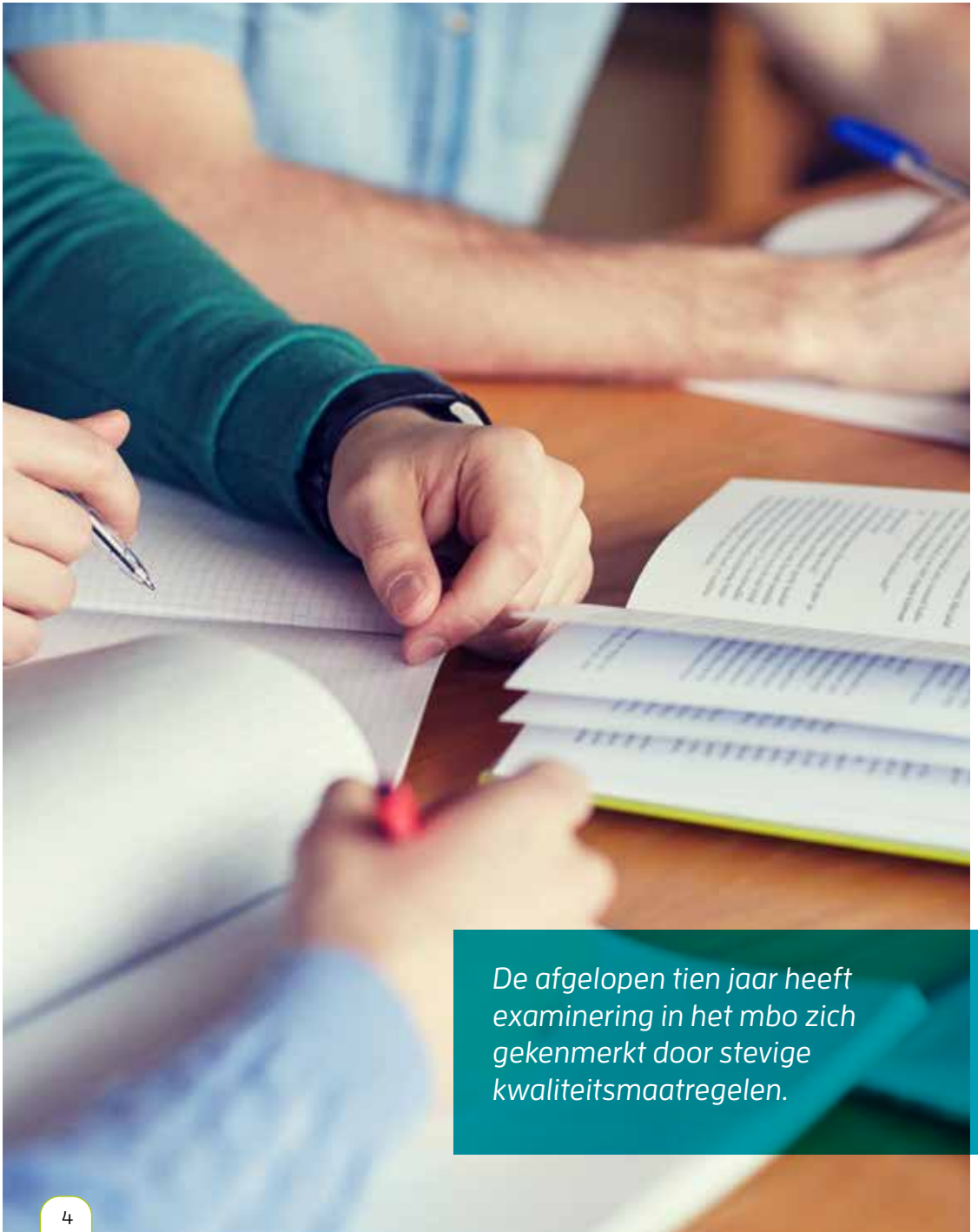


© 2022 IVA Onderwijs

NIETS UIT DEZE UITGAVE MAG WORDEN VERVEELVONDIGD EN/OF WORDEN OPENBAAR GEMAAKT DOOR MIDDEL VAN DRUK, FOTOKOPIE, MICROFILM, OF OP WELKE ANDERE WIJZE DAN OOK, ZONDER VOORAFGAANDE SCHRIFTELIJKE TOESTEMMING VAN IVA ONDERWIJS.
HET GEBRUIK VAN CIJFERS EN/OF TEKST ALS TOELICHTING OF ONDERSTEUNING BIJ ARTIKELN, BOEKEN EN SCRIPTIES IS TOEGESTAAN, MITS DE BRON DUIDELIJK WORDT VERMELD.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
I Inleiding	8
Tijdslijn	10
2 De periode vóór de Web (tot 1996)	13
2.1 Voor 1986: de opmaat naar sectorvorming en vernieuwing in het mbo	
2.2 1986- 1995: standaardisering	
3 Invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (Web) (1996 - 2011)	23
3.1. Verantwoordelijkheid examinering naar de mbo-instellingen	
3.2 Externe legitimering door exameninstellingen	
3.3. Een op competenties gebaseerde kwalificatiestructuur verandert de examinering (2004)	
3.4. Landelijke kwaliteitsborging door KCE	
3.5. Toezicht van examens naar inspectie	
4. Benutting van de ruimte (2011-2021)	39
4.1. Kwaliteit moet beter: Actieplan "Focus op vakmanschap 2011-2015"	
4.2 Uitwerking van actieplan mbo	
4.3. De minister grijpt in en de sector reageert (2014-2020)	
4.4. Kwaliteitsborging versterkt	
4.5. Toezicht 2012-2017	
5. Op zoek naar nieuwe mogelijkheden	53
5.1 Kritische geluiden: onevenwichtigheid rondom examinering en toetsing	
5.2. Behoefte aan meer flexibiliteit en maatwerk	
5.3. Nieuwe manieren van afsluiten en diplomeren	
5.4. Toezicht vanaf 2021	
6. Samenvatting en conclusies	59
<i>Bijlage 1 > Overzicht toezichtkaders door de tijd heen</i>	63
<i>Bijlage 2 > Overzicht landelijke maatregelen overheid</i>	66
<i>Bijlage 3 > Cijfers inspectie over examenkwaliteit</i>	70



*De afgelopen tien jaar heeft
examinering in het mbo zich
gekenmerkt door stevige
kwaliteitsmaatregelen.*

Voorwoord

In 2012 bracht IVA Onderwijs het boekwerkje “Examinering in het MBO: een historische schets” uit. Deze publicatie maakte onderdeel uit van een bredere verkenning die het toenmalige College voor Examens liet uitvoeren naar een landelijk kwaliteitskeurmerk voor de examinering van beroepsgerichte onderdelen in het mbo. Bijna tien jaar later en veel ervaringen verder is het tijd voor een vervolg.

De afgelopen tien jaar heeft examinering in het mbo zich gekenmerkt door stevige kwaliteitsmaatregelen. Dit heeft zijn effect gehad, waardoor er een kanteling heeft kunnen plaatsvinden van standaardisering naar meer flexibiliteit en ruimte voor innovatie. Dit past binnen een bredere beweging in het mbo. Deze beweging heeft onder andere zijn weerslag gekregen in het nieuwe onderzoekskader 2021 van de Inspectie van het Onderwijs. Ook is er een lerend netwerk opgestart van mbo-scholen, om na te denken over wat innovaties in het onderwijs betekenen voor de afsluiting van opleidingen.

Om meer zicht te krijgen op de achtergronden van deze kanteling en de maatregelen die de afgelopen periode in dit kader zijn genomen, leek het ons nuttig de historische schets uit 2012 te actualiseren. In deze historische schets zijn de belangrijkste ontwikkelingen rond examinering in het mbo vóór de invoering van de Wet educatie beroeps- onderwijs (1996) en de periode daarna beschreven. Hoe waren de verantwoordelijkheden verdeeld? Welke examensystematiek kende het mbo en wat was de aard en werkwijze van het toezicht door de onderwijsinspectie? De antwoorden op deze vragen zijn tot stand gekomen door een documentanalyse en gesprekken met relevante deskundigen.

Deze historische schets geeft een overzicht van de maatregelen die in het verleden zijn ingevoerd en het effect daarvan. Inzicht hierin is van belang bij het nadenken over de toekomst van het mbo en de gevolgen hiervan op het gebied van toetsing en examinering.

DEZE HISTORISCHE SCHETS
GEEFT EEN OVERZICHT VAN
DE MAATREGELLEN DIE IN HET
VERLEDEN ZIJN INGEVOERD EN HET
EFFECT DAARVAN.

Dit boekje is gemaakt voor iedereen die betrokken is bij examinering in het mbo: van onderwijsmanagers, examencommissieleden en docenten tot beleidsmedewerkers, assessoren en examenconstructeurs. We hopen dat dit boekje u een goed beeld geeft van de ontwikkelingen van de afgelopen decennia die van belang zijn om de huidige stand van zaken te begrijpen.

Jérôme Smits,

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Zoetermeer, december 2021



Het kunnen vertrouwen op voldoende examenkwaliteit is van groot belang!

| 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 studenten die diplomeren. 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. Vertrouwen in de kwaliteit van examens is daarmee voor zowel werkgevers, vervolgonderwijs en de politiek als voor de maatschappij als geheel van groot belang.

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 in het politieke en publieke debat rondom onderwijs en hoe dit al dan niet invloed heeft gehad op examinering,
2. welke onderwijsinstellingen en overige actoren betrokken waren bij de examinering en hoe de verantwoordelijkheden tussen hen verdeeld waren,
3. wat de examensystematiek was en welke kwalificatie-eisen van toepassing waren en
4. wat de werkwijze en aard was van het externe toezicht op de kwaliteit van examens.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 maken we een onderscheid in de periode voor 1986 en het decennium voor de invoering van de Web in 1996. Hiermee wordt een beeld geschetst van de diversiteit waarop de examinering was ingericht. Hoofdstuk 3 gaat in op de invoering van de Web en bestrijkt de periode van 1996 tot 2012. Deze periode wordt getypeerd door meer uniformering in kwaliteitsstandaarden door externe legitimering van examens, de invoering van een nieuwe kwalificatiestructuur en de komst van het

KwaliteitsCentrum Examinering (KCE) in 2004. De periode van 2012 tot nu wordt in hoofdstuk 4 belicht. In deze periode staat de uitvoering van het actieplan 'Focus op vakmanschap' centraal en wordt de borging van de kwaliteit van examinering door meer standaardisering en regelgeving verder versterkt. Hoofdstuk 5 belicht recente initiatieven die tegemoetkomen aan kritische geluiden rondom de toegenomen examendruk in het mbo. Zowel beleidsmakers als de onderwijsinstellingen anticiperen op deze geluiden en ontwikkelingen door op zoek te gaan naar meer passende manieren van examineren.

De publicatie kent een aantal bijlagen die overzicht geven in landelijk beleid, toezichtkaders en cijfers van inspectie door de tijd heen.

- ▶ Bijlage 1: Overzicht toezichtkaders door de tijd heen
- ▶ Bijlage 2: Overzicht landelijke maatregelen overheid
- ▶ Bijlage 3: Cijfers inspectie over examenkwaliteit



Tijdlijn

Beleid:

SVM 1986

WEB 1996

Competentiegerichte
kwalificatiestructuur
2004

Sector:



1986

1990

1995

2000

Examen typering:

Veelheid en
diversiteit
examenvormen

Focus op
examen-
instrumenten

Meer proeves in
de praktijk, minder
schriftelijke examens

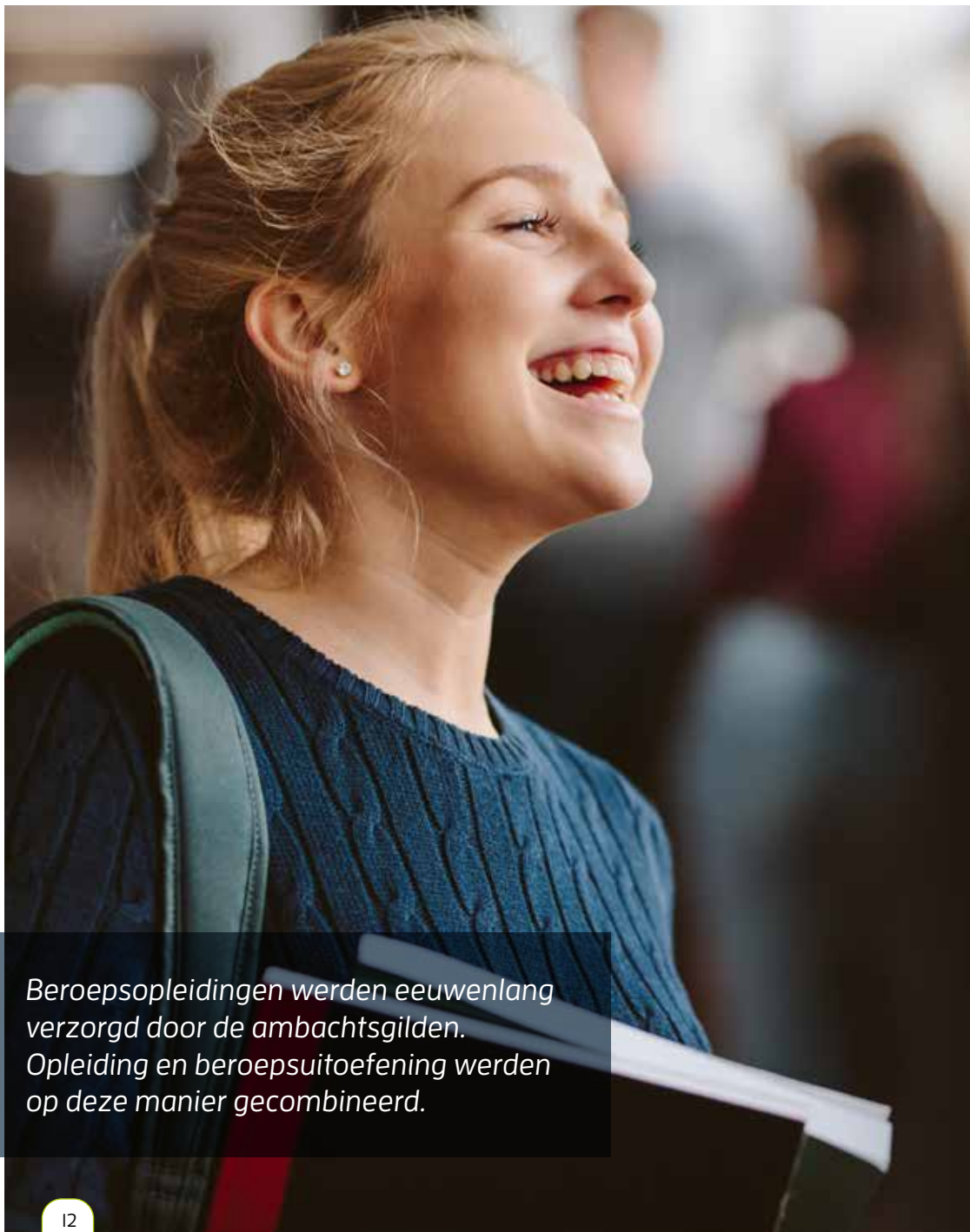
Extern toezicht:

Landelijke
organen

Externe legitimering

KCE 2004-2007





Beroepsopleidingen werden eeuwenlang verzorgd door de ambachtsgilden. Opleiding en beroepsuitoefening werden op deze manier gecombineerd.

2 De periode vóór de Web (tot 1996)

Beleid & wettelijk kader

Wet op het Nijverheidsonderwijs
Wet op het Voortgezet Onderwijs
(Mammoetwet)
Wet op het Leerlingwezen
Beleid: diversiteit in onderwijstypen

Onderwijstypen

MBO (MEAO, MTS, MDS, MDGO)
KMBO
Leerlingwezen

Typering examensystematiek

MBO: centrale examens
KMBO: schoolexamens
Leerlingwezen: landelijke examens, veelal in examencentra
Examinering:
Eénmalig bij afronding onderwijsprogramma t.b.v. het behalen van een diploma
Examinering op basis van examensyllabus
Karakter: veelheid en diversiteit
Interne borging: Landelijke examencommissies

Extern toezicht

Rijksgecommitteerden (algemeen en per branche)
Inspectie van het Onderwijs

2.1 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. 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 – onder andere vanwege de maatschappelijke roep om het ‘recht op onderwijs’ – tot een reorganisatie van het onderwijs, welke in 1919 uitmondde in de (met een hogere subsidie voor onderwijs gepaard gaande) Wet op het Nijverheidsonderwijs. Deze wet trad in 1921 in werking en betrof in feite de eerste publieke sturing aan het beroeps- of nijverheidsonderwijs, 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 mbo-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, 2008).

Na de Tweede Wereldoorlog zorgde de grote vraag naar arbeidskrachten voor de wederopbouw voor een sterkere band tussen onderwijs en bedrijfsleven. Beide hadden immers belang bij een voldoende toestroom van leerlingen die zich zouden ontwikkelen tot de nodige beroepskrachten. De privaat bekostigde ambachtsscholen en het publiek bekostigde nijverheidsonderwijs werkten dan ook nauw samen om jongeren te interesseren voor het middelbaar beroepsonderwijs, en dan vooral voor de industrie.

In de jaren zestig veranderde geleidelijk 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 ook de taak om leerlingen op te leiden voor 'werk' en vervolgopleiding. 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 aannname 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).

IN 1963 WERD 'DE MAMMOETWET'
AANGENOMEN. DOOR DE
AANNAME VAN ÉÉN WET WERD
HET BEROEPSONDERWIJS
GEÏNTEGREERD IN HET TOTALE
ONDERWIJSSYSTEEM.

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 vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers 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 vormden in 1954 gezamenlijk het Centraal Orgaan voor Landelijke Opleidingsorganen (Colo).

Op zoek naar een betere aansluiting met de beroepspraktijk

Begin jaren tachtig 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 17 jaar werd 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 jeugdwerkloosheid. Het mbo zag de toestroom van leerlingen echter stagneren. De 'schoolse' vierjarige opleiding was voor een deel 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 doorstroom leverde voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Als antwoord op de lacune tussen het mbo en het leerlingwezen werd het tweejarig kort mbo (kmbo; 1979) ingesteld. Dit 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 ze ook 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 onderwijs en beroepspraktijk. De commissie-Wagner, ingesteld om deze aansluiting te onderzoeken, concludeerde in haar rapport 'Op weg naar een gezamenlijke 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 voor 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 stelde een integratie van het kmbo en het leerlingwezen voor, een advies dat in 1984

door de SER 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 beroepscompetentieprofielen, 2) deze beroepscompetentieprofielen zouden in landelijke profielen voor beroepsopleidingen moeten worden vertaald en 3) deze beroepscompetentieopleidingsprofielen zouden moeten worden vertaald naar leerplannen. Deze methode zou bekend worden als ‘de eindtermenprocedure’. Eindtermen zijn beschrijvingen van kennis, inzicht, vaardigheden en/of houdingen die minimaal noodzakelijk zijn voor het behalen van een (deel)kwalificatie (diploma of certificaat).

In het mbo hadden de BOOB’s (Bedrijfstakgewijze Overlegorganen Onderwijs-Bedrijfsleven) als sectorale adviesraad zeggenschap over de inhoud van het onderwijs en de uitvoering van de examinering. Hierin waren, zoals de naam al aangeeft, ook de werkgevers vertegenwoordigd.

Het leerlingwezen 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 waren bepalend voor diplomering. De landelijke organen leerlingwezen en de BOOB’s stemden ter voorbereiding af met de betrokken onderwijs- en praktijkinstellingen. De ‘examensyllabus’ die per opleidingsorgaan werd opgeleverd werd officieel vastgesteld door het ministerie van OCW, dat daarmee ook toezicht hield op de kwaliteit.

Ook de commissie-Rauwenhoff (1990) 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, 2010).

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).

2.2 1986 – 1995: standaardisering

Beleid & wettelijk kader

Sectorvorming en vernieuwing in het MBO (SVM)
Wet Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO)

Beleid:

Vergroting autonomie van de scholen, terugtrekkende overheid en decentralisatie.

Onderwijstypen

Inschuiving MBO (MEAO, MTS, MDS, MDGO) en KMBO
Leerlingwezen (tot 1993)

Typering examensystematiek

MBO: van centrale examens naar schoolexamens
KMBO: schoolexamens

Leerlingwezen: landelijke examens, veelal in examen centra

Examinering:

Invoering modulair onderwijsstelsel en daaraan gekoppeld modulaire examinering voor het behalen van deelcertificaten.

Examinering op basis van eindtermen

Karakter: focus op exameninstrumenten

Borging: landelijke examencommissies

Extern toezicht

Rijksgecommitteerden (algemeen en per branche)
Inspectie van het Onderwijs

Sectorvorming

De jaren negentig kenmerkten zich door een serie maatregelen gericht op het standaardiseren van het beroepsonderwijs (zie bijlage 2). 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-scholen. Voortaan werden daar twee-, drie- en vierjarige opleidingen aangeboden. 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 mbo vroeg om een harmonisatie van het examenstramien. Beide onderwijstypen kwamen uit verschillende tradities: het kmbo kende schoolexamens, het leerlingwezen sectorale landelijke examens in nauwe samenwerking met de branche en het mbo kende centraal georganiseerde examens.

DE JAREN NEGENTIG KENMERKTEN
ZICH DOOR EEN SERIE
MAATREGELEN GERICHT OP HET
STANDAARDISEREN VAN HET
BEROEPSONDERWIJS

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 is op verschillende wijzen beargumenteerd. Zo werd wel gesteld 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 voor tussentijdse (modulaire) examinering 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 over de roc-vorming (1991 en 1992) blijkt de wens om scholen meer vrijheden te geven en hen te stimuleren zich te ontwikkelen tot zelfstandige (autonome) scholen. De overheid stimuleerde 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 beroepenveld speelden hierbij een belangrijke rol.

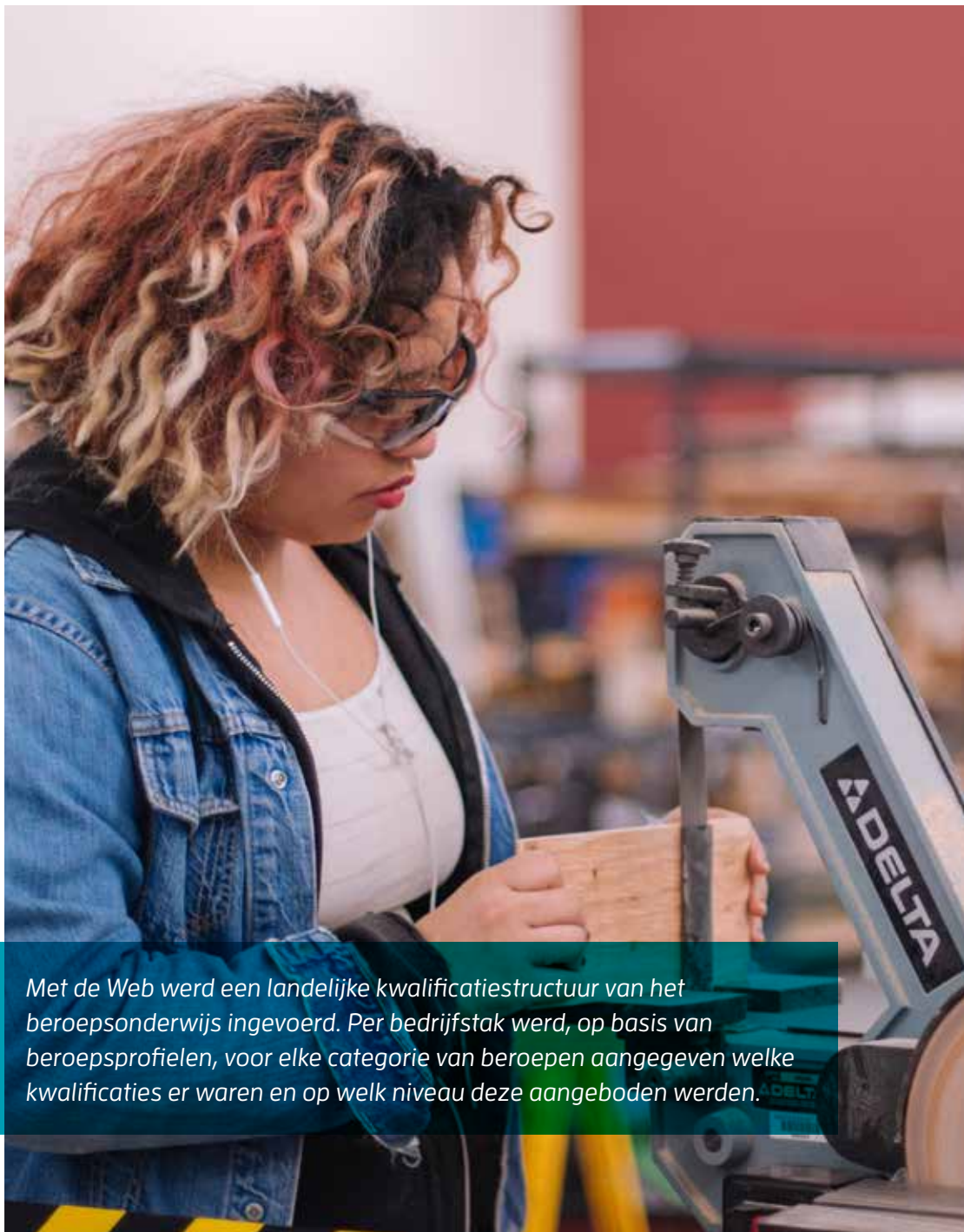
IN DE PERIODE VOOR DE WEB
BESTAAN VERSCHILLENDE
ONDERWIJSTYPEN, MET ELK
HUN EIGEN WETTELIJK KADER
EN EIGEN EXAMENSYSTEMATIEK,
NAAST ELKAAR.

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

In de periode voor de Web bestaan verschillende onderwijstypen, met elk 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 het type examen. Veranderingen in deze periode gingen gepaard met een verschuiving in rollen en taken van betrokken partijen. Er is een duidelijke beweging zichtbaar naar 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.

In het decennium voor de invoering van de Web was de examinering sterk sectoraal geregeld. Iedere sector had zijn eigen manier van examineren. 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.



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 waren en op welk niveau deze aangeboden werden.

3 Invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (Web) 1996-2011

Beleid & wettelijk kader	Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) Beleid: Focus op vakmanschap Landelijke regiegroep examenprofielen
Onderwijstypen	Het mbo kent een beroepsopleidende leerweg (bol) en een beroepsbegeleidende leerweg (bbl).
Typering examensystematiek	Schoolexamens Examinering: Modulair onderwijssysteem en daaraan gekoppeld modulaire examinering voor het behalen van deelcertificaten. Na 2007: examineren van kerntaken en competenties (op CGO gebaseerde examinering, beroepsprofielen) Karakter: minder schriftelijke examens, meer proeven in de praktijk, onderwijs (ontwikkelingsgerichte toetsen) en examinering (kwalificerende examens) zijn gescheiden Borging: Landelijke kwaliteitsstandaarden Invoering externe legitimering van deelkwalificaties (gedeeltelijk tot 2002, daarna geheel) Pilots met examenprofielen
Extern toezicht	Exameninstellingen (tot 2003) KCE (2004-2007) Inspectie van het Onderwijs (2007-heden)

3.1 Verantwoordelijkheid examinering naar de mbo-instellingen

De verantwoordelijkheid van scholen voor de kwaliteit van alle examens, over de volle breedte, werd 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 paste bij een overheid die meer is gericht op decentralisering van verantwoordelijkheden en die meer ruimte wil laten aan de scholen.

In 1996 kwam de Wet educatie en beroepsonderwijs tot stand. Hiermee kwamen vier wetten te vervallen: 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: de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). De bbl, tot 1997 leerlingwezen of leerlingstelsel genoemd, is de Nederlandse vorm van duaal onderwijs binnen het mbo en wordt verzorgd op een roc, 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, ook wel aangeduid met beroepspraktijkvorming, waarbij delen van het curriculum op de werkvloer geleerd worden.

Het uitgangspunt van de Web was dat alle instellingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie een plaats kregen in regionale opleidingscentra. De roc-vorming betekende een belangrijke innovatie op zowel organisatorisch als administratief niveau. In de toen gevormde 45 roc's gingen honderden kleine scholen (mts, meao, mds en mdgo) op in sectoren: economie, techniek, zorg & welzijn. Deze drie sectoren vormden de roc's. Daarnaast bleven de groene scholen bestaan, de zogenoemde aoc's. De gespecialiseerde vakscholen werden vakinstellingen.

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 waren en op welk niveau deze aangeboden werden. Het Onderwijsverslag over 1998 vermeldde dat er in het cursusjaar 1998/1999 634 kwalificaties geregistreerd stonden. 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 zowel de inhoud van het onderwijs als het examen van een opleiding.

Met de komst van de Web verviel het klassieke centrale examineren ten gunste van schoolexamens door de instellingen zelf (Nijhof, 2008). De scholen 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. Daarmee werd de school primair verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van de examinering (Willemse, 1997). Voor veel opleidingen was dit weliswaar een gewenste, maar wel geheel nieuwe taak. De mbo-instellingen konden de examinering binnen de geldende kaders naar eigen goeddunken inrichten.

Dat de school verantwoordelijk was betekende overigens niet dat de school ook bij elke opleiding alles zelf zou moeten doen; de school is vrij om onderdelen uit te besteden, examenproducten in te kopen of deel te nemen aan een landelijk georganiseerd examen (branchegericht). Volgens de Web had het toezicht op de kwaliteit ervan de vorm van externe legitimering. De externe legitimering betrof een deel van de examinering van elke opleiding. De inspectie hield toen ook toezicht op de examinering.

DE SCHOLEN WERDEN MET
DE KOMST VAN DE WEB
VERANTWOORDELIJK VOOR DE
EXAMINERING

3.2 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 de examinering van tenminste 51% van de deelkwalificaties van een door de instelling aangeboden opleiding extern te laten legitimeren. De deelkwalificaties bevatten eindtermen die, zo bleek uit latere evaluaties van de Web, vooral reproduceerbare kennis bevatten. Dit heeft zijn weerslag gehad op de examensystematiek in deze periode: het accent lag op theoretische toetsing van geïsoleerde kennis en vaardigheden. Bij de vaststelling van de eindter-

men werd door de minister aangegeven voor welke deelkwalificaties externe legitimering vereist werd. De Web gaf geen gedetailleerde voorschriften voor 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. Daarnaast werden zij vaak ook ingeschakeld voor ondersteunende diensten zoals het maken en afnemen van examens.

Externe legitimering door exameninstellingen kende verschillende varianten: van de minimumvariant van externe controle en toezicht op het examen tot complete uitvoering van de totale examenproductie (constructie, afname, beoordeling). Er was geen eenduidige standaard voor examenkwaliteit. Ook was er geen scheiding in functies van beoordelen.

Knelpunten externe legitimering

De systematiek 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 beroepsonderwijs. Uit de inspectierapportage "Van Web tot werkelijkheid" (2001) 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 gemid-

deld 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."

BIJ DE OPLEIDINGEN DIE
WERDEN ONDERZOCHT WAS
IN GEMIDDELD DE HELFT VAN
DE GEVALLEN HET EXAMEN
NIET IN ORDE.

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 konden 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 voorhanden over dit onderwerp om slagvaardig te kunnen optreden”.

Ook de Onderwijsraad 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 inspectie was niet helder. De Raad constateerde bovendien dat de professionaliteit op het gebied van toetsing en examinering binnen de onderwijsinstellingen onder de maat was. In deze voorlopige evaluatie van de Web in 2001 werd ook gesteld dat de toetstraditie erg gericht is op reproduceerbare kennis en te weinig op competenties.

Marijke Backx, directeur ESS

“IN DE PERIODE VAN EXTERNE LEGITIMERING WAS ER GEEN GELIJKWAARDIGE VERHOUDING TUSSEN MBO-SCHOLEN EN EXAMENLEVERANCIERS. DIT WAS EEN ONWENSELIJKE SITUATIE. HET TIJDVAK VORMDE EEN OPMAAT NAAR DE HUIDIGE SITUATIE WAARIN SCHOLEN, BEDRIJFSLEVEN EN EXAMENLEVERANCIERS, IEDER VANUIT DE EIGEN EXPERTISE, SAMENWERKEN AAN KWALITATIEF GOEDE EN UITVOERBARE BEOORDELINGSINSTRUMENTEN.”

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 wijkenering. 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 snel een einde.

3.3 Een op competenties gebaseerde kwalificatiestructuur verandert de examinering (2004)

In 2004 werd in het mbo een nieuwe kwalificatiestructuur voorgesteld. Deze structuur zou bestaan uit zogenoemde competentiegerichte kwalificatiedossiers, waarin verschillende verwante uitstroomprofielen waren opgenomen. Dit betekende dat de opleidingseisen niet langer op basis van gedetailleerde eindtermen, maar op basis van competenties en werkprocessen waren geformuleerd. Dit had zowel gevolgen voor het onderwijs als voor de wijze van examineren. Het herontwerp van de curricula impliceerde namelijk ook het ontwikkelen van nieuwe examenvormen. De schriftelijk-theoretische toetsing van geïsoleerde kennis en vaardigheden maakte langzaam maar zeker plaats voor het beoordelen van competenties. Als gevolg van het streven naar competentiegericht onderwijs werden daarbij leren en beoordelen op de werkplek steeds belangrijkere onderdelen van het beroepsonderwijs. Studenten maakten niet alleen kennis- en vaardigheidstoetsen, maar werden voortaan ook beoordeeld op de manier waarop ze in de praktijk handelden.

In een visiedocument van Cito (2005) werd geconcludeerd:

“De geïsoleerde toetsing van kennis en vaardigheden maakt plaats voor de integrale beoordeling van kennis, vaardigheden en houdingen in (gesimuleerde) praktijk-situaties. Daarnaast verandert de manier van toetsing (het hoe). Steeds meer scholen vervangen hun schriftelijk-theoretische toetsen door meer levensechte toetsvormen zoals een proeve van bekwaamheid of een portfoliobeoordeling.”

Uit onderzoek (Nieuwenhuis, 2011) bij vijf roc's kwam naar voren dat hierbij een grote betrokkenheid van het beroepenveld was en dat proeven ervaren werden als een krachtig instrument om de student te beoordelen. Vaardigheden en competenties werden in complexe beroepssituaties geëxamineerd met bijvoorbeeld een proeve

van bekwaamheid. Deze nieuwe manieren van examinering vroegen ook een andere wijze van kwaliteitsborging. De inzet van een grote diversiteit aan beoordelingsvormen stelt andere eisen aan het borgen van de betrouwbaarheid. Het beoordelen van praktijkexamens stelt andere eisen aan beoordelaars dan het beoordelen van schriftelijke examenresultaten. Het vraagt niet alleen duidelijke vakkennis van het beroep waarvoor opgeleid wordt, maar ook het vermogen om adequaat te observeren. Bovendien is het organiseren van een proeve arbeidsintensief. De invulling van een proeve kan variëren van een halve dag tot een paar weken.

Examenprofielen en betrokkenheid bedrijfsleven

Door de invoering van een nieuwe kwalificatiestructuur, ontstond een veelheid aan materiaal en toetsvormen. Door het individuele karakter van opleidingen zou controle van al het binnen instellingen ontwikkelde examenmateriaal vragen om een instantie met een enorme omvang. Als reactie op de ontstane verscheidenheid en de zorg vanuit branche- en werkgeversorganisaties over de examenkwaliteit startte het project 'Examenprofielen'.

Initiatiefnemers van het project waren: de MBO Raad, Colo, AOC Raad, NRTO, VNO-NCW en MKB-Nederland. In sectorale examenprofielen maakten instellingen en bedrijfsleven afspraken 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 betrokkenen. De examenprofielen beoogden hierdoor meer eenduidigheid te realiseren. De minister onderschreef in 2011 het belang van dit initiatief in het Actieplan 'Focus op vakmanschap'.

Betrokkenheid van het bedrijfsleven bij examinering uitte zich verder in het opstellen van de kwalificatiedossiers. De kenniscentra hebben de wettelijke taak kwalificatiedossiers op te stellen. Dit gebeurt in nauwe betrokkenheid met werknemers- en werkgeversorganisaties. Daarnaast is het leerbedrijf vaak betrokken bij de examinering. Mbo-instellingen zijn vrij om het bedrijfsleven op onderdelen van de examinering te betrekken. Het bedrijfsleven kan ook bestuurlijk en financieel betrokken zijn bij examenbanken en examenleveranciers.

3.4 Landelijke kwaliteitsborging door KCE

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 oud-minister van Onderwijs Wim 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 kwaliteit en de verantwoording hierover. Een externe instantie ziet toe of de instellingen voldoen aan landelijk vast te stellen standaarden. Op basis van de hoofdpunten van dit advies werd er een basis gelegd voor een nieuwe examensystematiek voor het mbo. Voor een overzicht van de opeenvolgende kwaliteitsstandaarden zie bijlage I.

In 2003 kwam er, mede op basis van dit advies, een wetswijziging tot stand. Voorgesteld werd de externe kwaliteitsbewaking op te dragen aan één orgaan, het kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen (KCE). Exameninstellingen verzorgden dus niet langer meer de externe legitimering.

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 (inclusief normering), vastgesteld door OCW 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 uitstroomeisen
- ▶ 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 alle eindtermen (dus niet meer voor tenminste 51% van de deelkwalificaties) en de totale examenketen (van het inrichten van de examenorganisatie tot de uitslagbepaling). De instelling diende vanaf dat moment er zorg voor te dragen dat de examens voldeden aan alle 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 publieke verantwoording hierover afgelegd.

Dat de instelling verantwoordelijk werd voor alle examentaken, betekende niet dat zij ook alles zelf moest uitvoeren. Zij konden examendiensten, producten of ondersteuning inkopen of in samenwerking met andere instellingen vormgeven. Ook bij inkoop van examens bleef de verantwoordelijkheid bij de instelling berusten.

Onderwijsinstellingen konden daarnaast kiezen voor uitbesteding. Bij uitbesteding werd de examinering in zijn geheel overgedragen aan een voor de betreffende examens erkende onderwijs- of exameninstelling. In dit geval berustte de verantwoordelijkheid voor de examinering bij de (erkende) exameninstelling. Als een onderwijsinstelling het recht op examineren ontnomen werd, moest zij dit 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 werd de exameninstelling verantwoordelijk.

KCE verrichtte de externe kwaliteitsbewaking van de examens bij de scholen en de exameninstellingen. KCE kon drie soorten verklaringen uitreiken: goedkeurend, voorwaardelijk goedkeurend of afkeurend. De 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 periode dat het KCE toezichthouder was voor 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 en de administratieve last die dit met zich mee bracht.

De implementatie van examenprocessen in de vorm van bijvoorbeeld handboeken examinering werd in 2004 nog omschreven als een 'pièce de résistance'. Scholen hadden zelf niet altijd de voor het toezicht benodigde informatie overzichtelijk op orde, wat niet alleen zorgde voor twijfel bij de uitkomsten van audits, maar ook de werkdruk bij het KCE verhoogde. Het toezien op het examenproces en de examenproducten bleek tijdrovend en arbeidsintensief: het gehele proces moest immers

worden gecontroleerd. Er was 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 staatssecretaris Van Bijsterveldt verrichte de inspectie in 2007 onderzoek naar de kwaliteit van het onderzoek van KCE. In haar opdrachtbrief vroeg zij ook een inschatting te geven hoe de werkwijze van KCE in de toekomst kon 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 konden worden. Het onderzoek richtte zich vooral op mogelijke inconsistenties in de beoordelingen van KCE. Uit de conclusies valt op te maken dat er tekortkomingen waren in de validiteit en het tussentijds bijstellen van normen, waardoor er op onjuiste gronden afkeurende en voorwaardelijke verklaringen afgegeven werden. In 2005-2006 was volgens de inspectie sprake van een fors verschil van geplande en gerealiseerde doorlooptijden door vertragingen bij productbeoordelingen, het tussentijds introduceren van nieuwe standaarden en computerstoringen. In het auditproces voelden veel instellingen zich niet gehoord.

Het KCE besloot naast het onderzoek van inspectie ook zelf de kwaliteit van het eigen functioneren te onderzoeken, een traject dat werd begeleid door Twynstra Gudde (zie Van den Bergh et al, 2004). Het KCE bleek verrast te zijn geweest over het grote aantal examen-eenheden 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).

De externe kwaliteitsborging werd 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 verant-

DE PERIODE DAT HET KCE
TOEZICHTHOUDER WAS VOOR
DE EXAMINERING HEEFT EEN
GROTE IMPACT GEHAD OP DE
ONDERWIJSINSTELLINGEN.
VOORAL DE WIJZE WAAROP DE
KWALITEITSZORG WERD INGERICHT
KREEG EEN IMPULS

woording 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 was een onderschatting van de grote hoeveelheid examenprocessen en vooral examenproducten.

3.5 Toezicht van examens naar inspectie

De staatssecretaris onderschreef het oordeel van de inspectie dat de kwaliteit van het functioneren van KCE op diverse aspecten onvoldoende was. In september 2007 nam zij het besluit om het KCE niet langer verantwoordelijk te houden voor het toezicht op de examens. Deze taak werd overgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs.

De inspectie hield toezicht op basis van de 'Regeling standaarden examenkwaliteit MBO', dat werd vertaald in het Toezichtkader. Deze is ingegaan per augustus 2008 en komt in grote lijnen overeen met de standaarden die KCE hanteerde. De 'oude' standaard 2 "De tevredenheid van de deelnemers over de examinering" kwam te vervallen, maar maakte wel deel uit van de onderwijskwaliteit (zie Toezichtkader 2009).

Toezicht in balans?

In 2010 stelde de inspectie 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 onvrede kwamen. Het onbehagen lijkt daarna snel te zijn toegenomen en in het voorjaar 2010 meldden zowel de AOC Raad als de MBO Raad in het bestuurlijke overleg met de inspectie dat het draagvlak voor het toezicht behoorlijk onder druk was komen te staan.

In het 'Position paper' van de MBO Raad van april 2010 stelde zij dat de toenemende transparantie en verantwoording door instellingen tot terughoudender extern toezicht zou moeten leiden, doch dat het tegendeel het geval leek. Er was een overmaat aan onderzoek, van 'single audit' was geen sprake meer. Het onbehagen richtte zich

op de veelheid aan ogenschijnlijk ongecoördineerd inspectieonderzoek, ook bij instellingen waar zich geen duidelijk kwaliteitsrisico voordeed. Dit zorgde in toenemende mate voor – administratieve – belasting, welke verder werd versterkt door de volgens de onderwijsinstellingen omvangrijke accountantsprotocollen en de vele andere toezichthouders waar instellingen mee te maken hadden. Ook zou de inspectie te weinig rekening houden met nieuwe onderwijs- en examenvormen en teveel nadruk leggen op details, met te strenge kaders. Daarnaast was er voortdurende discussie over het beoordelen van de onderwijsopbrengsten (indicatoren en de normen). Verder riepen nieuwe publicaties van de inspectie op internet en vooral de wijze van presentatie veel reacties op. Tevens speelde de toenemende nadruk op wetshandhaving en sancties een rol. Tot slot wees men op onzorgvuldigheden in de onderzoeken, waaronder overschrijding van termijnen en verschillen tussen inspecteurs.

De inspectie stelde in haar notitie 'Toezicht in balans' dat het ook goed is om oog te hebben voor de toezichtbaten: het levert een spiegel op die bijdraagt aan kwaliteitsverbetering, een onvoldoende oordeel bij opleidingen is in het merendeel na een jaar hersteld en na twee jaar bij alle opleidingen. Het inspectietoezicht heeft grote invloed op de interne kwaliteitsborging van de onderwijsinstelling.

HET INSPECTIETOEZICHT HEEFT
GROTE INVLOED OP DE INTERNE
KWALITEITSBORGING VAN DE
ONDERWIJSINSTELLING.

Samenvattend:

Sinds 1996 lag de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de examinering in zijn geheel bij de scholen. Exameninstellingen verzorgden de externe legitimering voor een meerderheid van de deelkwalificaties van elke mbo-opleiding. Deze vorm van externe legitimering kende verschillende variaties, maar was vooral gericht op niveau van examens en dekking. De inspectie constateerde dat vaak het niveau te laag bleef en dat beperkte delen van de examenstof werden 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 werden slechts langzaam zichtbaar. Bij de externe legitimering door exameninstellingen werd niet gewerkt met een eenduidige set van kwaliteitsstandaarden, de kwaliteitstandaarden verschilden per exameninstelling. Externe legitimering in deze vorm bracht niet wat er van verwacht werd, het marktmodel werkte contraproductief. Door de invoering van een nieuwe kwalificatiestructuur, werden ook nieuwe examenvormen geïntroduceerd zoals de proeve van bekwaamheid en portfolio. Daar

waar het mbo veel schriftelijke examens kende, werden vaardigheden en competenties in samenhang en in authentieke contexten geëxamineerd. De diversiteit die hiermee ontstond, riep weer nieuwe vragen rondom kwaliteitsborging op. Het verzekeren van de betrouwbaarheid van praktijkexamens vereist een grote hoeveelheid kwalitatieve en kwantitatieve informatie uit verschillende bronnen, evenals professionele beoordeling daarvan door meerdere beoordelaars (Baartman 2014). Om meer eenduidigheid te realiseren werden daarom sectorale afspraken over de wijze van examinering vastgelegd in zogenaamde examenprofielen. Omdat echter de toepassing door de instelling hiervan niet verplicht was, bracht ook dit niet de eenduidigheid en kwaliteitsverbetering die de sector verwachtte. Kwaliteitsborging van de examinering bleef een aandachtspunt.

In 2003 werd voorgesteld om de uitvoering van de externe kwaliteitsbewaking op te dragen aan één orgaan: het kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen. Hiermee verviel de externe legitimering door exameninstellingen. Aanhoudende kritiek op de werkwijze van KCE die ook tot uiting kwam in het oordeel van inspectie, leidde er toe dat in 2007 het besluit wordt genomen om het KCE niet langer verantwoordelijk te houden voor het toezicht op de examens. Externe borging van de examenkwaliteit door KCE had betrekking op alle examenproducten en –processen van elke door de school aangeboden mbo-opleiding. Deze wijze van externe borging bleek door logistieke problemen en de grote hoeveelheid examenproducten praktisch onhaalbaar. De inspectie nam vanaf 2007 deze taak over.

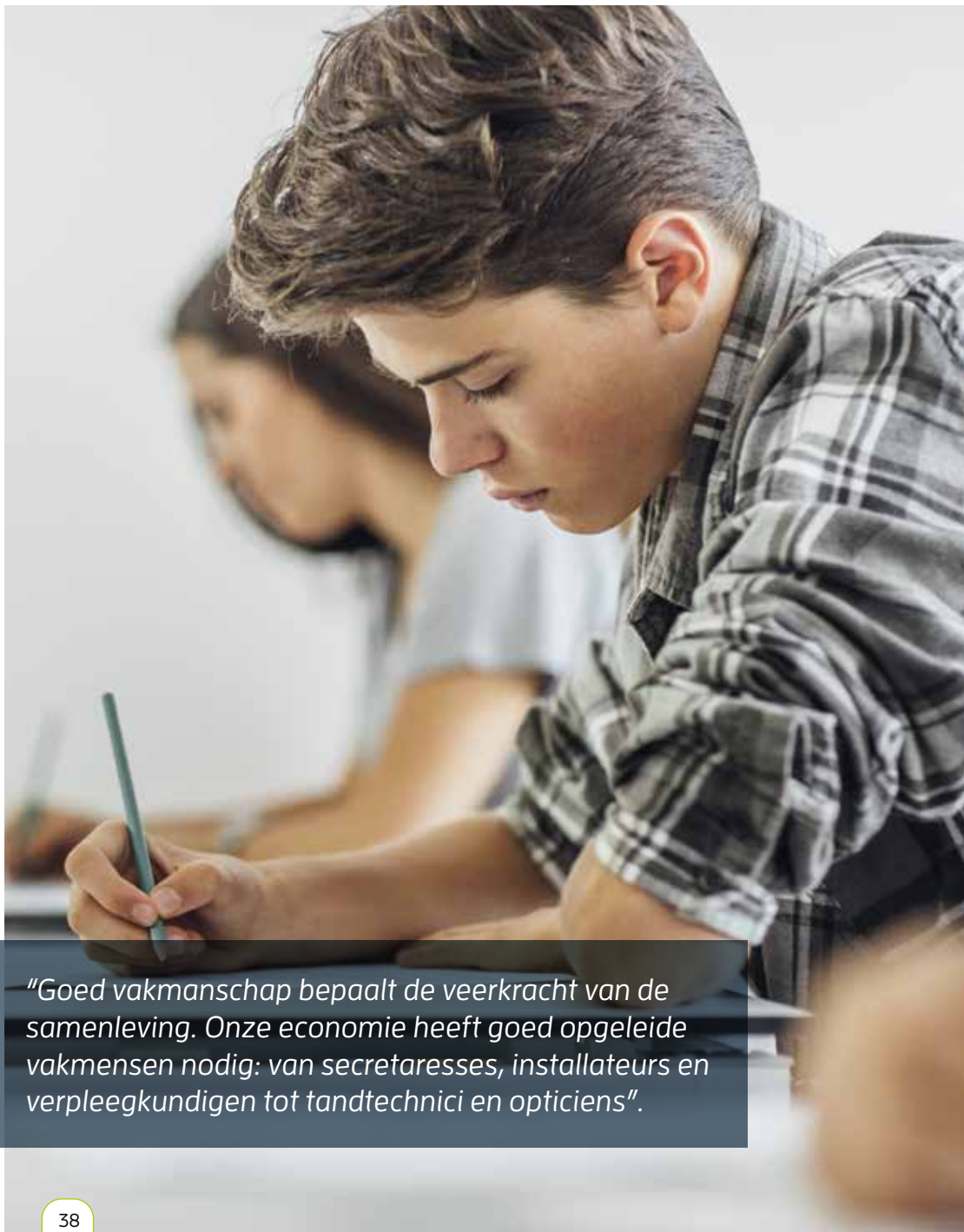
In de periode 2002–2011 hadden onderwijsinstellingen te maken met drie verschillende toezichthouders en diverse varianten van kwaliteitsstandaarden met bijbehorende indicatoren, portretten of aspecten: externe legitimering door exameninstellingen, toezicht op het gehele examen door KCE, toezicht door de inspectie op basis van de Regeling standaarden examenkwaliteit MBO.

In 2012 werd een nieuw toezichtkader van kracht waarbij onderwijs en examinering in een meer geïntegreerd model plaatsvond. De inspectie beoogde hiermee het toezicht meer samenhangend, selectief en proportioneel te maken.



Jos van Odijk, beleidsadviseur onderwijs en ontwikkeling MBO Amersfoort

“ALS WE HET HEBBEN OVER EXAMINEREN DENK IK AAN ONNODIG GELD, TIJD EN ENERGIE VERSPILLEN. DE GEDACHTE IS DAT STEEDS MEER VERANTWOORDEN VAN VERANTWOORDEN VAN VERANTWOORDEN HET MIDDEL IS OM MEER KWALITEIT TE KRIJGEN. HET INSPECTIETRAUMA DAT HELAAS NOG STEEDS HEERST BIJ COLLEGES VAN BESTUUR, DIRECTEUREN EN EXAMENCOMMISSIES ZORGT VOOR NOG MEER LANDELIJKE EN INTERNE REGELS. DIT OM MAAR GEEN ONVOLDOENDE TE KRIJGEN. HET GAAT OM VERANTWOORDEN DAT EEN STUDENT TERECHT ZIJN DIPLOMA KRIJGT. GAAT DAT ALLEEN VIA EXAMENS OF WERKT DAT JUUST CONTRAPRODUCTIEF?”



“Goed vakmanschap bepaalt de veerkracht van de samenleving. Onze economie heeft goed opgeleide vakmensen nodig: van secretaresses, installateurs en verpleegkundigen tot tandtechnici en opticiens”.

4 Benutting van de ruimte 2011 - 2021

Beleid & wettelijk kader

Wet educatie en beroepsonderwijs (Web)

Wetgeving examencommissies

Beleid:

Standaardisering door inkoop instrumenten, investering in professionalisering, en wens om onderwijs en examineren meer te verbinden

- ▶ Ruim baan voor vakmanschap
- ▶ Examenagenda MBO 2015-2020
- ▶ Afspraken valide exameninstrumenten (2018)
- ▶ Het MBO in 2030 (2019)

Onderwijstypen

Het mbo kent een beroepsopleidende leerweg (bol), een beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en een derde leerweg vanaf 2013..

Typering examensystematiek

Schoolexamens

Voor generieke eisen Nederlands, Engels en rekenen worden (deels) centrale examens ingevoerd (vanaf 2010)

Examinering: Examineren van kerntaken en keuzedelen gebaseerd op beroepsgerichte kwalificatiestructuur (2012 – heden).

Karakter: Mix van exameninstrumenten, passend bij de kwalificatie-eisen en keuzedelen. Zoals: proeve van bekwaamheid (vaak in bedrijf), theorie-examens, vaardigheidsexamens, en CGI.

Borging:

Examencommissies

Interne audits (Kwaliteitsnetwerk)

Extern toezicht

Inspectie van het Onderwijs (2007-heden)

Stichting VEMBO (2018-heden)

4.1. **Kwaliteit moet beter: Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap (2011-2015)'**

Begin 2011 bracht minister Van Bijsterveldt het Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015' uit. Voor de uitwerking van dit actieplan maakte zij onder meer gebruik van adviezen van de commissie Kwalificeren en Examineren (de commissie-Hermans/Van Zijl). In een brief aan de Tweede Kamer gaf de minister aan dat er de afgelopen jaren de nodige zorg over het mbo was geweest. Deze zorgen hadden niet alleen betrekking op uitval van lesuren maar ook op de kwaliteit van de examens. Een deel van de mbo-instellingen leverde goede prestaties, maar het kabinet wilde dat alle mbo-scholen goed presteerden. Daarvoor werd "Focus op vakmanschap" opgesteld. Zie bijlage 2 voor alle maatregelen vanuit de overheid.

De eerste alinea waarin de doelen van het actieplan toegelicht werden luidde: "Goed vakmanschap bepaalt de veerkracht van de samenleving. Onze economie heeft goed opgeleide vakmensen nodig: van secretaresses, installateurs en verpleegkundigen tot tandtechnici en opticiens. Het opleiden van ondernemende vakmensen vereist goed beroepsonderwijs". Als belangrijk doel hierbij geldt: een diploma dat een solide basis biedt voor werk of doorstroom naar een hoger opleidingsniveau.

Het actieplan noemde vier maatregelen die bij moeten dragen aan versterking van de civiele waarde van mbo-diploma's:

- ▶ Invoering van centrale examinering van de vaardigheden luisteren en lezen voor de Nederlandse en Engels taal en rekenen uitgevoerd door het College voor Examens.
- ▶ Voor de verbetering van examinering van de beroepsgerichte eisen wordt gewerkt aan sectorale examenstandaarden, zogenaamde examenprofielen.
- ▶ Inzet op meer gemeenschappelijke ontwikkeling van examens en de inkoop door instellingen van examens uit landelijke examenbanken.
- ▶ Voor examinering van beroepsgerichte vakken mogen instellingen alleen nog gebruik maken van examens die voldoen aan een landelijk kwaliteitskeurmerk.

Een diploma van waarde

De Onderwijsraad bracht in 2010 het adviesrapport 'Een diploma van waarde' uit. Veel elementen uit dit advies kwamen terug in 'Focus op vakmanschap'. Dit advies bracht de Onderwijsraad uit op verzoek van de Tweede Kamer. In het advies gaf de

Onderwijsraad aan dat uit onderzoek onder docenten en werkgevers bleek dat het vertrouwen in mbo-diploma's relatief laag was bij docenten in het vervolgonderwijs. De raad adviseerde de invoering van een objectieve norm. Een objectieve norm garandeerde de onderlinge vergelijkbaarheid van diploma's in het beroepsonderwijs en bewaakte het niveau door de jaren heen. Tevens gaf zij aan dat er behoefte bleek te zijn aan onafhankelijke, landelijke examens voor de beroepsgerichte vakken. Ten slotte adviseerde de raad het commitment van het beroepenveld aan opleidingen te versterken, zodat de subjectieve waardering van diploma's zou toenemen.

4.2 Uitwerking van actieplan mbo

Centrale examens voor generieke eisen

In 2008 stelde staatssecretaris Van Bijsterveldt al dat het niveau van veel mbo-leerlingen op het gebied van de kernvakken taal en rekenen onvoldoende was. Zij stelde een pakket maatregelen voor, waaronder de gefaseerde invoering van centraal ontwikkelde taal- en rekenexamens. Dit werd concreet in 'Focus op vakmanschap'. Het College voor Examens (CvE) kreeg de verantwoordelijkheid om deze centrale examens te ontwikkelen. Onder regie van het CvE werd dit uitgevoerd door Cito. Het centraal examen Nederlandse taal en Engels voor mbo-4 bestond uit een examen over de onderdelen lezen en luisteren. Daarnaast nam de instelling een instellingsexamen af voor de onderdelen spreken, gesprekken voeren, schrijven. Ook voor rekenen werden centrale examens ingevoerd. De implementatie van de centrale examinering verliep stapsgewijs. Er volgden pilot-examens, en per jaar werd de centrale examinering voor een mbo-niveau ingevoerd. Wat volgde waren complexe cohortenschema's waarbij per studiejaar de eisen en wijze van examinering voor taal en rekenen verschilden. Rondom rekenen ontstond zoveel discussie over de kwaliteit van de centrale examens, dat in 2015 werd besloten dat die examenresultaten voorlopig niet zouden mee tellen voor diplomering.

IN 2008 STELDE DE
STAATSSECRETARIS DAT HET NIVEAU
VAN VEEL MBO-LEERLINGEN OP HET
GEBIED VAN DE KERNVAKKEN TAAL
EN REKENEN ONVOLDOENDE WAS.

Sectorale examenafspraken

Het belang van het maken van sectorale afspraken werd in het actieplan door de minister onderschreven. Examenprofielen zouden een antwoord moeten zijn op de

zorg over de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij examinering, de politieke roep om centrale examens en het aantal examens dat onvoldoende scoort. Dit leidde ertoe dat de pilot die in 2008 was gestart een meer structureel karakter kreeg. In 2011 waren er 24 sectorale examenprofielen ontwikkeld, dekkend voor alle kwalificaties in het mbo. In examenprofielen werden brancheafspraken voor de examens vastgelegd. Via examenprofielen kunnen instellingen 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 de professionalisering van de betrokkenen. In 2011 werd het project overgedragen aan de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). De profielen hebben nooit een wettelijke basis gekregen, en kregen daarmee geen dwingend karakter. Het gebruik van de profielen bleek sterk af te hangen van de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Er is nooit aangetoond wat het effect van de examenprofielen is geweest op de kwaliteit van examinering.

Gemeenschappelijke ontwikkeling examens

De derde maatregel uit het actieplan, de gemeenschappelijke ontwikkeling en inkoop van examens, leidde ertoe dat mbo-scholen steeds vaker in gezamenlijkheid examens gingen ontwikkelen. Hiervoor richtten zij stichtingen, samenwerkingsverbanden en coöperaties op, waarin scholen samen met werkgevers examens construeren en zij deze vervolgens inkopen. Daarnaast konden mbo-scholen ook inkopen bij private, commerciële partijen. Op dit moment (2021) zijn er meer dan zestig examenleveranciers op de markt die exameninstrumenten aanbieden voor kwalificaties, keuzedelen, mbo-certificaten en instellingsexamens. Een deel van hen heeft hun wortels in de oude kenniscentra en landelijke organen voor beroepsonderwijs.

Naar een keurmerk voor exameninstrumenten

De vierde maatregel uit het actieplan betrof de kwaliteit van de exameninstrumenten. De minister schreef in haar actieplan: "Mbo-instellingen mogen voortaan voor examinering van beroepsgerichte vakken alleen nog gebruik maken van examens die voldoen aan een landelijk kwaliteitskeurmerk. Ik vraag het College voor Examens hiervoor een voorstel uit te werken en besluit op basis hiervan wanneer deze verplichting exact in werking gaat treden."

Kern van het in 2011 uitgebrachte advies van het CvE 'Keurmerk examenproducten beroepsgerichte programma's mbo' was dat een keurmerk alleen onvoldoende

waarborg biedt om de kwaliteit van examens duurzaam te verbeteren. Substantiële verbetering schuilt in deskundigheid en vakmanschap van de betrokkenen bij examinering: constructeurs, vaststellers, beoordelaars en leden van examencommissies. Een oplossing voor kwaliteitsverbetering zou volgens het CvE een mix van deze ingrediënten moeten bevatten. Voor de invoering van een keurmerk op examenproducten luidde het advies: de examenproducten die de instellingen inkoop, worden voorzien van een keurmerk, dat in lijn is met de formele kwaliteitsstandaarden. Onderwijsinstellingen moeten er op kunnen vertrouwen dat ingekochte examenproducten niet alleen de toets vooraf, maar ook die van een externe partij (de inspectie) – achteraf kunnen doorstaan. Instellingen dienen de ingekochte producten ongewijzigd in te zetten. Het duurde echter lang voordat er daadwerkelijk een keurmerk kwam. Als uitwerking van ‘Ruim baan op vakmanschap’ (2014), maakte het ministerie in 2018 hierover met de mbo-scholen en examenleveranciers concrete afspraken.

EEN KEURMERK ALLEEN
BIEDT ONVOLDOENDE
WAARBORG OM DE KWALITEIT VAN
EXAMENS DUURZAAM
TE VERBETEREN.

Invoering beroepsgerichte kwalificatiestructuur

In het actieplan ging de minister ook in op de kwalificatiestructuur. Zij schreef: “De nieuwe, competentiegerichte kwalificatiestructuur kent 627 verschillende diploma’s (kwalificaties). Dat is te veel als basis voor een doelmatige organisatie van het beroepsonderwijs. Slimme bundeling van kwalificaties en opleidingen moet leiden tot doelmatigere opleidingen van een hogere kwaliteit die inspelen op de behoefte van het bedrijfsleven”. Daarom kondigde zij aan dat de kwalificatiestructuur herzien moest worden. Ook dit had aanzienlijke gevolgen voor de examinering in het mbo.

Sinds 2016 zijn alle opleidingen gebaseerd op de nieuwe beroepsgerichte kwalificatiestructuur, terwijl de ‘oude’ opleidingen werden afgebouwd. Eén van de meest in het oog springende onderdelen van de nieuwe structuur was de opbouw van een kwalificatiedossier. In de nieuwe opbouw bestond een kwalificatiedossier uit een basisdeel en profiel delen. Hiermee was vooral beoogd om de samenhang van de uitstromen binnen een kwalificatiedossier duidelijker te maken. Een mbo-opleiding is gericht op één basisdeel, één profieldeel en één of meerdere keuzedelen. Keuzedelen maken een opleiding compleet.

Voor scholen betekende de invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur opnieuw een aanpassing van de examinering. Hierbij vroegen met name de keuzedelen veel aandacht. Het idee was dat deze een verrijking zouden zijn van de opleiding. Scholen zouden hierdoor sneller kunnen inspelen op ontwikkelingen in het – regionale – bedrijfsleven en de wensen van studenten en vervolgonderwijs. De examinering van keuzedelen moest aan dezelfde kwaliteitsstandaarden voldoen als de normale examinering. Daardoor ging het innovatieve karakter van keuzedelen enigszins verloren. Ruim een kwart van de opleidingen (28%) ervoer bij de uitvoering van de herziene kwalificatiestructuur een knelpunt bij de inrichting van de examinering, zo bleek uit een evaluatie in 2018 van de NRO.

4.3 De minister grijpt in en de sector reageert (2014-2020)

Hoewel na 'Focus op vakmanschap' diverse maatregelen in gang werden gezet, leek dit nog niet afdoende te zijn. Zo schreef de inspectie in de Staat van het onderwijs van 2013/2014: "De kwaliteit van de afname en beoordeling van de examens is dit jaar niet verder gestegen. In ruim 40 procent van de gevallen borgt de examencommissie de examenkwaliteit onvoldoende. Opleidingen hebben op dit punt de opgaande lijn nog niet te pakken. Hier is meer urgentie geboden".

Ontwikkelingen in het hbo

Tevens hadden ontwikkelingen in het hoger beroepsonderwijs hun weerslag op het debat over examinering in het mbo. De zogenoemde 'Inholland-affaire' ondermijnde het vertrouwen in de waarde van diploma's. Dit werd in de pers aangeduid met termen als diplomafraude en het ten onrechte verstrekken van diploma's. In het najaar van 2010 verschenen de bevindingen van de onderzoekscommissie. Deze commissie constateerde dat er sprake was geweest van "ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van studenten die deelnemen aan het reguliere traject en studenten die deelnemen aan het alternatieve afstudeertraject." De commissie betrok ook de examencommissie in haar bevindingen. De deelexamencommissie was ten onrechte niet betrokken geweest bij de inrichting en uitvoering van dit alternatieve traject. De kwaliteit was hiermee onvoldoende geborgd. Afstudeerbegeleiders en rendementscoaches hadden naar eigen inzicht kunnen opereren. De commissie stelde: "Hier was sprake van veel ruimte, weinig rekenschap." Er was een praktijk waarin exami-

natoren voor andere examinatoren cijferbriefjes ondertekenden zonder dat onderliggende documenten bewaard werden.

Maatregelen van de minister 2014

Binnen dit sentiment en de constatering van de inspectie dat de examenkwaliteit in het mbo ondanks alle maatregelen van de minister en acties van scholen nog bij meerdere opleidingen onvoldoende op orde was, greep de minister fors in (zie bijlage 3 voor een overzicht van cijfers van inspectie). De minister kondigde in haar brief "Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo" (2014) twee maatregelen aan:

- ▶ Verplichting voor scholen om voor alle opleidingen gebruik te maken van bij gecertificeerde examenleveranciers ingekochte examens of om hun gezamenlijk of individueel ontwikkelde examens extern te laten valideren.
- ▶ Aanpassing van de Web door de taken van de examencommissie te verduidelijken en hierbij nadere eisen te stellen.

Beide maatregelen wilde zij per 1 augustus 2016 laten ingaan.

Examenagenda 2015-2020

Als reactie op de voorgenomen maatregelen van de minister nam de mbo-sector zelf het initiatief door een kwaliteitsagenda op te stellen. De scholen, vertegenwoordigd in de MBO Raad en de NRTO, en het ministerie van OCW maakten in 2015 afspraken over de verbetering van de kwaliteit van de examinering. Deze afspraken legden zij vast in de Examenagenda mbo 2015-2020.

De agenda betekende voor scholen een nieuwe inzet op de verbetering van de kwaliteit van examinering, mede om zo de dreiging van centrale examinering van beroepsgerichte kwalificatie-eisen te voorkomen. Over diverse aspecten, zoals de exameninstrumenten, de wijze van examinering in de praktijk, de inzet van praktijkbegeleiders en de validering van examens, werden afspraken gemaakt.

Ook het georganiseerde bedrijfsleven onderschreef het belang van de examenagenda en was bij de uitvoering ervan betrokken. Dit gaf commitment en ook vertrouwen bij het afnemende bedrijfsleven in de vakkundigheid van gediplomeerde

OOK HET GEORGANISEERDE
BEDRIJFSLEVEN ONDERSCHREEF HET
BELANG VAN DE EXAMENAGENDA
EN WAS BIJ DE UITVOERING ERVAN
BETROKKEN

mbo'ers. De examenagenda kenmerkte zich door een integrale aanpak, gericht op alle facetten van de examinering: van constructie, vaststelling, afname en beoordeling tot diplomering, borging en verantwoording. Er werden afspraken gemaakt langs drie lijnen: exameninstrumenten, examenprocessen en professionalisering.

Afspraken voor valide exameninstrumenten

Als uitwerking van de Examenagenda mbo, maakten mbo-scholen in 2018 afspraken over de certificering van exameninstrumenten. Het was echter een zoektocht hoe dit op een uitvoerbare en betaalbare wijze ingericht zou kunnen worden. Ervaringen uit het verleden, zoals KCE, lieten zien dat het 'keuren' van alle exameninstrumenten met de nodige organisatorische en financiële lasten gepaard zou gaan. Omdat uit de cijfers van de inspectie bleek dat de kwaliteit van de ingekochte exameninstrumenten beter was dan de kwaliteit van de zelf of in samenwerking geconstrueerde examens, werd afgesproken dat mbo-scholen in principe exameninstrumenten zouden inkopen. Indien exameninstrumenten zelf werden geconstrueerd zou dit volgens een landelijke norm gebeuren, of zouden deze extern gevalideerd worden. Ook onderdeel van de 'Afspraken voor valide exameninstrumenten' was dat scholen alleen zouden inkopen bij gecertificeerde examenleveranciers. Hiermee beoogde de sector de kwaliteit en eenduidigheid van exameninstrumenten te borgen. De gemaakte afspraken rondom de drie routes voor valide exameninstrumenten werden ten slotte geborgd door het beheer van de norm en systematiek van certificering en validering te beleggen bij een aparte 'Stichting validering examens mbo' (2019).

Examencommissies stevig in het zadel

Hoewel mbo-scholen veel investeerden in de verbetering van de kwaliteit van examinering, bleef de overheid zich zorgen maken over het functioneren van de examencommissies. In 'Ruim baan voor vakmanschap' stelde de minister: "Ik wil in de Web de taken van de examencommissie verduidelijken en hierbij zal ik ook bezien welke nadere eisen ik stel aan examencommissies." In artikel van 7.4.5. van de Web zijn tot dan toe de positie en taken van de examencommissie op hoofdlijnen beschreven. Dit wordt aangescherpt naar analogie van de al bestaande wetgeving in het Hoger Onderwijs (HO).

Aanleiding voor deze wetwijziging, zo is in de memorie van toelichting te lezen, was dat de kwaliteit van de examinering bij veel opleidingen al jaren niet op orde was.

Verwezen werd naar bevindingen van de inspectie. Zo lieten de onderwijsverslagen zien dat in 2013 bij 51% van de onderzochte bekostigde opleidingen sprake was van onvoldoende examenkwaliteit; in 2014 gold dat voor 47% van de bekostigde opleidingen. Dit bracht risico's met zich mee. De tekortkomingen hadden betrekking op de examens zelf en het functioneren van de examencommissies. In 2014 was bij meer dan 40% van de opleidingen die de inspectie onderzocht dit functioneren onvoldoende. Als belangrijke oorzaak hiervoor noemde de minister dat de taken niet duidelijk genoeg waren belegd en dat de examencommissie vaak onvoldoende onafhankelijk was gepositioneerd. Daarom werden de taken aangescherpt en werden nadere eisen gesteld aan de samenstelling van de examencommissies. Doel was hiermee de kwaliteit over de hele linie te verhogen. Uitgangspunt bleef dat de mbo-scholen zelf verantwoordelijk blijven voor de examenkwaliteit.

Het bestuur werd verantwoordelijk voor het instellen van de examencommissie en het faciliteren ervan. Daarnaast werd duidelijker welke eigenstandige verantwoordelijkheden en taken de examencommissie had. De aanscherping van de wet had tot gevolg dat veel examencommissies opnieuw werden ingericht en er flink werd geïnvesteerd in professionalisering van de leden. Dit had zijn effect. De inspectie constateerde in de Staat van het Onderwijs 2015/2016 een duidelijke verbetering in de mate waarin examencommissies de kwaliteit van de examinering en diplomering borgden. Zij zag ook dat in 2016 de rollen en taken van de examencommissies beter waren belegd, echter soms bleef het effect alsnog uit. Verdere professionalisering was vaak nog noodzakelijk.

4.4 Kwaliteitsborging versterkt

Kaders en regelgeving rondom examinering veranderen steeds: van 'Focus op vakmanschap', invoering van een nieuwe kwalificatiestructuur tot een veranderend toezicht. Dit maakt het voor mbo-scholen niet gemakkelijk om consistent beleid te voeren. Als de kwalificatie-eisen veranderen, moeten ook nieuwe exameninstrumenten worden ontwikkeld (Baartman, 2014). De maatregelen vanuit het ministerie zijn soms incident-gedreven, maar de constante is dat de verantwoordelijkheid voor examinering bij de mbo-scholen ligt. Zij hebben de verantwoordelijkheid om zelf invulling te geven aan hun maatschappelijke opdracht, in samenwerking met landelijke en regionale partners. Dit blijkt ook wel uit de kamerbrief 'Ruim baan voor vak-

manschap' (2014). Hoewel de kwaliteit van de examinering volgens de minister nog niet voldoende was, schreef zij: "Het versterken van de kwaliteit van opleidingen ligt in de eerste plaats bij mbo-instellingen, docenten en de directeur als onderwijskundige leider".

Kwaliteitsnetwerk mbo

De oprichting van het Kwaliteitsnetwerk mbo was tekenend voor de ontwikkeling dat instellingen hun verantwoordelijkheid voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs serieus namen. In 2013 nam een aantal instellingen het initiatief tot de oprichting van dit netwerk. Doel van de stichting is het kwaliteitsbewustzijn en het kwaliteitshandelen van de aangesloten instellingen te bevorderen. Meer dan vijftig scholen zijn momenteel aangesloten bij het netwerk. De aangesloten scholen leren van elkaar als het gaat om het bewaken, verbeteren en borgen van de onderwijskwaliteit. Dat doen zij onder meer door peer-reviews, trainingen en audits.

Landelijke Regiegroep Examinering

Om de kwaliteit van de examinering te verbeteren nam de sector ook het initiatief tot de oprichting van een Landelijke Regiegroep Examinering. Daarin waren vertegenwoordigd: de MBO Raad, SBB, AOC Raad, NRTO en MKB-Nederland/VNO-NCW. Deze regiegroep leverde onder andere de sectorale examenprofielen, een kostenmodel voor examinering in het mbo en een eenduidig begrippenkader op. Daarnaast is onder verantwoordelijkheid van de regiegroep de Procesarchitectuur Examinering (PE) ontwikkeld.

Deze Procesarchitectuur Examinering omvat het gehele examenproces en bevat (gestandaardiseerde) handreikingen en hulpbronnen waar de mbo-scholen mee aan de slag kunnen. Alle stappen die een school moet zetten om te zorgen voor goede examinering, komen aan de orde. Denk daarbij aan het opstellen van het examenplan, het inkopen of zelf construeren van examens, het diplomeren en het borgen van de examenkwaliteit. De procesarchitectuur wordt nog steeds door nagenoeg alle scholen gebruikt en gevuld met eigen documenten en procesafspraken. Hierdoor benaderen scholen meer vanuit dezelfde taal, met meer eenduidigheid en meer gestructureerd de examinering. De kwaliteitsborging verschuift van de borging van instrumenten naar de borging van de afname van examinering in de beroepspraktijk.

Examinering in de beroepspraktijk

De diverse initiatieven om de kwaliteit te verbeteren wierpen geleidelijk hun vruchten af. In het toezicht gaat de aandacht steeds meer uit naar de borging van de processen. De borging van alle examenprocessen door de examencommissie wordt steeds belangrijker gevonden. Dit is ook niet zo verwonderlijk omdat de kwaliteit van de exameninstrumenten jaar op jaar op orde blijkt te zijn met name wanneer die ingekocht zijn. In de Staat van het Onderwijs van 2015 staat: "De instrumenten sluiten goed aan op de kwalificatie-eisen uit de kwalificatiedossiers. Ook zijn de toetstechnische aspecten zoals de cesuur en de beoordelingswijze adequaat geconstrueerd".

Voor examencommissies bleek het echter lastig te zijn om de gelijkwaardigheid en kwaliteit van examinering in de beroepspraktijk goed te borgen. Mede door de herziening van de kwalificatiestructuur werd een steeds groter deel van de examens afgenomen in de praktijk, in de zogeheten reële beroepscontext. Onderzoek van NRO liet zien dat: "Door een gebrek aan eenduidige examineringsstructuur voor de BPV kunnen instellingen niet garanderen dat de examinering bij elk leerbedrijf op dezelfde wijze plaatsvindt. 29 procent van de instellingen en 21 procent van de opleidingen ervaart bij de uitvoering van de maatregel dan ook een knelpunt bij de kwaliteitsbewaking/-borging van de examinering." Vandaar dat de inspectie in 2016 een themaonderzoek liet uitvoeren naar examinering in de beroepspraktijk. In het eindrapport gaf de inspectie meer inzicht in de dilemma's die scholen in de praktijk ervoeren en welke oplossingen denkbaar waren. Hiermee stimuleerde de inspectie scholen om zelf passende maatregelen te nemen. Het gaat hierbij vooral om een zelfgekozen mix aan maatregelen, passend bij de kenmerken van de opleiding. Dit kan variëren van het investeren in visieontwikkeling, de kwaliteit van examinatoren en de kwaliteit van de examenlocatie tot aan het bevorderen dat de examencommissie zicht heeft op de kwaliteit van de afname en beoordeling van examens.

VOOR EXAMENCOMMISSIES
BLEEK HET ECHTER LASTIG TE ZIJN
OM DE GELIJKWAARDIGHEID EN
KWALITEIT VAN EXAMINERING IN DE
BEROEPSPRAKTIJK GOED
TE BORGEN.

4.5 Toezicht 2012-2017

In 2012 werd een geheel nieuw toezichtkader voor het mbo van kracht. Hiervoor waren verschillende aanleidingen. Het toezicht moest beter afgestemd worden op de kwaliteitsborging van de instelling, de toezichtlast moest verminderen en er was een wens om het toezicht op de onderwijs- en examenkwaliteit en de financiën te integreren in één risicogericht toezichtmodel. In het vernieuwde waarderingskader werd het toezicht op de onderwijskwaliteit geïntegreerd met het toezicht op de examenkwaliteit. Dit kader kent zeven kwaliteitsgebieden. Aspecten die te maken hebben met de examenkwaliteit bevonden zich in kwaliteitsgebied 2: examinering en diplomering.

Een vergelijking tussen de toezichtkaders uit 2009 en 2012 laat een verschuiving zien. Zo bestond het kader in 2009 uit zeven standaarden rondom examinering die waren voorzien van "portretten" waarin gedetailleerd werd aangegeven wanneer aan de betreffende normen en criteria werd voldaan. Deze portretten waren er in 2012 niet meer en ook was een aantal standaarden samengevoegd, tot meer bondige beschrijvingen. Interessant is ook dat het eerdere onderscheid tussen ontwikkelgerichte toetsen en examinering niet meer werd opgenomen. Het toezichtkader 2012 kende voor examinering en diplomering de volgende drie standaarden: exameninstrumentarium, afname en beoordeling en diplomering (voor de volledige formulering van deze standaarden zie bijlage I) De drie standaarden bevatten een omschrijving van wat de inspectie verstaat onder basiskwaliteit, waarmee er meer ruimte is voor instellingen om hier een eigen invulling aan te geven.

Samenvatting

De periode vanaf 2011 startte met 'Focus op vakmanschap'. Dit actieplan bevatte maatregelen op het gebied van centrale examens Nederlands, Engels en rekenen en de invoering van sectorale examenstandaarden in zogenaamde examenprofielen. In deze periode kreeg ook het gemeenschappelijk ontwikkelen van examens en de inkoop van examens vorm. Ook stelde de minister in dit plan voor om alleen nog maar examens te gebruiken die voldoen aan een landelijk kwaliteitskeurmerk.

In 2014 maakte de minister dit meer concreet: scholen werden verplicht om gebruik te maken van gecertificeerde examenleveranciers of hun gezamenlijk ontwikkelde examens extern te laten valideren. Daarnaast werd er in 2017 wetgeving rondom de examencommissie ingevoerd, waarin de taken en samenstelling werden voorgeschreven. De sector reageerde hierop, en nam zelf ook maatregelen met de 'Examenagenda mbo' waarin zij onder meer de afspraken voor examenprocessen en valide exameninstrumenten uitwerkte. De kwaliteitsborging werd hiermee verder versterkt.

Wijzigingen in de regelgeving rondom examinering gingen gepaard met wijzigingen in de kwalificatiestructuur. In 2016 werd de beroepsgerichte kwalificatiestructuur ingevoerd, met als belangrijkste vernieuwing de keuzedelen. Een op vaardigheden en competenties gebaseerde kwalificatiestructuur betekende een toename van beoordeling in reële praktijksituatie, waar deze eisen meer authentiek getoetst kunnen worden. De complexere examenvormen, zoals proeven van bekwaamheid en portfolio's, stellen andere eisen aan beoordelaars dan het beoordelen van schriftelijke opgaven (De Bruijn, 2014). En ook voor examencommissies werd het meer complex om voldoende grip en zicht te houden op de examinering, met name in de beroepspraktijk.

Hans van Honk, bestuursadviseur Yuverta

"WE MOGEN TROTS ZIJN OP DE EXAMINERING IN HET MBO. HET IS VOOR ANDERE ONDERWIJSSECTOREN EEN VOORBEELD VOOR BETROUWBAAR EN VALIDE EXAMINEREN."

Ellen Venhuizen, lid examencommissie

"HET IS ZO LEUK OM NIVEAU 1 STUDENTEN TE EXAMINEREN! ZONDER DAT ZE HET IN DE GATEN HEBBEN LATEN ZE ZIEN WAT ZE KUNNEN, ZE ZIJN ZICH VAAK NIET BEWUST VAN HET FORMELE PROCES."



De corona-crisis heeft ervoor gezorgd dat er een versnelling heeft plaatsgevonden in andere manieren van examinering en de passende borging daarbij. De geboden ruimte voor flexibiliteit en maatwerk werd benut.

5 Op zoek naar nieuwe mogelijkheden

Het mbo werd het afgelopen decennium gekenmerkt door steeds veranderende kwalificatie-eisen: van deelkwalificaties en competentiegerichte kwalificatiedossiers tot beroepsgerichte kwalificaties met keuzedelen en certificeerbare eenheden. Deze veranderingen betekenden ook dat er steeds opnieuw exameninstrumenten moesten worden ontwikkeld en de wijze van examinering aangepast moest worden. Daarnaast heeft de terugkerende twijfel over de kwaliteit van examinering ook duidelijk zijn weerslag: examencommissies werden bij wet verplicht en de sector sprak af voortaan in principe bij gecertificeerde leveranciers exameninstrumenten in te kopen. Dit alles leverde de nodige spanning op.

Er is weinig discussie over het belang van formatieve toetsing en examinering. Er is wel sprake van hoge en diverse verwachtingen, die soms moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Zo moeten examens van hoge kwaliteit zijn gezien de impact van de beslissingen voor de toekomst van studenten. Ook moet de toetsing aansluiten bij het curriculum (kennis, socialisatie en persoonsvorming), moet de toetsing het leerproces ondersteunen en meebewegen met ontwikkelingen op het gebied van gepersonaliseerd leren en digitalisering. De spanning komt aan de oppervlakte, zodra er een nadere invulling van toetsing en examinering gegeven moet worden, waarbij de – soms tegenstrijdige – verwachtingen van onderwijsveld, politiek en maatschappij waargemaakt moeten worden.

5.1 Kritische geluiden: onevenwichtigheid rondom examinering en toetsing

Eind 2018 vroeg de minister van OCW de Onderwijsraad om advies over een evenwichtiger toets- en examenpraktijk in de verschillende onderwijssectoren (zie Toetswijzer, 2018). Dit advies legt de vinger op de zere plek. Het belicht ook voor het mbo waardevolle inzichten die de discussie over examinering een stap verder kunnen helpen. De gesignaleerde onevenwichtigheid in toetsing en examinering heeft vol-

gens de Onderwijsraad betrekking op drie met elkaar samenhangende dimensies, die ook voor het mbo grotendeels relevant zijn:

1. Er is disbalans op de dimensie formatieve toetsing en beslissende toetsing. Er is volgens de Onderwijsraad te weinig ruimte voor formatieve toetsing, door een grote nadruk op beslissende toetsing, zoals examinering.
2. Onderwijs maakt overwegend gebruik van kwantitatieve toetsing, waardoor kwalitatieve toetsmethoden onvoldoende aan bod komen. Kwalitatieve toetsmethoden zijn bijvoorbeeld mondelinge examens, werkstukken, presentaties en proeven van bekwaamheid. Deze bieden rijke informatie. Deze toetsmethoden bieden opleidingen de mogelijkheid eigen accenten te leggen en toetsen op maat aan te bieden.
3. Een derde dimensie die uit balans is, betreft de nadruk op centraalontwikkelde toetsen en examens, waardoor er decentraal (in de school zelf) te weinig eigenaarschap en deskundigheid aanwezig is. Als het maken van examens veelal uitbesteed is, vanwege de behoefte aan standaardisering en kwaliteit, is er minder autonomie en deskundigheid binnen de onderwijsinstelling.

De Onderwijsraad geeft aan dat er bovendien veelal sprake is van toetsdruk. Toetsing lijkt soms een doel op zich, waarbij nut en noodzaak van toetsing en examinering uit beeld zijn. De raad pleit voor een evenwichtiger toetspraktijk die beter ten dienste staat van de onderwijskwaliteit. Onderwijsinstellingen moeten een visie op toetsing ontwikkelen en duidelijke kaders bieden voor docenten. Specifiek voor het mbo adviseert de raad de overheid om "een pas op de plaats te maken met verdergaande wijzigingen in toetsing. De sector is in de afgelopen jaren blootgesteld aan

vele wijzigingen in toetsing en heeft tijd nodig om deze wijzigingen te kunnen borgen". Daarnaast onderschrijft zij de meerwaarde van examenprofielen, maar is zij kritisch over certificaten en inzet op verplichte inkoop van exameninstrumenten. Het rapport van de Onderwijsraad heeft ertoe geleid dat er op verschillende tafels over de kwaliteit én bedoeling van examinering wordt gesproken.

DE ONDERWIJSRAAD PLEIT
VOOR EEN EVENWICHTIGER
TOETSPRAKTIJK DIE BETER
TEN DIENSTE STAAT VAN DE
ONDERWIJSKwaliteit.

5.2 Behoeftte aan meer flexibiliteit en maatwerk

Naast rapporten vanuit de Onderwijsraad, heeft ook de toenemende behoefte aan individueel maatwerk en meer flexibiliteit in het onderwijs grote invloed op de discussie over examinering (Baartman 2017). Deze behoefte lijkt te botsen met de ingezette lijn in de Examenagenda gericht op meer standaardisering en inkoop van exameninstrumenten.

Meer ruimte voor flexibiliteit

Het tempo waarin beroepen veranderen neemt voortdurend toe. Daarnaast hebben studenten meer behoefte aan onderwijs op maat, leven lang ontwikkelen (LLO) en bij- en omscholing later in hun loopbaan. Diverse experimenten geven mbo-scholen en het bedrijfsleven ruimte om gericht in te spelen op actuele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Zo is er sinds 2018 de mogelijkheid voor zogenoemde cross-over kwalificaties. Dat is een kwalificatie die bestaat uit kerntaken van andere kwalificaties uit meerdere sectoren. Ook startte het experiment 'Ruimte voor de regio', waarbij mbo-scholen geregionaliseerde kwalificaties kunnen ontwikkelen. Daarnaast worden modules en mbo-certificaten ontwikkeld, zodat aan de vraag rondom leven lang ontwikkelen kan worden voldaan. Deze ontwikkelingen in de kwalificatiestructuur hebben ook gevolgen voor de afsluiting: zowel de examinering als de wijze van valideren van leer- en werkervaring. Daarbij komt steeds meer aandacht voor de waarde van formatieve toetsing of werkervaring waarmee studenten leeruitkomsten kunnen aantonen.

Strategische visie in wording: MBO in 2030

Het ministerie van OCW nam in 2019 het initiatief om met de mbo-sector de volgende vraag te bespreken: "Hoe zorgen wij voor een toegankelijk, toekomstbestendig en kwalitatief hoogwaardig beroepsonderwijs in elke regio in 2030?" Naast de vraag hoe scholen kunnen anticiperen op de dalende studentenaantallen, werd ook de vraag gesteld hoe scholen vorm kunnen geven aan arbeidsmarktrelevant beroepsonderwijs, toegespitst op de leer- en ontwikkelbehoefte van iedereen in 2030. De contouren van het antwoord bestaan uit verschillende elementen die ook hun weerslag kunnen hebben op toetsing en afsluiting van leeruitkomsten. Dat geldt met name voor de werkgroep die zich buigt over een nieuw validatiesysteem (dialogisch valideren). Kern van de visie van 'Het MBO in 2030' is meer ruimte voor eigenaarschap (zelfregulatie) en diversiteit in plaats van standaardiseren en homogeniseren en van afsluiten naar leven

lang ontwikkelen. Het is moeilijk om precies te voorspellen welke consequenties deze ontwikkelingen zullen hebben voor toetsing en afsluiting in 2030.

5.3 Nieuwe manieren van afsluiten en diplomeren

De coronacrisis (2020-2022) heeft de zoektocht naar andere manieren van examinering, meer passend bij de behoefte aan maatwerk en flexibiliteit, versneld. Van groot belang was dat ondanks de crisis de examinering zo zorgvuldig en betrouwbaar mogelijk plaats zou vinden. Scholen konden het reguliere examenplan echter, onder andere door sluiting van bedrijven, vaak niet volgen. Daarom gaf het ministerie van OCW de scholen meer expliciet de ruimte om ook op basis van bewijsstukken verzameld in het onderwijsproces een besluit tot diplomering te nemen. Deze ruimte sloot aan op IVA-onderzoek dat eerder dat jaar werd gepubliceerd.

In opdracht van het ministerie van OCW, de inspectie en de MBO Raad deed IVA in 2020 onderzoek naar het anders verantwoorden van de diplomabeslissing. Veel innovaties in de kwalificatiestructuur richten zich op de doorontwikkeling van het onderwijs. Minder vaak wordt er in dit kader nagedacht over de afsluiting van de opleiding. Terwijl de afsluiting cruciaal is voor de civiele waarde van diploma's en daarmee voor het vertrouwen van de samenleving in het mbo. Het onderzoek liet zien waar de behoefte voor innovatie ligt, wat de dilemma's daarin zijn en wat er nodig is om de doorontwikkeling verder vorm te geven. Vrijwel alle opleidingen baseren de huidige diplomabeslissing op een proeve van bekwaamheid waarbij de examinering aan het einde van de opleiding onvoldoende aansluit op het toegepaste onderwijsconcept. Sommige onderwijsteams gaven aan dat zij – verspreid over de opleiding – informatie en bewijsstukken uit het onderwijs meer willen betrekken bij de diplomabeslissing. Het gaat dan bijvoorbeeld om oordelen van docenten en praktijkopleiders over het gedrag, de kennis en de vaardigheden van de student. De interne regels en afspraken, maar ook het bestaande inspectiekader, geven hier echter onvoldoende ruimte voor.

Nieuwe manieren in de praktijk gebracht

Een inventarisatie van de inspectie maakt duidelijk dat het mbo tijdens de coronacrisis bewust is omgegaan met de kwaliteit van de examens. De bevroegde examencommissies waarborgden de kwaliteit van examinering en diplomering, waarbij de

focus lag op het belang van de diplomawaarde voor maatschappij en student. Scholen namen passende maatregelen, bijvoorbeeld door het instellen van een expert-groep of examenraad. Onderwijsteams en examencommissies hebben hun samenwerking geïntensiveerd, met behoud van de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de examinering en diplomering. Een andere hoofdlijn uit de gesprekken is dat er een waardevolle dialoog ontstaan is tussen opleidingsteams en examencommissies waarin kennis gedeeld is en ervaring is opgedaan met andere exameninstrumenten, zoals portfolio's en criteriumgerichte interviews.

Netwerk Anders verantwoordend diplomabeslissing

Het nadenken over wat innovaties in het onderwijs betekenen voor de afsluiting van de opleiding, is aanleiding geweest voor de opzet van een lerend netwerk in 2021 door een tiental mbo-scholen. Een kernvraag van de deelnemende opleidingsteams is hoe bewijzen die verzameld worden in het onderwijs van waarde kunnen zijn voor diplomering. Het beoogd resultaat van dit lerend netwerk in 2022 zijn praktijkvoorbeelden die met elkaar worden ontwikkeld, uitgetoetst in de praktijk en onderzocht en waarin kennis en ervaringen met elkaar worden gedeeld.

5.4 Toezicht vanaf 2021

Sinds 1 augustus 2021 werkt de inspectie met een herzien onderzoekskader voor het mbo. Voor examinering en diplomering zijn de standaarden gewijzigd. De drie standaarden van het gebied Examineren en Diplomerende (ED) zijn vervangen door twee standaarden van het gebied Borging en Afsluiting (BA) (zie bijlage I). Ten opzichte van het kader van 2017 ontstaat meer ruimte voor onderwijsteams om ook op basis van bewijzen verzameld in het onderwijsproces te beoordelen of de student voldoet aan de kwalificatie-eisen. Daarmee is sprake van een kanteling, want in het toezichtkader van 2007 was nog expliciet opgenomen dat er een strikte scheiding moest bestaan tussen onderwijs en examinering. Deze scheiding wordt in het Onderzoekskader 2021 definitief losgelaten. Een tweede aspect heeft betrekking op eigenaarschap: bij het thema afsluiting (BA2) is de opleiding aan zet. Zij onderbouwt keuzes en onderbouwt de diplomering. In het oude kader werd deze kant minder expliciet benoemd. Borgen en zorgen lijken met het nieuwe onderzoekskader meer in evenwicht. De toekomst zal leren hoe scholen hiermee om zullen gaan en wat de bevindingen van de inspectie zullen zijn.

Samenvattend

De disbalans in toetsing en examinering, zoals die onder meer beschreven is in het advies Toets wijzer van de Onderwijsraad, heeft betrekking op verschillende met elkaar samenhangende dimensies. Specifiek voor het mbo geldt de disbalans in ruimte voor formatieve toetsing en een te grote nadruk op kwalificerende, beslissende toetsing. Een tweede dimensie heeft betrekking op de nadruk op centraal ontwikkelde toetsing en examinering. De inkoop van examens, veelal ingegeven door de behoefte aan standaardisering en kwaliteit, gaat gepaard met minder autonomie binnen de onderwijsinstelling. De derde dimensie betreft een disbalans in kwantitatieve versus kwalitatieve examenvormen zoals praktijkexamens, proeven en mondelinge examens. Deze geldt voor het mbo in mindere mate dan voor andere sectoren. De Onderwijsraad adviseert de overheid om een pas op de plaats te maken met verdergaande wijzigingen. Deze moeten eerst verder geborgd worden.

Het debat rondom toetsing en examinering wordt gevoed door de behoefte aan flexibiliteit en maatwerk. Deze wens lijkt zich moeilijk te verhouden tot standaardisering en inkoop van exameninstrumenten. De sector komt met antwoorden op de vraag van het ministerie: "Hoe zorgen we voor een toegankelijk, toekomstbestendig en kwalitatief hoogwaardig beroepsonderwijs in elke regio in 2030?"

De corona-crisis heeft ervoor gezorgd dat er een versnelling heeft plaatsgevonden in andere manieren van examinering en de passende borging daarbij. De geboden ruimte voor flexibiliteit en maatwerk werd benut. Recent onderzoek laat zien dat er teams zijn die af willen rekenen met examinering alleen aan het eind van de opleiding en de diplomabeslissing zo willen verantwoorden dat deze beter past bij hun onderwijsvisie. Informatie en bewijsstukken verkregen uit het onderwijs willen zij mee laten wegen in die diplomabeslissing. In 2021 is er een start gemaakt met een lerend netwerk waarin nagedacht wordt hoe verkregen bewijzen van waarde kunnen zijn bij diplomering. Het nieuwe onderzoekskader van de inspectie, geldend vanaf augustus 2021, biedt deze ruimte voor flexibiliteit en maatwerk, passend bij de visie van de onderwijsteams.

6 Samenvatting en conclusies

De periode vóór de Web

In de periode voor de Web bestonden verschillende onderwijstypen, met hun eigen wettelijk kader en eigen examensystematiek, naast elkaar. Schoolexamens bestonden naast centrale examens. Er was 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 kwam 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 waren de scholen zelf verantwoordelijk voor de examenkwaliteit. Deze periode kenmerkt zich door harmonisatie in de examensystematiek. Er werd een keuze gemaakt voor meer schoolexamens en minder landelijke en centrale examens.

De invoering van de Web

De verantwoordelijkheid van de scholen voor de kwaliteit van alle examens, over de volle breedte, is vanaf de invoering van de Web geëffectueerd. Schoolexamens zouden meer tegemoet komen aan de wens van (tussentijdse) afsluiting van modules. Deze trend pastte bij een overheid die meer is gericht op decentralisering van verantwoordelijkheden en die meer ruimte wil laten aan de scholen.

Sinds 1996 is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van examens van alle soorten opleidingen neergelegd bij de scholen. Exameninstellingen verzorgden de externe legitimering voor een meerderheid van de deelkwalificaties van elke opleiding. Deze vorm van externe kwaliteitscontrole kende verschillende variaties, maar was vooral gericht op examenproducten (niveau van examens en inhoudelijke dekking ten opzichte van de deelkwalificaties). De inspectie constateerde dat vaak het niveau te laag bleef en dat beperkte delen van de examenstof werden getoetst. Examenproducten afkomstig van landelijke organen werden als kwalitatief beter beoordeeld

dan door de school gemaakte producten. De resultaten van het versterken van de examenorganisatie en bijscholing binnen scholen werden slechts langzaam zichtbaar. Bij de externe legitimering door exameninstellingen werd niet gewerkt met één eenduidige set van kwaliteitsstandaarden: de kwaliteitstandaarden verschilden per exameninstelling. Externe legitimering in deze vorm bracht niet wat ervan verwacht werd, het marktmodel werkte contraproductief.

De externe kwaliteitsborging werd vanaf 2004 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 vaak niet op orde was en dat de interne kwaliteitszorg en

verantwoording 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 VAN
DE INSPECTIE.

Kwaliteitsvraagstukken van examens in het mbo hebben niet alleen betrekking op de examenproducten. De ontwikkeling naar meer competentiegericht examineren, vraagt andere deskundigheid van betrokkenen bij de examinering. In plaats van schriftelijke examens, komen proeven van bekwaamheid en

portfolio's meer voor. Deze ontwikkeling onderschrijft de noodzaak om aandacht te besteden aan toetstechnische eisen bij het maken en vaststellen van examens. Maar daarnaast wint de rol van beoordelaars aan belang, het beoordelen van deze type examens vraagt van hen andere vaardigheden. De inspectie constateert dat er meer geïnvesteerd wordt in deskundigheidsbevordering van docenten.

Afgelopen tien jaar

De afgelopen tien jaar hebben onderwijsinstellingen te maken gehad met drie verschillende varianten van kwaliteitsstandaarden van de inspectie en bijbehorende indicatoren, portretten of aspecten (zie bijlage I). Daarnaast heeft de sector ook zelf kwaliteitsstandaarden geformuleerd voor exameninstrumenten en is wetgeving ingevoerd voor de taken en samenstelling van de examencommissie. Met andere

woorden: het speelveld werd steeds net wat anders ingevuld, net iets meer aangescherpt. De afgelopen tien jaar kunnen we typeren als een trend naar meer regelgeving en toename in complexiteit. Daar waar de kwalificatiestructuur in 2016 werd gewijzigd met als doel vermindering van kwalificaties – waardoor de kwalificatie-eisen op een hoger abstractieniveau werden beschreven – werd juist de examinering landelijk strakker gereguleerd. Op het moment van inwerkingtreding van de Web was het aantal voorschriften ten aanzien van examinering beperkt. Door te veel opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit, diplomafraude, klachten van studenten en werkgevers, is de regelgeving aangescherpt. Ook het externe toezicht is strakker gereguleerd.

Hiermee is bewerkstelligd dat het vertrouwen in de waarde van mbo-diploma's niet ter discussie staat. Echter, dit is ook gepaard gegaan met een toename van de toezichtlast en complexiteit van vraagstukken rondom de borging van de examenkwaliteit.

Als reactie hierop is de sector de afgelopen jaren op zoek naar meer passende manieren van examinering, waarbij meer ruimte is voor maatwerk en waarbij er een visie ontstaat die gekenmerkt wordt door samenhang tussen formatieve en summatieve toetsing. De kunst wordt om hetgeen is geleerd rondom kwaliteitsborging, betrokkenheid van bedrijfsleven en samenspel tussen onderwijsteams, examenleveranciers en examencommissies te behouden en te verantwoorden, ook wanneer er meer variatie komt in de manier van examineren.

Dynamiek op alle onderdelen

Dit historische overzicht illustreert de complexiteit van het mbo en de ingewikkelde opgave om het mbo zowel 'bij de tijd' als 'kwalitatief aan de maat' te houden. Toenemende dynamiek in het beroepenveld leidt tot vernieuwing van de kwalificatie-eisen. De vernieuwingen in het onderwijs vragen vervolgens om passende vernieuwing van de examinering en ook tot vernieuwingen in de kwaliteitsstandaarden en het externe toezicht. Al deze onderdelen van de kwalificatieketen zijn in de afgelopen decennia aan verandering onderhevig geweest, zoals blijkt uit dit historisch overzicht.

De scholen hebben veel inspanningen verricht om enerzijds passende vernieuwing van de examinering te realiseren en anderzijds de kwaliteit van de examinering en de interne borging ervan te verbeteren. De aandacht werd steeds meer gericht op

verbetering van aspecten en onderdelen die relatief achter bleven in kwaliteit. Op veel manieren zijn de scholen hierbij ondersteund en hebben scholen intensiever samengewerkt

Het feit dat – niettegenstaande de gerealiseerde verbetering – nog steeds sprake is van onvoldoende examenkwaliteit bij relatief veel opleidingen, was aanleiding voor de overheid tot aanvullende ingrepen in de examensystematiek, die gevolgen had voor de interne kwaliteitsboring door scholen als voor het externe toezicht.

Constante is dat de school verantwoordelijk is voor de examinering. Blijvende inzet is nodig om zowel passende als goede examinering te realiseren.



Bijlage I - Overzicht toezichtkaders door de tijd heen

Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2009

Deze regeling was grotendeels gebaseerd op de kwaliteitstandaarden die KCE hanteerde en bestond uit zeven standaarden met onderliggende criteria.

Standaard 1: Het beroepenveld heeft vertrouwen in de examenkwaliteit

I. Het representatieve beroepenveld heeft voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de examinering.

Standaard 2: De deskundigheid van betrokkenen is geborgd

I. De examencommissie vergewist zich met een gepaste frequentie en grondigheid van de deskundigheid van de betrokkenen bij examinering.

Standaard 3: Het exameninstrumentarium voldoet inhoudelijk aan de uitstroom-eisen

I. De exameninstrumenten dekken de kwalificatievereisten die zijn aangegeven in het eindtermendocument of het kwalificatiedossier.

2. De cesuur van ieder exameninstrument ligt op een niveau waarop de deelnemer gemiddeld voldoet aan de vereisten die in de examinering zijn verwerkt.

Standaard 4: Het exameninstrumentarium voldoet aan de toetstechnische eisen

I. Informatie deelnemer vindt plaats over inhoud, duur, tijdstip van examinering, afnamecondities en beoordeling en cesuur.

2. Afnamecondities zijn kenbaar en duidelijk.

3. Beoordelingsvoorschrift De beoordeling van de deelnemer is objectief.

Standaard 5: De examenprocessen van afname, beoordeling en diplomering zijn deugdelijk

I. De afname verloopt deugdelijk.

2. De beoordeling verloopt deugdelijk.

3. Diploma's en certificaten worden op deugdelijke gronden afgegeven.

Standaard 6: De examenkwaliteit is voldoende geborgd

I. De examencommissie vergewist zich met een gepaste frequentie en grondigheid van de integrale kwaliteit van de examinering.

Standaard 7: De instelling voldoet aan de wettelijke vereisten rondom examinering

I. Naleving wettelijke vereisten.

Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2012

De wijziging van de regeling ten opzichte van die van 2009 hangt samen met de herijking van de standaarden gelet op de invoering van de beroepsgerichte kwalificatiestructuur, de evaluatie van de standaarden uit de voorafgaande regeling en de uitkomsten van het toezicht op de examenkwaliteit. De kwaliteitseisen werden beschreven aan de hand van zogenaamde portretten.

Standaard 1: Het exameninstrumentarium sluit aan op de uitstromeisen en voldoet aan de toetstechnische eisen

- I.1 Onderscheid tussen ontwikkelgerichte toetsen en examinering
- I.2 Dekking van het kwalificatiedossier
- I.3 Cesuur
- I.4 Beoordelingswijze
- I.5 Transparantie

Standaard 2: De examenprocessen van afname en beoordeling zijn deugdelijk

- 2.1 Authentieke afname
- 2.2 Betrouwbaarheid

Standaard 3: De diplomering is deugdelijk

- 3.1 Besluitvorming diplomering
- 3.2 Verantwoordelijkheid examencommissie

Gewijzigde normering 2015

Tot 1 januari 2015 werd bij slechts één oordeel 'onvoldoende' op indicatorniveau binnen een van de drie standaarden de gehele examenkwaliteit als onvoldoende beoordeeld. Uit de evaluatie van het Toezichtkader bve 2012 is gebleken dat het gewicht van één indicator daarmee te zwaar drukt op het oordeel van de inspectie op het gebied van de examenkwaliteit. Daarom werd de normering gewijzigd met deze regeling.

Daarnaast deed vanaf 1 januari 2015 de inspectie geen onderzoek meer bij de afzonderlijke examenleveranciers. Het toezicht bij ingekochte exameninstrumenten en bij gebruik van examenprofielen kwam daarmee te vervallen. In plaats daarvan onderzocht de inspectie voortaan het exameninstrumentarium op de instelling. Bij het onderzoek maakte de inspectie geen onderscheid in exameninstrumenten die door de instelling waren ontwikkeld, bij een leverancier waren ingekocht en/of van een keurmerk waren voorzien.

Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2017

De wijziging van de standaarden hangt samen met de wijziging van de Web per 1 augustus 2017 waarbij de eisen met betrekking tot examencommissies in het mbo worden aangescherpt.

EDI: Kwaliteitsborging examinering en diplomering

De examencommissie borgt deugdelijke examinering en diplomering.

ED2: Exameninstrumentarium

Het exameninstrumentarium sluit aan op de uitstroomeisen en voldoet aan de toetstechnische eisen.

ED3: Afname en beoordeling

De inrichting en uitvoering van het examenproces van afname en beoordeling is deugdelijk.

Regeling standaarden examenkwaliteit beroeps- onderwijs 2021

Met deze ministeriële regeling wordt het kwaliteitsgebied 'Examinering en Diplomering' vervangen door het kwaliteitsgebied 'Borging en afsluiting'. Het toezicht van de inspectie richt zich daarmee in eerste instantie op de verantwoordelijkheid van de examencommissie. Gebleken is dat de examencommissie deze verantwoordelijkheid voor de borging van examinering en diplomering steeds beter waarmaakt. Het onderwijsteam draagt zorg voor de examinering en de afname en beoordeling van de examens. De basiskwaliteit houdt kort geformuleerd in dat de examencommissie op deugdelijke gronden een diplomabesluit neemt en de kwaliteit van afsluiting en diplomering borgt. Daarnaast zorgt de opleiding voor de inrichting van het examenproces en de afsluiting van het onderwijs. Ook zorgt de opleiding ervoor dat de bewijzen die door de examinering verzameld worden, aansluiten bij de diploma-vereisten en onafhankelijk en deskundig beoordeeld worden. De examencommissie borgt in een sluitende cyclus de kwaliteit van de examinering en diplomering.

BA1. Borging diplomering

De examencommissie borgt deugdelijke diplomering.

BA2. Afsluiting

De opleiding onderbouwt dat de student voldaan heeft aan de voorwaarden voor het diploma, een certificaat of een mbo-verklaring.

Bijlage 2 – Overzicht landelijke maatregelen overheid

Standaarden examenkwaliteit mbo

Aanpassing van de standaarden in de nieuwe regeling:

- ▶ *Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2012*
Datum inwerkingtreding: 1 januari 2012
- ▶ *Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2017*
Datum inwerkingtreding: 1 augustus 2017
- ▶ *Regeling standaarden examenkwaliteit beroepsonderwijs 2021*
Datum inwerkingtreding: 4 september 2021

Inspectietoezicht

Vernieuwing inspectietoezicht; o.a. verdere integratie toezicht op onderwijs- en examenkwaliteit:

- ▶ *Toezichtkader BVE 2012*
Datum inwerkingtreding: 1 januari 2012
- ▶ *Toezichtkader Middelbaar beroepsonderwijs 2017*
Inwerkingtreding: 1 augustus 2017
- ▶ *Onderzoekskader Middelbaar beroepsonderwijs 2021*
Inwerkingtreding: 1 augustus 2021

Landelijk kwaliteitskeurmerk examens

Mbo-scholen kunnen voor examinering van beroepsgerichte eisen alleen examens gebruiken die aan dit keurmerk voldoen.

Advies CVE (september 2011) Beleidsreactie op advies CVE in najaar 2011

Dit advies is niet vertaald naar een maatregel.

Wet educatie beroepsonderwijs en examen- en kwalificatiebesluit

In de Wet educatie beroepsonderwijs en het Examen- en kwalificatiebesluit zijn de belangrijkste wettelijke kaders te vinden voor de examinering in het mbo. Grootste wijzigingen zijn geweest:

- ▶ *Introductie Examenbesluit beroepsopleidingen Web (inclusief centrale examens Taal en rekenen) - 2010*

- ▶ Generieke kwalificatie-eisen voor Engels en voor 'loopbaan en burgerschap'. Ook wijziging citeertitel in: 'Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen Web' datum inwerkingtreding: 1 januari 2012
- ▶ Wijzigingsbesluit examinering vo en mbo. Bevat wijzigingen in de regelgeving vanwege de examinering van de referentieniveaus Nederlands en rekenen in vo en mbo. En bepaling van o.a. generieke en specifieke examenonderdelen, uitslagregeling examens en waarderingswijze examenresultaten. inwerkingtreding: 1 augustus 2012
- ▶ Wet Beroepsgerichte kwalificatiestructuur. Inwerkingtreding: 1 januari 2012
- ▶ Invoering centrale examinering voor Engels mbo-niveau 4, aanpassing overgangsbepaling uitslagregeling en mogelijkheid verlenging examen centraal examen Nederlandse taal en rekenen. Inwerkingtreding: 1 augustus 2014
- ▶ Invoering aangepast rekenexamen Ernstige rekenproblemen en dyscalculie. Inwerkingtreding: 1 augustus 2015
- ▶ Invoering keuzedelen. Inwerkingtreding: 1 augustus 2016
- ▶ Invoering mogelijkheid examineren op hoger niveau. Inwerkingtreding: 1 augustus 2017
- ▶ Aanscherping taken en bevoegdheden examencommissie. Inwerkingtreding 1 augustus 2017
- ▶ Vereenvoudiging en verduidelijking vrijstellings- en examenregels, en invoering instellingsexamen rekenen. Hiermee wordt de rol van de examencommissies verder vergroot en de vrijstellingsmogelijkheden voor generieke examenonderdelen verruimd. Inwerkingtreding: 1 augustus 2019

Centrale examens Nederlands, rekenen en Engels

Gefaseerde invoering centrale examens voor Nederlands, rekenen en Engels.

Centrale examens Nederlandse taal:

- ▶ In het studiejaar 2014-15 voor mbo-4; en
- ▶ In het studiejaar 2015-16 voor mbo-2 en mbo-3.

Centrale examens rekenen

- ▶ In het studiejaar 2015-2016 voor mbo-4;
- ▶ In het studiejaar 2016-2017 voor mbo-2 en mbo-3

Centrale examens Engels voor mbo-4

- ▶ Studenten die diplomeren vanaf 2017-2018

Standaardisering beroepsgerichte examens

Bewerkstelligen van meer eenduidigheid en transparantie, en minder diversiteit in examens, door:

- ▶ Stimuleren Examenprofielen
Examenprofielen bevatten landelijke/sectorale afspraken, betreffende standaardisering en vergroting betrokkenheid bedrijfsleven. Vanaf studiejaar 2011-2012 start de implementatie door instellingen (uitwerking afspraken + uitvoering) i.s.m. bedrijfsleven.
Overige producten die instellingen kunnen benutten:
Procesarchitectuur – Kostenmodel – Functieprofielen examenpersoneel – Begrippenlijst – Website – Inventarisatie samenwerkingsverbanden en inkoopmogelijkheden voor examens
- ▶ Stimuleren van samenwerking, inkoop en vrijwillige uitbesteding
- ▶ Examenagenda mbo 2015-2020
Hierin werden met de sector afspraken gemaakt over inkoop bij gecertificeerde examenleveranciers en validering van zelf geconstrueerde exameninstrumenten. Daarnaast werden afspraken gemaakt over de inrichting van examencommissies en professionalisering van examenfunctionarissen.

Brief minister van OCW 'Focus op vakmanschap', februari 2011

Aangekondigde maatregelen m.b.t. examens:

- ▶ sectorale examenstandaarden (zogenoemde examenprofielen)
- ▶ aankondiging van een landelijk kwaliteitskeurmerk voor exameninstrumenten

Brief minister van OCW 'Ruim baan voor Vakmanschap: een toekomstgericht MBO', juni 2014

Aangekondigde maatregelen m.b.t. examens:

- ▶ Scholen dienen voor alle opleidingen gebruik te maken van bij gecertificeerde examenleveranciers ingekochte examens of om hun gezamenlijk of individueel ontwikkelde examens extern laten valideren. Heeft geleid tot introductie van Drie routes naar een valide examenproduct.
- ▶ Taken examencommissie verduidelijken en stellen van nadere eisen aan examencommissies. Heeft geleid tot de Wet examencommissies MBO, inwerking-treding per januari 2017.

Ondersteuning instellingen door programma management MBO'15

Ondersteuning aan instellingen op het gebied van kwaliteitsverbetering examinering mbo.

Diplomaregister

Opname diplomagegevens van erkend onderwijs. DUO beheert het register.

- ▶ *Wet invoering diplomaregister
inwerkingtreding: 1 november 2012*

Ruud Duvekot, Hoofddocent Valideren Hogeschool Utrecht

"HET IS VAN GROOT BELANG DAT HET MBO EN DE ARBEIDSMARKT AANSLUITEN OP DE LEERBEHOEFTE VAN LERENDEN IN DE HUIDIGE, SNEL VERANDERENDE SAMENLEVING. WE LEVEN IMMERS IN EEN SAMENLEVING WAAR TRADITIONELE DIPLOMA- EN BAANZEKERHEDEN NIET MEER VANZELFSPREKEND ZIJN. DE LERENDE WORDT STEEDS MEER ZELF VERANTWOORDELIJK VOOR DE EIGEN DUURZAME MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE. FLEXIBILISERING VAN HET LEREN EN OVERTUIGENDE KLANTGERICHTHEID IN HET BEROEPSONDERWIJS ENERZIJD EN AANSLUITING OP ANDERE 'PARTNERS IN LEREN', ZOALS WERKGEVERS, OPDRACHTGEVERS OF BEMIDDELAARS, ANDERZIJD ZIJN ESSENTIËLE VOORWAARDEN OM DE LERENDE TE FACILITEREN IN HAAR OF ZIJN PARTICIPATIE."

Bijlage 3 - Cijfers inspectie over examenkwaliteit

Percentage opleidingen waar onderdelen van de examinering en diplomering voldoende of goed zijn

	2012	2013	2014	2015	2016
Kwaliteitsgebied: Examinering en diplomering	51	49	53	71	63
Exameninstrumentarium	74	73	92	92	93
Afname en beoordeling	71	86	81	78	80
Diplomering	66	56	57	75	67

Bron: Staat van het Onderwijs 2013 tot en met 2017

	2017 (n= 90)	2017/2018 2018/2019 (n= 98)	2017/2018- 2019/2020 (n= 121)
Examinering en diplomering	66	70	
ED1: Kwaliteitsborging examinering en diplomering De examencommissie borgt deugdelijke examinering en diplomering.	70	71,1	72
ED2: Exameninstrumentarium Het exameninstrumentarium sluit aan op de uitstroomeisen en voldoet aan de toets- technische eisen.	98	93,7	
ED3: Afname en beoordeling De inrichting en uitvoering v an het examenproces van afname en beoordeling is deugdelijk	86	81	

Bron: Staat van het onderwijs 2018 tot en met 2021. De lege cellen zijn terug te voeren op het gegeven dat inspectie deze aspecten niet meer onderzocht heeft.

Toelichting op deze cijfers

De kwaliteit van de exameninstrumenten is vanaf 2014 steeds boven de 90% op orde. De kwaliteit van de afname en beoordeling schommelt over de jaren heen rond de 80% op orde.

Als we kijken naar de verantwoordelijkheid van de examencommissies dan zien we dat deze over de periode 2012-2016 schommelt rond de 60% voldoende of goed. In de periode 2017-2020, dus bij een ander toezichtkader, blijft dit constant op 70% met een stijging naar 72%. Een rode draad in de rapportages van de inspectie is dat zij constateren dat de examenkwaliteit onvoldoende geborgd wordt door examencommissies.

De afgelopen jaren is er in de sector breed gewerkt aan verbeteringen. Zie de Examenagenda mbo 2015-2020 en de aanscherping van de eisen ten aanzien van de positionering en taken van de examencommissie. Waar eerst een derde van de examencommissies (Staat van het Onderwijs 2015/2016) onvoldoende de verantwoordelijkheid voor de examens nam, zien we een lichte verbetering. In augustus 2017 is de nieuwe wet over de taken en bevoegdheden van examencommissies ingevoerd. Sinds de invoering hiervan ziet de inspectie dat de scholen veel tijd en aandacht besteden aan het herinrichten van de examencommissies en het professionaliseren van de leden. Zij constateert dat de kwaliteitsborging nog beter kan. Commissies kunnen beter zicht krijgen op het verloop van de examens en de totstandkoming van de beoordeling. Wanneer hier wel zicht op is, ontbreekt soms een analyse op de oorzaken.

Tijdens corona, zo komt naar voren uit de monitorsonderzoeken van inspectie, zijn examencommissies zichtbaarder geworden. Ze hebben vaker met teams en het bestuur overlegd over aanpassingen in de examinering. Examencommissies pakken hun borgende rol meer op. Het belang van examinering is hiermee meer op de kaart komen te staan.



7 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.

- Baartman, L. en Gulikers, G. (2017) Assessment in Dutch vocational education: Overview and tensions of the past 15 years.
- Aalsma, E., van den Berg, J. & de Bruijn, E. in Verbindend perspectief op opleiden naar vakmanschap (2014).
- Commissie Leers (2010). Veel ruimte, weinig rekenschap Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainment Management van INHolland te Haarlem.
- Examenprofiel (2010). Focus op examinering. Projectplan 3e fase Examenprofiel, versie I.O.
- Grotendorst, A. et al (2008). Examineren en beoordelen van beroepscompetenties in het MBO. Rapport van procesmanagement 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.
- Hermans/Van Zijl (2010). Naar meer doelmatigheid in het mbo. Advies commissie Kwalificeren en Examineren.
- Inspectie van het Onderwijs (2001) Van Web tot werkelijkheid, Een rapportage over de evaluatie van de Web.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). Examenverslag MBO.
- 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 (2012). Staat van het Onderwijs 2010/2011.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). Toezichtkader bve 2012.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). Staat van het Onderwijs 2011/2012.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). Staat van het Onderwijs 2012/2013.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). Staat van het Onderwijs 2013/2014.

- Inspectie van het Onderwijs (2016). Staat van het Onderwijs 2014/2015.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). Themaonderzoek Examinering in de reële beroepscontext – Oplossingsrichtingen voor gesignaleerde problemen en dilemma's
- Inspectie van het Onderwijs (2017). Staat van het Onderwijs 2015/2016.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs – versie 2020 en versie 2019.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). Staat van het Onderwijs 2016/2017.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). Staat van het Onderwijs 2017/2018.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). Staat van het Onderwijs 2020.
- Inspectie van het Onderwijs (2021). Staat van het Onderwijs 2021.
- Inspectie van het Onderwijs (2021). Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021). Examencommissies mbo tijdens de coronacrisis.
- Kamerbrief | 16-02-2011 | OCW. Actieplan MBO 'Focus op vakmanschap 2011-2015'.
- Kamerbrief | 02-06-2014 | OCW. Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo.
- Kamerbrief | 22-10-2015 | OCW. Vervolg beleid rekenen naar aanleiding van aangenomen moties.
- 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).
- Kwaliteitsnetwerk mbo (2015). Koersplan 2016-2020.
- Landelijke Regiegroep Examinering (2011). Examinering in de praktijk: Goed voorbeeld doet goed volgen.
- Ministerie van OCW, MBO Raad, NRTO (2015). Examenagenda mbo 2015-2020.
- Ministerie van OCW, MBO Raad, NRTO, ExSamen (2018). Afspraken valide exameninstrumenten mbo.
- Ministerie van OCW (2019) Strategische visie in wording op het beroepsonderwijs
- Nieuwenhuis, L. et al (2000). Kwaliteit getoetst in de BVE. Kwaliteit en niveau van aanbod en examens in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.
- Nieuwenhuis, L. et al (in voorbereiding). De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs.
- Nijhof, W. (2008). Naar 'nieuwe' examineringsvormen in het MBO?
- NRO (2018). Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo meting 2018.
- Onderwijsraad (2001). Web: Werk in uitvoering, Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en beroepsonderwijs, Den Haag.

- Onderwijsraad (2010). Een diploma van waarde.
- Onderwijsraad (2011). Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Reactie op het Actieplan 'Focus op vakmanschap 2011-2015'.
- Onderwijsraad (2018). Toets wijzer.
- Polder, K.J. (2004). Het krachtenveld rond de examinering in het MBO.
- Raanhuis et al (1999). Beoordelen van de beroepspraktijkvorming: een voldoende!
- SER (1984). Advies tweede fase vervolgonderwijs.
- Smulders, H., Jager, A. & Nieuwenhuis, L. (2006). Dutch case studies Observe.
- Van Dalftsen, 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.
- Van der Kooy, R., Voncken, E., Willemse, P. (2011) Advies Keurmerk examenproducten beroepsgerichte programma's mbo. Advies van de projectgroep aan het College voor Examens.
- Van Nieuwkerk, H. (2008). Feiten & Fabels, procesbericht. MBO 2010.
- Veldhoen, A.P. en Westmeijer, P. (2005). Het MBO-examen langs de meetlat van het beroepenveld. Branches en bedrijven over hun betrokkenheid en tevredenheid.
- Vink, R., Willemse, P. (2015) De kracht van de examencommissie. Kritische succesfactoren.
- VNO-NCW (2007). Examinering MBO, brief van VNO-NCW en MKB-Nederland aan de VC voor OCW van de Tweede Kamer.
- Willemse, P. (1997). Examinering en externe legitimering.
- Willemse, P en van der Neut, I. (2020). Anders verantwoord van de diploma-beslissing in het mbo.

Colofon

Examinering in het MBO Een historische schets

Paula Willemse (IVA Onderwijs)

Nelleke Lafeber (MBO Raad)

Redactie: Rutger Zwart | **Ontwerp:** Studio x-hoogte, Linda van Eijndhoven

Fotografie: Shutterstock & Unsplash

Een historische schets

Examinering in het MBO

Deze historische schets over examinering in het mbo laat een onophoudelijke stroom aan veranderingen zien. Er is sprake van een complex krachtenveld, met veel verschillende actoren en belangen. De huidige mbo-scholen 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.

De historische schets maakt duidelijk dat scholen voortdurend gezocht hebben naar een passende manier van examineren en wijze om de kwaliteit daarvan te borgen. Van externe prikkels, zoals externe legitimering door exameninstellingen, de oprichting van één kwaliteitscentrum en diverse inspectiekaders tot interne maatregelen zoals professionalisering en inrichting van examencommissies. Juist deze integrale aanpak op verschillende gebieden heeft geleid tot de kwaliteit van examinering in het mbo waar we nu staan.

Vraagstukken met betrekking tot examens in het mbo zijn hardnekkig. Er is blijvend weloverwogen actie nodig om het vertrouwen van stakeholders te behouden. Immers iedere student wil een mbo-diploma van waarde: gewaardeerd in vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Daarom is blijvende aandacht, reflectie en samenwerking van alle betrokkenen nodig om de examens degelijk te organiseren en de kwaliteit te borgen.

