

Kwaliteit van examinering: een zaak van onderwijsafdelingen en examencommissie

*Tussentijdse evaluatie nieuwe examenorganisatie
Koning Willem I College*

P. den Boer
T. Eimers

Nijmegen, april 2020



Opdrachtgever: College van Bestuur Koning Willem I College
Projectnummer: 2019.963

© 2020 KBA Nijmegen

Offertes voor onderzoeken vormen een belangrijk deel van het intellectuele eigendom van ons bureau. Het is daarom niet toegestaan de inhoud van deze offerte ter kennis te geven aan derden zonder voorafgaande, schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

1	Inleiding	2
2	De herziene examenorganisatie	3
2.1	Kader voor de evaluatie van de nieuwe examenorganisatie	4
2.2	Onderzoeksvragen	4
3	Het functioneren van de examenorganisatie	5
3.1	Het functioneren van de examenorganisatie: de onderwijsafdelingen	5
3.2	Het functioneren van de examenorganisatie: de examencommissies	7
3.2.1	Onafhankelijkheid	7
3.2.2	Deskundigheid	10
3.2.3	Span of control	11
3.3	Het functioneren van de examenorganisatie: professionele dialoog	13
4	Conclusies en aanbevelingen	15
4.1	Conclusies	15
4.2	Aanbevelingen	15
	Bijlage: Overzicht gesprekspartners	18

1 Inleiding

Vanaf 1 augustus 2017 zijn de wettelijke eisen ten aanzien van het functioneren van examencommissies in het MBO aangescherpt. Mede naar aanleiding hiervan heeft Koning Willem I College (KW1C) in 2017 besloten de examenorganisatie te wijzigen. Maart 2019 heeft het College van Bestuur het besluit genomen om de geplande tussentijdse evaluatie van de nieuwe examenorganisatie in het najaar van 2019 door een extern bureau te laten uitvoeren. KBA Nijmegen heeft deze tussenevaluatie uitgevoerd in de periode november 2019 tot en met februari 2020. Naast het bestuderen van documenten over de examenorganisatie van KW1C bestond het onderzoek uit het voeren van in totaal elf gesprekken - deels individuele en deels groeps gesprekken - met vertegenwoordigers van de diverse geledingen binnen KW1C die zijn betrokken bij examinering:

- De vijf examencommissies. Bij elk van de examencommissies is een gesprek gevoerd met de voorzitter en de secretaris, bij één commissie ook met een lid;
- Onderwijsafdelingen. Er is een groeps gesprek gevoerd met vijf afdelingsdirecteuren; de afdelingen die zij vertegenwoordigen vallen elk onder een andere examencommissie;
- De expertisegroep examinering;
- Het College van Bestuur (CvB);
- De Dienst Governance & Control (DGC);
- De Dienst Examinering (DEX);
- De externe ondersteuner van de examencommissies.

De namen van de gesprekspartners zijn opgenomen in bijlage 1.

In dit rapport presenteren we de bevindingen van het onderzoek, inclusief aanbevelingen gericht op de verdere doorontwikkeling van de examenorganisatie bij KW1C. Het rapport is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 schetsen we kort de aanleiding voor de herziening van de examenorganisatie bij KW1C en de kenmerken van de nieuwe organisatie. Hieruit voortvloeiend worden de onderzoeksvragen geformuleerd die we in deze tussenevaluatie beantwoorden. In paragraaf 3 geven we de bevindingen van het onderzoek weer. Paragraaf 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 De herziene examenorganisatie

Het ministerie van OCW heeft in 2017 met nieuwe wetgeving de taken en bevoegdheden van de examencommissie aangescherpt en nadere eisen gesteld aan de samenstelling van de examencommissie. Daarnaast zijn de taken van het bevoegd gezag ten aanzien van de examencommissie expliciet benoemd. Het bevoegd gezag van de school is verantwoordelijk voor de instelling, benoeming en samenstelling van een examencommissie, en draagt er zorg voor dat het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie is gewaarborgd.

Veel mbo-instellingen hebben (mede) naar aanleiding van de nieuwe wettelijke eisen aan examencommissies de examenorganisatie aangepast. Hoewel de wettelijke eisen de taakverdeling tussen bevoegd gezag en de examencommissie duidelijker maken, is er veel ruimte voor mbo-instellingen om hier een eigen invulling aan te geven. In de praktijk zien we dat mbo-instellingen verschillende keuzes maken, onder meer wat betreft¹:

- de scheiding tussen 'zorgen' en 'borgen' (toegespitst op de vraag in hoeverre de examencommissie naast de borging van examinering en diplomering ook uitvoerende taken verricht);
- de vraag of managers (met financiële verantwoordelijkheid) wel of geen lid zijn van de examencommissie;
- de mate waarin kaders voor examinering op centraal of decentraal niveau worden gesteld. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de mate van standaardisering van examenprocessen.

Elk van de gemaakte keuzes heeft voor- en nadelen - in termen van bijvoorbeeld efficiëntie, eigenaarschap, kans op fouten, kwaliteitsbewustzijn - die meer of minder zwaar wegen afhankelijk van (veranderingen in) de uitgangssituatie, het organisatiemodel en de onderwijsvisie van de instelling.

Binnen het Koning Willem I College was tot augustus 2017 sprake van 23 examencommissies (op elke onderwijsafdeling één, met de afdelingsdirecteur als voorzitter), hadden 150 leden een taak als lid examencommissie en was er één Centrale examencommissie. Mede vanwege de nieuwe eisen die aan de examencommissie worden gesteld, werd deze versnippering van de examenorganisatie onwenselijk geacht. Naar aanleiding van een intern advies, neergelegd in de notitie 'de Harmonie', heeft KW1C in 2017 besloten die examenorganisatie te wijzigen. Kenmerken van de nieuwe examenorganisatie zijn:

- 5 examencommissies;
- aan het hoofd van elke examencommissie een onafhankelijk voorzitter, niet zijnde de afdelingsdirecteur.
- in totaal niet meer dan 35 leden van examencommissies;
- een centrale en verbindende rol voor de expertisegroep examinering als besluit voorbereidend adviesorgaan voor het management;
- gelijkwaardige examencommissies. De gelaagde examenorganisatie met een centrale examencommissie en sub-examencommissies is opgeheven.

¹ Zie M. van Bussel en A. Kamphuis (2017). *Er valt wat te kiezen! Aanscherping taken en samenstelling examencommissies*. Den Bosch: CINOP.

De nadruk voor examencommissies ligt daarbij op kwaliteitsborging van de examinering en diplomering (examenstandaard 1). De onderwijsafdeling zorgt voor de exameninstrumenten (examenstandaard 2) en de afname en beoordeling (examenstandaard 3). De Dienst Examinering (DEX) ondersteunt afdelingen via scholing en advisering op proces en product van examinering; daarnaast ondersteunt DEX momenteel de examencommissies via de secretaris en inzet vanuit een breder ondersteuningsteam op het gebied van beleidsvorming, diplomadossiercontrole, uitgifte van diploma's en waardepapieren.

2.1 Kader voor de evaluatie van de nieuwe examenorganisatie

De inspectie oordeelt in het verslag van het vierjaarlijks onderzoek bij bestuur en opleidingen van KW1C (12 juli 2019) positief over de nieuwe examenorganisatie en de kwaliteit van de examinering. Doordat er nu minder examencommissies zijn kan het bestuur de kwaliteit van de examinering beter borgen, zo constateert de inspectie. Bij bijna alle onderzochte opleidingen is de examinering en diplomering als voldoende beoordeeld. Wel is bij een aantal examencommissies sprake van een grote span of control, waardoor de grip op de diplomering van alle opleidingen een aandachtspunt is. Bij twee opleidingen die onder één examencommissie vallen noemt de inspectie de kwaliteit van de examinering zorgelijk. In een reactie op de inspectiebevindingen benoemt het College van Bestuur van KW1C als actiepunt het doorontwikkelen van de examenorganisatie vanuit een viertal aandachtsgebieden: deskundigheid, onafhankelijkheid, span of control en professionele dialoog.

2.2 Onderzoeksvragen

In de offerteaanvraag van KW1C zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Voldoet de huidige examenorganisatie aan de criteria onafhankelijkheid en deskundigheid, haalbare span of control en professionele dialoog?

Daarbij gelden de volgende specifieke aandachtspunten:

- Professioneel samenspel tussen onderwijsafdelingen, examencommissies en ondersteunende diensten. Mede in verband met de span of control van examencommissies en de daaruit voortvloeiende werklast is hierbij de afstemming tussen examencommissie en onderwijsafdelingen een specifiek aandachtspunt.
- Heldere taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken actoren: onderwijsafdelingen/examenbureau, afdelingsdirectie, examencommissie, DEX, expertisegroep examinering, met als specifieke aandachtspunten:
 - De invulling van het begrip 'onafhankelijkheid' van de examencommissie;
 - De toekomstige rol van de adviseur van DEX, nu nog secretaris examencommissie;
 - De continuïteit in de examenorganisatie.

Stel een advies op voor de verdere doorontwikkeling van de examenorganisatie KW1C.

3 Het functioneren van de examenorganisatie

Dit hoofdstuk staat in het teken van de eerste onderzoeksvraag: voldoet de huidige examenorganisatie aan de criteria onafhankelijkheid en deskundigheid, haalbare span of control en professionele dialoog? In de analyse van de examenorganisatie maken we een onderscheid tussen drie componenten van de examenorganisatie:

- De rollen en taken die vallen onder de verantwoordelijkheid van de onderwijsafdelingen (het *zorgen* voor kwalitatief goede examinering),
- De rollen en taken die vallen onder de verantwoordelijkheid van de examencommissie (het *borgen* van kwalitatief goede examinering), en
- De relatie en interactie tussen de onderwijsafdeling en examencommissie (*professionele dialoog*).

In de volgende drie paragrafen komen de drie componenten afzonderlijk aan de orde. Daarbij zoomen we in op de door het CvB benoemde specifieke aandachtsgebieden bij het doorontwikkelen van de examenorganisatie: onafhankelijkheid, deskundigheid, span of control en professionele dialoog.

3.1 Het functioneren van de examenorganisatie: de onderwijsafdelingen

Het is evident dat de afdelingen en commissies in hun werk en verantwoordelijkheden voor de examinering wederzijds afhankelijk zijn. De examencommissies stellen dat ook vast in hun jaarverslagen: als de zorg voor (kwaliteit van) de examinering onvoldoende is, hebben examencommissies de neiging om taken deels of tijdelijk over te nemen, als de examenprocessen door de afdelingen niet of onvoldoende zijn beschreven, is het voor de commissie moeilijker om zicht te krijgen op de kwaliteit. Omgekeerd moeten de afdeling ook kunnen vertrouwen op de deskundigheid en inzet van de examencommissies. De relatie tussen afdeling en commissie speelt een grote rol in het functioneren. Als er onvoldoende wederzijds vertrouwen is, zal het werk van zowel afdeling als commissie bemoeilijkt worden. Voorbeelden daarvan noemen de commissies in hun jaarverslagen.

De primaire verantwoordelijkheid voor de organisatie, het verloop en de kwaliteit van de examinering ligt bij de onderwijsafdelingen. De directeur (en zijn managementteam) is verantwoordelijk voor de examinering en voor controle daarop. In het verleden viel die verantwoordelijkheid van de directeur grotendeels samen met die van de examencommissie. Na invoering van de nieuwe systematiek is de verantwoordelijkheid van de examencommissie gescheiden van die van de directie onderwijsafdelingen.

In het onderzoek is niet direct naar de kwaliteit van de examinering in en door de afdelingen gekeken. Dat wil zeggen: er zijn geen interviews binnen de afdeling uitgevoerd en er is geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van examens en procedures. Het beeld dat is verkregen over de kwaliteit van de examenorganisatie binnen de afdelingen is gebaseerd op informatie uit de jaarverslagen van de examencommissies, interviews met voorzitters en secretarissen van de commissie, een groepsinterview met de afdelingsdirecteuren, informatie uit inspectieonderzoek en uit interne audits.

Daarbij past een belangrijke kanttekening: het beeld dat examencommissies hebben van de examinering binnen de afdelingen hangt samen met het functioneren van de commissie zelf en met de relatie tussen commissie en afdeling. De commissies geven in hun jaarverslagen aan dat zij, naarmate zij beter functioneren en de relatie met de afdeling beter wordt, meer zicht krijgen op het proces van de examinering. Die ontwikkeling leidt enerzijds toe dat de commissie meer vertrouwen krijgt in de afdeling, maar anderzijds – naarmate zij meer inzicht krijgen – ook meer verbeterpunten zien. Op die manier komt een proces van verbetering op gang, maar het laat ook zien dat het huidige functioneren van de examenorganisatie binnen de afdelingen nog niet optimaal is.

Er zijn ook commissies die aangeven nog niet zover te zijn: zij hebben nog onvoldoende zicht en/of de relatie met de afdelingen is nog niet optimaal. In die situaties ontbreekt het de commissie aan zicht en is het onzeker of de examinering volgens de regels verloopt.

Over het geheel genomen zijn de commissie op dit moment nog niet in staat om de kwaliteit van de examinering als optimaal te garanderen. Daarvoor ontbreekt ofwel het zicht, ofwel worden nog verbeterpunten geconstateerd.

De wijze waarop de examinering voorheen georganiseerd was, werd versplinterd genoemd. Er was een groot aantal (sub)commissies actief en het ontbrak aan overzicht en controle. De ingreep aan de kant van de examencommissies heeft daarin meer structuur en transparantie gebracht (daarover later meer). De versnippering aan de kant van de commissies is goeddeels opgelost. De versnippering aan de andere kant, binnen de afdelingen, is echter grotendeels nog in stand gebleven. Met name bij Creatief, Techniek 1 en Techniek 2 is de diversiteit aan opleidingen, examenregelingen en -instrumenten groot. Dat maakt het voor de examencommissies lastig om er zicht op te krijgen (zie jaarverslagen), maar ook voor de verantwoordelijke directeuren. Er zijn signalen dat ook zij niet het volledige zicht en de controle hebben.

Hoewel er dus geen nieuw onderzoek naar de kwaliteit van de examinering is gedaan, zijn er verschillende indicaties dat de kwaliteit nog niet (overall) op orde is. Concrete aanwijzingen daarvoor zijn:

- Het onderzoek van de inspectie in 2019, waarbij bleek dat bij twee van de zeven opleidingen onderdelen als onvoldoende werden beoordeeld.
- Interne audits (Bone BVE) in 2018 waaruit bleek dat op dat meetmoment, enkele maanden na de start van de nieuwe examenorganisatie, het kwaliteitsgebied examinering en diplomering bij alle afdelingen (op een na) als onvoldoende werd beoordeeld. Juist het punt van bewaking van de kwaliteit van examens wordt het vaakst negatief beoordeeld. Dat sluit aan bij de constatering hiervoor dat er onvoldoende zicht en greep is op de examinering binnen de afdelingen. Verder scoorden verschillende afdelingen onvoldoendes op andere onderwerpen rondom examinering.
- In hun jaarverslagen maken de examencommissie melding van verschillende tekortkomingen en verbeterpunten. De constatering varieëren van verbeterpunten (tegen de achtergrond van een duidelijke organisatie en structuur), tot juist het ontbreken van duidelijke structuren en helder ingerichte processen.

Conclusie

Samengevat luidt de conclusie dat de kwaliteit van de organisatie en het functioneren van de examinering binnen de afdelingen nog onvoldoende in zicht en onder controle is, zowel bij de afdelingen zelf als bij de examencommissies. De jaarverslagen van de examencommissies en de

interviews met alle betrokkenen – commissies en afdelingsdirecteuren – wijzen wel uit dat wat betreft het ‘zorgen’ op de onderwijsafdelingen vooruitgang is geboekt; zo zijn dossiers bijvoorbeeld meer op orde en wordt gemeld dat de betrouwbaarheid en objectiviteit van de afname en beoordeling zijn toegenomen. De herziene examenorganisatie – de positionering en het functioneren van de examencommissies ‘nieuwe stijl’ – heeft hierbij duidelijk een stimulerende rol gespeeld. De situatie verschilt per afdeling en commissie: bij sommige afdelingen en commissie is de situatie duidelijk beter dan bij andere.

Het feit dat er nog onvoldoende zicht en greep is op de kwaliteit van de examinering en het feit dat er uit verschillende bronnen aanwijzingen zijn dat de kwaliteit van examinering nog niet voldoende is, maken dat er geen garantie is dat het *zorgen* voor de examinering goed verloopt binnen het Koning Willem I College.

In het onderzoek is verder gekeken naar het functioneren van de examencommissies en de relatie tussen de commissies en de onderwijsafdelingen. In de volgende paragrafen gaan we daar nader op in.

3.2 Het functioneren van de examenorganisatie: de examencommissies

In deze paragraaf bespreken we het functioneren van de examencommissies. We nemen daarbij als invalshoek de specifieke aandachtgebieden die het CvB heeft geformuleerd voor de verdere doorontwikkeling van de examenorganisatie, namelijk onafhankelijkheid, deskundigheid en span of control. Het aandachtsgebied professionele dialoog komt in de volgende paragraaf aan de orde.

3.2.1 Onafhankelijkheid

Examencommissies dienen onafhankelijk te kunnen functioneren. Dat geldt zowel wat hun relatie met het bestuur van de mbo-instelling betreft, als de relatie met de onderwijsafdelingen. Voor de analyse van de onafhankelijkheid van de commissie kijken we naar de volgende aspecten:

- De positionering van de commissies ten opzichte van de afdelingen en het centrale bestuur
- De positionering en rol van de voorzitter van de commissie
- De positionering en rol van de secretaris van de commissie
- De positionering en rol van de overige leden van de commissie

De onafhankelijkheid van de commissies hangt ook af van de mate van deskundigheid van de commissie en de toerusting en facilitering. Op die aspecten komen we hierna apart terug.

Positionering van de commissies ten opzichte van de afdelingen en het centrale bestuur

De positionering van de examencommissie ten opzichte van de onderwijsafdelingen wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de scheiding tussen zorgen en borgen, oftewel tussen verantwoordelijkheden en taken van de afdelingen en de commissies, is gerealiseerd. In de paragraaf over professionele dialoog gaan we hier dieper op in. Vastgesteld kan worden dat de herziening van de examenorganisatie er in belangrijke mate toe heeft bijgedragen dat de positie van de examencommissie is verduidelijkt en ook versterkt. Hoewel in de praktijk het scheiden van

zorgen en borgen nog tot onduidelijkheden en ‘grensoverschrijdend’ gedrag leidt, is bij directbetrokkenen in de commissies en het management van de afdelingen duidelijk wat de uitgangspunten en principes zijn van de nieuwe structuur. Zo wordt het principe van scheiding tussen zorgen en borgen herkend en onderschreven. De herkenning en erkenning dragen bij aan een meer onafhankelijke positionering van de commissies. Tegelijkertijd is de verhouding tussen de afdelingen en commissies nog sterk in ontwikkeling en zijn er in dat opzicht ook grote verschillen tussen de commissies.

De eis van onafhankelijkheid van de commissie geldt ook in de verhouding tussen het centrale bestuur en de commissies. Uit het onderzoek zijn geen signalen gebleken dat er op dit vlak onduidelijkheden of onzekerheden zouden zijn. De toegenomen aandacht vanuit het CvB voor het werk van de commissies wordt als positief ervaren en de dialoog als open.

Formeel leggen de commissies verantwoording af aan het bestuur, maar worden de twee belangrijkste leden van de commissie (voorzitter en secretaris) in hun functioneren beoordeeld door directeuren (van respectievelijk onderwijsafdelingen en DEX). Hierna gaan we daar dieper op in.

Positie en rol van de voorzitter van de examencommissie

Doel van de herziening van de examenorganisatie is verhoging van de kwaliteit van examinering (proces en product) en het voldoen aan de wettelijke bepalingen, waaronder die op het gebied van de onafhankelijkheid van de examencommissie. Een van de door KW1C getroffen maatregelen was de bepaling dat afdelingsdirecteuren geen voorzitter van een examencommissie kunnen zijn. Dit is op zich niet wettelijk verplicht², maar was een bewuste keuze van het bestuur om de onafhankelijkheid van de commissies te vergroten.

Uit het onderzoek blijkt dat die keuze duidelijke voordelen heeft:

- De scheiding tussen afdelingsdirecteur en voorzitter examencommissie heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de scheiding tussen de taak van zorgen en die van borgen op gang en deels ook tot stand is gekomen.
- Door het voorzitterschap als eigenstandige positie te positioneren, heeft het voorzitterschap meer specifieke deskundigheid en eigen professionaliteit gekregen. Zo hebben de voorzitters onderling overleg, wisselen zij ervaringen en kennis uit en hebben de voorzitters ook in andere overleggen een eigen positie gekregen (expertisegroep, afdelingsoverleggen).
- De afdelingsdirecteuren hebben in de voorzitters een duidelijk aanspreekpunt en partner in de dialoog over de kwaliteit van de examenorganisatie als geheel.

Ook op dit punt geldt dat in de praktijk de gekozen structuur nog wel tot complicaties kan leiden. Zo bleek het voor sommige directeuren moeilijk om hun rol in de controle van de examinering los te laten, deels vanwege het gevoel de grip op de (kwaliteit van de) examinering te verliezen. Ook wordt het vertrek van de afdelingsdirecteur uit de examencommissie soms als een verlies ervaren: de expertise van de afdelingsdirecteur ten aanzien van examinering is ‘in de zijlijn geplaatst’. Ondanks de complicaties die in de overgang naar de nieuwe situatie optreden, kan worden vastgesteld dat de keuze om de afdelingsdirecteur niet langer voorzitter te laten zijn van de examencommissie goed heeft uitgepakt.

² Onder de voorwaarde dat de examencommissie regels vaststelt om belangenverstrengeling te voorkomen bij de toedeling en uitvoering van haar taken mogen mbo-instellingen personen met financiële verantwoordelijkheid benoemen tot lid van de examencommissie.

Het voorzitterschap van de examencommissie is nu vormgegeven als een taak die wordt uitgevoerd door een medewerker (vaak docent) van een onderwijsafdeling. Het komt op dit moment in twee van de vijf examencommissies voor dat de medewerker voorzitter is van de commissie die verantwoordelijk is voor onder andere de afdeling waar zij werkt.

Deze gekozen constructie roept een aantal vragen op over de onafhankelijkheid van de voorzitter:

- Kan de voorzitter onafhankelijk functioneren als hij of zij de ‘eigen’ afdeling moet beoordelen?
- Is de onafhankelijkheid van de voorzitter voldoende geborgd als deze tevens medewerker is van een onderwijsafdeling en in zijn of haar functioneren beoordeeld wordt door een onderwijsdirecteur?
- Is de onafhankelijkheid van de voorzitter voldoende geborgd wanneer het voorzitterschap een taak is, die naast andere taken moet worden uitgevoerd?

Uit de interviews komt naar voren dat er op twee manieren naar deze vragen wordt gekeken. De eerste manier is meer *pragmatisch*: men wijst erop dat de onafhankelijkheid van de voorzitter niet in het geding is (omdat zij ook werkzaam is in een onderwijsafdeling), omdat de rollen door zowel de examencommissie als de afdelingen in de praktijk goed worden gescheiden. Dat de voorzitter - in de rol van docent - wordt beoordeeld door de afdelingsdirecteur wordt een hooguit theoretisch probleem genoemd, dat zeker in de huidige opbouwfase geen reden vormt om de structuur aan te passen.

De andere manier van kijken is meer *principieel*: tot nu toe levert de bestaande constructie weinig problemen op, maar het gaat er juist om problemen te voorkomen als de rollen niet goed worden gescheiden. Voorbeelden van problemen of onduidelijkheden die zich hebben voorgedaan, laten zien dat het niet om een louter theoretische kwestie gaat. Ook wordt erop gewezen dat het gegeven dat de voorzitter wordt beoordeeld door de afdelingsdirecteur ertoe kan leiden dat de voorzitter hier – bewust of onbewust – in het handelen rekening mee houdt.

Een deel van de vragen over de positionering van de voorzitter zou opgelost kunnen worden door de voorzitters te laten rouleren over de commissies. De voorzitters zouden daardoor met meer verschillende afdelingen voor een beperkte periode te maken krijgen. Het nadeel is dat er minder sprake kan zijn van opbouw en continuïteit. Omdat de examencommissies nog in een opbouw-fase zitten, zou dat de feeling met en knowhow van de sectoren te kort doen en ook het opbouwen van de relatie met de afdelingen verstoren. Noch de huidige voorzitters van de commissie, noch de afdelingsdirecteuren vinden in deze fase het rouleren een werkbare oplossing. Men wijst erop dat er de afgelopen jaren al verloop van voorzitters is geweest en dat de meeste examencommissies nu een andere voorzitter hebben dan in 2017. Er is, zo vindt men, juist behoefte aan continuïteit.

Wanneer de voorzitter werkzaam is binnen een afdeling waarover zijn of haar examencommissie ook moet oordelen en mee samen moet werken, heeft dat voordelen: de voorzitter kent de afdeling goed, heeft vaak korte communicatielijnen en kent vaak de organisatie van de examinering van dichtbij. Tegenover die voordelen staat het nadeel dat de onafhankelijkheid van de voorzitter niet in alle situaties geborgd is. Hoewel zich, met name bij één commissie, incidenten hebben voorgedaan waaruit evident blijkt wat het risico van de huidige constructie is, ligt het grotere risico eerder in minder zichtbare incidenten. In de interviews wordt genoemd dat het ‘ongemakkelijk’ kan zijn om enerzijds als voorzitter met een directeur op gelijke voet en soms kritisch te overleggen, terwijl er anderzijds een verhouding als ondergeschikte en leidinggevende bestaat. Als medewerker van de afdeling is de voorzitter afhankelijk van zijn leidinggevende in de beoordeling van functioneren, toedeling van taken en werkzaamheden en loopbaanontwikkeling. Dat kan in

potentie ertoe leiden dat de voorzitter (of de directeur) strategisch gaat handelen: bepaalde dingen wel of niet zegt, bepaalde keuzes wel of niet maakt.

Het feit dat het voorzitterschap een taak is, positioneert de voorzitter als medewerker van een onderwijsafdeling, met een onderwijsdirecteur als leidinggevende en een takenpakket dat naast het voorzitterschap ook andere prioriteit vraagt. Dit is niet alleen het geval als het de 'eigen' onderwijsdirecteur betreft, maar ook als het een andere onderwijsdirecteur zou zijn. In de praktijk ervaren de voorzitters en directeuren daarmee geen grote problemen, maar er zijn grotere en kleinere incidenten geweest waaruit blijkt dat de gekozen constructie kwetsbaar is voor aantasting van de onafhankelijkheid.

Positie en rol van de secretaris van de examencommissie

Bij de herziening van de examenorganisatie is er (in tweede instantie) voor gekozen om de DEX-adviseur die de sector ondersteunt tijdelijk lid en secretaris te maken van de examencommissie, dus met beslissingsbevoegdheid. Deze keuze is gemaakt vanwege de opgebouwde expertise van de DEX-adviseurs en de opdracht en taakbelasting waar de nieuwe examencommissies in 2017 voor stonden. Terugkijkend kan worden gesteld dat dit een goede greep is geweest: met hun ervaring en deskundigheid hebben de DEX-adviseurs er mede toe bijgedragen dat de examencommissies 'in positie zijn gebracht'.

Tegelijkertijd is duidelijk dat deze constructie inderdaad tijdelijk zou moeten zijn. Bij de DEX-adviseurs is sprake van 'dubbele petten': zij adviseren de afdelingen die zij zelf als lid van de examencommissie moeten controleren en beoordelen. Het blijkt dat dit in de praktijk tot rolverwarring kan leiden: DEX-adviseurs in de hoedanigheid van secretaris van de examencommissie worden op afdelingen soms aangesproken als ondersteuner van de afdeling. Of, vanuit de afdelingen gezien: het is niet altijd duidelijk of de adviseur in de hoedanigheid van secretaris van de examencommissie of die van afdelingsadviseur opereert. De meeste directbetrokkenen (directeuren, voorzitters en secretarissen) beoordelen de huidige constructie als tijdelijk nuttig, maar op termijn onwenselijk. Er is geen overeenstemming over de vraag of de examencommissies nu al 'op eigen benen kunnen staan'. Dit verschilt per sector/examencommissie.

Positie en rol van de overige leden van de examencommissie

Behalve de externe leden komen de meeste overige leden van de commissies uit de afdelingen die de commissie moet beoordelen. Dat wordt in de praktijk als waardevol en goedwerkend ervaren. De kennis en contacten die de leden meebrengen, helpen de commissie om het werk te kunnen doen. Problemen doen zich niet of zelden voor, omdat men intern afspraken maakt dat leden niet meepraten of meebeslissen over kwesties die hun eigen opleidingen betreffen.

Anders dan bij de voorzitter en secretaris weegt de rol van de overige leden minder zwaar in het functioneren van de commissie.

3.2.2 Deskundigheid

Deskundigheid omvat vooral kennis, bijvoorbeeld van regelgeving, (beleids)ontwikkelingen, de situatie in afdelingen, examenregelingen of kwalificatiedossiers. Het gaat daarnaast echter ook om rolbewustzijn en om professioneel handelen. Daarbij zijn ook relationele competenties van groot belang, zoals het mensen kunnen aanspreken en overtuigen en het (als voorzitter) kunnen leiden van de commissie. Deskundigheid is een belangrijke voorwaarde voor de onafhankelijk-

heid van de commissie. Het versterkt de positie van de commissie tegenover de onderwijsafdelingen als men competent en deskundig is. En het maakt de commissie minder afhankelijk van derden als men zelf over de benodigde deskundigheid beschikt – denk bijvoorbeeld aan de genoemde afhankelijkheid van de DEX-adviseurs die als secretaris opereren.

Er is op het gebied van professionalisering van de examencommissies de afgelopen jaren veel gebeurd, in de vorm van scholing (deels verplicht, zoals de toolkit examinering en het inbrengen van expertise in de vorm van de DEX-adviseur als secretaris. De voorzitters zijn door de extern adviseur ondersteund specifiek gericht op het vervullen van de rol van voorzitter. Er zijn thematische georganiseerd die in het teken staan van kennisoverdracht en ook van uitwisseling. Uitwisseling vindt ook plaats in het voorzittersoverleg, in de expertisegroep examinering en in overleg tussen examencommissies en afdelingen. De deskundigheid van de examencommissies is de afgelopen jaren al met al sterk toegenomen. Bij sommige examencommissies was die bij de start in 2017 al in ruime mate aanwezig bij voorzitter, secretaris en leden. De interviews wijzen uit dat examencommissies bereid zijn om van elkaar te leren.

De grootste druk op de deskundigheid van de examencommissies lag in de afgelopen periode in (dis)continuïteit van de bezetting. Enkele commissies waren bij de start niet compleet bezet. Ook is in wisselende mate sprake geweest van verloop. Beide zijn nadelig geweest voor de opbouw en behoud van deskundigheid. De animo om lid te worden van examencommissies loopt uiteen maar is in het algemeen vrij gering. Dat leidt er soms toe dat leden niet op basis van deskundigheid kunnen worden geselecteerd omdat zich weinig kandidaten aandienen of bereid worden gevonden om zitting te nemen in de commissie.

Het is van belang te constateren dat de examencommissie en de examenuitvoering binnen de afdelingen voor hun leden/uitvoerders moeten rekruteren onder dezelfde groep docenten, namelijk de docenten met interesse voor examinering en (potentiële) bereidheid daarvoor taken te verrichten. In zekere zin vist men in dezelfde vijver en heeft men beide last van de schaarste aan bereidwillige en geschikte kandidaten.

3.2.3 Span of control

De span of control waarmee een examencommissie te maken heeft twee dimensies:

- In absolute zin wordt de span of controle bepaald door het aantal en de diversiteit van opleidingen en examenregelingen waarmee de commissie te maken heeft. Hoe meer, hoe omvangrijker en complexer de taak van de commissie. Dat wordt verminderd naar mate de examinering beter gereguleerd en beschreven is. Hoe kleiner de diversiteit, hoe minder de complexiteit. Hoe beter beschreven, hoe transparanter en minder complex.
- Belangrijk is dat de span of control ook een relatieve dimensie heeft. Een span of control kan hanteerbaar zijn als de werkverhoudingen tussen commissie en afdelingen goed zijn en de commissie kan vertrouwen op het werk dat de afdelingen doen. Als afdelingen zelf goed in control zijn over de kwaliteit van de examinering, weegt een grote span of control minder zwaar voor de commissie. Het ligt ook bij de commissie zelf: als men een goede balans in de controletaken heeft (niet te veel controles, geen 'zorgtaken' uitvoeren), dan is een grotere span of control minder lastig.

In het inspectieonderzoek is gewezen op de grote span of control bij enkele examencommissies. De inspectie brengt dit in verband met het onderscheid tussen borgen en zorgen: als de examencommissie zich te veel met uitvoerende taken bezighoudt, kan het borgen onder druk komen te staan. Dat hangt nauw samen met de kwaliteit van examinering op de afdelingen: naarmate de

examencommissie hier een beter beeld van heeft en er meer vertrouwen in heeft, is het gemakkelijker om de uitvoerende taken bij de afdeling te laten en kan bij de borging bijvoorbeeld de steekproefgrootte worden teruggebracht.

In het onderzoek kwamen problemen in verband met een te grote span of control het meest nadrukkelijk naar voren gekomen bij Techniek 1. Daarbij is gewezen op het grote aantal opleidingen – soms ‘kleine koninkrijkes’ met slechts enkele docenten – met eigen examinering. Wat betreft de exameninstrumenten speelt mee dat deels wordt gewerkt met kaderexamens, waarbij de opdrachten nog door de opleiding moeten worden ingevuld. Zowel vanuit de examencommissie maar in versterkte mate vanuit de afdeling is naar voren gebracht dat de span of control te groot is en dat extra faciliteiten nodig zijn.

Conclusies

Een belangrijke voorwaarde voor het onafhankelijk en adequaat kunnen functioneren van de examencommissie is dat de verantwoordelijkheden voor zorgen en borgen goed onderscheiden en uitgevoerd worden. Op dat punt zijn grote stappen gezet sinds de invoering van de nieuwe examenorganisatie. De eigen rol van de commissies is duidelijker geworden en de commissie zijn meer deskundig en professioneel geworden. Daarin bestaan nog wel aanzienlijke verschillen tussen de commissies.

De keuze om een onderwijsdirecteur niet langer voorzitter te laten zijn van de examencommissie heeft bijgedragen aan het onderscheiden van zorg- en borgverantwoordelijkheden en aan de onafhankelijkheid van de commissies.

De huidige constructie met de voorzitter en secretaris van de examencommissie staat op gespannen voet met de beoogde onafhankelijkheid van de commissies. Voor de voorzitters geldt dat zij een onderwijsdirecteur als leidinggevende hebben, in een aantal gevallen van de afdelingen waar zij als commissievoorzitter mee te maken hebben. Het feit dat het voorzitterschap een tijdelijke taak is, maakt dat er een – voor het onafhankelijk opereren van de voorzitter – kwetsbare situatie bestaat. Incidenten laten zien dat het onafhankelijk functioneren van de voorzitter in het gedrang kan komen.

De huidige constructie met een DEX-adviseur als secretaris van de commissie was als tijdelijk bedoeld. Dat was gezien de benodigde deskundigheid in de commissies een goede stap. Het heeft de opbouw van de commissie geholpen. Voor het onafhankelijk kunnen opereren van de secretaris is de dubbele taak (adviseur van afdelingen en secretaris) ongewenst.

De span of control van de examencommissies is een probleem gebleken. Het kost de commissies moeite om ‘in control’ te komen wat betreft de kwaliteit van de examinering. Ook hier treden weer verschillen op tussen de commissies. De belangrijkste oorzaak voor een tekort aan controle is onvoldoende transparantie en structurering aan de kant van het ‘zorgen’. Naar mate de examenorganisatie en -uitvoering binnen de onderwijsafdelingen beter geregeld en beschreven is, kan de examencommissie beter in control komen. Voor zeker drie commissies geldt dat zij met een diverse en complexe examenorganisatie binnen de afdelingen te maken hebben.

Andere factoren die bijdragen aan een werkbare span of control zijn de deskundigheid, professionalisering en facilitering van de commissies.

3.3 Het functioneren van de examenorganisatie: professionele dialoog

Onder de professionele dialoog wordt verstaan de interactie tussen onderwijsafdelingen en examencommissie. De term professionele dialoog verwijst enerzijds naar de gezamenlijke verantwoordelijkheid die afdelingen en commissies hebben voor de examenorganisatie en -uitvoering als geheel en anderzijds naar de gescheiden taken en verantwoordelijkheden in zorgen en borgen. Het woord professioneel geeft bovendien aan wat de verwachte aard van de interactie is: van beide kanten professioneel, dat wil zeggen gebaseerd op deskundigheid en rolbewustzijn.

Het onderzoek laat zien dat er een groot besef van gezamenlijke verantwoordelijkheid is bij afdelingen en commissies. Zoals hiervoor beschreven, leidt dat soms ook tot 'grensoverschrijdend' gedrag, waarbij de scheiding van zorgen en borgen onvoldoende wordt bewaakt. Maar dat speelt zich af tegen de achtergrond van een ontwikkeling, waarin daadwerkelijk professionele dialoog plaatsvindt. Voorbeelden daarvan zijn op afdelingsniveau overleggen waarbij de voorzitter (en secretaris) van de examencommissie aanwezig zijn om gezamenlijk naar de examenorganisatie en -praktijk te kijken. Over het algemeen wordt door beide kanten de professionele relatie tussen afdelingsdirecteur en examencommissie (voorzitter) als constructief beschreven. Het gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid is bij alle betrokkenen aanwezig. Dat blijkt ook uit de samenwerking binnen de Expertisegroep, waar betrokkenen samen nadenken over beleid en praktijk van de examinering. De samenwerking en dialoog in de Expertisegroep wordt als positief en zeer waardevol omschreven door betrokkenen.

De spanning in het begrip professionele dialoog zit in de gelijktijdige gezamenlijke en gescheiden verantwoordelijkheden. Ook wat betreft de gescheiden, eigen verantwoordelijkheden is er een groei zichtbaar. Er is een beter rolbewustzijn ontstaan en zoals aangegeven, is de scheiding tussen zorgen en borgen duidelijker geworden. Tegelijkertijd leiden genoemde aspecten als de positionering van de voorzitter en secretaris en span of control tot spanningen in de professionele dialoog. Die spanningen doen zich bijvoorbeeld voor als de commissies afdelingen aanspreken op verbeteracties en met name als die verbeteracties niet van de grond komen. Dan treden aspecten als handhaving en opschaling naar voren en ontstaat druk op de professionele dialoog.

Over het algemeen oordelen de directbetrokkenen (voor zover gehoord in het onderzoek) positief over de werkrelaties in het kader van de professionele dialoog. Bij enkele commissies is er een goede samenwerking opgebouwd en heeft men kunnen profiteren van continuïteit in personen. Er is sprake van open informatie-uitwisseling en communicatie. Bij andere commissies is door wisseling van sleutelpersonen (managers, voorzitter) de relatie meer in opbouw.

Conclusie

Het besef van gezamenlijke verantwoordelijkheid, dat nodig is voor de professionele dialoog, is bij alle commissies en betrokken afdelingen gegroeid. Tussen de commissies zijn er nog verschillen, die vooral te maken hebben met de voorgeschiedenis (vgl. Techniek 1) of met wisselingen in personen op sleutelposities. In de Expertisegroep en sommige afdelingsgebonden overleggen weten partijen elkaar in professionele dialoog te vinden.

De kwaliteit van de professionele dialoog hangt af van de factoren die in de voorgaande (sub)paragrafen zijn beschreven:

- de kwaliteit en transparantie van de examenorganisatie en -uitvoering binnen de afdelingen;

- de heldere scheiding tussen zorgen en borgen, de onafhankelijkheid van de examencommissies;
- de deskundigheid en professionaliteit van de commissies;
- de span of control.

Daarmee zijn enerzijds factoren aangegeven die bijdragen aan de kwaliteit van de professionele dialoog, zoals de toegenomen deskundigheid van de commissies. Anderzijds onderstrepen de factoren ook de kwetsbare punten in de professionele dialoog: als de basis nog niet op orde is, wordt het goed toepassen van gemeenschappelijke en gescheiden verantwoordelijkheden lastiger.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Kort samengevat luiden de belangrijkste conclusies van het onderzoek:

- De kwaliteit van de organisatie en het functioneren van de examinering binnen de afdelingen is weliswaar verbeterd maar nog onvoldoende in zicht en onder controle, zowel bij de afdelingen zelf als bij de examencommissies. Daardoor is er geen garantie dat het *zorgen* voor de examinering goed verloopt binnen het Koning Willem I College.
- Er zijn grote stappen gezet in het onafhankelijk en adequaat kunnen functioneren van de examencommissies. De eigen rol van de commissies is duidelijker geworden en de commissies zijn meer deskundig en professioneel geworden. Daarin bestaan nog wel aanzienlijke verschillen tussen de commissies.
- De keuze om een onderwijsdirecteur niet langer voorzitter te laten zijn van de examencommissie heeft bijgedragen aan het onderscheiden van zorg- en borgverantwoordelijkheden en aan de onafhankelijkheid van de commissies.
- De huidige constructie met de voorzitter en secretaris van de examencommissie staat op gespannen voet met de beoogde onafhankelijkheid van de commissies. Het feit dat het voorzitterschap een (tijdelijke) taak is, maakt dat er een – voor het onafhankelijk opereren van de voorzitter – kwetsbare situatie bestaat. De huidige constructie met een DEX-adviseur als secretaris van de commissie was als tijdelijk bedoeld. Voor het onafhankelijk kunnen opereren van de secretaris is de dubbele taak (adviseur van afdelingen en secretaris) ongewenst.
- De span of control van de examencommissies is een probleem gebleken. Het kost de commissies moeite om ‘in control’ te komen wat betreft de kwaliteit van de examinering. De belangrijkste oorzaak voor een tekort aan controle is onvoldoende transparantie en structurering aan de kant van het ‘zorgen’.
- Het besef van gezamenlijke verantwoordelijkheid, dat nodig is voor de professionele dialoog, is bij alle commissies en betrokken afdelingen gegroeid. Tussen de commissies zijn er nog verschillen. In de Expertisegroep en sommige afdelingsgeboden overleggen weten partijen elkaar in professionele dialoog te vinden.

4.2 Aanbevelingen

Kwaliteit van zorgen

- Er is veel geïnvesteerd in de organisatie en kwaliteit van de examencommissies. De nieuwe organisatie met minder commissies staat tegenover een nog altijd diverse en complexe examenorganisatie in (veel van) de afdelingen. Het belangrijkste punt van aandacht voor de komende periode zou verbetering van de kwaliteit van de examenorganisatie binnen de afdelingen moeten zijn. Daarbij gaat het om de kwaliteit van de uitvoering, maar vooral om vermindering van de complexiteit, vergroting van transparantie, vastleggen van processen, interne kwaliteitsbewaking (door afdelingen zelf) en vergroten van de control van management op de examinering. De situatie verschilt per afdeling (en soms per opleiding) en vraagt een aanpak op maat en om een duidelijke regie op de realisatie.

- Naar aanleiding van het inspectie-onderzoek van 2019 is voor de sector Techniek 1 een verbeterplan opgesteld waarin onder andere bovengenoemde zorgpunten zijn verwerkt. De realisatie van de verbeterpunten zal enige tijd vergen. We bevelen aan om in de overgangperiode de examencommissie techniek 1 te ontlasten in de vorm van extra faciliteiten, zoals in de vorm van ondersteuners die uitvoerende taken uitvoeren.
- Om de span of control van zowel afdelingen als examencommissies te verkleinen raden we aan om, bijvoorbeeld door een werkgroep van de expertisegroep examinering, in kaart te brengen in hoeverre efficiëntiewinst is te boeken in termen van (ruimte binnen) regels, procedures, werkwijzen, administratieve en organisatorische knelpunten, ict-toepassingen etc. Vanzelfsprekend gelden hierbij de randvoorwaarden van een goede kwaliteit(sborging) van examinering en van de onafhankelijkheid van examencommissies.

Kwaliteit van borgen

- We bevelen aan om het voorzitterschap van de examencommissie niet als een taak, maar als een functie vorm te geven. Deze functie zou niet opgehangen moeten worden aan een onderwijsafdeling, maar worden ondergebracht bij een centrale stafdienst. Dit versterkt de onafhankelijkheid, draagt ertoe bij dat het werk als lid van de examenorganisatie 'veilig wordt gesteld' en doet meer recht aan de zwaarte en de verantwoordelijkheid van het werk.
- We bevelen aan om, zolang het voorzitterschap van de examencommissie nog geen functie is, als richtlijn aan te houden dat een voorzitter van de examencommissie niet in dienst kan zijn van een afdeling die valt onder die examencommissie. Ervaringen tot nu wijzen uit dat de kans op problemen in de huidige situatie niet groot is, maar ook niet denkbeeldig. Bovendien kunnen situaties veranderen, bijvoorbeeld bij de komst van een nieuwe directeur. Om in deze opbouwfase de continuïteit van de examencommissies niet te frustreren, kan het moment waarop deze richtlijn ingaat worden vooruitgeschoven (bijvoorbeeld over twee jaar) of een overgangsregeling worden gehanteerd.
- Het rouleren van voorzitters over examencommissies heeft in de huidige opbouwfase van de examencommissies en de examenorganisatie geen meerwaarde en kan eerder contraproductief werken. Het belang van continuïteit en van het verder opbouwen van expertise en van de relatie met afdelingen weegt op dit moment zwaarder.
- De constructie waarbij de DEX-adviseur van de sector tevens secretaris is van de examencommissie van diezelfde sector heeft zijn meerwaarde ruimschoots bewezen maar dient, zoals ook steeds de bedoeling is geweest, tijdelijk te zijn. Voor de meeste examencommissies is het in deze fase ook naar eigen zeggen nog te vroeg om 'op eigen benen te staan'; aanvullende expertise en ondersteuning zijn nog wenselijk. We bevelen aan om toe te werken naar een situatie waarbij de DEX-adviseur geen secretaris is van de examencommissie van de sector die hij/zij ook adviseert.
We bevelen aan om (nog) sterker in te zetten op deling en uitwisseling van kennis, ervaringen en (good) practices, tussen examencommissies onderling en ook tussen de verschillende partijen die zijn betrokken bij examinering. Dit met het oog op zowel het leren van elkaar als op het versterken van de relatie tussen de actoren en het benadrukken van de gezamenlijke opdracht: zorg voor een goede kwaliteit van examinering. Tegen de achtergrond van huidige en te verwachten ontwikkelingen rondom examinering is kennisdeling en uitwisseling extra van belang. Bij deze ontwikkelingen kan worden gedacht aan flexibilisering van de kwalificatiestructuur (keuzedelen, ruimte voor de regio, cross-

over kwalificaties, mbo-certificaten, mbo-verklaring), van doelgroepen en van onderwijsvormen, en in het verlengde hiervan aan lopende discussies over modernisering van (eisen aan) examinering en het toezicht hierop. Naar verwachting gaan deze ontwikkelingen leiden tot meer maatwerk bij examinering en hebben ze impact op het zorgen voor en borgen van de kwaliteit.

Bijlage: Overzicht gesprekspartners

Examencommissie Creatief	Monique Versleijen (vz.), Arjan Versteeg (secr.)
Examencommissie Economie	Sabine van Beek (vz.), Cathelijne van Berkel (secr.)
Examencommissie Techniek 1	Sabine van Beek (vz.), Pauline Wessels (secr.)
Examencommissie Techniek 2	Marieke Bor (vz.), Cecile Winnubst (secr.), Anne van Happen (lid)
Examencommissie Zorg Welzijn Sport	Jolande Tazelaar (vz.), Marlies Vermunt (secr.)
Afdelingsdirecteuren	Raymon van den Berg (Media Art & Performance, International Business Studies), (Examencommissie Creatief)
	Tinus Bunthof (Financiën en Recht) (Examencommissie Economie)
	Thieu van den Elzen (Mobiliteit en Logistiek) (Examencommissie Techniek 2)
	Guus de Jong (Sociaal Maatschappelijke Studies) (Examencommissie Zorg, Welzijn, Sport)
	René van Uden (Middelbare Techniekschool) (Examencommissie Techniek 1)
College van Bestuur	Cor van Gerven
Dienst Governance & Control	Joost van der Staak
Dienst Examinering	Leon Römkens
Expertisegroep examinering	Raymon van den Berg
Extern ondersteuner examencommissies	Paula Willemse