

Vergaderjaar 2010–2011

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

30 012

Leven Lang Leren

Nr. 90

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2011

In deze brief – die ik u mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid doe toekomen – vindt u mijn reactie op een deel van het advies «Een diploma van waarde» van de Onderwijsraad. Ik ga namelijk alleen in op de aanbevelingen die de Onderwijsraad uitbracht over het mbo en over het Ervaringscertificaat (EVC). Meer over de voorgeschiedenis van deze brief, kunt u in de bijlage vinden.

De reden dat ik uitsluitend op deze onderdelen inga, is dat de vaste commissie voor OCW mij heeft gevraagd om een reactie hierop vóór het algemeen overleg over het mbo (dat gepland is op 27 april 2011). In een andere brief zal het kabinet zijn reactie geven op de aanbevelingen van de Onderwijsraad betreffende het voortgezet en hoger onderwijs evenals de aanbeveling over de samenhangende aanpak van examinering en diplomering in vo, mbo, hbo en wo. Dat biedt de mogelijkheid om in die brief ook de uitkomsten te betrekken van het nog lopende het inspectieonderzoek bij InHolland en het nog lopende landelijk inspectieonderzoek naar de kwaliteit van alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs. De uitkomsten daarvan worden in april 2011 verwacht. Ik wil de resultaten van deze inspectieonderzoeken afwachten voordat ik inga op de aanbevelingen van de Onderwijsraad op het gebied van het hoger onderwijs. In die brief wordt ook ingegaan op de invoering van kennisbases en toetsen in de lerarenopleidingen.

Aanbeveling 1 van de Onderwijsraad: Bevorder de nationale en internationale vergelijkbaarheid van diploma's en versterk de referentiefunctie van het reguliere onderwijs.

Aan deze aanbeveling geef ik op de volgende manieren invulling.

Transparantie van de inhoudelijke eisen

Ik introduceer een nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het mbo. Hierin worden op een eenduidige, gestandaardiseerde wijze de kwalificatie-eisen van beginnend beroepsbeoefenaren beschreven in zogenoemde kwalificatiedossiers. Daarmee worden de kwalificaties en diploma's van het mbo transparanter en kunnen opleidingen beter met elkaar worden vergeleken. De kwalificatie-eisen zijn de inhoudelijke eisen voor het onderwijs en de examens, die aangeven waaraan een student moet voldoen voor het behalen van een diploma. Bij elke kwalificatie wordt ook het kwalificatieniveau aangegeven.

EQF, NLQF en inschalingsorganisatie

Het Nederlands nationaal kwalificatiekader (NLQF) is bijna gereed, wat de internationale vergelijkbaarheid van diploma's zal verbeteren. Het NLQF is een kader dat bestaat uit acht niveaus die vergelijkbaar zijn met de niveaus van het European Qualification Framework (EQF) en een instroomniveau.

Het kwalificatiekader is samengesteld op basis van een eenduidige beschrijving van de leerresultaten van alle kwalificatieniveaus en opleidingen in Nederland die door het ministerie van OCW en het ministerie van EL&I (wat betreft het landbouwonderwijs) worden gereguleerd. Alle betreffende kwalificaties en opleidingen krijgen nu een NLQF niveau toegewezen.

Onderzocht wordt of ook andere kwalificaties en opleidingen op vrijwillige basis zo'n NLQF-niveau kunnen krijgen, bijvoorbeeld branchekwalificaties en eigen kwalificaties van particuliere aanbieders.

De commissie NLQF-EQF legt in april 2011 een advies aan de minister voor, waarna het NLQF vastgesteld kan worden. Daarna wordt een nationaal coördinatiepunt EQF aangewezen, dat nieuwe kwalificaties van een niveauaanduiding moet voorzien. Het nationaal coördinatiepunt stelt ook het niveau opnieuw vast als kwalificaties zijn gewijzigd.

Aanbeveling 2 van de Onderwijsraad: Vergroot de betrokkenheid van belanghebbenden bij opleidingen, bij examenprocedures en bij diplomeringen. En informeer hen directer over bereikte niveaus.

Betrokkenheid bedrijfsleven

Het bedrijfsleven wordt op de volgende manier intensiever bij het mbo betrokken:

- Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn op landelijk niveau betrokken bij de opstelling van kwalificatiedossiers met de kwalificatie-eisen voor de onderscheiden diploma's die gericht zijn op aangegeven beroepen. De kwalificatiedossiers zijn gebaseerd op beroepscompetentieprofielen die landelijk zijn ontwikkeld door de sociale partners.
- Leerbedrijven zijn betrokken bij de uitvoering en beoordeling van het beroepspraktijkvormende deel van de opleiding. Met de ervaringen van de leerbedrijven kunnen de kwalificatiedossiers en de opleidingen eventueel worden bijgesteld.
- Elke onderwijsinstelling moet er zorg voor dragen dat het beroepenveld vertrouwen heeft in de examenkwaliteit en moet het bedrijfsleven betrekken bij de evaluatie van de onderwijs- en examenkwaliteit. Ook moeten zij zich tegenover het bedrijfsleven verantwoorden over de onderwijs- en examenresultaten. Het bedrijfsleven kan instellingen aanspreken als de kwaliteit niet aan de wensen voldoet.

- De onderwijsinstellingen kunnen het bedrijfsleven op vele manieren betrekken bij het onderwijs en bij de examens. Vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven kunnen bijvoorbeeld gastlessen verzorgen, deelnemen aan examentoetsontwikkeling, examenafname en beoordeling, zitting nemen in examencommissies, werkveldcommissies en raden van toezicht, en deelnemen aan klantenpanels.
- Het bedrijfsleven is meestal ook betrokken bij landelijke examenbanken, bijvoorbeeld bij het bestuur, de medefinanciering en de ontwikkeling en vaststelling van examenproducten. Nadere informatie hierover is te vinden op www.excenter.nl
- Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven maken met vertegenwoordigers van het onderwijsveld in »examenprofielen» landelijke afspraken over hun betrokkenheid bij de examinering en de verdere standaardisering van de mbo-examens. Op regionaal niveau verwerken onderwijsinstellingen samen met bedrijven de landelijke afspraken in hun examenbeleid en geven daar uitvoering aan in de examenpraktijk.
- Zoals aangegeven in het Actieplan mbo «Focus op Vakmanschap 2011–2015» zal de tevredenheid van het bedrijfsleven betrokken worden bij de modernisering van het bekostigingsmodel mbo.

Transparantie en informatie

Allereerst wil ik opmerken dat – in tegenstelling tot wat de Onderwijsraad stelt – de inspectie *niet* heeft geconcludeerd «dat er weinig te zeggen valt over het niveau van de mbo-abituriënt». Wat de informatie over het beheersingsniveau van uitstromende studenten in het mbo betreft, geldt in algemene zin:

- Studenten die een diploma krijgen uitgereikt, moeten voldoen aan de landelijk gestelde kwalificatie-eisen. Ze moeten voldoende hebben gehaald voor de examenonderdelen en voor het beroepspraktijkvormende deel van de opleiding.
- Uit de resultatenlijst, die als bijlage bij het diploma zit, blijkt welke resultaten de student bij het examen heeft behaald.
- Een student kan met een cv en portfolio aangeven over welke aanvullende kwaliteiten hij of zij nog meer beschikt.
- De instellingen vermelden in hun geïntegreerd jaardocument de diplomaresultaten.
- In de benchmark van de MBO Raad staan de resultaten (waaronder de diplomaresultaten) van de individuele bekostigde instellingen gerangschikt.

Dat neemt niet weg dat de informatie op de diploma's en de resultatenlijsten eenduidiger kan. Daarom zal vanaf de beoogde datum 1 augustus 2011 een regeling voor het diplomamodel mbo van kracht worden, waarin de verplichte informatie is aangegeven. Het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur (Kamerstuk 32 316, nr. 1, 2, 3) biedt hiervoor de wettelijke grondslag.

Zoals aangegeven in het Actieplan mbo «Focus op Vakmanschap 2011–2015» zullen de resultaten per instelling van de meting van de tevredenheid van respectievelijk studenten, medewerkers en bedrijfsleven worden opgenomen in de jaarlijkse benchmark van de MBO Raad. Hierdoor worden prestaties transparant en vergelijkbaar, zodat instellingen hun prestaties kunnen verbeteren.

De Inspectie van het Onderwijs zorgt voor meer informatie. Op de site van de inspectie staat openbare informatie over de volgende zaken:

- De rapporten met de inspectieoordelen over de examenkwaliteit, de onderwijskwaliteit en de diplomaresultaten van onderzochte opleidingen.

- De overzichtslijst van opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit of onderwijskwaliteit van de desbetreffende instellingen.
- Het Examenverslag en het Onderwijsverslag, met het jaarlijkse landelijke totaalbeeld.

Informatie over de normering van examens

Instellingen leggen in een examenregeling vast hoe zij een opleiding examineren. In een beoordelingsvoorschrift leggen zij vast hoe zij de examentoetsen beoordelen, inclusief de toe te passen normering. Ingeval van inkoop bij landelijke toetsenbanken geldt de bijbehorende landelijke normering.

Instellingen moeten de studenten informeren over de examens en de wijze van beoordeling, zodat zij weten wat van hen verwacht wordt bij de examinering.

Aanbeveling 3 van de Onderwijsraad: Zet voor het mbo en delen van het hbo een systeem op van normering/equivalering en houd vast aan bevordering van inhoudelijke kwaliteit en objectieve examinering in het mbo en hbo.

Deze aanbeveling voer ik op de volgende manieren uit.

Standaarden voor examenkwaliteit

Mbo-instellingen moeten ervoor blijven zorgen dat de examenkwaliteit voldoet aan de volgende zeven standaarden:

1. Het beroepenveld heeft vertrouwen in de examenkwaliteit.
2. De deskundigheid van betrokkenen is geborgd.
3. Het exameninstrumentarium voldoet inhoudelijk aan de eisen (die zijn opgenomen in het eindtermendocument of kwalificatiedossier). Dat geldt zowel voor de dekkingsgraad als de cesuur voor de slaag-/zakbeslissing.
4. Het exameninstrumentarium voldoet aan de toetstechnische eisen (betreffende het beoordelingsvoorschrift, de afnamecondities en de informatievoorziening aan deelnemers).
5. De examenprocessen van afname, beoordeling en diplomering zijn deugdelijk.
6. De examenkwaliteit is voldoende geborgd.
7. De instelling voldoet aan wettelijke vereisten rondom examinering.

Externe waarborging van examenkwaliteit door toezicht en handhaving

De inspectie levert een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van mbo-examens aan de hand van bovengenoemde landelijke standaarden. Onvoldoende examenkwaliteit heeft sancties tot gevolg, dat wil zeggen dat examenlicenties (per opleiding) worden ingetrokken als na een voorafgaande waarschuwing met verbeterijd van in principe een jaar de kwaliteit niet op orde is gebracht. De instelling moet daarna het examen van de betreffende opleiding volledig uitbesteden. In het mbo wordt dus de basiskwaliteit van examens extern gewaarborgd.

Centrale examens

Voor het mbo worden voor Nederlands en rekenen centrale examens, na pilotexamens en tussentijdse evaluatie, gefaseerd ingevoerd: voor mbo 4 vanaf studiejaar 2013/2014 en voor mbo 2 en 3 vanaf studiejaar 2014/2015. Het College voor Examens voert daarbij de regie en het Cito ontwikkelt de examens. De normering van deze centrale examens is landelijk.

Voor de beroepsgerichte onderdelen in het mbo wordt de examinering eenduidiger en onafhankelijker door verdere standaardisering van examens. De volgende maatregelen zijn daarop gericht:

- Instellingen worden gestimuleerd om examentoetsen meer in te kopen bij landelijke toetsenbanken of samen te werken bij het ontwikkelen van examentoetsen. In 2009 werden bij bijna de helft van de opleidingen de examentoetsen ingekocht. Bij deze centraal ontwikkelde examentoetsen is sprake van een gelijke, landelijke normering.
- Vertegenwoordigers van het onderwijsveld worden gestimuleerd landelijke examenafspraken te maken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in zogenoemde examenprofielen over:
 - o de betrokkenheid van het beroepenveld bij de examinering;
 - o de inhoud en dekking van de examens, de beoordelingscriteria en de condities waaronder examens worden afgenomen;
 - o de kwaliteitsontwikkeling en professionalisering, waaronder eenduidige beschrijving van examenprocessen en communicatie met betrokkenen.

Nadere informatie hierover is te vinden op www.examenprofiel.nl

- Instellingen worden gestimuleerd de ontwikkelde «procesarchitectuur» (met een beschrijving van alle stappen voor goede examinering) te benutten om de eigen examenprocedures te verbeteren.
- In het Actieplan mbo «Focus op Vakmanschap 2011–2015» heb ik – mede in reactie op de adviezen van de commissie Kwalificeren en Examineren en de commissie Onderwijs en Besturing BVE – een nieuwe maatregel bekendgemaakt. 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 inwerking gaat treden.

Aanbeveling 4 van de Onderwijsraad: Begrens de inzet van ervaringscertificaten en scherp de wettelijke rol van de examencommissies ten aanzien van ervaringscertificaten aan. De raad adviseert een maximumaandeel van 25% Ervaringscertificaten in een diplomatraject.

Het staat voor mij vast dat de eisen om een mbo- of hbo-diploma te verkrijgen altijd dezelfde moeten zijn, ongeacht of dat diploma nu via een volledige opleiding, Ervaringscertificaten (EVC) of ander bewijsmateriaal en eventuele aanvullende delen van een opleiding wordt behaald. Er zijn geen signalen dat examencommissies te lichtzinnig vrijstellingen toekennen op basis van Ervaringscertificaten. De Inspectie van het Onderwijs constateert in haar rapport «Competent erkend» bijvoorbeeld dat examencommissies zich hierbij juist conservatief en terughoudend opstellen.

De zorgen die de Onderwijsraad heeft over de kwaliteit van EVC deel ik. Niet voor niets heb ik in december 2009 voor drie jaar de regie genomen om de basiskwaliteit van EVC op orde te brengen. Het kabinet heeft u in de brief van 15 december 2009 over de kwaliteit van EVC (Kamerstuk 30 012, nr. 30) geïnformeerd. Naast de regierol op de beoordeling van de kwaliteit van EVC heb ik ook een stimulerende rol op mij genomen. In het kader van flankerend beleid is een Kwaliteitsplan EVC ontwikkeld, dat door het Kenniscentrum EVC wordt uitgevoerd. Het gaat daarbij om een aanbod van trainingen, voorbeelden en handreikingen die EVC-aanbieders in mbo, ho en branches ondersteunen bij het verbeteren van de kwaliteit van EVC.

Ik heb er vertrouwen in dat de ingeslagen weg zal leiden tot noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen en ik zie dan ook geen reden hiervan af te wijken. Ik voer geen maximumpercentage in voor Ervaringscertificaten in een diplomatraject. Dat zou een miskennis zijn van de waarde van non-formeel en informeel leren en het doet geen recht aan wat burgers in de loop van de tijd in de praktijk hebben geleerd. Invoering van een dergelijk maximumpercentage staat ook haaks op ontwikkelingen zoals de steeds diversere instroom in het mbo en ho, het belang van een leven lang leren en de kenniseconomie. Ook de Stichting van de Arbeid en de MBO Raad vinden de invoering van een dergelijk percentage ongewenst, zoals aangegeven in hun brieven aan de Tweede Kamer van respectievelijk 19 januari 2011 en 14 oktober 2010.

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 9 februari 2010 een brief aan de mbo-instellingen gestuurd waarin zij aangeeft:

- a) wanneer een examencommissie op grond van een Ervaringscertificaat kan besluiten een mbo-diploma of -certificaat te verstrekken, en
- b) hoe de inspectie daarop toezicht houdt en wat zij daarbij verwacht van de examencommissie. Hiermee hoopt de inspectie dat instellingen zorgvuldig omgaan met Ervaringscertificaten bij het uitreiken van mbo-diploma's. De bevindingen van de inspectie op dit punt wegen mee bij het eindoordeel over de examenkwaliteit van de betreffende opleiding.

De Onderwijsraad stelt voor te onderzoeken of de wettelijke taakomschrijving van de examencommissies moet worden aangescherpt. In 2011 zal de inspectie een themaonderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van EVC-voorzieningen in zowel het mbo als in het hbo. Om ervoor te zorgen dat aan de eisen voor de afgifte van diploma's wordt voldaan en EVC optimaal tot zijn recht kan komen, zal daarin ook worden bekeken hoe examencommissies omgaan met EVC en op welke gronden zij vrijstellingen geven ingeval van een Ervaringscertificaat. Bij dat onderzoek zullen uiteraard ook relevante resultaten van andere inspectieonderzoeken worden betrokken.

Tot slot

Om het vertrouwen in landelijk geldende diploma's te garanderen, moeten examens van voldoende kwaliteit zijn, moet de informatie toegankelijk zijn en moet het bedrijfsleven zoveel mogelijk betrokken zijn bij het onderwijs en bij de examinering. Ik ben ervan overtuigd dat de verhoogde inspanningen van alle betrokken partijen en de bovengenoemde reeks van maatregelen hieraan bijdragen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

VOORGESCHIEDENIS VAN DEZE BRIEF

1. De Onderwijsraad stuurt het advies «Een diploma van waarde» op 13 oktober 2010 naar de Kamer. De Onderwijsraad heeft dit advies opgesteld op verzoek van de Kamer.
2. Op 14 oktober 2010 reageert de MBO Raad in een brief aan de Kamer op het advies van de Onderwijsraad.
3. De vaste commissie voor OCW vraagt in de brief van 4 november 2010 aan de minister van OCW om een kabinetsreactie op het bovengenoemde advies van de Onderwijsraad.
4. De Onderwijsraad stuurt op verzoek van de vaste commissie voor OCW een brief aan de Kamer op 12 november 2010 met een reactie op de bovengenoemde brief van de MBO Raad.
5. De vaste commissie voor OCW vraagt in de brief van 2 december 2010 aan de minister van OCW om een reactie op de brief van de Onderwijsraad van 12 november 2010.
6. De Stichting van de Arbeid stuurt op 19 januari 2011 een brief naar de vaste commissies voor OCW en SZW met een reactie op het advies van de Onderwijsraad «Een diploma van waarde».