

Beoordeling zbo-status College voor Toetsen en Examens 2014

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rotterdam, 30 september 2014



Beoordeling zbo-status College voor Toetsen en Examens 2014

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rock Klaar MPA CPC

Rotterdam, 30 september 2014

1	Managementsamenvatting	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Eindconclusie	9
1.3	Aanbevelingen	9
1.4	Expert opinions	10
2	Inleiding	11
2.1	Aanleiding	11
2.2	Zbo als bestuursvorm	13
2.3	Onderzoeksvraag	13
2.4	Aanpak onderzoek	14
3	Het College voor Toetsen en Examens	18
3.1	Voorgangers van het CvTE	18
3.2	Wettelijke taken	21
3.3	Motieven voor zbo-status volgens Memorie van Toelichting wet CvE	22
3.4	College voor Toetsen en Examens en het Bureau CvTE	22
3.5	De bestuurlijke omgeving van CvTE	24
3.6	Het proces VO examens	24
	Het proces VO examens	25
4	Analyse vijf motieven voor zbo-status	29
4.1	Vijf motieven	29
4.2	Onafhankelijkheidsmotief	29
4.3	Participatiemotief	31
4.4	Regelgebonden uitvoering motief	32
4.5	Consistentiemotief	34
4.6	Kosten- baten motief	36
4.7	De gewogen motieven matrix	38
5	Alternatieve modellen en dilemma's	41
5.1	Voor en nadelen van het huidige model	41
5.2	Voor en nadelen van de status van adviescollege voor CvTE	42
5.3	Voor en nadelen van een gemengd model	42
6	Vergelijking met andere organisaties	44
6.1	NEa, een college met zbo-status en ondersteund door ambtelijk agentschap	44
6.2	Commissie Fusietoets in het Onderwijs, adviescollege ondersteund door ambtelijke dienst	44
6.3	Expertcommissie	45
	Bijlage 1. Expert opinions	46
	Prof. dr. Mark van Twist	46
	Prof. dr. Hans Bossert	46
	Prof. dr. Jouke de Vries	47
	Bijlage 2. Memorie van Toelichting bij Instellingswet CvE	48
	Bijlage 3. Geïnterviewden	53

Voorwoord

Het ministerie van OCW heeft Ecorys uitgenodigd een voorstel uit te brengen voor de beoordeling van de zbo-status van het College voor Toetsen en Examens. We hebben de uitnodiging met veel plezier aangenomen en presenteren in dit rapport de uitkomsten van ons onderzoek.

Voor dit onderdeel heeft Ecorys hier samengewerkt met Rock Klaar (zelfstandig adviseur) vanuit de overtuiging dat onze gezamenlijke expertise goed aansluit op de door OCW gevraagde dienstverlening.

Rock Klaar MPA CPC
(onderzoeksleider).

1 Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

Aanleiding

In het onderzoeken advies met betrekking tot de zbo-status van het College voor Toetsen en examens in opdracht van de Minister van Wonen en Rijksdienst naar de herpositionering van zbo's in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid, werd geadviseerd om de zbo-status van het CvTE op te heffen. Het ministerie van OCW heeft in reactie hierop voorgesteld om zelf de (her)beoordeling van de zbo-status van het CvTE in de vijfjaarlijkse evaluatie mee te nemen.

Opzet van de beoordeling

Onderhavig onderzoek en advies met betrekking tot de zbo-status heeft zich gericht op de centrale vragen uit de zbo Kaderwet. Aan de hand van drie rechtvaardigingsmotieven volgens die wet, zijn alle wettelijke taken van het CvTE afzonderlijk gewogen. Naast de drie rechtvaardigingsmotieven (participatie, onafhankelijkheid en regelgebonden uitvoering) zijn aanvullend twee relevante motieven onderzocht te weten: 'de kosten en baten van een eventuele transitie' en 'het consistentie motief'. In de weging hebben wij gebruik gemaakt van een vijf puntensysteem om een duiding te geven aan de mate waarin aan het motief wordt voldaan. Op basis daarvan kon bezien worden voor welke wettelijke taken een zbo-status noodzakelijk is. De methode is voorgelegd aan een expertpanel met drie hoogleraren (prof.dr. Jouke de Vries, prof.dr. Mark van Twist en prof.dr. Hans Bossert) en heeft hun volle instemming gekregen.

Bevindingen en deelconclusies

De uitgevoerde toets volgens zbo Kaderwet in 2009 is goed uitgevoerd en nog immer valide

De scheiding van stelselverantwoordelijkheid voor de examens (minister) en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van en regie op de examens (CvTE) is bij de oprichting in 2009 van het CvTE bewust vorm gegeven. Hiermee werd de betrokkenheid en inbreng vanuit de onderwijssector bewerkstelligd, evenals de onafhankelijkheid in oordeelsvorming en advisering over examens met betrekking tot het vaststellen, normeren en uitvoeren van examens en uitslagen. Het CvTE was in 2009 het eerste zbo dat onder de nieuwe kaderwet werd getoetst en akkoord bevonden. De argumenten die in de memorie van toelichting werden benoemd zijn nog steeds valide.

Beoordeling geeft eenduidig aan dat voor adequate uitvoering van de kerntaken door CvTE zwaarwegende redenen bestaan voor een zbo-status

Onafhankelijkheid

De bevindingen geven aan dat er zeer zwaarwegende redenen zijn voor een zbo-status in verband met de gewenste onafhankelijkheid. Deze zijn zwaarwegend voor de taken: formeren van een syllabuscommissie met externe voorzitter, formeren van een vaststellingscommissie met externe voorzitter, vaststellen van de normering van de examens, vaststelling van de weging van de normering (koppelen aan cijfers) en vaststellen van de examens.

De vaststelling van normering en de koppeling daarvan aan cijfers vraagt om een noodzakelijke onafhankelijke positionering van de vaststeller. Hiermee wordt voorkomen dat normering en slagingspercentages een speelbal wordt van de politiek en dus onderhevig aan politieke invloed – afhankelijk van de regerende coalitie. Het verdient dan ook de voorkeur dat de minister zich erop kan beroepen dat hij zich moet verlaten op de hoogwaardige expertise van het CvTE en die bevoegdheden aldaar heeft belegd.

Participatie

Met de toegewezen bevoegdheden van het CvTE worden zowel de betrokkenheid van het onderwijsveld geborgd (participatiemotief) alsook de onafhankelijkheid van de politiek. Het participatiemotief vindt mede zijn grond in de verankering van vrijheid van onderwijs in de grondwet. Door het onderwijsveld te betrekken bij zowel de syllabuscommissie, constructiegroepen en vaststellingscommissie, wordt de participatie vormgegeven. Door het formeren van deze commissies en groepen onder verantwoordelijkheid van een zbo-college te plaatsen is de participatie door de onafhankelijkheid van het college niet alleen georganiseerd maar tevens geborgd.

Regelgebonden uitvoering

In het geval van Staatsexamens, neemt het CvTE een groot aantal besluiten dat voor de examenkandidaat indringende consequenties heeft (slagen/ zakken). Het CvTE neemt als het ware de rol van de school op zich. Het grote aantal individuele besluiten is voor de vigerende zbo Kaderwet mede een motief om het CvTE (in ieder geval voor de Staatsexamens) een zbo-status te geven.

Kosten en baten

Het onderzoek in opdracht van de Minister van Wonen en Rijksdienst adviseerde om het CvTE om te vormen in een adviescollege. Uit onderhavig onderzoek is gebleken dat met een omvorming naar een adviescollege hoge kosten zijn gemoeid. In dat geval zouden vele wetten moeten worden omgezet op het gebied van toetsen en examens die in de huidige situatie uitgaan van een zelfstandige positie van het CvTE. Hogere kosten voor een adviescollege status vloeien ook voort uit een intensivering van ambtelijke bemoeienis die gepaard gaat met het voorbereiden van ministeriële besluiten op basis van adviezen van het College. De verwachting is ook dat wanneer de CvTE - besluiten worden omgezet in ministeriële besluiten, het aantal Tweede Kamer vragen zal toenemen, waarmee veel ambtelijke voorbereiding is gemoeid. Daarnaast blijken de huidige kosten van het College zeer beperkt omdat het CvTE slechts uit een parttime voorzitter (1 dag per week) bestaat en de overige collegeleden op vacatiebasis een vergoeding ontvangen. De initiële kosten bij omvorming zullen grofweg tussen de €190k en de €460k belopen. De structurele extra kostenposten zullen tussen de 130k en 270k bedragen. De jaarlijkse kosten zijn nu €50k. In ogenschouw moet ook worden genomen dat alle operationele taken reeds worden uitgevoerd door of publieke organisaties (Bureau CvTE en DUO). De experttaken worden door stichtingen met een wettelijke taak uitgevoerd (Cito en SLO). De grote operatie van samenvoegen of bundelen van soortgelijke taken binnen de Rijksoverheid is reeds in 2009 – na jaren van lange discussies – voltrokken, door samenvoeging van de CEVO (Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo), de Staatsexamencommissie VO (Voortgezet Onderwijs) en de Staatsexamencommissie NT2 (Nederlands als tweede taal).

Consistentie

Vanuit het consistentiemotief vloeien eveneens wetgevingsconsequenties voort als gevolg van wijzigende verhoudingen van het CvTE ten opzichte van de ketenpartners (SLO, Cito, DUO, scholen) in het onderwijs. Een wijziging naar een adviescollege status van het CvTE brengt dus bestuurlijke inconsistenties en dus complicaties met zich mee die onrust veroorzaken en ten koste van de focus op kwaliteit gaat.

Minister OCW beroept zich in de recente praktijk op onafhankelijkheid en deskundigheid van CvTE

In de Memorie van Toelichting maakt de minister helder op welke wijze hij met de invoering van de Wet CvE de verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en het college wenst te regelen. Het uitgangspunt was (en is) dat de minister verantwoordelijkheid is voor het examenstelsel, voor de kwaliteit en voor de inhoud van de examenprogramma's en dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de examens bij het college zou komen te liggen. Dat alles ter bevordering van de

bestuurlijke eenduidigheid en transparantie. De minister moet zich om die reden kunnen beroepen op de onafhankelijkheid en deskundigheid van het CvTE.

Recente uitspraken van de minister in de beantwoording op Kamervragen over het nieuwe toetsbesluit omtrent de centrale eindtoets primair onderwijs maken ook duidelijk dat de minister zich het noodzakelijk acht zich te kunnen beroepen op de onafhankelijke status van het CvTE.

“De kwaliteit van de centrale eindtoets is de verantwoordelijkheid van het CvTE. Het college zal dus zelf oordelen over de kwaliteit van deze toets. Het CvTE heeft een eigen systeem van kwaliteitsborging met als kader de Wet CvTE. Onder andere via toetswijzer- of syllabus-commissies, vaststellingscommissies en normeringoverleg wordt de kwaliteit van de centrale eindtoets gegarandeerd. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de CvTE-werkwijze zoals die ontwikkeld is voor de centrale toetsen en examens in het VO en MBO. En bij de werkwijze die al van toepassing is op de Eindtoets Basisonderwijs die voldoet aan de criteria zoals gesteld door de COTAN.”

Voor de regietaak is de zbo-status niet strikt noodzakelijk maar wel behulpzaam

Voor een deel van de taken (regietaak op de examenketen) is een zbo-status overigens niet noodzakelijk. Deze taak wordt feitelijk door het ondersteunende ambtelijke apparaat – Bureau CvTE – uitgevoerd. De meerwaarde van het uitvoeren van die taak onder de verantwoordelijkheid van het college is desalniettemin dat de ambtelijke organisatie als het ware het gezag van het college kan “lenen”, om zaken met enig geleend gezag aan te sturen.

Een agentschapstatus voor het ondersteunende Bureau CvTE stelt de organisatie in staat haar ambities op gebied van bedrijfsvoering te realiseren

Het CvTE wordt ondersteund door een buitengewone directie van het ministerie van OCW die door het College wordt aangestuurd maar formeel ressorteert onder het Directoraat-generaal voor primair en voortgezet onderwijs. Een agentschapstatus met baten/lasten administratie zou de organisatie kunnen helpen in haar ambitie de bedrijfsvoering verder te ontwikkelen.

1.2 Eindconclusie

Gezien de bevestiging vanuit zowel onafhankelijkheidsmotief, participatiemotief en regelgebonden motief alsook de aanvullend onderzochte motieven van kosten/ baten en consistentie, moet geconcludeerd worden dat de huidige zbo-status een optimale facilitering is van de aan het CvTE opgedragen taken.

Het alternatief om als adviescollege de taken uit te voeren stuit op grote bezwaren ten aanzien van de onafhankelijkheid - met name als het gaat om normstelling van examens en het koppelen daarvan aan cijfers. Ook zou een dergelijke verandering vele wetgevingen raken die uitgaan van een onafhankelijke positie van CvTE. Een dergelijke wijziging zou vele jaren duren om nieuwe checks en balances te vinden in de governance – mede gezien de vele discussies die zijn en worden gevoerd over participatie van het veld en de onafhankelijkheid van de verschillende beslissers.

1.3 Aanbevelingen

Aanbevolen wordt om de huidige zbo-status niet te wijzigen.

Voorts kan een agentschapstatus met een baten/lastenstelsel van het Bureau CvTE zowel voor het ministerie van OCW als voor het CvTE waarde toevoegen ten aanzien van een verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering.

1.4 Expert opinions

De hoogleraren prof.dr. Mark van Twist, prof.dr. Hans Bossert en prof.dr. Jouke de Vries hebben de analyseaanpak, conclusies en aanbevelingen onderschreven.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Het kabinet Rutte II heeft in het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' aangekondigd te zullen kijken naar de positionering van zelfstandige bestuursorganen (zbo's). In dat Regeerakkoord wordt daarover het volgende gezegd: 'Niet alleen de bedrijfsvoering van zbo's wordt tegen het licht gehouden, ook kijken we of de zbo-vorm de meest geëigende is'. Deze stelling wordt ook normatief geduid:

- Publieke taken worden uitbesteed of uitgevoerd binnen het publieke domein;
- Indien binnen het publieke domein, dan 'agentschap, tenzij';
- Als het toch een zbo moet zijn, dan een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid;
- Alle ministeries en zbo's nemen deel aan rijksbrede shared services onder meer op het gebied van de bedrijfsvoering'.

In het regeerakkoord worden voor en nadelen opgesomd:

- Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) hebben een bijzondere positie binnen de Rijksoverheid. Het zijn ten eerste bestuursorganen; dat betekent meestal dat zij openbaar gezag uitoefenen.
- Zij zijn zelfstandig, wat betekent: niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Dit houdt in dat de ministeriële verantwoordelijkheid wettelijk is ingeperkt, hetgeen algemeen wordt gezien als een fors nadeel. De ministeriële verantwoordelijkheid is immers de basis voor de controle van het parlement op de Regering, en daarmee een belangrijk borgingsmechanisme voor publieke belangen.
- Aan de andere kant heeft het concept zbo zich ook bewezen. Zo heeft vrijwel niemand moeite met de zogenaamde APK- garages; zo efficiënt had deze keuringstaak niet bij een overheidsorganisatie kunnen worden belegd. Er worden ook weinig vraagtekens gezet bij zbo's die onafhankelijk van de politiek dienen te opereren, zoals markttoezichthouders.

Een orgaan zou volgens het akkoord op twee manieren een bestuursorgaan mogen zijn. Ten eerste door het uitoefenen van openbaar gezag, ten tweede doordat het krachtens publiek recht is ingesteld. Dit vloeit voort uit artikel 1.1.1 van de Algemene Wet Bestuursrecht. Een sprekend voorbeeld van een zbo waarvoor de zbo-status helemaal buiten kijf staat is die van de Kiesraad.

Sinds het van kracht worden van de zbo Kaderwet kan een zbo uitsluitend worden ingesteld indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming van de politiek op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Doelstellingen van het zbo-beleid die het kabinet zich heeft gesteld zijn:

- **Transparantie voor het parlement:** transparante verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van publieke taken. Het parlement moet de uitvoering van overheidsbeleid kunnen controleren. Daartoe kan het de vakminister aanspreken op de wijze waarop hij zijn wettelijke verantwoordelijkheden invult en zijn bevoegdheden gebruikt. Voor het parlement is de situatie maximaal transparant, als de publieke taak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. De minister is dan op alle aspecten van de uitvoering aanspreekbaar.

Uitvoering van publieke taken onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook de norm die centraal staat in het zbo-beleid. Een zbo-status gaat in die filosofie ten koste van de transparantie voor het parlement. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn dan immers verdeeld tussen minister en zbo, waar idealiter de minister alleen verantwoordelijk is.

Het Regeerakkoord spreekt over enige ‘transparantieschade’ voor het parlement die met een zbo-status gepaard gaat. Door middel van de zbo Kaderwet wordt volgens het akkoord een standaard verdeling van bevoegdheden tussen de minister en het zbo voorgeschreven waarop wel en waarop niet het parlement de minister kan aanspreken

- **‘Zbo’s behoren ook bij het concern Rijk’:** Het tweede doel van het zbo-beleid is ervoor te zorgen dat alle uitvoeringsorganisaties op rijksniveau optimaal kunnen samenwerken, en dat dus de zelfstandigheid van zbo’s daarvoor geen onnodige belemmering betekent. Deze doelstelling is vooral actueel sinds er wordt gewerkt aan een rijksbrede bedrijfsvoering-structuur. Doordat afzonderlijke onderdelen van de Rijksoverheid gebruik maken van infrastructurele voorzieningen, zal het Rijk meer als ‘één concern’ functioneren. Verschillende projecten binnen de Hervormingsagenda nemen de bedrijfsvoering (inkoop, HRM, ICT, huisvesting enzovoort) als aangrijpingspunt om de Rijksoverheid effectiever en efficiënter te maken. Zij standaardiseren rijksbreed onderdelen van de bedrijfsvoering voor zover deze redelijkerwijs zijn te ontvlechten uit de primaire processen. Het kabinet acht een aanpassing van de zbo Kaderwet gewenst om tot optimaal gebruik van de rijksbrede infrastructuur voor bedrijfsvoering te kunnen komen.

De Hervormingsagenda trekt de één-concerngedachte ook door naar primaire processen. De uitvoering wordt bij voorkeur naar proces en/of doelgroep georganiseerd. Het kabinet streeft aldus naar een organisatie van uitvoering volgens de logica van de burger en niet naar departementale kokers. Dit geldt voor alle uitvoerende organisaties van de Rijksoverheid. Dit zbo-beleid vormt de context voor de acties die het kabinet in dat kader organiseert.

Het overleg van secretarissen-generaal (SGO) heeft in het teken van het beleid opdracht gegeven tot een onderzoek naar de positionering van de zelfstandige bestuursorganen (zbo’s) in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. In het overleg worden voor dit onderzoek drie uitgangspunten geformuleerd:

1. er dient per zbo een afweging gemaakt te worden of de publieke taak van het zbo binnen het private domein kan worden uitgevoerd dan wel dat deze binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd;
2. indien de taak binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd, zou deze in beginsel moeten worden ondergebracht bij een agentschap, tenzij er goede redenen zijn om daarvan af te wijken;
3. als de uitvoerende organisatie een zbo moet zijn, zou dat zich in beginsel moeten kunnen beperken tot het bestuur.

In het onderzoek van De Leeuw in opdracht van de Minister van Wonen en Rijksdienst naar de herpositionering van zbo’s wordt geadviseerd om de zbo-status van het CvTE op te heffen. Het ministerie van OCW heeft in reactie hierop voorgesteld om zelf de (her)beoordeling van de zbo-status van het CvTE in de onderhavige evaluatie mee te nemen. De vraag luidt dus of een zbo-status inderdaad de meest geëigende vorm is om de scheiding te borgen tussen stelselverantwoordelijkheid enerzijds en de verantwoordelijkheid voor regie en uitvoering met betrekking tot de examens anderzijds.

2.2 Zbo als bestuursvorm

Een zbo is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, maar niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. De consequentie van deze externe verzelfstandiging van de uitvoering van opgedragen taken is dat een meer horizontale verhouding tussen de minister en de uitvoeringsorganisatie bestaat. Zbo's worden gefinancierd vanuit premies, tarieven en/of via de begroting. In het geval van CvTE via de begroting.

CvTE heeft een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid en is daarmee onderdeel van de Staat. Het CvTE voert alleen publieke taken uit en was het eerste zbo dat volgens de nieuwe zbo Kaderwet werd getoetst en goed bevonden. Het zbo bestaat uit een college met een voorzitter en aanvullend zes leden en evenzoveel plaatsvervangende leden.

Andere vormen van verzelfstandigde uitvoering zijn:

- agentschappen (publiekrechtelijk orgaan)
- rechtspersonen met een wettelijke taak (zogenaamde rwt's – deze organisaties kunnen alle rechtspersoonlijkheden hebben: stichting, BV, corporatie, NV etc)
- adviesraden (publiekrechtelijk orgaan)
- rechtspersonen (BV, NV, Stichtingen) waar de Rijksoverheid een meerderheidsbelang in heeft of bestuurder van is, zonder wettelijke taak (bv). Holland Casino's).

Het CvTE is een publiekrechtelijke zbo dat onderdeel van de Staat is, dus zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zich beperkt tot het bestuur en valt onder de zbo Kaderwet. Het CvTE voert een publieke taak uit en oefent openbaar gezag uit. Het bestuur van CvTE maakt geen gebruik van een Raad van Toezicht.

Voor het toekennen van een zbo-status kent de Kaderwet drie instellingsmotieven:

1. Het onafhankelijkheidsmotief: er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
2. Het motief 'regelgebonden uitvoering': er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen - ook wel deskundigheidsmotief genoemd.
3. Het participatiemotief: de participatie van maatschappelijke organisaties moet bijzonder aangewezen worden geacht.

2.3 Onderzoeksvraag

Het ministerie van OCW heeft behoefte aan een onderzoek dat antwoord geeft op de hoofdvraag, en bijbehorende subvragen.

Wat is het oordeel over de zbo-status van het CvTE in 2014?

- a. Wat was de aanleiding van totstandkoming CvTE, inclusief de instellingsmotieven en de keuze voor de zbo-status?
- b. Wat is de waarde van de zbo-vorm gezien de totstandkoming (incl. instellingsmotieven), het wettelijk takenpakket, de rol van CvTE in de examenketen en de huidige praktijk? Hoe verhoudt zich die waarde tot andere instanties die dezelfde instellingsmotieven hebben en de zbo-status wel of niet hebben?

- c. Welke opties zijn er voor een (alternatieve) organisatievorm voor het CvTE (bijvoorbeeld een adviescollege) en wat zijn daarvan de (uitvoerings)consequenties (t.a.v. wetgeving, transitiekosten, kostenbesparing, verhoudingen binnen de examenketen)?
- d. Hoe moet in het licht van de subvragen a, b en c de zbo-status van het CvTE beoordeeld worden en wat is dan de meest passende organisatievorm voor CvTE?

De vraag luidt dus of een zbo inderdaad de meest geëigende vorm is om de scheiding te borgen tussen stelselverantwoordelijkheid (minister) enerzijds en de verantwoordelijkheid voor regie en uitvoering (CvTE) met betrekking tot de examens anderzijds.

2.4 Aanpak onderzoek

vijf motieven

Het onderzoek en advies met betrekking tot de zbo-status heeft zich gericht op de centrale vragen uit de zbo Kaderwet. Aan de hand van de daarin genoemde gerechtvaardigde motieven voor een zbo-schap zijn alle negentien wettelijke taken van CvTE gewogen. Naast de 3 motieven van participatie, onafhankelijkheid en regelgebonden uitvoering zijn aanvullende motieven gehanteerd: een toets op de kosten en baten van een eventuele transitie en een toets op de consistentie van de bestuurlijke samenhang – immers het veranderen van de status van CvTE verandert de governance in relatie tot het onderwijsveld: scholen, ministerie, Cito, SLO, DUO, Bureau CvTE, vaststellingscommissies, constructiegroepen etc. In het kader van de toets op het kosten en baten motief is tevens onderzocht welke samenwerkingsverbanden met andere uitvoeringsinstellingen een beleidsmatige en/ of financiële meerwaarde zouden kunnen hebben.

In de weging zijn punten gegeven aan de mate waarin aan het criterium wordt voldaan. Bij de laagste mate van geldigheid van het motief een 1 en bij de hoogste een 5. Daar tussenin een 3; cijfers 2 en 4 zijn gebruikt voor nuanceringen of nadere preciseringen:

A. Onafhankelijkheidsmotief

De weging van het onafhankelijkheidsmotief is in feite een weging van de gewenste ministeriële (stelsel) verantwoordelijkheid versus de benodigde onafhankelijkheid op grond van deskundigheid.

1	De aansturing van het zbo is 100% gericht op het laten uitvoeren van het beleid dat op het ministerie is ontwikkeld. De benodigde deskundigheid is in principe ook gemakkelijk binnen de ambtelijke organisatie op te bouwen.
3	De deskundigheid heeft eerder het karakter van een advies, dat willekeurig door de minister terzijde kan worden geschoven.
5	De deskundigheid heeft een dwingend karakter waar de minister alleen met heel goede argumenten van kan afwijken

B. Participatiemotief

Het participatiemotief geeft inhoud aan het belang van draagvlak in het middenveld. Zeker in het onderwijsveld moet bij de vormgeving van een regisserende organisatie in het beleidsveld, zorgvuldig worden gekeken naar de historisch gegroeide verhoudingen. Veel scholen zijn immers een zbo met rechtspersoonlijkheid.

1	Participatie van het middenveld moet juist uitgesloten worden omdat dit leidt tot ongewenste betrokkenheid.
3	Participatie heeft ten doel om eventuele weerstanden bij het middenveld te voorkomen
5	Participatie heeft zowel ten doel om weerstanden te voorkomen als om kennis te mobiliseren om tot een goed product te komen

C. Regelgebonden uitvoering motief

In zijn algemeenheid wordt het motief van regelgebonden uitvoering de laatste jaren bekritiseerd. Enkele Tweede Kamer leden zouden de minister graag willen kunnen aanspreken op zijn mogelijkheden om te interveniëren. Formeel heeft de minister overigens altijd nog de mogelijkheid om een besluit van een zbo te vernietigen.

1	De regelgeving laat weinig of geen ruimte voor bredere interpretatie waardoor scheiding van beleid en uitvoering reeds tot de gewenste uitkomsten leidt.
3	Voor een zichtbaar aantal gevallen is het van belang dat de minister in verband met de gewenste rechtsgelijkheid en precedentwerking zich kan beroepen op de autonomie van het zbo
5	De regelgebonden uitvoering vraagt om een zeer individuele behandeling per dossier waardoor willekeur onder druk van de Tweede Kamer voorkomen moet worden. De vernietigingsbevoegdheid wordt niet of met zeer grote terughoudendheid toegepast.

D. Consistentiemotief

Het CvTE opereert in een omgeving waarin instituten opereren met verschillende organisatiearrangementen. Scholen hebben veelal een zbo-status met rechtspersoonlijkheid, Cito is een rechtspersoonlijkheid met een wettelijke taak, Bureau CvTE is een ambtelijke dienst, DUO is een agent-schap. De vraag die dit oproept is welke consequenties een statusverandering van CvTE heeft op de bestuurlijke verhouding met de ketenpartners. Hier wordt ook in kaart gebracht in hoeverre de aanpassing een politiek of bestuurlijk tijdrovende kwestie is.

1	Het organisatiearrangement heeft tot gevolg dat sprake is van storende tegenstrijdige, overlappende of niet dekkende bevoegdheden bij de verschillende ketenpartners. Deze zaken vergen een ingrijpende wijziging van alle bestuurlijke statuten van alle partijen en is voor enkele punten moeilijk in te vullen.
3	Het organisatiearrangement heeft tot gevolg dat bevoegdheden bij de verschillende ketenpartners op enkele minder belangrijke punten aangepast dienen te worden.
5	Het organisatiearrangement van bevoegdheden bij de verschillende ketenpartners zijn consistent met elkaar.

E. Kosten baten motief

Het motief om het bestuurlijke arrangement te wijzigen kan ingegeven worden door kosten baten motieven. In het geval dat sprake zou kunnen zijn van baten, dan dient bezien te worden wat de ingeschatte kosten zijn, wat de terug verdien tijd is, en welk eventuele negatieve beleidsmatige consequenties dat heeft. De kosten worden gewogen tegen de opbrengsten.

1	De transitiekosten (eenmalige en structurele kosten die gepaard gaan met een statuswijziging) zijn relatief hoog, terwijl de meerwaarde om de organisatiestatus te wijzigen zowel financieel als kwalitatief nauwelijks of geen meerwaarde (baten) heeft.
3	De wijziging van de organisatie status genereert niet op de korte termijn maar wel op de lange termijn zowel financieel als kwalitatief een meerwaarde. De terug verdien tijd ligt relatief ver in de toekomst.
5	De wijziging van de organisatie status genereert op de korte en de lange termijn zowel financieel als kwalitatief een meerwaarde

De uitkomsten van de weging worden in onderstaande matrix verzameld.

Gewogen motieven matrix

Taken CvTE	A. Onafhankelijkheids- motief	B. Participatiemotief	C. Regelgebonden uitvoering motief	D. Consistentie- motief	E. Kosten- baten motief
	Behoeftte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid	Participatie van maatschappelijke organisaties ivm aard van de betrokken bestuurstaak	Er is sprake van strikt gebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen (evt met openbaar gezag)	Wat is de consequentie voor de bevoegdheden van andere partijen als het besluit een advies wordt	Afweging van de baten ten opzichte van de (transitie) kosten op de korte en lange termijn
	Centrale examens, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 7.4.11 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de daarop berustende bepalingen:				
1. het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur en de aard van de toetsen ,overeenkomstig het examenprogramma					
2. het vaststellen van het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen;					
3. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;					
4. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;					
5. het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers;					
6. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van syllabi, overeenkomstig het examenprogramma;					
7. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.					
	Staatsexamens, bedoeld in artikel 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs en de daarop berustende bepalingen:				
8. het bij regeling vaststellen van het examenreglement; b. het organiseren, afnemen en beoordelen;					
9. de benoeming van examenfunctionarissen;					
10. het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten.					
	College-examens van de staatsexamens, bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:				
1. het bij regeling vaststellen van het					

programma van toetsing en afsluiting;					
2. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;					
3. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen					
	Staatsexamens, bedoeld in artikel 60, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:				
4. het bij regeling vaststellen van het examenprogramma					
5. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;					
6. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.					
	Het College is verder nog belast met de volgende taken:				
7. het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden;					
8. het bij regeling vaststellen welke vakken in een tijdvak met geheimhouding worden afgenomen, waarbij de geheimhouding betrekking heeft op de opgaven, de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, vierde lid onderdelen b en c, en vijfde lid, onderdelen b en c;					
9. het uitoefenen van andere door Onze Minister opgedragen taken.					

Op basis van de scores wordt gezien welke motieven relevant zijn, welke minder relevant en welke niet.

3 Het College voor Toetsen en Examens

3.1 Voorgangers van het CvTE

Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) bestaat sinds oktober 2009. Het is opgericht – toen nog onder de naam College voor Examens - als een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en om namens de overheid taken uit te voeren rondom samenstelling, coördinatie en uitvoering van de afname van examens. Die taken waren daarvoor belegd bij de CEVO (Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo), de Staatsexamencommissie VO (Voortgezet Onderwijs) en de Staatsexamencommissie NT2 (Nederlands als tweede taal). Met de samenvoeging is een nieuwe wet van kracht geworden: de Wet College voor Examens. Met deze nieuwe wet zijn ook taken aan het CvTE toebedeeld die de drie eerdere organisaties niet hadden¹. Een voorbeeld is de ontwikkeling van centrale toetsen taal en rekenen voor het mbo en het voeren van regie over de zogenaamde examenketen en afstemming van de werkzaamheden van de ketenpartners op het terrein van de examens. Toen het College voor Examens (CvE) in augustus 2014 de uitvoering van de centrale eindtoets in het primair onderwijs als nieuwe taak kreeg toegewezen werd de naam gewijzigd in 'Het College voor Toetsen en Examens', het CvTE.

Voorafgaande hieraan werd reeds op 3 juli 1990 bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel voor de oprichting van een Stichting Centraal bureau examens ingediend (Kamerstukken II 1989/90, 21 624, nrs. 1 en 2). Met het wetsvoorstel werd beoogd om een aantal taken en werkzaamheden op het terrein van de eind- en staatsexamens in het voortgezet onderwijs – waartoe op dat moment ook nog het middelbaar beroepsonderwijs behoorde – en op het terrein van de staatsexamens oude stijl in het hoger beroepsonderwijs onder de verantwoordelijkheid van één organisatie te plaatsen. Tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel werd duidelijk dat er twijfels bestonden over de wenselijkheid de verantwoordelijkheid voor examens voor het grootste deel bij het onderwijsveld te leggen, zonder mogelijkheid voor de minister om ten aanzien hiervan sturend op te treden, en zonder mogelijkheden voor het parlement om de minister hierop doeltreffend aan te spreken.

De toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen meldde in november 1991 aan de Tweede Kamer dat hij dit wetsvoorstel zou intrekken (Kamerstukken II 1991/92, 21 624, nr. 6 en nr. 7). Na raadpleging van deskundige betrokkenen deelde hij de mening met de Tweede Kamer dat de rijksoverheid een heldere verantwoordelijkheid ten aanzien van landelijke examens dient te behouden. Dit uitgangspunt was niet in lijn met overdracht van verantwoordelijkheden aan een private stichting. Het streven om te komen tot een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen onderwijsveld enerzijds en overheid anderzijds, waarbij werkelijk uitvoerende taken zo mogelijk op afstand van de departementale organisatie worden geplaatst.

Een belangrijk verschil tussen de Wet Instelling CvE en het wetsvoorstel Regeling Stichting Centraal bureau examens is dat de laatste minder informatie-, sturings- en toezichtinstrumenten kende dan de zbo Kaderwet. De van kracht zijnde kaderwet biedt een minimumpakket aan sturingsbevoegdheden voor de betreffende minister waarop uitbreidingen mogelijk zijn, waarborgt daarnaast de democratische controle op het functioneren van zelfstandige bestuursorganen en strekt ertoe het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen te harmoniseren. Een ander belangrijk verschil is dat in de geldende wetgeving de uitvoerende taken met betrekking tot examens bij een zelfstandig bestuursorgaan worden belegd. Anders dan in het wetsvoorstel

¹ De wettelijke taken van het CvTE worden beschreven in artikel 2 van de Wet College voor Examens.

Stichting Centraal bureau examens is er geen plicht opgenomen voor het college zorg te dragen voor voorstellen voor de ontwikkeling en de wijziging van examenprogramma's. Door deze expliciete wettelijke zorgplicht werd een mogelijkheid gecreëerd een niet geringe invloed uit te oefenen op de stelselverantwoordelijkheid voor de examens van de minister. Dit is in de nu van kracht zijnde wet nadrukkelijk niet aan de orde.

De zbo Kaderwet bevat ten opzichte van het wetvoorstel uit 1990 extra sturingsbepalingen op grond waarvan:

- het jaarverslag van een zelfstandig bestuursorgaan moet worden gezonden aan beide kamers der Staten-Generaal. De volksvertegenwoordiging wordt op deze manier zo goed mogelijk geïnformeerd (artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet),
- een zelfstandig bestuursorgaan de plicht heeft goed zorg te dragen voor zaken als kwaliteit, dienstverlening en klachtprocedures. Dat zelfstandige bestuursorgaan moet zich verantwoorden over deze zaken in het jaarverslag (artikel 19 van de zbo Kaderwet),
- de minister de mogelijkheid heeft om via algemene beleidsregels een kader vast of bij te stellen waarbinnen de taakuitoefening door het zelfstandige bestuursorgaan moet plaatsvinden (artikel 21 van de zbo Kaderwet). Deze bevoegdheid biedt de minister een handvat om inhoud te kunnen geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan,
- de minister de mogelijkheid heeft een besluit te vernietigen van een zelfstandig bestuursorgaan (artikel 22 van de zbo Kaderwet). In dit kader is artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht van belang. Ingevolge dit artikel kan een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan worden geschorst tijdens het onderzoek dat moet vaststellen of er gronden zijn om een besluit te vernietigen,
- de minister noodzakelijke voorzieningen kan treffen indien een zelfstandig bestuursorgaan zijn taken ernstig verwaarloost (artikel 23 van de zbo Kaderwet). Het gaat om tijdelijke maatregelen waarbij het zelfstandige bestuursorgaan de gelegenheid wordt geboden de taak alsnog uit te voeren, tenzij er sprake is van een spoedgeval. Het parlement wordt van dergelijke maatregelen direct op de hoogte gesteld,
- een zelfstandig bestuursorgaan de plicht heeft tot het melden van aanmerkelijke verschillen die zijn ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven gedurende het jaar. Het zelfstandige bestuursorgaan geeft hierbij de oorzaak van de verschillen aan (artikel 30 van de zbo Kaderwet).

In december 2013 is de Wet College voor Toetsen en Examens (CvTE) aangenomen en in augustus van 2014 werd de naamgeving van het college en het ondersteunde Bureau verrijkt met de toevoeging "Toetsen". Sinds die datum heet het college niet meer College voor Examens maar "Het College voor Toetsen en Examens" en de ondersteunende organisatie "Bureau College voor Toetsen en Examens". Deze aanpassing was noodzakelijk om ook de nieuwe taak - de uitvoering van de centrale eindtoets in het primair onderwijs (PO) – tot uiting te brengen in de naamgeving. Onderdeel van die taak is het specificeren van de eisen voor een toets in een toetswijzer.

Vanaf september 2014 loopt er een meerjarige pilot waarbinnen een zogenaamde diagnostische tussentijdse toets wordt ontwikkeld. De diagnostische tussentijdse toets (DTT) is een toets voor het laatste jaar van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De toets is een hulpmiddel voor scholen en docenten om samen met hun leerlingen te werken aan essentiële vaardigheden bij Nederlands, Engels en wiskunde voor het vervolg van de schoolcarrière. In de brief over toetsing in het funderend onderwijs heeft de staatssecretaris aangekondigd dat hij zich op de wettelijke verplichting van de DTT herbezint en dat hij de toets de komende jaren verder ontwikkelt. Deze ontwikkeling gebeurt onder regie van het CvTE in nauwe samenwerking met vmbo-, havo- en vwo-scholen en Cito, DUO en SLO. De pilot start dit schooljaar en heeft als belangrijke mijlpalen de

pretest in februari 2015 waarin onderdelen van de toets getest en geïjkt worden en een eerste pilotafname voor deelnemende scholen in februari 2016.

Het CvTE heeft als maatschappelijke opdracht om namens de Nederlandse overheid de kwaliteit van de centrale examens in Nederland te waarborgen én te zorgen voor een vlekkeloze afname van toetsen en examens door scholen en instellingen. Dat heeft het CvTE ook met zoveel woorden in haar missie vastgelegd: *“Het CvTE waarborgt de kwaliteit en het niveau van toetsen en examens en stelt scholen en instellingen in staat de afname van toetsen en examens vlekkeloos te laten verlopen.”* Het maatschappelijk effect van diploma's berust op vertrouwen in de kwaliteit en het niveau van afgelegde centrale examens. Daarnaast hebben de centrale examens een belangrijke functie in het handhaven van de kwaliteit van het voorgezet onderwijs.

Belangrijke doelstellingen bij het vormgeven van de Wet CvE en het college waren enerzijds bestuurlijke eenduidigheid en transparantie en anderzijds de participatie van maatschappelijke organisaties. Eén van de doelen van de instelling van het college was om een einde te maken aan de situatie met drie instanties die voor de uitvoering van de examens verantwoordelijk waren (de CEVO en de Staatsexamencommissies VO en NT2) die ook nog eens op een verschillende wijze werden aangestuurd. Met de Wet CvE werd bewerkstelligd dat er één uitvoerende instantie is met helder omschreven verantwoordelijkheden.

Het CvTE is in 2009 vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met een publiek-rechtelijk karakter en is onderdeel van de Staat (het heeft dus geen eigen rechtspersoonlijkheid). Het college valt onder de zbo Kaderwet en was het eerste zbo dat volgens de zbo Kaderwet werd getoetst en de zbo-status kreeg toegewezen.

In mei 2013 is een onderzoek uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep naar de herpositionering van zbo's in opdracht van de minister van Wonen en Rijksdienst. Daarin is in een quick scan-achtig onderzoek per organisatie gekeken of de zbo-vorm de meest geëigende is en een advies uitgebracht over het al dan niet behouden van de zbo-status. Voor het CvTE werd het advies gegeven om de zbo-status op te heffen, de uitvoerende taken bij andere bestaande organisaties neer te leggen en voor de adviestaken de status van adviescollege te overwegen. In reactie op het rapport heeft het ministerie van OCW voorgesteld aan het Overleg Secretarissen-generaal om in het kader van het voorgenomen vijfjaarlijkse evaluatieonderzoek naar de doelmatigheid de beoordeling van de zbo-status van het CvTE daarin mee te nemen.

De doelstelling van dit onderzoek is de beoordeling van en advisering over de zbo-status van het CvTE, zodat daar eind 2014 een besluit over genomen kan worden.

3.2 Wettelijke taken

In de wet tot instelling van het College voor Examens van januari 2009 (hierna Wet CvE) staan de taken van het CvTE benoemd

Het College is belast met de volgende taken op het gebied van de centrale examens, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 7.4.11 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de daarop berustende bepalingen:

1. het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur en de aard van de toetsen, overeenkomstig het examenprogramma;
2. het vaststellen van het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen;
3. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;
4. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;
5. het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers;
6. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van syllabi, overeenkomstig het examenprogramma; en
7. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.

Het College is belast met de volgende taken op het gebied van de staatsexamens, bedoeld in artikel 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs en de daarop berustende bepalingen:

8. het bij regeling vaststellen van het examenreglement; b. het organiseren, afnemen en beoordelen;
9. de benoeming van examenfunctionarissen;
10. het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten.

Het College is belast met de volgende taken op het gebied van de college-examens van de staatsexamens, bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:

11. het bij regeling vaststellen van het programma van toetsing en afsluiting;
12. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven; en
13. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.

Het College is belast met de volgende taken op het gebied van de staatsexamens, bedoeld in artikel 60, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:

14. het bij regeling vaststellen van het examenprogramma;
15. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven; en
16. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.

Het College is verder nog belast met de volgende taken:

17. het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden;
18. het bij regeling vaststellen welke vakken in een tijdvak met geheimhouding worden afgenomen, waarbij de geheimhouding betrekking heeft op de opgaven, de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, vierde lid onderdelen b en c, en vijfde lid, onderdelen b en c;
19. het uitoefenen van andere door Onze Minister opgedragen taken.

Het CvTE is verantwoordelijk voor:

- de centrale examens in het voortgezet onderwijs;
- de staatsexamens (inclusief de college examens) in het voortgezet onderwijs;
- de staatsexamens Nederlands als tweede taal;
- de centrale rekentoets vo (voor het eerst in het schooljaar 2013-2014).

Verder is het CvTE verantwoordelijk voor de inhoud van de website Examenblad met informatie over examens VO.

Voor de staatsexamens draagt het CvTE zorg voor zaken als het bij regeling vaststellen van het examenreglement, het organiseren, afnemen en beoordelen van de examens, de benoeming van examenfunctionarissen, het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten, het bij regeling vaststellen van het examenprogramma, het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven en het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.

Het CvTE werkt daarnaast nog aan de ontwikkeling en voorbereiding van een groot aantal nieuwe toetsen en examens. De examens rekenen en taal in het (middelbaar) beroepsonderwijs zijn nog in de pilotfase tot en met het schooljaar 2013-2014. In het komend schooljaar geldt voor mbo-deelnemers een centraal ontwikkeld examen Taal 3F. Rekenen en andere referentieniveaus volgen daarna. Verder wordt de centrale eindtoets primair onderwijs (einde basisschool) ook vanaf komend schooljaar ingevoerd. In het schooljaar 2015-2016 staat de invoering van de diagnostische tussentijdse toets in het voortgezet onderwijs (einde onderbouw) gepland, waarvoor het CvTE ook verantwoordelijk wordt.

3.3 Motieven voor zbo-status volgens Memorie van Toelichting wet CvE

In de Memorie van Toelichting maakt de minister helder op welke wijze hij met de invoering van de Wet CvE de verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en het college wenst te regelen. Het uitgangspunt was (en is) dat de minister verantwoordelijkheid is voor het examenstelsel, voor de kwaliteit en voor de inhoud van de examenprogramma's en dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de examens bij het college zou komen te liggen. Dat alles ter bevordering van de bestuurlijke eenduidigheid en transparantie.

Een ander belangrijk doel van de Wet CvE en de instelling van het college was om het belang van de participatie van de maatschappelijke organisaties tot uitdrukking te brengen bij de uitvoering van de examens. Een met goed gevolg afgelegd examen (en het daaraan verbonden diploma) biedt toegang tot het vervolgonderwijs of een betere startpositie op de arbeidsmarkt. Daarom is het belangrijk om te zorgen voor maatschappelijk draagvlak bij de uitvoering van examens. Dat draagvlak ontstaat door 'het veld' direct te betrekken bij de uitvoering. Deze participatiegedachte is in de wet uitgewerkt door de minister te laten besluiten welke organisaties als representatief kunnen worden aangemerkt en bij benoeming van de leden en de plaatsvervangend leden niet alleen zorg te dragen voor onafhankelijkheid en deskundigheid maar ook voor voldoende draagvlak bij de representatieve onderwijsorganisaties.

3.4 College voor Toetsen en Examens en het Bureau CvTE

Het College bestaat sinds kort uit zeven leden (voorheen zes, waaronder een voorzitter) en zeven plaatsvervangend leden. De Collegeleden worden voor de dagen dat er Collegevergaderingen zijn 'beloond' op schaalniveau 16/17 met een vacatie van een dagdeel. Met 6 vergaderingen per jaar heeft een lid een vergoeding van 3 dagen per jaar – voor alle leden (excl de voorzitter) komt dat neer op 21 dagen per jaar. De voorzitter heeft een aanstelling voor ca. 4 dagen per maand. Voor

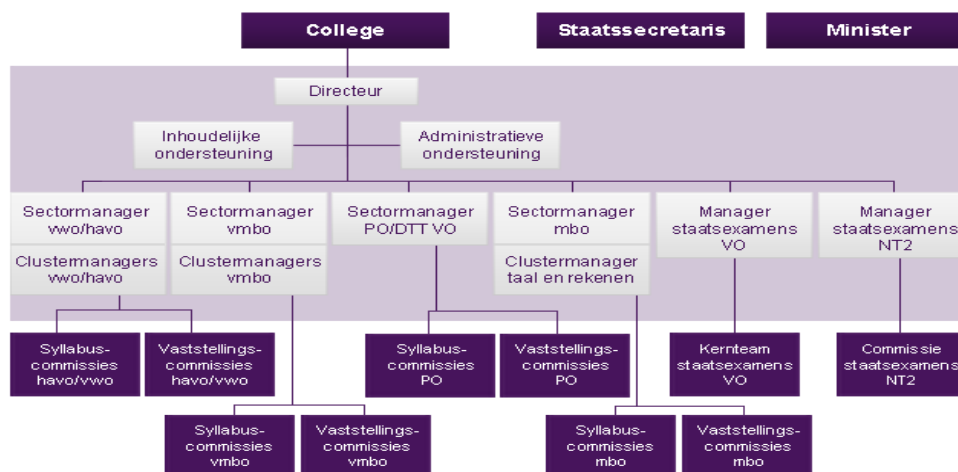
het voltallige College komt de bezetting op jaarbasis neer op minder dan 0,5 fte. Het College heeft een bestuursreglement waarin zaken rondom organisatie, mandaatregeling, werkwijze, procedures, klachtafhandeling en integriteit zijn vastgelegd. Het College heeft een bureau ter ondersteuning en uitvoering van zijn werkzaamheden. Dat bureau is een buitengewone directie van OCW, ondergebracht bij het DG Primair en Voortgezet onderwijs (DGPV). Het wordt gefinancierd vanuit DGPV, het wordt inhoudelijk gevoed door de directie PO en VO en legt verantwoording voor het functioneren af aan het College. Bij het bureau CvTE werken in totaal ongeveer 35 medewerkers. Het personeel van het bureau staat onder gezag van het College en legt over de werkzaamheden alleen verantwoording af aan het College. Het College en het bureau zijn gevestigd in Utrecht.

Het CvTE schakelt voor de uitvoering van zijn taken andere organisaties in, of werkt met hen samen. Tot de ketenpartners worden in ieder geval de volgende organisaties gerekend:

- Het ministerie van OCW en in het bijzonder de minister die eindverantwoordelijkheid is voor de centrale examens waarbij het CvTE verantwoordelijk is voor de uitvoering;
- Het CvTE is daarbij wettelijk verplicht Cito en DUO in te schakelen op het gebied van de centrale examens en de staatsexamens VO. Cito construeert de examens en DUO organiseert onder meer het logistieke proces van de productie van de examens en distributie naar de examenlocaties;
- De Inspectie van het Onderwijs heeft twee rollen in relatie tot CvTE. De Inspectie ziet erop toe dat de afname van de centrale examens volgens de voorschriften verloopt. De interne werkgroep Examens (WEX) heeft hier binnen de Inspectie een coördinerende en uitvoerende taak. Daarnaast ziet de Inspectie (een ander organisatieonderdeel) toe op de kwaliteit van het functioneren van het CvTE en naleving van wet- en regelgeving door CvTE. Daarvoor heeft de Inspectie een specifiek toezichtkader ontwikkeld;
- De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) is als deskundige betrokken in de syllabuscommissies die onder regie van CvTE worden ingesteld;
- Verder werkt het CvTE met het ICE en Cito samen voor de staatsexamens NT2. Cito maakt de onderdelen luisteren en spreken, ICE lezen en schrijven.

Het CvTE is daarmee als verantwoordelijke organisatie voor de uitvoering van deze examens ook verantwoordelijk voor de regie op de totale keten en dus de samenwerking tussen alle ketenpartijen. Dat is een taak die niet als zodanig in de Wet CvE is benoemd maar wel expliciet in de memorie van toelichting is opgenomen.

Organogram CvTE (bron website CvTE)



3.5 De bestuurlijke omgeving van CvTE

Het CvTE heeft voor de uitvoering van haar taken het Bureau CvTE ter beschikking voor de algemene dagelijkse ondersteuning van het College bij al haar werkzaamheden en de advisering omtrent het examenprogramma. In haar taakuitoefening heeft het College vooral te maken met:

- De stichting Centraal instituut voor toetsontwikkeling (Cito) ten aanzien van de begeleiding van de constructiegroepen en het advies aan de minister omtrent de toetsbaarheid van de onderdelen van het examenprogramma;
- De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), een agentschap van het ministerie van OCW dat de logistiek en de productie ondersteunt van examens;
- De Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) ten aanzien van de totstandbrenging van syllabi;
- Koepelorganisaties in het onderwijsveld die experts afvaardigen om te participeren in syllabuscommissies, constructiegroepen voor examens en vaststellingcommissies examens.

Over de examenketen voert CvTE de regie over werkzaamheden van Cito en DUO. De feitelijke coördinatie wordt namens het College uitgevoerd door het Bureau CvTE.

De zbo-status van de besluiten hebben betrekking op voorbereidende werkzaamheden van SLO (syllabi), Cito (constructie examens en advies over de toetsbaarheid van examens), de vaststellingscommissie (samengesteld uit afgevaardigden uit koepelorganisaties) en Bureau CvTE (voorbereiding van het advies aan de minister over het examenprogramma).

3.6 Het proces VO examens

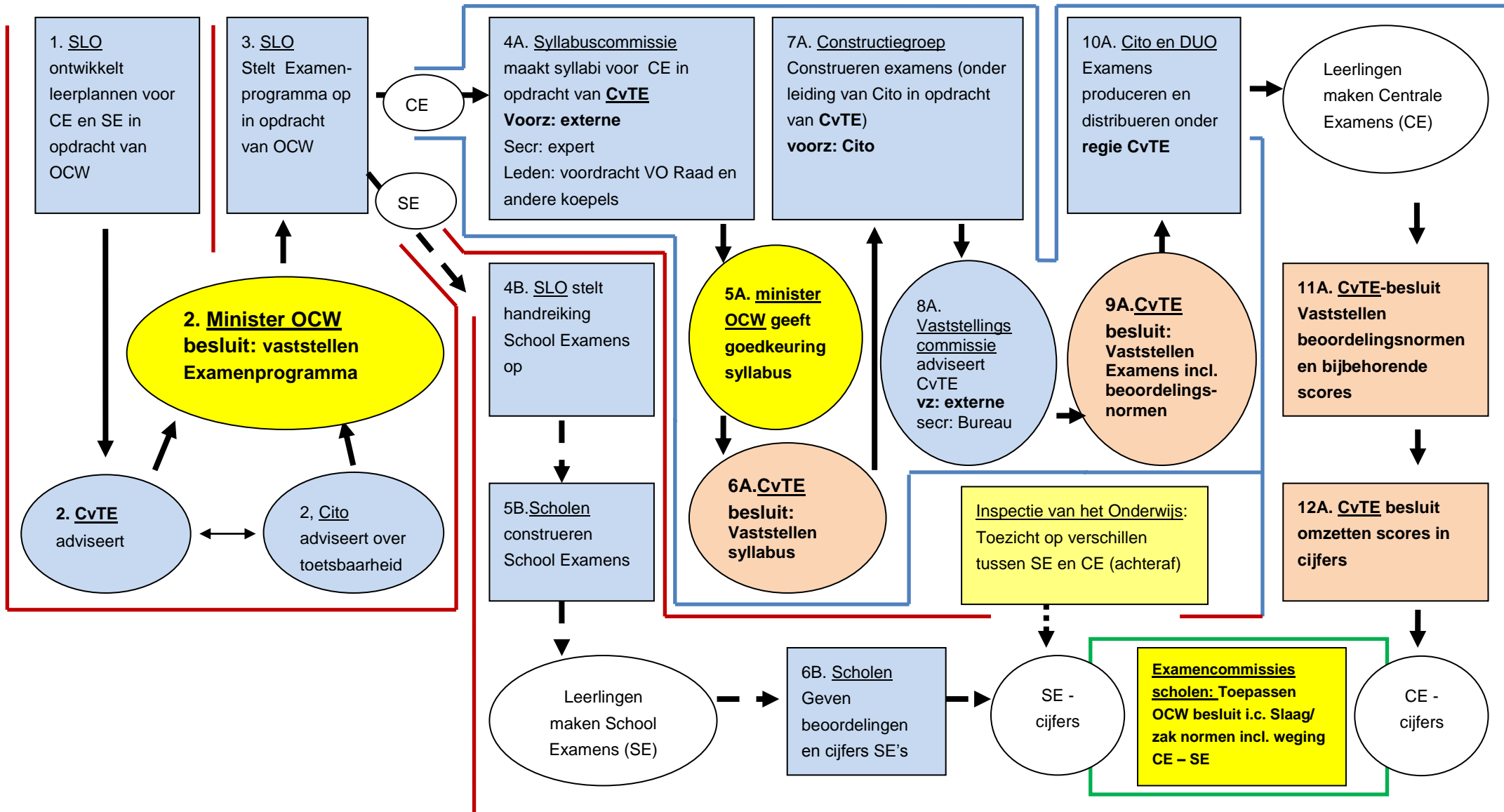
Op de volgende bladzijde staat het proces van de totstandkoming van examens en diploma's schematisch weergegeven voor het Voortgezet Onderwijs (VO). Dit proces is goed vergelijkbaar met de processen die van toepassing zijn voor de andere sectoren, afgezien van enkele sectorspecifieke accentverschuivingen.

Het CvTE zorgt voor de organisatie van de centrale examens VO. Daarbij gaat het om zaken als het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur van de toetsen, het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen, het tot stand laten brengen en vaststellen van de opgaven, het tot stand laten brengen en vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores; het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers; het tot stand brengen en vaststellen van syllabi, het geven van regels over de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.

Uit het schema valt te lezen dat de minister van OCW het examenprogramma vaststelt (dit valt samen met het primaat van de politiek, de zogenaamde 'wat vraag') en het CvTE de examens vaststelt en daarbij gebruik maakt van enerzijds een constructiegroep bestaande uit externe deskundigen uit het veld en van een vaststellingscommissie onder leiding van een externe deskundige voorzitter (de operationalisering van de 'wat-vraag', ofwel de 'hoe-vraag'). Tevens stelt CvTE de beoordelingsnormen vast met bijbehorende scores en stelt regels ten aanzien van de omzetting van de scores naar cijfers.

De minister stelt uiteindelijk de weging tussen het schoolexamen (SE) en het centraal examen (CE) vast, alsook de normering om te slagen en zakken.

Het proces VO examens



Toelichting commissies en constructiegroepen

Ad 4A Syllabuscommissie

Op basis van het door de minister van OCW vastgestelde examenprogramma waarin de eisen voor het centraal examen VO staat beschreven, wordt een zogenaamde syllabus gemaakt. Dit is alleen het geval indien bij een schoolvak aanleiding is om de examenstof van het centraal examen (opnieuw) te beschrijven. In die gevallen wordt een syllabuscommissie ingesteld in opdracht van CvTE. Deze syllabi zijn een wettelijke leidraad voor docenten om kandidaten op het centraal examen voor te bereiden. Overigens worden de meeste syllabi van jaar op jaar niet of nauwelijks bijgesteld. Een syllabuscommissie wordt door het CvTE geworven en bestaat uit een voorzitter, enkele (docent)leden (op voordracht van de desbetreffende koepelorganisatie), en ondersteuning vanuit SLO en een toetsdeskundige van Cito. De secretaris wordt geworven uit expertisecentra op het terrein van examinering. Geen van deze voornoemde personen mag betrokken zijn bij de redactie van (commerciële) leermiddelen. De commissie wordt ondersteund door een projectleider vanuit CvTE. De ondersteunende medewerkers van Cito, SLO en de projectleider zijn leden zonder stemrecht.

Ad 5A. Constructiegroep

De syllabus vormt op zijn beurt weer de basis voor een constructieopdracht voor het centraal examen met onder meer een toetsmatrijs. Het syllabus dient als richtsnoer voor producenten van leermiddelen en nascholingsinstanties. De toetsdeskundige van Cito en de constructiegroepen gaan in opdracht van het CvTE aan het werk om een examen te construeren. In de constructieopdracht staan in ieder geval de lengte van het examen, onderwerpen, aantal opgaven, soort opgaven (open, meerkeuze), toegestane hulpmiddelen. De leden van een constructiegroep zijn docenten. Deze docenten leveren proefopgaven aan volgens de vooraf gestelde bepalingen. De verstrekte opdracht wordt thuis (of op school) op een voor de docent geschikt moment uitgevoerd. Onderdeel van de opdracht behelst mede het commentariëren van het werk van anderen. De constructiegroepen komen – ondersteund door een toetsdeskundige van Cito (tevens voorzitter) tot conceptopgaven. Het werk als constructeur van toetsopgaven vraagt gemiddeld drie à vier uren per week.

De toetsdeskundige heeft als taak om de verschillende opdrachten, die binnen de constructiegroep zijn uitgezet, op elkaar af te stemmen. De conceptopdrachten worden vervolgens ter goedkeuring aangeboden aan de vaststellingscommissie van het CvTE. Uit de conceptopgaven worden door de toetsdeskundige concepttoetsen samengesteld die ter goedkeuring worden aangeboden aan de vaststellingscommissie van het CvTE. Het contact met de vaststellingscommissie van het CvTE wordt verzorgd door de toetsdeskundige van Cito.

De leden van een constructiegroep zijn doorgaans belast met de volgende activiteiten:

- het selecteren van ruw uitgangsmateriaal en teksten;
- het eventueel zelf maken/schrijven van dit uitgangsmateriaal;
- het construeren en reviseren van concept toetsopgaven voor de toets;
- het beoordelen van door anderen gemaakte conceptopgaven;
- het beoordelen van de concepttoets;
- het beoordelen van de moeilijkheidsgraad van opgaven.

Ad 6A Vaststellingscommissies

De centrale examens en toetsen kennen voor ieder vak een vaststellingscommissie, met als belangrijke taak de vaststelling van de opgaven (en de correctievoorschriften) van de centrale examens en toetsen en het adviseren van het bureau over syllabi, toetswijzers en normering. De vaststellingscommissies bestaan uit een deskundige voorzitter uit het naar boven aanpalend onderwijs en twee of drie leden die als vakdocent lesgeven aan (examen)kandidaten. De leden worden voorgedragen door de onderwijsbonden (AOB en CNV Onderwijs) en door de vereniging van leraren in het desbetreffende vak.

De vaststellingscommissies hebben de volgende taken:

- adviseren ten aanzien van de aan Cito te verstrekken constructieopdracht;
- stellen de definitieve inhoud van de opgaven en de toetsen vast;
- dragen zorg voor de onderlinge afstemming van de diverse niveaus van de toetsen;
- adviseren ten aanzien van de bepaling van de normeringsterm.

4 Analyse vijf motieven voor zbo-status

4.1 Vijf motieven

Het onderzoek en advies met betrekking tot de zbo-status richt zich op de centrale vragen uit de zbo Kaderwet. Aan de hand van de daarin genoemde gerechtvaardigde motieven voor een zbo-schap zullen negentien wettelijke taken van CvTE worden gewogen. Naast de 3 motieven van participatie, onafhankelijkheid en regelgebonden uitvoering voeren wij als aanvullende motieven een toets uit naar de baten en lasten van een eventuele transitie en de consistentie van de nieuwe bestuurlijke vorm met zijn omgeving. In het kader van kosten-baten motief wordt tevens onderzocht welke samenwerkingsverbanden met andere uitvoeringsinstellingen binnen het Rijk van enige beleidsmatige en/ of financiële meerwaarde kan zijn.

In de weging geven wij punten aan de mate waarin aan het criterium wordt voldaan. Bij de laagste mate van geldigheid van het motief een 1 en bij de hoogste een 5. Daar tussenin een 3. De cijfers 2 en 4 worden gebruikt voor nuanceringen of nadere preciseringen.

4.2 Onafhankelijkheidsmotief

De weging van het onafhankelijkheidsmotief is in feite een weging van de gewenste ministeriële (stelsel) verantwoordelijkheid versus de benodigde onafhankelijkheid op grond van deskundigheid.

<i>Betekenis van scores ten aanzien van het onafhankelijkheidsmotief</i>	
1	De aansturing van het zbo is 100% gericht op het laten uitvoeren van het beleid dat op het ministerie is ontwikkeld. De benodigde deskundigheid kan in principe ook gemakkelijk binnen de ambtelijke organisatie worden opgebouwd
3	De deskundigheid heeft eerder het karakter van een expertadvies, dat weloverwogen door de minister naast zich neer kan worden gelegd
5	De deskundigheid heeft een dwingend karakter waar de minister alleen met heel goede argumenten vanaf zou moeten kunnen wijken

Centrale examens , bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 7.4.11 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de daarop berustende bepalingen:	
Taak	score
1. het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur en de aard van de toetsen, overeenkomstig het examenprogramma;	3
2. het vaststellen van het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen;	3
3. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	3
4. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;	5
5. het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers;	5
6. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van syllabi, overeenkomstig het examenprogramma;	3
7. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.	3

Staatsexamens, bedoeld in artikel 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs en de daarop berustende bepalingen:	
8. het bij regeling vaststellen van het examenreglement; b. het organiseren, afnemen en beoordelen;	5
9. de benoeming van examenfunctionarissen;	3
10. het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten.	5
College-examens van de staatsexamens, bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:	
11. het bij regeling vaststellen van het programma van toetsing en afsluiting;	3
12. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	3
13. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen	5
Staatsexamens, bedoeld in artikel 60, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:	
14. het bij regeling vaststellen van het examenprogramma;	3
15. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	3
16. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.	5
Het College is verder nog belast met de volgende taken:	
17. het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden;	3
18. het bij regeling vaststellen welke vakken in een tijdvak met geheimhouding worden afgenomen, waarbij de geheimhouding betrekking heeft op de opgaven, de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, vierde lid onderdelen b en c, en vijfde lid, onderdelen b en c;	5
19. het uitoefenen van andere door Onze Minister opgedragen taken.	-

Besluitvorming onafhankelijk van de politiek ten aanzien van normstelling en koppeling van normstelling aan cijfers is zeer principieel

Voor een belangrijk deel (7 van de 19 taken) geldt dat onafhankelijkheid zeer principieel is (aangeduid met een cijfer 5). Met name de bevoegdheden om de regels vast te stellen van de beoordelingsnormen en daarbij behorende scores, alsook de omzetting daarvan in cijfers is iets waar politieke inmenging zeer onwenselijk is. De onafhankelijke besluitvorming wordt door middel van de zbo-status geborgd; een onafhankelijk advies zou geen afdoende garanties bieden.

Bijvoorbeeld: Mocht in enig jaar het gemiddelde cijfer voor het vak wiskunde een vol punt lager zijn dan vorige jaren, dan kan dat eraan liggen dat het examen veel moeilijker was. Het kan ook zo zijn dat het niveau van de leerlingen gedaald is. Een derde mogelijkheid is dat de brede toepassing van een nieuwe leermethode die op de markt is gebracht het tegenovergestelde van het gewenste effect heeft. Aan de hand van psychometrisch onderzoek kan de zwaarte van het examen vergeleken worden en conclusies worden getrokken ten aanzien van de moeilijkheidsgraad van het examen. Op basis van die uitkomsten kan het CvTE een besluit nemen. Het zou zeer onwenselijk zijn als de kans van slagen voor een examen een speelbal wordt van de politiek en dus onderhevig aan politieke invloed – afhankelijk van de regerende coalitie. Het verdient dan ook de voorkeur dat de minister zich erop kan beroepen dat hij zich moet verlaten op de hoogwaardige expertise van het CvTE en om die reden de bevoegdheden aldaar heeft belegd.

Ten aanzien van 11 andere taken geldt vooral dat de juiste uitvoering een diepgaande expertise behoeven. Deze taken worden in de praktijk uitgevoerd door organisaties uitgevoerd die deze expertise in huis hebben: Cito, SLO, DUO. Cito en SLO versterken hun eigen theoretische expertise met experts uit de praktijk (docenten). Zowel Cito en SLO hebben sinds 1 januari 2014

een rwt status gekregen, waardoor een meer adequaat toezichtarrangement op die organisaties van toepassing is geworden. DUO is een agentschap van het ministerie van OCW waarvoor de volledige ministeriele verantwoordelijkheid van toepassing is. De toegevoegde waarde van CvTE ligt daarin dat de collegeleden van het CvTE de minister in staat stelt de beleidsmatige impact van de expertise inbreng van SLO, Cito en DUO op hun waarde in te schatten en in te zetten.

Onafhankelijke status stelt CvTE in staat om participatie van het middenveld te borgen

Een andere toegevoegde waarde is ook dat de onafhankelijkheid van het CvTE de garantie biedt dat de participatie uit het veld (inclusief verschillende koepels) voldoende en evenwichtig in wordt gevuld. De onafhankelijke positie van CvTE waarborgt ongewenste politieke inmenging.

Ten aanzien van de laatste taak (19) – “het uitvoeren van andere door Onze Minister opgedragen taken” - mag duidelijk zijn dat het belang van het onafhankelijkheidsmotief wordt bepaald door de inhoud van de opgedragen taak.

4.3 Participatiemotief

Het participatiemotief geeft inhoud aan het belang van draagvlak in het middenveld en betrokkenheid van ervaringsdeskundigen alsook die van experts.

<i>Betekenis van de scores ten aanzien van participatiemotief</i>	
1	Participatie van het middenveld en ervaringsdeskundigen moet juist uitgesloten worden omdat dit leidt tot ongewenste betrokkenheid.
3	Participatie heeft ten doel om eventuele weerstanden bij het middenveld en het onderwijsveld te voorkomen
5	Participatie heeft zowel ten doel om weerstanden uit het onderwijs en het middenveld te voorkomen als om kennis te mobiliseren om tot een goed product te komen

Centrale examens, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 7.4.11 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de daarop berustende bepalingen:	
Taak	score
1. het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur en de aard van de toetsen, overeenkomstig het examenprogramma;	2
2. het vaststellen van het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen;	2
3. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	5
4. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;	1
5. het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers;	1
6. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van syllabi, overeenkomstig het examenprogramma;	5
7. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.	2
Staatsexamens, bedoeld in artikel 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs en de daarop berustende bepalingen:	
8. het bij regeling vaststellen van het examenreglement; b. het organiseren, afnemen en beoordelen;	2
9. de benoeming van examenfunctionarissen;	2
10. het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten.	1

College-examens van de staatsexamens, bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:	
11. het bij regeling vaststellen van het programma van toetsing en afsluiting;	2
12. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	5
13. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen	1
Staatsexamens, bedoeld in artikel 60, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:	
14. het bij regeling vaststellen van het examenprogramma	5
15. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	5
16. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.	1
Het College is verder nog belast met de volgende taken:	
17. het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden;	3
18. het bij regeling vaststellen welke vakken in een tijdvak met geheimhouding worden afgenomen, waarbij de geheimhouding betrekking heeft op de opgaven, de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, vierde lid onderdelen b en c, en vijfde lid, onderdelen b en c;	3
19. het uitoefenen van andere door Onze Minister opgedragen taken.	-

Participatie van het middenveld is grondwettelijk en vraagt om onafhankelijke borging

Zeker in het onderwijsveld moet bij de vormgeving van een regisserende organisatie in het beleidsveld, zorgvuldig worden gekeken naar de historisch gegroeide verhoudingen.

Met de vrijheid van onderwijs zoals bedoeld in artikel 23 van de Grondwet, worden drie aspecten van vrijheid genoemd:

- de stichting van een school: burgers zijn vrij een instelling van onderwijs op te richten;
- de richting van het onderwijs: de grondslag van levensbeschouwelijk, religieus, politiek of onderwijskundig bepaald zijn;
- de inrichting van het onderwijs: binnen bepaalde grenzen brengt dit een zekere vrijheid van leerstof en leer methode met zich mee.

Participatie is vereist voor draagvlak en kwalitatief hoogwaardige examens

Met name de inrichting van het onderwijs raakt ook de belangen van de minister die de kwaliteit van het onderwijs wenst te bewaken. De kwaliteit raakt vanzelfsprekend ook de inhoud en de leerstof. De programmering dient om die reden aan te sluiten op de te examineren examenstof en dus ook de leerstof en leer methode.

De participatie van docenten die vanwege hun deskundigheid door de verschillende koepels worden aangewezen om deel te nemen in bij het tot stand komen van syllabi (via syllabus-commissies) en examens (via constructiegroepen en vaststellingscommissies), is een zeer belangrijk gegeven waarin de overheid invulling geeft aan de (in de ogen van de sector) toch al steeds nauwer gedefinieerde vrijheid van onderwijs.

4.4 Regelgebonden uitvoering motief

Het motief van regelgebonden uitvoering wordt de laatste jaren bekritiseerd. Enkele Tweede Kamer leden zouden de minister graag willen kunnen aanspreken op de mogelijkheden om te interveniëren op individuele dossiers. Formeel heeft de minister echter altijd nog de mogelijkheid om een besluit van een zbo te vernietigen. Een dergelijk ingrijpen wordt echter in uiterste gevallen gehanteerd. Tegenstanders voorzien een oneindig oprekken van interpretaties van wetgeving en uitzonderingsregels, waardoor de rechtszekerheid wordt uitgehold.

	<i>Betekenis van de scores ten aanzien van Regelgebonden uitvoering motief</i>
1	De regelgeving laat weinig of geen ruimte voor bredere interpretatie waardoor scheiding van beleid en uitvoering reeds tot de gewenste uitkomsten leidt.
3	Voor een zichtbaar aantal gevallen is het van belang dat de minister i.v.m. de wenselijke rechtsgelijkheid en precedentwerking zich kan beroepen op de autonomie van het zbo.
5	De regelgebonden uitvoering vraagt om een zeer individuele behandeling per dossier waardoor willekeur onder druk van de Tweede Kamer voorkomen moet worden. De vernietigingsbevoegdheid wordt niet of met zeer grote terughoudendheid toegepast.

Centrale examens , bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 7.4.11 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de daarop berustende bepalingen:	
Taak	score
1. het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur en de aard van de toetsen, overeenkomstig het examenprogramma;	nvt
2. het vaststellen van het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen;	nvt
3. het tot stand brengen en vaststellen van de centrale examenopgaven;	nvt
4. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;	nvt
5. het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers;	nvt
6. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van syllabi, overeenkomstig het examenprogramma;	nvt
7. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.	nvt
Staatsexamens , bedoeld in artikel 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs en de daarop berustende bepalingen:	
8. het bij regeling vaststellen van het examenreglement; b. het organiseren, afnemen en beoordelen;	5
9. de benoeming van examenfunctionarissen;	5
10. het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten.	5
College-examens van de staatsexamens , bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:	
11. het bij regeling vaststellen van het programma van toetsing en afsluiting;	nvt
12. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	nvt
13. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.	nvt
Staatsexamens , bedoeld in artikel 60, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:	
14. het bij regeling vaststellen van het examenprogramma;	5
15. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	5
16. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.	5
Het College is verder nog belast met de volgende taken:	
17. het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden;	nvt
18. het bij regeling vaststellen welke vakken in een tijdvak met geheimhouding worden afgenomen, waarbij de geheimhouding betrekking heeft op de opgaven, de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, vierde lid onderdelen b en c, en vijfde lid, onderdelen b en c;	nvt
19. het uitoefenen van andere door Onze Minister opgedragen taken.	-

Regelgebonden uitvoeringsmotief is van toepassing op staatsexamens

Het motief van regelgebonden uitvoering heeft voor het CvTE betekenis voor de Staatsexamens (wettelijke taken nr. 8,9,10, 14,15,16). Het gaat hier om grote aantallen besluiten die voor de examenkandidaat indringende consequenties heeft (slagen/ zakken). In het geval van Staatsexamens, neemt het CvTE immers de rol van de school op zich. Het grote aantal individuele besluiten is voor de vigerende ZBO wet mede een motief om het CvTE (in ieder geval voor de Staatsexamens een zbo-status te geven.

4.5 Consistentiemotief

Een adviescollege status voor CvTE verandert alle bestuurlijke verhoudingen ten opzichte van organisaties zoals Cito, SLO en DUO

Het CvTE opereert in een omgeving waarin instituten opereren met verschillende organisatiearrangementen. Scholen zijn rwt's met rechtspersoonlijkheid (en hebben voor een deel van hun taken een zbo-status), Cito en SLO zijn rechtspersoonlijkheden met een wettelijke taak, Bureau CvTE is een buitengewone directie die onder het Directoraat-generaal Primair en Voortgezet onderwijs van het ministerie van OCW ressorteert, DUO is een agentschap van datzelfde departement. De vraag die dit oproept is welke consequenties een statusverandering van CvTE heeft op de ketenpartners. Hier wordt ook in kaart gebracht in hoeverre de aanpassing van een zbo-status naar een adviescollege - zoals aanbevolen door een ambtelijke werkgroep die in opdracht van de minister van Wonen en Rijksdienst onderzoek deed naar de herpositionering van zbo's - politiek of bestuurlijk tijdrovende kwestie is. In onderstaande analyse wordt dus uitgegaan van een situatie waarin de besluiten van het CvTE worden genomen door de minister op basis van het advies van CvTE. Voor de regietaken in de onderwijsketen wordt uitgegaan van een rol voor het Bureau CvTE zonder dat het College daar bemoeienis mee heeft.

	<i>Betekenis van de scores ten aanzien van consistentiemotief</i>
1	De aanpassing van het een zbo –status naar een adviescollege heeft voor het organisatiearrangement van bevoegdheden bij de verschillende ketenpartners weinig of geen effecten.
3	De aanpassing van het een zbo –status naar een adviescollege heeft tot gevolg dat de bevoegdheid gemakkelijk bij een andere partij kan worden belegd.
5	De aanpassing van het een zbo –status naar een adviescollege brengt voor de taak mee dat sprake is van een ernstige storende tegenstrijdige, overlappende of niet dekkende bevoegdheid. De wijziging vergt een ingrijpende wijziging van bestuurlijke statuten en is moeilijk in te vullen.

Centrale examens , bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 7.4.11 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de daarop berustende bepalingen:		
	Taak	score
1.	het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur en de aard van de toetsen, overeenkomstig het examenprogramma;	3
2.	het vaststellen van het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen;	3
3.	het tot stand brengen en vaststellen van de centrale examenopgaven;	4
4.	het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;	5
5.	het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers;	5
6.	het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van syllabi, overeenkomstig het examenprogramma;	5
7.	het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.	3

Staatsexamens, bedoeld in artikel 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs en de daarop berustende bepalingen:		
8.	het bij regeling vaststellen van het examenreglement; b. het organiseren, afnemen en beoordelen;	3
9.	de benoeming van examenfunctionarissen;	4
10.	het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten.	5
College-examens van de staatsexamens, bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:		
11.	het bij regeling vaststellen van het programma van toetsing en afsluiting;	5
12.	het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	4
13.	het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.	5
Staatsexamens, bedoeld in artikel 60, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:		
14.	het bij regeling vaststellen van het examenprogramma;	3
15.	het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	4
16.	het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.	5
Het College is verder nog belast met de volgende taken:		
17.	het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden;	3
18.	het bij regeling vaststellen welke vakken in een tijdvak met geheimhouding worden afgenomen, waarbij de geheimhouding betrekking heeft op de opgaven, de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, vierde lid onderdelen b en c, en vijfde lid, onderdelen b en c;	3
19.	het uitoefenen van andere door Onze Minister opgedragen taken.	-

Uit bovenstaande analyse is te lezen dat een omzetting naar een adviescollege vooral op die taken belastend is waar de minister vanwege de gewenste onafhankelijkheid een beslissende bevoegdheid voor de CvTE heeft toebedacht (taken 4, 5, 8, 10,13, 16).

Een ander deel van de taken (3, 12, 15) gaat over de invulling van de hoe-vraag. Bij deze taken gaat dient de onafhankelijkheid om de participatie te beschermen tegen politieke inmenging. Het succes van een wijziging naar een adviescollege status hangt dan af van de wijze waarop de minister omgaat met de adviezen: gaat hij ervan uit dat hij in principe het advies moet respecteren of neemt hij de vrijheid om contra-expertises te vragen. Gezien het feit dat de mening van het CvTE reeds beïnvloed wordt door inbreng van het onderwijsveld, is een dergelijke adviesstatus niet gewenst voor deze taken. Deze redenering geldt tevens voor taak 9.

Voor de centrale examens in het VO geldt dat de minister het examenprogramma vaststelt. Des te opvallender is het dat het bij regeling vaststellen van het examenprogramma bij staatsexamens (taak 14) het CvTE verantwoordelijk is voor de vaststelling van het examenprogramma. In de praktijk ligt de opzet van het examenprogramma voor staatsexamens in lijn met dat van het reguliere VO examen. Theoretisch zou het binnen de wettelijke context mogelijk zijn dat het CvTE een examenprogramma voor staatsexamens vaststelt dat volstrekt afwijkt van het reguliere VO examen. Om misverstanden te voorkomen heeft het de voorkeur dat de minister ook de examenprogramma's van het staatsexamen vaststelt.

Voor de overige taken (1, 2, 8, 17 en 18) geldt dat het niet om besluiten maar om operationele taken gaat. Hiervoor geldt dat het Bureau CvTE grotendeels die taken uitvoert. Het wegvallen van de zbo-status van het CvTE zal evenwel negatief door kunnen werken in het geleende gezag waarmee het Bureau CvTE de coördinatie in de examenketen voert.

4.6 Kosten- baten motief

Het motief om het bestuurlijke arrangement te wijzigen kan ingegeven worden door kosten baten motieven. In het geval sprake is van baten, dient bezien te worden wat de ingeschatte kosten zijn, wat de terugverdientijd is en welk eventuele negatieve beleidsmatige consequenties dat heeft. In de kosten wordt ook meegewogen welke consequenties de wijziging van het bestuurlijke arrangement heeft voor het ambtelijke apparaat om de adviezen van het CvTE om te zetten in ministeriele besluiten. Tevens zijn kosten meegerekend die gepaard gaan met de omzetting van de verschillende wetten (zoals Wet CvE, Wet op het VO, Wet Educatie en beroepsonderwijs, Wet SLOA). De kosten worden tegenover de opbrengsten gewogen.

<i>Betekenis van de scores ten aanzien van kosten - batenmotief</i>	
1	De transitiekosten om de taak om te zetten neemt nauwelijks transitiekosten met zich mee.
3	De wijziging van taak van een besluit naar een advies genereert niet op de korte termijn maar wel op de lange termijn zowel financieel als kwalitatief een meerwaarde. De terug verdient tijd ligt relatief ver in de toekomst.
5	De transitiekosten om de taak om te zetten van een besluit naar een advies zijn relatief hoog terwijl de meerwaarde om de organisatiestatus te wijzigen zowel financieel als kwalitatief nauwelijks meerwaarde (baten) heeft.

Centrale examens , bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 7.4.11 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de daarop berustende bepalingen:	
Taak	score
1. het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur en de aard van de toetsen, overeenkomstig het examenprogramma;	5
2. het vaststellen van het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen;	5
3. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	5
4. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;	5
5. het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers;	5
6. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van syllabi, overeenkomstig het examenprogramma;	5
7. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.	5
Staatsexamens , bedoeld in artikel 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs en de daarop berustende bepalingen:	
8. het bij regeling vaststellen van het examenreglement; b. het organiseren, afnemen en beoordelen;	5
9. de benoeming van examenfunctionarissen;	5
10. het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten.	5
College-examens van de staatsexamens , bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:	
11. het bij regeling vaststellen van het programma van toetsing en afsluiting;	5
12. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	5
13. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.	5

Staatsexamens, bedoeld in artikel 60, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:	
14. het bij regeling vaststellen van het examenprogramma;	5
15. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	5
16. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.	5
Het College is verder nog belast met de volgende taken:	
17. het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden;	5
18. het bij regeling vaststellen welke vakken in een tijdvak met geheimhouding worden afgenomen, waarbij de geheimhouding betrekking heeft op de opgaven, de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, vierde lid onderdelen b en c, en vijfde lid, onderdelen b en c;	5
19. het uitoefenen van andere door Onze Minister opgedragen taken.	-

Kosten voor wetgevingstrajecten

In zijn algemeenheid geldt voor de omzetting van de besluitvormende taken naar een adviestaak, dat het gepaard zal gaan met een complexe herinrichting van verschillende wetgevingen die sterk met elkaar samenhangen. Het gaat hier om de wetten 1.Wet CvE”, 2. Wet op het voortgezet onderwijs ten aanzien van centrale examens, staatsexamens en college-examens, 3. Wet educatie en beroepsonderwijs, 4. Wet SLOA 2013 en om 5. het bestuursreglement van het CvTE “Regeling van het College voor Examens van 24 maart 2010, nr. CvE-10.0362. Een dergelijke wijziging zal – afgemeten tegen de verschillende wetwijzigingen uit het verleden een langdurig traject worden, waarin het onderwijsveld en de politiek zich naar verwachting zullen inmengen. Voor dergelijke trajecten zijn veelal minimaal 30 tot 100 mandagen per wetgevingstraject gemeoid. Vermenigvuldigd met 5, spreken we hier van 150 tot 500 mandagen, dus 0,7 tot 2,1 fte wat overeenkomt met €60k tot €170k.

Kosten voor ambtelijke toetsing van het collegeadvies en voorbereiden van een ministerieel besluit

Voor de verschillende besluiten waar het CvTE toe bevoegd is om die te nemen, zullen ambtenaren extra taken krijgen om voor alle adviezen die het CvTE geeft ten aanzien van de vele toetsen examens in het vo, po en mbo, een besluit voor te bereiden. Een voorzichtige inschatting is dat hier minimaal 1 tot 3 full time ambtenaren zich hiermee bezig zouden moeten houden. (€80k tot €240k)

Kosten voor ambtelijke voorbereiding van beantwoorden van Kamervragen

Ook is het zeer voorspelbaar dat een wijziging naar een adviesstatus bij het onderwijsveld, koepels en Tweede Kamerleden veel discussies los maakt. Immers door de status van de CvTE taken te reduceren van besluitvormende taken naar adviestaken, zal het CvTE advies waarin inbreng van het onderwijsveld en koepels besloten ligt, onderhevig zijn aan politieke invloeden. De consequentie zal ook zijn dat vaker Kamervragen zullen worden gesteld ten aanzien van de vastgestelde examens en examencijfergemiddelden van de verschillende vakken. Ambtenaren van het ministerie zullen ook vaker bezig zijn met het beantwoorden van die Kamervragen. Kosten kunnen oplopen tot €50k per jaar).

Nu al zeer beperkte kosten van het zbo

Bij de kosten baten afweging moet ook meegewogen worden dat de uitvoeringskosten van het CvTE zich beperken tot slechts 4 dagen per maand van de voorzitter en voor de overige 6 leden ca. 2 dagen per maand per lid. De huidige voorzitter heeft een beperkte aanstelling van 1,5 dagen per week (dit wordt één dag per week voor de nieuwe voorzitter), terwijl de overige bestuursleden bezoldigd worden op basis van vacatievergoeding. Dit komt neer op ca.0,5 fte per jaar (ca.€50k). Het zbo-schap beperkt zich bovendien tot het bestuur.

In ogenschouw moet ook worden genomen dat alle operationele taken reeds worden uitgevoerd door publieke organisaties (Bureau CvTE en DUO) en de experttaken door stichtingen met een wettelijke taak (Cito en SLO).

Samenvoeging en bundeling van soortgelijke taken is al voltrokken

De grote operatie van samenvoegen of bundelen van soortgelijke taken binnen de Rijksoverheid is reeds in 2009 – na jaren van lange discussies – voltrokken, door samenvoeging van de CEVO (Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo), de Staatsexamencommissie VO (Voortgezet Onderwijs) en de Staatsexamencommissie NT2 (Nederlands als tweede taal).

Vermindering aantal zbo's

Het lijkt erop dat de enige bate die met een adviescollege status gepaard gaat, zich beperkt tot het bijdragen aan de doelstelling van het verminderen van het aantal zelfstandige bestuursorganen.

Vanuit kosten baten perspectief pleiten de feiten voor instandhouding huidige situatie

De transitiekosten betreffen wetgevingstrajecten, ambtelijke toetsen van het advies en voorbereiden van het ministerieel besluit, en opent extra mogelijkheden voor het stellen van Kamervragen. De extra eenmalige kosten belopen €60k tot €170k, de structurele extra kosten belopen €80 tot €240k en ambtelijke capaciteit voor extra Kamervragen. Hierbij zij ook opgemerkt dat reeds sprake is van een "lean" ingerichte organisatie doordat het College slechts ca. €50k kost en een grote samenvoeging en bundeling van soortgelijke taken reeds heeft plaatsgevonden in 2009. De bate is het bijdragen van de doelstelling van het verminderen van het aantal zbo's. De weging van de kosten en baten van een omzetting van een zbo-status naar een adviescollege laat zien dat de kosten tussen de €190k en €460k zullen belopen. De structurele kosten zullen na de aanloop nog immer €130k tot 270k bedragen terwijl de huidige kosten €50k bedragen.

In het licht van het kosten baten motief is het dus beter om de huidige situatie in stand te houden.

4.7 De gewogen motieven matrix

De uitkomsten van de weging worden in onderstaande matrix verzameld.

Gewogen motieven matrix

Taken CvTE	A. Onafhankelijkheids- motief	B. Participatiemotief	C. Regelgebonden uitvoering motief	D. Consistentie- motief	E. Kosten- baten motief
	Behoeftte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid	Participatie van maatschappelijke organisaties ivm aard van de betrokken bestuurstaak	Er is sprake van strikt gebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen (evt met openbaar gezag)	Wat is de consequentie voor de bevoegdheden van andere partijen als het besluit een advies wordt	Afweging van de baten ten opzichte van de (transitie) kosten op de korte en lange termijn
	Centrale examens, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 7.4.11 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de daarop berustende bepalingen:				
1. het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur en de aard van de toetsen ,overeenkomstig het examenprogramma	3	2	N.V.T.	3	5
2. het vaststellen van het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen;	3	2	N.V.T.	3	5
3. het tot stand brengen en vaststellen	3	5	N.V.T.	4	5

van de opgaven;					
4. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;	5	1	N.V.T.	5	5
5. het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers;	5	1	N.V.T.	5	5
6. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van syllabi, overeenkomstig het examenprogramma;	3	5	N.V.T.	5	5
7. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.	3	2	N.V.T.	3	5
Staatsexamens, bedoeld in artikel 60 van de Wet op het voortgezet onderwijs en de daarop berustende bepalingen:					
8. het bij regeling vaststellen van het examenreglement; b. het organiseren, afnemen en beoordelen;	5	2	5.	3	5
9. de benoeming van examenfunctionarissen;	3	2	5.	4	5
10. het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten.	5	1	5	5	5
College-examens van de staatsexamens, bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:					
1. het bij regeling vaststellen van het programma van toetsing en afsluiting;	3	2	N.V.T.	5	5
2. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	3	5	N.V.T.	4	5
3. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen	5	1	N.V.T.	5	5
Staatsexamens, bedoeld in artikel 60, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en de op het vijfde lid van dat artikel berustende bepalingen:					
4. het bij regeling vaststellen van het examenprogramma	3	5	5	3	5
5. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;	3	3	5.	4	5
6. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.	5	1	5	5	5
Het College is verder nog belast met de volgende taken:					
7. het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden;	3	3	N.V.T.	3	5
8. het bij regeling vaststellen welke vakken in een	5	3	N.V.T.	3	5

tijdvak met geheimhouding worden afgenomen, waarbij de geheimhouding betrekking heeft op de opgaven, de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, vierde lid onderdelen b en c, en vijfde lid, onderdelen b en c;					
9. het uitoefenen van andere door Onze Minister opgedragen taken.	p.m.	p.m.	N.V.T.	p.m.	p.m

Op basis van de scores wordt gezien welke motieven relevant zijn, welke minder relevant en welke niet.

5 Alternatieve modellen en dilemma's

5.1 Voor en nadelen van het huidige model

Het huidige takenpakket van CvTE is een mengeling van regietaken van operationele taken in de examenketen en besluiten die invulling geven aan de 'hoe-vraag' en aan het vaststellen van de beoordelingsnormen en bijbehorende scores alsook het koppelen van de scores aan cijfers. De laatste twee taken zijn om zeer principiële redenen op afstand gezet van politieke inmenging.

Het huidige model is in 2009 getoetst aan de zbo Kaderwet. CvTE is het eerste zbo dat onder die wet getoetst is aan de nieuwe criteria. Het model is een resultante van jarenlange discussies waarin onder meer een stichtingsvorm overwogen is.

Het huidige model kan nauwelijks verbeterd worden op efficiency van het College zelf. Wanneer het huidige model getoetst wordt aan de uitgangspunten uit het regeerakkoord dan is het volgende te zien:

Uitgangspunten uit het Regeerakkoord:

1. Publieke taken worden uitbesteed of uitgevoerd binnen het publieke domein;
2. Indien binnen het publieke domein, dan 'agentschap, tenzij';
3. Als het toch een zbo moet zijn, dan een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid;
4. Alle ministeries en zbo's nemen deel aan rijksbrede shared services onder meer op het gebied van de bedrijfsvoering.

Ad 1. In het geval van CvTE is sprake van uitvoering binnen het publieke domein – immers het bestuur heeft een publiekrechtelijke status.

Ad 2. Het zbo-deel van CvTE betreft alleen het bestuur. Dit College wordt ondersteund door een buitengewone directie van het ministerie van OCW (Bureau CvTE) dat onder het Directoraat - generaal Primair Onderwijs/ Voortgezet Onderwijs valt. Het omzetten van het Bureau CvTE in een agentschap kan met het oog op transparantie en doelmatigheid baat hebben bij een agentschap-status. De nieuwe wetgeving voor agentschappen die een inkomstendrempel heeft opgetrokken van €50 miljoen aan inkomsten, kent een bepaling die uitzonderingen toelaat. Het kan zeer in het voordeel van het ministerie van OCW en het CvTE werken als de instrumentatie van een baten/lasten dienst kunnen worden ingezet voor de transparantie en doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Ad 3. CvTE is zoals bij punt 1 benoemd, een publiekrechtelijke zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

Ad 4. Omdat het Bureau CvTE een (buitengewone) directie is van het directoraat-generaal Primair en Voortgezet onderwijs, participeert het Bureau reeds in alle OCW en Rijksbrede shared service initiatieven op het gebied van bedrijfsvoering.

Uitgangspunten uit het Overleg van Secretarissen-generaal (SGO)

Wanneer het huidige CvTE model wordt afgezet tegen de uitgangspunten van het SGO, dan resulteert dat in het volgende beeld:

In het overleg worden voor dit onderzoek drie uitgangspunten geformuleerd:

1. er dient per zbo een afweging gemaakt te worden of de publieke taak van het zbo binnen het private domein kan worden uitgevoerd dan wel dat deze binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd;
2. indien de taak binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd, zou deze in beginsel moeten worden ondergebracht bij een agentschap, tenzij er goede redenen zijn om daarvan af te wijken;
3. als de uitvoerende organisatie een zbo moet zijn, zou dat zich in beginsel moeten kunnen beperken tot het bestuur.

Ad 1. De discussie over het uitvoeren van de taak binnen het publieke domein of in het private domein, is bij de Instellingswet in 2009 uitvoerig behandeld naar aanleiding van jarenlange discussie hierover sinds 1990. Dit heeft geresulteerd in de keuze voor het publieke domein.

Ad2/ 3. Aangezien gekozen is voor een zbo-status dat zich beperkt tot het bestuur, is een agentschapstatus niet aan de orde.

5.2 Voor en nadelen van de status van adviescollege voor CvTE

Zoals uit de analyse van hoofdstuk 4 blijkt, zijn er zwaarwegende argumenten zie zich verzetten tegen het terugbrengen van de zbo-status van het CvTE naar een adviescollege. De twee belangrijkste wettelijke taken waaraan grote bezwaren kleven voor het terugbrengen van het besluit van het CvTE naar de minister zijn:

Voor Centrale Examens in het VO en volgende Wet educatie en beroepsonderwijs

- het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores (taak 4);
- het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers (taak 5).

Voor Staatsexamens VO

- het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten (taak 10);
- het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen (taak 16);

Voor College examens VO

- het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen (taak 13).

Voor deze taken geldt dat de verleiding aanwezig zou kunnen zijn dat bij tegenvallende resultaten van examens, het parlement de minister zou willen vragen om versoepeling van de normering. Ongeacht de onwenselijkheid van ongefundeerde versoepeling, is de geloofwaardigheid van het Nederlandse onderwijssysteem dan in het geding.

Een ander nadeel is dat binnen het ministerie een aantal ambtenaren de taak krijgt om de adviezen van het adviescollege te beoordelen en daarover de minister te adviseren. De kosten zullen hierdoor dus structureel toenemen.

5.3 Voor en nadelen van een gemengd model

Het CvTE heeft volgens de Wet CvE besluitvormende taken, adviestaken en operationele taken. Een model waarin alleen de besluitvormende taken op het gebied van normering en het verbinden van de normering aan scores en cijfers verbonden worden aan de zbo-status, heeft het voordeel dat:

- helder is om welke reden de zbo-status is verleend en dus wat de kern is van de zbo-status. Voor de adviestaak zou het College een adviescollege status kunnen verkrijgen en de regietaken op de examenketen die feitelijk door het Bureau worden uitgevoerd zouden dan buiten de verantwoordelijkheid vallen van het College voor Toetsen en Examens.

Nadelen zijn:

- dat het Bureau CvTE niet meer het gezag van het College kan “lenen” om haar coördinatietaken goed uit te voeren. Anderzijds is de naamgeving van het Bureau CvTE zo duidelijk verbonden met het College dat het effect heel erg mee kan vallen; .
- het omzetten van de wetgeving ter reductie van het aantal taken waarop het zbo-schap betrekking heeft, raakt veel wetten. Dit brengt veel ambtelijke inspanning met zich mee en wetgevingstrajecten waarover de Tweede kamer zich moet uitspreken.
- Het openbreken van een wet brengt veelal met zich mee dat met moeite verworven compromissen uit het verleden weer opnieuw ter discussie zouden kunnen worden gesteld.

De opbrengst van deze omzetting is praktisch gezien zeer beperkt omdat in de uitvoering feitelijk niets verandert. In de praktijk regelt de Wet CvE alle drie typen van taken reeds onder de zbo-status van het CvTE. De wettekst voor de niet besluitvormende taken geeft nu al duidelijkheid over de verschillende bijpassende bevoegdheden. In feite heeft het College nu dus al drie verschillende typen van bevoegdheden.

Voor toekomstige operationele taken zou in de toekomst wel overwogen kunnen worden om eerst na te gaan of het attribueren van die taken aan het College noodzakelijk is, of dat die taak ook aan het Bureau CvTE kan worden opgedragen. Het voordeel hiervan is dat niet onnodige wetswijzigingstrajecten hoeven worden doorlopen, maar kan worden volstaan met een ministeriële regeling.

Voor toekomstige adviestaken zal het ministerie per geval een afweging moeten maken, afhankelijk van de vraag of het gevraagde advies:

1. een expertadvies is waarvan de minister alleen in hoge uitzonderingen zal afwijken;
2. een advies dat dient ter vergelijking met adviezen van meerdere experts;
3. een advies is dat gevraagd en ongevraagd op initiatief van het CvTE kan worden gegeven.

Afhankelijk van het antwoord kan besloten worden of het ministerie de taak aan de zbo-status verbindt of dat het de taak in een aparte status van het adviescollege regelt.

De eerste soort is een type advies dat bij een adviescollege status hoort dat belast is met de uitvoering van een wet waarbij een toets wordt uitgevoerd met een brede discretionaire bevoegdheid. Dit soort taken ligt zo dicht bij de besluitvormende taken, dat het niet wenselijk om dit soort taken bij CvTE te beleggen.

De tweede soort betreft ad hoc vragen waarvan het departement een breed zicht wil hebben op alle relevante beleidsmatige invalshoeken. De huidige adviestaak van CvTE ten aanzien van het advies over het examenprogramma wordt mede beoordeeld door het Cito, en heeft om die reden het gewicht van een advies waarvan kan worden geweken. De adviezen van CvTE en Cito worden overigens in afstemming met elkaar geformuleerd. Dit soort taken zou in de toekomst ook via een convenant kunnen worden geregeld.

De derde soort hoort bij een adviescollege dat vooral in dienst staat van de sector en de maatschappij in brede zin, en daarbij een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van de politiek. Dit soort taken lijkt evenmin te passen bij de rol van CvTE waarin de minister het examenprogramma vaststelt en het CvTE de operationalisering regisseert en ten uitvoering brengt.

6 Vergelijking met andere organisaties

6.1 NEa, een college met zbo-status en ondersteund door ambtelijk agentschap

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) borgt als onafhankelijke uitvoeringsorganisatie de realisatie van nationale doelstellingen op het terrein van klimaat en hernieuwbare energie. Op 1 januari 2005 heeft het ministerie van VROM de NEa opgericht om onafhankelijk toezicht te houden op de manier waarop bedrijven de wetten en regels van emissiehandel naleven. De NEa heeft de status van een agentschap, met een bestuur dat een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is. Het ministerie van VROM is overgegaan in het ministerie van IenM en is, samen met het ministerie van Economische zaken (incl. Landbouw en Innovatie), verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid. De NEa zorgt voor de uitvoering van dit beleid.

Naast de uitvoering van drie wetten, die onder de verantwoordelijkheid van het bestuur vallen, voert het agentschap ook opdrachten uit – waarvoor het zbo-bestuur niet verantwoordelijk is. Het betreft hier de uitvoering van pilots en onderzoeksprojecten waarover rechtstreekse contacten worden onderhouden tussen het ministerie en de directeur van het agentschap.

Bij de NEa is van meet af aan ervoor gekozen om alleen de zuivere zbo-taken in de wet te verankeren – aldus de taken waarvoor het bestuur eindverantwoordelijkheid draagt. Andere taken worden rechtstreeks aan de directeur NEa opgedragen, zij het dat hij vooraf instemming dient te verkrijgen van het bestuur die beoordeelt of de uitvoering van die taken niet de uitvoering van de aan hem geattribueerde taken belemmert. Het alternatieve model waarin alleen zuivere zbo taken onder de zbo-status vallen, zoals benoemd in paragraaf 5.3, is hierop gebaseerd. Voor CvTE zou dit de consequentie met zich meedragen dat alleen de taken 4, 5, 8, 10, 13, 16 en 18 onder de zbo-status zouden vallen.

6.2 Commissie Fusietoets in het Onderwijs, adviescollege ondersteund door ambtelijke dienst

Een voorbeeld van een adviescollege (in dit geval commissie) dat ondersteund wordt door een ambtelijke dienst is de Commissie Fusietoets in het Onderwijs (CFTO).

Op 1 oktober 2011 traden de Wet fusietoets in het onderwijs en de bijbehorende ministeriële regeling in werking. Hiermee hebben de ministers van OCW en EZ een instrument gekregen om voornemens tot fusies te toetsen. Het gaat om goedkeuring van de bewindslieden van institutionele en bestuurlijke fusies sinds 1 oktober 2011. Bij de toetsing van alle fusies staan twee elementen centraal: legitimatie en keuzevrijheid.

Legitimatie houdt in dat bestuur en management draagvlak moeten hebben onder de bij de onderwijsinstelling betrokkenen en belanghebbenden ten aanzien van de besluiten die ze nemen. Ook wordt de zorgvuldigheid getoetst waarmee het fusieproces wordt doorlopen. Uit de fusie-effectrapportage (fer) moet duidelijk blijken wat de motieven, doelen en effecten van de voorgenomen fusie zijn en of belanghebbenden met de fusie instemmen.

Keuzevrijheid houdt in dat leerlingen en hun ouders, deelnemers en studenten kunnen kiezen voor het onderwijs dat het beste past bij hun levensovertuiging, hun opvattingen over onderwijs en hun

capaciteiten en ambities. Daarvoor is een pluriform onderwijsaanbod nodig, met een variatie in identiteit, pedagogisch-didactisch concept, opleidingsaanbod, schoolgrootte en cultuur.

De minister kan goedkeuring aan een fusie onthouden als de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod binnen het 'voedingsgebied' op significante wijze wordt belemmerd. De criteria voor de significante belemmeringen staan per sector in de regeling uitgewerkt. Maar ook als sprake is van een significante belemmering waarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is kan de minister een fusie goedkeuren.

De discretionaire ruimte – die zich ook in de praktijk van CvTE voordoet in combinatie met de adviesstatus van de mening van het CFTO, brengt met zich mee dat verschillen van inzicht tussen de beleidsambtenaren en het adviescollege onontkoombaar zijn. De consequentie hiervan is dat een niet te voorspellen percentage van de adviezen van het adviescollege niet wordt overgenomen door de minister. Dit gaat ten koste van de voorspelbaarheid en dus de betrouwbaarheid van de overheid. Wat deze situatie nog ingewikkelder maakt is dat het besluit van de minister ook nog eens ontvankelijk is voor hoger beroep bij de rechtbank.

Een dergelijke situatie op het gebied van examens is al helemaal niet wenselijk. Leerlingen en studenten moeten niet kunnen twifelen aan het besluit van het CvTE. Het zou een zeer onwenselijke situatie zijn dat wanneer het CvTE aan de minister een bepaalde score en daaraan gekoppeld cijfer adviseert dat het besluit vervolgens publiekelijk door de minister terzijde wordt geschoven.

6.3 Expertcommissie

Voor dit onderzoeksonderdeel is een expertcommissie geraadpleegd dat bestaat uit: prof dr. Mark van Twist (Erasmus Universiteit en tevens NSOB), prof dr. Hans Bossert (Nyenrode Business Universiteit en University Stellenbosch) en prof.dr. Jouke de Vries (Universiteit van Leiden, campus Den Haag).

Bijlage 1. Expert opinions

Prof. dr. Mark van Twist

Na eerder al mijn akkoord te hebben gegeven voor wat betreft de methode waarmee is vast gesteld in welke mate de motieven voor instelling of handhaving van de zbo-status valide zijn, heb ik nu ook kunnen kennisgenomen van de beoordeling die op basis daarvan is tot stand gekomen ten aanzien het College voor Toetsen en Examens.

Kennis genomen hebbende van het Ecorys rapport en de onderliggende analyse kom ik tot het oordeel dat het juist is te concluderen dat de huidige zbo-status een optimale facilitering mogelijk maakt van de beoogde onafhankelijkheid en participatie van het onderwijsbeleid. Juist lijkt me ook de constatering dat consistentie in het gevoerde beleid, in combinatie met een afweging op het punt van kosten en opbrengsten de instandhouding van de huidige zbo- status rechtvaardigen.

Naar mijn oordeel wordt hiermee terecht afgeweken van het advies dat is opgenomen in de rapportage Onderzoek naar de herpositionering van zbo's van ABD Topconsult, waarin al te voorbarig de conclusie is opgenomen dat onafhankelijke advisering als instellingsmotief zou gelden en ook niet goed doordacht is wat de politieke, bestuurlijke en organisatorische consequenties zouden zijn als het College voor Toetsen en Examens zou worden omgevormd tot een adviescollege.

Prof.dr. Mark van Twist

Hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit in Rotterdam en decaan/ bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Prof. dr. Hans Bossert

1. Introductie

Ecorys is gevraagd door het Ministerie van OCW om een herbeoordeling te doen van de ZBO status van het College voor Toetsen en Examens (CvTE). De achtergrond is dat destijds in 'het onderzoek van De Leeuw' in opdracht van de Minister van Wonen en Rijksdienst wordt geadviseerd om de zbo-status van het CvTE op te heffen. Het ministerie van OCW heeft in reactie hierop bedongen om zelf de (her)beoordeling van de zbo-status van het CvTE uit te doen voeren. De onderzoeksvraag is daarom: Is de zbo-status inderdaad de meest geëigende vorm is om de scheiding te borgen tussen stelselverantwoordelijkheid enerzijds en de verantwoordelijkheid voor regie en uitvoering met betrekking tot de examens anderzijds? Ecorys heeft dit onderzocht en heeft een rapport opgesteld waarin drie onderwerpen naar voren worden gebracht: de methodologie, de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. Ecorys heeft tevens gevraagd aan ondergetekende om een reactie op het onderzoek te geven. In deze memo wordt daarop een antwoord gegeven.

2. Methodologie

In de ontwerpfase van het onderzoek is besproken op welke wijze het onderzoek zou moeten worden verricht. Horende de voorstellen voor het onderzoek en de daarover gevoerde discussie heb mijn akkoord gegeven voor de beoogde onderzoeks aanpak. De onderzoeks aanpak heeft feitelijk geresulteerd in een aanpak, waarbij het onderzoek zich heeft gericht op de centrale vragen uit de zbo Kaderwet. Aan de hand van de daarin genoemde gerechtvaardigde motieven voor een zbo zijn de acht centrale wettelijke taken van CvTE afzonderlijk gewogen. Naast de drie motieven van participatie, onafhankelijkheid en regelgebonden uitvoering zijn twee aanvullende motieven toegevoegd: de kosten en baten van een eventuele transitie en de consistentie van het Rijksbeleid betreffende zbo's. In het onderzoek is een weging gemaakt voor de mate waarin aan een criterium wordt voldaan. Op basis daarvan is bezien worden voor welke taken CvTE al dan niet een zbo-status behoeft. Met deze methode waarmee is vastgesteld in welke mate de motieven voor instelling of handhaving van de zbo-status valide zijn. Deze aanpak is consistent met hetgeen is

besproken in de ontwerpfase en lijkt mij een verantwoorde aanpak, hetgeen ook in de uitvoering van het onderzoek is gebleken.

3. Bevindingen

De bevindingen van Ecorys geven aan dat er zwaarwegende redenen zijn voor een ZBO- status. Deze zijn zwaarwegend voor de taken: formeren van een syllabuscommissie met externe voorzitter, formeren van een examencommissie met externe voorzitter, vaststellen van de normering van de examens, vaststelling van de weging van de normering (koppelen aan cijfers) en vaststellen van de examens. Met deze bevoegdheden worden zowel de betrokkenheid van het onderwijsveld geborgd (participatiemotief) alsook de onafhankelijkheid van de politiek. Het participatiemotief vindt mede zijn grond in de verankering van vrijheid van onderwijs in de grondwet. De vaststelling van normering en de koppeling daarvan aan cijfers vraagt ook om een noodzakelijke onafhankelijke positionering van de vaststeller. Hiermee wordt voorkomen dat normering en slagingspercentages onderdeel worden van politiek debat. De minister moet zich kunnen beroepen op de onafhankelijkheid en deskundigheid van het CvTE. Echter de bevindingen laten ook zien dat oor een deel van de taken (regietaak op de examenketen) een zbo-status overigens niet per se noodzakelijk is. Deze taak wordt door het ondersteunende ambtelijke apparaat: 'Bureau CvTE', feitelijk uitgevoerd. Het lijkt mij verstandig om de zbo een takenpakket mee te geven dat zo zuiver mogelijk is en die taken die daar niet direct bij horen onder te brengen (in dit geval) bij uitvoerende organisatieonderdelen. Een strikte scheiding tussen zbo-taken en meer departementale zaken lijkt mij verstandig mede gezien in het licht van de huidige discussie omtrent nut en noodzaak van de zbo-status.

4. Conclusies en aanbevelingen

Ecorys komt tot de conclusie dat de huidige zbo-status een optimale facilitering van de beoogde onafhankelijkheid en participatie van het onderwijsveld biedt. Daarnaast vormen het kosten baten motief en het consistentie motief een versterking om de huidige zbo-status ongewijzigd te laten. Aanbevolen wordt derhalve de huidige zbo-status ongewijzigd te laten. Op grond van het onderzoek lijkt mij dit een juiste conclusie en aanbeveling.

5. Eindoordeel

Kennis nemende van het Ecorys rapport en het achterliggende onderzoek, lijkt mij dat de onderzoeksmethodologie, de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen op een juiste manier tot stand zijn gekomen. Het lijkt mij daarom juist te concluderen dat de huidige ZBO- status het mogelijk maakt van de beoogde onafhankelijkheid en participatie van het onderwijsbeleid te waarborgen. De conclusies en aanbeveling uit rapport onderschrijf ik daarmee.

Prof. dr. J. Bossert,

Hoogleraar public management Business Universiteit Nyenrode en Stellenbosch University – School for Public Leadership (Zuid Afrika)

Prof. dr. Jouke de Vries

Op basis van logisch redeneren, aan de hand van de vijf geselecteerde motieven voor het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan, ben ik het eens met de slotconclusie van dit onderzoek dat het verstandig en aanbevelenswaardig is de juridische positie van het College voor Toetsen en Examens in stand te houden als een zelfstandig bestuursorgaan. De motieven zijn: onafhankelijkheid, participatie, regel gebonden uitvoering, de consistentie en de kosten/baten. Bij sommige maatschappelijke taken is het van groot belang een zo groot mogelijke afstand te bewaren ten opzichte van partijpolitiek. De kwaliteit van toetsen en examens is daar een van.

Enkele opmerkingen heb ik gemaakt over de gehanteerde onderzoeksmethodologie (het zou helpen om uit te leggen hoe de weging tot stand is gekomen is) en de minder uitgebreide vergelijking met andere organisaties aan het eind van het rapport. Tenslotte was het naar mijn mening zinvol geweest de argumenten van dit onderzoek te confronteren met de argumentatie van het eerdere onderzoek naar de herpositionering van zbo's, van de Algemene Bestuursdienst.

Prof. dr. Jouke de Vries

Hoogleraar bestuurskunde Universiteit Leiden en decaan faculteit Campus Den Haag.

Bijlage 2. Memorie van Toelichting bij Instellingswet CvE

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 411, nr. 3 2

Het bij dit wetsvoorstel in te stellen College heeft een meerledig doel. Allereerst wordt met de instelling van dit College **het belang van de participatie van de maatschappelijke organisaties** tot uitdrukking gebracht bij de uitvoering van de examens. Verder strekt dit wetsvoorstel ertoe de **verantwoordelijkheden van het College enerzijds en de minister anderzijds** inzichtelijk te maken. Uitgangspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor het examenstelsel bij de minister blijft. De uitvoering van de centrale examens in het voortgezet onderwijs is nu opgedragen aan de CEVO en de Staatsexamencommissie VO en de uitvoering van de staatsexamens NT2 aan de Staatsexamencommissie NT2. Door de instelling van één College dat zich bezig zal gaan houden met de uitvoering van examens in het voortgezet onderwijs en staatsexamens NT2, streeft dit wetsvoorstel tot slot naar bestuurlijke eenduidigheid en transparantie (zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 1.2). De opgaven voor de centrale examens in het voortgezet onderwijs worden op grond van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (hierna: de Wet SLOA) uitsluitend ontwikkeld door Cito (zie artikel 12, zevende lid, van de Wet SLOA). De logistieke activiteiten voor de centrale examens zijn op grond van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank in het Eindexamenbesluit opgedragen aan de IB-Groep. De Staatsexamencommissie VO maakt gebruik van de opgaven voor de centrale examens in het voortgezet onderwijs. Het commissie-examen wordt door de Staatsexamencommissie zelf vormgegeven. De IB-Groep verricht op grond van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en het Besluit staatsexamens VO logistieke activiteiten voor de staatsexamens VO.

De opgaven voor de staatsexamens NT2 worden op grond van de dienstverleningsovereenkomsten Staatsexamens NT2 voor de jaren 2008 tot en met 2011 ontwikkeld door Cito en het Bureau ICE. Cito is verantwoordelijk voor de opgaven voor de onderdelen luisteren en spreken. Bureau ICE is verantwoordelijk voor de opgaven voor de onderdelen lezen en schrijven. De logistieke activiteiten voor de staatsexamens NT2 zijn deels opgedragen aan de IB-Groep. Op grond van de dienstverleningsovereenkomsten Staatsexamens NT2 voor de jaren 2008 tot en met 2011 zijn de logistieke activiteiten voor een ander deel belegd bij Cito.

De regie van de activiteiten van de IB-Groep, Cito en Bureau ICE op het gebied van de eindexamens en de staatsexamens VO en NT2 wordt in dit wetsvoorstel neergelegd bij het College. De examenactiviteiten, diensten en producten die de andere ketenpartners in enig jaar zullen verrichten, moeten passen in het werkprogramma van het College en in het budgettaire kader. Hiertoe stelt het College het werkprogramma op – na overleg met de ketenpartners – en adviseert de minister in dit kader over de financiën. Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en de Wet SLOA niet en treedt ook niet in de financiering van deze organisaties.

Hoofdstuk 1.3 gaat in op de huidige en de toekomstige situatie van de uitvoering van de examens. Daarbij worden de werkzaamheden van de CEVO, de Staatsexamencommissie VO en de Staatsexamencommissie NT2 enerzijds en de toekomstige werkzaamheden van het College anderzijds met elkaar vergeleken.

Het College wordt een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet). De Kaderwet is rechtstreeks van toepassing op het College en vormt het raamwerk voor dit wetsvoorstel. De Kaderwet geeft regels over de mogelijke toezicht- en sturingsinstrumenten die een minister ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan heeft en harmoniseert een groot deel van de organisatorische bepalingen voor deze organen (zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 1.4).

Verder zal in hoofdstuk 1.5 worden ingegaan op de uitvoering en in hoofdstuk 1.6 op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. Tot slot worden in hoofdstuk 2 – waarnodig – de artikelen toegelicht.

1.2.1 Participatie van maatschappelijke organisaties

Maatschappelijk draagvlak bij de concretisering van de uitvoering van examens is van groot belang. Een met goed gevolg afgelegd examen leidt immers tot een diploma waaraan instroomrechten kunnen worden ontleend voor het vervolgonderwijs of biedt een betere startpositie op de arbeidsmarkt. De CEVO is een dienstonderdeel van het Ministerie van OCW. Op dit moment zijn representatieve onderwijsorganisaties vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van de CEVO. De Staatsexamencommissies VO en NT2 zijn ingesteld door de IB-Groep, en de leden van beide Staatsexamencommissies worden benoemd door de hoofddirecteur van de IB-Groep. Deze constructie is tweeslachtig, waardoor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister, de CEVO en de Staatsexamencommissies onduidelijk is en waardoor het participatiebelang van de representatieve onderwijsorganisaties niet goed gewaarborgd is. De bedoeling van het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan is dat de maatschappelijke betrokkenheid beter tot uiting komt. Het op laten gaan van de CEVO en de Staatsexamencommissies in het College maakt een einde aan deze tweeslachtige verantwoordelijkheidsconstructie, sluit beter aan bij de huidige feitelijke taakverdeling tussen de minister en de CEVO en de benoeming van de leden van de Staatsexamencommissies is dan in lijn met de Kaderwet. Het alternatief – het neerleggen van de geattribueerde taken van de CEVO bij de minister – is niet wenselijk, omdat dat voorbij gaat aan het participatiebelang dat komt in deze vorm moeilijk tot uitdrukking.

In de reactie op het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» van de IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (VOR) onder voorzitterschap van de heer Kohnstamm kiest het vorige kabinet voor meer ruimte voor professionals, meer beïnvloeding door belanghebbenden en minder directe bevoegdheden voor de minister (mei 2005). Met andere woorden: waar mogelijk meer verantwoordelijkheid voor maatschappelijke actoren in combinatie met een terughoudende overheid (Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20). Het opdragen van de uitvoerende taken op het gebied van examens bij het College past hierbij. Bij de samenstelling van het College kan worden gedacht aan leden die zijn voorgedragen door representatieve onderwijsorganisaties (zie artikel 3 en de toelichting daarop in de artikelsgewijze toelichting). Ook in het advies van de Raad voor het openbaar bestuur («Burgers betrokken, betrokken burgers», november 2004) en bij uitspraken van de Wetenschappelijke Raad van Regeringsbeleid («Bewijzen van goede dienstverlening», december 2004) en de Sociaal-Economische Raad («Welvaartsgroei door en voor iedereen», augustus 2006) wordt bepleit meer ruimte te laten aan de professionals zelf en aan beïnvloeding door belanghebbenden. Ofwel, meer verantwoordelijkheid voor maatschappelijke actoren (de zogenaamde civil society).

Betrokkenheid van de door de minister aangewezen representatieve belangenorganisaties zal door dit wetsvoorstel meer worden gewaarborgd dan voorheen. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd voor de uitvoerende werkzaamheden met betrekking tot de examens in het voortgezet onderwijs en bij de organisaties van het aansluitend onderwijs (hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs). Zij zijn immers direct belanghebbenden bij het vervolgtraject van een leerling uit het voortgezet onderwijs. Een diploma voortgezet onderwijs heeft civiel effect en geeft doorstroomrechten voor het vervolgonderwijs. Het behalen van een diploma voortgezet onderwijs is dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de betrokken onderwijsorganisaties. Een gezamenlijk belang is ook gelegen in een betere beheersing van de Nederlandse taal door allochtonen, wat ten goede komt aan hun positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

Bij de betrokken onderwijsorganisaties valt te denken aan de VO-raad, de MBO Raad, de HBO-raad, de VSNU, de AOC Raad en de gezamenlijke vakbondsorganisaties. Als het gaat om de kwaliteit van het voortgezet onderwijs en in het bijzonder de kwaliteit van de examens is de VO-raad een belangrijke actor. De VO-raad draagt hieraan bij vanuit zijn bestuurlijke

verantwoordelijkheid als sectororganisatie. Voor de doorlopende leerlijnen is het van belang dat ook de VSNU, de HBO-raad, de MBO raad, de AOC Raad en de gezamenlijke vakbondsorganisaties hun verantwoordelijkheid nemen voor de examens.

Positieve leraar

Bij de uitwerking van de participatiegedachte met betrekking tot het College is er voor gekozen de minister te laten besluiten welke organisaties als representatief kunnen worden aangemerkt (zie artikel 3, derde lid). Criteria die hierbij een rol kunnen spelen, zijn onder meer de mate van bestuurlijke draagkracht en functionele betrokkenheid. Deze elementen uiten zich in de verantwoordelijkheid die een organisatie kan worden toebedeeld om te bevorderen dat een leerling een diploma voortgezet onderwijs haalt of dat een deelnemer de Nederlandse taal beter gaat beheersen.

Anders dan de leerling of de ouder is de leraar functioneel betrokken bij bijvoorbeeld het tot stand komen van de examenopgaven. In de nieuwe organisatie zal de verantwoordelijkheid van de leraar dan niet zozeer tot uiting komen op het bestuurlijk vlak, als wel op het niveau van het tot stand komen van de opgaven. Zowel in de vaksecties als in de syllabus- commissies zijn twee à drie leraren met ervaring in de examenklassen opgenomen. De voorzitter is afkomstig uit het middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs. Allen zijn voorgedragen door de vakbondsorganisaties en de vakinhoudelijke verenigingen en zij hebben tot taak het vaststellen van de examenopgaven, respectievelijk uitwerking geven aan het examenprogramma. Omdat de personeelvakorganisatie ook een vertegenwoordigende organisatie van de leraar is en een bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft, is het voornemen de gezamenlijke personeelvakorganisaties met een vertegenwoordiger deel te laten nemen aan het College.

Positieve leerling in het voortgezet onderwijs

Bij participatie van maatschappelijke organisaties kan aan meer organisaties worden gedacht dan aan organisaties die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen of die functioneel betrokken zijn bij het tot stand komen van de examens. Verondersteld kan worden dat het College dergelijke organisaties op onderdelen van zijn beleid zal horen. Hierbij wordt in ieder geval gedacht aan het landelijk actiecomitee scholieren (hierna: het LAKS). Het LAKS heeft de afgelopen jaren aanzien verworven als het gaat om behartiging van de belangen van examenkandidaten. Niet alleen is hij spreekbuis van de examenkandidaten, hij is ook actief op het terrein van informatieverstrekking aan examenkandidaten (denk aan zijn betrokkenheid bij de Examenkrant, maar ook aan de uitgave van een leerling- vriendelijke versie van de examenprogramma's). Daarnaast weet het LAKS zijn deskundigheid te materialiseren door op een professionele manier te overleggen met de inspectie, de CEVO en het Ministerie van OCW. Het College wordt dan ook geacht het LAKS actief te betrekken bij onderwerpen rondom het centraal examen waarbij het LAKS vanuit zijn deskundigheid een functionele bijdrage kan leveren. Het gaat hierbij in ieder geval om het examenrooster, de normering, de hulpmiddelen en het verloop van de examens. Het College zal daartoe ten minste drie keer per jaar met het LAKS overleggen.

1.2.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

De minister is integraal verantwoordelijk voor het examenbeleid, maar heeft nu geen beslissende stem bij de benoeming van de voorzitters van de Staatsexamencommissies VO en NT2. De IB-Groep benoemt de voorzitter en de leden van de Staatsexamencommissie NT2 na overleg met de Minister van OCW. De CEVO is weliswaar een dienst van de minister, maar kent een algemeen bestuur waarin de onderwijsorganisaties zijn vertegenwoordigd. In deze constellatie is de verantwoordelijkheidsverdeling thans onduidelijk en niet transparant. Door het instellen van het College als zelfstandig bestuursorgaan wordt de verantwoordelijkheidsverdeling inzichtelijker dan nu. Dit komt ten goede aan alle betrokkenen. De minister blijft te allen tijde verantwoordelijk voor het examenstelsel, voor de kwaliteit en inhoud van de examenprogramma's. Deze

verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking door het vaststellen van de examen- programma's. Hierin bepaalt de minister wat een leerling in het voortgezet onderwijs moet kennen en kunnen als hij of zij de school verlaat: daarmee geeft de minister richting aan de inhoud van het onderwijs op de school en kan hij zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs ook waarmaken. Ook bepaalt de minister de zak- en slaagregeling, de verhouding tussen schoolexamen en centraal examen en de examenstof- verdeling. Met dit wetsvoorstel verandert dit niet. Ook behoudt de minister de verantwoordelijkheid voor het uitoefenen van toezicht op de scholen en de examens. Er verandert dus niets in de verhouding tussen de minister en de scholen.

De minister is aanspreekbaar op de afspraken met het College, maar het College is in de toekomstige situatie niet meer hiërarchisch ondergeschikt aan de minister (zie ook paragraaf 1.2.3). Voor de inhoud van de uitvoerende zaken is een hoge mate van deskundigheid onafhankelijk van politieke inmenging noodzakelijk die in de huidige situatie feitelijk ook berust bij professionals van de CEVO en Cito. De verantwoordelijkheid van de minister voor de examens betekent niet dat de minister zich daadwerkelijk bezig houdt met de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Ook nu handelt de CEVO zelfstandig en houdt de minister afstand van de normering en de concrete formulering van examenvragen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de eind- examens komt – binnen de kaders van de Kaderwet en dit wetsvoorstel – bij het zelfstandige College te liggen. Het College stelt de examenopgaven vast en bepaalt de normering van de examens. Net als de CEVO zal het College tevens algemeen verbindende voorschriften van uitvoerende of technische aard vaststellen binnen de door de minister vastgelegde kaders. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van de dagen en uren waarop de centrale examens in de verschillende tijdvakken aanvangen en waarop de toetsen van het centraal examen worden gehouden, het tot stand brengen en vaststellen van de beoordelingsnormen voor de centrale examens en het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven van de centrale examens.

Daarnaast biedt het College, door het organiseren en afnemen van staats- examens, de mogelijkheid aan kandidaten een certificaat of diploma voortgezet onderwijs te behalen buiten het verband van een reguliere onderwijsinstelling. Het gaat daarbij onder meer om:

- kandidaten die zich individueel voor een examen hebben voorbereid,

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 411, nr. 3 6

- leerlingen van instellingen die wettelijk niet zijn gerechtigd examens af te nemen, • leerlingen van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs, en • leerlingen van scholen voor voortgezet onderwijs die een extra vak willen doen. De examens worden afgenomen op speciale staatsexamenlocaties. Een en ander zal in een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

Onder de verantwoordelijkheden van het College komen verder inherente werkzaamheden te vallen als het doen van uitgaven voor de toegewezen taken, de verantwoording daarover en het systematisch en desgevraagd informeren van de minister. Verder zal het College de taak krijgen voorstellen te doen aan de minister over de uitvoeringsketen, waarin andere actoren, zoals de IB-Groep, Cito en het Bureau ICE deelnemen. Omdat laatstgenoemde taak van het College wordt beperkt tot de (beleids)uitvoering en geen hoofdtaak betreft, is de Kaderwet adviescolleges niet daarop van toepassing. De subsidiëring van de IB-Groep en Cito voor hun examenactiviteiten is en blijft uiteraard voorbehouden aan de minister.

Het College krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan dat onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat. Het parlement is in de gelegenheid zich uit te spreken over de organisatie van het College door de behandeling van dit wetsvoorstel. Daarnaast zal de organisatie van het College in lijn moeten zijn met de artikelen uit de Kaderwet die zien op zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid (zie ook paragraaf 1.4). Dat betekent onder meer dat de minister de noodzakelijke voorzieningen kan treffen als het College zijn taak ernstig verwaarloost; de Tweede Kamer en de Eerste Kamer worden hiervan onverwijld in kennis gesteld. Verder krijgt het parlement de jaarverslagen van het College toegezonden. De minister blijft politiek

verantwoordelijk voor en dus aanspreekbaar op de kwaliteit en het functioneren van het examenstelsel in zijn totaliteit.

Tot slot zal de Inspectie van het onderwijs (hierna: de inspectie) toe gaan zien op de kwaliteit van het functioneren van het College en zal de inspectie nagaan of het College de wettelijke voorschriften in de instellingswet naleeft (zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 1.5).

1.2.3 Eenduidigheid en transparantie

Door de instelling van het College zal er een einde komen aan de situatie dat er drie instanties zijn voor de uitvoering van de examens: de CEVO en de Staatsexamencommissies VO en NT2, die ook nog op een verschillende wijze worden aangestuurd. Met het wetsvoorstel ontstaat er één uitvoerende instantie waarvan de verantwoordelijkheden helder zijn omschreven. Naast het voeren van de regie over de examenketen zijn de kerntaken van het College: • het tot stand brengen van syllabi voor de centrale examens, • het tot stand brengen van de opgaven voor de centrale examens in het voortgezet onderwijs met al wat daartoe behoort, • het zorg dragen dat de scholen het centraal examen kunnen afnemen, • het ontwikkelen en het innoveren van examens, • het uitvoeren en het doen uitvoeren van projecten op het terrein van examens, • het organiseren, afnemen en corrigeren van de staatsexamens, en • het vaststellen van de uitslag van staatsexamens en het uitreiken van daarmee samenhangende diploma's, certificaten en cijferlijsten.

Ter illustratie staan hieronder enkele voorbeelden van verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en het College: • de minister stelt het examenprogramma vast, dat geldt voor school-examen en centraal examen. Het College werkt dat uit in een syllabus voor het centraal examen, • de minister stelt op voorstel van het College het totale budget voor de examens vast. Het College geeft in dit voorstel aan welke taken door het College worden verricht en welke door Cito, IBG of anderen (zie artikel 7), • de minister bepaalt voor welke vakken er een centraal examen is. Het College bepaalt de opgaven, de correctievoorschriften, de normering en de afnamecondities. Indien de uitvoering van deze taken door het College aanleiding geeft tot een bredere discussie is de minister daarop aanspreekbaar, • de minister bepaalt de tijdsindeling van het centraal examen. Het College regelt vervolgens de examinering op deze tijdstippen en stelt het concrete examenrooster vast, • de minister besluit over randvoorwaarden van het centraal examen, zoals het gebruik van een computer. Het College doet voorstellen voor de manier waarop dit vorm krijgt, bijvoorbeeld voor de keuze van programmatuur, en • de minister besluit over flexibel in de tijd af te nemen examens, zoals bij de praktijkexamens. Het College trekt daaruit de consequenties voor de inrichting van de opgaven en de examinering.

Bijlage 3. Geïnterviewden

In het kader van de beoordeling zijn ook interviews gehouden met Jaco Bron (SLO) Sicco Kole (Inspectie van het Onderwijs). Beide heren zijn destijds betrokken geweest bij de totstandkoming van de inrichting van CvE in 2010 vanuit OCW. Daarnaast is gesproken met Henri Geerling (plv. afdelingshoofd VO), Roel Endert (plv. directeur VO en accounthouder SLOA), Barbara Jansen, Danielle van Leeuwen, Susan Warmerdam (accountteamleden SLOA van het ministerie van OCW), Machteld Haaksman (afdeling onderwijskwaliteit, directie VO, ministerie van OCW), Geert van Lonkhuyzen (directeur Bureau CvTE) en met de College leden Henk Laan (voorzitter), Wim de Kok en Yvonne Moerman. Ook is gesproken met mevr. Geert ten Dam (voorzitter Onderwijsraad) en Fons van Wieringen (voormalig voorzitter van de Onderwijsraad, ten tijde van de oprichting van CvTE).

Voor de Onderwijsraad geldt in zijn algemeenheid dat leden van de Onderwijsraad officiële standpunten alleen via eigen communicatiekanalen wensen te geven. De conclusies die het onderzoeksteam trekt zijn daarmee niet automatisch dezelfde als die van de Onderwijsraad.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas