

EXAMINERING: DRAAGVLAK EN TOEGANKELIJKHEID

advies

EXAMINERING: DRAAGVLAK EN TOEGANKELIJKHEID

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*, uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20060320/865, november 2006.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2006.

ISBN-10: 90-77293-59-0

ISBN-13: 978-90-77293-59-1

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

EXAMINERING: DRAAGULAK EN TOEGANKELIJKHEID

Aan de Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer mr.dr.s. B.J. Bruins
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

ONS KENMERK
20060320/865

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM

Den Haag, 13 november 2006

ONDERWERP

Advies *Examinering: draagvlak en
toegankelijkheid*

Mijnheer de Staatssecretaris,

In uw brief van 14 juli 2006 (kenmerk HO/BL/06/15652) hebt u de Onderwijsraad verzocht advies uit te brengen over de relatie tussen opleidings- en examensystemen in het hoger onderwijs en in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Met genoegen biedt de raad u hierbij het advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* aan.

Hoewel u aangeeft dat de reikwijdte van het advies in beginsel het hoger onderwijs en de beroepskolom betreft, acht de raad het zinvol enige overwegingen over de examinering in het algemeen voortgezet onderwijs onder de aandacht van u en de minister te brengen en daarover aanbevelingen te doen.

De raad hanteert in dit advies als hoofdlijn dat in het algemeen een bepaalde mate van afstand tussen onderwijs en examinering gewenst is. Het bevorderen van deze afstand leidt tot behoud dan wel vergroting van vertrouwen in diploma's en getuigschriften, en tot een betere toegankelijkheid van examinering. Het is daarbij volgens de raad vanzelfsprekend dat, gegeven de verschillen tussen de sectoren, per sector gekozen wordt voor een specifieke benadering.

De raad hoopt dat zijn aanbevelingen, die vooral de onderwijsinstellingen aangaan, de realisatie van de zojuist genoemde doelstellingen bevorderen. Een stimulerende rol van uw kant, onder andere door het waar nodig creëren van de benodigde voorzieningen, acht de raad hierbij van belang.

Namens de Onderwijsraad,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

c.c. Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

ONDERWIJS **raad**

WASSERVAAN 6

2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 34 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Inleiding: meer afstand tussen opleiden en examinering gewenst	11
1.1 Aanleiding: betrouwbaarheid en toegankelijkheid van examinering ter discussie	11
1.2 Adviesvraag: welke vormen van afstand tussen onderwijs en examinering zijn geschikt?	13
1.3 Over dit advies	14
2 Hoe kan examinering betrouwbaarder worden?	16
2.1 Voortgezet onderwijs	17
Aanbeveling 1: keer de correctievolgorde bij het centraal examen om	24
Aanbeveling 2: maak schoolexamens losser van het onderwijs, bevorder intercollegiale toetsing en verbeter de examendeskundigheid bij het schoolexamen	25
2.2 Middelbaar beroepsonderwijs	25
Aanbeveling 1: verbeter interne examendeskundigheid en betrek derden daarbij	30
Aanbeveling 2: voer verder integratieve eindtoetsen in met betrokkenheid van derden	30
2.3 Hoger onderwijs	31
Aanbeveling 1: betrek bij examinering derden inclusief externen	36
Aanbeveling 2: stimuleer examenafstemming en gezamenlijke examinering	37
3 Hoe kan examinering toegankelijker worden?	38
3.1 Voortgezet onderwijs	39
Aanbeveling 1: ontwerp een format diplomasupplementen	42
Aanbeveling 2: vergroot de reikwijdte en de bekendheid van het staatsexamen	43
3.2 Middelbaar onderwijs	43
Aanbeveling 1: harmoniseer examenprocedures voor zelfstandige examinering	47
Aanbeveling 2: verbreed interne zelfstandige examinering en evc naar meer sectoren	47
3.3 Hoger beroepsonderwijs	48
Aanbeveling 1: zorg voor betere interne toegankelijkheid van examinering en voor uitbreiding van zelfstandige beoordeling	51
Aanbeveling 2: richt een open hoger onderwijs exameninstelling in	52
4 Meer draagvlak voor en toegankelijkheid van examinering	54
4.1 Draagvlak voor examinering	54
4.2 Toegankelijke examinering	55
4.3 Beide hoofdaanbevelingen verbeteren de kwaliteit van het onderwijs	57

Afkortingen		58
Figurenlijst		59
Literatuur		60
Geraadpleegde externe deskundigen		63
Bijlagen		
Bijlage 1	Adviesvraag	B.1-65
Bijlage 2	Wettelijke regelingen, verantwoordelijkheden en toezicht met betrekking tot examinering	B.2-69

Samenvatting

Verschillende partijen, zowel binnen als buiten het onderwijs, hebben de laatste jaren twijfels geuit over de betrouwbaarheid van examinering. Het is wenselijk om maatregelen te nemen gericht op het vergroten van het draagvlak van examinering in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Leerlingen, studenten, vervolgoopleidingen en potentiële werkgevers hebben recht op eerlijke, objectieve en transparante examinering. De waarde van diploma's staat of valt met het vertrouwen in de examinering.

Ook op het gebied van de toegankelijkheid van examinering zijn verbeteringen wenselijk. Om zich staande te houden op de arbeidsmarkt moeten mensen zich hun hele leven lang ontwikkelen en bereid zijn om bij te leren. Examinering gericht op beoordeling van opgedane kennis en vaardigheden is echter meestal alleen mogelijk na het volgen van een bijbehorende opleiding. Er bestaan maar weinig mogelijkheden om los van een opleiding een diploma te halen als erkenning van relevante werkervaring.

De raad beveelt aan om betere kwaliteitsgaranties te formuleren voor de examinering in het reguliere onderwijs, zodat het vertrouwen in de waarde van diploma's behouden blijft, versterkt of hersteld wordt. Anderzijds moet zelfstandige examinering, los van onderwijs en opleiding, bevorderd worden. Diplomering wordt zo toegankelijker voor een grotere groep mensen dan nu het geval is. Het advies werkt beide hoofdaanbevelingen uit door per onderwijssector twee praktische adviezen te geven hoe de betrouwbaarheid en de toegankelijkheid te vergroten. Enkele staan hieronder genoemd.

Meer betrouwbaarheid om het draagvlak voor diploma's te waarborgen

De raad stelt voor bij de examens in het voortgezet onderwijs de correctievolgorde om te keren. Eerst kijkt een leraar van een andere school het examen na en daarna volgt een tweede correctie door de eigen leraar. Dit benadrukt het belang van een onafhankelijke beoordeling, terwijl toch de eigen leraar – terecht – een belangrijke rol blijft spelen. Ook bij het schoolonderzoek kan zo'n functionele afstand tussen onderwijzen en examineren tot stand komen.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs stelt de raad dat er altijd integratieve examinering moet zijn. Met andere woorden: het toetsen van afzonderlijke onderdelen door losse examens moet vervangen worden door een eindtoets waarbij de deelnemer nog eens laat zien te beschikken over het geheel van benodigde kennis en vaardigheden. Bij zo'n eindtoets door en onder verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling zijn dan in ieder geval meerdere docenten en bij voorkeur examendeskundigen van buiten betrokken.

Het betrekken van externe examendeskundigen bij examinering is voor het vertrouwen in zowel het middelbaar beroepsonderwijs als het hoger onderwijs van belang. De

raad wees hier al eerder op door te adviseren meer externen bij de examencommissie te betrekken. In het hoger onderwijs kan ook een in onderling overleg tussen opleidingen ontwikkelde eindtoets, eventueel gezamenlijk door de deelnemende instellingen te organiseren, bijdragen aan meer draagvlak voor de examinering.

Zelfstandige examinering om de toegankelijkheid te vergroten

Voor het vergroten van de toegankelijkheid van examinering stelt de raad voor om via zelfstandige examinering meer en betere mogelijkheden te creëren om erkenning te verkrijgen van (deels) buiten gangbare onderwijstrajecten verworven kennis en ervaring. Doorlopend kunnen mensen dan op alle niveaus examen doen en waardering krijgen voor hun verworven kennis en ervaring in de vorm van een erkend diploma.

In het voortgezet onderwijs bestaat deze voorziening in de vorm van het staatsexamen. Maar omdat nog lang niet iedereen van het bestaan van staatsexamens op de hoogte is, mogen deze veel grotere bekendheid krijgen.

Instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs zouden voor de evc (erkenning van verworven competenties) gebruik moeten maken van heldere procedures en dezelfde regels naleven als bij de gewone examinering. Instellingen mogen geen concessies doen aan de kwaliteitseisen. Alleen dan kan de samenleving vertrouwen op een gelijkwaardig niveau van examens die toetsen wat er in het onderwijs geleerd is en examens die toetsen wat er elders geleerd is.

Bovendien is het nodig om een exameninfrastructuur op te zetten, die losstaat van aanbiedende onderwijsinstellingen en geheel zelfstandig examinering organiseert voor wie dat wil. Een cruciaal onderdeel van zo'n infrastructuur is een nog op te richten open exameninstelling voor hoger onderwijs.

Beide aanbevelingen verbeteren de kwaliteit van het onderwijs

De twee hoofdaanbevelingen lijken tegenstrijdig. Strengere eisen om de betrouwbaarheid te waarborgen omwille van het draagvlak kunnen het onderwijs inflexibel maken en voor de toegankelijkheid zelfs een bedreiging zijn. En zelfstandige examinering omwille van de toegankelijkheid kan juist leiden tot minder vertrouwen in de diplomering.

Maar in de visie van de raad zijn ze juist complementair. Als het onderwijs in alle sectoren heldere transparante eindtermen kent en zelfstandige examensystemen altijd ten minste voldoen aan kwaliteitseisen die ook gelden voor examinering in het reguliere onderwijs, kunnen beide hoofdaanbevelingen elkaar versterken. Voor meer toegankelijkheid tot diplomering mogen geen concessies worden gedaan aan de betrouwbaarheid; andersom mag de wens voor kwalitatief goede en dus betrouwbare examinering niet de toegankelijkheid van het onderwijs belemmeren. Op elkaar afgestemde en meer samenhangende examinering voor de hele onderwijkskolom komt op de lange termijn zowel de toegankelijkheid als de betrouwbaarheid van examinering, en daarmee de kwaliteit van het onderwijs, ten goede.

1 Inleiding: meer afstand tussen opleiden en examinering gewenst

De raad heeft in eerdere adviezen aandacht besteed aan het onderwerp examinering. In dit advies zal de raad een aantal concrete aanbevelingen formuleren.

1.1 Aanleiding: betrouwbaarheid en toegankelijkheid van examinering ter discussie

Met toenemende variëteit en autonomie in het onderwijs is onlosmakelijk systematische verantwoording verbonden over onder andere de kwaliteit van het onderwijs. Dit vereist een degelijk kwaliteitssysteem. Een zeer belangrijk onderdeel van dat systeem heeft betrekking op de kwaliteit van de examens. Niet alleen de examens, maar ook de examineringprocedures moeten inhoudelijk op orde zijn. De laatste moeten transparant zijn en zo zijn ingericht dat vertrouwd kan worden op een zo eerlijk en objectief mogelijk verloop ervan. De waarde van diploma's staat of valt immers met het vertrouwen in de examinering. Leerlingen en studenten, maar ook vervolgoopleidingen en potentiële werkgevers hebben recht op betrouwbare examinering. In het kader van het onderhoud aan het kwaliteitssysteem behoort periodiek te worden nagegaan of aan die eis (nog) wordt voldaan. De urgentie daarvan komt tot uiting in het feit dat over de betrouwbaarheid van examinering twijfel wordt geuit.

Een tweede aspect betreft de toegankelijkheid van examinering. Volwassenen moeten, als ze na jarenlange relevante werkervaring een diploma willen halen, meestal alsnog een opleiding volgen. De toegankelijkheid van examinering is dus voor verbetering vatbaar.

Gelet op het voorgaande geeft de raad in dit advies aan hoe naar zijn mening het onderwijs, betrokken organisaties en de minister een rol kunnen spelen bij vergroting van de betrouwbaarheid en de toegankelijkheid van examinering.

Betrouwbaarheid

Officiële toezichthouders hebben twijfel over de betrouwbaarheid van het oordeel over de prestaties van de examenkandidaten in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

Voortgezet onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs ontvangt regelmatig klachten over de kwaliteit van de tweede correctie. Daarom heeft zij daar in 2005 onderzoek naar gedaan.¹ De Inspectie concludeerde dat de manier waarop de correctie van de centrale examens

¹ *Inspectie van het Onderwijs, 2005.*

in het voortgezet onderwijs nu is ingericht, gevoelig is voor onvolkomenheden waar de leerling de dupe van kan worden. Bovendien beïnvloedt de huidige wijze van examinering ten onrechte de slagingskansen van leerlingen. Een ander signaal dat leidt tot het zetten van vraagtekens bij de betrouwbaarheid van examinering in het voortgezet onderwijs, is het regelmatig voorkomen van (te grote) verschillen tussen het school-examencijfer en het cijfer voor het centraal examen.²

Middelbaar beroepsonderwijs

De toezichthouder op de kwaliteit van examinering in het middelbaar beroepsonderwijs is het KCE (Kwaliteitscentrum Examinering). Het KCE constateerde over het schooljaar 2004-2005 dat, hoewel de kwaliteit van de examinering is verbeterd ten opzichte van het jaar ervoor, er nog wel enige aandachtspunten zijn.³ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de technische kwaliteit van examens (zo ontbreekt nog vaak de cesuur bij een examen), de implementatie van het kwaliteitszorgsysteem en de verantwoording over de examinering (bijvoorbeeld via een gedegen zelfevaluatie). Daarnaast was er twijfel over de betrouwbaarheid van de procedures van erkenning van evc (erkenning van verworven competenties).

Hoger onderwijs

Het oordeel van de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) over de kwaliteit van de geaccrediteerde opleidingen in het hoger onderwijs in 2004-2005 luidde in driekwart van de gevallen voldoende en voor de overige goed. De NVAO gaf niettemin aan dat de beoordeling en toetsing nog aandacht vragen.⁴ Bovendien brengt het vergroten van de participatiegraad in het hoger onderwijs het risico met zich mee dat het eindniveau daalt. Dit is gebleken uit een, zij het beperkt, onderzoek van de Inspectie naar de betrouwbaarheid van getuigschriften. Daaruit kwam naar voren dat getuigschriften soms ten onrechte of op onduidelijke gronden worden verleend.⁵ Een ten onrechte verleend getuigschrift mag voor de ontvanger ervan aantrekkelijk lijken, het ondermijnt de waarde van hetzelfde getuigschrift voor anderen en daarmee ook voor de oneigenlijke ontvanger.

Toegankelijkheid

Bij de behandeling van de begroting 2006 van het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) is – met instemmende verwijzing naar eerdere advisering van de Onderwijsraad – in de Eerste Kamer naar voren gebracht dat het onaanvaardbaar is dat in het hoger onderwijs onderwijzen en certificeren in één hand zijn.⁶ Een dergelijke situatie houdt risico's in voor het vertrouwen in het diploma, maar beperkt ook de toegankelijkheid.

Die toegankelijkheid zou zo groot mogelijk moeten zijn, want Nederland heeft behoefte aan meer hoger opgeleiden. Bovendien is de baan-voor-het-leven verleden tijd. Werknemers vertonen een steeds grotere arbeidsmobiliteit om zich staande te houden en inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt. Als werkenden en werkzoekenden beschikken over voldoende en juiste kwalificaties, komt dat hun inzetbaarheid en hun

² De Lange & Dronkers, 2006.

³ Kwaliteitscentrum Examinering, 2005.

⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2005.

⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2006a.

⁶ Handelingen EK 2005-2006, p. 1086-1087.

ontwikkelingsniveau ten goede.⁷ Scholing en vergroting van de inzetbaarheid versterken Nederland als kenniseconomie; dit is nodig om de Nederlandse concurrentiepositie te behouden en te verbeteren. Bovendien dragen goede kwalificaties bij aan het bevorderen van sociale cohesie en het bewerkstelligen van een samenleving zonder uitsluiting en met gelijke kansen voor iedereen.⁸

Maar hoe kunnen kwalificaties verkregen worden? Diplomerings via het reguliere onderwijs is toegankelijk voor reguliere leerlingen, maar onvoldoende toegankelijk voor andere doelgroepen. Voor veel werkenden en werkzoekenden is de weg naar een diploma alleen via het onderwijs mogelijk, zij krijgen een kant-en-klaar onderwijsprogramma voorgeschoteld dat niet altijd voldoende aansluit op de kennis en vaardigheden die ze al in huis hebben. En ook als er sprake is van maatwerk, gaat het altijd om het aanbieden van een deel van het opleidingsprogramma. Om de diplomering toegankelijker te maken en in het onderwijs meer maatwerk te bieden, is er de laatste jaren veel geëxperimenteerd met instrumenten voor evc. Dit komt echter nog maar mondjesmaat van de grond, en dan vooral in het mbo (middelbaar beroepsonderwijs). Het KCE verwacht dat de invoering van competentiegericht leren en beoordelen het belang van evc vergroot, wat een gedegen kennis en een goede uitvoering van evc-trajecten in het mbo extra noodzakelijk maakt.⁹ De beperkte vooruitgang op het gebied van evc, met name in het hoger onderwijs, roept de vraag op of dit binnen het reguliere bestel wel volledig tot ontwikkeling kan komen.

Meer afstand

Dit advies verkent mogelijkheden om examinering op meer afstand van het onderwijs te plaatsen. Meer afstand om enerzijds een grotere betrouwbaarheid van de examinering in het onderwijs te waarborgen – en daarmee een groter vertrouwen in de waarde van het diploma – en om anderzijds examinering zelfstandiger en daarmee de diplomering toegankelijker te maken.

1.2 Adviesvraag: welke vormen van afstand tussen onderwijs en examinering zijn geschikt?

Eerdere adviezen van de raad

De raad heeft in 2002 in zijn advies *Examinering in ontwikkeling* geconstateerd dat de examensystematiek voor verbetering vatbaar is.¹⁰ Enerzijds moet examinering aansluiten bij de leerloopbaan en anderzijds moet het recht doen aan maatschappelijke belangen en eisen van de arbeidsmarkt. De raad stelde toen al voor om – met uitzondering van het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en niveau 1 van het mbo – examinering op een zekere afstand van de opleiding te plaatsen. Dit houdt in: meer nadruk op opleidings-onafhankelijke examens; meer rollenscheiding tussen opleiden en beoordelen; en meer afspraken over de inhoud en afname van examens. In *Examinering in het hoger onderwijs* (2004) constateerde de raad dat de examens in het hoger onderwijs in veel gevallen niet voldoende transparant zijn.¹¹ Ook hier werd gepleit voor meer afstand, bijvoorbeeld door eindbeoordelingen minder docentaafhankelijk te maken.

7 Stichting van de Arbeid, 2005b.

8 Stichting van de Arbeid, 2005a.

9 Kwaliteitscentrum Examinering, 2005.

10 Onderwijsraad, 2002.

11 Onderwijsraad, 2004a.

De raad bepleitte in *Werk maken van een leven lang leren* (2003) een systematische en methodologisch verantwoorde uitbouw en implementatie van relevante erkennings- en certificeringssystemen. Hij benadrukte het belang van leerwegaafhankelijke certificering om zo bij te dragen aan de maatschappelijke benutting van competenties en mensen te motiveren tot verder leren. De raad achtte het hier ook noodzakelijk, de mogelijkheid tot leerwegaafhankelijke certificering voor reguliere onderwijsinstellingen uit te breiden.¹²

In dezelfde lijn stelde de raad in *De helft van Nederland hoogopgeleid* (2005) dat mensen op allerlei manieren een denk- en werkniveau kunnen bereiken dat vergelijkbaar is met het hoger onderwijs, maar dat dit wel op een goede manier vastgesteld moet kunnen worden. Daarom is een zorgvuldige organisatie van toetsing en formele erkenning of certificering van geheel of gedeeltelijk elders verworven competenties van belang.¹³

Adviesvraag

Bovengenoemde adviezen van de Onderwijsraad hebben de afgelopen jaren de afstand tussen onderwijs en examinering al op de agenda gezet. Na deze agenderende adviezen is nu een meer instrumenteel advies gewenst. De raad gaat in dit advies daarom een stap verder door te adviseren over concrete uitwerkingen van die afstand. Hij onderzoekt welke daarvan geschikt zijn voor het onderwijs en de verschillende onderwijstypen. Hoe kunnen examensystemen eruit zien, die een (aanmerkelijk) lossere band hebben met de opleidingssystemen? De centrale adviesvraag luidt op grond daarvan als volgt.

*Welke varianten van een lossere koppeling tussen onderwijs en examens zijn geschikt voor het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs? Hoe kunnen examensystemen eruit zien, die op aanmerkelijke afstand staan van de opleiding?*¹⁴

1.3 Over dit advies

Examinering: afbakening en definitie

Het is van belang het onderscheid te onderkennen tussen formatief toetsen en summatief toetsen. Formatief toetsen is gericht op het inzichtelijk maken van leervorderingen en heeft een diagnostische functie. Summatief toetsen is gericht op het verzilveren van leerresultaten. Doel hiervan is om een eindoordeel met enig civiel effect uit te spreken over de leerresultaten van een kandidaat. Summatief toetsen wordt ook wel kwalificerend toetsen of examinering genoemd.

Dit advies richt zich op examinering. Aangezien examinering niet speelt in het primair onderwijs, laat dit advies deze onderwijssector buiten beschouwing. Hoewel de adviesvraag alleen ingaat op het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, ziet de raad niettemin aanleiding om ook over het voortgezet onderwijs te adviseren.

De definitie van examinering luidt in dit advies: elke afsluitende vorm van toetsing voor het vaststellen van leerresultaten met enig civiel effect.

¹² Onderwijsraad, 2003.

¹³ Onderwijsraad, 2005c.

¹⁴ Zie bijlage 1 voor de volledige adviesvraag van de staatssecretaris van OCW.

Het vertrouwen in examinering is voor het grootste gedeelte gebaseerd op de werkelijke en de beleefde kwaliteit van de opleiding en de examinering. Het waarborgen van het civiele effect is een belangrijke bescherming voor leerlingen en studenten tegen ondeugdelijk onderwijs en geeft de samenleving zekerheid over (de inzichtelijkheid in) de waarde van het diploma. Onder civiel effect verstaat dit advies: het gebleken vertrouwen dat de samenleving, de overheid, het bedrijfsleven en vervolgoopleidingen hebben in de resultaten die kandidaten op een examen hebben behaald. De raad benadrukt dat hij zich zo veel mogelijk beperkt tot het proces en de organisatie van examinering, ongeacht de inhoud van het onderwijs en de vorm van de toets.

Kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid

Voor het beantwoorden van de adviesvraag formuleert de raad aanbevelingen die de *kwaliteit* van examinering bevorderen. Daarvoor richt de raad zich in de eerste plaats op betrouwbaarheid. De betrouwbaarheid van het oordeel waarmee wordt vastgesteld of iemand bekwaam is, draagt voor een groot deel bij aan de kwaliteit en is van invloed op het vertrouwen in het diploma en daarmee op het civiel effect.

In de tweede plaats richt de raad zich op de *toegankelijkheid* van examinering. Examinering is meestal verbonden aan een opleiding en daardoor veelal alleen toegankelijk via het reguliere onderwijs. Hoe kunnen werkenden en werkzoekenden hun ervaring erkend krijgen? Weegt het onderwijs bijvoorbeeld voor het examen ook competenties mee die zijn verworven via non-formeel en informeel leren?

Naast betrouwbaarheid en toegankelijkheid heeft de raad aandacht voor *doelmatigheid*. Doelmatigheid heeft betrekking op kosten-batenafwegingen en op logistieke en organisatorische redenen om de examinering al dan niet los(ser) te koppelen van het onderwijs.

Aanpak en opbouw

Op zoek naar geschikte voorbeelden van betrouwbare en toegankelijke examinering is de raad nagegaan of er in andere landen praktijken zijn die in de Nederlandse situatie toepasbaar kunnen zijn. Het Cito heeft hiervoor een studie uitgevoerd naar varianten van examinering in Vlaanderen, Engeland, Frankrijk en Denemarken.¹⁵ De keuze is op deze vier landen gevallen omdat de situatie qua onderwijs en ontwikkelingsniveau vergelijkbaar is met Nederland. Ook goede voorbeelden in de private sector zijn meegenomen. Naast de studie van het Cito is er voor de voorbereiding van het advies gebruikgemaakt van de inbreng van verschillende experts en belangenorganisaties in de vorm van individuele gesprekken en een panelbijeenkomst over het onderwerp.¹⁶

De volgende hoofdstukken bevatten de twee hoofdaanbevelingen van dit advies: vergroot de betrouwbaarheid en de toegankelijkheid van examinering. Het volgende hoofdstuk werkt de aanbeveling om examinering betrouwbaarder te maken uit in concrete aanbevelingen voor het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Hoofdstuk drie bevat voor de aanbeveling om examinering zelfstandiger te maken eenzelfde aanpak. Hoofdstuk vier ten slotte zet alle aanbevelingen van dit advies nog eens op een rij, met een indicatie van de termijn waarop de raad realisatie mogelijk acht.

¹⁵ Kuhlemeier, Van Weeren en Van der Werf, 2006.

¹⁶ Zie de lijst met geraadpleegde externe deskundigen achterin het advies.

2 Hoe kan examinering betrouwbaarder worden?

Dit hoofdstuk constateert dat voor iedere onderwijssector (voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs) geldt, dat de examinering niet optimaal betrouwbaar is. Nadat per sector wordt gekeken naar ervaringen in het buitenland, komt de raad tot concrete aanbevelingen. Voor het voortgezet onderwijs: keer de correctievolgorde bij het centraal examen om en maak examens lossers van het onderwijs. Voor het middelbaar beroepsonderwijs: verbeter de interne examendeskundigheid en maak meer gebruik van integratieve afsluitende toetsen. Voor het hoger onderwijs: betrek derden meer bij examinering en stimuleer examenafstemming en gezamenlijke examinering.

Het is niet wenselijk indien voor een geheel opleidingstraject één en dezelfde persoon onderwijst, begeleidt, toetst en beoordeelt (voor afzonderlijke curriculumonderdelen is dit overigens wel mogelijk). Dan kan er twijfel gaan bestaan over de betrouwbaarheid van de examinering. Examinering behoort zodanig te zijn dat toekomstige werkgevers en vervolgoopleidingen ervan op aan kunnen dat een gediplomeerde de vereiste kennis en vaardigheden in huis heeft. Betrouwbaarder examinering kan bijdragen aan de legitimiteit van de opleiding, het examen en het op grond daarvan behaalde diploma. Dit zorgt voor het vereiste draagvlak, het civiel effect.

Deze betrouwbaarheid wordt nu soms al gewaarborgd als bijvoorbeeld de docent die lesgeeft en een examen afneemt, niet of in ieder geval niet als enige dat examen beoordeelt. Een tweede persoon kijkt dan het examen (anoniem) ook na. Een andere variant is een collegiaal systeem met meer beoordelaars van één en dezelfde opleiding. Verder kan een opleiding de betrouwbaarheid ook vergroten door de beoordeling mede te laten afhangen van examinatoren van buiten de instelling (gecommitteerden, externe assessoren). Dit kunnen externe examendeskundigen uit de praktijk of de wetenschapsbeoefening zijn. Het examen zelf wekt meer vertrouwen als leraren of begeleiders gebruikmaken van toetsen en examens die niet alleen door henzelf zijn ontwikkeld.

Voor elke onderwijssector in Nederland zijn argumenten aan te voeren om de betrouwbaarheid van examens te vergroten. Ook vraagt elke sector om verschillende maatregelen. Er moet, gezien de zeer verschillende aard, met name onderscheid worden gemaakt tussen het voortgezet onderwijs enerzijds en het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs anderzijds. De rest van dit hoofdstuk biedt concrete aanbevelingen om de examinering betrouwbaarder te maken. Daarvoor kijkt de raad in hoeverre buitenlandse voorbeelden inspiratie kunnen bieden.

2.1 Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs in Nederland bestaat, in vergelijking met de andere onderwijssectoren, al een grote mate van evenwichtigheid in de examinering. Zo kent het voortgezet onderwijs een balans tussen extern ontwikkelde centrale examinering en examinering door de school: voor de meeste vakken bestaat het examen uit een schoolexamen en een centraal examen. Op de cijferlijst bij het diploma staan per vak drie cijfers: een voor het schoolexamen, een voor het centraal examen en een voor het gemiddelde van die beide.¹⁷ De vakken waarvoor geen centraal examen bestaat, worden uitsluitend via een schoolexamen afgesloten. De Inspectie houdt toezicht op de examinering.

Het centrale examen en het schoolexamen tellen even zwaar mee in de einduitslag, behalve bij de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo waar het centraal examen voor één derde meetelt. In 2005 deed ongeveer 17% van het totaal aantal examenkandidaten een examen binnen deze basisberoepsgerichte leerweg.¹⁸

Hoe geven scholen vorm aan schoolexaminering?

Voor de schoolexamens zijn er geen landelijke kwaliteitsstandaarden. De scholen maken en beoordelen deze examens zelf en nemen ze ook zelf af. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een meerkeuzetoets, een luistertoets, een mondeling examen of een praktische opdracht. Een profiel- of sectorwerkstuk behoort in elk geval tot het schoolexamen. De school legt de vorm en inhoud van de toetsen uit het schoolexamen van te voren vast in het programma voor toetsing en afsluiting. Luistertoetsen en practica worden vaak ingekocht bij externen, overige examenvormen ontwikkelt de school zelf. De leraren moeten zich ten aanzien van de inhoud houden aan het examenprogramma. De leerlingen maken de toetsen, werkstukken en praktische opdrachten die meetellen voor het examen gedurende de laatste onderwijsjaren.

Het schoolexamen biedt scholen een grote mate van vrijheid om te bepalen wanneer zij welke vakken toetsen, welke toetsvormen zij daarbij gebruiken en hoe zij de prestaties van de kandidaten nakijken en beoordelen. Alleen de leraar van de eigen school kijkt het werk van de kandidaten na. Het voordeel van een substantieel schoolexamen is de vrijheid van de school om dit deel van het examen in te richten, zowel inhoudelijk als in de tijd. Op deze manier wordt recht gedaan aan de professionaliteit van leraren. Ook kan de school zo goed aansluiten bij de gekozen didactiek. De betrouwbaarheid van het oordeel is echter in het schoolexamen niet voldoende gegarandeerd: de leraar zorgt zelf voor een examen, neemt dit af en beoordeelt het werk, vaak naar eigen norm. Er bestaat weinig tot geen afstand tussen het onderwijs en het examen. Bij het schoolexamen is een grotere afstand wenselijk, onder meer door de interne betrokkenheid van andere leraren te vergroten.

Eerste en tweede correctie bij het centraal examen

Bij de centrale examens zijn de opgaven en de normen voor alle kandidaten gelijk; de afname en correctie voert de school zelf uit volgens landelijke richtlijnen. Het werk van de kandidaten op de centrale examens wordt, behalve door de eigen leraar, ook nagekeken

¹⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2000.

¹⁸ In 2005 namen er in het gehele vmbo ongeveer 111.000 kandidaten deel aan de examens. Daarnaast namen ongeveer 45.000 havo- en 32.000 vwo-kandidaten deel aan het centraal examen, eerste tijdvak. Bron: Alberts, 2005.

door een leraar van een andere school. De beroepsgerichte vakken in het vmbo kennen een geheel door de school zelf afgenomen en gecorrigeerd praktijkexamen.

De tweede corrector, of gecommiteerde, is een leraar van een andere school die het leerlingenwerk van het centraal examen na de examinerator ook nakijkt en beoordeelt. Hij wordt aangesteld door de IBC (Informatie Beheer Groep) en doet zijn werk onder verantwoordelijkheid van zijn eigen bevoegd gezag. Alleen bij de beroepsgerichte vakken van het vmbo wijst het bevoegd gezag zelf een tweede corrector aan. Dit is een vakcollega, iemand uit de brancheorganisatie of een leraar uit het vervolgonderwijs. De tweede corrector stelt in overleg met de examinerator de eindbeoordeling voor het werk van het centraal examen vast. Komen zij daarbij niet tot overeenstemming, dan stellen zij de score vast op het gemiddelde van de twee scores.

De tweede correctie heeft draagvlak, ook onder leraren. Zo geven leraren aan dat deze de eerste corrector dwingt tot zorgvuldige correctie, helpt fouten in de correctie te voorkomen en een garantie vormt voor betrouwbaarheid.¹⁹ Onder de leraren beroepsgerichte vakken vmbo is het draagvlak voor een tweede correctie aanzienlijk minder.

De tweede correctie in de praktijk

De betrouwbaarheid van de examinering in het voortgezet onderwijs is met de extern ontwikkelde centrale examens en de eerste en tweede correctie redelijk geborgd voor de algemeen vormende vakken. Toch kan de betrouwbaarheid hier worden vergroot.

Het vraagstuk van de eerste en tweede correctie is al vele malen in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Ruim tien jaar geleden waren er plannen om de tijdrovende tweede correctie af te schaffen en te vervangen door een comité van gecommiteerden, maar de toenmalige Kamercommissie voor onderwijs voelde daar niet voor.²⁰ Uit een meningspeiling onder leraren bleek dat de tweede correctie niet mocht verdwijnen: afschaffing zou volgens veel leraren leiden tot een minder zorgvuldige beoordeling van de examens en daarmee een vermindering van de waarde van het diploma. Ook bleken leraren niets te zien in een steekproefsgewijze controle, zeker niet door 'buitenstaanders' zonder banden met de examenklassen. Zij zouden het werk van leerlingen niet op waarde kunnen schatten. Het belang van de tweede correctie werd toen en wordt nu nog steeds gevoeld door leraren.

In 1995 zei ook de toenmalige staatssecretaris zeer te hechten aan een tweede correctie met het oog op onder andere de rechtsgelijkheid, maar de meningen over het systeem van eerste en tweede correctie bleven toen verdeeld. Sommigen hechtten er absoluut geen waarde aan, terwijl anderen het een zeer waardevol instrument vonden. Omdat de meningen zo uiteenliepen, bestond het gevaar dat de tweede correctie niet zorgvuldig werd uitgevoerd, aldus de staatssecretaris. Met de schoolleidersorganisaties zou worden gesproken over mogelijkheden de rechtsgelijkheid te bevorderen.²¹

Meer recent zijn de resultaten van een onderzoek van de Inspectie naar de correctie van centrale examens in het voortgezet onderwijs. De Inspectie plaatste op basis hiervan in het onderwijsverslag 2004-2005 kritische opmerkingen over de kwaliteit van de

¹⁹ *Inspectie van het Onderwijs, 2005.*

²⁰ *Hectische correctieweken bijna voorbij, 2000.*

²¹ *TK 1994-1995, 23 900, nr. 84, p. 4 en 7.*

correctie.²² Uit de enquêtes onder de correctoren over de gang van zaken bij de examens 2005 bleek dat vooral de tweede correctoren kritisch zijn over de eerste correctoren. Uit het onderzoek bleek dat 65% van de tweede correctoren het examenwerk van alle kandidaten helemaal corrigeert, alsof het een eerste correctie is. Bijna een kwart (23%) kijkt het werk van enkele kandidaten steekproefsgewijs na en corrigeert het werk van meer kandidaten pas als daar aanleiding toe is. De overige correctoren (12%) beperken hun correctie voornamelijk tot de controle van enkele opgaven waarover discussie te verwachten valt.

Volgens twee derde van de tweede correctoren heeft de eerste corrector de correctievoorschriften juist toegepast. Een derde maakt opmerkingen over de kwaliteit van de eerste correctie. Zo constateren zij dat de eerste corrector is afgeweken van de correctievoorschriften met per saldo een voor de kandidaten gunstig resultaat, dat de eerste corrector het werk slordig heeft nagekeken, fouten over het hoofd heeft gezien, de correctievoorschriften verkeerd heeft geïnterpreteerd, telfouten heeft gemaakt of de correctievoorschriften te streng heeft toegepast (met voor de kandidaten een ongunstig resultaat). Van de tweede correctoren die alle examenwerken hebben nagekeken alsof het een eerste correctie was (dit betrof twee derde van de tweede correctoren), constateert 40% onnauwkeurigheden bij de eerste corrector. Bij een verschil van mening tussen de correctoren vindt bovendien niet altijd overleg plaats.

Ook op het werk van de tweede correctoren is kritiek. Zo is de schoolleiding zich niet altijd bewust van haar verantwoordelijkheid voor de leraarstaken ten aanzien van de correctie van examens en stelt zij zich daardoor afstandelijk op. Het is volgens de Inspectie ook niet gebruikelijk dat eerste of tweede correctoren formeel rekenschap afleggen van hun werk tegenover de schoolleiding, bijvoorbeeld via een verklaring voor de integriteit van hun correctiewerk. Tot slot voert de schoolleiding onvoldoende haar taak uit in geval van onenigheden of grote verschillen tussen de correctoren.

De Inspectie concludeert dat het belang van een goede controle op de eerste correctie vaststaat, maar dat de huidige werkwijze gevoelig is voor de volgende onvolkomenheden:

- onvoldoende zorgvuldige correctie;
- te beperkt overleg in geval van verschil van mening; en
- te beperkte inmenging van het bevoegd gezag in geval van onenigheden of grote verschillen tussen de correctoren.

Vergoeding tweede correctie

De IBG betaalt een vaste onkostenvergoeding voor de tweede correctie. De hoogte van de vergoeding is ministerieel vastgelegd en bedraagt momenteel 3,71 euro per nagekeken werkstuk, ongeacht de omvang. De vergoeding wordt uitgekeerd aan de onderwijsinstelling. Deze zorgt vervolgens voor verspreiding ervan onder de betrokken leraren. Deze onkostenvergoeding is in de jaren tachtig in de plaats gekomen van een beloning voor de tweede correctie. De reden destijds was het terugdringen van de bijbehorende administratieve last.²³ Tijd en honorering waren in de jaren tachtig gevoelige punten. Na afschaffing van de beloning voor de tweede correctie ging de kwaliteit van het correctiewerk achteruit: een deel van de leraren ging bij de tweede correctie oppervlakkiger te werk of beoordeelde de al nagekeken examens steekproefsgewijs. Omdat het correctie-

22

Inspectie van het Onderwijs, 2005.

23

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.

werk een forse klus is, vonden veel leerkrachten het wenselijk correctoren buitengewoon verlof te verlenen voor omvangrijk nakijkwerk.²⁴

Het gemiddelde vormt het examencijfer

Het gemiddelde van het eindcijfer van het schoolexamen en dat van het centraal examen vormt het uiteindelijk behaalde examencijfer. Recente publicaties vragen nadrukkelijk aandacht voor de te veel voorkomende situatie dat het cijfer van het schoolexamen hoger is dan het cijfer van het centraal examen. Zo was er dit schooljaar veel kritiek op de beoordeling van de examens naar aanleiding van een onderzoek in opdracht van de AOb (Algemene Onderwijsbond). De onderzoekers signaleerden dat een flinke groep scholen er bij het schoolexamen een eigen cijfercultuur op na houdt, die de waarde van het diploma voor anderen en in het algemeen ondergraaft.²⁵ Een te groot verschil tussen de cijfergemiddelden levert een vertekend beeld op van het uiteindelijke resultaat. De maatschappelijke waardering van het examen en het diploma kan hierdoor onder druk komen te staan.

Roep om aanvullende toelatingseisen vervolgonderwijs

Als de betrouwbaarheid van het diploma ter discussie komt te staan, bestaat de mogelijkheid dat de hogescholen en universiteiten zelf toelatingsexamens als vervanging voor het eindexamen gaan invoeren. In het algemeen zal de invloed van het hoger onderwijs op de inhoud en het niveau van het voortgezet onderwijs beperkt zijn. Vanuit het hoger onderwijs bezien bieden toelatingsexamens naast of in plaats van eindexamens interessante mogelijkheden om te komen tot profilering van de instelling. Dit kan bevorderlijk zijn voor de internationale competitiviteit. Nadelen zijn het verlies van landelijke vergelijkbaarheid en de geringe mogelijkheid van leraren om hun expertise bij de examinering in te zetten.

Soms worden toelatingsexamens ingezet omdat er onvoldoende vertrouwen is in de aanwezige kennis en vaardigheden bij de aankomende student, en soms om de opleiding te profileren ten opzichte van andere opleidingen. Toelatingstoetsen gebaseerd op onvrede over het diploma voortgezet onderwijs komen nu ook al wel eens voor. Zo gaat de Erasmusuniversiteit te Rotterdam een taaltoets Nederlands afnemen, omdat het diploma voortgezet onderwijs niet meer de garantie zou bieden dat studenten de taal voldoende beheersen.²⁶

De raad is tegenstander van het opgeven van de waarde van het diploma voortgezet onderwijs bij de beslissing over toelating tot het hoger onderwijs. Het handhaven van de huidige situatie zonder toelatingsexamen tot het hoger onderwijs vraagt wel om handhaving van de betrouwbaarheid van het gehele afsluitende examen. Voor een volledige beeldvorming wijst hij er hier terzijde wel op, dat de eventuele invoering van een toelatingsexamen niet nieuw zou zijn.

²⁴ *Hectische correctieweken bijna voorbij, 2000.*

²⁵ *De Lange & Dronkers, 2006.*

²⁶ *Www.eur.nl/scholieren.*

Toelatingsexamen tot het hoger onderwijs is niet nieuw

Een toelatingsexamen tot het hoger onderwijs is niet nieuw.²⁷ In 1845 werd het zogenoemde staatsexamen ingesteld, waaraan alle aspirant-studenten zich moesten onderwerpen. Dat gold niet alleen voor studenten die via de weg van het particulier onderwijs toelating zochten tot het hoger onderwijs, maar ook voor afgestudeerden van het gymnasium. Een (onvoorzien?) effect was echter dat ook leerlingen uit de lagere klassen van het gymnasium, met name de vijfde, soms zelfs de vierde, zich voor het staatsexamen inschreven en na behaald gunstig resultaat natuurlijk de school verlieten, met als gevolg dat de zesde en de vijfde klas soms ‘vacant’ waren, dat wil zeggen geen leerlingen telden. Ook na de afschaffing van het staatsexamen, in 1850, toen de oude regeling weer terugkeerde, kwam het nog regelmatig voor dat de hoogste klas vacant was. Het toelatingsexamen aan de universiteit werd – interessant genoeg – door de universiteiten niet gebruikt als een middel tot selectie aan de poort. Integendeel, de universiteiten gebruikten het toelatingsexamen om de poort zo wijd mogelijk open te zetten om zich te wapenen tegen een teruggang van het aantal studenten. De universiteit liet studenten toe die niet eens werden bevorderd naar de zesde klas. Overigens was de inschrijving aan de universiteit vanaf de oprichting van de Leidse Academie in 1575 nooit aan voorwaarden gebonden geweest tot aan 1815, toen een diploma van de Latijnse School of een toelatingsexamen verplicht werd. Theodorus Schrevelius, rector van het Leids Gymnasium (Latijnse School), waarschuwde zijn scholieren al in 1626 voor een vroegtijdig vertrek van de school naar de universiteit: “Nec (quod periculosum maxime) caecae mentis impetus vos abripiat, ut tanquam imbelles columbi ad tecta Academica evoletis implumes” (Moge de onstuimigheid van uw (nog) blinde geest u er niet toe drijven – dat is wel het gevaarlijkste – om als weerloze duiven, zonder vleugels, naar de nokken van de academie te willen vliegen).

Referentielanden²⁸

Verhouding school- en centraal examen

In tegenstelling tot in Nederland valt in Vlaanderen het volledige examen onder verantwoordelijkheid van de school. Er zijn enkele argumenten aan te voeren voor deze organisatievorm.²⁹ Door het examen volledig onder schoolverantwoordelijkheid te stellen wordt ten eerste recht gedaan aan de eigenheid van de school. Ten tweede kunnen leraren uiting geven aan hun professionele deskundigheid en verantwoordelijkheid. Deze aanpak vergroot de betrokkenheid van leraren bij het examen. Zij zijn er immers de ‘eigenaar’ van. Ten derde biedt het schoolexamen, onder regie van een autonome school, de mogelijkheid het onderwijs af te stemmen op de wensen van de individuele leerling en de leraar, op de behoeften van het regionaal vervolgonderwijs en eventueel die van het regionale bedrijfsleven. Vanuit doelmatigheidsperspectief ten slotte kenmerkt het schoolexamen zich door eenvoud. Dit maakt een efficiënte aanpak mogelijk. Deze voordelen gelden ook voor het schoolexamen in het Nederlandse voortgezet onderwijs.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat een aanpak met een grote nadruk op schoolexamens ook nadelen kent. Deze nadelen gelden voluit voor het Vlaamse systeem en in grote lijnen ook voor het Nederlandse schoolexamen, zij het dat de 50-50-aanpak in Nederland de voor- en nadelen enigszins relativeert. Een eerste nadeel is het reële risico

27

Coebergh van den Braak, 1988, p. 117 en 155.

28

Zie voor ontwikkelingen in Duitsland: Büchel, Jürges & Schneider, 2005.

29

Kuhlemeier, Van Weeren & Van der Werff, 2006.

van een beperkte onafhankelijkheid van lerarenoordelen. Leraren kennen de leerling en dit kan van invloed zijn op het uiteindelijke oordeel. Een tweede nadeel is dat leraren organisatiebelangen kunnen laten meewegen in hun oordeelsvorming. De leraargebonden oordelen zetten ten derde de landelijke vergelijkbaarheid en een landelijk gewaardeerd civiel effect onder druk.

Vlaanderen hecht dus een grotere betekenis aan het interne schoolexamen dan Nederland. In de overige onderzochte referentielanden – Engeland, Frankrijk en Denemarken – is wél sprake van landelijke toetsing. In Engeland is sprake van een situatie die vergelijkbaar is met Nederland, zij het dat het relatieve gewicht van het extern ontwikkelde en gecorrigeerde gedeelte groter is (70%). Een belangrijk, positief te waarderen verschil is de nauwgezette controle op het intern beoordeelde gedeelte en de interne examinatoren wat betreft kwaliteit en wat betreft landelijke vergelijkbaarheid van toetsen, opdrachten, portfolio's en beoordelingsprocedures. Ook is er veel aandacht voor standaardisatie van de lerarenoordelen door interne en externe procedures die ervoor zorgen dat de beoordelingen plaatsvinden volgens de landelijke richtlijnen. Dit alles leidt – in combinatie met het relatief grote gewicht van het landelijke examen – tot een groot vertrouwen bij belanghebbende leerlingen en ouders in de billijkheid van de oordelen. Ten slotte is hier van belang dat leraren in Engeland in ruime mate ondersteuning, training en begeleiding krijgen.

Ook het Franse systeem, met alleen een centraal examen, kent specifieke voordelen. Omdat uitsluitend externe examinatoren beoordelen, zijn hun oordelen betrouwbaar en is de waarde van het diploma duidelijk. Verder is in de Franse beleving het examen in deze opzet een symbool van de nationale identiteit. Bij een aanzienlijk of volledig centraal examen is er bovendien nauwelijks de neiging aanwezig bij het vervolgonderwijs om over te gaan tot een integraal toelatingsexamen of bij werkgevers om aanvullende eisen te stellen. Dit heeft een positieve invloed op het civiel effect van het diploma. Daarnaast kent een centraal examen een grote mate van gelijkheid van kansen.

Tegenover genoemde voordelen staan ook nadelen. Zo is er allereerst sprake van een hogere prestatie-, toets- en examendruk. De examentraining die hiermee gepaard gaat, brengt daarnaast een curriculumreductie met zich mee. Het leidt bij leerlingen tot de toepassing van leervormen die sterk gericht zijn op kortetermijnresultaat. Een reëel risico van een groot gewicht van het centraal examen vormt strategisch gedrag in de vorm van indicatorfixatie en 'teaching to the test'. Hiervan is sprake als er een te eenzijdige nadruk ligt op aspecten waarop beoordeeld wordt (indicatorfixatie) of op examenprestaties (teaching to the test).³⁰ De validiteit van de opbrengsten komt hiermee onder druk te staan. Een ander bezwaar is dat deze druk een negatieve invloed heeft op de professionele autonomie van de leraar en op de motivatie van schoolleiders en leraren.³¹ De aard van het onderwijs en de variëteit in onderwijsvormen maken een keuze voor alleen integrale centrale examinering onwenselijk, zo niet onmogelijk.

30 *De Wolf & Janssens, 2005.*

31 *Kuhlemeier, Van Weeren & Van der Werff, 2006.*

Internationaal bacculaureaat

Een ver uitgewerkt voorbeeld van centrale examinering en een betrouwbare beoordeling is de *examinering van het internationaal bacculaureaat (IB)*. 70 tot 80% van het eindcijfer komt tot stand door een examen dat onafhankelijk van de onderwijsinstelling wordt beoordeeld. De eindexamens worden centraal afgenomen en beoordeeld door de examinatoren van de IBO (International Baccalaureate Organization, veelal IB-leraren), ongeveer vierduizend wereldwijd. Alle vaardigheden die beoordeeld worden in de vakken kennen specifieke standaardcriteria die een bepaald vast beheersingsniveau aangeven. De externe correctoren hanteren deze criteria bij het nakijken.³² De centrale beoordeling is kostbaar.

Een interessant tussenmodel bestaat in Denemarken bij de examens van het gymnasium, die toegang geven tot het hoger onderwijs. De overheid stuurt daar overwegend op afstand via globale kaders, streefdoelen en outputmanagement in plaats van via gedetailleerde centrale regelgeving van input en processen. Kenmerkend voor het examensysteem is de grootschalige inzet van gestandaardiseerde schriftelijke examens met externe examinatoren. Dit wordt gezien als een garantie voor kansengelijkheid en landelijke vergelijkbaarheid van de diploma's. Dit model kent wél de voordelen van een grotere betrouwbaarheid door een grootschalige inzet van externe examinatoren en beoordelaars, maar niet de nadelen van een (grotendeels) sterk gecentraliseerd, landelijk examen met uitsluitend externe beoordelaars.

Conclusies en aanbevelingen

De meeste onderzochte landen, behalve Vlaanderen, hechten (grote) waarde aan examineringvormen waarbij de beoordeling op zijn minst niet het exclusieve domein is van de leraar. Hoewel de voordelen van betrokkenheid van de leraar duidelijk zijn, wegen de nadelen van een te centrale rol van de leraar volgens de raad zwaarder. De afstand tussen onderwijs en examinering is in de huidige situatie vooral klein bij het schoolexamen. Door scholen te verplichten om voor het schoolexamen, net als voor het centraal examen, een tweede corrector aan te stellen, kan de betrouwbaarheid van het oordeel worden vergroot.³³ Invoering van deze maatregel vergt echter vanuit kostendoelmatigheid wel een omzichtige benadering. Een steekproefsgewijze aanpak zou al zinvol kunnen zijn. In dit verband memoreert de raad de aanbeveling in zijn advies *Doortastend onderwijstoezicht* om de bewaking van het niveau van de eindexamens in het voortgezet onderwijs aan de Inspectie op te dragen.³⁴

Een andere manier om de betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid van de resultaten te waarborgen is om uitsluitend een landelijk examen af te nemen. Aanvullende selecterende acties van werkgevers en vervolgopleidingen zijn dan minder te verwachten en er is sprake van gelijkheid van kansen voor alle kandidaten. Nadeel is de hoge toets- en examendruk. Verder leidt de examentraining, die voortvloeit uit de oriëntatie op het ingeperkte examen, waarschijnlijk tot curriculumreductie, waardoor de mogelijkheid tot vakinhoudelijke verdieping wordt bemoeilijkt. De beperkte rol die leraren bij deze variant spelen kan leiden tot een aantasting van de professionele autonomie met negatieve gevolgen voor de motivatie en de arbeidssatisfactie. En ten slotte is een landelijk examen om organisatorische en financiële redenen altijd beperkt. Vaardigheden die nu wel-

32 *Onderwijsraad, 2006b.*

33 *Van Hout, 2006.*

34 *Onderwijsraad, 2006a.*

licht via luistertoetsen en profiel- en sectorwerkstukken worden getoetst, komen dan mogelijk niet meer voldoende aan bod. Een te eenzijdige nadruk op een landelijk of centraal examen is met alle genoemde nadelen geen optie.

Nadere studie

Een mix van een schoolexamen en een centraal examen lijkt dus het meest wenselijk te zijn. Hoewel de Nederlandse situatie in principe een evenwichtige aanpak mogelijk maakt, is toch gebleken dat het systeem aan erosie onderhevig is, met alle gevolgen van dien voor het civiel effect van het diploma. Zo wordt het niveau van het schoolexamen niet landelijk geborgd. Om aan de kritiek van te grote verschillen tussen de eindcijfers van school- en centraal examen tegemoet te komen, zou ten minste een nadere studie moeten worden verricht naar mogelijkheden om verbeteringen in de onderlinge verhouding aan te brengen. Andere regelingen voor het bepalen van het eindresultaat zouden moeten worden onderzocht, waarbij het met name moet gaan om goede alternatieven voor het eenvoudige weg middelen van cijfers waarmee onvoldoendes voor vakken van het centraal examen worden gemaskeerd.³⁵ De raad realiseert zich dat aan een andere verhouding een aantal complicaties verbonden kan zijn vanuit onderwijskundige en mogelijk juridische invalshoek, maar een verdere verkenning hiervan acht hij zeker de moeite waard.

Aanbeveling 1: keer de correctievolgorde bij het centraal examen om

Bij het centraal examen zou de correctievolgorde omgedraaid moeten worden. Dat betekent dat het centraal examen eerst door de gecommitteerde wordt gecorrigeerd en vervolgens beoordeeld door de opleidingsverantwoordelijke leraar. Het belangrijkste voordeel is dat de eerste corrector geen enkele mening vooraf over de kandidaat en zijn of haar werk heeft. Bijkomend punt is dat uit onderzoek blijkt dat een derde van de huidige tweede correctoren het werk niet helemaal nakijkt.³⁶ Door de volgorde van correctie om te draaien, zal de eigen leraar, in de rol van tweede corrector, het werk van de eerste corrector zeer nauwkeurig controleren. Het betreft immers het examenwerk van de eigen leerlingen.

Vanuit doelmatigheidsoogpunt is sprake van een beperkte ingreep. Omkering van de correctievolgorde vergt niet meer inzet van eigen en externe leraren/correctoren, of in elk geval niet meer dan ook in de huidige situatie van hen mag worden verwacht. Deze kostenneutrale maatregel brengt daarom vermoedelijk geen extra administratieve, organisatorische en financiële lasten met zich mee. De raad is van mening dat de maatregel om de correctievolgorde om te keren geen nadere studie vergt. Op korte termijn kan deze gerealiseerd worden. Een beperkte wetswijziging volstaat.

Er is in het verleden gepleit voor het geven van een vergoeding of buitengewoon verlof voor de taak van externe corrector. Dit zou de kwaliteit van de tweede correctie verhogen. De raad wil niet tornen aan de wijze waarop dit nu is geregeld. Wel wil hij scholen hier vragen om in hun lerarentaak- en vergoedingenbeleid rekening te houden met deze taak en het werk dat deze met zich mee brengt.

³⁵ Een kandidaat kan met een aantal onvoldoendes op de lijst toch nog slagen voor zijn examen. Een mogelijk alternatief zou zijn dat de uiteindelijke beslissing over al dan niet slagen genomen wordt op grond van alle cijfers van het centraal en van het schoolexamen, en wel zonder deze te middelen.

³⁶ *Inspectie van het Onderwijs, 2005.*

Aanbeveling 2: maak schoolexamens lossers van het onderwijs, bevorder intercollegiale toetsing en verbeter de examendeskundigheid bij het schoolexamen

Ook bij het schoolonderzoek kan een functionele afstand tussen onderwijzen en examineren tot stand komen. Het schoolonderzoek kan door een zekere interne verzelfstandiging aan waarde winnen. Daarom beveelt de raad aan om de betrouwbaarheid te verbeteren door bijvoorbeeld intercollegiale consultatie, uitwisseling tussen scholen, het inschakelen van inhoudelijke lerarenvakorganisaties, het inzetten van deskundigen vanuit hogeschool en universiteit, het betrekken van externen bij de examinering, en invoering van schoolbrede examencommissies. De raad heeft in dit stadium een voorkeur voor informele oplossingen in verband met de waarde die hij hecht aan de betrokkenheid van de eigen leraar. Verder acht hij het wel gewenst dat de kwaliteit van het schoolexamen wordt bevorderd door verdere versterking van de professionaliteit van leraren door middel van bij- en nascholingstrajecten. Schoolleiders kunnen binnen hun school een debat met de leraren op gang brengen over hoe intern de functionele afstand tussen onderwijzen en examineren vergroot kan worden. De Inspectie kan hierbij aansluiten en rapporteren over de wijze waarop een school zijn schoolexamenbevoegdheid uitoefent.

2.2 Middelbaar beroepsonderwijs

Interne kwaliteitsborging examinering

Mbo-instellingen zijn vrij in de wijze waarop ze de examinering vorm geven. Zij kunnen allereerst de examinering geheel zelf opstellen, afnemen en beoordelen. Daarbij is binnen de instellingen de ontwikkeling van examens veelal niet langer het exclusieve domein van de betrokken docent. Toetsbeoordelingscommissies spelen een steeds belangrijkere rol.

Daarnaast is er in het mbo sprake van collectieve ontwikkeling en collectief gebruik van examenbanken, waarin zich niet alleen schriftelijke toetsen maar ook beroepspraktijkopdrachten bevinden, al dan niet on-line. Dit is alleen mogelijk binnen sectoren die een substantiële kennisbasis hebben en indien er voldoende ruimte blijft voor regionale invulling en ruimte voor een eigen visie. Een nadeel is dat het minder een beroep doet op de professionaliteit van docenten die niet direct bij de ontwikkeling betrokken zijn. Een voorbeeld van een examenbank is die voor administratie van de Stichting Examenbank voor Administratie. De opgaven hiervoor worden ontwikkeld door een samenwerkingsverband van ruim 35 onderwijsinstellingen. Een ander voorbeeld van is de Examenbank RBA-4, een regionaal samenwerkingsverband van drie roc's (regionale opleidingscentra) in Overijssel voor de zorgsector.

Meer kwaliteit door schaalvoordeel? Examenbank RBA-4

De roc's Deltion, Landstede en ROC van Twente werken in Overijssel al vanaf 1997 samen aan de ontwikkeling van proeven van bekwaamheid voor de zorg- en welzijnsopleidingen. In 2003 is Examenbank RBA-4 opgericht, met als doel gezamenlijk kennis van competentiegerichte beoordelingssystemen op te doen en proeven te ontwikkelen. De deelnemende onderwijsinstellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het afnemen en beoordelen van de toetsen.

Via de opleidingscoördinatoren, die naast vertegenwoordigers van het beroepenveld zitting hebben in de beoordelingscommissie voor de geconstrueerde toetsen, wordt teruggekoppeld over de afgenomen en beoordeelde toetsen. Validiteit en betrouwbaarheid zijn altijd een bron van zorg bij een toetsvorm als deze, maar volgens Henk Ritzen, adviseur van de Examenbank, is RBA-4 erin geslaagd om valide proeven te ontwikkelen. Om de betrouwbaarheid van de beoordelaar te vergroten zijn verschillende acties ingezet, bijvoorbeeld de inzet van een proeve voor de beoordelaar.³⁷ De beoordelaars die worden ingezet zijn vooral afkomstig uit de praktijk.

Het KCE heeft de Examenbank RBA-4 de afgelopen twee jaar gecertificeerd als leverancier. Dit betekent praktisch dat de roc's die van de examens van RBA-4 gebruik maken, deze examens niet opnieuw ter goedkeuring aan het KCE hoeven voor te leggen.

Het mbo kan ook gebruikmaken van examens en afnamelocaties en dergelijke die door derden worden aangeboden. Voorbeelden hiervan zijn de diensten en examens die worden aangeboden door kbb's (kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven) waarvan een aantal sectoren van het mbo gebruikmaakt. Een groot aantal branches besteedt de (praktijk)examinering op deze manier uit. Omdat het dan gaat om een landelijke ontwikkeling en uitvoering, is er minder ruimte voor regionale invulling en accenten. Verder blijft ook hier weinig ruimte over voor de professionaliteit van docenten. Een voordeel echter is dat deze centralisatie de kwaliteitszorg vergemakkelijkt en de geslaagden verzekert van een diploma met civiel effect.

Of onderwijsinstellingen examinering nu zelf organiseren, dit in een samenwerkingsverband doen, of producten en diensten afnemen van derden, ze blijven zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de examinering en de afgifte van het diploma. Maar door de constructie en afname van examens en de beoordeling van de resultaten over te laten aan een externe instantie wordt de examinering van een mbo-opleiding wel onafhankelijker. Instellingen kunnen de examinering ook, al dan niet op vrijwillige basis, volledig uitbesteden aan erkende exameninstellingen. In dat geval draagt de onderwijsinstelling de eindverantwoordelijkheid voor de examinering en diplomering volledig over aan de exameninstelling.

De examens moeten in alle gevallen inhoudelijk voldoen aan de landelijke kwalificatieprofielen. Hierin staat de inhoud per opleiding beschreven. Deze profielen komen tot stand via (meestal) paritaire commissies beroepsonderwijs bedrijfsleven en worden door de minister van OCW vastgesteld.³⁸ Roc's zijn vrij in de wijze en het tijdstip waarop ze

³⁷ Ritzen, 2006.

³⁸ Een paritaire commissie beroepsonderwijs bedrijfsleven is per kenniscentrum het structurele ontmoetingsplatform tussen het georganiseerde bedrijfsleven en het georganiseerde beroepsonderwijs. De paritaire commissie legitimeert de vereiste competenties in een bepaalde beroepscontext. Bron: <http://www.colo.nl>

de vastgestelde inhoud toetsen. Wel dient de examinering te voldoen aan landelijke kwaliteitsstandaarden. Deze standaarden worden door het KCE opgesteld, na advies van de sep's (sectorale examenplatforms). In de sep's zijn alle branches vertegenwoordigd. De standaarden worden uiteindelijk door de minister vastgesteld. Ook moeten de roc's aantonen dat het beroepenveld vertrouwen heeft in de examinering. In de praktijk betekent dit dat de opleiding afgevaardigden uit het beroepenveld bij de constructie, afname en/of beoordeling van examens moet betrekken.

Externe kwaliteitsborging examinering in het mbo

In 1996 kwam de Inspectie met een eerste kritisch rapport uit een reeks die een aantal jaren werd voortgezet.³⁹ Daarbij stelde zij vast dat de dekkingsgraad en het niveau van de mbo-examens op een groot aantal punten te wensen overlieten, ondanks de verbeteringen die de instellingen doorvoerden in de programma's van toetsing en afsluiting en ondanks alle publiciteit over de kwaliteit van de toetsen. Externe legitimering door de landelijke organen beroepsonderwijs (lob's, nu kbb's geheten) leidde niet tot kwaliteitsverbetering.

Het KCE is in 2004 opgericht na deze aanhoudende kritiek van onder andere de Inspectie. Het KCE houdt sindsdien toezicht op de kwaliteit van de examens in het mbo. De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de kwaliteit van de mbo-opleidingen en op het KCE.

In het cursusjaar 2004-2005 kreeg de helft van de examens een 'voorwaardelijke verklaring', dat wil zeggen: voldoet niet aan één of meer kwaliteitsstandaarden, maar is binnen een jaar te verbeteren. Deze voorwaardelijke verklaringen zijn met een zekere coulance afgegeven en de komende jaren ligt de lat vermoedelijk hoger. Kwaliteitsborging van de examinering in het mbo door extern toezicht in deze vorm blijkt dan ook een moeizame aangelegenheid; door variëteit en schaalgrootte van opgaven en examenvormen is het arbeidsintensief en dus kostbaar.⁴⁰

De geschetste vorm van extern toezicht op de examens roept in het mbo behoorlijk veel weerstand op. De invoering ervan zou getuigen van een gebrek aan vertrouwen in de wil en het vermogen van roc's om zelf op een adequate manier vorm te geven aan een kwaliteitszorgsysteem in een kader van externe verantwoording.⁴¹ Het nu bestaande systeem wordt wel gezien als een toonbeeld van mechanische kwaliteitszorg, toch vooral gebaseerd op paternalisme en wantrouwen, en vormt een belemmering voor de noodzakelijke vernieuwing van het mbo. Het verdwenen model van externe legitimering wordt beschouwd als een goede start voor een ontwikkeling in de richting van een modern systeem van accreditatie. De grondslag daarvoor is een totaal andere relatie tussen overheid en instellingen, gebaseerd op vertrouwen in plaats van wantrouwen. McDaniel en Immers (2006) achten het onwaarschijnlijk dat het paradigma van controle en beheersing, gebaseerd op de zogenoemde 'low trust' benadering, voldoende mogelijkheden biedt om het gewenste toekomstige innovatieve stelsel van beroepsonderwijs van de juiste kwaliteitsnormen te voorzien en tegelijkertijd voldoende ruimte te geven voor innovaties, verhoogde prestaties en maatwerk. Meer vertrouwen hebben zij in een zogenoemde 'high trust' benadering, waarbij erop wordt vertrouwd dat de instel-

39

Inspectie van het Onderwijs, 1998.

40

Kuhlemeier, Van Weeren & Van der Werff, 2006.

41

Free, 2005.

ling de kwaliteit en de kwaliteitszorg op orde heeft. “Bovendien biedt het de opmaat om de medewerkers binnen de scholen weer als ‘professionals’ de ruimte te kunnen laten die nodig is voor innovatie, prestatieverhoging en maatwerk en van die medewerkers dan ook actief de professionaliteit te verlangen die bij high trust hoort.”⁴²

De referentielanden

Vlaanderen is het enige onderzochte gebied waar examinering binnen deze sector volledig in handen is van de onderwijsgeevenden. In de andere landen, Denemarken, Engeland en Frankrijk, is er een combinatie van door de instellingen ontwikkelde examens en centrale of branche-examens. Voordeel van examinering volledig in handen van de onderwijsinstelling is dat het mogelijk beter aansluit bij het vernieuwde competentiegerichte beroepsonderwijs, waarin de scheiding tussen leren en beoordelen vervaagt. De toetsing heeft tot doel de deelnemer voortdurend inzicht te geven in zijn ontwikkeling (formatieve toetsing), totdat een gewenst professioneel niveau is bereikt en de leerling bewezen vakbekwaam is. Een ander voordeel van interne examinering is de ruimte voor regionale invulling.

Overall externe betrokkenheid

Alle referentielanden kennen externe betrokkenen bij de examinering in het beroepsonderwijs. Zo stelt Vlaanderen voor de ‘geïntegreerde proef’ voor elke studierichting een jury (examencommissie) samen bestaande uit leraren en juryleden van buiten de school, gekozen op basis van hun deskundigheid (vakmensen uit het regionale beroepsleven of leden van koepelorganisaties). In Denemarken is de examinering deels of geheel in handen van deskundigen van buiten de school. In het secundair beroepsonderwijs in Denemarken treden leden van plaatselijke werkveldcommissies op als (mede-)examinatoren bij de proeve van vakbekwaamheid. Een commissie is verantwoordelijk voor de vorm, lengte, inhoud en afsluiting van opleidingen in hun sector en voor het onderhoud van de kwalificaties. Werkgevers en werknemers zijn paritair in deze commissies vertegenwoordigd (58 commissies in 2005). Zij accrediteren ook bedrijven voor beroepspraktijkvorming, zijn verantwoordelijk voor de proeve van bekwaamheid en de uitreiking van diploma’s en verzorgen assessortrainingen. Sociale partners bekostigen het werk van de commissies.

Kwaliteitsborging mbo-examens

Het secundair beroepsonderwijs in Denemarken is gebaseerd op een stelsel van kwalificatie-eisen waarvoor een relatief groot aantal werkveldcommissies verantwoordelijk is. Dezelfde eisen gelden binnen het reguliere onderwijs en bij evc. De commissies zijn ook duidelijk betrokken bij de examinering en bij het geven van vrijstellingen. Men acht de inzet van gecommiteerden niet voldoende voor de kwaliteitsbewaking van het onderwijs. Om nieuwe methodieken voor kwaliteitszorg te ontwikkelen, is een speciaal instituut opgericht.

In Engeland moeten instellingen die voor ‘General National Vocational Qualifications’ willen opleiden zich laten accrediteren door ‘awarding bodies’. Iedere awarding body heeft zijn eigen systematiek van kwaliteitsbewaking. Naast visitaties zijn er regionale bijeenkomsten of evaluaties aan de hand van toegezonden documenten. De instellingen moeten aantonen dat ze over de vereiste middelen en deskundigheid beschikken om

42 *McDaniel & Immers, 2006.*

adequaat de opleiding voor een kwalificatie te verzorgen, de resultaten te beoordelen en de kwaliteit te bewaken. De 'Qualifications and Curriculum Authority' moet de door de awarding bodies verleende kwalificatie erkennen en ervoor zorgen dat ze aan bepaalde criteria voldoen en vergelijkbaar zijn over de verschillende sectoren heen. Dit is vergelijkbaar met de taak van de NVAO in het Nederlandse hoger onderwijs.

België is het enige onderzochte land dat grote autonomie verleent aan leerkrachten en scholen bij evaluatie en examens. Het civiel effect van attesten en diploma's wordt afhankelijk gemaakt van een onderzoek door de Inspectie. Dat onderzoek moet leiden tot een advies betreffende de erkenning van een school. In die zin is er sprake van externe controle van de examenkwaliteit, echter op het niveau van de instelling en *niet* op dat van het individu.

In Frankrijk wordt wel de vraag gesteld of de kwaliteit van de VAE-procedure ('Validation des Acquis de l'Expérience', erkenning van competenties) en de gerecruteerde assessoren voldoende geborgd is. Het grote aantal kwalificaties en de beperkte beschikbaarheid van juryleden zetten de kwaliteit onder druk.

Conclusies en aanbevelingen

Uit de situatie in de referentielanden blijkt dat, anders dan in de Nederlandse situatie, in het algemeen sprake is van enige vorm van externe betrokkenheid bij de ontwikkeling van examens en de controle op de examenkwaliteit.

Externe kwaliteitsbewaking van instellingsexamens is zowel logistiek als technisch een arbeidsintensieve aangelegenheid, zoals in Nederland de ervaring met externe legitimering en daarna met het KCE leert. Een enigszins ander systeem is te vinden in Engeland, waar particuliere awarding bodies – de diplomaverschaffers – de onderwijsinstellingen controleren en ondersteunen bij de examinering. Voor de kwaliteit van examinering is het uiterst belangrijk dat het externe toezicht op examenprocedures op instellingsniveau aangescherpt wordt. De historie leert dat het niet eenvoudig is om de kwaliteit van de examens te borgen binnen het mbo via extern toezicht. Dit is mede te wijten aan de grote hoeveelheid toetsen die gebruikt worden binnen de mbo-instellingen en hun diversiteit.

In Nederland is de interne kwaliteitszorg nog lang niet bij alle mbo-instellingen op orde. Pas als de interne kwaliteitszorg op orde is, bijvoorbeeld door meer samenwerking tussen mbo-instellingen, meer integratieve examinering, meer investeringen in de professionaliteit van docenten wat betreft de toetsontwikkeling en beoordeling, meer betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven en meer gebruik van aangeboden examens en faciliteiten van bijvoorbeeld brancheorganisaties, wordt examinering transparanter en kan de omvang van het externe toezicht verminderd worden. Dat impliceert een andere rol voor het KCE, waarbij deze organisatie zich meer tot toezichthouder zal ontwikkelen, vergelijkbaar met de Inspectie.⁴³ Realisatie van deze manier van toezicht is een proces dat de nodige tijd zal vergen. Op langere termijn is hier een rol voor de wetgever weggelegd. Op korte termijn kunnen de instellingen met ondersteuning van het ministerie van OCW met experimenten starten.

Aanbeveling 1: verbeter interne examendeskundigheid en betrek derden daarbij

De kwaliteit van examinering dient primair binnen de instelling gerealiseerd te worden. Hiervoor is in de eerste plaats het vergroten van de deskundigheid van de docent met betrekking tot toetsen en beoordelen een voorwaarde. Ook het wisselen van rol als eerste en als tweede beoordelaar kan daaraan bijdragen. Zowel de docenten als de externen die als beoordelaar worden ingezet, dienen daarvoor te zijn geaccrediteerd. Zie hiervoor het voorbeeld van Examenbank RBA-4, waarbij de beoordelaars via een speciaal hiervoor ontwikkelde test gekwalificeerd worden als beoordelaar.

De huidige inspanningen van het KCE kunnen als tijdelijk worden getypeerd. Na verloop van tijd moeten de instellingen in staat geacht worden het tekort op dit vlak weer zelf op te lossen.

Om de betrouwbaarheid verder te vergroten en tevens het ontstaan van gescheiden school- en branche-examens te voorkomen, zou het goed zijn als bij de examinering in het mbo externen worden betrokken of als de examinering zelf meer extern wordt belegd. Dit kan zowel bij de constructie, de afname als de beoordeling van examens. Externen kunnen bijvoorbeeld uit het voortgezet onderwijs, het hoger onderwijs, het bedrijfsleven en andere roc's afkomstig zijn. Problematisch is dat externe partijen niet altijd makkelijk te vinden zijn of hiervoor tijd kunnen vrij maken. Externen moeten daarom ook werkelijk vruchten kunnen plukken van de samenwerking.

Aan de inzet van externe examinatoren is wel een afbreukrisico verbonden. Een absolute voorwaarde is daarom dat een externe examendeskundig moet zijn en ook autoriteit moet hebben. Zie hiervoor ook het Engelse voorbeeld, waar het vertrouwen in het diploma lijkt af te nemen omdat niet aan die voorwaarde kan worden voldaan. Een register van externe examendeskundigen kan hier uitkomst bieden.

Tot slot moet in de samenstelling van de examencommissies een grotere externe betrokkenheid gewaarborgd worden. Het huidige artikel 7.4.5 van de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) laat weliswaar ruimte voor participatie van externen in examencommissies, maar schrijft dit niet voor. De raad bepleit daarom een aanvulling van lid 2 van dit artikel.

Aanvulling wetstekst bij aanbeveling 1

De tekst "Het bevoegd gezag benoemt de leden van de examencommissie" wordt dan aldus aangevuld: ", onder wie ten minste één deskundige van buiten de instelling".

Aanbeveling 2: voer verder integratieve eindtoetsen in met betrokkenheid van derden

De tweede aanbeveling van de raad is het verder invoeren van integratieve toetsen om zo een ijkpunt in het hele toetsproces bij mbo-opleidingen te bewerkstelligen. Deze toets kan bijvoorbeeld vorm krijgen in een meesterproef of een proeve van bekwaamheid. Met behulp van een integratieve toets kan het niveau van een kandidaat op (arbeids)relevante onderdelen worden vastgesteld per opleiding, vergelijkbaar met de geïntegreerde proef in Vlaanderen. Deze proeven worden bij voorkeur extern of in samenwerking ontwikkeld. Hiermee kan de kwaliteit van de ontwikkelde toetsen beter worden gewaarborgd dan met de vele varianten die er nu in gebruik zijn. Bovendien zijn het niveau en de kwaliteit van opleidingen op die manier onderling beter vergelijk-

baar. De betrokkenheid van externen kan natuurlijk niet zo ver gaan dat de school het examen door externen laat doen. De school blijft verantwoordelijk en houdt zicht op en beheerst het examineren, ook het competentiegericht examineren.

Realisatie van deze aanbeveling is op middellange termijn mogelijk, bij voorkeur voorafgegaan door een opleidingsspecifieke experimentele periode. De kwaliteitsborging door de onderwijsinstelling van de integratieve toetsen zou daarbij voorop moeten staan. Er hangt immers voor een kandidaat veel van af en het civiel effect van het onderwijsdiploma is voor een groter deel afhankelijk van zo'n toets.

2.3 Hoger onderwijs

Interne kwaliteitsborging

In Nederland zijn instellingen die hoger onderwijs aanbieden zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de opleiding, de examinering en de afgifte van getuigschriften. Docenten hebben een grote autonomie wat betreft het opstellen en afnemen van examens. Het toezicht op examinering is opgedragen aan een examencommissie. De WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) geeft de examencommissie de bevoegdheid ook examendeskundigen van buiten de instelling aan te wijzen als examinerator. Externe deskundigen kunnen echter geen deel uitmaken van de examencommissie.

De raad deed eerder al de aanbeveling om een deskundige uit de toekomstige beroepsgroep of (in het geval van op de wetenschapsbeoefening gerichte opleidingen) een vooraanstaand wetenschaps- of beroepsbeoefenaar van een andere instelling in de examencommissie op te nemen.⁴⁴ Dit wekt bij werkgevers en de samenleving vertrouwen in het getuigschrift. De raad heeft in zijn advies ten aanzien van het voorstel van WHOO (Wet op het hoger onderwijs en onderzoek) aangegeven voorstander te zijn van een relatieve verzelfstandiging van de examencommissie, die verantwoordelijk is voor intern toezicht op de examens en hierover verantwoording aflegt aan interne en externe belanghebbenden.⁴⁵ Omdat het aantal uitgereikte getuigschriften een rol speelt in de prestatiebekostiging, is het ook zaak om belangenvermenging van managen en opleiden te voorkomen door managers geen deel uit te laten maken van examencommissies. De staatssecretaris heeft als reactie hierop zijn voornemen geuit om de examencommissie in de WHW respectievelijk het wetsvoorstel WHOO een zwaardere taak te geven, namelijk om richtlijnen en beoordelingsnormen voor toetsing en examinering vast te stellen.⁴⁶ Een van de aanbevelingen gericht op het vergroten van de betrouwbaarheid van de examinering in het hoger onderwijs is dus voor een deel al overgenomen. Het wetsvoorstel WHOO, dat op 8 juni 2006 bij de Tweede Kamer is ingediend, is hier de uitwerking van.⁴⁷

Een voorbeeld van de manier waarop instellingen zelf kunnen bijdragen aan objectievere en betrouwbare examinering, is de interfacultaire voortgangstoets zoals die is ontwikkeld door een aantal universitaire medische centra. Hoewel het hier geen kwalificerende toets betreft en dus buiten het perspectief van dit advies valt, bevat de opzet toch interessante aanknopingspunten ten gunste van een integrale eindtoets.

44 *Onderwijsraad, 2004a.*

45 *Onderwijsraad, 2005b.*

46 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006.*

47 *TK 2005-2006, 30 588, nr. 2.*

Voortgangstoets geneeskunde

In Nederland kent het hoger onderwijs geen landelijke examens. Wel is er sinds een aantal jaren een interuniversitaire voortgangstoets voor geneeskunde.⁴⁸ De universitaire medische centra van Groningen, Maastricht, Leiden en Nijmegen stellen deze voortgangstoets gezamenlijk op en nemen deze drie maal per jaar af. De voortgangstoets wordt gezien als een noodzakelijk objectief instrument om het proces van kennisverwerving bij de studenten te bewaken. Daarnaast wordt het vanuit toetstheoretisch opzicht beschouwd als een goede externe en objectieve controle op de kwaliteit van het curriculum voor wat betreft de verwerving van de noodzakelijke parate kennis. Het geeft bovendien de student en de opleiding inzicht in de voortgang van de student. Voordelen van deze samenwerking zijn:

- verhoging van de efficiëntie door een gezamenlijke toetsprocedure;
- verbreding van de kwaliteitsbewaking, mogelijkheden voor doorlichting vakken (op langere termijn);
- een bottom-up ontwikkeling in de richting van een landelijk examen; en
- verhoging van de kwaliteit en validiteit van de toetsinhoud (groter arsenaal van auteurs).

Het nadeel is dat studenten de uitslag van deze toets niet als feedback gebruiken, omdat zij onbekend lijken met de aard en functie van deze toets. Daardoor wordt de toets niet door alle studenten als nuttig ervaren.

Zo kunnen opleidingen waarvoor een duidelijk beroepsbeeld bestaat mogelijk, voor zover dat nog niet het geval is, starten met het verkrijgen van overeenstemming over de eindtermen en het gewenste eindniveau.

Borging kwaliteit getuigschriften

Studentenaantallen nemen toe, het aantal afgegeven getuigschriften stijgt en met de invoering van het bachelor-masterstelsel is er een toename in de variëteit van studieroutes en graden. De betrouwbaarheid van examinering in het hoger onderwijs verdient met deze ontwikkelingen extra aandacht.

De samenleving moet erop kunnen blijven vertrouwen dat getuigschriften staan voor hetgeen zij pretenderen waard te zijn. De overheid heeft in de WHW daarom diverse voorwaarden opgenomen voor de afgifte van getuigschriften. De Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de naleving van de regelgeving bij de afgifte van getuigschriften en komt tot de conclusie dat de betrouwbaarheid van getuigschriften onder druk kan komen te staan.⁴⁹ Uit het onderzoek blijkt dat instellingen zich zeker niet altijd houden aan de wettelijke bepalingen. Soms gebeurt dat uit onwetendheid, soms welbewust. In enkele gevallen worden vormen van naleving expliciet geformaliseerd in onderwijs- en examenregelingen, bijvoorbeeld omdat de geldende bepalingen als een aantasting van de eigen bevoegdheden worden gezien. Ook de regelgeving zelf blijkt een enkele keer incoherent en onvoldoende effectief. Zelfs bij naleving ervan zou ze onvoldoende waarborgen bieden. Combinaties van vrijstellingen kunnen tot snelle studieroutes leiden, bijvoorbeeld als iemand op basis van vrijstellingen een hbo-propedeusediploma (hoger beroepsonderwijs) verkrijgt en daarmee aan een wo-opleiding (wetenschappelijk onderwijs) begint. Ook de koppeling van de inrichting van de examens aan een normatieve

⁴⁸ Schipholt, 2006.

⁴⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2006a.

studielast is contraproductief. Daarnaast blijkt de wet in sommige gevallen onvoldoende waarborg te bieden voor onafhankelijkheid.⁵⁰ Het onderzoek bij de opleidingen wijst verder uit dat de wijze waarop beslissingen worden genomen die tot uitreiking van een getuigschrift leiden, vaak onvoldoende transparant is. De informatie die inzicht geeft in de totstandkoming van een getuigschrift wordt door de instellingen die hebben deelgenomen aan het onderzoek niet systematisch geregistreerd. Vaak is niet duidelijk wie de beoordeling van (onderdelen van) het examen heeft verricht en op grond van welke bevoegdheden. Dat geldt in het bijzonder voor het verlenen van vrijstellingen. Bij de onderzochte instellingen worden belangrijke processen zoals de afgifte van getuigschriften en het verlenen van vrijstellingen niet goed aangestuurd en functioneert het intern toezicht daarop onvoldoende. De Inspectie pleit onder meer voor een versterking van de rol van de raad van toezicht.

Examinering dient noch door de instelling zelf noch door de toezichthouders als facet of sluitstuk van het onderwijs te worden beschouwd. Het betreft een wezenlijk onderdeel van een opleiding. Uit een analyse van visitatierapporten over de lerarenopleidingen in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs, gemaakt ten behoeve van een eerder advies van de Onderwijsraad, bleek dat tijdens visitaties relatief weinig aandacht aan examens was besteed; de kwaliteitsborging van examens vormt veelal het sluitstuk van het onderwijsproces.⁵¹ Inspectierapporten ondersteunen deze bevinding. De Inspectie heeft in deze rapporten gepleit voor een meer samenhangende kwaliteitszorg rond examens, voor meer aandacht voor toetsing tijdens visitatie en accreditatie, en tot slot voor het versterken van de positie van de examencommissies.

De NVAO houdt toezicht op het hoger onderwijs en de examinering daarbinnen in Nederland en Vlaanderen en verleent een keurmerk aan opleidingen die aan bepaalde kwalitatieve standaarden voldoen. Naast verbetering van de kwaliteitszorg rondom de examens zijn versterking van de positie van de examencommissie en een zwaardere weging van de kwaliteit van examinering tijdens de visitatie en accreditatie aanbevolen op basis van de hierboven genoemde analyses. De NVAO heeft ten aanzien hiervan inmiddels stappen gezet.

De referentielanden

Externe betrokkenheid bij examens hoger onderwijs gebruikelijk in de referentielanden

In het Engelse hoger onderwijs worden de examens door de instellingen zelf opgesteld en afgenomen, maar altijd zijn er een of meerdere externe examinatoren aanwezig. Zo wil men de kwalificaties op nationaal niveau vergelijkbaar houden. Op het Engelse systeem kwam veel kritiek vanwege de hoge kosten en tijdrovende procedures, twijfels aan de kwaliteit van de externe examinatoren en vooral ook twijfels aan een daadwerkelijke mogelijkheid tot uniformering van de kwalificaties.⁵² In Denemarken worden de examens afgenomen door een docent en een externe examiner, aangewezen door de minister, hoewel hier elke sector en elke opleidingsrichting zijn eigen examensysteem kent. De afstand tussen opleiden en examineren is in het Engelse en Deense hoger onderwijs groter dan in de andere beschreven landen. Algemeen wordt in beide landen het examensysteem gewaardeerd, hoewel het systeem in Engeland steeds meer onder druk

50 Artikel 7.12 van de WHW bepaalt bijvoorbeeld dat het instellingsbestuur de leden van de examencommissie benoemt uit de leden van het personeel die met het verzorgen van het onderwijs zijn belast.

51 Onderwijsraad, 2005a.

52 Kuhlemeier, Van Weeren & Van der Werff, 2006.

komt te staan. Het Deense systeem lijkt beter te voldoen, mede omdat de frequentie van de examens minder hoog ligt. Daardoor zijn de uitvoerbaarheid en de kosten van het systeem beter te beheersen.

Centrale examinering bij opleidingen met een gereguleerd beroepsbeeld

Net als in Nederland zijn in Vlaanderen en Frankrijk instellingen zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de opleiding en de examinering. Centrale examinering is in het hoger onderwijs in het buitenland nergens gemeengoed. Wel zijn er voorbeelden van enkele opleidingen waar centrale examens bestaan. Het betreft hier opleidingen met een duidelijk beroepsbeeld. Zo kent Vlaanderen voor de medische studies een landelijk centraal examen, heeft Frankrijk voor de medische studies en de lerarenopleidingen landelijke richtlijnen en examens en is in Denemarken voor de lerarenopleiding een nationaal examen beschikbaar. Daarnaast kent Denemarken een nationaal model van kwalificaties en exameninhouden voor alle opleidingen, zodat een bepaalde mate van uniformering gegarandeerd is. Ook worden jaarlijks de opgedane kennis en vaardigheden bij elke opleiding integraal geëxamineerd. Door deze jaarlijkse toetsing van kennis en vaardigheden is het beter mogelijk om het niveau van opleidingen te bewaken, het systeem transparanter te maken, de opleidingsstandaarden te bewaken en inzicht in het niveau van de student te vergroten.

Conclusies en aanbevelingen

Betrekken van derden inclusief externen bij examinering

De betrouwbaarheid van het oordeel van de betrokken docent bij examinering kan worden vergroot door daarbij andere (inclusief externe) examinatoren te betrekken. Engeland laat echter zien dat het betrekken van externe examinatoren bij alle examens kostbaar en tijdrovend is. Het Deense systeem biedt een tussenoplossing: minder frequent vinden examens plaats met een externe examinerator. Bij de overige examens is een door de instelling aangewezen examinerator aanwezig. Dit systeem wordt positief gewaardeerd.

Examinering in het Nederlandse hoger onderwijs kan ook verbeteren door het externe toezicht door de NVAO aan te scherpen. De staatssecretaris heeft, als reactie op het advies *Examinering in het hoger onderwijs*⁵³ en het Inspectierapport over de betrouwbaarheid van getuigschriften⁵⁴, de NVAO gevraagd om de kwaliteit van de examinering en toetsing een volwaardiger deel van de accreditatie te laten zijn. Dat betekent dat in de toekomst een opleiding haar accreditatie verliest bij een blijvend onvoldoende score op dit onderdeel.⁵⁵

Centrale of decentrale examinering

Eén van de manieren om de interne betrouwbaarheid van examinering te borgen is te streven naar procedures voor examinering op instellingsniveau. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een goed programma voor toetsing en afsluiting met een duidelijke samenhang tussen de verschillende examenonderdelen binnen een opleiding. Nu bestaat het totale examen nog vaak uit een verzameling studiepunten.

Over de vraag of examinering in het hoger onderwijs centraal dan wel decentraal moet worden georganiseerd, wordt verschillend gedacht. Aan beide methoden zijn voor- en

53 *Onderwijsraad, 2004a.*

54 *Inspectie van het Onderwijs, 2006a.*

55 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2006.*

nadelen verbonden. De korte beschrijving hierna van de voor- en nadelen van centrale examinering kan in grote lijnen gelezen worden als het spiegelbeeld van de voor- en nadelen van decentrale examinering.

Een voordeel van een gestandaardiseerd centraal examen is in de eerste plaats de mogelijkheid het minimale kennisniveau van alle afstuderenden van bepaalde (verwante) opleidingen te toetsen. En omdat bij centrale examinering examenopgaven in gezamenlijkheid worden vastgesteld, wordt de deskundigheid verenigd. Verder kan een vergelijking plaatsvinden tussen de resultaten van de betrokken opleidingen, waardoor kwaliteitsverschillen aan het licht kunnen komen. Dit heeft een positieve invloed op de kwaliteit van het onderwijs, omdat door deze aanpak de kwaliteit binnen de verschillende opleidingen bijzondere aandacht krijgt. Opleidingen zullen gaan concurreren op kwaliteit.⁵⁶ Bovendien ondervindt het toezicht op naleving van procedures door opleidingscommissies geen nadeel door mogelijke belangenverstrengeling.

Centrale examinering heeft echter ook nadelen. Ze kan de professionele autonomie van de docent aantasten (dit bezwaar is ook door de Inspectie geuit)⁵⁷ en een behoorlijke bureaucratie met zich meebrengen. Er kleven ook inhoudelijke bezwaren aan centrale examinering. Een centraal landelijk examen kan vanwege de uniformering leiden tot versmalling tot een kerncurriculum, verschraling en onevenredige concentratie op enkele basisvakken, en tot 'teaching to the test'. Opleidingen kunnen door centrale landelijke examinering te weinig ruimte krijgen om eigen accenten te leggen, waarmee zij kunnen differentiëren en zich kunnen profileren ten opzichte van andere opleidingen. Het huidige overheidsbeleid ondersteunt dit streven naar een eigen invulling. Verder gelden met name voor het wetenschappelijk onderwijs, dat mede opleidt voor het onderzoek, nog een aantal specifieke bezwaren. Centrale examinering brengt waarschijnlijk het probleem met zich dat deze de band tussen het door de docenten verrichte onderzoek en hun onderwijs verzwakt, en tast de mogelijkheid aan om voor specifieke onderzoekszwaartepunten te kiezen, die nadrukkelijk in het onderwijs terugkeren.

Beroepsgericht spoor en academisch spoor

Examinering is in het Nederlandse hoger onderwijs een zaak van de opleidingen en de instellingen. Als er sprake is van afstemming op examengebied tussen opleidingen of instellingen, is dat een vrijwillig overeengekomen afstemming. Aangenomen moet worden dat deze afstemming eenvoudiger tot stand te brengen is bij opleidingen met een wettelijk gereguleerd beroepsbeeld dan bij opleidingen met een vrijer beroepsbeeld. In zekere zin komen hiermee twee sporen van het Nederlandse hoger onderwijs tot uitdrukking en op basis hiervan ook twee visies op de toekomst van dergelijke afstemmingen: het meer beroepsgerichte spoor en het meer academische spoor. Deze tweedeling valt niet samen met het onderscheid tussen hoger beroepsopleiding en wetenschappelijk onderwijs. Binnen de universiteiten zijn beide sporen duidelijk aanwezig, de desbetreffende opleidingen van elk spoor zijn niet moeilijk aan te wijzen. Opleidingen voor bijvoorbeeld artsen, ingenieurs en accountants behoren tot het beroepsgerichte spoor, terwijl veel andere opleidingen eerder tot het academische spoor behoren. Het beroepsgerichte spoor kent vaak een regulering vanuit de Nederlandse en/of vanuit de Europese regelgeving. Deze regulering slaat op inhouden en examens.

56

Zie ook: Maassen van den Brink, 2006.

57

Inspectie van het Onderwijs, 2006a.

De geschetste situatie ten aanzien van de opleidingen die in het beroepsgerichte spoor zitten, hoeft nog niet te betekenen dat afgezien zou moeten worden van een eventueel streven naar afspraken over centrale examinering bij opleidingen in het academische spoor. Dat hier sprake zou kunnen zijn van een grotere complexiteit, is hiervoor al tot uitdrukking gebracht waar gesproken is over het streven van de overheid naar meer differentiatie en profilering.

Aanbeveling 1: betrek bij examinering derden inclusief externen

Het hoger onderwijs kan de legitimiteit van examinering op twee manieren vergroten. De eerste manier is door niet alleen de individuele opleider verantwoordelijk te maken voor de beoordeling. Een extra onafhankelijke beoordelaar is het absolute minimum. Het betrekken van een onafhankelijke beoordelaar bij de afname en beoordeling van examens bevordert de borging van het niveau van het examen en de condities waaronder het plaatsvindt. Door daarnaast docenten betrokken te laten zijn bij het examen kunnen zij uiting geven aan hun professionele deskundigheid en verantwoordelijkheid. De onafhankelijke tweede beoordelaar kan afkomstig zijn uit dezelfde instelling of van buiten de instelling.

Met het oog op de organiseerbaarheid en de kosten heeft het Deense model hier de voorkeur boven het Engelse. Zoals hiervoor vermeld, worden in Denemarken niet alle examens door een externe examinerator bijgewoond. Het lijkt dan ook niet nodig om bij alle examens een externe examinerator aanwezig te laten zijn. Door externe examineratoren aan te wijzen die het recht hebben om examens in te zien, bij te wonen en over de kwaliteit te rapporteren kan een voldoende effect bereikt worden. Dat maakt de benodigde middelen- en tijdsinvestering aanvaardbaar in relatie tot het resultaat.

De raad constateert dat artikel 7.12 van de WHW niet de mogelijkheid biedt om externen deel te laten uitmaken van de examencommissie. Het voorstel van wet WHOO voorziet, door een zogenaamde kan-bepaling, wél in die mogelijkheid. De raad is echter voorstander van een dwingendere regeling. Het instellingsbestuur dient de wettelijke opdracht te hebben examendeskundigen van buiten de instelling als lid van de examencommissie aan te wijzen. Sluitstuk van een aanscherping zou een bepaling moeten zijn inzake jaarlijkse verslaglegging door de examencommissie over haar werkzaamheden.

Aanvulling wetstekst bij aanbeveling 1

Op grond van het voorgaande stelt de raad enkele aanvullingen van artikel 7.12 van de WHW voor. Lid 2 zou als volgt kunnen worden aangevuld: “Het instellingsbestuur benoemt de leden van de examencommissie uit de leden van het personeel die met het verzorgen van het onderwijs in die opleiding of opleidingen zijn belast, *alsmede in door de examencommissie te bepalen gevallen andere deskundigen van binnen of buiten de instelling.*” Een toe te voegen lid 5 zou als volgt kunnen luiden: “De examencommissie brengt jaarlijks verslag van haar werkzaamheden uit aan het college van bestuur”.

De genoemde manieren om de legitimiteit van de examinering in het hoger onderwijs te vergroten, kunnen op korte termijn door een wijziging van de WHW gerealiseerd worden. Behandeling van het voorstel van wet WHOO behoeft daarvoor niet te worden afgewacht.

Aanbeveling 2: stimuleer examenafstemming en gezamenlijke examinering

De raad adviseert de opleidingen in het hoger onderwijs waarvoor een gereguleerd beroepsbeeld bestaat, de mogelijkheid van een gezamenlijke aanpak voor examens na te gaan. Voorbeelden zijn de opleidingen voor bij Nederlandse wetgeving en/of Europese regelgeving gereguleerde beroepen zoals arts, accountant en architect. Opleidingen kunnen onderlinge afstemming van examinering of gezamenlijke examinering afspreken. Een belangrijke aanzet hiervoor is bijvoorbeeld de tussentijdse integrale toetsing bij geneeskunde. Deze geeft deelnemende opleidingen de mogelijkheid om zich met elkaar te vergelijken en geeft ze een onderlinge referentie van het vereiste niveau. Het blijft, ook binnen dit kader, aan de instellingen en opleidingen de inhoud van de opleiding en de examinering te bepalen.

Het maken van onderlinge afspraken tussen opleidingen betekent dat de deelnemende opleidingen de afweging moeten maken tussen enerzijds een gedeeltelijke onderlinge afstemming en aanpassing en anderzijds profilering en specialisering op sterke punten teneinde zich daarmee te onderscheiden. Deze afweging kan voor verschillende opleidingen in uiteenlopende omstandigheden verschillend uitpakken.

Examenafstemming of gezamenlijke examinering voor bepaalde opleidingen geschiedt dus op basis van vrijwillige afspraken tussen de betrokken opleidingen en kan, zo lijkt het, in eerste instantie met name voor opleidingen met een duidelijk beroepsbeeld van belang zijn. Naast de desbetreffende opleidingen kunnen initiatieven ook door afnemende bedrijven en instellingen worden genomen en kunnen beroepenveldcommissies een rol spelen.

Het accent in het voorgaande op de opleidingen in het beroepsgerichte spoor neemt echter niet weg dat het ook voor opleidingen die behoren tot het academische spoor aan te bevelen is, in onderling overleg de voor- en nadelen van examenafstemming te (over)wegen. De raad neemt aan dat het zich ontwikkelende debat over de (her)waardering van kennis ook voor het hier aangesneden vraagstuk inspiratie tot nadere doordinking en actie zal bieden. Op korte termijn is resultaat te verwachten als één of meer verwante opleidingen de nodige initiatieven nemen. De raad meent dat de verbanden van opleidingen, zoals de naar (sub)discipline georganiseerde eenheden in het wetenschappelijk onderwijs, eveneens een initiërende rol kunnen spelen. Waarschijnlijk zal er binnen deze verbanden verschillend tegen gezamenlijke examinering worden aangekeken: de afweging tussen voor- en nadelen wordt door de opleidingen op de agenda gezet. Ondersteuning kan geboden worden door beroepsverenigingen en verenigingen die de bevordering van hun discipline voorstaan.

3 Hoe kan examinering toegankelijker worden?

Dit hoofdstuk bevat concrete aanbevelingen om de toegankelijkheid van examinering te vergroten door deze te verzelfstandigen. Ook hier kijkt de raad eerst naar ervaringen in het buitenland. Concrete aanbevelingen voor het voortgezet onderwijs zijn: ontwerp een format diplomasupplementen en vergroot de reikwijdte en de bekendheid van het staatsexamen. Voor het middelbaar beroeps-onderwijs: harmoniseer examenprocedures voor zelfstandige examinering en verbreed interne zelfstandige examinering en evc naar meer sectoren. Voor het hoger onderwijs: zorg voor betere interne toegankelijkheid van examinering en voor uitbreiding van zelfstandige beoordeling; en richt een open hoger onderwijs exameninstelling in.

De overheid streeft naar toename van het aantal hoger opgeleiden. Een aantal partijen startte daarom in 2006 het Nationaal initiatief "Lang Leve Leren!".⁵⁸ Kern van het initiatief is het ontplooiën van activiteiten die erop gericht zijn om 'werkendeweg' een nationale, open, flexibele leerinfrastructuur te operationaliseren voor de zogenoemde tweede (leer)weg, die komt na en naast de reguliere eerste (leer)weg, die – al dan niet met succes – wordt gevolgd op jonge leeftijd, in directe aansluiting op het voortgezet onderwijs. Deze leerinfrastructuur is naar de mening van de raad een belangrijke stap naar een leven lang leren en werken voor iedereen. Een dergelijke stap omvat echter vooral leren en onderwijsactiviteiten.

Doorlopende tweede weg exameninfrastructuur

Een parallelsysteem van examens is evenzeer noodzakelijk. Er moeten naast voldoende leermogelijkheden ook voldoende mogelijkheden zijn om het geleerde – voor zichzelf, maar vooral voor anderen – los van het onderwijs te laten toetsen en beoordelen. Dit hoofdstuk gaat in op mogelijkheden om meer zelfstandige en doorlopende examinering te ontwikkelen, om zo te komen tot een tweede weg exameninfrastructuur.

Een bestaand voorbeeld van zelfstandige examinering is het staatsexamen. Dat toetst en beoordeelt of voldaan is aan de geldende eindtermen in het onderwijs. De toetsvorm is dezelfde als die in het 'reguliere' onderwijs. Een andere vorm van zelfstandige examinering, zij het dat dit geregeld in verband wordt gebracht met een opleidingsaanbod, is evc, dat wil zeggen erkenning van zowel in als buiten het onderwijs verworven competenties. Bij evc wordt, anders dan het staatsexamen dat kijkt naar eindtermen, gekeken naar bekwaamheidsniveaus. De toetsvorm is dan een portfoliobeoordeling en een vaardigheidsbepaling.⁵⁹ Het zou voor de verschillende onderwijsniveaus leiden tot de volgende voorzieningen.

⁵⁸ De Open Universiteit Nederland, Teleac/NOT, Kennisnet en SURF/Surfnet zijn de initiatiefnemers, verschillende andere organisaties doen mee. Relevante activiteiten van deze instanties zijn onder meer het inrichten van een NL-Open Educational Resources project, het Europese TENCompetence project (in samenwerking met Universiteit van Amsterdam, LogicaCMG e.a.), de online marktplaats met zicht op het onderwijsaanbod (Kennisnet) en het multimediale portaal van de verleiding tot leren.

⁵⁹ Ministerie van Economische Zaken, 2000.

Tabel 1: Voorzieningen tweede weg exameninfrastructuur

Behaald niveau	Onderdeel binnen de tweede weg examenstructuur
Basisvaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afsluiting in kader van alfabetisering en functionele geletterdheid door roc's en CWI
Vmbo-tl, havo, vwo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uitbreiding reikwijdte staatsexamens
Mbo startkwalificatie en niveaus 3 en 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Via mbo onderwijs opzetten door middel van evc (samenwerking roc's en kbb) en vanuit zelfstandige examinering door centra vaardighedenbepaling/assessmentcentra in relatie met huidige evc-centra van het CWI
Bachelor hbo en bachelor wo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vanuit opleidingen in hbo en wo opzetten van evc en extensieve onderwijsvarianten ▪ Opzetten van geheel zelfstandige examinering door een open hoger onderwijs exameninstelling
Master wo (en master hbo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vanuit opleidingen in hbo en wo opzetten van evc en extensieve onderwijsvarianten ▪ Opzetten van geheel zelfstandige examinering door een open hoger onderwijs exameninstelling
Bedrijfs-/sectorspecifieke examens en diplomeringen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inschakeling bedrijfs-/sectorspecifieke exameninstanties in doorlopende examenkolom

Een dergelijke ongehinderde toegang tot een doorlopende examenkolom in de vorm van een tweede weg exameninfrastructuur zorgt voor meer mogelijkheid tot samenhang in de examinering en draagt bij aan een ruimere toegankelijkheid van examinering en meer hoger opgeleiden. Lerenden kunnen op (bijna) elk moment een examen zoeken en kunnen op basis van deze examinering bijpassende onderwijstrajecten uitstippelen. Deze geïntegreerde structuur heeft mogelijk externe effecten op (de samenhang in) de onderwijskolom en is bovendien doelmatig door haar specialisatie op examineringen.

3.1 Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs zijn onderwijs en examen sterk verweven. Jongeren volgen onderwijs op een middelbare school en leggen examens af, volwassenen kunnen terecht bij een instelling voor vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs). Maar er zijn ook kandidaten die een vmbo-tl- (theoretische leerweg), havo- of vwo-diploma willen halen zonder verplicht onderwijs aan een instelling te moeten volgen. Bijvoorbeeld leerlingen die op een vak na geslaagd zijn, oudere leerlingen en leerlingen met een handicap. Voor deze groep is er het staatsexamen, de enige mogelijkheid om zonder regulier onderwijs te volgen toch examen te doen en een regulier diploma te halen. In 2005 namen ongeveer drieduizend kandidaten deel aan één van de staatsexamens.⁶⁰ Het

60

Staatsexamencommissie, 2006.

staatsexamen kan voor één of meer vakken afgelegd worden en bestaat net als de reguliere eindexamens uit twee gedeelten: het centraal eindexamen en een commissie-examen (ter vervanging van het schoolexamen). Ook het staatsexamen NT2 (Nederlands als tweede taal) is een voorbeeld van een zelfstandig examen. De voorbereiding op het staatsexamen gebeurt individueel of via het volgen van lessen. Het staatsexamen kan integraal worden afgelegd of voor een of meer onderdelen, gericht op deelcertificaten.

Naast het staatsexamen komt niet-reguliere instroom in het voortgezet onderwijs nauwelijks voor. Het examen sluit nu naadloos aan op de opleiding. Van evc is dan ook nauwelijks sprake. Wel beginnen sommige scholen buitenschoolse ervaringen van leerlingen te waarderen. De raad stelde eerder voor om een begin te maken met het toetsen van kennis en vaardigheden van moderne vreemde talen die in een andere context dan de school zijn opgedaan, volgens de door de ETS (Education Testing Service) ontwikkelde TOEFL ('Test Of English as a Foreign Language').⁶¹ Sommige scholen werken al met een diplomasupplement.

In hetzelfde advies stelde de raad voor om recht te doen aan buitenschoolse leerervaringen en de mogelijkheid te bieden om ook over dergelijke leerervaringen examen af te leggen. Deze toetsing kan plaatsvinden door een erkende instantie. Het spreekt vanzelf dat de toetsing van de buitenschoolse leerervaringen is gebaseerd op precies dezelfde landelijke standaard van exameneisen. De raad stelde voor in artikel 29 van de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs), met een uitwerking in de bijbehorende besluiten, het volgende lid op te nemen. "Onze minister kan rechtspersonen aanwijzen die een zodanige toetsing van onderdelen van het centraal examen verzorgen, dat sprake is van gelijkwaardigheid met onderdelen van het centraal examen. De resultaten van deze toetsing kunnen vervangend zijn voor bepaalde onderdelen van het centraal examen. Het diploma kan bij bepaalde onderdelen vermelden dat gebruik is gemaakt van de toetsing door de met name genoemde aangewezen rechtspersoon ter vervanging van het desbetreffende onderdeel van het centraal examen." De raad stelde voor een begin te maken met het toetsen van moderne vreemde talen die in een andere context dan de school zijn opgedaan.

Diplomasupplement: een voorbeeld

Het Meerweges College te Amersfoort, vestiging Corderius, werkt al voor een deel met evc. Het is op vrijwillige basis mogelijk om competenties op te voeren. Hierbij kan men denken aan een cursus tot hockeytrainer, lidmaatschap van de medezeggenschapsraad, het helpen van andere leerlingen (oudere leerlingen helpen bijvoorbeeld jongere als iemand een tijdje ziek is geweest) of het runnen van een schoolkrant. Deze meerwaarde wordt vermeld op een apart certificaat dat bij het diploma wordt uitgereikt.⁶²

De referentielanden

De twee wegen tot diplomering, via regulier onderwijs of via een staatsexamen, bestaan ook in andere landen. In Denemarken kan men het gymnasiumdiploma behalen via zelfstudie of via onderwijs op zogenoemde gemeentelijke jeugdscholen (Ungdomsskoler) in de late namiddag of avond, in plaats van op een reguliere school.⁶³ Hierbij gelden, anders dan in het Nederlandse vavo, geen leeftijdsgrenzen. De gemeente financiert deze

⁶¹ *Onderwijsraad, 2004b.*

⁶² *Toemen & Kuhlemeier, 2005.*

⁶³ *Danish Ministry of Education, 2005a.*

jeugdschool. De gemeentelijke jeugdscholen bedienen ook jonge immigranten. De school biedt daarnaast vrijetijdsachtige cursussen aan voor leerlingen die dagonderwijs in de hoogste klassen van het reguliere voortgezet onderwijs volgen. De opleiding is facultatief en gratis en vindt plaats na schooltijd. Het leerplan omvat een breed scala van vakken, hoofdzakelijk praktijkgerichte en creatieve, maar ook vakken die vergelijkbaar zijn met die welke in het voortgezet onderwijs worden gegeven. De gemeentelijke jeugdscholen kennen een vrijer onderwijsconcept dan de scholen. Er zijn minder overheidsregels voor de indeling in klassen, lessen en vakken. Voor voltijdleerlingen gelden wel dezelfde exameneisen als voor de reguliere leerlingen. In Vlaanderen kunnen leerlingen via de Examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap zonder verdere voorwaarden onder meer het diploma secundair onderwijs halen. In Engeland staat het reguliere afsluitend examen voor middelbare scholieren, het GCE, ook open voor volwassenen die zich willen kwalificeren.

Net zoals in Nederland is ook in Frankrijk en Vlaanderen nauwelijks sprake van zelfstandige examinering buiten het voortgezet onderwijs om. Wel stelt de Vlaamse Onderwijsraad dat evc in het voortgezet onderwijs in Vlaanderen kan zorgen voor een korter leertraject en geen negatief effect heeft op het civiel effect van de opleiding.⁶⁴ De evaluatie van eindcompetenties is dan niet anders dan in het reguliere onderwijs. Daarnaast experimenteerde Vlaanderen binnen het beroepsgerichte voortgezet onderwijs met modularisering van onderwijs en examens. Modules leiden op tot afzonderlijke erkende deelcertificaten.⁶⁵ Tot nu toe heeft dit echter nog niet zichtbaar geleid tot minder schooluitval.⁶⁶ Er bestaat zelfs de vrees dat toekenning van tussentijdse certificaten zal zorgen voor meer voortijdige uitstroom.

Denemarken heeft meer zelfstandige examinering geïntroduceerd in het kader van een grootscheepse vernieuwing van het voortgezet onderwijs.⁶⁷ Kernbegrippen zijn: competentiegericht onderwijzen en evalueren, flexibilisering van het onderwijsprogramma door modularisering, evc, flexibele in- en uitstroom door middel van stapsgewijze kwalificatie, en de ontwikkeling van een 'credittransfersysteem' voor snellere uitwisseling en doorstroom tussen de opleidingen en het voorkomen van dubbele kwalificaties. Denemarken ontwikkelt aansluitend nieuwe vormen van toetsing en examinering die een meer natuurlijke samenhang tussen het dagelijkse onderwijs en het examen mogelijk maken. Het is daarbij de bedoeling dat elke leerling in de gelegenheid wordt gesteld om competenties die bijvoorbeeld zijn opgedaan tijdens eerdere studies of verblijf in het buitenland, door middel van een individuele vaardigheidsbepaling te laten vaststellen. Dit kan leiden tot soepelere toelatingsprocedures of een verkorting van de opleidingsduur.⁶⁸

Definiëring van kerncompetenties in referentielanden

Andere landen hebben in het voortgezet onderwijs kerncompetenties gedefinieerd, die buiten het onderwijs om erkend kunnen worden. Zo kent Engeland sinds 2000 een landelijk systeem voor het ontwikkelen, beoordelen en certificeren van 'key skills' (kerncompetenties).⁶⁹ Het gaat daarbij om "communication, application of number, information and information technology, working with others, improving own learning and performance

64 *Vlaamse Onderwijsraad, 2003.*

65 *Raad Secundair Onderwijs, 2003.*

66 *Schoor, 2006. Evens Pelleriaux, Rick, Kamp & Peeters, 2006.*

67 *Danish Government, 2002.*

68 *Danish Ministry of Education, 2005b.*

69 *Qualification and Curriculum Authority, 2003.*

and problem solving". De certificering is onafhankelijk van opleidingen en leerwegen en omvat zowel schriftelijke toetsen als portfoliobeoordeling. Naast scholieren vanaf veertien jaar hebben ook lerenden op de werkplek toegang tot deze certificering.

Conclusies en aanbevelingen

De huidige inrichting van het voortgezet onderwijs, het vavo en het staatsexamen voorziet in de behoefte van met name reguliere scholieren of leerlingen in een bijzondere situatie. In Nederland komt niet-reguliere instroom in het voortgezet onderwijs nauwelijks voor, het examen sluit nu naadloos aan op de opleiding. Het Nederlandse staatsexamen lijkt de toegankelijkheid van het diploma te vergroten, maar helaas maken maar weinig volwassenen hiervan gebruik. Wel kan het zo zijn dat er meer behoefte is aan toegankelijker examens in het voortgezet onderwijs, met name voor het havo- en vwo-diploma. Bijvoorbeeld, omdat de doorstroom van vmbo-tl naar havo en havo naar vwo slechter verloopt dan vroeger.

Er bestaat in Nederland, in tegenstelling tot Engeland, geen algemeen geaccepteerde lijst met de belangrijkste kerncompetenties. Algemene vaardigheden worden niet over de vakken heen op gecoördineerde wijze onderwezen en getoetst, maar komen terug in de context van de verschillende vakken.⁷⁰ De eindtermen zijn in principe de eindexameneisen en kennen niet de vorm van bekwaamheidseisen. Sommige scholen beginnen buitenschoolse ervaringen van leerlingen te erkennen, bijvoorbeeld in de vorm van een diplomatasupplement. Modulariseren van vakken maakt het onderwijs toegankelijker en examinering zelfstandiger. Maar, afhankelijk van de belangstelling, betekent modularisering ook een zware inhoudelijke en organisatorische belasting voor de school. Modularisering is dan ook niet gewenst. Bovendien zorgt de toetsing van de huidige eindtermen voor transparantie van en vertrouwen in het diploma op de arbeidsmarkt.

Aanbeveling 1: ontwerp een format diplomatasupplementen

Vanuit het oogpunt van verbreding van certificering en daarmee vergroting van de toegankelijkheid is het gewenst de informatiewaarde van het diploma uit te breiden. Dit kan in de vorm van een diplomatasupplement waarin leerlingen kunnen laten zien wat ze naast hun opleiding gedaan hebben. Leerlingen kunnen vanaf de start van hun schoolcarrière aan het supplement werken.

Het supplement zou kunnen bevatten de extra vakken, behaalde specifieke certificaten zoals een Europacertificaat⁷¹ of het ECDL (European Computer Driving License), meer cijferresultaten en extra maatschappelijke of extracurriculaire activiteiten. De opbouw van het supplement leert leerlingen bovendien om te gaan met het bijhouden van de door hen ontwikkelde competenties en hun leer- en werkloopbaan in eigen hand te nemen. Vergroting van de informatiewaarde van het diploma kan ook de transparantie richting buitenlands vervolgonderwijs vergroten.⁷² Een informatierijker diploma geeft een completer beeld van de prestaties van de leerling, waardoor het beter bruikbaar is voor een bredere matching en (loopbaan)begeleiding van studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Deze aanbeveling draagt bij aan de toegankelijkheid van vervolgonopleidingen. De raad beveelt aan een sterk voorschrijvend format voor het sup-

70 *Inspectie van het Onderwijs, 1999 en 2004.*

71 *Europees Platform, 2006.*

72 *Onderwijsraad, 2005d.*

plement te ontwikkelen, waar alle scholen gebruik van moeten maken. Dit format zou kunnen aansluiten bij de door Europa ontwikkelde Europass. Deze bestaat onder meer uit een uniform cv en het Europese taalportfolio.

Aanbeveling 2: vergroot de reikwijdte en de bekendheid van het staatsexamen

De raad is van mening dat de reikwijdte en de bekendheid van het staatsexamen vergroot kunnen worden. Het staatsexamen is een mooi instrument dat jongeren de kans biedt om flexibeler examen te doen. Hoewel nog niet veel toegepast, zijn ook combinaties van reguliere examens en staatsexamen mogelijk. Bovendien biedt het staatsexamen volwassenen de kans om alsnog een diploma te behalen dat toegang biedt tot vervolgonderwijs. Meer volwassenen zouden zich uitgedaagd moeten voelen om deelcertificaten of een heel examen voortgezet onderwijs te halen. Zij die in het kader van alfabetiseringsprogramma's onderwijs hebben gevolgd, kunnen gestimuleerd worden om opgedane kennis te vergroten en te verzilveren met een diploma met civiel effect. De vergroting van de bekendheid van en de deelname aan het staatsexamen kan een antwoord zijn op de toenemende diversiteit van de leerlingenpopulatie. Het staatsexamen zou zich beter kunnen profileren en daardoor een grotere groep mensen bedienen.

Om het staatsexamen meer bekendheid te geven, zijn verschillende scenario's denkbaar. Onder andere zouden alfabetiseringsprogramma's en landelijke campagnes kunnen leiden tot een betere verwevenheid en bekendheid met het voortgezet en het volwassenenonderwijs. De staatsexamencommissie zou hiervoor zelf een behoefteonderzoek kunnen uitvoeren en een voorstel schrijven.

3.2 Middelbaar beroepsonderwijs

De eindtermen in het middelbaar beroepsonderwijs zijn bekwaamheidseisen in de vorm van kwalificatieprofielen. In een kwalificatieprofiel staat beschreven wat een kandidaat moet kennen en kunnen. Dit is in principe zelfstandig te examineren, onafhankelijk van het onderwijs. Incidenteel bieden roc's dan ook de mogelijkheid aan om, buiten hun opleiding om, competenties te erkennen op mbo-niveau.⁷³ In aanmerking komen kandidaten die door (vrijwilligers)werkervaring kennis en vaardigheden op een bepaald terrein hebben opgebouwd. Kennis en ervaring worden in kaart gebracht en er wordt beoordeeld of deze voldoende zijn om hiervoor een diploma of certificaat uit te reiken. Vaak leidt deze vorm van zelfstandige examinering niet tot een diploma maar tot een opleidingsadvies, waarna de kandidaat na afronding van het resterende programma een diploma kan verwerven. De school blijft hoe dan ook wettelijk verantwoordelijk voor het afgeven van certificaten en diploma's.

De kbb's en het Colo, de overkoepelende organisatie van de kenniscentra, ondersteunen het mbo bij de inrichting van deze vorm van zelfstandige examinering. Zo werken de kenniscentra ECABO (economie, administratie en beveiliging) en OVDB (Opleiding Verzorgende en Dienstverlenende Beroepen) samen met roc's bij de ontwikkeling van evc-procedures in de economische sector en de zorgsector. Sommige kenniscentra hebben alleen de rol van ontwikkelaar, andere voeren evc-procedures zelf uit, ten behoeve van het eigen aanbod via de exameninstelling of de contractpoot van het kenniscentrum.

Ondersteuning door kenniscentra, enkele voorbeelden

Kenniscentrum ECABO heeft een evc-procedure ontwikkeld, die scholen adviseert over het toekennen van vrijstellingen aan een kandidaat. SVO (kbb slaggers) ontwikkelde een systematiek waarmee het mogelijk is te bepalen over welke kennis en vaardigheden een medewerker beschikt en of dit (deels) gelijk staat aan wat iemand kan die een door de branche erkende opleiding heeft gevolgd. Het erkennen van deze competenties kan leiden tot een officieel diploma. Medewerkers (of leidinggevenden) uit de vleessector die menen dat zij in aanmerking komen voor een evc-traject, kunnen zich melden bij SVO Lobex bv, de aan het kbb gelieerde exameninstelling. Ook VAPRO-OVP (kbb procestechniek) heeft een procedure en instrumenten om bedrijven een evc te laten uitvoeren. Zij leveren tevens een externe assessor. Savantis (kbb afwerktechniek) biedt een verkort diplomatraject aan voor schilders met vijf jaar ervaring die ouder zijn dan vijftientig. Het examen (twee dagen) bestaat uit een aantal praktijkopdrachten en een gesprek. Het totale traject duurt inclusief het examen maximaal tien dagen. De OVDB biedt verschillende evc-instrumenten aan die gericht zijn op certificering voor een officiële kwalificatie (bijvoorbeeld Zorghulp).

Daarnaast bieden het Kenniscentrum EVC en het CINOP (Centrum voor Innovatie van Opleidingen) ondersteuning aan instellingen die met evc aan de slag willen. Het Kenniscentrum stimuleert daarnaast het gebruik van evc en probeert evc kwalitatief op een hoger plan te brengen door praktijken met elkaar in contact te brengen. De projectdirectie Leren & Werken van de ministeries van OCW en SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) is ook nauw betrokken bij de ontwikkeling van evc-trajecten. Tot nu toe zijn er ruim 15.000 evc-trajecten gerealiseerd.⁷⁴ Naast deze zelfstandige examinering in de vorm van evc, zetten CWI's (Centrum voor Werk en Inkomen) competentietestcentra op om de competenties van werkzoekenden in kaart te brengen. Deze competentietoets is niet gelieerd aan de kwalificaties in het onderwijs en heeft geen civiel effect.

Zelfstandige examinering private domein

Toen in het midden van de jaren negentig de overheid terugtrad, werden wettelijke kaders opgeheven en verdween de rijks erkenning van veel diploma's. De markt had behoefte aan een kwaliteitsborging in dit nieuwe particuliere onderwijs: duidelijkheid en garanties over examens voor het bedrijfsleven enerzijds en voor de kandidaten anderzijds. Daarom werd in 1996 de Stichting Examenkamer opgericht, die inmiddels is uitgegroeid tot een begrip en op steeds meer examens toezicht houdt. Er zijn in het mbo al een aantal zelfstandige examens. De Examenkamer houdt inhoudelijk en procedureel toezicht op deze beroepskwalificerende en functiegerichte examens bij exameninstellingen die onafhankelijk zijn van opleidingsinstituten en gebruikt hiervoor haar eigen richtlijnen.⁷⁵ Examens die onder toezicht van de Examenkamer staan, zijn bij voorbeeld die van VCA (veiligheid), NIMA (marketing) en de stichting FENEDEX (internationaal ondernemen). Indien een exameninstelling naar het oordeel van de Examenkamer niet voldoet aan eisen, beëindigt de Examenkamer het toezicht en erkent zij de diploma's niet langer.⁷⁶

⁷⁴ Zie website Leren & Werken.

⁷⁵ Examenkamer, 2004.

⁷⁶ Een recent voorbeeld betreft de NEMAS (Nederlandse Management Stichting). Over de concrete overwegingen is geen informatie bekend. Desgevraagd heeft de iMANex, Instituut voor Management Examens, de rol van NEMAS voor de desbetreffende opleidingen overgenomen.

Verbeterpunten evc

Evc-procedures worden nog maar zeer beperkt gebruikt.⁷⁷ Het gebruik van evc gebeurt nog niet zo lang en niet op zo'n grote schaal dat er systematisch is geëvalueerd wat deze ervaringen hebben opgeleverd. Bovendien concludeerde de Inspectie, maar ook het KCE, dat waar evc toegepast wordt nog ruimte voor verbetering is. Verbeterpunt voor roc's met betrekking tot evc zijn: de algemene bekendheid met evc en zijn wettelijke basis; de implementatie van evc-procedures; de informatie aan deelnemers die hun evc's willen laten erkennen; en de registratie van erkende evc's en de bekendheid met het verschil tussen vrijstellingen en evc.⁷⁸ Dit laatste punt betreft het feit dat evc in principe verder gaat dan regulier vrijstellingenbeleid en dat een instelling individuen ook een maatwerkopleiding aanbiedt om de kennistekorten aan te vullen. Naar verwachting zal de invoering van het nieuwe kwalificatieformat het belang van evc's vergroten. Hiervoor is er wel gedegen kennis en uitvoering van evc-trajecten in het middelbaar beroepsonderwijs noodzakelijk. Evc moet in alle gevallen aan dezelfde strenge kwaliteitseisen voldoen als de reguliere examinering, anders dreigt diploma-inflatie. De CDA-fractie in de Tweede Kamer liep hier al op vooruit en vroeg om een onderzoek van de Inspectie naar de vermeende waardedaling van het diploma naar aanleiding van evc-praktijken in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs.⁷⁹

Het afgelopen jaar heeft het Kenniscentrum EVC in samenwerking met het KCE en andere relevante partijen een kwaliteitsmodel ontwikkeld.⁸⁰ Daarnaast wordt momenteel een convenant ontwikkeld waarin partijen als de MBO Raad, de HBO-raad, Paepon, Colo, de AOC raad, de SUWI-keten en de Stichting van de Arbeid afspraken maken over de kwaliteit van evc en het gebruik van de kwaliteitscodes evc. De kwaliteitscode is ontwikkeld op basis van de 'Common European Principles', die tot doel hebben tot een coherent en vergelijkbaar systeem van validering in Europa te komen.⁸¹ De Europese principes geven geen beschrijving van specifieke methodologische of institutionele oplossingen, maar formuleren een aantal basiseisen zoals vertrouwen, onpartijdigheid en geloofwaardigheid. Het kwaliteitsmodel van het Kenniscentrum EVC krijgt een vrijwillige status, betrokken partijen moeten zelf hun achterban informeren en stimuleren om met de code te gaan werken.⁸²

De referentielanden

In Vlaanderen zijn de mogelijkheden nog beperkt om buiten een cursus of opleiding om via externe examinering een kwalificatie in het beroeps- of volwassenenonderwijs te halen. Wettelijk is er wel het een en ander geregeld. Zo is in 2004 een evc-decreet ontwikkeld. De bedoeling ervan is dat iedereen het recht krijgt om zijn competenties te laten erkennen en eventueel te laten certificeren met een titel van beroepsbekwaamheid. Het erkennen zal gebeuren aan de hand van standaarden die worden afgeleid van de SERV-beroepsprofielen (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen). De SERV zal ook de standaarden ontwikkelen in samenwerking met de sectoren. Momenteel werkt men in Vlaanderen aan het uitvoeringsbesluit dat onder andere de erkenning en kwaliteitsborging regelt.⁸³

77 *Inspectie van het Onderwijs, 2006b.*
78 *Kwaliteitscentrum Examinering, 2005.*
79 *CDA: deflatie diploma door vrijstellingen onderzoeken, 2006.*
80 *Kenniscentrum EVC, 2006.*
81 *Raad van de Europese Unie, 2004.*
82 *Klaassen, Pijls & Murre, 2006.*
83 *Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, 2005.*

In Engeland is nog geen zelfstandige examinering voor beroepsonderwijs bekend. Wel kan men door het volgen en halen van afzonderlijke modules flexibel in tijd en intensiteit een diploma behalen.

Denemarken kent naast het reguliere mbo-onderwijs sinds 1997 de wettelijke mogelijkheid van individuele bekwaamheidsvaststelling (IKA, individual competenceafklaring). Deze is bedoeld om werknemers op te scholen. Iedereen krijgt de mogelijkheid op basis van evc een erkend diploma te halen. De school is wettelijk verplicht om de praktische en theoretische bekwaamheden van de deelnemer vast te stellen in relatie tot een wettelijk vastgestelde kwalificatie. IKA wordt uitgevoerd door de onderwijsinstellingen. Naast bewijsstukken kan een programma van één tot drie weken worden gebruikt. Er wordt daarbij een interview gehouden om de plannen en prioriteiten van de kandidaat in kaart te brengen, een interview om werkervaring en eerdere scholing vast te stellen, er zijn mondelinge en schriftelijke toetsen, praktijkopdrachten en simulaties. Het traject wordt afgesloten met een proeve van vakbekwaamheid. Leden van plaatselijke werkveldcommissies treden daarbij op als (mede-)examinatoren.⁸⁴ Dit is mogelijk omdat het reguliere mbo-onderwijs een proeve van bekwaamheid kent. De evc-procedure gebruikt dezelfde proeve. Hierdoor hebben de twee diploma's hetzelfde civiele effect. Opmerkelijk is het groeiend aantal deelnemers: van 13.776 personen in 1999 tot 22.000 personen in 2002.

Sinds 1991 hebben werknemers of werkzoekenden met ten minste vijf jaar werkervaring in Frankrijk het wettelijke recht een 'bilan de compétences' (inventarisatie van competenties) te laten opmaken. Het opmaken van de bilan en het (eventueel) aansluitend adviseren over een opleiding of een beroep kwam in handen van een aantal 'Centres Interinstitutionnelles de Bilans de Compétences', ook wel genoemd 'Centres de Bilan Personnel et Professionnel', als publiekrechtelijke organen, naast andere door de overheid erkende centra. In 1992 werd de VAP (validation des acquis professionnels) wettelijk van kracht in Frankrijk. Personen met vijf jaar (vrijwilligers)werkervaring werden in de gelegenheid gesteld om op basis daarvan zonder examen een kwalificatie secundair en tertiair onderwijs te verkrijgen. In 2002 werd het zelfs mogelijk om op basis van werkervaring volledige kwalificaties te verwerven. VAP werd uitgebreid tot VAE. Het vereiste aantal jaren werkervaring werd toen van vijf teruggebracht naar drie. In Frankrijk kan op deze wijze dus onafhankelijk van een opleiding een kwalificatie worden behaald.

Conclusies en aanbevelingen

Nog lang niet in alle branches en in alle regio's is voor het middelbaar beroepsonderwijs zelfstandige examinering beschikbaar in Nederland. Roc's en daarbinnen opleidingen experimenteren individueel met evc. Hierdoor ontstaat er een gefragmenteerd beeld van welke instelling voor welke opleiding een evc-procedure aanbiedt, of deze leidt tot een kwalificatie of deelkwalificatie, en of de kandidaat ook verplicht wordt om hieraan voorafgaand onderwijs te volgen. Naast het gefragmenteerde aanbod is ook de kwaliteit van de procedures lang niet overal op orde. Betrokkenen moeten erop kunnen vertrouwen dat de kwaliteit van de evc-beoordeling en de daarbij behorende certificaten en/of diploma's gelijk is aan die van de examinering die volgt op het onderwijs.

Het is zeker voor het middelbaar beroepsonderwijs wenselijk om meer zelfstandige examinering aan te bieden. De bekwaamheidseisen van het middelbaar beroepsonderwijs kunnen ook in de praktijk verworven zijn. Daarom is het juist voor deze onderwijssector belangrijk dat de mogelijkheden voor zelfstandige examinering uitgebreid worden en het

84 *Shapiro, 2004.*

huidige aanbod van een goede kwaliteit is. De Nederlandse situatie biedt in beginsel de ruimte om goede voorbeelden uit andere landen over te nemen. Belangrijke risico's zijn bureaucrativering en belasting van instellingen. Het is goed deze op voorhand in het oog te houden. Daarnaast is het van belang dat de beoordeling transparant is en op gelijkwaardige wijze gebeurt. Alleen dan is er voldoende vertrouwen mogelijk om elkaars oordeel over te nemen. De competentiecentra van het CWI zijn een goede stap op weg naar een leven lang leren. Maar aan de opbrengst van de competentiescan is geen civiel effect verbonden. De roc's bieden hierin wel een uitkomst, maar niet structureel en lang niet in iedere regio voor alle beroepen. Daar waar instellingen al zelfstandige examinering aanbieden moet er altijd voldoende kwaliteitsborging zijn. Daarvoor zouden instellingen beter ondersteund kunnen worden. Daarnaast zouden er, aangezien er voor sommige sectoren in bepaalde regio's geen mogelijkheden zijn, zelfstandige organisaties opgericht moeten worden.

Aanbeveling 1: harmoniseer examenprocedures voor zelfstandige examinering

De vorm van zelfstandige examinering waar veel roc's voor kiezen, is evc. Om het vertrouwen in de kwaliteit van de evc-beoordeling en de daarbij behorende certificaten en/of diploma's te vergroten, is het van belang dat instellingen dezelfde kwaliteitsstandaarden toepassen als voor de examinering verbonden aan het onderwijs. De kwaliteitscode voor evc die door het Kenniscentrum EVC is ontwikkeld, is een goed begin. Maar de vrijwilligheid van deze code bevordert niet het doel.

Een evc-procedure in het mbo moet altijd aan minimale kwaliteitseisen voldoen, bijvoorbeeld voor de accreditatie van de assessoren die opgenomen zijn in de accreditering of audit. Deze zouden vastgelegd moeten worden in geharmoniseerde examenprocedures. Dit kan de kwaliteit van evc verbeteren en hierdoor zullen instellingen er ook meer gebruik van maken. Het huidige initiatief hiervoor kan op korte termijn uitgewerkt en gerealiseerd worden.

Aanbeveling 2: verbreed interne zelfstandige examinering en evc naar meer sectoren

Het is nog onduidelijk waar een individu zijn of haar competenties erkend kan krijgen, en het is nog niet in alle branches gemeengoed. Het zou in meer regio's en voor meer beroepen mogelijk moeten worden om een examen te kunnen afleggen respectievelijk een vaardigheidsbepaling te kunnen doen. Bovendien zou de opbrengst van een competentiebepaling een civiel effect moeten hebben. Kortom, in alle branches zou zelfstandige examinering beschikbaar moeten zijn. De kenniscentra moeten hiervoor beter samenwerken en de branches waar nog geen zelfstandige examinering is, zouden hier actiever mee aan de slag moeten. Uitbouw van beschikbare praktijken zoals die in de bouw, de zorg en de kinderopvang, en de metaalindustrie is wenselijk. Mits de kosten binnen de perken worden gehouden, dezelfde kwaliteitsstandaarden gelden als voor kwalificering in het reguliere onderwijs en de voorwaarden in termen van werkervaring niet te zwaar zijn, kan deze methode de toegankelijkheid van het mbo-diploma aanzienlijk bevorderen.

Belangrijk is dat eerst wordt geïnventariseerd bij welke roc's en voor welke diploma's zelfstandige examinering beschikbaar is. Daarnaast moet onderzocht worden binnen welke beroepsgroepen en voor welke individuen er behoefte bestaat om dit in te richten. Een overzicht van waar individuen nu al terecht kunnen om hun competenties

met eventueel civiel effect te laten erkennen moet in ieder geval ontsloten worden voor het publiek, bijvoorbeeld via de projectdirectie Leren & Werken. Een voorwaarde zou altijd moeten zijn dat het traject van zelfstandige examinering kan leiden tot een diploma met een civiel effect, dat verplichte onderwijswinkelnering niet aan de orde is, maar dat roc's wel maatwerk-opleidingstrajecten kunnen aanbieden na de zelfstandige examinering. Een open mbo-examenvoorziening kan voor de toegankelijkheid van examens nuttig zijn en tot stand komen door de samenwerking van een aantal roc's die onderwijsafhankelijke examens organiseren. Een dergelijke voorziening kan een examenroute met bijvoorbeeld deexamens bieden voor uitvallers en overstappers.

3.3 Hoger onderwijs

Het studiejaar 2006-2007 is het vierde jaar van de overgang van de oude structuur naar de nieuwe bachelor-masterstructuur. Veel opleidingen aan de universiteiten kennen inmiddels een scheiding tussen de bachelor- en masteropleiding. De hbo-bacheloropleiding is een kwalificerende opleiding die toegang geeft tot de arbeidsmarkt. De bacheloropleiding aan de universiteit geeft ook toegang tot de arbeidsmarkt, maar bereidt daarnaast voor op de masteropleiding.

Toegang tot het hoger onderwijs

Nederlandse hogescholen en universiteiten verlenen toegang tot een bacheloropleiding aan leerlingen die in het bezit zijn van een diploma van het voortgezet onderwijs of van het lang mbo. Soms stellen opleidingen specifieke eisen aan de voltooide vakken en het behaalde niveau. Een andere manier om toegang te krijgen tot een bacheloropleiding is om een colloquium doctum te behalen. Verder is inschrijving mogelijk aan de Open Universiteit, die geen toelatingseisen kent. Nieuw is de toelating tot het onderwijs zonder geschikte vooropleiding op basis van een vaardigheidsbepaling (assessment). Fontys Hogescholen startte bijvoorbeeld in 2005 het experiment Flexibele Toelating Fontys. Doel is jongeren onder de 21 jaar die niet aan wettelijk vereiste vooropleidingseisen voldoen toch tot Fontys Hogescholen toe te laten op basis van een vaardigheidsbepaling, waarmee ze kunnen aantonen over een niveau te beschikken dat ten minste gelijkwaardig is aan dat van de vereiste vooropleiding.⁸⁵

Enmaal toegelaten tot een opleiding verlenen enkele opleidingen vrijstellingen voor bepaalde opleidingsonderdelen op basis van een evc-procedure of een vergelijkbare methode. Hierin zijn de instellingen behoorlijk autonoom. De vrijstellingen worden formeel verleend door de examencommissie, maar in de praktijk meestal door een staf lid dat belast is met de studieadviesing. Eind juni 2006 stelde de projectdirectie Leren & Werken van de ministeries van OCW en SZW een tijdelijke regeling evc in het hoger beroepsonderwijs voor. Deze regeling heeft tot doel het stimuleren, opzetten en uitvoeren van grootschalige projecten voor evc. In de praktijk komt evc nog maar mondjesmaat van de grond. De Hogeschool van Amsterdam (HvA) is in 2001 begonnen bij de deeltijdopleiding heao (hoger economisch en administratief onderwijs) om werkervaring te waarderen. Er is nu een mogelijkheid tot evc voor alle deeltijd heao-opleidingen. Het beleid is om dit in de toekomst uit te breiden naar alle opleidingen. De HvA heeft een evc-centrum opgericht dat de kwaliteit en de uitvoering van evc bewaakt. De HvA zet

85 *Olsder & Van Zutven, 2006.*

sterk in op het professionaliseren van de assessoren (onder meer door een certificeringstraject) en beschikt tot nu toe over de enige geaccrediteerde evc-aanpak op hbo-niveau.

Evc leidend tot onderwijs op maat bij de Hogeschool van Amsterdam

Veel opleidingen zijn opgesplitst in taakgebieden van een half jaar. Als een kandidaat kan aantonen dat hij of zij dat taakgebied al beheerst, hoeft het onderwijs voor dat taakgebied niet gevolgd te worden. Het afsluitende onderdeel van de opleiding, de afstudeerperiode, moet altijd gevolgd worden. Hiervoor moet de student een proeve van bekwaamheid doen. Uniek is dat de kandidaat niet bij de instelling ingeschreven hoeft te zijn voordat hij kan deelnemen aan de evc-procedure.⁸⁶

De evc-procedure bestaat uit de volgende onderdelen.

- Aanmelden en intakegesprek. In het gesprek wordt de procedure uitgelegd en worden de zelfbeoordelingsmodellen met de kandidaat doorgenomen in relatie tot zijn praktijkervaring.
- Samenstellen portfolio. Aan de hand van richtlijnen uit het intakegesprek en met behulp van de zelfbeoordelingsmodellen stelt de kandidaat een portfolio samen, bestaande uit bewijsstukken om de competenties voor een taakgebied aan te tonen.
- Assessmentgesprek. Op basis van het portfolio voert de kandidaat een gesprek met twee gecertificeerde assessoren. Na afloop van het gesprek krijgt hij de voorlopige uitslag.

Deze uitslag wordt voorgelegd aan de examencommissie, die controleert of alle protocollen aanwezig zijn en of de procedure zorgvuldig is uitgevoerd. Vervolgens bekrachtigt de commissie het oordeel van de assessoren met een schriftelijke bevestiging aan de kandidaat. Indien de kandidaat het niet eens is met de uitslag, is er een procedure van bezwaar. Deze procedure biedt de examencommissie de mogelijkheid een second opinion te vragen bij een derde (onafhankelijke) assessor.

Aansluiting bachelor-master niet voldoende

Het volgen van een masteropleiding aan een andere universiteit dan die waar de bacheloropleiding is gevolgd, komt nog niet veel voor. Het ISO (Interstedelijk Studentenoverleg) verklaart deze honkvastheid uit het feit dat het voor veel studenten onduidelijk is in hoeverre de behaalde bacheloropleiding inhoudelijk voldoet aan de eisen van een masteropleiding aan een andere universiteit. De Inspectie stelt dat de toelatingsregelingen voor de universitaire masteropleidingen sterk verschillend en ondoorzichtig zijn.⁸⁷ Universiteiten hanteren voor studenten van andere universiteiten strengere eisen dan voor de eigen studenten. Studenten van verwante opleidingen buiten de eigen universiteit hebben in 35% van de gevallen toegang na selectie en in 20% van de gevallen na het volgen van een efficiëntieprogramma; in de rest van de gevallen worden zij zonder meer toegelaten. Van de studenten uit het buitenland wordt slechts 11% direct toegelaten op basis van het (verwante) bachelordiploma. De mobiliteit van bachelorstudenten tussen instellingen in binnen- en buitenland is dan ook nog niet gestegen.

86

Van der Klink & Schlusmans, 2006.

87

Inspectie van het Onderwijs, 2006b.

Voor de doorstroom van hbo-bachelors naar universitaire masteropleidingen is sprake van een toenemende samenwerking tussen hogescholen en universiteiten. Niettemin verlenen de meeste opleidingen (60%) slechts toegang tot een masteropleiding nadat efficiëntieprogramma's gevolgd zijn, vaak in de vorm van schakelklassen. Deze duren meestal een jaar en soms nog langer.

Het verschil in toelating tussen eigen studenten en studenten van buiten is te verklaren uit het gegeven dat instellingen weten wat ze met eigen studenten in huis halen en met studenten van buiten onbekend zijn. De nieuwe structuur draagt echter vooralsnog niet bij aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en de realisatie van de wens om naar meer hoger opgeleiden te komen.

De referentielanden

De Vlaamse situatie lijkt op die in Nederland. Onderwijsinstellingen leveren op grond van evc vrijstellingen voor bepaalde opleidingsonderdelen. Ook hierin zijn de instellingen behoorlijk autonoom. De Vlaamse overheid heeft een procedure en referentiekader beschreven en er vindt periodiek rond evc een externe beoordeling plaats op instellingsniveau.

Frankrijk en Engeland kennen uitgebreidere mogelijkheden om toegang tot of verkorting van het hoger onderwijs te krijgen. Frankrijk bijvoorbeeld kent een vergevorderd systeem van evc in het hoger onderwijs, waarmee kandidaten op grond van erkenning van verworven competenties (VAE) kunnen worden toegelaten tot het hoger onderwijs, vrijstellingen kunnen krijgen voor bepaalde onderdelen, of zelfs een volledig diploma kunnen behalen. De kandidaten worden beoordeeld door een jury die wordt gevormd door de instelling. Voor een VAE van een ingenieursdiploma wordt een nationale jury samengesteld. Een kandidaat kan dan een dossier over zijn professionele verworvenheden (werkervaring, certificaten, stages of een portfolio) voorleggen aan een jury.⁸⁸

Frankrijk: de VAE-procedure

De leden van de jury bij VAE zijn assessoren die zowel de portfoliobeoordeling uitvoeren als praktisch werk van de kandidaten beoordelen. Dit gebeurt aan de hand van 'référentiels' of standaarden. De VAE-procedure verloopt als volgt.

- De kandidaat vraagt informatie aan over een bepaalde diplomaverstrekker. Dit kan bij een aantal regionale steunpunten ('Points Relais Conseil'), ondergebracht bij diverse instellingen.
- Hij vult, al dan niet onder begeleiding, alleen of samen met andere kandidaten een aanvraagformulier in.
- Zijn aanvraag, zijn dossier of portfolio en de verslagen van criteriumgerichte interviews worden beoordeeld door een jury; de kandidaat geeft toelichting.
- Voor sommige diploma's wordt een praktijkproef gevraagd.
- In het geval van een gedeeltelijke erkenning geeft de jury aan wat is erkend en welke onderdelen eventueel later erkend kunnen worden. De jury geeft aan wat de kandidaat hiervoor moet doen (scholing, werkstukken, werkervaring).
- De beslissing van de jury wordt via de diplomaverstrekker aan de kandidaat meegedeeld.

De voorzitter en leden van een jury worden door de voorzitter of directeur van een onderwijsinstelling benoemd. Zij moeten gezamenlijk voldoende deskundig zijn op het terrein van de kwalificaties waarom het gaat. De leden moeten ook uit het betrokken werkveld afkomstig zijn. Werkgevers en werknemers uit het bedrijf van de kandidaat mogen deze niet beoordelen. Per kandidaat bestaat de jury ten minste uit drie leden, waarvan er twee uit het onderwijs afkomstig moeten zijn.

Engeland kent al geruime tijd een evc-procedure ('Accreditation of Prior Learning') voor het hoger onderwijs, waarin 'credits' worden gegeven voor eerdere leer- en werkervaring. Beslissingen hierover worden genomen door de instellingen, volgens een uitvoerige reeks van daarvoor opgestelde principes. Zowel de inhoudelijke criteria om voor een credit in aanmerking te komen als de beoordelingscondities zijn gelijk aan die van de reguliere opleidingstrajecten.

Conclusies en aanbevelingen

Op twee manieren is het Nederlandse hoger onderwijs beperkt toegankelijk. Ten eerste is het hoger onderwijs ondanks de invoering van de bachelor-masterstructuur nog niet voldoende in staat gebleken om een heldere overgang van de bachelor- naar de masteropleiding vorm te geven. Het is niet transparant hoe instellingen elkaars resultaten overnemen.

Ten tweede opereert het hoger onderwijs aanbodgericht en houdt het te weinig rekening met de onderwijsvragende. Het verleent alleen een diploma als het bijbehorende onderwijs is gevolgd. Veel jongeren, circa 50% van een leeftijdsgroep, volgen deze onderwijsroute, maar van deze 50% behaalt ongeveer een derde het examen niet. Voor deze groep is het belangrijk dat ze na een aantal jaren werkervaring en aanvullende leerervaringen alsnog een examen kunnen doen. Datzelfde geldt voor mensen die zich gaandeweg opwerken tot het niveau van hoger onderwijs en alle reden hebben om dat ook zichtbaar te willen maken. Hogescholen en universiteiten zijn in eerste instantie onderwijsinstellingen en zijn primair geïnteresseerd in ingeschreven studenten die het onderwijs volgen. Hogescholen en zeker universiteiten voelen waarschijnlijk niet de drang om onderdeel te zijn van een betrekkelijk onderwijsvrij extern examensysteem. Voor beide problematieken is een andere oplossing, gezien ook de wens om tot 50% hoogopgeleiden te komen, wenselijk. De raad zoekt deze oplossing, evenals in het mbo, in eerste instantie in het verbeteren van de huidige mogelijkheden tot interne zelfstandige examinering en in tweede instantie in een op zichzelf staande externe examenstructuur.

Aanbeveling 1: zorg voor betere interne toegankelijkheid van examinering en voor uitbreiding van zelfstandige beoordeling

Opleidingen en instellingen kunnen hun examens openstellen voor studenten die een wat irregulier pad volgen en voor kandidaten van buiten. Om dat te doen is een lossere verbinding nodig tussen het onderwijsprogramma en de examinering. Instellingen kunnen de certificatiefunctie onafhankelijker maken van de opleidingsfunctie en de examenlijn lossere maken van de onderwijslijn. Daarmee doen zij recht aan kandidaten van binnen en buiten die de minder gebaande wegen volgen.

Het is van belang dat op instellingsniveau procedures voor zelfstandige beoordeling en vrijstellingenbeleid aan dezelfde strenge kwaliteitseisen voldoen als examinering voor reguliere studenten. De kwaliteitsbewaking of protocollering van zelfstandige examine-

ring binnen de instellingen moet beschikken over een eenduidige procedure, uniforme kwaliteitseisen voor assessoren of een centrale registratie van assessoren. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van overzichten met betrekking tot de toepassing van methoden zoals evc.⁸⁹ Op landelijk niveau zal ook hier, net als in het mbo, een protocollering tot stand gebracht kunnen worden die methoden, procedures, instanties, assessoren en examinatoren een passende plaats geeft.

Als deze vorm van examinering voor irreguliere studenten opleidings- of instellingsoverstijgend gaat worden, is het wel dienstig dat de opleidingen die deze zelfstandige beoordeling aanbieden, onderling overeengekomen eindtermen kennen. Hoewel het eerder uitzondering dan regel zal zijn, kunnen met name universiteiten gestimuleerd worden binnen Nederland, met name in Europees verband, om samen heldere eindtermen te formuleren, gebaseerd op resultaten en niet op inzet in onderwijsprogramma's. Gezamenlijke eindtermen geven weer wat een student aan het eind van de opleiding kent en kan, en niet welke colleges hij of zij gevolgd heeft. Net zoals in Frankrijk zouden de kwalificaties die aan een getuigschrift verbonden zijn, kunnen worden vastgesteld op grond van overleg met het toekomstige werkveld. Het formuleren van eindtermen of kwalificaties is voor met name de binnen Nederland of in Europees verband gereguleerde beroepen van belang.

Het EKR (Europees Kwalificatie Raamwerk) biedt een goed uitgangspunt voor een omschrijving van de behaalde niveaus. Vergelijkbare eindtermen binnen dit type beroepsgeoriënteerde opleidingen bevorderen mobiliteit, zowel in de nationale en internationale aansluiting van de bachelor- op de masteropleiding als de overstap naar een andere opleiding. Het initiatief ligt hier bij de beroepsgroepen en de opleidingen.

Aanbeveling 2: richt een open hoger onderwijs exameninstelling in

Voor zelfstandige examinering in het hoger onderwijs zijn drie opleidingsniveaus van belang: de associatiegraad, de bachelorgraad en de mastergraad; de laatste is van belang voor zover het gaat om studenten die na hun bachelor enige jaren werkervaringen hebben opgedaan en verder willen. Methoden zoals evc kunnen ervoor zorgen dat ook niet-reguliere studenten (bijvoorbeeld werkenden) gemakkelijker een passende validering kunnen krijgen voor hun verworvenheden en een mogelijk vervolgtraject in het onderwijs kunnen volgen.

Een volstrekt van de hogescholen en universiteiten losstaand extern hoger onderwijs examensysteem zal in zijn functioneren belemmerd kunnen worden door een gebrek aan normering die uitgaat van een levend geheel van hogescholen en universiteiten, en is daarom onwenselijk. Het is dan ook goed dat instellingen zelf gestimuleerd worden om hun onderwijs toegankelijker te maken door het aanbieden van zelfstandige examinering, zoals nu gebeurt met de stimuleringsregeling evc in het hoger beroepsonderwijs. De kwaliteit van zelfstandige examinering moet daarbij vooropstaan. Aan zelfstandige externe examinering in het hoger onderwijs zal waarschijnlijk meestal een interne normverwijzing verbonden zijn.

⁸⁹ Een overzicht van welke wetgeving toepasselijk is ten aanzien van evc en van de interne regels en procedures die de instelling moet opstellen c.q. aanpassen bij de implementatie van evc is te vinden in Van der Klink & Schlusmans, 2006.

Er zijn reeds heel wat aanzetten voor het inrichten van een externe examenstructuur in het hoger onderwijs. Deze aanzetten kunnen door onderlinge verbanden aan te brengen aan betekenis winnen. Te noemen vallen:

- de rol van sommige examencommissies;
- de vrijstellingsregeling en recente evc-initiatieven van de Open Universiteit;
- de kwaliteitsbewaking door de Examenkamer en in voorkomende gevallen de NVAO;
- de inbreng van verschillende beroepsgroepen bij het opzetten van en participeren in examens;
- de systematiek van externe examinatoren;
- registers van assessoren;
- de ontwikkeling van een nationale aanpak voor de protocollering van toetsing en vrijstellingen; en
- de overdraagbare ervaringen opgedaan in enkele andere sectoren: zelfstandige examensystemen (vooral via de staatsexamencommissie) in het voortgezet onderwijs en zelfstandige praktijkexamens in het beroepsonderwijs.

Gezien het belang van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs stelt de raad voor om te onderzoeken of een open hoger onderwijs exameninstelling een belangrijke versnelling kan aanbrengen op weg naar een beroepsbevolking met 50% hoogopgeleiden.⁹⁰ Deze open hoger onderwijs exameninstelling zou los kunnen staan van de hogescholen en universiteiten, zodat individuen altijd direct toegang kunnen krijgen tot examinering. Een open hoger onderwijs exameninstelling zou als proeftuin kunnen dienen om bovenstaande onderdelen te vertalen naar het hoger onderwijs en ze een geïntegreerde en wettelijke status te geven, door een nieuwe wettelijke regeling voor externe examens in het hoger onderwijs te ontwikkelen. Er zijn prioritaire gebieden aan te wijzen waarop begonnen kan worden met het functioneren van een dergelijke externe examenstructuur. Dit zal per studie wisselend haalbaar zijn. Het initiatief ligt hiervoor op de korte termijn bij de minister en bij voldoende ondersteuning van de externe examenoplossing bij de HBO-raad en de VSNU (landelijke vereniging van Nederlandse universiteiten) als brancheorganisaties. Zij kunnen bijvoorbeeld een Voorbereidingscommissie Wettelijke Regeling Externe Examenstructuur Hoger Onderwijs instellen.

90

De open hoger onderwijs exameninstelling zou door een afzonderlijke wettelijke regeling of als coöperatie van hogescholen en universiteiten tot stand kunnen komen. Overwogen zou kunnen worden om de Open Universiteit hierin een specifieke rol en positie te geven.

4 Meer draagvlak voor en toegankelijkheid van examinering

Examinering kan in alle sectoren betrouwbaarder, zodat het draagvlak voor de examens en de diploma's in de samenleving groter wordt. Ook een grotere zelfstandigheid is gewenst met het oog op een verbetering van de toegankelijkheid. De hoofdstukken twee en drie presenteren hiervoor twaalf aanbevelingen. Dit hoofdstuk vat de aanbevelingen samen en geeft aan welke partijen voor de realisatie van de aanbevelingen aan zet zijn.

4.1 Draagvlak voor examinering

Examinering kan in alle sectoren betrouwbaarder, zodat het draagvlak voor de examens en de diploma's in de samenleving groter wordt. Hoofdstuk twee presenteerde hiervoor zes aanbevelingen, twee per onderwijssector. De aanbevelingen voor betrouwbare examinering richten zich vooral op onderwijsinstellingen. Voor de minister ligt er soms een faciliterende taak, soms ook een taak als initiatiefnemer om tot wetgeving te komen. In enkele gevallen is beperkte wetgeving een voorwaarde.

Voor het omdraaien van de *correctievolgorde* bij het centraal examen in het voortgezet onderwijs zal wetgeving nodig zijn. Vervolgens zijn de scholen zelf aan zet. Onderzoek van de Inspectie heeft aangetoond dat de correcties nu nog niet overal grondig genoeg worden uitgevoerd. Vooral scholen die de correctievoorschriften nog niet zorgvuldig genoeg hanteren, zullen extra kosten moeten maken als zij de correctievolgorde omdraaien. Maar in principe kunnen scholen de correctievolgorde kostenneutraal omdraaien en op korte termijn doorvoeren.

Verder kunnen scholen en instellingen in alle sectoren zorgen voor *deskundigheidsbevordering* op het terrein van examinering bij docenten. Gezien de ontwikkelingstijd en de planning zal dit op de middellange termijn gerealiseerd kunnen worden. Het zou verstandig zijn om te starten met enthousiaste docenten die nu al betrokken zijn bij de examinering, maar zichzelf graag verder willen ontwikkelen.

Een andere maatregel om de betrouwbaarheid van examinering in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs te bevorderen, is het betrekken van *derden* bij de examinering. Op de korte termijn zouden instellingen hier zelf mee aan de slag kunnen, mits dit juridisch ook mogelijk is. Hier ligt dus ook een beperkte taak voor de wetgever.

De instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs kunnen ook maatregelen nemen gericht op bevordering van de betrouwbaarheid. Mbo-opleidingen zouden het programma altijd kunnen afsluiten met een *integratieve toets*, waarin de

essentiële onderdelen uit de opleiding aan bod komen. Het betreft als het ware één eind-examen. In het hoger onderwijs kunnen instellingen zelf de handschoen oppakken door samen te werken aan onderling afgesproken examens. De deelnemende opleidingen kunnen voor deze examens hun eindtermen op elkaar laten aansluiten om zo tot een gemeenschappelijk deel van het examen te komen. Beide maatregelen om de examinering betrouwbaarder te maken zijn waarschijnlijk zaken voor de middellange termijn.

De genoemde aanbevelingen worden hieronder nog eens in een overzicht kort herhaald per onderwijssector. Per aanbeveling staat aangegeven op welke termijn de raad realisatie mogelijk acht en welke actoren erbij betrokken zijn.

Tabel 2: Aanbevelingen om betrouwbaarheid examens te bevorderen		
Aanbeveling	Realisatie-termijn	Actie door
Voortgezet onderwijs		
Keer de correctievolgorde bij het centraal examen om	Kort	Wetgever/Scholen
Maak het schoolexamen losser van het onderwijs, bevorder intercollegiale toetsing en verbeter de examendeskundigheid bij het schoolexamen	Middellang	Scholen
Middelbaar beroepsonderwijs		
Verbeter interne examendeskundigheid en betrek derden daarbij	Kort	Instellingen/Wetgever
Voer integratieve eindtoetsen in met betrokkenheid van derden	Middellang	Wetgever/Instellingen
Hoger onderwijs		
Betrek bij examinering derden inclusief externen	Kort	Instellingen/Wetgever
Stimuleer examenafstemming en gezamenlijke examinering	Middellang	Instellingen

4.2 Toegankelijke examinering

De aanbevelingen om de examinering toegankelijker te maken uit hoofdstuk 3 kennen verschillende initiatiefnemers en realisatietermijnen. Naast de scholen zijn hier vooral de minister en andere partijen aan zet. Het toegankelijk maken van het onderwijs en dus

ook de examinering is bij uitstek een zaak waarbij de eindverantwoordelijkheid op landelijk niveau ligt. Dit moet leiden tot een examenroute die, onafhankelijk van de gevolgde leerroute, altijd toegankelijk is voor individuen.

Onderdelen hierbinnen zijn het vergroten van de *reikwijdte* en de *bekendheid* van het staatsexamen in het voortgezet onderwijs, het verbreden van interne *zelfstandige* examinering en *evc* naar meer sectoren in het middelbaar beroepsonderwijs, het uitbreiden van *zelfstandige* examinering in het hoger onderwijs en het oprichten van een *open hoger onderwijs exameninstelling*. Samen zorgen deze maatregelen voor toegankelijke diplomering in alle sectoren. Gezien de investeringen die hiermee gepaard gaan, zijn dit alle drie acties voor de middellange termijn. Natuurlijk zal dit ondersteuning vragen van betrokken partijen, van de directie Leren & Werken van de ministeries van OCW en SZW, de staatsexamencommissie, het Kenniscentrum EVC en de Open Universiteit.

Scholen in het voortgezet onderwijs kunnen zelf op korte termijn de aanbeveling oppakken om een landelijk *gestandaardiseerd diplomasupplement* in te voeren. Ze geven hiermee hun leerlingen een extraatje mee, waar hij of zij bij de aanmelding bij een vervolgopleiding – waar zeker in het hoger onderwijs steeds meer sprake is van selectie – veel aan kan hebben.

Voor de uitbreiding van *evc* in het middelbaar beroepsonderwijs is het daarnaast nodig dat roc's dezelfde examenprocedures gebruiken. Het *harmoniseren* van deze procedures, in overleg met de branches, zou op de korte termijn prioriteit moeten hebben, zodat nieuwe nog in te richten procedures kunnen uitgaan van bestaande praktijken. Het vastleggen en gebruiken van minimale kwaliteitseisen die aan *evc* worden gesteld is hierbij noodzakelijk. Vooral overkoepelende partijen, zoals de MBO Raad, het Colo, het Kenniscentrum EVC, de directie Leren & Werken van de ministeries van OCW en SZW en toezichthouders als de Onderwijsinspectie en het KCE zijn hierbij aan zet.

Voor het uitbreiden van zelfstandige examinering ontbreken op enkele plaatsen in het hoger beroepsonderwijs en bijna overal in het wetenschappelijk onderwijs onderling afgesproken gemeenschappelijke eindtermen. Op korte termijn zouden de HBO-raad en de VSNU instellingen respectievelijk opleidingen moeten stimuleren om hiermee een begin te maken. Dit kan de *interne toegankelijkheid* en de nationale en internationale mobiliteit van studenten van bachelor- naar masteropleiding en van de ene naar een andere bacheloropleiding vergemakkelijken.

De genoemde aanbevelingen worden hieronder in een overzicht nog eens kort herhaald. Per aanbeveling staat aangegeven op welke termijn de raad realisatie mogelijk acht en welke actoren erbij betrokken zijn.

Tabel 3: Aanbevelingen om toegankelijkheid examens te bevorderen		
Aanbeveling	Realisatie-termijn	Actie door
Voortgezet onderwijs		
Ontwerp format diplomasupplementen	Kort	Scholen
Vergroot de reikwijdte en de bekendheid van het staatsexamen	Kort/middellang	Staatsexamencommissie i.s.m. minister
Middelbaar beroepsonderwijs		
Harmoniseer examenprocedures voor zelfstandige examinering	Kort	MBO Raad, toezicht-houders
Verbreed interne zelfstandige examinering en evc naar meer sectoren	Middellang	Minister/Wetgever
Hoger onderwijs		
Zorg voor betere interne toegankelijkheid van examinering en voor uitbreiding van zelfstandige beoordeling	Kort	HBO-raad/VSNU/Minister
Richt een open hoger onderwijs exameninstelling in	Middellang	Wetgever/Instellingen

De koppeling van de verschillende aanbevelingen om zelfstandige examinering te stimuleren, zal leiden tot een doorlopende zelfstandige examenkolom, zoals beschreven in paragraaf 3.1.

4.3 Beide hoofdaanbevelingen verbeteren de kwaliteit van het onderwijs

De raad ziet beide hoofdaanbevelingen als complementair ten opzichte van elkaar. Strengere eisen om de betrouwbaarheid te waarborgen omwille van het draagvlak kunnen het onderwijs inflexibel maken en voor de toegankelijkheid zelfs een bedreiging zijn. Tegelijkertijd kan zelfstandige examinering omwille van de toegankelijkheid leiden tot minder vertrouwen in de diplomering.

Maar: als het onderwijs in alle sectoren heldere transparante eindtermen kent en zelfstandige examensystemen altijd ten minste voldoen aan kwaliteitseisen die ook gelden voor examinering in het reguliere onderwijs, kunnen beide hoofdaanbevelingen elkaar versterken. Net zo goed als dat voor meer toegankelijkheid tot diplomering geen concessies mogen worden gedaan aan de betrouwbaarheid, mag de wens voor kwalitatief goede en dus betrouwbare examinering niet de toegankelijkheid van het onderwijs belemmeren. Onderling afgestemde en meer samenhangende zelfstandige examinering voor de hele onderwijskolom komt op de lange termijn immers zowel de toegankelijkheid als de betrouwbaarheid, en daarmee de kwaliteit van het onderwijs, ten goede.

Afkortingen

AOb	Algemene Onderwijsbond
avo	algemeen voortgezet onderwijs
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CINOP	Centrum voor Innovatie van Opleidingen
Colo	Centraal Orgaan van de Landelijke Opleidingsorganen van het Bedrijfsleven
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ECABO	kenniscentrum economie, administratie en beveiliging
EKR	Europees Kwalificatie Raamwerk
ETS	Education Testing Service
evc	erkenning van verworven competenties
hbo	hoger beroepsonderwijs
heao	hoger economisch en administratief onderwijs
ho	hoger onderwijs
HvA	Hogeschool van Amsterdam
IB	Internationaal Bacculaureaat
IBG	Informatie Beheer Groep
IBO	International Bacculaureate Organization
ISO	Interstedelijk Studentenoverleg
kbb	kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven
KCE	KwaliteitsCentrum Examinering
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NT2	Nederlands als tweede taal
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
oer	onderwijs- en examenregeling
po	primair onderwijs
roc	regionaal opleidingen centrum
OVDB	kenniscentrum opleiding verzorgende en dienstverlenende boeken
QCA	Qualification and Curriculum Authority
sep	sectoraal examenplatform
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
tl	theoretische leerweg
TOEFL	Test of English as a Foreign Language
VAE	Validation des Acquis de l'Expérience
VAP	Validation des Acquis Professionels
vavo	Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vbi	visiterende en beoordelende instantie
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	Voortgezet Onderwijs
VSNU	Landelijke vereniging van Nederlandse universiteiten
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHOO	Wet op het hoger onderwijs en onderzoek
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Figurenlijst

Tabel 1	Voorzieningen tweede weg exameninfrastructuur	39
Tabel 2	Aanbevelingen om betrouwbaarheid examens te bevorderen	55
Tabel 3	Aanbevelingen om toegankelijkheid examens te bevorderen	57
Tabel 4	Verantwoordelijkheden examinering	B.2-72

Literatuur

- Alberts, R.V.J. (2005). *Verslag van de examencampagne 2005 voortgezet onderwijs*. Cito: Arnhem.
- Büchel, F., Jürges, H. & Schneider, K. (2005). The effect of central exit examinations on student achievement: quasi-experimental evidence from timss in Germany. *Journal of the European Economic Association*, 3(5), 1134-1155.
- CDA: deflatie diploma door vrijstellingen onderzoeken (2006). *de Volkskrant*, 15 juli 2006.
- Coebergh van den Braak, A.M. (1988). *Meer dan zes eeuwen Leids Gymnasium*. Leiden: Drukwerk Leidsch Dagblad, p.117 en 155.
- Colardyn, D. & Bjornavold, J. (2004). Validation of Formal, Non-Formal and Informal Learning: policy and practices in EU Member States. *European Journal of Education*, 39(1).
- Danish Government (2002). *Better Education Action Plan*. Copenhagen: Ministry of Education.
- Danish Ministry of Education (2005a). *Facts and figures 2005: Education indicators Denmark 2005*. Copenhagen: Schultz Grafisk.
- Danish Ministry of Education (2005b). *Recognition of prior learning within the education system. Danish Government policy paper presented to the Parliament*. Copenhagen: Danish Ministry of Education.
- Europees Platform (2006). *Europese en Internationale Oriëntatie (EIO) de basis voor Europees Burgerschap. Onderbouwing van het advies van het Europees Platform over 'Europa-competentie' in het voortgezet onderwijs*. Alkmaar: Europees Platform.
- Examenkamer (2004). *Algemene Beginselen van Behoorlijk Examineren: basis voor gedragscode*. Geraadpleegd op 1 juni 2006 via de website van de Examenkamer, www.examenkamer.nl.
- Free, C. (2005). *ROC's : communities of learners*. Den Bosch: Koning Willem I College.
- Hectische correctieweken bijna voorbij (2000). *Nederlands Dagblad*, 19 juni 2000.
- Hout, A. van (2006). Het ene vwo-diploma is het andere niet. *De Gelderlander*, 15 juni 2006.
- Inspectie van het Onderwijs (1998). *Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1997*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (1999). *Werk aan de basis: evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. Utrecht: Hub.Tonnaer.
- Inspectie van het Onderwijs (2004). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006a). *De betrouwbaarheid van de getuigschriften in het hoger onderwijs. Risico's rond de wettelijke bepalingen bij de afgifte van getuigschriften in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006b). *Onderwijsverslag 2005-2006: de staat van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kenniscentrum EVC (2006). *Stand van zaken kwaliteitscodes EVC*. Geraadpleegd via www.lerenwerken.nl/front/docs/2006/a_kcevc_stavaza_kwaliteitscodesevcvoorhbo.pdf.
- Klaassen, E., Pijls, T. & Murre, E. (2006). *Evaluatie concept Kwaliteitsmodel evc. Rapportage van het forum en de online werkconferentie*. Den Bosch: CINOP.
- Klarus, R. (1998). *Competenties erkennen*. Den Bosch: CINOP.

- Klink, M. van der & Schlusmans, K. (red.) (2006). *EVC voor Velen*. Heerlen: Ruud de Moor Centrum, Open Universiteit.
- Kuhlemeier, J.B., Weeren, J. van & Werf, M.P.C. van der (2006). *Scheiding van opleiden en examineren in Nederland en omliggende landen*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Te raadplegen via de website van de Onderwijsraad, www.onderwijsraad.nl.
- Kwaliteitscentrum Examinering (2005). *Examenverslag KCE 2004-2005*. Amersfoort: KCE.
- Lange, M. de & Dronkers, J. (2006). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen? Discrepanties tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. Geraadpleegd op 20 juli via www.iue.it/Personal/Dronkers/Dutch/eindexamen9805.pdf.
- Maassen van den Brink, H. (2006). Opschudden, dat hoger onderwijs. *Het Financieel Dagblad*, 17 augustus 2006.
- McDaniel, O. & Immers, R. (2006). *Innovatie, kwaliteit en toezicht. Accreditatie als een alternatief systeem voor de BVE-sector*. Amsterdam: CBE Consultants.
- Ministerie van Economische Zaken (2000). *De fles is halfvol: een brede visie op de benutting van EVC*. Den Haag: Van Deventer bv.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2000). *Eindexamenbesluit vwo-havo-mavo-vbo (incl. wijzigingen in verband met het VMBO en het 2e profielenbesluit)*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Uitwerkingsnotitie examens voortgezet onderwijs*. Brief minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 16 december 2004. Kenmerk VO/OK/2004/59215.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Inspectierapport betrouwbaarheid getuigschriften in het hoger onderwijs*. Brief staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 9 februari 2006. Kenmerk HO/BL/06/5386.
- Olsder, G. & Zutven, G. van (2006). *Voortgangsrapportage Flexibele Toelating Fontys*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Onderwijsraad (2002). *Examinering in Ontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Werk maken van een leven lang leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Examinering in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Opleiding in de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Waardering voor hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005c). *De helft van Nederland hoogopgeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005d). *Internationaliseringsagenda voor het onderwijs 2006-2011*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Internationale leerwegen en het internationale baccalaureaat*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pelleriaux, K., Rick, K. de, Kamp, H. op den & Peeters, T. (2006). *Evaluatie van het experiment modularisering in het secundair onderwijs*. Wilrijk: Universiteit Antwerpen.
- Qualification and Curriculum Authority (2003). *Review of the September 2000 Key Skills*. London: Qualification and Curriculum Authority.
- Raad van de Europese Unie (2004). *Ontwerp-conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over gemeenschappelijke Europese beginselen voor de identificatie en validatie van niet-formeel en informeel leren*. Geraadpleegd op 14 april 2006 via de website van de Europese Commissie, ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/validation2004_nl.pdf.

- Raad Secundair Onderwijs (2003). *Advies over enkele elementen uit de discussienota 'Hertekening onderwijslandschap secundair onderwijs'*. Vlor: Brussel.
- Ritzen, H. (2006). Proeven van bekwaamheid, actiegerichte ontwikkeling. Casus: Examenbank RBA-4. *Vakblad voor opleiders in het gezondheidsonderwijs*, 2006(2), 9-13.
- Schipholt, I. (2006). Op zoek naar hiaten in de kennis. Interuniversitaire voortgangstoets biedt vergelijkingsmateriaal. *Medisch Contact*, 19 mei 2006.
- Schoor, C. (2006). Modules remmen drop-out niet af. *Didaktief*, 36(3), 34-35.
- Shapiro, H. (2004). *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning. Background Report for Denmark to the OECD*. Geraadpleegd op 1 juni 2006 via www.oecd.org/dataoecd/33/40/34259829.pdf.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (2005). *Sociaal-Economisch Rapport Vlaanderen 2005*. Gent: Academia Press.
- Staatsexamencommissie (2006). *Examenverslag 2005 Staatsexamens vwo, havo en vmbo*. Groningen: IB-Groep.
- Stichting van de Arbeid (2005a). *Naar brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stichting van de Arbeid (2005b). *Tripartiete Beleidsinzet op het gebied van scholing en werk*. Geraadpleegd op 25 oktober 2006 via de website van de Stichting van de Arbeid, www.stichtingvandarbeid.nl/_uploads/nota_20051201.pdf.
- TK 1994-1995, 23 900, nr. 84, pag. 4 en 7. *Verslag van een algemeen overleg, 2 maart 1995*.
- TK 2005-2006, 30300 VIII, nr.183. *Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 6 februari 2006*.
- Toemen, N. & Kuhlemeier, H. (red.) (2005). *Competentiegericht leren en beoordelen in vmbo en mbo. Ontwikkelingen, knelpunten en oplossingsrichtingen tussen theorie en praktijk*. Meppel: Giethoorn-Ten Brink.
- Vlaamse Onderwijsraad (2003). *Advies over de (h)erkenning van elders/eerder verworven competenties Een standpunt van de onderwijspartners*. Brussel: Vlor.
- Website Colo, www.colo.nl/home.php.
- Website Erasmus Universiteit Rotterdam, scholierensite, www.eur.nl/scholieren.
- Website Leren & Werken, www.leren-werken.nl/exec/template/actueel/thermometers.
- Wolf, I.F. de & Janssens, F.J.G. (2005). Effecten en neveneffecten van inspecties en prestatie-indicatoren in het onderwijs: Een overzicht van empirische studies. *Pedagogische studiën*, 2005 (82), 421-435.

Geraadpleegde externe deskundigen

De heer drs. P. de Beurs, onderwijsinnovator/-coördinator bovenbouw, Libanon Lyceum, Rotterdam

Mevrouw mr. C. Dirks-van den Broek, secretaris examencommissie Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam

De heer drs. R. Duvekot, lector evc, Hogeschool van Amsterdam

Mevrouw drs. A. Grotendorst, partner Kessels & Smit, The Learning Company, Utrecht

De heer ir. O. Helfferich, business unit manager, tevens plaatsvervangend voorzitter examencommissie LOI Hogeschool, Leiderdorp

Mevrouw M. Heijndijk, business unit manager, tevens voorzitter examencommissie MBO College LOI, Leiderdorp

De heer drs. H. van Honk, directeur Strategisch Beleidscentrum, Mondriaan Onderwijsgroep, Den Haag

De heer J. Janssen, docent geschiedenis/projectmedewerker invoering flexibele examinering, Johan de Witt College, Den Haag

Mevrouw. dr. A. Kempers-Warmerdam, directeur Stichting Examenkamer

De heer drs. W. Kleijne, algemeen voorzitter staatsexamencommissie

De heer drs. A. van der Lee, beleidsmedewerker/adviseur Centrale Servicedienst, ROC Zadkine, Rotterdam

De heer drs. H. Merckx, directievoorzitter Instituut voor Paramedische Studies, Hogeschool Utrecht

De heer drs. J. van Mook, senior beleidsmedewerker School of Economics, Hogeschool INHOLLAND Amsterdam/Diemen

De heer prof.dr.ir. F. Mulder, rector magnificus Open Universiteit Nederland

Mevrouw mr. M. Pieters, business unit manager, NTI, Leiden

De heer W. Swinkels, leraar economie, Kandinsky College, Nijmegen

Mevrouw. E. van Vliet, lid centrale examencommissie, Wellantcollege, Houten

De heer dr.mr. A. Wenink, voorzitter (voortgangs)toetsbeoordelingscommissie, Leids Universitair Medisch Centrum

Bijlage 1

Adviesvraag

O N D E R
O P S T E L I N G
L T U U R
N E T W O R K
S C H A P

Onderwijsraad
T.a.v. prof.dr.A.M.L. Van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag

Ons kenmerk
HO/BL/06/15652

14 JUL 2006

Onderwerp
Relatie tussen opleidings- en examensystemen

Zeer geachte heer Van Wieringen,

Hierbij verzoek ik de Onderwijsraad mij te adviseren over de relatie tussen opleidings- en examensystemen in het hoger onderwijs en de sector bve. Dit als vervolg op eerdere adviezen over examinering (*Examinering in ontwikkeling uit 2002 en Examinering in het hoger onderwijs uit 2004*).

Aanleiding voor deze adviesaanvraag zijn recente stelselwijzingen met name in beroepsonderwijs en hoger onderwijs zoals de invoering van de bachelor-masterstructuur, het accreditatiestelsel, onderwijskundige vernieuwingen zoals competentiegericht en duaal opleiden, de beoogde groei naar substantieel meer hoger opgeleiden en een leven lang leren. Deze ontwikkelingen stellen andere eisen aan de examinering, met name daar waar examinatoren dezelfde zijn als de opleiders. De toegenomen variëteit aan leertrajecten vraagt om meer helderheid over de manier van in kaart brengen van de leeropbrengsten en de grotere verwevenheid van binnen- en buitenschools leren vraagt om een herbezinning op de verhouding tussen opleiding en examinering.

De Onderwijsraad heeft in zijn eerdere adviezen gewezen op een zich wijzigende relatie tussen opleidings- en examensystemen in de richting van een lossere band tussen deze twee. Die lossere koppeling kan op verschillende manieren worden gerealiseerd, afhankelijk van de betreffende sector en van de leeftijdsgroep.

Centraal in deze adviesaanvraag staat de vraag welke varianten van een lossere koppeling tussen onderwijs en examens geschikt zijn voor het hoger onderwijs en de sector bve en de verschillende onderwijstypen en de toenemende variëteit van de leerlingen, deelnemers en studenten, leraren en docenten en de maatschappij in een situatie dat examinatoren dezelfde zijn als de opleiders. Hoe kunnen examensystemen eruitzien, die op (aanmerkelijke) afstand staan van de opleiding?

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl
Contactpersoon: mr. C.A.C.F. van Dorp, T +31-70-4123638

Daar waar de advisering ingaat op vormen van meer onafhankelijke examinering in het hoger onderwijs wil ik u verzoeken dat op een realiseerbare manier te doen, die rekening houdt met de bestaande academische tradities en waarden in het hoger onderwijs. Ook wil ik u vragen de advisering niet te beperken tot uitsluitend vormen van onafhankelijke examinering. Bij het antwoord op de hierboven geschetste centrale vraag ik u ook de situatie in het relevante buitenland te bezien en daarin ook voorbeelden van "good practice" te betrekken, die ook in de Nederlandse situatie toepasbaar kunnen zijn.

Ik verzoek u in de advisering aandacht te besteden aan het vraagstuk van elders verworven competenties in de beroepskolom en meer in het bijzonder aan de toetsing daarvan en aan de overdraagbaarheid van uitslagen van toetsing in het hoger onderwijs. Hoe kan worden bereikt dat instellingen elkaars oordelen overnemen?

Ook verzoek ik u bij uw advisering in aanmerking te nemen dat de sector bve in 2004 een examensystematiek heeft ingevoerd waarmee thans in de praktijk ervaring moet worden opgedaan.

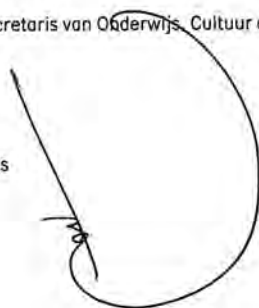
Voorts wil ik u vragen bij de aanbevelingen rekening te houden met de nieuwe rol van de examencommissie in het voorstel voor de nieuwe Wet op het Hoger onderwijs en onderzoek (WHOO) en meer in het algemeen een "governance-benadering" aan te houden in de aard van de aanbevelingen en de keuze van de adressanten. Daarbij past aandacht voor de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren.

Graag wil ik u ook vragen om in het advies te differentiëren naar de betreffende (sub)sector en zo nodig of mogelijk naar leeftijdsgroep, en een gedifferentieerde benadering te geven van de begrippen die de relatie tussen examen en opleiding markeren. De reikwijdte van het advies is in beginsel het hoger onderwijs en de beroepskolom.

Graag zal ik uw advies in het derde kwartaal van 2006 ontvangen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Bruno Bruins

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop that starts from the left, goes up and over, then comes down and loops back to the left, ending in a small flourish.

Bijlage 2

Wettelijke regelingen, verantwoordelijkheden en toezicht met betrekking tot examinering

Het toezicht op examinering maakt deel uit van het bredere toezicht op de kwaliteit van een opleiding. De wetgeving, de verantwoordelijkheden en het toezicht verschillen in Nederland per schooltype en sector.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs bestaat het examen bij alle niveaus uit een centraal examen en een schoolexamen. Het centraal examen is gebaseerd op landelijk vastgestelde exameneisen, vastgelegd in het examenprogramma voor het desbetreffende vak of beroepsgerichte programma. In het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) heeft het centraal examen voor de basisberoeps-, de kaderberoeps- en de gemengde leerweg naast een theoretisch ook een praktisch deel. Deze eisen worden door de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) bekrachtigd. De opgaven voor de centrale examens en de beoordelingsnormen worden vastgesteld door de Cevo (Centrale examencommissie vaststelling opgaven). De minister heeft onlangs voorgesteld om de Cevo ook de eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van de examenvragen en -protocollen te geven. De minister blijft dan echter wel zelf verantwoordelijk voor de examenprogramma's.⁹¹ De centrale examens worden centraal nagekeken in het geval van meerkeuzevragen. De open vragen of opdrachten worden door de eigen leraar en een tweede corrector nagekeken volgens een bindend correctievoorschrift. Tot nog toe werden alle centrale examens op één centraal tijdstip in mei afgenomen. Sinds kort is het ook mogelijk om centrale examens flexibel in tijd af te nemen. Voorlopig gaat het om drie tijdstippen per jaar.

Voor de schoolexamens zijn er geen landelijke kwaliteitsstandaarden. De scholen maken en beoordelen deze examens zelf en nemen ze ook zelf af. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een meerkeuzetoets, een luistertoets, een mondeling examen of een praktische opdracht. Een profiel- of sectorwerkstuk behoort in elk geval tot het schoolexamen. De school legt de vorm en inhoud van de toetsen uit het schoolexamen van te voren vast in het programma voor toetsing en afsluiting. Het gewicht van het schoolexamen is gelijk aan dat van het centraal examen, behalve voor de beroepsgerichte leerweg in het vmbo. Daar is het gewicht van het schoolexamen groter, namelijk twee derde. Op het diploma staan per vak drie cijfers: de prestaties op het schoolexamen, op het centraal examen en het gemiddelde van beide. De vakken waarvoor geen centraal examen bestaat, worden uitsluitend via een schoolexamen afgesloten. De leerwegen binnen het vmbo bieden mogelijkheden tot certificering per onderwijsdeel en voor leerlingen in leerwerktrajecten zijn deelexamens mogelijk. Voor de theoretische leerweg binnen het vmbo en voor havo en vwo zijn er staatsexamens. De Inspectie houdt toezicht op de examinering binnen het voortgezet onderwijs. Als een vak voor het schoolexamen bijvoorbeeld meer dan een heel punt afwijkt van het centraal examen, grijpt de Inspectie in.

Middelbaar beroepsonderwijs

Roc's (regionale opleidingscentra) dragen zorg voor de examinering van hun mbo-opleidingen (middelbaar beroepsonderwijs). Zij kunnen de examens zelf maken, afnemen en beoordelen, maar ze kunnen dit ook samen met andere instellingen doen, of de examens inkopen of zelfs geheel uitbesteden. De examens moeten in alle gevallen inhoudelijk aansluiten bij de landelijke kwalificatieprofielen. Hierin staat de inhoud per opleiding beschreven. Deze profielen komen tot stand via paritaire commissies beroepsonderwijs

bedrijfsleven en worden door de minister van OCW vastgesteld.⁹² Daarnaast dient de examinering te matchen met landelijke kwaliteitsstandaarden. Deze standaarden worden door KCE (Kwaliteitscentrum Examinering) opgesteld met advies van de sep's (sectorale examenplatforms). In de sep's zijn alle branches vertegenwoordigd. De standaarden worden uiteindelijk door de minister vastgesteld. KCE is in 2004 opgericht na aanhoudende kritiek van onder andere de Inspectie op de kwaliteit van examinering binnen deze sector. KCE houdt sindsdien toezicht op de examinering van mbo-opleidingen. De Onderwijsinspectie ziet toe op de kwaliteit van de mbo-opleidingen en houdt toezicht op KCE.

Hoger onderwijs

Het hoger onderwijs regelt per opleiding zelf de examinering. Het examen bestaat uit tentamens, uitgevoerde projecten en vaak aan het eind van de studie een stage, literatuurscriptie en onderzoek. De inhoud van de opleidingen wordt niet landelijk vastgesteld. De 'eindtermen' zijn vrij te bepalen door de instelling en zijn opgenomen in de oer (onderwijs- en examenregeling). Het hoger beroepsonderwijs maakt per sector onderling wel afspraken over de inhoud van opleidingen, maar er bestaan geen landelijke kwaliteitseisen voor examens binnen het hoger onderwijs.

Per 1 februari 2005 voert de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) formeel het toezicht uit op het hoger onderwijs, inclusief de kwaliteit van de examinering. De NVAO accrediteert eens in de zes jaar opleidingen op basis van een zelfevaluatie en een visitatie. De instelling maakt voor de visitatie gebruik van de diensten van een vbi (visiterende en beoordelende instantie). De Inspectie ziet op haar beurt toe op het functioneren van de NVAO en het accreditatiestelsel als geheel. Onderstaand overzicht zet de verschillende verantwoordelijkheden nog eens op een rij.

Tabel 4: Verantwoordelijkheden examinering⁹³			
	Voortgezet onderwijs	Middelbaar beroeps- onderwijs	Hoger onderwijs
Vaststelling landelijke eindtermen	Minister van OCW	Minister van OCW	N.v.t.
Ontwikkeling landelijke examenstandaarden	Schoolexamen: n.v.t. Centraal examen: Cevo	KCE in samenwerking met sep's	N.v.t.
Vaststelling landelijke examenstandaarden	Schoolexamen: n.v.t. Centraal examen: Cevo	Minister van OCW	N.v.t.
Ontwikkeling examens	Schoolexamen: school of ingekocht, bijvoorbeeld voor luistertoetsen en practica Centraal examen: Cito in opdracht van Cevo	Onderwijsinstelling, al dan niet gezamenlijk in een consortium, of externe bureaus/kbb in opdracht van onderwijsinstelling	Onderwijsinstelling en/of externe bureaus in opdracht van onderwijsinstelling
Uitvoering examens	Schoolexamen: school Centraal examen: school volgens uniforme richtlijnen	Opleiding, al of niet samen met de werkpraktijk of ingekocht bij een extern bureau/kbb	Opleiding
Beoordeling examens	Schoolexamen: docent Centraal examen: docent en een gecommiteerde volgens vaste richtlijnen	Opleidingsdocenten, al of niet samen met de werkpraktijk, of een leverancier	Opleidingsdocenten, al of niet volgens vaste richtlijnen
Onafhankelijke toetsing nu mogelijk?	Ja: staatsexamen	Afhankelijk van opleiding/branche (door private exameninstelling)	N.v.t.
Intern toezicht op examens	Examenreglement en kwaliteitszorgsysteem regeling school	Oer, examencommissie en kwaliteitszorgsysteem onderwijsinstelling	Oer, examencommissie en kwaliteitszorgsysteem onderwijsinstelling
Extern toezicht op examens	Inspectie van het Onderwijs	KCE (Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op KCE)	NVAO met behulp van vbi's en Inspectie van het Onderwijs

Toezicht exameninstellingen private domein

Toen in het midden van de jaren negentig de overheid terugtrad, werden wettelijke kaders opgeheven en verdween de rijkserkenning van veel diploma's. De markt had behoefte aan een kwaliteitsborging in dit nieuwe particuliere onderwijs: duidelijkheid en garanties over examens voor het bedrijfsleven enerzijds en voor de kandidaten anderzijds. Daarom werd in 1996 de Stichting Examenkamer opgericht, die inmiddels is uitgegroeid tot een begrip en op steeds meer examens toezicht houdt. De Examenkamer houdt inhoudelijk en procedureel toezicht op beroepskwalificerende- en functiegerichte examens bij exameninstellingen die onafhankelijk zijn van opleidingsinstellingen en gebruikt hiervoor haar eigen richtlijnen.⁹⁴ Examens die onder toezicht van de Examenkamer

93

Bron o.a. Onderwijsraad, 2002.

staan, zijn bij voorbeeld die van VCA (veiligheid), NIMA (marketing) en de stichting FENEDEX (internationaal ondernemen). Indien een exameninstelling naar het oordeel van de Examenkamer niet voldoet aan de eisen, beëindigt de Examenkamer het toezicht en erkent zij de diploma's niet langer.