

## Naar meer doelmatigheid in het mbo

Tussenrapportage commissie Kwalificeren en Examineren (commissie Hermans/Van Zijl)

9 september 2010

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	3
1. Adviesvraag en werkwijze commissie .....	5
2. Context .....	8
3. Samenhangende kwalificatiestructuur .....	10
Aanbeveling 1: Gezamenlijke ontwikkeling van dossiers en mandaat.....	11
Aanbeveling 2: Diplomeringsniveau op dossierniveau (breed én smal).....	13
Aanbeveling 3: Crebo-systematiek aanpassen .....	14
4. Doelmatig opleidingsaanbod .....	15
Spanningsveld van vraag en aanbod .....	15
Doelmatigheidsscenario's op basis van onderzoek naar opleidingsaanbod...	16
5. Standaardisering van examinering .....	18
Aanbeveling 4: Gestandaardiseerde examens en samenwerking.....	18
Aanbeveling 5: Een toezichtkader dat past bij de gewijzigde verhoudingen .	19
6. Tijdspad .....	20
Korte klap: direct in te voeren.....	20
Aanbevelingen die aanpassing van wet- en regelgeving vergen .....	20
Aanbevelingen met financiële consequenties .....	21

## Samenvatting

Het Nederlandse mbo heeft de ambitie om ten opzichte van andere Europese landen een topositie in te nemen. Deelnemers moeten optimaal worden voorbereid op de arbeidsmarkt en op het vervolgonderwijs. In dat systeem van publiek bekostigd beroepsonderwijs moet, zeker nu overheidsmiddelen onder druk staan, doelmatigheid niet uit het oog worden verloren. Op verzoek van staatssecretaris Van Bijsterveldt heeft de Vereniging Beroepsonderwijs Bedrijfsleven advies uitgebracht over de mogelijkheden om meer doelmatigheid te realiseren in het mbo. Daartoe heeft de paritair samengestelde commissie Kwalificeren en Examineren drie elementen opgepakt: de kwalificatiestructuur, het opleidingsaanbod en de examinering.

Het advies van deze commissie wordt in twee delen uitgebracht. Voor u ligt een tussenrapportage met aanbevelingen die gebaseerd zijn op feiten, cijfers en analyses. In de eindrapportage zal aan de hand van concrete cases meer zicht worden gegeven op de doelmatigheidseffecten van het doorvoeren van de - met elkaar samenhangende - aanbevelingen.

Bij elk van de drie vraagstukken heeft de commissie doelmatigheid beschouwd vanuit het perspectief van het onderwijs van de arbeidsmarkt, het bedrijfsleven. Voorop stond de vraag waarvoor we mbo-leerlingen willen opleiden. Voorts heeft de commissie zich gebaseerd op een heldere analyse van de oorzaak van de problematiek en de gevolgen van oplossingsrichtingen. Het moeten aanbevelingen zijn waarin de onderwijsinstellingen en de beroepspraktijk zich herkennen, waarmee zij iets kunnen en waarvan zij straks de beoogde effecten gaan ervaren.

De commissie ziet verschillende mogelijkheden om de doelmatigheid van het mbo te verbeteren. Stelselwijzigingen zijn daarvoor niet nodig, maar wel aanpassingen in wet- en regelgeving. Bovendien staat de commissie op het standpunt dat een doelmatiger inzet van middelen moet resulteren in herinvestering om noodzakelijke verbeteringen in het middelbaar beroepsonderwijs te kunnen realiseren.

Ten aanzien van de kwalificatiestructuur kunnen de transparantie en samenhang nog meer vergroot worden. Ten aanzien van betere spreiding of concentratie van het opleidingsaanbod wacht de commissie een onderzoek af van IVA/KBA, en ten aanzien van examinering zet de commissie in op standaardisering. In deze tussenrapportage doet de commissie vijf aanbevelingen.

### **1. Gezamenlijke ontwikkeling van dossiers met een sectoroverstijgend mandaat**

Om meer samenhang aan te brengen in de kwalificatiestructuur als geheel stelt de commissie voor dat de kenniscentra de criteria voor beschrijvingen in dossiers aanscherpen en dat zij gezamenlijk ontwikkelteams samenstellen voor de (door)ontwikkeling van de kwalificatiestructuur. De vereniging moet een sector-overstijgend mandaat krijgen om knelpunten op te lossen. Kwalificatiedossiers worden voor langere tijd vastgesteld en er ontstaat rust en aandacht voor de implementatie. Van groot belang daarbij is dat er een goed systeem van versiebeheer komt om tussentijdse wijzigingen accuraat te kunnen registreren en communiceren.

## **2. Diplomerings op dossierniveau (breed én smal)**

Meer transparantie in de diplomastructuur ontstaat ook met diplomering op het niveau van het kwalificatiedossier. Wel blijven de differentiatie en het kwalificatieniveau voor student en bedrijfsleven herkenbaar en zichtbaar op het diploma. De reductie van het aantal diploma's is groot. Naast diploma-eisen voor beroep, loopbaan en burgerschap bestaat het diploma uit 20% keuzeruimte, bijvoorbeeld te besteden aan nadere specialisatie, extra voorbereiding op vervolgonderwijs of aan regionale invulling.

## **3. Crebo-systematiek aanpassen**

Als de inhoud en het aantal diploma's transparanter worden, dan moet dit ondersteund worden met een anders ingericht registratiesysteem. Het Crebo-systeem moet minder complex worden gemaakt. Veel van uitvoeringsproblemen vloeien voort uit het huidige systeem, dat voorwaardelijk was voor invoering van kwalificatiedossiers in plaats van volgend. De commissie wil vóór de eindrapportage in een praktijkcasus uitzoeken in welke mate drastische versimpeling van het systeem mogelijk is.

## **4. Gestandaardiseerde examinering en samenwerken aan exameninstrumenten**

Om de examinering in het mbo te uniformeren moeten per sector bindende afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid van het bedrijfsleven, de dekking van het kwalificatiedossier en over kwaliteitsontwikkeling en professionalisering. Op instellingsniveau dient een landelijke procesarchitectuur als referentiedocument voor inrichting van processen. Daarnaast wordt toegewerkt naar samenwerking bij ontwikkeling van examenproducten en -diensten met landelijke validering. De uitvoering blijft decentraal en de verantwoordelijkheid voor examinering blijft bij de onderwijsinstelling.

## **5. Een toezichtkader dat past bij de gewijzigde verhoudingen**

Standaardisatie moet leiden tot een veranderd toezichtarrangement. Exameninstellingen willen tijdig zekerheid hebben over de kwaliteit van examenproducten. Daarom is het wenselijk dat de inspectie op voorhand examenproducten en -leveranciers beoordeelt. Meer eenduidigheid in de delen C en bindende afspraken rondom examenprofielen moeten leiden tot meer proportionaliteit in het toezicht. Dat geldt ook voor evc-procedures die zijn uitgevoerd conform de Kwaliteitscode EVC.

## 1. Adviesvraag en werkwijze commissie

Staatssecretaris Van Bijsterveldt heeft onderwijs en sociale partners verzocht haar van advies te voorzien over verhoging van doelmatigheid van kwalificaties, opleidingsaanbod en examinering in het mbo. In haar adviesvraag van 12 mei 2010 onderscheidt zij drie vraagstukken, namelijk dat:

1. *het grote aantal kwalificaties een bijdrage levert aan een al te grote differentiatie van het opleidingsaanbod zoals we dat op een aantal scholen zien. Klopt dat? En zo ja, in welke mate kunnen we daarin terugnoeien?*
2. *het aan het bevoegde gezag van een mbo-instelling is om te besluiten welke opleidingen wel en welke niet worden aangeboden. Ligt hier altijd een gedegen afweging aan ten grondslag? Zijn de financiële en organisatorische consequenties goed doordacht? Is er meer sturing nodig?*
3. *er grote verschillen zijn tussen opleidingen en branches als het gaat om het vormgeven van nieuwe vormen van examinering. Er is efficiencywinst te boeken door zaken collectief te benaderen en niet overal het wiel opnieuw uit te vinden. Goede voorbeelden zijn te vinden bij de Stichting Examenwerk en sommige goed georganiseerde branches. Ook de examenprofielen beogen een bijdrage te leveren aan meer gestandaardiseerde vormen van (beroepsgerichte) examinering. Wat is er mogelijk om verdere standaardisering van (beroepsgerichte) examens te bevorderen?*

*Ik wil op deze drie vraagstukken in hun onderlinge samenhang meer zicht krijgen en mogelijk kan uw stichting hieraan een bijdrage leveren. Ik vraag u daarom mij in lijn met de genoemde vraagstukken te adviseren. (einde citaat)*

Het bestuur van de Vereniging Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o. heeft de staatssecretaris per brief van 28 juni 2010 laten weten dat een commissie is ingesteld en dat medio september een eerste rapportage kan worden tegemoet gezien. De paritair samengestelde 'Commissie Kwalificeren en Examineren' (commissie Hermans/Van Zijl) is als volgt samengesteld:

- Namens centrale sociale partners: Loek Hermans (voorzitter), André van Leest, Heleen de Boer, Hans Timmerman en Rijk Roelofse
- Namens MBO Raad: Jan van Zijl (voorzitter), Rien van Tilburg en Coen Free
- Adviseurs: Hans van Nieuwkerk en Peter Cras
- Secretaris: Ben Rijgersberg
- Inhoudelijke ondersteuning: Hanneke Ackermann

### Analyse van de adviesvraag

Bij de beantwoording van de vragen van de staatssecretaris beoordeelt de commissie Kwalificeren en Examineren in welke mate het beleid rond de WEB uit 1996 heeft gewerkt en waar het op de terreinen van kwalificaties, examens en opleidingsaanbod doelmatiger kan.

De commissie beziet doelmatigheid zowel vanuit het onderwijs als vanuit het bedrijfsleven. Dit moet leiden tot een eindrapportage met concrete, samenhangende aanbevelingen. Het onderwijs en het bedrijfsleven zijn het eens dat gestreefd wordt naar een robuuste en transparante kwalificatiestructuur, gekoppeld aan landelijke examenstandaarden en gericht op een doelmatig onderwijsaanbod. De gezamenlijke inzet is dat elke euro in het mbo optimaal rendeert en de aansluiting op de vraag van de arbeidsmarkt is geborgd.

Doelmatigheid willen we met drie vraagstukken beschouwen:

- a. kwalficatiestructuur: draagt de huidige kwalificatiestructuur (diplomastructuur) in voldoende mate bij aan de efficiency, effectiviteit en kwaliteit van het mbo?
- b. opleidingenaanbod: draagt het huidige opleidingenaanbod in voldoende mate bij aan de efficiency, effectiviteit en kwaliteit van het mbo?
  - Mbo-scholen stellen hun opleidingsaanbod de laatste tien jaar vast op basis van de '4M' formule<sup>1</sup> en hebben zorgplicht inzake arbeidsmarktperspectief. Voldoet toepassing van deze formule in voldoende mate aan de eisen van efficiency, effectiviteit en kwaliteit?
  - Mbo-scholen hebben de (wettelijk verankerde) vrijheid - ook in geografische zin - hun opleidingsaanbod te plannen en te realiseren. Voldoet toepassing van dit beleid in voldoende mate aan de eisen van efficiency, effectiviteit en kwaliteit?
- c. examining: draagt de huidige examensystematiek in voldoende mate bij aan de efficiency, effectiviteit en kwaliteit van het mbo?

### Werkwijze

In de verkenningsfase heeft de commissie de beschikbare kennis en informatie binnen en buiten de commissie verkend. De eerste stap bestond uit het verzamelen van gegevens en het formuleren van observaties. Aanvullend heeft het Coördinatiepunt Toetsing Kwalificaties MBO na raadpleging van het werkveld een drietal adviezen uitgebracht<sup>2</sup>. De commissie heeft een schrijfteam samengesteld met medewerkers van MBO Raad, Colo en het Coördinatiepunt, onder regie van de secretaris.

Voorzitters en secretaris van de commissie Hermans/Van Zijl stemmen tussentijds regelmatig af met de commissie Onderwijs en Besturing BVE (commissie Oudeman). Dit heeft onder meer geleid tot de keuze voor een tweetrapsraket: deze tussenrapportage en een eindrapportage, die naar verwachting voor 1 november 2010 zal worden uitgebracht. Op deze manier kan de commissie Oudeman de input uit de rapportages van de commissie Hermans/Van Zijl optimaal benutten. Met OCW heeft over deze aangepaste procedure informeel afstemming plaatsgevonden.

Daardoor kan in de eindrapportage gebruik worden gemaakt van de bevindingen van IVA/KBA die in opdracht van MBO Raad een advies uit zullen brengen over het opleidingenaanbod. Dat is ook de reden om in deze tussenrapportage nog geen conclusies op te nemen over macrodoelmatigheid.

### Uitgangspunten

De commissie heeft de volgende gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd:

- a. Geef een helder antwoord op de basisvraag: waar wil je een mbo-leerling voor opleiden?
- b. Neem de vraag van de arbeidsmarkt als uitgangspunt en geef aan hoe de arbeidsmarkt optimaal bediend kan worden. Kijk bij clustering ook naar regionale sleutelgebieden en nichemarkten. Kern van het advies is het antwoord op de vraag of de competentiegerichte kwalificatiestructuur leidt tot te grote differentiatie van het opleidingenaanbod.
- c. Baseer conclusies en voorstellen op feiten.
- d. Vermijd window-dressing: Het mbo en de beroepspraktijk moeten de adviezen herkennen en iets met het rapport kunnen.
- e. Kijk naar mogelijkheden om het mbo meer concurrerend te maken.

---

<sup>1</sup> mensen, methodieken, middelen en markt

<sup>2</sup> 'Duurzaam kwalificeren, Stabiliteit in de kwalificatiestructuur', 'Transparantie in de kwalificatiestructuur' en 'Vraagstukken rond 'brede' en 'smalle' kwalificaties'

- f. Houd rekening met de Europese ontwikkelingen, met name de referentiekaders (EQF/NQF) en het studiepuntensysteem (ECVET), en zorg ervoor dat het mbo-diploma toegang geeft tot de Europese arbeidsmarkt.
- g. Zoek naar de grens tussen door de overheid bekostigde opleidingen en vervolgopleidingen van private aanbieders (contractactiviteiten).
- h. Maak van de gelegenheid gebruik om een uitspraak te doen over deel C.
- i. Probeer examinering en kwalificering met elkaar te verbinden.
- j. Maak van het reduceren van kwalificaties geen doel op zich: het kan een logische uitkomst van het overnemen van de adviezen. Daarbij zijn vereenvoudiging en flexibilisering kernbegrippen.
- k. Maak binnen het systeem met het oog op positionering onderscheid tussen meer vakgerichte, op de arbeidsmarkt georiënteerde opleidingen en meer beroepsgeoriënteerde opleidingen, met mogelijkheid tot doorstroom naar het hbo.
- l. Benut opbrengsten van het effectueren van de doelmatigheidsadviezen in concrete maatregelen, voor herinvesteren in verdere versterking van de kwaliteit van het mbo.
- m. Torn niet aan de oorspronkelijke opzet van de kwalificatiestructuur.
- n. Zoek naar mogelijkheden voor administratieve lastenverlichting.

NB: ad f. Voor koppeling aan het EQF, dat betrekking heeft op het gehele onderwijsstelsel, heeft OCW de Commissie Leijnse verzocht advies uit te brengen.

ad k. Voor niveau 1 zal de commissie Werkscholen (commissie Kamps) de minister van OCW adviseren over doelgroep, vormgeving etc.

## 2. Context

Het mbo staat voor de forse uitdaging en complexe opdracht om een grote en diverse groep leerlingen direct of na een vervolgopleiding toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Dat is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen die bij de vormgeving van het primaire proces samenwerken met leerbedrijven en de kenniscentra. De commissie constateert dat er op dit terrein veel bereikt is en dat onderwijsinstellingen, bedrijven en kenniscentra zich en vanuit hun eigen rol, maar juist ook gezamenlijk, verantwoordelijk voor voelen nog beter te presteren. De oprichting van de Vereniging Beroepsonderwijs Bedrijfsleven geeft aan dat alle partijen de intentie hebben om samen te werken aan verdere verbetering en doelmatigheid van het mbo. Voorafgaand aan de beantwoording van de adviesvraag is het daarom goed om een korte schets te geven van de huidige situatie in het middelbaar beroepsonderwijs.

### WEB 1996

Goede afstemming van beroepsonderwijs op de behoeften van de arbeidsmarkt is al decennia lang een aandachtspunt. In overleg met het werkveld is in 1996 het mbo anders ingericht en zijn verantwoordelijkheden opnieuw belegd. De taakstelling van het middelbaar beroepsonderwijs werd verruimd. Het leerlingwezen werd met het (kort)mbo ondergebracht in één stelsel, met vier kwalificatieniveaus en twee leerwegen BOL/BBL. Leerlingen worden drievoudig gekwalificeerd: voor een beroep, voor een vervolgopleiding en voor goed functioneren in de samenleving. Het gedetailleerde systeem van eindtermendocumenten is na intensief overleg door de toenmalige Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs (MBO Raad, Colo en Paepon), het georganiseerd bedrijfsleven en de overheid vervangen door het huidige format voor de kwalificatiestructuur.

Het onderwijs heeft zich omgevormd tot 42 regionale opleidingscentra (roc's) met het volledige pakket aan opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, 13 agrarische opleidingscentra (waarvan 2 bestuurlijk gefuseerd met een roc) met de opleidingen op het gebied van voeding, natuur en milieu, 12 vakinstellingen met een opleidingsaanbod gericht op een bedrijfstak of groep van bedrijfstakken, en nog 2 bijzondere instellingen en 3 hbo's die mbo aanbieden. Daarnaast zijn er niet-bekostigde onderwijsaanbieders die zich op het mbo richten. Onderwijsinstellingen werden in hun regio's verantwoordelijk voor het onderwijs en het opleidingsaanbod en de afstemming met de regionale bedrijven.

Van oorsprong ontstaan uit het bedrijfsleven, en verantwoordelijk voor het leerlingstelsel, hebben de landelijke organen zich ontwikkeld tot 17 kenniscentra beroepsonderwijs - bedrijfsleven, die de verbinding leggen tussen ruim 40 verschillende branches en het verwant beroepsonderwijs. Zij worden tripartiet bestuurd en hebben onder meer de verantwoordelijkheid voor de landelijke kwalificatiestructuur (diplomastructuur) en daarmee de landelijke afstemming beroepsonderwijs bedrijfsleven.

### Intentieverklaring

Met het ondertekenen van de gemeenschappelijke intentieverklaring in maart 2010 hebben centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, MBO Raad en Colo een vervolgstap gezet op weg naar meer transparantie en doelmatigheid. Uitgangspunt van de verklaring is gedeelde verantwoordelijkheid van sociale partners in het beroepsonderwijs voor de (toekomstige) uitvoerende taken van de kenniscentra, te weten de kwalificatiestructuur, de daaraan gekoppelde examenstandaarden, de



beroepspraktijkvorming, de verhouding sectoraal/regionaal en activiteiten op het terrein van imago en positionering.

In lijn met de intentieverklaring hebben voornoemde partijen een Plan van Aanpak opgesteld. Uiteindelijk resultaat is de inrichting van één paritair samengestelde vereniging Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, waar voor bovensectorale thema's de strategische keuzes worden gemaakt. De aanbevelingen van de commissie Hermans/Van Zijl in dit rapport lopen vooruit op formele besluitvorming omtrent de vereniging.

### 3. Samenhangende kwalificatiestructuur

Sinds 1996 is er in het mbo één landelijke kwalificatiestructuur, gevormd door kwalificatiedossiers die de eisen beschrijven waaraan de aankomende beroepsbeoefenaren moeten voldoen. Aan de hand van deze kwalificatiedossiers (het 'wat') verzorgen de scholen onderwijs (het 'hoe').

Alle kwalificatiedossiers zijn op dezelfde manier opgebouwd. Deel A bevat een korte beschrijving van de beroepen in het dossier; in deel B worden op hoofdlijnen de diploma-eisen beschreven, die in deel C zijn uitgewerkt waarbij vakkennis en vaardigheden zijn beschreven als integraal onderdeel van competenties en in zichtbare beroepshandelingen. Bij het herontwerp is dit deel bedoeld als servicedocument, maar gezien de grote maatschappelijke en politieke zorg over borging van kennis en vaardigheden heeft staatssecretaris Van Bijsterveldt besloten om kwalificatiedossiers in hun geheel vast te stellen. In deel D wordt toegelicht hoe het dossier tot stand is gekomen.

Bij ontwikkeling van kwalificatiedossiers stemmen onderwijs en bedrijfsleven af in de paritaire commissies. Het tripartiete bestuur van het kenniscentrum is voor deze taak in formele zin eindverantwoordelijk. Aan de hand van het door de overheid vastgesteld Toetsingskader toetst het Coördinatiepunt Toetsing Kwalificaties MBO namens de staatssecretaris of de kwalificatiedossiers aan de gestelde eisen voldoen.

De huidige landelijke kwalificatiestructuur mbo omvat 237 kwalificatiedossiers met 627 kwalificaties (diploma's), ontwikkeld op basis van de behoeften van de arbeidsmarkt en die van het onderwijs samen, voor circa 520.000 deelnemers. Aan dat aantal diploma's hoeft geen probleem verbonden te zijn, zolang de samenhang en het onderscheid ertussen duidelijk zijn. Daarnaast moeten de diploma's inspelen op de diversiteit aan doelgroepen en doelstellingen van het mbo. Essentie is dat de omschrijving van het 'wat' anticipeert op de inzet om elk talent optimale kansen te geven en flexibel genoeg is om als onderwijsinstelling te kunnen bepalen 'hoe' het onderwijs wordt aangeboden.

De commissie wil onderzoeken waar de kwalificatiestructuur mogelijk transparanter en voor de onderwijsinstellingen en leerbedrijven beter uitvoerbaar kan worden, met diploma's die deelnemers in staat stellen tot duurzaam functioneren op de arbeidsmarkt. De aanbevelingen van de commissie zijn gebaseerd op een feitelijke analyse van oorzaak en gevolg. Voorkomen moet worden dat oplossingen worden geïntroduceerd die tot nieuwe, wellicht grotere knelpunten gaan leiden. Daarom moeten we goed voor ogen blijven houden dat er verschillen zijn tussen ten eerste de kwalificatiestructuur en de inhoud van diploma's (verantwoordelijkheid van de kenniscentra met het beroepsonderwijs en het georganiseerde bedrijfsleven); ten tweede de vormgeving en uitvoering van opleidingen, examens en bedrijfsvoering (verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen in samenwerking met de erkende leerbedrijven); ten derde de administratieve ondersteuning in de vorm van Crebo-systematiek voor registratie en bekostiging (verantwoordelijkheid van de overheid, die samen met gebruikers een uitvoerbaar administratief systeem oplevert dat aansluit op de landelijke kwalificatiestructuur) en tot slot het extern toezicht op kwaliteit van op te leveren documenten (verantwoordelijkheid van OCW en uitvoering door de Inspectie en het Coördinatiepunt).

### **Aanbeveling 1: Gezamenlijke ontwikkeling van dossiers met een sectoroverstijgend mandaat**

De kenniscentra zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van dossiers per bedrijfstak c.q. verwante bedrijfstakken, maar ook voor de ontwikkeling van één landelijke kwalificatiestructuur als geheel. De sectorale ontwikkeling van dossiers verloopt over het algemeen naar wens van de vertegenwoordigers van onderwijs en bedrijfsleven in de paritaire commissies. Bij de ontwikkeling van één kwalificatiestructuur zijn grote vorderingen gemaakt, maar op onderdelen bestaan nog verbeterpunten. De kenniscentra zijn aan zet om nog meer transparantie te bewerkstelligen en in kwalificaties dezelfde mate van abstracties te gebruiken. Dat draagt bij aan leesbaarheid en bruikbaarheid van de kwalificatiestructuur.

Daarnaast blijkt het voor kenniscentra niet altijd even gemakkelijk om in overeenstemming met de beleidswensen van de landelijke overheid, en naar tevredenheid van alle partijen in paritaire commissies, van beroepsprofielen afgeleide kwalificaties te clusteren en dezelfde uitgangspunten voor ontwikkeling en onderhoud van kwalificaties af te spreken. Bijvoorbeeld op het gebied van verkoop, logistiek, mediatechnologie en ondernemerschap zijn er meer kwalificaties dan strikt noodzakelijk, omdat iedere bedrijfstak behoefte heeft aan een eigen verkoper of logistiek medewerker of aan eigen accenten op het terrein van ICT-applicaties en games.

Het is primair aan de kenniscentra om de balans te zoeken tussen landelijke doelstellingen en sectorale wensen. Al is er één landelijke kwalificatiestructuur, de samenhang tussen verschillende sectoren is nog niet overal even goed. Met het oog hierop denken wij aan de volgende aanvullende maatregelen:

- **Verdere aanscherping van criteria**

De kenniscentra kunnen gezamenlijk, en in overleg met onderwijs en bedrijfsleven, de criteria verder aanscherpen om te garanderen dat er meer transparantie ontstaat in de kwalificatiestructuur, zonder ondoelmatige overlap tussen dossiers. Daarbij horen ook afspraken over de inhoud de dossiers zelf, zoals eenduidigheid in de beschrijvingen van de delen B en C. Omdat op dit terrein al flinke stappen zijn gezet, mag van deze maatregelen in termen van doelmatigheid echter niet veel meer worden verwacht. Leidend ontwerpprincipe moet zijn dat op basis van competentieprofielen éérst wordt beschreven wat gemeenschappelijk is in de beroepseisen (kwalificatiedossier) en daarna wat de verbijzonderingen (uitstromen) daarbinnen zijn - rekening houdend met de beroepsopleidende ('traditionele' beroepen als kok en timmerman) en de beroepsvoorbereidende pijler (start op de arbeidsmarkt, bijv. in ICT en logistiek). De onderwijsinstelling bepaalt zelf de structuur van de opleidingen en kan, afhankelijk van de inhoud, voor een deel gezamenlijk opleiden en bij de uitstroom splitsen.

- **Meer gezamenlijk ontwikkelen**

Grenzen tussen sectoren vervagen, nieuwe beroepen kunnen niet altijd één-op-één worden toegekend aan een bepaalde bedrijfstak. De uitgangspunten en beslisregels rondom de flexibiliteit van de kwalificatiestructuur, de aansluiting op de arbeidsmarkt en op het vervolgonderwijs en de kwaliteit van de dossiers kunnen geoptimaliseerd worden. Laat de kenniscentra het gezamenlijk initiatief nemen om sectoroverstijgende ontwikkelteams in te richten m.b.t. de gecoördineerde ontwikkeling van kwalificatiedossiers, met duidelijke regels en bindende afspraken. Het ontwikkelteam wordt een praktisch ingerichte front-office.

Naar de sector blijft het individuele kenniscentrum de verbindende schakel. De gezamenlijk ontwikkelde dossiers worden altijd teruggelegd bij de betreffende sectorale paritaire commissies van onderwijs en bedrijfsleven, maar de coördinatie over samenhang van het geheel is beter geborgd.

- **Sectoroverstijgend mandaat**

Kenniscentra zijn verantwoordelijk voor de gehele kwalificatiestructuur. Dat laat onverlet dat onhelder is hoe zij gezamenlijk moeten acteren als de wensen van het sectoraal georganiseerd bedrijfsleven en onderwijs in paritaire commissies of bestuur afwijken van het landelijke beleid van overheid en koepelorganisaties. Als er spanning ontstaat tussen herkenbaarheid en uitvoerbaarheid, wie heeft dan het primaat? Moeten kenniscentra hun eigen bestuur of paritaire commissie dan negeren of moeten ze het landelijke beleid naast zich neerleggen?

Om dergelijke dilemma's te slechten, moeten zowel sectoraal bedrijfsleven als sectoraal onderwijsveld bereid zijn om een bovensectoraal mandaat af te geven aan de gezamenlijke kenniscentra. Voor het welslagen van het mandaat moet dit wettelijk worden geborgd. Omdat het hier om (sectorale) belangen gaat kan gedacht worden aan een onafhankelijke commissie met leden vanuit onderwijs en bedrijfsleven met kennis van zaken. Zij moeten op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak, kunnen participeren. In de praktijk gaat het om een 'gelegenheidscommissie' onder verantwoordelijkheid van de Vereniging Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. De commissie krijgt de formele bevoegdheid om knopen door te hakken indien partijen er zelf niet uit blijken te komen. Desgewenst kan het Coördinatiepunt gevraagd worden om inhoudelijk advies.

De voorgestelde werkwijze zal leiden tot een meer doelmatige infrastructuur. Geschilpunten denken we te vermijden. Ontstaan er desondanks knelpunten, dan worden die op grond van een deskundige, inhoudelijke afweging beslecht.

- **Rust aan het ontwikkelfront, versiebeheer**

De verantwoordelijkheden zijn op deze manier helder belegd: kenniscentra, individueel en gezamenlijk, ontwikkelen kwalificatiedossiers en coördineren de samenhangende kwalificatiestructuur. Het Coördinatiepunt Toetsing Kwalificaties MBO voert namens OCW de toetsing uit. En de Onderwijsinspectie gaat toezicht houden op de kwaliteit van de kwalificatiestructuur.

De aanbevelingen vragen wel om grote terughoudendheid in het gevraagd en ongevraagd adviseren over aanpassingen van kwalificatiedossiers. De zich snel opvolgende wijzigingen van de afgelopen jaren hebben veel onrust veroorzaakt. Om tijd te krijgen voor implementatie van kwalificatiedossiers is een systeem van versiebeheer dringend nodig. Vooruitlopend op wettelijke verankering kunnen kwalificatiedossiers in beginsel nu al voor langere tijd (bijv. vier jaar) worden vastgesteld. Wijziging of vervanging van dossiers kan op ieder moment dat arbeidsmarkt en/of onderwijs dat nodig achten, zodat actualiteit van diploma's is geborgd, maar alleen grote verschuivingen leiden tot een nieuwe vaststelling.

## **Aanbeveling 2: Diplomerings op dossierniveau (breed én smal)**

De arbeidsmarkt vraagt om vakbekwame mbo'ers met een herkenbaar diploma. De één moet breed opgeleid zijn, de ander specialistisch, afhankelijk van het beroepscompetentieprofiel. De kwalificatiestructuur moet daarop aansluiten. We zien verschillen tussen beroepsspecifieke kwalificaties op niveau 1, 2 en 3 enerzijds en doorgaans bredere kwalificaties niveau 4, dat ook beter moet aansluiten op het vervolgonderwijs. Maar het beeld is divers: op niveau 2 komen ook brede opleidingen voor en op niveau 4 specialisaties. Voor alle diploma's is de juiste mix tussen voorbereiding op arbeidsmarkt en op vervolgonderwijs nodig. De introductie van generieke eisen op het terrein van rekenen/wiskunde, Nederlands en (binnenkort) Engels zal naar verwachting leiden tot nog betere doorstroming naar hbo.

We kennen nu diplomering op uitstroomniveau (kwalificatie). In beginsel kan ook het kwalificatiedossier gelijk worden gesteld aan het diploma, wat een forse reductie van het aantal diploma's oplevert. Dat heeft twee grote voordelen. Om te beginnen kan het aantal onderwijsovereenkomsten worden beperkt, waardoor administratieve lasten kunnen afnemen. Dit vergt echter wel wijziging van het administratieve systeem, waar de commissie in haar volgende aanbeveling op terugkomt.

Een ander winstpunt is van inhoudelijke aard. Door te diplomeren op dossierniveaus ontstaat een overzichtelijk geheel van diploma's, waarbij de herkenbaarheid blijft geborgd door de uitstroom. Breed waar mogelijk, vakspecifiek waar nodig. Binnen het diploma vormen de uitstroom en het kwalificatieniveau een differentiatie, een verbijzondering, die voor student en bedrijfsleven herkenbaar en zichtbaar blijven op het diploma. Dit ondersteunt het principe van 'boom-tak-blad' (breed instromen en smal uitstromen) dat met de invoering van opleidingsdomeinen is beoogd. De bredere diplomering op dossierniveau en de vakspecifieke uitstroom vereisen uiteraard afstemming in de paritaire commissies. Onderwijsinstellingen kunnen hun opleidingsprogramma's efficiënter programmeren. Leerlingen kunnen zich desgewenst eerst oriënteren op mogelijke uitstromen. Werkgevers hebben beter zicht op het potentieel en kunnen beter kiezen.

Om vakkennis en vaardigheden te blijven borgen is het van belang dat de uitstromen hun huidige landelijk civiel effect behouden. Voorwaarde is dan ook dat bij aanpassing van het diplomamodel de differentiatie en het niveau expliciet op het diploma worden vermeld. Ook in Europees verband is dat van wezenlijk belang, aangezien een deel van de kwalificaties gereguleerd is. Om die beroepen elders te mogen uitvoeren is toestemming vereist van de bevoegde autoriteiten. Als dit in de diplomering onmogelijk zou worden gemaakt kan het beroep niet worden uitgeoefend dan vervalt ook het recht op doorstroming naar een hoger niveau en duperen we de diplomahouder.

Om civiel effect van het diploma te garanderen zijn het kwalificatiedossier, de kwalificatie (uitstroom) en de vereisten voor loopbaan en burgerschap landelijk en wettelijk vastgesteld. Samen moeten zij uitvoerbaar zijn in 80% van de onderwijstijd. De overige 20% van de onderwijstijd betreft geen vrijblijvende ruimte meer, maar wordt voorwaardelijk voor bekostiging en inspectietoezicht. Voor die 20% keuzeruimte moet een heldere doelbestemming gedefinieerd worden, zoals nadere specialisatie bovenop de branchegerichte uitstroom, verdieping gerelateerd aan regionale arbeidsmarktbehoefte, bijspijkeren van taaldeficiënties, stimulering van ondernemersvaardigheden of extra hbo-vorbereiding bovenop de reguliere kwalificering. De invulling van de keuzeruimte is eveneens onderdeel van het diploma. Dit geeft studenten de mogelijkheid zich verder te specialiseren en zo een voorsprong te krijgen op de arbeidsmarkt of bij vervolgonderwijs.

### **Aanbeveling 3: Crebo-systematiek aanpassen**

Om diplomering op dossierniveau mogelijk te maken, is aanpassing van het administratieve systeem een vereiste. Bij het herontwerp van de kwalificatiestructuur was het destijds een voorwaarde van de overheid dat deze ingepast werd in het bestaande register (Crebo). Dit heeft geleid tot een buitengewoon complex systeem. Zo leidden de vele wijzigingen van kwalificatiedossiers gedurende de experimenteerperiode tot voortdurend nieuwe versies met eigen Crebo-codes. Doordat het systeem ook bruikbaar moest zijn voor bekostigingsregels, kan het voorkomen dat dezelfde kwalificatie onder verschillende Crebo-nummers geregistreerd is. Wanneer kwalificaties van verschillende niveaus in een dossier zijn geclusterd behouden zij afzonderlijke Crebo-nummers. Bij het switchen van opleiding, bij doorstroom of eventuele terugval moet een leerling worden overgeschreven op een ander Crebonummer. Gevolg: een Crebo-register dat vele malen omvangrijker is dan het aantal diploma's en niet te onderschatten uitvoeringsproblemen voor de onderwijsinstellingen.

Natuurlijk, registreren moet uit juridische overwegingen en in verband met studiefinanciering, maar van de papierwinkel moeten we af. Met de domeinindeling wordt tegemoet gekomen aan die wens, en ook het versiebeheer in kwalificatiedossiers draagt bij, maar het Crebo-systeem zelf moet grondig worden aangepast. OCW heeft al een eerste stap in die richting gezet en de commissie dringt aan op een doelgerichte aanpak.

Daarbij gelden twee uitgangspunten. Allereerst geldt het beginsel dat de Crebo-systematiek de kwalificatiestructuur moet volgen en niet andersom. Ten tweede: als het gaat om uitvoeringsproblematiek moet helder onderscheid gemaakt worden tussen de inhoud van opleiding en diploma en het administratieve systeem dat noodzakelijk is voor deelnemersregistratie en bekostiging. Primair vervult het Crebo-systeem vier functies: het moet de deelnemer volgen; het registreert het niveau van de opleiding (de helft van de dossiers bundelt kwalificaties op verschillende niveaus); het legt in- en uitstroom in kwalificaties vast; en het koppelt de leerwens van deelnemers aan leermogelijkheden van leerbedrijven (ook in de toekomst moeten leerbedrijven erkend worden op uitstroomniveau).

De commissie stelt voor met een onderwijsinstelling nader te (laten) onderzoeken in welke mate drastische versimpeling van het administratieve systeem uit oogpunt van lastenverlichting en doelmatigheid, dat voldoet aan eisen van verantwoording, mogelijk is. Daarbij moet worden gedacht aan een van de kwalificatiestructuur ontkoppeld systeem dat wel aansluit bij diplomering op dossierniveau en dat rekening houdt met registratie op het niveau van de uitstroom.

#### **4. Doelmatig opleidingsaanbod**

Van mbo-instellingen wordt verwacht dat zij bij hun opleidingsaanbod rekening houden met de behoeften van de arbeidsmarkt, ook op langere termijn. De zorgplicht moet leiden tot een doelmatige spreiding van publiek bekostigde opleidingen, rekening houdend met de behoeften van leerlingen en van het landelijke en regionale bedrijfsleven.

De MBO Raad heeft voorjaar 2010 aan IVA/KBA gevraagd onderzoek te doen naar het opleidingsaanbod in het mbo. De resultaten moeten duidelijkheid verschaffen over de vraag in welke mate er sprake is van ongewenste versnippering en ondoelmatigheid. De uitkomsten van dit onderzoek zijn per september 2010 nog niet beschikbaar. Gelet daarop beperkt de commissie zich in deze tussenrapportage tot een schets van de situatie en de feiten en cijfers.

##### **Spanningsveld van vraag en aanbod**

Arbeidsmarktonderzoek, beroepscompetentieprofielen en de behoefte van de branches aan gekwalificeerde mensen leiden tot de ontwikkeling van kwalificaties. Ook met een doelmatige kwalificatiestructuur is het echter niet mogelijk studenten te verplichten zich op opleidingsprogramma's in te schrijven. Er is dus sprake van een discrepantie tussen vraag en aanbod. Op dit moment staan, landelijk gezien, op 5% van alle beschikbare kwalificaties helemaal geen bekostigde deelnemers ingeschreven. Op het niveau van kwalificatiedossiers komt dit niet voor. Daarnaast zijn er veel opleidingen waarop nauwelijks deelnemers staan ingeschreven (10% van de kwalificaties kent minder dan 17 studenten).

De laatste jaren is er een gestage daling van het aantal jongeren dat zich inschrijft in mbo-instellingen. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Bijvoorbeeld de 'avo-isering': een groeiende doorstroom vmbo-havo ten koste van het mbo. En demografische trends van vergrijzing en ontgroening (minder kinderen), vooral in regio's als Limburg, Zeeland en Groningen. Tegenover deze daling staat een stijging van het aantal oudere deelnemers. Enerzijds het effect van actief beleid rondom leven lang leren, anderzijds veroorzaakt door de verslechterde economie, waarbij de keuze voor een studeren het alternatief is voor een plek op de arbeidsmarkt.

Getuige regelmatig terugkerende klachten over scholen die teveel modieuze opleidingen aanbieden is niet iedereen tevreden over hoe arbeidsmarktgegevens doorwerken bij het opleidingsaanbod in het mbo. Vooral voor de 'traditionelere' opleidingen, zoals in de techniek, zijn er minder deelnemers. Voor bedrijven en instellingen in bepaalde branches betekent dit dat de instroom van gekwalificeerde beroepsbeoefenaren opdroogt. Voor instellingen betekent dit een evenredige afname van inkomsten, aangezien die één-op-één verbonden zijn aan het aantal deelnemers. Instellingen zullen een minimum aantal deelnemers bepalen dat noodzakelijk is om een opleiding kostendekkend aan te kunnen bieden.

Onderwijsinstellingen kampen met het spanningsveld tussen enerzijds een breed aanbod en regionale verkrijgbaarheid en anderzijds doelmatigheid. Mbo'ers kiezen opleidingen dichtbij huis, om diverse redenen: leeftijd, thuis wonen, reistijd, woonlasten, sociale omgeving en bijbaantje. Het regionale bedrijfsleven wil opleidingen in de buurt en zal niet altijd begrip hebben voor het afstoten van bestaande, onrendabele opleidingen. Als bedrijven dan samenwerking aangaan met een mbo-instelling buiten de directe regio, doet dat afbreuk doet aan de regionale taak van het roc. Het verschijnsel van 'filialisering' kan in bepaalde regio's overlap veroorzaken in het

opleidingenaanbod, met als risico dat opleidingen niet meer tegen acceptabele kosten kunnen worden aangeboden. In bepaalde sectoren en regio's is in toenemende mate concurrentie tussen bekostigde mbo-instellingen onderling en tussen bekostigde mbo-instellingen en private partijen c.q. bedrijven.

De keuze voor een bepaalde omvang van een opleiding of het afstoten daarvan kan op het niveau van de instelling rationeel zijn maar op regionaal of landelijk niveau leiden tot een tekort of een zeer onevenwichtige spreiding van het aanbod. In dit geval komen de WEB-doelstellingen of de infrastructuur van het opleidingenaanbod onder druk te staan. In sommige regio's zoeken instellingen elkaar juist op om afspraken te maken over het opleidingenaanbod. Daar wordt geanticipeerd op de demografische ontwikkelingen en gepoogd beter om te gaan met de beschikbare middelen.

### **Doelmatigheidsscenario's op basis van onderzoek naar opleidingenaanbod**

Afspraken tussen scholen over het opleidingenaanbod kan wellicht leiden tot kwaliteitsverhoging van opleidingen en docenten. Daarnaast kan het voor duurdere opleidingen - al dan niet gesteund door het bedrijfsleven - baten om op een beperkt aantal locaties te investeren in leermiddelen. Dit kan ook leiden tot doelmatigheids- en kostenvoordelen voor het bedrijfsleven, als medeopleider in het mbo (de leerbedrijven) en als investeerder (dure outillage bij praktijkcentra). De uiteindelijke keuze is te allen tijde aan de autonome scholen.

Zonder regie zullen de markt en de onderlinge concurrentie hun werk doen. Dat betekent dat het brede opleidingenaanbod van de roc's niet in alle regio's in stand zal blijven, met negatieve gevolgen voor:

- de regionale economie (vervangingsvraag van personeel en daardoor geen investeringen in de regionale economie, werkgelegenheid op de instellingen);
- de studenten (minder keuzemogelijkheden qua opleidingenaanbod, langere reisafstanden) en
- de instellingen (uit de markt gedrukt door private aanbieders van goedkope opleidingen).

Als dit als een ongewenste ontwikkeling wordt beschouwd moet regie worden gevoerd op de som van beslissingen van individuele instellingen om te komen tot een gewenst landelijk aanbod van opleidingen.

Wanneer de mbo-sector ervoor kiest de regie zelf ter hand te nemen, dan zal dat enerzijds onderwerp kunnen zijn van bezuinigingen, maar anderzijds biedt dat een uitgelezen kans om te investeren in een herziene infrastructuur van opleidingen. Zo blijft adequaat opgeleide workforce gegarandeerd. Het uitgangspunt is dat de sector, het bedrijfsleven en de overheid gebaat zijn bij het in stand houden van de publieke infrastructuur voor middelbaar beroepsonderwijs in alle regio's. Bij schaarste, zoals bij kleinschalige beroepen of in situaties van krimp, doet zich een specifieke situatie voor. In die gevallen is het nodig opleidingen en faciliteiten fysiek op bepaalde locaties te concentreren, al dan niet met behulp van het bedrijfsleven en private investeringen.



Alvorens scenario's te kunnen ontwikkelen en keuzes te kunnen maken is een diepergaande inventarisatie, beschrijving en analyse nodig van het opleidingsaanbod. Onderwerpen van het onderzoek zoals momenteel uitgevoerd door IVA/KBA zijn:

- de geschetste ontwikkelingen: de demografische trends, de trends in de leerlingstromen van jongeren en ouderen, de sectorale en regionale arbeidsmarktbehoeften op de middellange termijn (met gebruikmaking van de arbeidsmarktkennis van de kenniscentra), de effecten van regelgeving en bekostiging;
- de (on)mogelijkheden om op basis van arbeidsmarktgegevens tot een rationeel en stabiel opleidingsaanbod te komen;
- de bestuurlijke mechanismen die ten grondslag liggen aan ontstane samenwerking en afspraken tussen mbo-instellingen: op grond van welke sense of urgency en bestuurlijke motieven zijn zij tot stand gekomen?
- de voor- en nadelen van de verschillende vormen van regie (overheid, markt of sector) inclusief de bijbehorende mogelijkheden van besluitvorming en doorzettingsmacht.

De resultaten geven input voor scenario's die in een later stadium zullen leiden tot het advies over macrodoelmatigheid voor het mbo. Op basis van cijfers is een gefundeerde discussie mogelijk die zal uitmonden in een afgewogen advies voor de eindrapportage van de commissie.

## 5. Standaardisering van examinering

De huidige examensystematiek voldoet in zijn algemeen aan de kwaliteit zoals door het ministerie van OCW is gesteld. Maar op een aantal onderdelen kan en moet de kwaliteit beter en kunnen middelen doelmatiger worden ingezet. Dat kan bereikt worden door efficiënter organiseren van examinering, door het uniformeren van examenprocessen en het delen van exameninstrumenten. De huidige initiatieven op dat gebied zijn kansrijk. Bovendien is er draagvlak voor. De commissie stelt voor om verder te werken aan het definiëren van standaarden om de kwaliteit van examinering te vergroten. Daarvoor doet zij twee aanbevelingen.

### **Aanbeveling 4: Gestandaardiseerde examinering en samenwerken aan exameninstrumenten**

Standaardisering moet bereikt worden op drie aggregatieniveaus: landelijk, sectoraal en op instellingsniveau. Op landelijk niveau is er één format voor het uitwerken van sectorale afspraken over de betrokkenheid van het bedrijfsleven, de dekking van inhoud en niveau van het kwalificatiedossier en over kwaliteitsontwikkeling en professionalisering. Daarnaast is er één uitgewerkte set met procesbeschrijvingen als referentiedocument voor examinering. Binnen de Vereniging Beroepsonderwijs Bedrijfsleven worden de standaarden afgesproken en worden dilemma's besproken. Op sectoraal niveau krijgen examenstandaarden vorm doordat voor ieder kwalificatiedossiers een examenprofiel wordt ontwikkeld. Het georganiseerd bedrijfsleven en het onderwijs maken samen bindende afspraken om de kwaliteit van examinering te borgen en over ontwikkeling van exameninstrumenten. Standaarden worden tot slot op instellingsniveau vormgegeven. De examenregelingen van de onderwijsinstelling moeten passen binnen de referentiedocumenten van de procesarchitectuur. Sectorale examenprofielen worden binnen examenreglementen van instellingen toegepast. Er worden afspraken vastgelegd over samenwerking bij de ontwikkeling en afname van exameninstrumenten. Verder zijn er afspraken over de deskundigheid en deskundigheidsbevordering van examenfunctionarissen.

Naast deze standaarden stelt de commissie voor om toe te werken naar een mbo-dekkende structuur waarin onderwijsinstellingen samen examenproducten en -diensten kunnen (laten) ontwikkelen. Zo wordt naast harmonisatie ook doelmatigheid bereikt. Op basis van landelijke standaarden worden voor met name het kennisdeel van de beroepsopleiding landelijke examens ontwikkeld en gevalideerd. De uitvoering blijft decentraal, aangevuld met gestandaardiseerde schoolexamens voor het praktijkdeel. De verantwoordelijkheid voor examinering is en blijft bij de onderwijsinstelling. Overwogen kan worden om een onderscheid te maken tussen bol en bbl, waarvan examinering geheel of gedeeltelijk in de bedrijven plaatsvindt.

Bundeling van expertise en know-how zal leiden tot verbetering van de toetstechnische kwaliteit. In veel sectoren werken onderwijs, bedrijfsleven en kenniscentra al in toenemende mate samen aan goede examenproducten, variërend van alles zelf ontwikkelen of het delen van goede instrumenten tot een structuur van legitimering/validering. De gezamenlijke inkoop van examenproducten zal financiële en efficiencyvoordelen opleveren. In een aantal sectoren is de besparing zelfs nog groter, omdat daar de bijdrage vanuit het bedrijfsleven substantieel oploopt. Telkens moet het uitgangspunt een set van kwaliteitsstandaarden zijn, verifieerbaar voor en op voorhand erkend door onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en inspectie.

### **Aanbeveling 5: Een toezichtkader dat past bij de gewijzigde verhoudingen**

Verhoging van efficiëntie wordt ook gerealiseerd door afspraken met de inspectie over het extern toezicht. Het toezichtkader en de rol van inspectie zal aangepast en herijkt moeten worden aan de nieuwe verhoudingen en de nieuwe standaarden. De commissie stelt dat standaardisatie moet (en kan) leiden tot een veranderd toezichtarrangement met proportioneel toezicht op examinering, op toetsenbanken en op evc, waardoor instellingen ruimte houden om de eigen, goede dingen te doen. Om te kunnen komen tot een goede invulling en implementatie van de genoemde standaarden wordt van de overheid een faciliterende rol gevraagd. Faciliterend in termen van middelen, mede met behulp van de opbrengsten van de doelmatigheidsmaatregelen, maar ook in termen van samenwerking bij de kwaliteitsborging.

Om te beginnen is het uit oogpunt van verlichting van administratieve lasten wenselijk dat de inspectie (weer) bij de ontwikkelaars van examenproducten controles gaat uitvoeren. De controle aan de poort, dus vooraf en tijdig, lijkt een eenvoudigere manier van werken en biedt de afnemers meer zekerheid over de betrouwbaarheid van het te gebruiken product. Het werkt de gewenste standaardisering in de hand.

Een tweede bijdrage aan een meer op afstand ingericht toezicht is eerder in dit rapport al genoemd. De eenduidigheid in de beschrijvingen van (deel C van) het kwalificatiedossier, die met aangescherpte criteria wordt vergroot, moet leiden tot vermindering van de verantwoordingslast. Datzelfde geldt voor de overige sectorale afspraken rondom examenprofielen.

Ten derde kan doelmatigheid bereikt worden langs de weg van evc. Waar vroeger deelkwalificaties de landelijk erkende elementen in een opleiding vormden, bieden de vaste elementen in de kwalificatiestructuur (kerntaken, werkprocessen) nu mogelijkheden voor bieden van maatwerk bij onderwijsorganisatie en examinering/evc. Bedrijfsleven en onderwijs ervaren momenteel echter knelpunten in dit traject. De Inspectie vindt de (recent door OCW aangescherpte regels van de) Kwaliteitscode EVC onvoldoende borging om na assessment automatisch tot verlenen van vrijstellingen over te gaan. De examencommissie moet expliciet verantwoorden dat het assessment grondig is uitgevoerd. Met als gevolg dat roc's zeer terughoudend zijn bij het verstrekken van vrijstellingen. De commissie doet de volgende aanbeveling. Als de sector zelf, gevalideerd door de paritaire commissie, afspraken heeft gemaakt over processen van examinering en evc, dan moet de Inspectie dat accepteren en in het toezicht meer afstand bewaren. Dat is doelmatig, zowel richting deelnemer (verkorting traject) als richting instelling/inspectie (geen overbodige bureaucratie).

Het wenkend perspectief is een mbo dat transparant, verifieerbaar en verantwoordingsgericht examineert. Landelijk, sectoraal en op instellingsniveau zijn de processen rondom examinering helder, werken alle actoren op een te verifiëren wijze samen aan afspraken en instrumenten, zijn er standaarden voor toezicht en kunnen goede en zwakke elementen van examinering in kaart worden gebracht. Zo ontstaat managementinformatie voor instellingen, bedrijfsleven en overheid. Als ondersteuningslijn moet een proces gestart worden om implementatie van de standaarden te begeleiden en te ondersteunen. Het gaat daarbij om allerlei vormen van communicatie gericht op de diverse doelgroepen betrokken bij examinering en de begeleiding van alle actoren daarbij. Ook zal het proces ondersteuning moeten bieden aan invulling van de nieuwe rollen en verhoudingen van onderwijs, bedrijfsleven en toezichthouder. Als laatste kan ondersteuning volgen op terreinen waar examinering nog niet op orde is (sectoraal dan wel regionaal).

## 6. Tijdpad

In het kader van het management van verwachtingen is het voor iedereen van belang om te weten wanneer welk resultaat kan worden verwacht. Daarom wil de commissie een indicatie geven van het tijdpad waarbinnen haar aanbevelingen gerealiseerd kunnen worden.

### 1. Korte klap: direct in te voeren, resultaat mogelijk binnen twee jaar

Voorbeelden:

- 1) Geef de kenniscentra opdracht de criteria aan te scherpen om te kunnen waarborgen dat er transparantie ontstaat in de kwalificatiestructuur.
- 2) Laat de kenniscentra een gezamenlijk ontwikkelpunt voor de kwalificatiedossiers inrichten.
- 3) Laten bestuurlijke partijen vooruitlopend op wetwijzigingen het noodzakelijke sectoroverstijgende mandaat organiseren zodat bij geschillen waar bedrijfsleven en onderwijs samen niet uitkomen knopen kunnen worden doorgehakt.
- 4) Laat het onderwijs het versnipperde opleidingsaanbod terugdringen.
- 5) Werk het systeem van versiebeheer bij kwalificatiedossiers verder uit.
- 6) Laat scholen afspraken maken over regionale arrangementen voor het opleidingsaanbod, zodanig dat het opleidingsaanbod de toegankelijkheid garandeert, maar tegelijk kostenbatenneutraal is. Gebruik daarbij de informatie van de Commissie Kwalificeren en Examineren, de Onderwijsinspectie, het onderzoek van IVA/KBA.
- 7) Laat onderwijs en bedrijfsleven voor alle (bundels van) kwalificatiedossiers examenprofielen ontwikkelen en laat deze valideren door paritaire commissies. Onderzoek welke onderdelen van het landelijk format examenprofiel opgenomen kunnen worden in het kwalificatiedossier. Rol ze uit in het hele mbo vanaf 1 augustus 2012.
- 8) Laat onderwijs en bedrijfsleven plannen maken om in alle sectoren de (verdere) mogelijkheden van gezamenlijke inkoop, ontwikkeling en beoordeling van (beroepsgerichte) examenproducten en -diensten te onderzoeken en waar nodig te stimuleren.

### 2. Aanbevelingen die aanpassing van wet- en regelgeving vergen. Invoering in 2 á 3 jaar, resultaat te verwachten in drie à vier jaar

Voorbeelden:

- 9) Laat de wetgever diplomering op dossierniveau wettelijk mogelijk maken onder de voorwaarde dat differentiaties (uitstromen) als onderdeel van het diploma herkenbaar voor student en bedrijfsleven op het diploma komen. Geef kenniscentra met hun paritaire commissies de opdracht om de dossiers zodanig vorm te geven, dat diplomering op dossierniveau mogelijk is.
- 10) Laat OCW, dat DUO/CFI onlangs heeft verzocht om onderzoek te doen naar een nieuw (Crebo-2) administratiesysteem, een systeem ontwikkelen waarbij codering wordt ontkoppeld van inhoud (kwalificaties/uitstromen) en dat leidt tot forse vermindering van administratieve lasten maar wel past bij diplomering op dossierniveau en registratie op uitstroomniveau. Een systeem dat aansluit bij de behoefte aan flexibiliteit in de kwalificatiestructuur, zonder dat civiel effect verloren gaat of niet meer gegarandeerd kan worden. Voor de vormgeving van hun opleidingen en de codering van kwalificaties/uitstromen kunnen de onderwijsinstellingen gebruik maken van de website [kwalificatiesmbo.nl](http://kwalificatiesmbo.nl).

- 11) Laat afspraken maken over proportioneel toezicht op onderwijs en examinering (inclusief evc), mede als antwoord op de aantoonbare verbeteringen die een gevolg zijn van de afspraken uit het project Examenprofiel. Bij gezamenlijke ontwikkeling van examenproducten hoort ook dat de inspectie vooraf toezicht houdt op de toetstechnische kwaliteit van examenproducten zodat het kwaliteitsonderzoek op de instelling daadwerkelijk proportioneel kan worden ingericht
- 12) Laat onderwijs, bedrijfsleven en kenniscentra een advies maken over een wettelijk te regelen heldere taakafbakening bij de totstandkoming van het kwalificatiedossier: het ontwikkelen en coördineren, toetsen en het toezicht.
- 13) Laat de voorgenomen evaluatie van de rol en positionering van het Coördinatiepunt volgen op besluitvorming over de hiervoor genoemde taakafbakening

### **3. Aanbevelingen met financiële consequenties**

Voorbeelden:

- 14) Laat de overheid in samenspraak met het onderwijs en het bedrijfsleven met voorstellen komen over de criteria (bijv. ondergrens) in termen van aantal deelnemers per opleiding voor overheidsbekostiging.
- 15) Laat de overheid de onderwijsinstellingen ondersteunen bij de invoering van afspraken over examinering, met gebruikmaking van het ontwikkelde procesmodel. Faciliteer alle onderwijsinstellingen om te gaan werken met de opbrengsten van het project Kwaliteit van Examinering door de afspraken die op landelijk niveau gemaakt zijn te verwerken in hun handboek examinering, bij het maken van regionale afspraken en als basis voor (het bijstellen van) de examineringprocessen.