

Kun je **corruptie met toetsen** bestrijden?

□ Steven Bakker

Corruptie is een wijd verspreid fenomeen in de landen die tot 1991 de Sovjet-Unie vormden. Ook de onderwijssector is daarvan niet verschoond gebleven. Omkooppraktijken bij toelating tot hoger onderwijs zijn daarvan het meest aansprekende voorbeeld. In een aantal landen is het uitbannen van deze vorm van corruptie één van de speerpunten van onderwijsvernieuwing geworden.

Inleiding

Invoering van externe, schriftelijke examens en doorvoering van strikte veiligheidsmaatregelen bij de afname zijn een belangrijk wapen in de strijd tegen corruptie. Als adviseur op het gebied van toetsen en examens is de auteur in de loop der jaren bij een groot aantal van zulke projecten betrokken geweest. Dit artikel verhaalt over de pogingen om in Georgië en Oekraïne corruptie met toetsen te bestrijden.

Waarom willen ze geen toets?

In de tijd vóór de invoering van de Euro vertelde iemand mij: "Als je van hieruit naar het oosten reist, dan is er een eenvoudige vuistregel voor onderwijssalarissen. Ze gaan telkens met een factor 4 à 5 omlaag. We beginnen hier in Nederland met 3000 dollar per maand. Dan kom je in het Oostblok en worden ze 600 dollar per maand. Eenmaal in Rusland verdient een leraar gemiddeld 150 à 200 dollar, en in de 'stans' is 50 dollar per maand niet ongebruikelijk." Daar kun je niet van rondkomen, zelfs niet in Kyrgyzstan. En daarmee komt de leraar in dezelfde positie terecht als de onderbetaalde politieman, die bekeuringen hard nodig

heeft om zijn salaris aan te vullen. Zo simpel is het en iedereen kan het vervolg bedenken.

Toch had ik het niet in de gaten toen ik voor de eerste keer met 'bijverdienende professoren' te maken kreeg. In een UNESCO-project had ik met de Mendeleev Universiteit voor Chemische Technologie in Moskou gewerkt aan een onderwijsmodule over chemische industrie. Ik had een verzameling testitems geproduceerd en de staf vertrouwd gemaakt met de voor hen onbekende westerse benadering van toetsen. Pavel Sarkisov, de rector van de instelling, nodigde mij daarna uit om te helpen met de modernisering van de toelatingsexamens voor zijn instelling. Zijn medewerkers waren elk jaar minstens een maand onaansprekbaar doordat zij volledig in beslag werden genomen door de mondelinge selectie van eerstejaars. Een algemene, schriftelijke toets zou een aanzienlijke verlichting betekenen. "En meer dan dat," voegde hij er veelbetekenend aan toe.

Het project strandde al voordat het van start was gegaan door een volstrekt gebrek aan bereidwilligheid van de kant van de docenten, dezelfde die kortelings nog enthousiast mijn seminars hadden bijgewoond. En nog begreep ik het niet...

Betalen aan de poort

De eerste keer dat de werkelijkheid in volle omvang tot mij doordrong, was bij de aanvang van werkzaamheden als consultant voor de Wereldbank in Georgië, toen ik een rapport doornam van twee collega's. Daarin vond ik een lijst van 'coaching fees'. Dit begrip heeft enige uitleg nodig. Evenals in Rusland stelde elke universiteit zijn eigen toelatingsexamens op en erkende geen elders behaalde resultaten. Het examen verliep doorgaans volgens het 'Biljet Systeem'. Kandidaten trekken een kaartje uit een doos waarop bijvoorbeeld staat: 'Het Periodiek Systeem'. Dan mogen ze een half uurtje nadenken op de gang en vervolgens dienen ze alles te vertellen wat ze van het onderwerp weten. Slagen is in hoge mate afhankelijk van het opdienen van de juiste feiten ofwel die feiten die de examinator

De meer prestigieuze universiteiten in Oekraïne blijven aanvullende toelatingseisen stellen



wil horen. Daarop moet je voorbereid zijn en daarvoor heb je een goede coach nodig. Bij voorkeur natuurlijk de examinerator zelf.

Net als in Nederland zijn ouders in hoge mate betrokken bij het vergroten van de kansen van hun kinderen op een geslaagde toekomst. In de voormalige Sovjet-Unie begint dat bij het benaderen van een tussenpersoon die het contact kan leggen met de juiste coach, rekeninghoudend met de draagkracht van de ouders. Het lijstje van mijn Wereldbank collega's vermeldde coaching fees van 200 tot 1500 dollar, maar ook veel hogere, oplopend tot 20.000 dollar. Die laatste fee kwam met een 'graad-garantie'. Verder bleek dat op sommige universiteiten het coachingswezen in hoge mate was ingebed in de organisatie van de universiteit zelf, waarmee het meer op een reguliere activiteit begon te lijken. Zo had de rector van Tbilisi State University, de grootste universiteit van Georgië, een bankrekening waarop men het verschuldigde

coachingsgeld kon storten. Na afhouding van een percentage voor hemzelf verdeelde hij het overgeblevene onder zijn staf.

Eenmaal binnen bestond er voor studenten weinig aanleiding om zich op de studie te storten. Ook de volgende examenresultaten moesten immers gekocht worden. Giorgi Kandelaki, de leider van de Georgische studentenoppositie Kmara, beschreef in een gesprek dat ik met hem in 2003 had het verlamme effect van corruptie op onderwijs: "Uit een enquête die wij recentelijk hielden onder studenten bleek dat gedurende het afgelopen jaar 60 procent geen enkel boek heeft doorgenomen."

Aarzeling in Oekraïne

In de eerste jaren na de onafhankelijkheid van de voormalige Sovjetrepublieken was de interesse bij internationale donoren om deze landen te ondersteunen op hun weg naar integratie in de mondiale



Eindexamen in Georgië - 11 juli 2005 – de eerste dag van de waarheid



De grootste zorg was het voorkómen van onreglementaire activiteiten van examenfunctionarissen

markteconomie groot. Daarbij kwam ook het onderwijs aan de beurt, met als strategisch speerpunt de oprichting van nationale toets- en exameninstellingen. Zo ook in Oekraïne, waar echter pogingen om kort na de onafhankelijkheid de corrupte, mondelinge universitaire toelatingsexamens te vervangen door een vorm van centrale, schriftelijke toetsing op niets uitliepen. Na de Oranje Revolutie eind 2004 verklaarde de nieuwe president Viktor Joesjtsjenko het uitroeien van de corruptie in het hoger onderwijs tot één van zijn prioriteiten in de strijd tegen corruptie. USAID, de Amerikaanse overheidsinstelling voor ontwikkelingsamenwerking, zette met het Oekraïense Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een trainings- en adviesprogramma op voor invoering van gestandaardiseerde, externe toetsen aan het eind van de middelbare school. Toch duurde het, onder meer door voortdurende politieke instabiliteit, nog tot 2008 voordat de eerste afname plaatsvond. In zijn voorwoord bij het verslag van die eerste nationale examens beschreef de toenmalige minister de verstrekende verwoestende en demoraliserende effecten van corruptie. Hij gebruikte daarbij de verleden tijd. Het is echter zeer de vraag of die prak-

tijken inderdaad verleden tijd zijn. Nog steeds slagen de meer prestigieuze universiteiten erin om aanvullende toelatingseisen te stellen. Bovendien vinden ze in toenemende mate steun voor hun streven in het parlement. Het Ukrainian Center for Education Quality Assessment (UCEQA), de instelling die de gigantische taak heeft om jaarlijks in een land dat vijftien keer zo groot is als Nederland voor een half miljoen kandidaten examens te organiseren voor elf vakken en in vijf talen, is zwak en heeft sterk te leiden onder voortdurende politieke aanvallen.

Doorpakken in Georgië

In Georgië verliep een soortgelijk proces. Toen ik in 1999 begon als consultant voor de Wereldbank had de bank net een principeovereenkomst gesloten voor een grootschalig en langdurig onderwijshervormingsproject. In 2001 was, mede dankzij training en advies van Cito, het National Assessment and Examination Centre (NAEC) een feit. Al gauw bleek dat de gedachte om de examens aan het einde van het secundair onderwijs een functie te geven in de toelating tot universiteiten onbespreekbaar was. Het Shevardnadze-regime, dat zelf steeds meer een geur van corruptie begon te verspreiden, was niet van plan om de rectoren die het voor het zeggen hadden, werkelijk aan te pakken en had de invoering van die maatregel uitgesteld tot 2007.

De Rozenrevolutie van november 2003 bracht echter alles in een stroomversnelling. De nieuwe minister voor onderwijs en wetenschappen kondigde een vervroegde invoering van landelijke universitaire toelatingstoetsen aan. De rectoren gaven glimlachend interviews waarin ze uitlegden dat wat de overheid wilde door hen allang was ingevoerd, inclusief de aanmaak van grote itembanken waaruit met een geavanceerd computersysteem met één druk op de knop een willekeurig examen te genereren was. En uiteraard had maar één persoon binnen de instelling toegang tot die knop dus geheimhouding was meer dan gegarandeerd, aldus de rectoren. Maar ondertussen werkte het NAEC met hulp van een klein team van internationale consultants aan het opzetten van het systeem. De constructie van de toetsen vergde de nodige inspanning mede omdat men ook de overstap wilde maken van de eeuwige encyclopedi-



Eindexamen in Georgië – examenruimte met camera

Een belangrijk aspect was de zichtbaarheid van alle veiligheidsmaatregelen



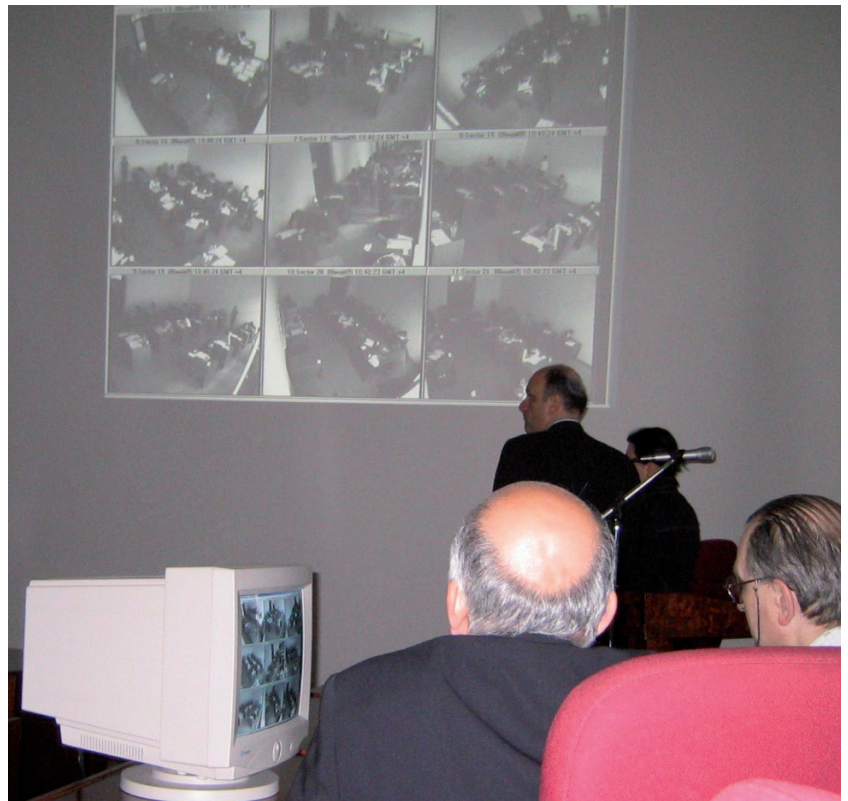
sche reproductievragen naar iets meer geavanceerde items; zeker geen triviale aangelegenheid. De grootste zorg was echter het voorkómen van onreglementaire activiteiten van examenfunctionarissen. En dat zo te doen dat het systeem voor het grote publiek transparant en overtuigend zou zijn en als eerlijk herkend zou worden.

Dagen van de waarheid

Op 11 juli 2005 begonnen de exams. Er waren veertien testcentra, verspreid over het land. Binnen hielden vele honderden surveillanten en 100 waarnemers uit binnen- en buitenland het proces in de gaten, buiten patrouilleerden 470 politieagenten goed zichtbaar rond de examencentra en er waren 34 artsen paraat om de gezondheid van de kandidaten in de gaten te houden.

Dit waren de dagen van de waarheid. Weliswaar waren alle middelen en procedures zorgvuldig getest, maar dit was in Georgië de eerste keer dat ze op zo'n grote schaal werden ingezet. Alle toetsruimtes waren aangesloten op een gesloten tv-circuit. De toetsboekjes en antwoordbladen waren gecodeerd met barcodes, zodat ze naderhand eenvoudig opgeslagen en teruggevonden konden worden en bij het scoren geen enkele corrector de identiteit van de kandidaat kon achterhalen. Het vervoer van exams en antwoordbladen was omgeven met zware veiligheidsmaatregelen. Met gepantserde voertuigen en gewapende escortes werden ze naar een centrale, geheime ruimte gebracht die alleen met een speciale pas toegankelijk was.

Een belangrijk aspect was de zichtbaarheid van alle veiligheidsmaatregelen. Tenslotte was het niet alleen belangrijk om alle mogelijkheden van fraude uit te sluiten, maar nog meer om te laten zien dat dat ook daadwerkelijk en met succes gebeurde. De tv-camera's speelden daarin een bijzondere rol. Misschien dat de aanwezigheid van camera's op zich al leerlingen afschrikt van onreglementaire handelingen. Maar in de praktijk had het nog een heel ander en misschien wel belangrijker effect. De beelden die op een groot scherm in het controlecentrum door NAEC-medewerkers in de gaten werden gehouden, werden ook op buiten het testcentrum opgestelde tv-toestellen getoond. Daarvoor hadden zich grote groepen ouders verzameld die met stijgend enthousiasme het



Eindexamen in Georgië – beelden van de examenzalen in het controlecentrum

gebeuren in de examenruimtes gadesloegen. "Wij zien nu dat onze kinderen niet als vee, maar vriendelijk en beleefd worden behandeld, dat ze aan een goede tafel en op een goede stoel zitten, dat ze een eerlijke kans krijgen", zei een ouder mij, "Ik had verwacht dat weer dezelfde spelletjes gespeeld zouden worden als vroeger, maar dit is totaal anders!". Voor hen hielden de camera's dus vooral het gedrag van de surveillanten in de gaten.

Toen ook de op de exams volgende procedure van toewijzing van studieplaatsen aan geslaagde kandidaten – op basis van opgegeven voorkeuren en behaalde cijfers – door het NAEC vlekkeloos was afgewikkeld, besepte de universitaire oppositie dat hun verwachtingen niet uitgekomen waren en verplaatsten zij hun aandacht naar verdiensten die uit studenten te halen zijn ná hun toelating. Uiteindelijk leidde dit in het daarop volgende jaar tot ontslag en vervanging



Bestrijden wel, maar uitroeien, dat is de vraag

van een groot aantal corrupte universiteitsrectoren en ook tot invoering van een centrale toets voor toegang tot master-studies. Maar terwijl tegelijkertijd op andere fronten de regering veel krediet verspeelde, waren zittende en oppositionele partijen het erover eens dat de invoering van de onafhankelijke externe toelatings-examens een belangrijke stap voorwaarts hadden betekend voor Georgië.

Bestrijden, dat wel, maar uitroeien?

'Kun je corruptie met toetsen bestrijden?' is de titel van dit verhaal. Het antwoord zal, nu het duidelijk is geworden om welke vorm van corruptie het gaat, ongetwijfeld luiden: bestrijden wel, maar uitroeien, dat is de vraag. In Georgië zijn grote successen behaald door de krachtige politieke steun van het nieuwe regime, persoonlijke betrokkenheid van de verantwoordelijke ministers, een passend budget voor de ambitieuze maatregelen en een uiterst professionele en uitstekend gemanagede uitvoerende instantie. In Oekraïne met zijn knipperlichtpolitiek ontbreekt het

aan de meeste van deze zaken en mag het een wonder heten dat bij de afnamen in 2008 en 2009 majeure catastrofes zijn uitgebleven. Uiteindelijk zal de wil om eerlijk te opereren uit de universiteiten en studenten zelf moeten komen en natuurlijk heeft een behoorlijk beloningssysteem daar veel mee te maken. Maar ook de wens om 'erbij te horen' kan er toe doen. 'Wij horen bij Europa en willen ons aansluiten bij het Bologna-proces' is een zinsnede uit het Mission Statement van een grote Oekraïense universiteit. Dat daarvoor 'docenten weer moeten gaan doceren en studenten weer studeren' zoals een Georgische minister het uitdrukte, is natuurlijk wel een voorwaarde. Misschien dat de invoering van een nationaal toelatingsexamen de verlamme greep van de corruptie in ieder geval voor een periode kan doorbreken en hopelijk smaakt dat naar meer.

□ De heer dr. S.A. Bakker is werkzaam bij dutchTest als senior consultant toetsing en examinering. E-mail: steven.bakker@dutchtest.nl.

Gesignaleerd

Theoretisch rijexamen (even) staatsloterij

De Standaard; auteur: Nikolas Vanhecke <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=BS2NDVOS>

Brussel, vrijdag 12 maart 2010

Wie niet meteen slaagde voor zijn theoretisch rijexamen, kon deze week dezelfde dag proberen tot het lukte.

Door een hiaat in de wetgeving raakte deze week onder de examencentra verspreid dat het kandidaten niet alleen toegestaan is verscheidene keren hun theorie-examen af te leggen, maar dat ze dat ook op dezelfde dag en op dezelfde locatie kunnen doen. Op het einde van elke examenronde geeft het systeem het juiste antwoord bij elke vraag, zonder daar een verklaring aan te koppelen. Wie bij herhaalde pogingen minder dan eenenveertig op vijftig haalt, kent na een paar keer proberen dus de antwoorden uit het hoofd. Voor elke poging moet hij wel vijftien euro neertellen. 'Je neemt een dag vakantie, meldt je aan bij het examencentrum en tegen de avond is de kans groot dat je kunt zeggen "hiep hiep hoera, ik heb mijn voorlopig rijbewijs. Daarvoor beantwoordde ik vijfhonderd vragen"', zegt Jacky Loos, erevoorzitter van de Vereniging voor Rij-instructeurs. 'Ik heb het dinsdag zelf gezien. Iemand met een rijverbod legde opnieuw examen af, maar had vijftien fouten. Na een paar keer proberen was ze geslaagd.' Bij de hervorming van de rijopleiding in 2006 schrapte de wetgever uit de wettekst de passage die bepaalde dat tussen twee pogingen 24 uur moest zitten. 'Vroeger gokten de kandidaten ook, maar keken ze thuis de theorie nog eens na. Een volwaardige theorieopleiding is met dit systeem ver te zoeken. Zet daar een kind van twaalf jaar en het zal ook slagen.' Het was de FOD Mobiliteit [Federale Overheidsdienst] zelf die met een rondzendbrief de examencentra begin deze week op de hoogte bracht van de mogelijkheid. 'Zonder enige ruggespraak met de FOD of het kabinet heeft een medewerker een brief verstuurd met een andere interpretatie dan wij er altijd aan gaven,' zegt Jan Pauwels, de woordvoerder van de bevoegde staatssecretaris Etienne Schouppe. 'Eerstdaags vertrekt er een nieuwe rondzendbrief die duidelijk zegt dat deze praktijk niet is toegelaten.'