

**ENKELE ASPECTEN VAN DE
WERKWIJZE VAN KCE**

RAPPORT VAN EEN
INSPECTIEONDERZOEK

Utrecht, 31 juli 2007



VASTSTELLING

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs in juni 2007 uitvoerde naar enkele aspecten van de werkwijze van KwaliteitsCentrum Examinering (KCE) te Amersfoort. Het concept rapport is met KCE besproken op 2 juli 2007.

Het rapport is vastgesteld door mevrouw mr. R.G.K. Voss, hoofdinspecteur, te Utrecht op 31 juli 2007.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 7

- 1 AANLEIDING 10
- 2 ONDERZOEKSVRAGEN EN BRONNEN 12
 - 2.1 Onderzoeksvragen 12
 - 2.2 Werkwijze en bronnen 12
- 3 CONSISTENTIE TOEKENNEN VERKLARINGEN 14
 - 3.1 Werkwijze 14
 - 3.2 Consistentie van oordelen in de procesaudits 14
 - 3.3 Consistentie van oordelen in de productaudits 16
 - 3.4 Borging van consistentie van oordelen 19
 - 3.5 Consistentie in het omzetten van oordelen in verklaringen 21
 - 3.6 Conclusie consistentie verklaringen 22
- 4 TOEPASSING 70 PROCENT NORM 24
 - 4.1 Normering 24
 - 4.2 Aanvullende maatregelen 25
 - 4.3 Conclusie 70 procent norm 25
- 5 OVERWEGINGEN BIJ HET AFZIEN VAN EEN OORDEEL 28
 - 5.1 Werkwijze 28
 - 5.2 Overwegingen voor onthouden oordeel 28
 - 5.3 Vergelijking scores 28
 - 5.4 Analyse van rapporten 29
 - 5.5 Conclusie onthouden van een oordeel 30
- 6 DOORLOOPTIJDEN 32
 - 6.1 Werkwijze 32
 - 6.2 Tempo van publicatie van verklaringen 2005-2006 32
 - 6.3 Verloop van het onderzoekproces 33
 - 6.4 Conclusie doorlooptijden 34
- 7 HOOR EN WEDERHOOR 36
 - 7.1 Werkwijze 36
 - 7.2 Aanbieden hoor en wederhoor 36

7.3	Uitvoering hoor en wederhoor	37
7.4	Conclusie	39
8	KLACHTEN	40
8.1	Het begrip klachten en werkwijze	40
8.2	Uitingen van ongenoegen	40
8.3	Vergelijking dossiers met register	41
8.4	Klachten over gedragingen van personen	42
8.5	Conclusie klachten	42
9	CONCLUSIES	44
	BIJLAGE(N)	
I	OPDRACHTBRIEF	48
II	OVERZICHT VAN ONTVANGEN DOCUMENTEN	50

SAMENVATTING

Op verzoek van de staatssecretaris van OCW bij brief van 23 april 2007 heeft de inspectie in juni 2007 een onderzoek bij KCE verricht naar de kwaliteit van het onderzoek van KCE. Daarbij is conform de opdracht in het bijzonder onderzocht de consistentie bij het toepassen van standaarden en bijbehorende normeringen alsmede de doorlooptijden, de invulling van hoor en wederhoor en van de klachtenregeling.

Daartoe heeft de inspectie dossieronderzoek verricht bij een steekproef van 16 mbo-instellingen. De steekproeftrekking is er niet op gericht om tot representatieve uitspraken over de gehele populatie van KCE-audits te komen, doch om te bereiken dat zogenaamde non-conformiteiten (aspecten van de werkwijze van KCE die niet conform de regels zijn verlopen) indien die in een zekere omvang voorkomen, in de steekproef aangetroffen zullen worden. De steekproef is van een zodanige omvang dat indien een non-conformiteit in 20 procent van de populatie voorkomt, deze met 95 procent zekerheid in de steekproef aangetroffen zal worden.

De inspectie komt op grond van het onderzoek tot de volgende conclusies.

1. In de dossiers van de 16 instellingen uit de steekproef heeft de inspectie tekortkomingen aangetroffen in de consistentie van de beoordelingen van KCE welke ten grondslag liggen aan de verklaringen die over het auditjaar 2005-2006 ten aanzien van die instellingen zijn afgegeven. Dit wordt veroorzaakt door tekortkomingen in de validiteit bij de product-beoordelingen, door tekortkomingen in de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid bij zowel product- als procesbeoordelingen alsmede door tekortkomingen in het omzetten van beoordelingen in verklaringen.

De tekortkomingen in de validiteit leiden ertoe dat er meer negatieve beoordelingen gegeven zijn dan op grond van enkel de kwaliteit van de examenproducten gerechtvaardigd zou zijn.

De tekortkomingen bij het verstrekken van verklaringen leiden er juist toe dat er minder afkeurende verklaringen gegeven zijn dan gerechtvaardigd.

2. KCE heeft zich bij de 16 instellingen in de steekproef in een aantal gevallen onthouden van een oordeel. De overweging van KCE hierbij was dat instellingen meer verbetering nodig zouden hebben. KCE hanteert hierbij de regel dat indien een instelling niet aan de norm voldoet op één domein, terwijl dit een ander domein is dan het domein waaraan ze in 2004-2005 niet voldeed, er geen afkeurende verklaring maar 'geen oordeel' gegeven wordt. Deze regel staat op gespannen voet met artikel 7.4.9h van de wet en is niet in overeenstemming met de brief van KCE aan alle instellingen van 8 december 2006. De regel is bovendien opgenomen in de notitie *Beslis- & Rekenregels auditjaar 2005-2006*, welke pas in december 2006 gepubliceerd is, nadat de verklaringen al waren vastgesteld. Het effect van deze verfijningen van de rekenregels is dat minder afkeurende en voorwaardelijke verklaringen worden afgegeven. Ook wordt het geheel aan reken- en beslisregels steeds minder transparant.
3. De beslisregels voor het toekennen van voorwaardelijke en afkeurende verklaringen zijn verfijnd. Voor domein 4 is voor het verstrekken van een afkeurende verklaring, na een voorwaardelijke verklaring in het voorafgaande

auditjaar, in plaats van de norm van 70 procent een norm van 45 procent geïntroduceerd. Kwalificaties waarvan domein 4 onder de 70 procent, maar nog boven de 45 procent scoort, krijgen in plaats van een voorwaardelijke of afkeurende verklaring 'geen oordeel' en daardoor meer verbeterijd. Zonder deze verfijning zouden er meer voorwaardelijke en afkeurende verklaringen gegeven moeten worden.

4. Er is een fors verschil tussen de geplande en gerealiseerde doorlooptijden in 2005-2006. De rapporten voor het jaar 2005-2006 zijn met grote vertraging gepubliceerd. Hiervoor zijn de volgende hoofdoorzaken aan te wijzen:
 - o vertraging bij de productbeoordelingen;
 - o tussentijds introduceren van nieuwe standaarden;
 - o vertraging door het bijsteken en de verlengde verbeterijd rond de zomer;
 - o vertraging door discussies met de instelling in diverse rondes van hoor en wederhoor;
 - o vertraging door een computerstoring;
 - o vertraging in het hele proces door communicatieproblemen.
5. De procedure voor hoor en wederhoor vertoont bij de productaudits tekortkomingen. In de steekproef heeft de inspectie het volgende aangetroffen. Ten eerste hebben de instellingen slechts beperkt de gelegenheid gekregen feitelijke onjuistheden te melden bij de hercontroles bij de verlengde verbeterijd en bij de aanvullende steekproef. Ten tweede worden gegrond verklaarde feitelijke onjuistheden niet voldoende zorgvuldig verwerkt. Bij het definitieve rapport is door de regel van KCE dat alleen zienswijzen opgenomen kunnen worden die betrekking hebben op de inhoud van de verklaringen, niet alle als eigen zienswijze door instellingen ingediende teksten als bijlage bij het rapport opgenomen.

Door de cumulatie van tijdsproblemen, niet gegrond verklaren van veel feitelijke onjuistheden, het niet verwerken van wel gegrond verklaarde meldingen en het niet opnemen van ingediende eigen zienswijzen voorzover die op dit proces betrekking hebben, valt er in het hele proces van hoor en wederhoor een hoge mate van irritatie bij de instellingen te zien. Hoewel de instellingen conform de wet reacties hebben kunnen geven, voelen veel instellingen zich in dit proces niet gehoord.

6. KCE ontvangt relatief veel klachten over het verloop van het onderzoek, waarbij KCE deze niet beschouwt als klachten in de zin van de wet, en dus ook niet behandelt in het kader van haar op internet gepubliceerde klachtenregeling. Hierdoor is er niet in een onafhankelijke behandeling van klachten door de externe klachtencommissie over het verloop van het onderzoek voorzien. Deze klachten worden door KCE beschouwd als een 'uiting van ongenoegen'. Hiervoor kent KCE een aparte behandelingsprocedure, waarbij niet is voorzien in een onafhankelijke beoordeling. Instellingen zijn daardoor genoodzaakt klachten over het auditproces die niet in onderling overleg met KCE worden opgelost aan de rechter voor te leggen. Er is in de jaren 2005-2006 en 2006-2007 tot aan het moment van het onderzoek van de inspectie geen enkele klacht omtrent gedragingen van personen werkzaam voor KCE conform de op artikel 7.4.9j van de wet gebaseerde klachtenregeling behandeld. Door een minder strikte uitleg van de bepaling omtrent klachtbehandeling in de wet, zou KCE instellingen een voorziening voor onafhankelijke beoordeling van de bezwaren van instellingen over het verloop van het auditproces kunnen bieden. Dit zou de zorgvuldigheid van het auditproces ten goede kunnen komen.

1 AANLEIDING

Bij brief van 23 april 2007 heeft de staatssecretaris aan de hand van het Examenverslag mbo 2005-2006 van KCE de Tweede Kamer geïnformeerd over de examens MBO. In deze brief kondigde de staatssecretaris aan de inspectie opdracht te zullen geven op korte termijn een onderzoek bij KCE te verrichten naar de kwaliteit van het onderzoek van KCE en dit onderzoek eind juni af te ronden. Daarbij zou in het bijzonder onderzocht moeten worden de consistentie bij het toepassen van standaarden en bijbehorende normeringen alsmede de doorlooptijden, de invulling van hoor en wederhoor en van de klachtenregeling.

Deze rapportage vloeit voort uit de opdracht van de staatssecretaris. De opdrachtbrief is opgenomen als bijlage 1 bij dit rapport.

Eerder inspectieonderzoek

In eerder inspectieonderzoek zijn gedeeltelijk dezelfde onderwerpen onderzocht als in het onderhavige onderzoek. Om die reden worden de uitkomsten daarvan hier kort weergegeven.

Onderzoek januari 2005

In het periodiek kwaliteitsonderzoek in januari 2005 heeft de inspectie gewezen op de complexe, soms niet consistente beslisregels en de hantering daarvan. Als problematisch werden genoemd dat niet alle indicatoren op dezelfde wijze rekenkundig behandeld worden en dat de rubriek 'niet van toepassing' onjuist werd gehanteerd. Indicatoren die niet van toepassing waren, werden als positief gescoord, terwijl bij kwalificaties waar ze wel van toepassing waren, ze ook negatief gescoord konden worden. Dat creëerde ongelijkheid in behandeling tussen de kwalificaties in verschillende onderzoekseenheden.

Onderzoek september 2005

In het onderzoek naar kwaliteitsverbetering van september 2005 werden deze problemen opnieuw geconstateerd. Daarnaast constateerde de inspectie in september 2005 dat KCE de interpretatie voor het hanteren van de beslisregel voor het afgeven van een voorwaardelijke verklaring had aangepast. In de regeling tot vaststelling van de examenstandaarden over 2004-2005 is gesteld dat op alle vijf de domeinen waarop wordt beoordeeld een voldoende moet worden gehaald. Anders volgde een afkeurende verklaring, tenzij de instelling aannemelijk kon maken dat binnen een jaar verbetering zou zijn bereikt op het domein dat als onvoldoende werd beoordeeld.

KCE heeft in alle gevallen waarin er sprake was van een onvoldoende op één domein een voorwaardelijke verklaring afgegeven en is daarmee afgeweken van de oorspronkelijke normering. Hierdoor hoefden instellingen slechts op 4 domeinen een voldoende te halen, zonder een afkeurende verklaring te ontvangen.

Verder heeft de inspectie in september 2005 geconstateerd dat er een grote variatie bestond tussen de voorwaardelijke verklaringen. De mate van onderbouwing van de voorwaardelijke verklaringen liep sterk uiteen en de beoordelingscriteria bleken niet consistent toegepast te zijn. Daarnaast werd op basis van dezelfde scores een verschillende eindbeoordeling uitgebracht. Ook is geconstateerd dat een goedkeurende verklaring was afgegeven zonder dat er een productbeoordeling had plaatsgevonden, terwijl er geen sprake was van inkoop

van toetsmateriaal of uitbesteding van de examens. Ook trof de inspectie een geval aan waar geen volledige procestoetsing had plaats gevonden en toch een goedkeurende verklaring was afgegeven.

De inspectie was op grond van het bovenstaande in september 2005 van oordeel dat het beoordelingsproces onvoldoende zorgvuldig verliep, omdat de grens tussen voorwaardelijke en afkeurende verklaring was bijgesteld en omdat er met name bij de voorwaardelijke verklaringen te veel variatie en inconsistentie zat in de onderbouwing en toepassing van de criteria en de normen.

In het rapport van het onderzoek van september 2005 is een bijlage met een eigen zienswijze van KCE opgenomen. Hierin stelt KCE dat het van mening is dat de inspectie, door een oordeel te geven over de hantering van beslisregels bij het afgeven van verklaringen, treedt in de autonome bevoegdheid van KCE op grond van de WEB om keuzes te maken in de wijze van uitvoering van de wettelijke taken.

2 ONDERZOEKSVRAGEN EN BRONNEN

2.1 Onderzoeksvragen

De opdrachtbrief van 23 april aan de inspectie bevat een aantal aspecten van de werkwijze van KCE waarnaar onderzoek gedaan dient te worden (zie bijlage 1). In de brief van de staatssecretaris van 23 april aan de Tweede Kamer is daarnaast gemeld dat de inspectie gevraagd is *'kennis te nemen van de klachten die sommige instellingen de afgelopen tijd hebben geuit over de wijze waarop KCE te werk is gegaan. Deze klachten gaan over de gevolgde onderzoekprocedure en het nakomen van afspraken tussen instelling en toezichthouder.'*

Deze beide brieven leiden tot de volgende zes onderzoeksvragen:

1. is er sprake van voldoende consistentie in het toekennen van een goedkeurende, voorwaardelijke of afkeurende verklaring en van 'geen oordeel'?
2. is er sprake van voldoende consistentie bij het toepassen van de standaarden en de bijbehorende normering?
3. welke overwegingen van KCE liggen ten grondslag aan het afzien van een oordeel ('geen oordeel') bij opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit in het studiejaar 2005-2006?
4. wat zijn de afgesproken en gerealiseerde doorlooptijden van het onderzoek en wat zijn de verklaringen voor eventuele verschillen?
5. op welke wijze is er invulling gegeven aan de procedure van hoor en wederhoor op basis van het conceptrapport van KCE, zoals omschreven is in artikel 7.4.9h, vijfde lid van de WEB?
6. op welke wijze is er invulling gegeven aan de klachtenregeling inzake de behandeling van klachten zoals genoemd in artikel 7.4.9j van de WEB?

Het onderzoek zou volgens de opdracht betrekking moeten hebben op het studiejaar 2005-2006 en – voor zover mogelijk – op het huidige studiejaar. Er is op basis van het realisatieoverzicht 2006-2007 van KCE gekeken naar het aantal instellingen uit onze steekproef waarvoor een concept rapport over 2006-2007 zou zijn opgesteld. Dit betrof 8 instellingen van de 16. Uit een analyse van de dossiers van deze instellingen is gebleken dat ten tijde van het onderzoek voor slechts twee instellingen een produktauditrapport was opgesteld en slechts één concept rapport.

Gelet op dit beperkte aantal heeft de inspectie geen onderzoek kunnen doen naar de genoemde onderwerpen voor het jaar 2006-2007.

Wel is voor de doorlooptijden gekeken naar de realisatie van het onderzoek 2006-2007 en is bij een aantal onderwerpen een vergelijking gemaakt met de beoordelingen in 2004-2005.

Het in de opdrachtbrief opgenomen verzoek om advies over toesnijding van de huidige werkwijze van KCE op competentiegerichte examinering, en naar de mogelijkheden voor vermindering van de beheerslasten voor instellingen door de KCE-audit, zullen afzonderlijk beantwoord worden.

2.2 Werkwijze en bronnen

1. Dossieronderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft de inspectie dossieronderzoek verricht bij een steekproef van instellingen.

Ten behoeve van de dossierstudie zijn 16 instellingen aselekt geselecteerd uit de populatie van alle door KCE te onderzoeken instellingen. Daarbij is gecontroleerd in hoeverre in de steekproef een voldoende vertegenwoordiging is verkregen van vier groepen instellingen, namelijk instellingen waar relatief veel opleidingen zijn goedgekeurd, waar relatief veel opleidingen zijn afgekeurd, waar relatief veel voorwaardelijke verklaringen zijn afgegeven en waar relatief vaak is afgezien van een oordeel, evenals van grote en kleine en groene instellingen. Daarbij zijn bij de controle een aantal instellingen in een oververtegenwoordigde categorie vervangen door andere, eveneens aselekt getrokken instellingen uit een ondervertegenwoordigde categorie.

De steekproeftrekking is er niet op gericht om tot representatieve uitspraken over de gehele populatie te komen, doch om te bereiken dat zogenaamde non-conformiteiten (aspecten van de werkwijze van KCE die niet conform de regels zijn verlopen) indien die in een zekere omvang voorkomen, in de steekproef aangetroffen zullen worden. De steekproef is van een zodanige omvang dat indien een non-conformiteit in 20 procent van de populatie voorkomt, deze met 95 procent zekerheid in de steekproef aangetroffen zal worden.

Van deze 16 instellingen is inzage verkregen in de interne dossiers van KCE.

2. Klachtendossiers

KCE onderscheidt klachten over 'gedragingen van personen', zoals dat in de wet geformuleerd wordt, van andere klachten. Klachten over andere zaken, waaronder het onderzoekproces en de beoordelingen, worden 'uitingen van ongenoegen' genoemd. Deze klachten worden opgenomen in een register van 'uitingen van ongenoegen'. De inspectie onderzocht de klachten over gedragingen van personen en het register en vergeleek verder het register met de correspondentie in de dossiers van de steekproef.

Bovendien is bij drie instellingen met een volgens het register 'gemiddeld klachtenpatroon' (dus geen instellingen met geen dan wel relatief weinig of juist met relatief veel klachten) het KCE dossier ingezien en zijn er gesprekken gevoerd.

3. Gesprekken met medewerkers van KCE

Om ontbrekende kennis aan te vullen en inzichten te verifiëren zijn gesprekken gevoerd met twee (lead)auditoren, de manager Onderzoek en Verificatie, de trainer van de productauditoren, de kwaliteitszorgmedewerker en de directeur van KCE. Daarbij zijn nog enkele aanvullende documenten ontvangen dan wel kort daarna toegestuurd (zie bijlage 2 voor een overzicht).

De precieze werkwijze per onderzoeksvraag wordt in de betreffende hoofdstukken nader beschreven.

3 CONSISTENTIE TOEKENNEN VERKLARINGEN

3.1 Werkwijze

De consistentie van de oordelen is af te meten aan de mate waarin zij valide en betrouwbaar zijn. Dit zijn de gangbare methodologische eisen die aan beoordelingen gesteld kunnen worden. Onder validiteit verstaat de inspectie de mate waarin het onderzoek meet wat het beoogt te meten. Onder betrouwbaarheid wordt verstaan de mate waarin herhaald onderzoek (in de tijd of door een andere beoordelaar) leidt tot dezelfde beoordeling.

Aan het toekennen van een verklaring gaan twee stappen vooraf: het geven van een beoordeling en het omzetten van de beoordeling in een verklaring.

Ten eerste is de validiteit en betrouwbaarheid van de beoordelingen van de proces- en productaudit onderzocht. Hiervoor zijn enkele rapporten van de instellingen uit de steekproef geanalyseerd, de meldingen van feitelijke onjuistheden door de instellingen over de productaudit, en 'uitingen van ongenoegen' voor zover die betrekking hebben op inconsistentie. Deze meldingen en uitingen van ongenoegen zijn steeds op juistheid gecontroleerd. Hierbij is tevens de uitkomst betrokken van een in opdracht van KCE uitgevoerd extern onderzoek naar de betrouwbaarheid van de beoordelingen van de proces- en productaudits van KCE.

Ten tweede is nagegaan of bij het omzetten van oordelen in verklaringen de normen behorend bij de examenstandaarden consequent zijn toegepast.

Tevens is onderzocht welke activiteiten KCE onderneemt om de validiteit en betrouwbaarheid te borgen en te vergroten en wat daarvan de effecten zijn.

3.2 Consistentie van oordelen in de procesaudits

1. Consistentie van oordelen tussen instellingen

Wat betreft domein 1 is bij de gehele steekproef gekeken naar de beoordeling en bijbehorende onderbouwing van criterium 1.2: betrokkenheid beroepenveld. Hieruit blijkt het volgende:

- bij drie instellingen zijn in de beoordeling van de betrokkenheid van het beroepenveld verschillen aangetroffen in de mate waarin voornemens zonder feitelijke realisatie tot een positief oordeel hebben geleid; in één geval leidde dat tot een negatieve en in twee gevallen tot een positieve beoordeling.
- bij één instelling is bij een exameneenheid een onvoldoende gegeven, terwijl in de managementsamenvatting staat dat dit in orde is.

Verder is nagegaan of opleidingen van verschillende instellingen, waar een voldoende of een onvoldoende gegeven werd voor hetzelfde criterium, het oordeel op dezelfde gronden gegeven werd. Daartoe zijn de instellingsrapporten uit de steekproef geselecteerd waarin opleidingen op dezelfde criteria uit domein 3 (het examenproces) een onvoldoende scoorden. Vervolgens is nagegaan of de onvoldoendes op die criteria op gelijke of gelijkwaardige gronden gegeven werden. Daartoe is de onderbouwing uit de toelichting geanalyseerd.

De onderbouwingen in de tekst bleken expliciet te verwijzen naar het nummer van het criterium, dan wel het was voor de lezer eenvoudig terug te leiden op welk criterium de onvoldoende betrekking had.

De inspectie heeft geconstateerd dat in situaties die volgens de onderbouwing gelijk zijn bij het criterium 3.3.2, zoals 'afname wordt mondeling geëvalueerd' en 'evaluatie vindt alleen op de werkvloer plaats', leidden tot verschillende oordelen, namelijk een onvoldoende in het ene en voldoende in het andere geval. De context was volgens de teksten in beide gevallen een eenmansbedrijf, dat wel een vaste werkwijze had maar deze niet had vastgelegd. Uit de tekst bleek dat de ene auditor de regels heel strikt toepaste ongeacht de context en dat de andere auditor zich mede liet leiden door kennis van de context. Een dergelijk verschil tast de betrouwbaarheid aan.

Eenzelfde analyse voor domein 2 (samenwerking, inkoop en uitbesteding) in vier rapporten wees uit dat blijkens de onderbouwingen de beoordeling bij dit domein wel op eenduidige wijze was uitgevoerd.

Dit leidt tot de conclusie dat er in een deel van de onderzochte procesindicatoren inconsistenties opgetreden zijn.

2. Consistentie over opeenvolgende jaren

Bij een instelling uit de steekproef is aangetroffen dat auditoren in twee achtereenvolgende jaren op basis van hetzelfde document tot een ander oordeel kwamen. In de opgave van feitelijke onjuistheden constateert de instelling verschillen tussen beoordelaars tijdens de audit op locatie, terwijl het om hetzelfde object van beoordeling gaat.

3. Extern onderzoek

KCE liet in 2006 een extern onderzoek uitvoeren naar de betrouwbaarheid van de oordelen van de leadauditoren (dat wil zeggen de procesbeoordeling) in 2004 en 2006 door prof. dr. P.G.M. van der Heijden (rapport gedateerd 7 februari 2007). In dit onderzoek zijn 3012 beoordelingen van tien beoordelaars in 2004 en 1632 beoordelingen van dezelfde tien beoordelaars in 2006 betrokken.

Gekeken is in welke mate deze beoordelaars in 2004 gebruik maken van de drie mogelijkheden afkeurende, goedkeurende dan wel voorwaardelijke verklaring. De onderzoeker meldt dat de helft van de tien beoordelaars de categorie 'voorwaardelijk' niet gebruikt. Het percentage afkeurende verklaringen varieert tussen de tien auditoren tussen de 9,5 en 51,5 procent.

Verder is gekeken naar de mate waarin deze beoordelaars in 2006 gebruik maakten van de nieuwe categorieën voldoende en onvoldoende (volgens de nieuwe standaarden 2006). Het percentage onvoldoendes varieert hier van 81,4 tot 100 procent.

Het rapport wijst erop dat beoordelaars dwars door alle takken van onderwijs heen worden ingedeeld, waardoor het niet zo is dat verschillen tussen beoordelaars werkelijke verschillen tussen branches weer zouden geven.

De conclusie van de onderzoeker luidt dat er sprake is van '*overduidelijke verschillen tussen beoordelaars*'. En: '*Deze zijn het gevolg van interbeoordelaars-onbetrouwbaarheid*'.

4. Conclusie consistentie procesaudits

Bij de analyse van de betrouwbaarheid van de beoordelingen bij de domeinen 1, 2, 3 en 5 kwam de inspectie in de steekproef enkele voorbeelden tegen van inconsistenties, namelijk bij een vergelijking van de scores met de bijbehorende onderbouwing, bij een vergelijking op hetzelfde criterium bij verschillende instellingen en bij een vergelijking bij instellingen op verschillende momenten. In de reacties van instellingen worden regelmatig voorbeelden van inconsistenties in de procesaudits genoemd.

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van enige tekortkomingen in de consistentie van de procesaudits: er zijn kennelijk strengere en minder strenge beoordelaars.

Uit de extern uitgevoerde kwantitatieve analyse van in totaal 3012 procesbeoordelingen in 2004 en 1632 in 2006 blijken er duidelijke verschillen in oordelen tussen beoordelaars te bestaan.

De conclusie is dat in de consistentie van enkele procesaudits tekortkomingen zijn aangetroffen. Het is daardoor niet zeker dat de beoordelingen van het proces in alle gevallen overeenkomen met de feitelijke situatie.

3.3 Consistentie van oordelen in de productaudits

Een groot aantal externe productauditoren, namelijk 220, beoordelen de toetsen die de instellingen in de digitale bibliotheek (Kwalidata geheten) van KCE plaatsen. De auditoren hanteren daarbij een beoordelingsmodel. Zij voeren hun werk digitaal uit. De inspectie heeft voor de vraag naar de consistentie van productbeoordeling opgaven van feitelijke onjuistheden en 'uitingen van ongenoegen' van instellingen geanalyseerd.

1. Validiteit van de productbeoordelingen

Hier gaat het om de vraag of er bij de productbeoordelingen beoordeeld wordt wat beoogd is. Beoogd wordt in domein 4 uitspraken te doen over de kwaliteit van de examenproducten (toetsen), uitgewerkt in de aspecten dekkingsgraad, moeilijkheidsgraad en toetstechnische kwaliteit.

Analyse van feitelijke onjuistheden die instellingen hadden ingestuurd naar aanleiding van de productaudit wijst uit dat de oordelen behalve op inhoudelijke gronden ook op formele gronden worden gegeven. Wanneer een toets door een instelling op een verkeerde plek in Kwalidata is geplaatst of een afwijkende codering kreeg, dan wordt dit behandeld alsof de toets niet aanwezig is hetgeen een negatieve beoordeling oplevert. De verklaring van KCE daarbij is dat een auditor niet in alle onderdelen van Kwalidata kan kijken en het daardoor voor kan komen dat deze de toets niet kan vinden. Op administratief niveau wordt wel gelet op de plaatsing van documenten, en biedt KCE instellingen de gelegenheid plaatsingen te corrigeren. De meldingen van feitelijke onjuistheden in de steekproefdossiers die betrekking hebben op wel geleverde maar niet beoordeelde documenten, laten zien dat dit het probleem niet afdoende verhelpt.

Alleen wat op de juiste plaats in Kwalidata staat wordt beoordeeld, wat niet of niet op de juiste plaats is neergezet, wordt negatief beoordeeld. Deze regels worden door zowel de productauditor als door degene die binnen KCE in tweede instantie de feitelijke onjuistheden behandelt strikt toegepast. Bij een willekeurige opleiding, die 34 feitelijke onjuistheden signaleerde, betrof de reactie van KCE in 18 gevallen onjuiste plaatsing in Kwalidata. Bij een andere opleiding (van een andere instelling) werden drie feitelijke onjuistheden geconstateerd; één daarvan was van formele aard. Dit soort feitelijke onjuistheden van formele aard wordt door KCE in de

reactie op de opgave van feitelijke onjuistheden als 'ongegrond' beoordeeld, en het negatieve oordeel blijft ongewijzigd.

Een bijzondere situatie doet zich voor in gevallen waarin instellingen de gebruikte toetsen niet in Kwalidata kunnen plaatsen. Een voorbeeld daarvan is een opleiding die gestandaardiseerde ECDL toetsen gebruikt. De opleiding kan deze niet in Kwalidata plaatsen omdat het gaat om digitale toetsen die telkens bij afname uniek worden samengesteld. Een ander voorbeeld doet zich voor bij de beoordeling van taalvaardigheid in de vreemde talen. Een instelling gebruikt daarvoor Europese, goed gevalideerde toetsen en krijgt een onvoldoende vanwege afwezigheid van de toets in Kwalidata.

KCE is van oordeel dat zij in dergelijke gevallen niet in staat is om te beoordelen of het geheel van de toetsen de eindtermen van de deelkwalificatie in voldoende mate dekt, en geeft in dergelijke gevallen een onvoldoende.

Daar komt bij dat de betreffende kwalificaties tijdens de verificatiefase (onderzoek in de instelling) enkele onvoldoendes in het domein examinering (namelijk voor toetsconstructie en toetsvaststelling) krijgen omdat zij een aantal zaken gezien de aard van de toetsen niet kunnen aantonen. Zij krijgen dus op meerdere criteria een negatieve beoordeling voor dezelfde vormfout, namelijk bij domein 3 en domein 4.

Het volgende citaat van de website van KCE bij de verklaringen 2005-2006 bevat een ander voorbeeld van de werkwijze van KCE bij de standaarden 2006, waaruit blijkt dat de beoordeling van de vorm prevaleert boven de beoordeling van de inhoud:

'In 2005-2006 is de examinering van veel instellingen beoordeeld met de nieuwe standaarden. Een onderdeel van de nieuwe werkwijze is dat instellingen aantoonbaar maken dat zij voldoen aan de standaarden. Bij standaarden die een grote overeenkomst hebben met indicatoren uit de standaarden 2004, konden instellingen de bewijzen vaak aandragen. Bij standaarden met een nieuwe inhoud konden instellingen dat vaak niet. De oorzaak daarvan is de korte voorbereidingstijd die instellingen hebben gehad.

Desalniettemin heeft KCE in die gevallen moeten concluderen dat de examinering niet aan de standaarden voldoet. Het niet voldoen aan de standaarden impliceert vaak dat de instelling niet heeft kunnen aantonen dat voldaan wordt aan de standaarden. Dit houdt in dat KCE niet van mening is dat de kwaliteit van de examinering om die reden tekort zou schieten.

Dit verklaart waarom in onderstaande rapporten veel onvoldoende beoordelingen zijn waar te nemen.'

De conclusie is dat KCE er voor kiest om bij niet of niet juiste plaatsing van documenten in Kwalidata een negatief oordeel te vellen in plaats van de uitspraak te doen dat er geen oordeel mogelijk is. Deze keuze leidt ertoe dat bij de beoordelingen van de productaudits niet alleen de feitelijke kwaliteit van de examenproducten wordt beoordeeld, maar ook de mate van het aanleveren van de vereiste documenten. Daarmee wordt in die gevallen niet beoordeeld wat KCE beoogt te beoordelen. Gezien de omvang waarin dit volgens de door ons onderzochte meldingen van feitelijke onjuistheden voorkomt, is dit een ernstige tekortkoming in de validiteit van de productbeoordelingen.

2. Betrouwbaarheid van de productbeoordelingen

Uit het instellingsbezoek bleek dat het voorkomt dat dezelfde set toetsen door verschillende productauditoren verschillend werd beoordeeld. Het betrof twee leerwegen waarin dezelfde toetsen gebruikt worden en voor beoordeling waren aangeboden. Ook bij een van de instellingen uit de steekproef kwam dit voor.

Ook komt het in de steekproef voor dat bij herbeoordelingen na de verlengde verbeterijd een identieke toets een ander oordeel kreeg dan bij de eerste beoordeling.

Volgens afspraak wordt bij dubbele beoordeling uitgegaan van de hoogste beoordeling, een gebruikelijke werkwijze wanneer het gaat om toetsresultaten. Tijdens een locatiebezoek en uit de klachtbrieven bleek dat hiervan is afgeweken.

3. Extern onderzoek

KCE heeft ook extern onderzoek laten verrichten naar de betrouwbaarheid van de productbeoordelingen. Het rapport hierover van prof. dr. P.G.M. van der Heijden is gedateerd 17 september 2006. In dit onderzoek vond een vergelijking plaats van de beoordeling bij 20 procent van de examens die door KCE in 2005 (en deels 2006) dubbel zijn beoordeeld. Dit is een maatregel die KCE ingevoerd heeft om de betrouwbaarheid van haar beoordelingen te kunnen vaststellen en waar nodig te verbeteren.

De conclusie van de onderzoeker luidt: *'Over het algemeen is de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid slech. De beoordelaars stemmen slechts op 60 procent van de beoordelingen overeen. Wanneer het oordeel in percentages wordt uitgedrukt komt het één op de tien keer voor dat de ene beoordelaar in de categorie 80-100 zit en de andere in de categorie 0-20.'*

3.4 Borging van consistentie van oordelen

Gezien bovenstaande bevindingen is het de vraag welke maatregelen KCE neemt om de consistentie in beoordelingen voldoende te waarborgen.

1. Borging validiteit

Het is belangrijk dat auditoren zoveel mogelijk hetzelfde beeld over de kwaliteit van examens hebben. De kwaliteit van de examens wordt beschreven en gespecificeerd in de kwaliteitsstandaarden, nu acht, eerst vijf. De nieuwe standaarden zijn elk voorzien van ijkpunten in termen van waarneembaar gedrag. De eerdere standaarden, die gehanteerd werden in 2005-2006, het jaar waarop het onderzoek zich richt, zijn onderverdeeld in criteria. Het beoordelingsinstrument (onderdeel van Kwalidata) 'reguleert' de individuele, eventueel afwijkende, opvattingen die auditoren zouden kunnen hebben en zorgt ervoor dat de beoordelaars zoveel mogelijk eenzelfde beeld van de kwaliteit van examens hebben. De standaarden zijn gevalideerd en gelegitimeerd tijdens raadpleegrondes onder stakeholders. We mogen er dus vanuit gaan dat zowel beoordelaars, als scholen en andere betrokken instanties een gemeenschappelijk beeld voor ogen hebben van wat de kwaliteit van examens inhoudt.

Om dit beeld te versterken organiseert KCE trainingen, intervisieoverleg en terugkombijeenkomsten voor auditoren, zowel voor product- als voor procesauditoren. Deze trainingen moeten er bovendien voor zorgen dat het gemeenschappelijke beeld gehandhaafd blijft. Het is bekend dat naar verloop van tijd beoordelaars toch weer gaan afwijken en eigen interpretaties een te grote plaats kunnen innemen.

Hierbij hanteert KCE het volgende beleid dat erop gericht is het meewegen van vormfouten (geen of geen goede plaatsing van documenten in Kwalidata) te beperken. Voorafgaand aan de beoordelingen wordt de plaatsing gecontroleerd en krijgt de instelling de gelegenheid verkeerde plaatsingen te herstellen. Dat dit onvoldoende soulaas biedt blijkt uit de meldingen van feitelijke onjuistheden, klachtbrieven en zienswijzen van na deze herstelacties.

2. Borging betrouwbaarheid

KCE heeft de volgende maatregelen genomen om de betrouwbaarheid te verhogen of te garanderen.

- *Training, certificering, feedback en intervisie productauditoren*
Nieuwe productauditoren nemen deel aan een startbijeenkomst. Aan de hand van een casus wordt elke auditor getest op zijn vaardigheid in het beoordelen. Wanneer blijkt dat de auditor deze fase goed doorloopt, wordt hij gecertificeerd als KCE-productauditor. Van elke auditor wordt een dossier aangelegd, waarin onder andere de feedback wordt opgenomen. Alle 220 auditoren zijn door KCE gecertificeerd. Het is voorgekomen dat een auditor is afgewezen omdat zijn opvattingen te afwijkend waren.

- *Waarborg behandeling feitelijke onjuistheden productaudits*

Tot en met de onderzoeken 2005-2006 worden alle meldingen van feitelijke onjuistheden door één persoon binnen KCE behandeld. Vanaf de onderzoeken 2006-2007 schakelt KCE hier meer personen voor in en werkt hierbij met vaste criteria.

- *Wisselende duo's*

Er wordt gewerkt met wisselende duo's van auditoren in onderzoeks- en verificatiefase.

- *Analyse beoordelingen per auditor*

Per auditor worden de beoordelingen geanalyseerd en uitgedrukt in een percentage goedkeurend, voorwaardelijk en afkeurend. Hiermee kunnen afwijkingen opgespoord worden ten behoeve van individuele feedback.

KCE is voornemens in de nabije toekomst meer feedbackmomenten in te passen en taken beter te controleren. Op een reflectiedag in juni zullen de aandachtspunten geïnventariseerd worden.

- *20 procent check*

Om de consistentie van de oordelen over de toetsen te bewaken wordt 20 procent van de toetsen door een tweede auditor beoordeeld. Mochten er verschillen optreden dan wordt een gesprek gevoerd met de desbetreffende auditor. Wanneer twee van de negen ijkpunten verschillend worden gescoord is dat reden voor een gesprek. De uitkomsten van de tweede beoordeling worden niet gebruikt om gegeven oordelen bij te stellen, zij dienen uitsluitend voor deskundigheidsbevordering. Ook hier wordt geen algemene interne analyse van de resultaten van de eerste en tweede beoordeling uitgevoerd, noch van de effecten op de beoordeling. Er heeft inmiddels wel een extern onderzoek op dit materiaal plaatsgevonden (zie paragraaf 3.3.3). Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek zijn enkele maatregelen door KCE getroffen. KCE geeft aan dat de meest voorkomende verschillen in oordelen naar aanleiding van de uitkomsten van het externe onderzoek zijn hersteld en dat feitelijke onjuistheden daarna zijn verwerkt.

- *Waarborgen in consistentie van oordelen procesauditoren*

Ook procesauditoren worden periodiek getraind en er vindt intervisie plaats. Beoordelingen (in de vorm van een conceptrapport) worden door de beide auditoren besproken, daarna worden zij met de leadauditor besproken. Er is een lijst 'jurisprudentie' opgesteld waarin wordt aangegeven hoe in bepaalde gevallen te handelen en hoe bepaalde criteria te interpreteren.

Ook leadauditors werken aan hun deskundigheid, zo analyseerden zij gemeenschappelijk een tiental rapporten uit een bepaalde periode, van elke leadauditor een. Zij keken daarbij naar de verschillen, om te komen tot een meer gemeenschappelijke en betrouwbare aanpak.

Er zijn in 2005-2006 tijdelijk extra procesauditoren aangenomen, welke niet geschoold waren, om het stuwmeer aan beoordelingen weg te werken.

- *Waarborg bij afhandeling concept en definitief rapport.*

Het concept rapport wordt vóór het naar de instelling gaat in alle gevallen becommentarieerd door medewerkers die belast zijn met het analyseren van documenten in de onderzoeksfase; dit in het kader van 'checks and balances'.

Het blijkt dat in het laatste traject, waarin verschillende 'definitieve' versies van het rapport elkaar opvolgen, minder onderling overleg en minder intervisie plaatsvindt dan in de voorgaande fase.

- *Algemene aandacht*

De inspectie heeft in gesprek met enkele leadauditors kunnen vaststellen dat de objectiviteit van de oordelen constant een punt van aandacht is. Niet alleen tijdens trainingen en intervisiegesprekken, maar ook tussendoor tijdens informeel overleg. Zij zijn zich bewust van het belang van de validiteit en betrouwbaarheid van de oordelen. Zij brachten hun zorg naar voren over de gevolgen van de snelle veranderingen in werkwijze voor de consistentie van oordelen.

3.5 Consistentie in het omzetten van oordelen in verklaringen

Na de product- en procesbeoordelingen wordt vervolgens aan kwalificaties een goedkeurende, afkeurende of voorwaardelijke verklaring toegekend. Ook komt het voor dat een oordeel wordt onthouden (zie hierover hoofdstuk 4). Of het toekennen van deze verklaringen consistent gebeurt hangt af van de normen die voor de verschillende verklaringen gehanteerd worden (zijn deze voldoende onderscheidend en scherp?) en van de manier waarop zij toegepast worden. Binnen KCE is het beoordelen en het afgeven van verklaringen in personele zin strikt gescheiden.

De normen

Volgens artikel 7.4.9h van de WEB wordt een goedkeurende verklaring afgegeven als de examinering in overeenstemming is met de standaarden. Een afkeurende verklaring wordt afgegeven wanneer de examinering niet conform de standaarden is en er geen vertrouwen is dat dit binnen een jaar wel het geval zal zijn. Een voorwaardelijke verklaring betekent dat het vertrouwen er wel is. Voldoet de opleiding na een jaar opnieuw niet aan de standaarden dan wordt alsnog een afkeurende verklaring afgegeven.

KCE heeft dit als volgt geconcretiseerd:

- Voor een goedkeurende verklaring moet op alle vijf de domeinen minstens (standaarden) 70 procent positief gescoord worden.
- Een voorwaardelijke verklaring wordt afgegeven als dit binnen één van de domeinen niet het geval is.
- Wanneer twee of meer domeinen onder de 70 procent scoren wordt een afkeurende verklaring afgegeven.

Het gaat hier om een rekenkundig model, vastgesteld in de *Beslis- en Rekenregels voor het auditjaar 2005-2006*, dat zonder tussenkomst van een beoordelaar wordt toegepast.

Het toepassen van de normen

In het onderzoek trof de inspectie de volgende inconsistentie aan: bij een ROC werd twee jaren achter elkaar een onvoldoende gegeven voor domein 3. Dit leidde geheel volgens de regels tot een afkeurende verklaring. Domein 4 was hier voldoende. Bij een andere instelling echter werd twee maal achter elkaar met een score van precies 45 procent een onvoldoende gegeven voor domein 4. Dat leidde echter tot 'geen oordeel' terwijl ook hier een afkeurende verklaring gegeven had moeten worden. Het betrof hier een opleiding Verpleegkunde.

3.6 Conclusie consistentie verklaringen

De inspectie heeft bij haar dossieronderzoek bij een steekproef van 16 instellingen tekortkomingen aangetroffen in de validiteit bij de productbeoordelingen, in de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid bij zowel product- als procesbeoordelingen alsmede in het omzetten van beoordelingen in verklaringen. Op grond van zowel haar bevindingen als van het onderzoek dat in opdracht van KCE door een onafhankelijk deskundige is verricht, stelt de inspectie vast dat de consistentie van de beoordelingen van KCE welke ten grondslag liggen aan de verklaringen 2005-2006 tekortkomingen vertoont.

Ten aanzien van de validiteit spreekt de inspectie haar zorg uit. Door hantering van de stelregel 'je kan alleen een product beoordelen als je inzage hebt' komt het voor dat de toetsen negatief worden beoordeeld op grond van geen of onjuiste plaatsing in Kwalidata, in plaats van op inhoudelijke tekortkomingen. De beoordeling meet dan niet wat zij beoogt te meten, namelijk de kwaliteit van de examinering.

In de dossiers in de steekproef van 16 scoort het domein examenproducten vergelijkenderwijs vaak onvoldoende. Dit kan de indruk wekken dat het slecht is gesteld met de kwaliteit van de toetsen in het mbo. Dit kan echter niet met zekerheid worden vastgesteld, nu in de steekproef enkele gevallen voorkomen waarin de producten negatief worden beoordeeld op louter formele gronden, zonder dat een inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden.

Wat betreft de betrouwbaarheid blijken bij de steekproef van 16 instellingen verschillen in beoordelingen van hetzelfde product en hetzelfde proces aangetroffen te worden. In het externe onderzoek dat in opdracht van KCE is verricht naar de betrouwbaarheid van zowel de product- als de procesbeoordelingen wordt hetzelfde geconcludeerd.

Wat betreft het omzetten van beoordelingen in verklaringen zijn in de steekproef twee instellingen aangetroffen waar deze omzetting niet volgens de regels heeft plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat er geen zekerheid is dat een verklaring in alle gevallen overeenkomt met de inhoudelijke beoordeling van de feitelijke situatie.

KCE voert diverse activiteiten uit die erop gericht zijn de consistentie van de oordelen die in de audit gegeven worden te vergroten en te waarborgen. De productauditoren worden getraind en gecoacht volgens een vaste procedure. Ook de procesauditoren worden geschoold, zij het tot nu toe iets minder intensief dan de productauditoren. Of de scholing ook het gewenste effect heeft is tot voor kort door KCE niet systematisch onderzocht. Wel is wederom een extern onderzoek uitgezet naar de betrouwbaarheid van de productbeoordelingen aan de hand van de 20 procent controleaudits. Het ging bij de verder genomen maatregelen meer om individuele deskundigheidsbevordering dan om het onderzoeken van de effecten van de trainingen. De scholing is derhalve nog onvoldoende verankerd

door middel van gerichte effectmeting en follow-up acties. Ook is er tot nu toe te weinig aandacht geweest voor borging van de kwaliteit van de behandeling van feitelijke onjuistheden.

Naar aanleiding van het externe onderzoek in september 2006 respectievelijk februari 2007 heeft KCE aanvullende maatregelen genomen om de betrouwbaarheid te vergroten. Deze maatregelen hadden nog geen effect op de beoordelingen 2005-2006. Over 2006-2007 heeft de inspectie dit nog niet kunnen vaststellen, aangezien er op het moment van onderzoek binnen de steekproef nog onvoldoende rapporten beschikbaar waren.

4 TOEPASSING 70 PROCENT NORM

4.1 Normering

De onderzoeksvraag luidt: *Is er sprake van voldoende consistentie bij het toepassen van de standaarden en de bijbehorende normering?*
Deze vraag is toegespitst op de toepassing van de 70 procent norm.

Voor het jaar 2005-2006 geldt op grond van de standaarden 2004 en de bijbehorende normering dat wanneer 70 procent van de indicatoren per domein positief is beoordeeld, en daarmee alle domeinen positief zijn beoordeeld, de kwalificatie een goedkeurende verklaring ontvangt. Een voorwaardelijke verklaring wordt afgegeven als een van de domeinen niet voldoet aan de 70 procent norm en de opleiding het voorafgaande jaar niet onderzocht is of een goedkeurende verklaring kreeg. Een afkeurende verklaring wordt afgegeven als meer dan één domein niet voldoet aan de 70 procent norm of als de kwalificatie opnieuw niet voldoet aan de norm, en dat in het voorgaande jaar ook het geval was.

Elk domein moet voor een positieve beoordeling voldoen aan de 70 procent norm. Dat betekent het volgende:

<i>Domein 1 organisatie</i>	11 van 15 criteria
<i>Domein 2 inkoop</i>	2 van 3
<i>Domein 3 examenproces</i>	12 van 17
<i>Domein 4 examenproduct</i>	gewogen gemiddelde 70 procent
<i>Domein 5 verantwoording</i>	2 van 3

De normering op domein 4 komt tot stand via een rekenregel waarbij per examenvariant gemiddeld wordt over criteria, die deels ja/nee beslissingen zijn en deels in een percentage worden uitgedrukt. Uit de correspondentie bleek overigens dat dit voor instellingen een ingewikkelde regel is, die zij niet altijd goed begrijpen. In een vorig onderzoek is door de inspectie aangegeven dat hierbij niet alle indicatoren in dezelfde mate bijdragen aan het eindgemiddelde. Ja/nee scores worden namelijk omgezet in 100 of 0 procent; drie indicatoren zijn proportioneel, twee daarvan bevatten zelf weer een norm in de vorm van een percentage. Deze stapeling geeft het risico dat ondanks een negatieve beoordeling van de dekking van de eindtermen, toch een positief oordeel volgt. KCE geeft aan dat dit knelpunt in de standaarden 2006 voor een groot deel is opgeheven.

4.2 Aanvullende maatregelen

Door KCE zijn hierop in de beslis- en rekenregels voor het auditjaar 2005-2006 de volgende aanvullende regels opgesteld.

1. Wanneer een opleiding in 2004-2005 een voorlopige of afkeurende verklaring heeft gekregen, wordt deze opleiding het volgende studiejaar opnieuw beoordeeld. Blijkt de opleiding verbeterd te zijn op de punten die eerst onvoldoende waren, maar blijkt zij op punten die eerder voldoende waren slechter te presteren, dan heeft deze opleiding 'geen oordeel' gekregen.
2. Dat geldt ook voor opleidingen die wel verbeterd zijn ten opzichte van het vorige jaar, maar nog niet voldoende. Wanneer bij KCE het vertrouwen bestaat dat de opleiding binnen een jaar kan zijn verbeterd, dan wordt ook in dat geval 'geen oordeel' gegeven.
3. In zijn brief aan de instellingen van 8 december 2006 meldt KCE het volgende: *'Er werd door het bestuur van KCE geconstateerd dat bij alle instellingen naast soms tientallen verbeterde opleidingen, er nog een enkele net niet aan de norm voldeed. Er is daarop besloten geen oordeel uit te spreken over deze opleidingen omdat KCE ervan overtuigd is dat sinds de laatste meting door KCE het examen van de betreffende opleiding met dezelfde voortvarendheid verder verbeterd is.'*

KCE is verheugd dat de staatssecretaris van Onderwijs zich achter de voonemens van KCE heeft geschaard. Een uitzondering wordt gemaakt voor die opleidingen die voor de kwaliteit van examen-instrumenten (domein 4) 45 % of lager scoren. Aan deze opleidingen wordt een afkeurende verklaring uitgereikt. Dit betreft slechts een zeer beperkt aantal opleidingen.'

4. Het afronden van percentages: vanaf 67,5 wordt naar boven afgerond naar 70 procent. Dit is gedaan om lange discussies over grensgevallen te voorkomen.

4.3 Conclusie 70 procent norm

De beslisregels voor het toekennen van voorwaardelijke en afkeurende verklaringen zijn verfijnd. Voor domein 4 is voor het verstrekken van een afkeurende verklaring, na een voorwaardelijke verklaring in het auditjaar 2004-2005, in plaats van de norm van 70 procent een norm van 45 procent geïntroduceerd. Daarnaast is voor alle domeinen als regel gaan gelden dat pas een afkeurende verklaring wordt verstrekt als de kwalificatie op hetzelfde domein als het jaar ervoor opnieuw niet aan de norm voldoet. Kwalificaties waarvan domein 4 onder de 70 procent, maar nog boven de 45 procent scoort, krijgen in plaats van een voorwaardelijke of afkeurende verklaring 'geen oordeel' en daardoor meer verbeterijd. Kwalificaties die op een ander domein dan in het voorgaande auditjaar onvoldoende scoren en de onvoldoende van het voorafgaande auditjaar is hersteld, krijgen in plaats van een afkeurende verklaring 'geen oordeel' en daardoor meer verbeterijd. Zonder deze verfijning zouden er meer voorwaardelijke en afkeurende verklaringen gegeven moeten worden.

De verfijning van de normering en het introduceren van nieuwe standaarden, maken het geheel van de normering complexer en minder transparant. Ook wordt hiermee de feitelijke ontwikkeling van de kwaliteit van de examens in het mbo minder duidelijk.

In de wet is geregeld dat over de standaarden overleg gevoerd wordt met het onderwijsveld en het bedrijfsleven, doch dat is niet het geval voor de beslis- en rekenregels die gehanteerd worden bij het toepassen van de standaarden. Als gevolg daarvan is noch over de 70 procent norm, noch over de nieuwe 45 procent norm overleg met onderwijs en bedrijfsleven gevoerd.

Van de regel dat na een voorwaardelijke verklaring alleen een afkeurende verklaring volgt als op hetzelfde domein opnieuw niet aan de norm wordt voldaan, kan de vraag gesteld worden hoe zich dit verhoudt tot artikel 7.4.9h, derde lid van de WEB. In dat artikel wordt ongeclausuleerd het opnieuw niet in overeenstemming zijn met de standaarden genoemd als grond voor een afkeurende verklaring. De inspectie stelt vast dat zonder deze verfijningen meer voorwaardelijke en afkeurende verklaringen afgegeven zouden moeten worden.

5 OVERWEGINGEN BIJ HET AFZIEN VAN EEN OORDEEL

5.1 Werkwijze

De derde onderzoeksvraag luidt: *‘Welke overwegingen van KCE liggen ten grondslag aan het afzien van een oordeel (‘ geen oordeel’) bij opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit in het studiejaar 2005-2006?’*

De inspectie heeft een viertal activiteiten verricht om deze vraag te beantwoorden. Ten eerste is een analyse uitgevoerd van algemeen toegankelijke documenten over procedures en standaarden die KCE hanteert bij het beoordelen van de kwaliteit van examens in het mbo, in het bijzonder met betrekking tot de verklaring ‘geen oordeel’. Vervolgens zijn van zes instellingen uit de steekproef de scores van de opleidingen ‘geen oordeel’ in 2005-2006 beoordeeld op de gehanteerde criteria. Ook zijn in een dwarsdoorsnede bij de zes instellingen de verklaringen en scores voor vijf opleidingen geanalyseerd op het vóórkomen van ‘geen oordeel’. In de rapporten zijn de teksten ter toelichting doorgenomen op eventuele aanwijzingen over het onthouden van een oordeel.

5.2 Overwegingen voor onthouden oordeel

In het vorige hoofdstuk is opgenomen in welke gevallen geen oordeel gegeven wordt. Daar kunnen nog twee situaties aan toegevoegd worden:

- Wanneer een opleiding volgens de nieuwe standaarden wordt beoordeeld, wordt er in 2005-2006 geen verklaring afgegeven omdat dit een overgangs- en experimenteerjaar betreft.
- Verder heeft de staatsecretaris toegestaan in 2006-2007 een oordeel te onthouden aan competentiegerichte opleidingen, omdat deze in een experimenteel stadium verkeren, tenzij er al in 2006-2007 een diploma uitgereikt wordt. Hier zullen wel ter stimulering van de instelling de risicofactoren in kaart worden gebracht.

Voor alle gevallen geldt dat KCE zich van een oordeel onthoudt, omdat de aan de instelling verleende verbeter- dan wel ontwikkeltijd volgens KCE te kort is gebleken.

Volgens KCE wordt het eerste in paragraaf 4.2 genoemde criterium toegepast op het niveau van de domeinen. Dat betekent dat een domein dat onvoldoende was moet zijn verbeterd, maar nog steeds onvoldoende kan zijn. Het betekent ook dat het desbetreffende domein als voldoende wordt beoordeeld, maar dat een ander domein, dat eerst positief werd beoordeeld, nu onvoldoende is.

In het jaar 2005-2006 heeft KCE zich volgens het Examenverslag 591 keer en volgens de notitie *Nagekomen informatie examenverslag 2005-2006* 267 keer van een oordeel onthouden. Met de gegeven redenen voor dit verschil zijn de verschillen niet geheel te verklaren.

5.3 Vergelijking scores

In de steekproef van 16 instellingen zitten vijf instellingen in de groep met overwegend 'geen oordeel'. Deze instellingen kennen bij elkaar 49 opleidingen waar "geen oordeel" is uitgesproken.

Bij 38 opleidingen van deze 49 ging het in alle gevallen om opleidingen die op bepaalde indicatoren verbeterd waren, maar of niet in voldoende mate verbeterd waren of 'nieuwe onvoldoendes' erbij hadden gehaald.

Al deze kwalificaties waaraan een oordeel werd onthouden, hadden één - steeds hetzelfde - domein onvoldoende; het betrof de toetsen. In veel gevallen waren de scores op deze standaard wèl omhoog gegaan tot boven de 45 procent, maar zij haalden nog niet de norm van 70 procent.

De 11 andere opleidingen van de 49 scoorden 45 procent of minder in domein 4. KCE meldt in haar brief aan de instellingen van 8 december 2006 hoe daarmee omgegaan wordt: *'Een uitzondering wordt gemaakt voor die opleidingen die voor de kwaliteit van het exameninstrumentarium (domein 4) 45 % of lager scoren. Aan deze opleidingen wordt een afkeurende verklaring uitgereikt.'* Het blijkt dus dat deze 11 opleidingen ten onrechte geen afkeurende verklaring gekregen hebben. Volgens KCE hangt dit samen met het feit dat deze kwalificaties in het voorafgaande auditjaar op andere domeinen een onvoldoende scoorden, zodat op die grond 'geen oordeel' is uitgesproken. KCE heeft hier derhalve het eerste in paragraaf 4.2 genoemde criterium laten prevaleren, terwijl de brief van 8 december 2006 aangeeft dat hierop een uitzondering geldt als een kwalificatie op domein 4 45 procent of lager scoort. Daarbij moet nog opgemerkt worden dat voor al deze 11 opleidingen geldt dat zij op domein 4 in 2004-2005 niet beoordeeld waren en als gevolg van de toen geldende beslisregels van KCE op grond daarvan automatisch 100 procent scoorden. Dit is een onvolkomenheid in het systeem waar de inspectie al eerder op wees.

5.4 Analyse van rapporten

In de instellingsrapporten wordt een toelichting gegeven op de beoordeling volgens de domeinen en de criteria. Deze toelichting wordt gegeven op het niveau van de exameneenheid, dat wil zeggen voor verschillende kwalificaties tegelijkertijd. In bijzondere gevallen wordt aandacht besteed aan afzonderlijke kwalificaties. Het onthouden van een oordeel wordt niet als bijzonder geval beschouwd; er wordt namelijk geen extra informatie gegeven over het onthouden van het oordeel.

Ook zijn er diverse gevallen aangetroffen waarbij toetsbundels niet volledig beoordeeld zijn en volgens de toelichting van KCE om die reden geen oordeel hebben gekregen.

5.5 Conclusie onthouden van een oordeel

KCE heeft zich in een aantal gevallen onthouden van een oordeel. De overweging van KCE hierbij was dat instellingen meer verbetering nodig zouden hebben. KCE hanteert hierbij de regel dat indien een instelling niet aan de norm voldoet op één domein, terwijl dit een ander domein is dan het domein waaraan ze in 2004-2005 niet voldeed, er geen afkeurende verklaring maar geen oordeel gegeven wordt. Deze regel staat op gespannen voet met artikel 7.4.9h, vijfde lid, van de wet en is niet in overeenstemming met de brief van KCE van 8 december 2006 aan alle instellingen. Hij is bovendien opgenomen in de notitie *Beslis- en Rekenregels auditjaar 2005-2006*, welke pas in december 2006 gepubliceerd is, ruim nadat de verklaringen al waren vastgesteld. Het effect van deze verfijningen van de rekenregels is dat er minder voorwaardelijke en afkeurende verklaringen afgegeven worden. Ook wordt het geheel aan beslis- en rekenregels steeds minder transparant.

6 DOORLOOPTIJDEN

6.1 Werkwijze

De onderzoeksvraag luidt: 'Wat waren de de afgesproken en gerealiseerde doorlooptijden van het onderzoek en wat zijn de verklaringen voor eventuele verschillen?'

Hiervoor is ten eerste het tempo van verschijnen van de KCE rapporten met daarin de verklaringen op internet nagegaan. Daartoe is op een aantal momenten in 2006-2007 de website van KCE bekeken.

Ten tweede is bij de instellingen in de steekproef het verloop van het onderzoek gereconstrueerd aan de hand van de planningen volgens de aankondigingsbrief en het auditprofiel en de realisatie volgens de toelichting in de rapporten. Bij vertragingen is in de correspondentie tussen KCE en de instelling gezocht naar verklaringen.

Ten derde is bij één van de bezochte instellingen aan de hand van de daar aanwezige correspondentie het verloop van het onderzoek in beeld gebracht. Dit geeft een preciezer inzicht in de oorzaken van vertragingen.

6.2 Tempo van publicatie van verklaringen 2005-2006

In onderstaand overzicht is voor een aantal peildata, steeds even voor het eind van een kwartaal, weergegeven welke rapporten met verklaringen over het jaar 2005-2006 op internet gepubliceerd waren. Publicatie vindt conform de WEB plaats in de vijfde week na vaststelling van het rapport.

	26-09-06	13-12-06	19-03-07	27-06-07
ROC's/AOC's	0	0	15	50
Vakinstellingen *	6	6	10	18
Niet bekostigde instellingen	9	9	20	34
Exameninstellingen	21	22	24	23
Totaal	36	37	69	125

* Tot de vakinstellingen zijn ook gerekend de opleidingen sociale arbeid verbonden aan hogescholen en de school voor doven en slechthorenden.

Het overzicht in het Examenverslag telt 22 exameninstellingen en 111 ROC's, AOC's, NBI's en vakinstellingen, in totaal volgens het Examenverslag 133 instellingen. Dit is een verschil van acht instellingen met de internetpagina. Drie instellingen staan in het examenverslag tweemaal gemeld (als onderwijs- en als exameninstelling) en een exameninstelling staat op internet tweemaal gemeld. Resteert een verschil van zes instellingen.

Dit overzicht laat zien dat de afronding van het onderzoek met de publicatie van het rapport op internet nog tot en met het tweede kwartaal 2007 heeft voortgeduurd. Op 19 maart 2007 is nog maar een ruime helft (55 procent)

gepubliceerd. Momenteel ontbreken op internet nog de rapporten van zes instellingen.

Kennelijk is er sprake van grote vertragingen. In de volgende paragrafen wordt het verloop van de onderzoekprocessen in beeld gebracht.

6.3 Verloop van het onderzoekproces

De onderzoekfasen

Het onderzoek van KCE kent de volgende momenten en fasen.

- Inventariseren van de actieve opleidingen en beschikbare examens;
- Trekken van de steekproef;
- Opstellen van de afsprakenbrief;
- Verzending van de aankondigingsbrief met het verzoek documenten in Kwalidata te plaatsen voor en de aankondiging van de verificatie ter plaatse;
- Het uitvoeren van de onderzoekfase, waarin KCE aan de hand van de documenten de kwaliteit van de examens onderzoekt voor alle domeinen;
- Het opstellen van de productbeoordeling (in de vorm van een bijlage *Instrumenten*);
- Het opstellen van een auditprofiel, waarin op grond van de onderzoekfase weergegeven wordt hoe intensief de verificatie ter plaatse moet zijn. Het auditprofiel is een soort onderzoekplan dat proportioneel ingericht wordt: hoe meer bekend is, des te minder hoeft nog onderzocht te worden. Op grond hiervan wordt ook de voorlopige factuur opgesteld. Hiervoor worden drie profielen gehanteerd.
- Het uitvoeren van de verificatie ter plaatse door middel van documentstudie en gesprekken;
- Het voorleggen van de productbeoordeling voor hoor en wederhoor en behandelen van opgegeven feitelijke onjuistheden;
- Het voorleggen van het concept rapport voor hoor en wederhoor en behandelen van feitelijke onjuistheden;
- Het vaststellen van het rapport;
- Het behandelen van eventuele bijlagen met eigen zienswijzen van de instelling;
- Het publiceren van het rapport op internet.

Oorzaken van vertraging

Uit het procesverloop bij de 16 onderzochte instellingen en bij de bezochte instellingen blijkt dat de vertraging een cumulatie is van de volgende omstandigheden.

1. Het plaatsen door de instellingen van de gevraagde documenten loopt soms uit, hoewel KCE standaard snel reageert met rappelbrieven en melding aan de staatssecretaris.
2. Het uitvoeren van de productaudit kost meer tijd dan gepland. Volgens KCE wordt dit mede veroorzaakt door het vaststellen van nieuwe standaarden in november 2005.
3. In juli 2006 is besloten dat de steekproef uitgebreid moet worden (het zogenaamde bijsteken). Een aantal instellingen krijgt in juni 2006 bovendien extra gelegenheid tot verbeteringen. Daarvoor moeten in de zomervakantie vaak wederom veel documenten geleverd worden en moeten er opnieuw productbeoordelingen uitgevoerd worden. Volgens KCE spelen hierbij ook tussentijdse aanpassingen in de aanpak van het bijsteken een rol.
4. De behandeling van opgaven van feitelijke onjuistheden kost meer tijd dan gepland.

5. Doordat de verlengde verbeterijd en het bijsteken tot bijstellingen van het rapport kunnen leiden, krijgen instellingen gelegenheid ook bij het al vastgestelde rapport feitelijke onjuistheden aan te geven. Dit leidt soms tot meerdere versies van het vastgestelde rapport.
6. In december 2006 en januari 2007 trad een ernstige storing in de computersystemen op, als gevolg waarvan het systeem twee maanden niet goed te gebruiken was. Dit vergde handmatige ingrepen, waarmee veel tijd verloren is gegaan.
7. In een aantal gevallen ontstond discussie over de bijlage met eigen zienswijze van de instelling, hetgeen soms tot vertraging leidde.
8. In het geheel is het onderzoek een complex proces met een soms intensieve communicatie tussen KCE en instelling. Communicatieproblemen, zoals het niet of laat reageren op vragen of meldingen van de instellingen, hebben ook tot vertragingen geleid.

6.4 Conclusie doorlooptijden

Er is een fors verschil tussen de geplande en gerealiseerde doorlooptijden in 2005-2006. De rapporten voor het jaar 2005-2006 zijn met grote vertraging gepubliceerd.

Hiervoor zijn de volgende hoofdoorzaken aan te wijzen:

- a. vertraging bij de productbeoordelingen in het voorjaar 2006;
- b. tussentijds introduceren van nieuwe standaarden;
- c. vertraging door het bijsteken en de tussentijdse veranderingen daarin en de verlengde verbeterijd rond de zomer;
- d. vertraging door discussies met de instelling in diverse rondes van hoor en wederhoor;
- e. vertraging door een computerstoring;
- f. vertraging in het hele proces door communicatieproblemen.

7 HOOR EN WEDERHOOR

7.1 Werkwijze

De onderzoeksvraag luidt: *'op welke wijze is er invulling gegeven aan de procedure van hoor en wederhoor op basis van het conceptrapport van KCE, zoals omschreven is in artikel 7.4.9h, vijfde lid van de WEB?'*

Artikel 7.4.9h, lid 5 luidt:

'Alvorens een verklaring vast te stellen, stelt het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen het bevoegd gezag in de gelegenheid van de ontwerpverklaring kennis te nemen en daarover overleg te voeren. Indien in het overleg geen overeenstemming is bereikt over door het bevoegd gezag gewenste wijzigingen in de ontwerpverklaring, wordt de zienswijze van het bevoegd gezag, zoals door deze aangegeven in een bij de verklaring behorende bijlage opgenomen.'

In de procedures die KCE in haar onderzoek volgt, zijn verschillende momenten waarop instellingen kunnen reageren op (voorlopige) bevindingen. Gelegenheid voor reactie betreft in ieder geval de volgende momenten:

- Productonderzoek: Gelegenheid tot het melden van feitelijke onjuistheden
- Concept rapport: Gelegenheid tot het melden van feitelijke onjuistheden
- Definitief rapport: Gelegenheid tot toevoegen van eigen zienswijze

Voor de eerste twee momenten is een formulier voor de registratie van feitelijke onjuistheden ontwikkeld, waarop de instelling feitelijke onjuistheden kan aangeven, en KCE per onjuistheid aangeeft of het gegrond of ongegrond is en de reden waarom het ongegrond wordt geacht. Voor de productaudit ontvingen de instellingen de zogenaamde 'bijlage *Instrumenten*' welke in een later stadium deel van het rapport vormt.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de dossiers van de instellingen in de steekproef onderzocht op de opgaven van feitelijke onjuistheden en op de correspondentie hierover. Ook zijn bij de drie bezochte instellingen de dossiers hierop onderzocht.

7.2 Aanbieden hoor en wederhoor

Instellingen hebben in alle gevallen gelegenheid gekregen feitelijke onjuistheden te melden in de oorspronkelijke productaudit en het oorspronkelijke concept rapport. Bij de realisatie van de beoogde momenten van hoor en wederhoor deed zich bij de productaudit in 2005-2006 echter de complicatie voor dat deze productaudit bij veel instellingen in meerdere rondes plaatsvond: na de geplande audit in voorjaar 2006, werd de maatregel van het aanvullen van de steekproef (bijsteken) uitgevoerd en daarna ontstond de mogelijkheid tot verlengde verbeterijd. Dit vond doorgaans plaats nadat de formulieren voor feitelijke onjuistheden bij de oorspronkelijke productaudit en bij het concept rapport al waren geretourneerd.

Voor deze opleidingen was er op dat moment geen gelegenheid meer tot het melden van feitelijke onjuistheden in de rapportages over deze extra beoordelingsrondes. Wel konden zij in een bepaald tijdsbestek de gegevens in het digitale systeem inzien.

Tijdsdruk belemmerde een zorgvuldige behandeling van hoor en wederhoor bij conclusies over de bijgestoken opleidingen en over de uitkomsten van de verlengde verbeterijd.

Mede als gevolg daarvan kon het voorkomen dat niet herstelde feitelijke onjuistheden in het definitieve rapport opgenomen werden. Instellingen die hiervan - ook nadat het rapport was vastgesteld - melding bleven doen, zijn in de gelegenheid gesteld om ook in het al vastgestelde rapport feitelijke onjuistheden aan te geven. Dit leidde regelmatig tot meerdere versies van het definitieve rapport.

Bij de aanbidding van het definitieve rapport krijgt de instelling standaard de gelegenheid een tekst met een eigen zienswijze aan te leveren.

7.3 Uitvoering hoor en wederhoor

Feitelijke onjuistheden productaudit

Het reageren op de resultaten van de productaudit vormt een belangrijk element in de procedure van hoor en wederhoor, omdat deze resultaten de onderbouwing vormen van de verklaringen die bij het rapport van de KCE -audit worden afgegeven.

Iets minder dan de helft van de onderzochte dossiers bevatten rapportages van feitelijke onjuistheden over de productaudit. Deze zijn soms lang: twee keer is een registratieformulier van ruim 50 pagina's aangetroffen. Daar waar ingevulde formulieren met feitelijke onjuistheden deel uitmaken van de dossiers, blijkt dat op elke gemelde onjuistheid wordt gereageerd door een auditor. In slechts enkele gevallen bleek de auditor de opmerking terecht te vinden; meestal werd de opmerking ongegrond verklaard.

Daarbij blijkt dat veel reacties van formele aard waren (zie ook paragraaf 3.3): wanneer instellingen fouten hebben gemaakt bij het plaatsen van het materiaal in de digitale bibliotheek, vormfouten dus, krijgen de toetsen een onvoldoende voor een inhoudelijke indicator. Hier wordt vervolgens bij de feitelijke onjuistheden op gereageerd. KCE hanteert hierbij dezelfde gronden als reeds bij de beoordeling zelf: de melding van feitelijke onjuistheid wordt in dergelijke gevallen ongegrond verklaard.

De instellingen krijgen op elke opmerking een reactie; in zoverre is er sprake van een zorgvuldige behandeling. De reacties zijn echter niet van dien aard dat er sprake is van effectieve communicatie tussen KCE en instelling. Hiermee wordt bedoeld op de reacties van KCE in de overzichten van feitelijke onjuistheden op de beoordelingen van de producten. Deze reacties zijn vaak kort en bieden weinig houvast voor de instellingen om verbeteringen aan te brengen. Dit is anders bij de procesaudits: daar wordt uitgebreider ingegaan op de meldingen van de instellingen. In de uitingen van ongenoegen wordt regelmatig gesproken over de gebrekkige communicatie met KCE.

Feitelijke onjuistheden concept rapport

De meeste instellingen zenden feitelijke onjuistheden in die zij gevonden hebben in het concept rapport. De opmerkingen zijn doorgaans feitelijk: verkeerde namen,

benamingen en nummers. Eén van de instellingen in de steekproef meldde geen feitelijke onjuistheden te zijn tegengekomen.

In zijn reactie neemt KCE in deze fase de meeste correcties over. Wanneer dat niet het geval is wordt er uitleg gegeven. Er vindt standaard een toelichtend gesprek plaats. Het gebeurt ook dat de reacties meer van inhoudelijke aard zijn; daar gaat KCE adequaat op in. De toon van de reacties van KCE verschilt hier van die bij de productaudit: meestal worden verbeteringen overgenomen, zo niet dan volgt uitleg.

Er wordt verder door enkele instellingen uit de steekproef gewezen op de korte tijd om feitelijke onjuistheden te signaleren en er wordt herhaaldelijk gewezen op het te lang uitblijven van een reactie van KCE op de gesignaleerde feitelijke onjuistheden.

Het gebeurt vervolgens herhaaldelijk dat bij ontvangst van het definitieve rapport blijkt dat KCE de toegezegde veranderingen niet heeft aangebracht. Het verwerken van als gegrond aangemerkte feitelijke onjuistheden vindt over het geheel genomen onvoldoende zorgvuldig plaats.

Eigen zienswijze

Bij het definitieve rapport namen veel instellingen de gelegenheid te baat kritiek te formuleren over het verloop van het gehele onderzoeksproces. Aangezien KCE op grond van de wettelijke bepaling van oordeel is dat de eigen zienswijze alleen betrekking kan hebben op de verklaring zelf, worden regelmatig teksten met eigen zienswijzen geweigerd en wordt gesuggereerd deze te splitsen in een eigen zienswijze op de verklaring zelf voor opname in het rapport en een afzonderlijke tekst over het onderzoeksproces. Voor dit laatste wordt de instelling gewezen op de mogelijkheid bij KCE een klacht in te dienen. Ook is er in een aantal gevallen door de directeur van KCE het initiatief genomen tot een gesprek met de instelling.

In de steekproef van 16 instellingen is volgens de dossiers van KCE door acht instellingen een eigen zienswijze ingediend, terwijl bij vier instellingen daarvan in het rapport op internet daadwerkelijk een eigen zienswijze is opgenomen.

7.4 Conclusie

In het dossieronderzoek bij de 16 instellingen uit de steekproef zijn tekortkomingen geconstateerd bij de uitvoering van hoor en wederhoor. Ten eerste hebben de instellingen slechts beperkt de gelegenheid gekregen feitelijke onjuistheden te melden bij de hercontroles bij de verlengde verbeterijd en bij de aanvullende steekproef. Ten tweede worden gegrond verklaarde feitelijke onjuistheden niet voldoende zorgvuldig verwerkt. De reactie op de feitelijke onjuistheden bij de productaudit zijn kort en geven weinig aankopingspunten voor verbeteracties.

Bij de concept rapporten is de hoor en wederhoor voldoende zorgvuldig uitgevoerd. Wel is er hier, evenals bij de productaudits kritiek van instellingen op de beperkte reactietijd, waarbij gesignaleerd wordt dat KCE voor haar acties soms wel ruim de tijd neemt.

Bij het definitieve rapport is door de regel van KCE dat alleen zienswijzen opgenomen kunnen worden die betrekking hebben op de inhoud, niet alle als eigen zienswijze ingediende teksten als bijlage bij het rapport opgenomen.

Het valt op dat door de cumulatie van tijdsproblemen, niet gegrond verklaren van veel feitelijke onjuistheden, het niet verwerken van wel gegrond verklaarde meldingen en het niet opnemen van ingediende eigen zienswijzen voorzover die op dit proces betrekking hebben, in het hele proces van hoor en wederhoor een hoge mate van irritatie bij de instellingen te zien valt. Hoewel de instellingen conform de wet reacties hebben kunnen geven, voelen veel instellingen uit de steekproef zich in dit proces niet gehoord.

8 KLACHTEN

8.1 Het begrip klachten en werkwijze

De onderzoeksvraag luidt: 'Op welke wijze is er invulling gegeven aan de klachtenregeling inzake de behandeling van klachten zoals genoemd in artikel 7.4.9j van de WEB?'

Artikel 7.4.9j van de WEB luidt: 'Het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen stelt een klachtenregeling vast inzake behandeling van klachten over gedragingen van personen die belast zijn met het uitoefenen van taken voor het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen.'

KCE onderscheidt drie soorten signalen:

- a. Allereerst klachten zoals gedefinieerd in artikel 7.4.9j van de WEB, waarbij een klacht wordt gedefinieerd als iedere uiting van ongenoegen over gedragingen van personen die belast zijn met het uitoefenen van taken voor KCE. Hiervoor kent KCE een klachtenprocedure, die voorziet in een externe klachtencommissie.
- b. De tweede categorie betreft signalen over de inhoud van de oordelen. Deze brieven worden behandeld in het kader van hoor en wederhoor.
- c. Een derde categorie betreft uitingen van ongenoegen over het auditproces. Deze extern aangedragen signalen worden gedefinieerd als iedere uiting van ongenoegen van een belanghebbende over het handelen of nalaten van KCE waardoor een belanghebbende direct in zijn belang wordt getroffen. Deze signalen worden geregistreerd. Er is een procedure voor het behandelen van deze uitingen van ongenoegen.

KCE heeft op zijn website een goed toegankelijke klachtenregeling opgenomen voor klachten over gedragingen van personen. Deze kent de volgende stappen:

- Interne behandeling: met behulp van een klachtenformulier kunnen klachten binnen zes weken nadat het gedrag waarover geklaagd wordt zich heeft voorgedaan, gestuurd worden naar de directie van KCE. Binnen vijf weken zal KCE berichten over het oordeel en eventuele genomen maatregelen.
- Externe klachtencommissie: Indien een klacht niet naar tevredenheid is afgehandeld kan de klacht en behandeling daarvan ingebracht worden bij een externe klachtencommissie. Deze hanteert voor haar functioneren een klachtenreglement.

KCE ontvangt regelmatig brieven met klachten. Verreweg het grootste deel daarvan betreft de werkwijze van KCE in het gehele onderzoekproces, de beoordeling en verklaring of beide. Slechts een heel klein deel betreft 'gedragingen van personen' zoals in de wet omschreven.

De inspectie onderzoekt het register voor uitingen van ongenoegen. Verder werd de correspondentie in de dossiers van de steekproef ingezien en vergeleken met dit register. Daarnaast werd informatie ingewonnen over de behandeling van de klachten omtrent gedragingen van personen.

8.2 Uitingen van ongenoegen

Het register *Uitingen van ongenoegen* bevat vanaf het schooljaar 2005 – 2006 tot 1 juni 2007 in totaal van 33 instellingen 56 brieven met klachten, waarvan 47 over 2005-2006. De overige hebben betrekking op het studiejaar 2006-2007. Dit is 24 procent van de onderzochte 133 instellingen.

Van deze 56 brieven zijn er zes geschreven door een advocaat.
De verdeling over de instellingen is als volgt:

6	AOC's
14	ROC's
6	NBI's
3	Vakinstellingen
4	exameninstellingen

De uitingen van ongenoegen gaan onder andere over:

- o Bezwaren tegen de afhandeling van het concept rapport en het definitieve rapport (niet zijnde de brief met feitelijke onjuistheden);
- o Bezwaren tegen de wijze waarop de productaudit resultaten zijn vastgesteld en feitelijke onjuistheden niet zijn verwerkt;
- o Bezwaren tegen de procedure van de totale audit zowel het plaatsen op kwalidata als het vroegtijdig plaatsen van het definitieve rapport op internet en de behandeling van het proces;
- o Bezwaren tegen de wijze van communiceren;
- o Klachten over de vertragingen in de termijnen;
- o Bezwaar tegen het zich niet houden aan de afgesproken werkwijze van documentenanalyse waarop het profiel bepaald wordt en het loslaten van de fasering;
- o Het opzeggen van het vertrouwen in KCE.

Uitingen van ongenoegen over het auditproces zijn volgens KCE geen klachten in de zin van artikel 7.4.9j van de WEB en kunnen daarom niet bij de externe klachtencommissie terecht komen.

8.3 Vergelijking dossiers met register

In de dossiers van de 16 instellingen in de steekproef trof de inspectie naast de brieven die ook in het register zijn opgenomen nog acht klachten aan van zes instellingen die niet zijn opgenomen in het register *Uitingen van ongenoegen*.

In een aantal gevallen waren de brieven met klachten niet in het dossier dat de inspectie ter beschikking stond aangetroffen, en werd het bestaan ervan afgeleid uit de wel in het dossier opgenomen reactiebrief.

8.4 Klachten over gedragingen van personen

In de jaren 2005-2006 en 2006-2007 tot aan het moment van het onderzoek van de inspectie heeft KCE geen klacht ontvangen over gedragingen van personen in dienst van KCE.

8.5 Conclusie klachten

KCE ontvangt relatief veel klachten over het verloop van het onderzoek, waarbij KCE deze niet beschouwt als klachten in de zin van de wet, en dus ook niet behandelt in het kader van haar op internet gepubliceerde klachtenregeling. Hierdoor is er niet in een onafhankelijke behandeling van klachten door de externe klachtencommissie over het verloop van het onderzoek voorzien.

In het register *Uitingen van ongenoegen* staan van een kwart van de instellingen meldingen opgenomen, maar er zijn in de dossiers van de steekproef meer meldingen aangetroffen.

Er is door KCE in het jaar 2005-2006 en 2006-2007 tot het moment van het onderzoek door de inspectie geen klacht omtrent gedragingen van personen behandeld.

Met deze strikt formele benadering van de definitie van klacht zoals omschreven in artikel 7.4.9j van de WEB, onthoudt KCE de instellingen met klachten over de gang van zaken rondom het auditproces een onafhankelijke beoordeling van deze klachten. Voor deze "uitingen van ongenoegen" bestaat weliswaar een andere klachtregeling, maar deze kent geen externe klachtencommissie. Instellingen zijn daardoor genoodzaakt klachten over het auditproces die niet in onderling overleg met KCE worden opgelost aan de rechter voor te leggen.

Door een minder strikte uitleg van de bepaling omtrent klachtbehandeling in de wet, zou KCE instellingen een voorziening voor onafhankelijke beoordeling van de bezwaren van instellingen over het verloop van het auditproces kunnen bieden. Dit zou de zorgvuldigheid van het auditproces ten goede kunnen komen.

9 CONCLUSIES

De inspectie komt tot de volgende conclusies.

1. In de dossiers van de 16 instellingen uit de steekproef heeft de inspectie tekortkomingen aangetroffen in de consistentie van de beoordelingen van KCE welke ten grondslag liggen aan de verklaringen die over het auditjaar 2005-2006 ten aanzien van die instellingen zijn afgegeven. Dit wordt veroorzaakt door tekortkomingen in de validiteit bij de productbeoordelingen, door tekortkomingen in de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid bij zowel product- als procesbeoordelingen alsmede door tekortkomingen in het omzetten van beoordelingen in verklaringen.

De tekortkomingen in de validiteit leiden ertoe dat er meer negatieve beoordelingen gegeven zijn dan op grond van enkel de kwaliteit van de examenproducten gerechtvaardigd zou zijn.

De tekortkomingen bij het verstrekken van verklaringen leiden er juist toe dat er minder afkeurende verklaringen gegeven zijn dan gerechtvaardigd.

2. KCE heeft zich bij de 16 instellingen in de steekproef in een aantal gevallen onthouden van een oordeel. De overweging van KCE hierbij was dat instellingen meer verbeterijd nodig zouden hebben. KCE hanteert hierbij de regel dat indien een instelling niet aan de norm voldoet op één domein, terwijl dit een ander domein is dan het domein waaraan ze in 2004-2005 niet voldeed, er geen afkeurende verklaring maar 'geen oordeel' gegeven wordt. Deze regel staat op gespannen voet met artikel 7.4.9h van de wet en is niet in overeenstemming met de brief van KCE aan alle instellingen van 8 december 2006. De regel is bovendien opgenomen in de notitie *Beslis- & Rekenregels auditjaar 2005-2006*, welke pas in december 2006 gepubliceerd is, nadat de verklaringen al waren vastgesteld. Het effect van deze verfijningen van de rekenregels is dat minder afkeurende en voorwaardelijke verklaringen worden afgegeven. Ook wordt het geheel aan reken- en beslisregels steeds minder transparant.
3. De beslisregels voor het toekennen van voorwaardelijke en afkeurende verklaringen zijn verfijnd. Voor domein 4 is voor het verstrekken van een afkeurende verklaring, na een voorwaardelijke verklaring in het voorafgaande auditjaar, in plaats van de norm van 70 procent een norm van 45 procent geïntroduceerd. Kwalificaties waarvan domein 4 onder de 70 procent, maar nog boven de 45 procent scoort, krijgen in plaats van een voorwaardelijke of afkeurende verklaring 'geen oordeel' en daardoor meer verbeterijd. Zonder deze verfijning zouden er meer voorwaardelijke en afkeurende verklaringen gegeven moeten worden.

4. Er is een fors verschil tussen de geplande en gerealiseerde doorlooptijden in 2005-2006. De rapporten voor het jaar 2005-2006 zijn met grote vertraging gepubliceerd. Hiervoor zijn de volgende hoofdoorzaken aan te wijzen:
- o vertraging bij de productbeoordelingen;
 - o tussentijds introduceren van nieuwe standaarden;
 - o vertraging door het bijsteken en de verlengde verbeterijd rond de zomer;
 - o vertraging door discussies met de instelling in diverse rondes van hoor en wederhoor;
 - o vertraging door een computerstoring;
 - o vertraging in het hele proces door communicatieproblemen.

5. De procedure voor hoor en wederhoor vertoont bij de productaudits tekortkomingen. In de steekproef heeft de inspectie het volgende aangetroffen. Ten eerste hebben de instellingen slechts beperkt de gelegenheid gekregen feitelijke onjuistheden te melden bij de hercontroles bij de verlengde verbeterijd en bij de aanvullende steekproef. Ten tweede worden gegrond verklaarde feitelijke onjuistheden niet voldoende zorgvuldig verwerkt.
- Bij het definitieve rapport is door de regel van KCE dat alleen zienswijzen opgenomen kunnen worden die betrekking hebben op de inhoud van de verklaringen, niet alle als eigen zienswijze door instellingen ingediende teksten als bijlage bij het rapport opgenomen.

Door de cumulatie van tijdsproblemen, niet gegrond verklaren van veel feitelijke onjuistheden, het niet verwerken van wel gegrond verklaarde meldingen en het niet opnemen van ingediende eigen zienswijzen voorzover die op dit proces betrekking hebben, valt er in het hele proces van hoor en wederhoor een hoge mate van irritatie bij de instellingen te zien. Hoewel de instellingen conform de wet reacties hebben kunnen geven, voelen veel instellingen zich in dit proces niet gehoord.

6. KCE ontvangt relatief veel klachten over het verloop van het onderzoek, waarbij KCE deze niet beschouwt als klachten in de zin van de wet, en dus ook niet behandelt in het kader van haar op internet gepubliceerde klachtenregeling. Hierdoor is er niet in een onafhankelijke behandeling van klachten door de externe klachtencommissie over het verloop van het onderzoek voorzien. Deze klachten worden door KCE beschouwd als een 'uiting van ongenoegen'. Hiervoor kent KCE een aparte behandelingsprocedure, waarbij niet is voorzien in een onafhankelijke beoordeling. Instellingen zijn daardoor genoodzaakt klachten over het auditproces die niet in onderling overleg met KCE worden opgelost aan de rechter voor te leggen. Er is in de jaren 2005-2006 en 2006-2007 tot aan het moment van het onderzoek van de inspectie geen enkele klacht omtrent gedragingen van personen werkzaam voor KCE conform de op artikel 7.4.9j van de wet gebaseerde klachtenregeling behandeld. Door een minder strikte uitleg van de bepaling omtrent klachtbehandeling in de wet, zou KCE instellingen een voorziening voor onafhankelijke beoordeling van de bezwaren van instellingen over het verloop van het auditproces kunnen bieden. Dit zou de zorgvuldigheid van het auditproces ten goede kunnen komen.

BIJLAGE I

OPDRACHTBRIEF

O N D E R
O P D R A C H T
B R I E F
L T U U R
N E T E M
S C H A P

Inspectie van het Onderwijs
Inspecteur-Generaal van het Onderwijs
t.a.v. dhr. J. Teuwen
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

Den Haag

23 APR. 2007

Ons kenmerk

BVE/stelsel/07/14248

Onderwerp

Onderzoek bij KCE

Geachte heer Teuwen,

De inspectie houdt op grond van artikel 15a van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) op het functioneren Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen (KCE).

Al in het najaar 2006 zou u onderzoek verrichten naar het functioneren van KCE. Omdat de werkwijze van KCE toen nog te veel in beweging was, had een onderzoek op dat moment weinig meerwaarde. Mijn voorganger heeft u daarom verzocht uw onderzoek op te schorten.

Inmiddels zijn vrijwel alle rapportages uit het auditjaar 2005-06 afgerond. Ik ga op korte termijn afspraken maken met KCE over de inrichting van de werkwijze voor de audits vanaf het studiejaar 2007-08. Ik vraag u op grond van artikel 15 van de WOT op korte termijn al een incidenteel onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van het onderzoek van KCE, zodat ik uw bevindingen hierbij kan betrekken. Omdat ik wil dat instellingen en KCE zelf al met ingang van het nieuwe studiejaar van de nieuwe afspraken profijt hebben, vraag ik u mij eind juni te informeren over uw bevindingen.

Uw onderzoek zal betrekking hebben op het studiejaar 2005-2006 en - voor zover mogelijk - op het huidige studiejaar. De volgende elementen zie ik graag in uw onderzoek terugkomen:

- consistentie bij het toekennen van een goedkeurende, voorwaardelijke of afkeurende verklaring en van 'geen oordeel';
- de overwegingen van KCE die ten grondslag lagen aan het afzien van een oordeel ('geen oordeel') bij opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit in het studiejaar 2005-2006;
- consistentie bij de toepassing van de standaarden en de bijbehorende normering;
- de afgesproken en gerealiseerde doorlooptijden van het onderzoek bij zowel KCE, als de desbetreffende instelling;
- de wijze waarop invulling is gegeven aan de procedure van hoor en wederhoor op basis van het conceptrapport van KCE, zoals omschreven is in art. 7.4.9h, vijfde lid van de WEB.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnsstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl
Contactpersoon: E. Etman, T +31-70-4122203 IPC 2150

Verder vraag ik u een inschatting te geven hoe de huidige werkwijze van KCE in de toekomst voldoende kan worden toegesneden op het beoordelen van de kwaliteit van competentiegerichte examinering.

Daarnaast vraag ik u op basis van bovenstaand onderzoek en gegeven de wettelijke kaders na te gaan op welke wijze de beheerslasten voor instellingen door de KCE-audit verminderd kunnen worden.

Ik verzoek u het advies naar aanleiding van deze laatste twee vragen in een afzonderlijke rapportage neer te leggen.

Ik hoop u hiermee voldoende zicht te hebben gegeven op het door mij beoogde onderzoekskader. In geval van vragen hierover kunt u contact opnemen met de directie BVE.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marjolijn Buijsstervekt-Vliegenhart



BIJLAGE II

OVERZICHT VAN ONTVANGEN DOCUMENTEN

1. Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Rapport prof. dr. P.G.M. van der Heijden, 17 september 2006;
2. Betrouwbaarheid leadauditor 2004 en 2006. Rapport prof. dr. P.G.M. van der Heijden, 7 februari 2007;
3. Standaardtekst bij het weigeren van aangeleverde eigen zienswijzen;
4. Formulier verzoek wijziging auditrapport 2005-2006 van een ROC, plus overzicht feitelijke onjuistheden;
5. Een overzicht met feitelijke onjuistheden van een ROC van juni 2006;
6. Brieven van KCE aan de twee instellingen waarbij het ministerie van OCW tot een aanpassing van de verklaring is gekomen;
7. Een formulier met jurisprudentie;
8. Feedbackformulier voor auditoren;
9. Hoofdstuk 4.1 *Klanttevredenheid* uit de zelfevaluatie KCE 2006 met daarin opgenomen welke maatregelen KCE heeft genomen naar aanleiding van evaluaties en uitingen van ongenoegen;
10. Brief van 8 december 2006 aan instellingen over de afhandeling van de KCE-audit® 2005-2006, met daarin opgenomen de 45 procentmaatregel;
11. Werkinstructie voor auditoren over de behandeling van feitelijke onjuistheden;
12. Een overzicht van de in oktober 2006 in positieve zin bijgestelde scores van de productaudits;
13. De procedure *Extern aangedragen signalen*, dd. 29-09-2006.