

Oud-hoofdinspecteur Jan Teuwen over KCE-beoordelingen aoc's:

'Examensysteem aoc's deugt niet'

De werkwijze van KCE verdient niet de schoonheidsprijs maar op de minder gunstige beoordeling van de mbo-examens van de aoc's valt feitelijk niets af te dingen. Dat concludeert oud-hoofdinspecteur BVE Jan Teuwen naar aanleiding van het onderzoek dat hij met bureau Accredon in opdracht van de AOC Raad uitvoerde.

KCE meldde in haar Examenverslag 2004/2005 dat aoc's het bij de examinering minder goed doen dan de roc's. 10 Procent van de groene mbo-opleidingen kreeg een afkeurende verklaring tegen 2 procent bij de roc's. Het percentage goedkeurende verklaringen bij de aoc's was 26 tegenover 54 bij de roc's. Redelijk alarmerende cijfers. De AOC Raad stelde op verzoek van het Ministerie van LNV een actieplan op om de situatie te verbe- →

Jan Teuwen: "Kleine nevenvestigingen en vele kleine opleidingen. Dat geeft veel beheerslast en bestuurslast, maar aoc's veroorzaken dat probleem natuurlijk wel zelf"

Conclusies onderzoek KCE-beoordeling aoc's

De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek:

- Aoc's scoren met name bij de aspecten examenproces en examenproducten minder goed dan roc's.
- Aoc's hebben relatief meer vestigingen per exameneenheid en minder deelnemers per vestiging. Door die complexere structuur is bij de examinering de bestuurslast en beheerslast groter dan bij roc's. De hogere bestuurslast betekent dat het moeilijker is om over meerdere vestigingen de gewenste uniformiteit bij examinering te krijgen. De grotere beheerslast komt door kleinere aantallen docenten per vestiging en een groter gemiddeld aantal deelkwalificaties per kwalificatie terwijl het aantal examens per deelkwalificatie zeker niet kleiner is dan in de andere mbo-sectoren.
- De examinering op aoc's wordt verder gecompliceerd doordat er voor het

mbo groen verschillende kwalificatiestructuren naast elkaar bestaan en geldig zijn.

- De complexe structuur eist veel van de aansturing en handhaving van de examinering. Aoc's zijn op dat gebied minder ver gevorderd. Ook op het gebied van het ermee verbonden aspect kwaliteitszorg zijn er op de aoc's nog heel wat punten te verbeteren.
- Aoc's waren in het KCE-onderzoek statistisch in het nadeel ten opzichte van roc's. Niet beoordeelde producten werden automatisch positief beoordeeld. Bij roc's was het aantal niet-beoordeelde producten veel groter. Dat de aoc's voor de wel-beoordeelde producten mineder goed uit de bus kwamen is een gevolg van de niet voltooide invoering van de Groene Standaard waardoor ze moeten terugvallen op verouderde, niet onderhouden examenproducten.

- De communicatie vanuit KCE is niet altijd eenduidig waardoor aoc's niet altijd weten waar ze aan toe zijn.
- Product- en procesaudits komen gescheiden tot stand. Nuanceringen in de uitkomsten van de procesaudits hebben geen gevolgen voor de productaudits. Vanwege het relatief grotere belang van de beoordeling van de productaudits bij aoc's werkt dat ongunstig voor hen uit. Bovendien blijken de procesaudits door KCE verschillend te zijn uitgevoerd en is er ook verschillend over gerapporteerd.
- De verbeterplannen van de aoc's hebben vaak een beperkte invalshoek. De brede context van aansturing, handhaving en kwaliteitszorg komen daardoor veel minder aan bod.



teren. Onderdeel daarvan was een onderzoek door bureau Accredon op basis waarvan Jan Teuwen een vijftiental aanbevelingen formuleerde. De voormalige hoofdinspecteur BVE van de Onderwijsinspectie vindt dat het examensysteem van de aoc's niet deugt. Onvoldoende sturen door colleges van bestuur is volgens hem een cruciale factor.

KCE meldde in haar het Examenverslag 2004/2005 dat aoc's aanzienlijk slechter scoren dan roc's. Aoc's reageerden verontwaardigd. KCE zou onzorgvuldig te werk zijn gegaan en communiceert onvoldoende met de instellingen. Is daar in uw onderzoek iets van gebleken?

“Het is logisch dat er fundamentele kritiek op de werkwijze van KCE is. Het nog niet zo lang geleden verschenen rapport van de Onderwijsinspectie over KCE maakt dat voldoende duidelijk. En de beleidsreactie van de staatssecretaris naar aanleiding van dat rapport spreekt ook duidelijke taal. Ook ik ben tegen een aantal zaken aangelopen, maar dat doet geen afbreuk aan het oordeel van KCE over de aoc's. Als KCE maximaal had gefunctioneerd zou het oordeel niet echt anders geweest zijn.”

‘Een door de overheid ingesteld orgaan dat moet toezien op de kwaliteit van examinering, weigert – zelfs op verzoek van die overheid – het gesprek aan te gaan’

Waar bent u bij de methodiek van KCE tegen aangelopen?

“Vooral dat de werkwijze niet transparant is. Bijvoorbeeld waarom examentoesen die door derden zijn gemaakt – zoals bijvoorbeeld de ipc's voor aoc's doen - alleen als product worden getoetst maar niet worden gecontroleerd als ze gebruikt worden. Bij gebruik krijgen ze automatisch een plus. Ook de verantwoording van de werkwijze van KCE en de mogelijkheden om tegen het oordeel van KCE in beroep te gaan, zijn vol-

gens mij niet goed geregeld. Bovendien heb ik rekenfouten geconstateerd. Het verschil tussen aoc's en roc's blijkt ietsje minder. Dat kan natuurlijk niet. Verder zie je dat KCE van aoc's relatief veel meer producten heeft bekeken dan van roc's. Voor het uiteindelijke oordeel maakt dat niet zo verschrikkelijk veel uit maar ik had graag de achtergrond daarvan willen weten.”

Heeft KCE u over die zaken duidelijkheid gegeven?

“Nee en dat is nu juist zo jammer. Het bevestigt ook dat KCE niet transparant werkt en dat de verantwoording niet goed geregeld is. Ik heb tot drie keer toe gevraagd om een gesprek met KCE. Niet om zaken te controleren maar om te horen wat de achtergrond is. KCE heeft dat steeds geweigerd. Ook toen de verantwoordelijke directeur-generaal van het ministerie van LNV KCE daar schriftelijk om verzocht. Heel vreemd is dat. Een door de overheid ingesteld orgaan dat moet toezien op de kwaliteit van examinering, weigert – zelfs op verzoek van die overheid – het gesprek aan te gaan. Ik vind dat de AOC- en BVE Raad daarom ook snel naar de politiek moe-

ten stappen om naar de wet te kijken waarin het toezicht op de mbo-examens geregeld is.”

Ondanks deze tekortkomingen van KCE heeft u vastgesteld dat aoc's inderdaad slechter scoren dan aoc's?

“Los van mijn bevindingen ten aanzien van KCE blijven de conclusies over de aoc's overeind. In zijn algemeenheid kun je zeggen dat de systematiek bij de aoc's niet deugt. Ik constateerde bijvoorbeeld dat voor een en hetzelfde vak bij de

Aanbevelingen

Jan Teuwen geeft de aoc's op basis van de onderzoeksresultaten 15 aanbevelingen. Een samenvatting van de belangrijkste:

- Elk aoc ontwikkelt een sluitend systeem gericht op transparantie in aansturing, handhaving en verantwoording van de gehele organisatie en processen en geef t daarbij prioriteit aan zo'n systeem m.b.t. examenorganisatie en –processen. Uitgangspunt is één handboek examinering voor de hele instelling. De verantwoordelijkheid daarvoor moet liggen bij een lid van het college van bestuur, rechtstreeks ressorterend onder het toezicht van de raad van toezicht.
- Scholing van docenten t.b.v. toetsconstructie, -planning en visitatie.
- Regisseer en controleer de ontwikkeling van toetsen voor examinering per instelling centraal, overweeg gezamenlijke toetsontwikkeling aoc's en overweeg collectief in onderhandeling te gaan met derden over de ontwikkeling van door KCE-erkende producten.
- Maak als groene sector bestuurlijke afspraken met KCE, herbezin je collectief op één standaard voor examinering. Overweeg daarbij de huidige Groene Standaard te herijken of het alternatief het Focus/Phoenix-systeem als standaard in te voeren.
- Spreek als groene sector de ambitie uit om op termijn tot een keurmerk van systeemcertificatie voor de aoc's te komen.
- Laat onderzoeken welke adequate structuren en procedures bij KCE ontbreken en treedt in overleg met de BVE Raad voor de ontwikkeling van beroepsmogelijkheden tot op het niveau van de minister. Neem ook het initiatief om te komen tot de benoeming van een KCE-bestuurder uit de groene sector.
- Onderzoek als groene sector andere vormen van examinering die direct aansluiten bij competentiegericht onderwijs, met name portfolio-ontwikkeling, en bepaal daar ook de keuzes in.
- Heroriënteer op de functies van de AOC Raad waarbij naast belangenbehartiging en ontwikkeling een versterking van de positie als brancheorganisatie overwogen dient te worden.

verschillende afdelingen binnen een aoc verschillende examentoetsen werden gegeven. Dat kan natuurlijk niet. Er moet binnen een aoc sprake zijn van eenheid in examinering, één regie zijn op het examen en er moet dus centraal aangestuurd en gewerkt worden. Daar schort het in veel gevallen aan. Dat heeft volgens mijn waarneming te maken met de wijze waarop aoc's werken. Begrijp me goed, er zijn goede en zelfs betere aoc's, maar ik kwam aoc's tegen waar in coöperatieve vorm wordt gewerkt. De verschillende vestigingen van zo'n aoc naaien gewoon hun eigen naad. En dat 10 jaar nadat de Wet educatie en beroepsonderwijs met betrekking tot de examinering is aangepast. Ongelooflijk. Ik vind het dan ook eigenlijk waanzin dat ik de aanbeveling moest doen om het eigenaarschap van de examens bij het college van bestuur te beleggen. Dat college moet kunnen sturen en de zaak transparant houden. Om het beleid te kunnen operationaliseren, terug te koppelen, bij te stellen en uiteindelijk ook verantwoording te kunnen afleggen aan de raad van toezicht. Dat zit dus niet goed. Bovendien heb ik geconstateerd dat aoc's hierbij niet samenwerken.

'De door mij geconstateerde problemen hebben te maken met onvoldoende bestuurkracht'

Toen ik zelf nog collegevoorzitter van een roc was deden we dat wel. Vreemd dat dit bij de aoc's niet echt gebeurt want ze zitten samen in een sector waar concurrentie minder aan de orde is."

Met systematiek doelt u dus op de sturing vanuit de colleges van bestuur. Maar zijn de gebruikte systematieken – de Groene Standaard en Focus – ook een factor?

"Ik heb gezegd het onverstandig te vinden om de Groene Standaard neer te zetten. Het is een globalisering van de kwa-

lificatiestructuur die notabene door KCE is geaccepteerd. Er is één wettelijke basis voor de examens en die basis is in de kwalificatiestructuur gelegen die door de minister is vastgesteld in eindtermen. Nu hebben de aoc's in hun verantwoording naar KCE niet de systematiek van de kwalificatiestructuur gebruikt maar iets wat ze zelf hebben gemaakt, globaler is en tot veel onduidelijkheid leidt. Focus was in dat opzicht overigens een betere systematiek omdat daarin de koppeling werd gelegd tussen examen en onderwijs en de ontwikkeling van het geheel. Volledigheidshalve moet ik constateren dat KCE moeite heeft met de laatste systematiek."

Volgens insiders zou de slechte score van aoc's ook samenhangen met de kleinschaligheid van het groene onderwijs: veel nevenvestigingen met beperkte leerlingenaantallen. Klopt die redenering?

"Door die kleine nevenvestigingen en vele kleine opleidingen moet al het werk door weinig mensen gebeuren. Dat geeft natuurlijk veel beheerslast en inherent hieraan veel bestuurslast. Maar aoc's veroorzaken dat probleem natuurlijk wel zelf. Op de eerste plaats door de koppeling met het vmbo. Veel vmbo-locaties hebben ook mbo. Omdat voor het vmbo heel andere spreidingscriteria gelden worden die locaties ook voor mbo-vestigingen in stand gehouden. Bovendien zijn er intern bij de aoc's voor het instandhouden of starten van nieuwe mbo-opleidingen volgens mijn waarneming geen regelingen of normen. Er wordt gewoon gewerkt volgens een soort declaratiestelsel. Bij roc's zie je toch meer professionaliteit op dat punt in de vorm van een relatie tussen de financiën en de uitvoering van het onderwijs. Het geld wordt naar rato van het aantal leerlingen toebedeeld aan de afdelingen. Die moeten daarmee rond komen, krijgen taakstellingen, waarop gestuurd wordt. Zo kunnen ze bijvoorbeeld ook sparen om te investeren."

Examens zijn onderdeel van de kwaliteitssystematiek van onderwijsinstellingen. Het door u gesignaleerde probleem is niet van gisteren op vandaag ontstaan. Waarom wordt dit nu pas echt zo duidelijk?

"In het jaarverslag van de Onderwijsinspectie van 2004 is expliciet gemeld dat aoc's met hun kwaliteitsplannen achterblijven. Voor die tijd had het groene onderwijs nog een eigen inspectie. Die meldde in haar jaarverslagen 1998 tot en met 2001 dat aoc's op het gebied van kwaliteit beter waren dan roc's. Hoe dat dan kan? Dat moet je niet aan mij vragen. Volgens mij hanteerde de Inspectie Landbouwonderwijs een andere methodologie en normering en baseerde zij zich in haar oordeel in ieder geval niet op de normen van de Onderwijsinspectie."

U heeft een groot aantal aanbevelingen geformuleerd. Tussen de regels van die aanbevelingen door valt forse kritiek te lezen op de colleges van bestuur en hun bestuurskracht. Liever gezegd: het ontbreken daarvan. Dat is nogal wat.

"Mijn vader was boer. Dus ik ken die agrarische wereld wel een beetje. Boeren werken alleen maar samen als ze het iets oplevert. Die coöperatieve vorm zie ik ook bij de scholen in deze sector. Dat is te vrijblijvend. De door mij geconstateerde problemen hebben te maken met onvoldoende bestuurkracht. Aoc's moeten dit intern goed regelen en landelijk samenwerken. Het zou de sector enorm versterken. Of dat zal lukken? Ik ben er niet gerust op. Het maken van niet-vrijblijvende afspraken ontbreekt. Men zoekt te zeer de eigen vrijheid. Ook in zo'n algemene vergadering van de AOC Raad. Acties zonder meetbare doelen. Maar ze blijven dit soort collectieve problemen niet de baas als ieder aoc die op zijn eigen manier individueel wil oplossen. AOC Limburg, Wellantcollege enzo voorts, ze communiceerden allemaal één op één met KCE. Dat werkt dus niet. Het leidt ook niet tot een stevige positionering zodat de aoc's collectief in staat zijn een vinger op te steken en bestuurlijke afspraken te maken met KCE. Ik hoop daarom dat ze mijn boodschap serieus nemen." □