

Vergaderjaar 2007–2008

31 411

Instelling van een College voor examens, alsmede houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet College voor examens)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen dat de taken van de Centrale examencommissie vaststelling opgaven (hierna: CEVO), de Staatsexamencommissie voortgezet onderwijs (hierna: Staatsexamencommissie VO) en de Staatsexamencommissie Nederlands als tweede taal (hierna: Staatsexamencommissie NT2) gaat uitvoeren: het College voor examens (hierna: het college).

De eindexamens zijn geregeld in de artikelen 29 tot en met 31 van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) en in artikel 7.4.11 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB). In een algemene maatregel van bestuur kunnen deze artikelen nader worden uitgewerkt. Op dit moment gebeurt dat in het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. (hierna: Eindexamenbesluit) en het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 (hierna: Besluit staatsexamens VO). In de WVO is vastgelegd dat aan de leerlingen van een school voor vwo, havo, mavo of vbo de gelegenheid wordt gegeven een eindexamen af te leggen en dat dit examen wordt afgenomen door de directeur en de leraren van de school. Wie slaagt, ontvangt een diploma. Het model hiervoor stelt de minister vast. Het Eindexamenbesluit introduceert het examenprogramma en de begrippen schoolexamen en centraal examen. Het eindexamen omvat in alle vakken een schoolexamen, dat – overeenkomstig het door de minister vastgesteld examenprogramma – het bevoegd gezag van de school op eigen wijze afneemt. Voor de meeste vakken is er ook een centraal examen. Ook dat wordt, als onderdeel van het eindexamen, afgenomen door de directeur en de leraren van de school. Zij gebruiken daarbij uitsluitend de examenopgaven, waaronder ook begrepen de correctievoorschriften en de normering. Die documenten zijn vastgesteld door een door de minister ingestelde commissie, de CEVO. Deze

commissie is een dienstonderdeel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW); deze commissie is hiërarchisch ondergeschikt aan de minister.

De WVO biedt voorts op grond van artikel 60 de gelegenheid om jaarlijks een staatsexamen voortgezet onderwijs (hierna: staatsexamen VO) af te leggen. De Staatsexamencommissie VO – die is ingesteld door de Informatie Beheer Groep (hierna: de IB-Groep) – neemt de staatsexamens af. Het staatsexamen bestaat voor elk vak uit een commissie-examen of uit een commissie-examen en een centraal examen. Het staatsexamen VO biedt degene die geen leerling is van een school voor voortgezet onderwijs dan wel die leerling is van een onderwijsinstelling die niet gerechtigd is examens af te nemen de mogelijkheid een eindexamen af te leggen leidend tot een certificaat of een diploma.

Op grond van artikel 60 van de WVO bestaat ook de gelegenheid een staatsexamen Nederlands als tweede taal (hierna: staatsexamen NT2) af te leggen. Het Staatsexamenbesluit Nederlands als tweede taal (hierna: Staatsexamenbesluit NT2) geeft nadere regels hierover. Het staatsexamen NT2 beoogt een bijdrage te leveren aan de verbetering van de positie van allochtonen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De Staatsexamencommissie NT2, ingesteld door de IB-Groep, neemt de staatsexamens NT2 af. Het staatsexamen NT2 wordt op twee niveaus afgenomen: examenprogramma I en II. Per examenprogramma bestaat het staats-examen NT2 uit vier examenonderdelen: lezen, luisteren, schrijven en spreken. Examenprogramma I van het staatsexamen NT2 is bedoeld voor mensen die een lagere functie op de arbeidsmarkt willen vervullen en voor mensen die een beroepsopleiding willen volgen. Hierbij kan worden gedacht aan een vakopleiding binnen een Regionaal Opleidingen Centrum. Examenprogramma II is bedoeld voor mensen die een middenkaderfunctie of een hogere kaderfunctie willen vervullen of daarvoor een opleiding willen volgen. Dat kan bijvoorbeeld een studie in het hoger beroepsonderwijs of een studie aan een universiteit zijn.

De CEVO en de genoemde Staatsexamencommissies hebben geen specifieke taken te verrichten met betrekking tot het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (hierna: vavo), bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel a, van de WEB. Het vavo wordt verzorgd aan een instelling vallend onder de WEB. Na succesvolle afronding van het vavo kan een diploma of certificaat voor het vwo, havo en mavo worden behaald. De wijze van examinering is geregeld in het Eindexamenbesluit. Net als de scholen voor voortgezet onderwijs nemen de instellingen voor vavo de centrale examens af zoals vastgesteld door de CEVO.

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 onderwijs-

ondersteunende 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 – waar nodig – de artikelen toegelicht.

1.2 Noodzaak instellen College voor examens

In de inleiding is al aangegeven dat de huidige situatie van de uitvoering van examens niet langer gewenst is. Om een einde te maken aan deze onwenselijke situatie wordt voorgesteld het college als zelfstandig bestuursorgaan vorm te geven. De motieven hiervoor worden hieronder 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 Neder-

landse 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.

Positie van de 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 syllabuscommissies 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.

Positie van de 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 actie comité 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 leerlingvriendelijke 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 examenprogramma'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 examenstofverdeling. 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 eindexamens 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 staatsexamens, 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,

- 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 schoolexamen 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.

1.2.4 Uitvoering van de examens geen taak voor provincieën gemeentebesturen

Het wezen van het centraal examen en de staatsexamens VO en NT2 is dat in het hele land gelijke eisen worden gesteld aan kandidaten. Bij decentraliseren aan een provincie of aan een gemeente is dat niet goed mogelijk.

1.2.5 Historische achtergrond

Op 3 juli 1990 werd bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekte een Stichting Centraal bureau examens op te richten (hierna: wetsvoorstel Stichting Centraal bureau examens; Kamerstukken II 1989/90, 21 624, nrs. 1 en 2). Dit wetsvoorstel beoogde 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 brengen.

Tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel rezen twijfels over de wenselijkheid de verantwoordelijkheid voor examens grotendeels 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. In november 1991 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen aan de Tweede Kamer gemeld dat dit wetsvoorstel zou worden ingetrokken (Kamerstukken II 1991/92, 21 624, nr. 6, zie ook Kamerstukken II 1991/92, 21 624, nr. 7). Na raadpleging van een aantal deskundige betrokkenen was hij met de Tweede Kamer van mening dat de rijksoverheid een duidelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van landelijke examens heeft en dient te behouden. Overdracht van verantwoordelijkheden aan een private stichting past slecht bij dit uitgangspunt. Daarbij is ook aangegeven dat het streven bleef, te komen tot een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen onderwijsveld enerzijds en over-

heid anderzijds, waarbij werkelijk uitvoerende taken zo mogelijk op afstand van de departementale organisatie worden geplaatst.

De private organisatie van de examens waarop het wetsvoorstel Regeling Stichting Centraal bureau examens zag, is niet vergelijkbaar met de voorstellen in het nu voorliggende wetsvoorstel, waarin een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld.

Een belangrijk verschil is dat het wetsvoorstel Regeling Stichting Centraal bureau examens minder informatie-, sturings- en toezichtsinstrumenten kende dan de Kaderwet. Deze laatste wet biedt een minimumpakket aan sturingsbevoegdheden voor de betreffende minister, waarborgt de democratische controle op het functioneren van zelfstandige bestuursorganen en strekt ertoe het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen te harmoniseren. Een beperkt aantal bevoegdheden komt overeen. Net als de Kaderwet bevatte het wetsvoorstel Regeling Stichting Centraal bureau examens bepalingen over een (ontwerp)begroting, informatieplicht en jaarverslag. Daarnaast was er in dat wetsvoorstel een artikel opgenomen voor het indienen van een jaarrekening en een artikel op grond waarvan een de stichting zou kunnen worden ontbonden. De Kaderwet bevat echter ook een groot aantal bevoegdheden die niet in het genoemde wetsvoorstel was opgenomen, namelijk extra sturingsbepalingen op grond waarvan:

- het jaarverslag van een zelfstandige 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 zelfstandige 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 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 Kaderwet). Deze bevoegdheid biedt de minister een handvat om inhoud te kunnen geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor een zelfstandige bestuursorgaan,
- de minister de mogelijkheid heeft een besluit te vernietigen van een zelfstandig bestuursorgaan (artikel 22 van de Kaderwet). In dit kader is artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht van belang. Ingevolge dit artikel kan een besluit van een zelfstandige 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 zelfstandige bestuursorgaan zijn taken ernstig verwaarloost (artikel 23 van de 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 zelfstandige 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 Kaderwet).

Zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 1.4.

Verder is een belangrijk verschil dat het nu voorliggende wetsvoorstel alleen ziet op het beleggen van de uitvoerende taken met betrekking tot examens bij een zelfstandig bestuursorgaan. Anders dan in het wetsvoorstel 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 het voorliggende wetsvoorstel nadrukkelijk niet aan de orde.

1.3 De uitvoering van de examens; een vergelijking tussen de huidige en de nieuwe situatie

1.3.1 Huidig stelsel uitvoering van de examens

Op dit moment zijn er diverse instanties die zich bezighouden met de examinering in het voortgezet onderwijs. Zo spelen de CEVO, de Staatsexamencommissie VO, de IB-Groep en Cito hierbij een rol. Daarnaast houdt de Staatsexamencommissie NT2 zich bezig met de uitvoering van de staatsexamens NT2. Cito, de IB-Groep en het Bureau ICE zijn hierbij betrokken.

CEVO

Momenteel is de CEVO verantwoordelijk voor de syllabi en de opgaven van de centrale examens en andere taken op grond van wet- en regelgeving. De CEVO is een dienst van het Ministerie van OCW en zij heeft geatribueerde taken, waarmee zij de uitvoering van de centrale examens coördineert.

Staatsexamencommissies VO en NT2

De Staatsexamencommissies VO en NT2 zijn op grond van artikel 60 van de WVO ingesteld door de IB-Groep. De leden van beide Staatsexamencommissies worden benoemd door de hoofd directeur van de IB-Groep. Deze staatsexamencommissies zijn zelfstandige bestuursorganen.

IB-Groep

Naast de instelling van de Staatsexamencommissies VO en NT2 en de benoeming van de leden van die commissies heeft de IB-Groep taken op het terrein van de examens op grond van de WVO, de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank, het Eindexamenbesluit, het Besluit staatsexamens VO en het Staatsexamenbesluit NT2. Deze wettelijke taken zijn vooral logistiek van aard. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de registratie van de examengegevens en het koppelen van de tweede correctoren. De IB-Groep verzorgt voor de staatsexamens al wat nodig is voor de instelling van het staatsexamen, zoals de aanmelding. Verder zijn bij de IB-Groep medewerkers van de CEVO ondergebracht die inhoudelijke werkzaamheden verrichten. Tot slot verricht de IB-Groep ondersteunende taken voor de CEVO en de leden van de Staatsexamencommissies VO en NT2 op het terrein van administratie, verrichten van betalingen, personeelsbeleid, ict-voorzieningen, facilitaire zaken en huisvesting (hierna: de PIOFAH-taken).

Cito en Bureau ICE

Cito maakt de examenopgaven van de CEVO. De minister subsidieert Cito voor deze taak op grond van artikel 2, derde lid, onder b, van de Wet SLOA. Cito en het Bureau ICE maken examenopgaven voor de staatsexamens NT2. De minister verstrekt hiervoor een vergoeding op basis van de dienstverleningsovereenkomsten Staatsexamens NT2.

1.3.2 Nieuw stelsel uitvoering van de examens

Het college als regisseur

De kerntaken en kernactiviteiten van het college zijn de optelsom van de

huidige kerntaken en kernactiviteiten van de CEVO en de Staatsexamencommissies VO en NT2 (zie paragraaf 1.2.3). Nieuw is dat het college bij het geheel van de landelijke uitvoeringstaken van de examens de regie gaat voeren over de zogenaamde examenketen en de werkzaamheden van de ketenpartners op het terrein van de examens op elkaar afstemt. Dit komt onder meer tot uitdrukking in artikel 7 waarin staat dat 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 impliceert dat de IB-Groep en Cito verplicht zijn het college alle inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taak. Het is de minister die uiteindelijk over de financiering van Cito en de IB-Groep gaat. Indien zich naar het oordeel van het college knelpunten voordoen bij de door de andere ketenpartners verrichte examenactiviteiten, diensten en producten kan het college de minister hierover adviseren.

Gelet op de gewenste slagvaardigheid van het college dient deze organisatie niet al te groot te zijn. Daarom is er voor gekozen dat het college uit minimaal zes leden en maximaal acht leden zal bestaan, onder wie de voorzitter (zie artikel 3). Dit neemt niet weg dat het college zal worden ondersteund door een ambtelijk apparaat onder leiding van een directeur (zie artikel 4), dat alleen verantwoording verschuldigd is aan dit college.

IB-Groep

De IB-Groep blijft in beginsel belast met de logistieke taken die nu al aan deze organisatie zijn opgedragen op grond van wet- en regelgeving. De IB-Groep zorgt voor het administratief en organisatorisch ondersteunen van examens, zowel wat betreft de reproductie en distributie van opgaven voor de centrale examens als wat betreft de organisatie van de staatsexamens. Deze taken onderscheiden zich van de inhoudelijke taken die de bij de IB-Groep ondergebrachte CEVO-medewerkers verrichten, en van de PIOFAH-taken die de IB-Groep momenteel verricht voor de CEVO en voor de leden van de Staatsexamencommissies. Voortzetting van de twee laatste taken past niet in de nieuwe systematiek, waarin het college de regie zal voeren. Dit betekent dat deze twee taken komen te vervallen voor de IB-Groep. De bij de IB-Groep ondergebrachte CEVO-medewerkers zullen overgaan naar het college en de PIOFAH-taken zullen worden belegd bij het Ministerie van OCW. Dit laatste houdt verband met het feit dat het college zijn rechtspersoonlijkheid ontleent aan de Staat (zie verder paragraaf 1.4).

Cito en Bureau ICE

Cito blijft de taken uitvoeren die aan dit instituut zijn voorbehouden als uitvloeisel van de Wet SLOA, zoals het produceren van de opgaven voor de centrale examens. Met Cito en het Bureau ICE is een contract afgesloten voor het maken van examenopgaven voor de staatsexamens NT2.

1.4 De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Zoals in paragraaf 1.2.5 al is aangegeven, strekt de Kaderwet ertoe het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen te harmoniseren en voor deze bestuursorganen het primaat van de politiek te regelen; de waarborging van de democratische controle op het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet biedt het wettelijke kader waaraan nieuwe regelingen voor zelfstandige bestuursorganen moeten voldoen. Dit wettelijke kader is alleen van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die aan de volgende eisen voldoen. In de eerste plaats dienen zij onderdeel uit te maken van de centrale overheid. In de tweede

plaats zijn zij bij of krachtens de wet bekleed met openbaar gezag; zij beschikken over de publiekrechtelijke bevoegdheid om de rechtspositie te bepalen van andere rechtssubjecten. Tot slot mogen deze zelfstandige bestuursorganen niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister; er mag tussen de minister en het zelfstandige bestuursorgaan geen ambtelijke ondergeschiktheidrelatie bestaan. Het college voldoet aan deze drie eisen. Dit betekent dat het wettelijke kader uit de Kaderwet gelding heeft voor dit wetsvoorstel.

Onderwerpen die in de artikelen van de Kaderwet zijn geregeld, zijn niet overgenomen in dit wetsvoorstel, omdat de Kaderwet rechtstreeks van toepassing is op het college. De Kaderwet geeft onder meer regels over:

1. benoeming, schorsing en ontslag van (bestuurs)leden van zelfstandige bestuursorganen,
2. bezoldiging en schadeloosstelling,
3. rechtspositie personeel,
4. informatievoorziening, sturing en toezicht,
5. financiële relatie tussen de betrokken minister en zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de Staat, en
6. zorgplichten zelfstandige bestuursorganen.

Omdat de Kaderwet rechtstreeks van toepassing is op het college, wordt hieronder ingegaan op deze onderwerpen. In de memorie van toelichting bij de Kaderwet is een uitgebreide toelichting over deze onderwerpen opgenomen (Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3).

1.4.1 Benoeming, schorsing en ontslag van (bestuurs)leden van zelfstandige bestuursorganen

Op grond van artikel 12 van de Kaderwet benoemt, schorst en ontslaat de betrokken minister de personen die de daadwerkelijke bevoegdheden van een zelfstandig bestuursorgaan uitoefenen. In de Kaderwet worden deze personen leden genoemd en daaronder moet ook de eventuele voorzitter worden begrepen.

Alleen de betrokken minister is bevoegd tot het schorsen en ontslaan van leden, tenzij de eventuele benoemingstermijn van deze leden is verlopen. Ontslag van leden vindt ook plaats op eigen verzoek. Schorsing en ontslag van leden kunnen verder slechts plaatsvinden op grond van gebleken ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende redenen, die gelegen moeten zijn in de persoon van de bestuurder (artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet). Met deze bevoegdheden heeft de minister de mogelijkheid de kwaliteit van (het bestuur van) een zelfstandig bestuursorgaan te beïnvloeden, waardoor hij uitvoering kan geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Op grond van artikel 3 van dit wetsvoorstel kunnen representatieve organisaties personen voordragen aan de minister voor de benoeming als lid van het college. Hierbij valt te denken aan de VO-raad, MBO Raad, HBO-raad, AOC Raad, de gezamenlijke vakbondsorganisaties en de VSNU.

1.4.2 Bezoldiging en schadeloosstelling

Aan het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan is een bezoldiging of een schadeloosstelling verbonden (artikel 14, eerste lid, van de Kaderwet). Bij de keuze tussen een bezoldiging of een schadeloosstelling zal een minister zich primair laten leiden door de omvang van de werkzaamheden. In het geval van het college zullen de werkzaamheden gering van omvang zijn. Het college wordt immers geacht niet belast te zijn met uitvoerende beheerstaken. Daarnaast wordt het eigenlijke werk voorbereid en uitgevoerd door de directeur en de andere medewerkers, bedoeld

in artikel 4. Omdat de werkzaamheden van de voorzitter omvangrijker zullen zijn dan die van de andere leden, zal de voorzitter een bezoldiging ontvangen. De andere leden zullen een schadeloosstelling ontvangen in plaats van een bezoldiging.

Bezoldiging

Bij werkzaamheden die meer substantieel van omvang zijn of een frequent karakter hebben, ligt toekenning van een bezoldiging meer voor de hand. Hierbij kan worden gedacht aan werkzaamheden met een grote regelmaat die een of meer dagdelen in beslag nemen; een tijdbeslag dat overeenkomt met een volwaardige (deeltijd)betrekking. Een bezoldiging kan onder meer zaken als salaris, toelagen, de periodieke toelagen (vakantietoelage, eindejaarsuitkering en dergelijke) en andere vergoedingen omvatten. Ook kan een bezoldiging pensioengevend zijn.

Schadeloosstelling

Zijn de werkzaamheden slechts incidenteel van aard dan ligt een keuze voor schadeloosstelling meer voor de hand. Een schadeloosstelling heeft in beginsel de functie van vacatiegeld (vergoeding) per dienstverrichting, vergadering of andere incidentele prestatie. Een schadeloosstelling is echter niet pensioengevend gelet op artikel 1, onderdeel c, van de Regeling beperking van het zijn van overheidswerknemer in de zin van de Wet privatisering ABP.

1.4.3 Rechtspositie personeel

Omdat het college een zelfstandig bestuursorgaan is dat onderdeel uitmaakt van de Staat, worden de leden van dit college ambtenaren. Hun bezoldiging of schadeloosstelling komt uit de openbare kas. Daarom is het van belang dat de minister de hoogte van de bezoldiging of schadeloosstelling vaststelt (artikel 14, tweede lid, van de Kaderwet).

Het personeel van het college, zoals de directeur, zal een arbeidsrelatie hebben met het Ministerie van OCW. Dit personeel kan voor zijn werkzaamheden voor het college alleen door het college ter verantwoording worden geroepen en niet door de Minister van OCW. Artikel 16 van de Kaderwet ziet daarop toe. Zaken als de aanstelling, het ontslag en de bevordering blijven wel de bevoegdheid van de Minister van OCW.

1.4.4 Informatievoorziening, sturing en toezicht

De Kaderwet kent een aantal bepalingen met betrekking tot de informatievoorziening aan de minister en sturing en toezicht door de minister die in het algemeen gelden voor alle zelfstandige bestuursorganen. Het betreft de verplichting van een zelfstandig bestuursorgaan een jaarverslag op te stellen of desgevraagd inlichtingen te verstrekken, de bevoegdheid van de minister besluiten van het zelfstandige bestuursorgaan te schorsen en te vernietigen of de bevoegdheid van de minister om op te treden bij ernstige taakverwaarlozing.

Jaarverslag

Het zelfstandige bestuursorgaan dient elk jaar een beleidsmatig jaarverslag op te stellen en aan de minister te zenden (artikel 18 van de Kaderwet). In het jaarverslag geeft het zelfstandige bestuursorgaan een eigen weergave van de prestaties in het afgelopen jaar waardoor inzicht in het gevoerde beleid en de verrichte activiteiten wordt gegeven. Dit jaarverslag wordt ook naar het parlement gezonden.

Inlichtingen

Het zelfstandige bestuursorgaan heeft een inlichtingenplicht tegenover de minister. Voorts kan de minister inzage vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 20 van de Kaderwet). Op basis van deze inlichtingenplicht en vorderingsbevoegdheid kan de minister de inlichtingen verkrijgen die nodig zijn om verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal. Om goed toezicht te kunnen houden op zelfstandige bestuursorganen, is het essentieel dat de minister over voldoende verantwoordingsinformatie beschikt.

Schorsing en vernietiging

Besluiten van het zelfstandige bestuursorgaan kunnen door de betrokken minister worden geschorst en vernietigd (artikel 22 van de Kaderwet en artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht).

Taakverwaarlozing

Wanneer het zelfstandige bestuursorgaan naar het oordeel van de betrokken minister zijn taak ernstig verwaarloost, kan de minister maatregelen treffen (artikel 23 van de Kaderwet). Het zelfstandige bestuursorgaan wordt gelegenheid geboden de taak alsnog uit te voeren, behoudens spoedgevallen. Indien maatregelen zoals hier bedoeld worden getroffen, wordt het parlement hiervan direct op de hoogte gesteld.

Beleidsregels

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet kan de betrokken minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Een dergelijke algemene beleidsregel biedt een kader waarbinnen de taakuitoefening van het zelfstandige bestuursorgaan moet plaatsvinden. Een beleidsregel kan uitkomst bieden op het moment dat goedkeuring, optreden bij ernstige taakverwaarlozing en spontane vernietiging niet toereikend zijn voor een minister om inhoud te geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Uitgangspunt blijft dat een zelfstandig bestuursorgaan de ruimte behoudt om zijn wettelijke taak naar eigen inzicht uit te voeren.

1.4.5 Financiële relatie tussen de betrokken minister en zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de Staat

Het college zal onderdeel uit gaan maken van de rechtspersoon de Staat. Dit betekent dat – wat betreft het beheer en de uitvoering van en de verantwoording over de begroting – de Comptabiliteitswet 2001 van toepassing is. De begrote uitgaven en eventuele inkomsten van het college zullen daarom meelopen in de procedures rond de rijksbegroting, zowel in de (voorbereidende) begrotingsfase als in de (afsluitende) verantwoordingsfase. Toch is in artikel 25 van de Kaderwet bepaald dat een zelfstandig bestuursorgaan een ontwerpbegroting indient bij de betrokken minister. Door dit voorschrift wordt duidelijk en kenbaar (de ontwerpbegroting is openbaar) wat de verwachting van het zelfstandige bestuursorgaan zelf, op basis van zijn inzichten en ervaringen, is over de kosten van zijn taakvervulling in een volgend jaar. Aldus wordt de begrotingswetgever in staat gesteld een goede en gedocumenteerde afweging te maken.

Ingevolge artikel 30 van de Kaderwet zal het college verder aanmerkelijke verschillen tussen werkelijke uitgaven en inkomsten en begrote uitgaven en inkomsten moeten melden aan de minister. Bij de melding dient het college de oorzaak van de verschillen aan te geven.

1.4.6 *Zorgplichten zelfstandige bestuursorganen*

In artikel 19 van de Kaderwet is een zogenoemde zorgplicht opgenomen voor zelfstandige bestuursorganen. Een zelfstandig bestuursorgaan ziet – met betrekking tot de uitoefening van zijn taken – toe op:

1. een tijdige voorbereiding en uitvoering van zijn wettelijke taak,
2. de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures,
3. de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen, en
4. zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen.

Deze zorgplicht neemt overigens niet weg dat een bestuursorgaan zich in elk geval heeft te houden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dat de bepalingen over bezwaar, beroep en klachtafhandeling uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn op het college.

Verder is in artikel 41 van de Kaderwet de plicht voor een zelfstandig bestuursorgaan neergelegd om zorg te dragen voor de nodige voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van die gegevens.

1.5 Toezicht

Artikel 8 beoogt de Wet op het onderwijstoezicht te wijzigen. Op grond van deze wijziging zal de inspectie toezicht gaan houden op de kwaliteit van het functioneren van het college. Daarnaast zal de inspectie er op toezien of het college de wettelijke voorschriften bij of krachtens dit wetsvoorstel naleeft en of het college zijn taken, zoals opgenomen in artikel 2, naar behoren heeft uitgevoerd. Het jaarverslag van het college zal voor de inspectie een belangrijk aangrijpingspunt zijn voor het toezicht. Op grond van het voorgestelde hoofdstuk 3b van de Wet op het onderwijstoezicht kan de inspectie dus geen oordeel vellen over de inhoud van de examens. Evenmin zal de inspectie de interne werkprocessen van het college beoordelen zoals een raad van toezicht dat zou doen.

Toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de examens door de scholen houdt de inspectie reeds op basis van verschillende onderwijswetten. De inspectie rapporteert daarover in het jaarlijkse onderwijsverslag. Ook de inspectiebevinding over de kwaliteit van het functioneren van het college en over de naleving van de wettelijke voorschriften in dit wetsvoorstel zal in het vervolg onderdeel uit gaan maken van het onderwijsverslag.

Een voorstel van de inspectie als bedoeld in het voorgestelde artikel 15f van de Wet op het onderwijstoezicht om over te gaan tot een voorziening als bedoeld in artikel 23 van de Kaderwet – de bevoegdheid van de minister om in te grijpen bij taakverwaarlozing – is een ultimatum remedium. Hiertoe gaat de inspectie pas over op het moment dat andere interventiemiddelen niet hebben gewerkt. Zo zal de inspectie eerst in gesprek gaan met het college over de mogelijke oorzaken en oplossingen.

1.6 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De voorgestelde wijzigingen zijn getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de Centrale financiën instellingen, de IB-Groep, de Auditdienst OCW en de inspectie. De toets wijst uit dat de voorstellen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

Het houden van toezicht op de kwaliteit van het functioneren van het college is een nieuwe taak voor de inspectie. Hiervoor dient expertise te

worden opgebouwd bij de inspectie en capaciteit beschikbaar te worden gesteld. De tijd tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de inspectie en het Ministerie van OCW gebruiken om de inspectie voor te bereiden op de nieuwe taak van de inspectie.

1.7 Financiële gevolgen instellen van het college

Door de instelling van het college zal er een eind komen aan de gescheiden financiering van de drie betrokken organisaties: de CEVO en de Staatsexamencommissies VO en NT2. De (logistieke) taken verricht door de IB-Groep en de productietaken verricht door Cito op basis van de wet SLOA blijven wel apart gesubsidieerd door de minister (zie ook paragraaf 1.3.2). De bij de IB-Groep ondergebrachte CEVO-medewerkers die inhoudelijke taken verrichten, zullen overgaan naar het college. Conform de bepalingen in de Kaderwet ten aanzien van een rechtspersoon die onderdeel uitmaakt van de Staat, zullen de medewerkers van het college worden aangemerkt als ambtenaar. De PIOFAH-taken van het college zullen door het departement worden waargenomen (zie ook paragraaf 1.3.2).

De huidige functieomvang van de CEVO (circa 20 fte) en die van de Staatsexamencommissies VO en NT2 (circa 6 fte) zullen worden samengebracht in het college. Vanwege de extra taken te verrichten door het college is voorzien in een uiteindelijke formatie van maximaal 29 fte. Hiervoor is een structurele ophoging van het budget van het college nodig van € 0,3 miljoen. Voor de overige financiering van het college volstaat het huidige budget van de CEVO (€ 3,8 miljoen) en de Staatsexamencommissies VO en NT2 (€ 0,6 miljoen). Het huidige budget voor logistieke taken bedraagt € 4 miljoen. Het totale budget van het college zal structureel € 8,7 miljoen bedragen.

1.7.1 Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel heeft geen verhoging van de administratieve lastendruk tot gevolg voor burgers, bedrijven of OCW-instellingen. Het wetsvoorstel belegt de taken van de huidige CEVO en Staatsexamencommissies VO en NT2 bij het college zonder wijzigingen aan te brengen in de wettelijke plichten van scholen.

2. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 2 somt de taken van het college op die betrekking hebben op de centrale examens. Het eindexamen omvat in alle vakken een schoolexamen of commissie-examen en in de meeste gevallen ook een centraal examen. Dit geldt voor het eindexamen van de scholen, het staatsexamen VO en het vavo-examen (zie het Eindexamenbesluit en het Besluit staatsexamens VO).

Tweede lid, onderdeel a

Voor een goed verloop van de afname van de centrale examens op de scholen en op de onderwijsinstellingen moet het college vaststellen hoeveel examenmomenten er zijn, wat de tijdsduur is van elk examen en de aard van de toetsen. In verband met de voortgaande innovatie van de centrale examens kan het nodig zijn afwijkende werkwijzen vast te stellen.

Tweede lid, onderdeel b

De innovatie van de centrale examens maakt het ook noodzakelijk dat het college kan vaststellen op welke wijze een examen wordt afgenomen, bijvoorbeeld op papier of met behulp van de computer. Ook kan hieronder de lay-out van de centrale examens worden begrepen.

De organisatie van centrale examens vraagt om de vaststelling van de zogenaamde tijdvakken (zie het Eindexamenbesluit) waarbinnen de examens moeten worden afgenomen. Bovendien is het in verband met de geheimhouding nodig een vaste datum en tijdsduur vast te stellen per vak en per schoolsoort. Naast het vaststellen van de tijdvakken moet voor het vmbo een langere periode dan de genoemde tijdvakken worden vastgesteld waarbinnen scholen de centraal schriftelijke praktische examens mogen afnemen en de door het college verstrekte digitale examens.

Tweede lid, onderdeel c

Het college stelt op basis van de door de minister vastgestelde examenprogramma's de kaders vast voor de door Cito te ontwikkelen examenopgaven per vak en per schoolsoort. Tevens draagt het college zorg voor de vaststelling van de correctievoorschriften of beoordelingsnormen.

Tweede lid, onderdeel d

Direct na afloop van de centrale examens maakt Cito een eerste analyse van de gemaakte examens. Naast deze analyse gebruikt het college ook de eigen deskundigheid, de reacties van deskundigen, docenten, leerlingen en bemerkingen van de inspectie bij het vaststellen van de normering. De normering wordt vervolgens beschikbaar gesteld aan de directeur waarmee deze in staat worden gesteld de score om te zetten in cijfers.

Tweede lid, onderdeel e

Een syllabus is een uitwerking van en een toelichting op het door de minister vastgestelde examenprogramma, voor zover dit centraal wordt geëxamineerd. Ook wordt opgenomen wat de toegestane hulpmiddelen zijn, wat het aantal, de duur en de aard van de zittingen van het centraal examen zijn, en welke vakspecifieke regels er zijn voor de beoordeling van het examenwerk.

Tweede lid, onderdeel f

Elk jaar dient een lijst te worden vastgesteld van hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de centrale examenopgaven. Enerzijds bestaat deze lijst uit algemene hulpmiddelen die voor alle examens dezelfde zijn, bijvoorbeeld gebruik van een laptop, ballpoint of potlood. Anderzijds bestaat deze lijst uit een opsomming van specifieke hulpmiddelen per vak en onderwijssoort, bijvoorbeeld het gebruik van de grafische rekenmachine bij natuurkunde vwo.

Derde lid

Het derde lid van artikel 2 ziet op de taken van het college op het gebied van de staatsexamens VO en NT2.

Derde lid, onderdeel a

Het college functioneert voor de staatsexamens als ware het een onderwijsinstelling. Het college neemt college-examens, centrale examens en

staatsexamens NT2 af voor de staatsexamens VO en NT2, verzorgt de correctie, bepaalt de uitslag en reikt het diploma of het certificaat en de bijbehorende cijferlijst uit. Net als bij gewone onderwijsinstellingen dient er een examenreglement te worden vastgesteld.

Derde lid, onderdeel b

Het college dient alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor een goed verloop van de staatsexamens VO en NT2. Hiertoe kunnen worden gerekend het vaststellen van de dagen en het tijdstip waarop de staatsexamens VO en NT2 worden afgenomen, het vaststellen van de vorm van de examens, het huren van examenlocaties en het doen verzorgen van de correctie. Maar ook het geven van instructies aan betrokken organisaties ten behoeve van een goed verloop van de examens kan hiertoe worden gerekend.

Derde lid, onderdeel c

Voor een goed verloop van de staatsexamens VO en NT2 dienen verschillende functies te worden vervuld. Afwijkend van een reguliere onderwijsinstelling heeft het college geen onderwijzend personeel in dienst. Op basis van het aantal aanmeldingen functioneren (oud)docenten en andere daartoe aan te trekken personen op tijdelijke basis onder meer als examenleider, examenvorbereider, roostermaker, examensecretaris, examiner, corrector, toezichthouder, beoordelaar en administratief medewerker.

Derde lid, onderdeel d

Ten aanzien van de staatsexamens VO en NT2 functioneert het college als ware het een reguliere onderwijsinstelling. Het college draagt zorg voor de afname van staatsexamens VO en NT2, de correctie en de vaststelling van de uitslag. Uiteindelijk kan het college overgaan tot het uitreiken van een diploma, certificaat of cijferlijst.

Vierde lid

Het vierde lid van artikel 2 omschrijft de taken van het college specifiek voor het college-examen van een staatsexamen VO.

Vierde lid, onderdeel a

Het college functioneert voor de college-examens als ware het een onderwijsinstelling en daarom dient er – net als bij gewone onderwijsinstellingen – een programma van toetsing en afsluiting (PTA) te worden vastgesteld

Vierde lid, onderdeel b

Het college-examen is de equivalent van het schoolexamen. De college-examens zijn mondelinge examens waaraan in sommige gevallen schriftelijke toetsen worden toegevoegd. Voor deze schriftelijke toetsen van het college-examen worden de opgaven en de daarbij behorende beoordelingsnormen ook door het college vastgesteld.

Vijfde lid

Het vijfde lid van artikel 2 ziet op de taken van het college op het gebied van de staatsexamens NT2.

Vijfde lid, onderdeel a

Voor de staatsexamens NT2 stelt het college een examenprogramma vast, omdat dit niet door de minister gebeurt.

Vijfde lid, onderdeel b

Voor het staatsexamen NT2 worden de opgaven en de daarbij behorende beoordelingsnormen door het college vastgesteld.

Zesde lid, onderdeel a

Er zijn situaties waarin het niet mogelijk is dat een kandidaat een examen aflegt conform de procedures van het eindexamen aan een bekostigde school voor voortgezet onderwijs of conform de procedures van het staatsexamen. Het gaat om de volgende situaties:

1. scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) bezitten geen examenlicentie. Het college stelt de leerlingen van deze scholen in staat een staatsexamen af te leggen;
2. een individuele kandidaat, onderwijs volgend aan en ingeschreven als leerling van een reguliere dagschool in Nederland, die kan aantonen, hetzij in het belang van de Staat der Nederlanden, hetzij vanwege andere, ter beoordeling van het college zwaarwegende redenen, in het buitenland te moeten verblijven ten tijde van de centrale examens. Deze kandidaat kan een verzoek indienen bij het college om in de gelegenheid te worden gesteld in het buitenland examen te doen. Hierbij moet worden gedacht aan kandidaten die door de overheid zijn uitgezonden (militairen, diplomaten, etc.) of aan kandidaten die niet kunnen worden gemist bij een internationale culturele of sportieve manifestatie in het buitenland. Het college beslist op dergelijke verzoeken met inachtneming van de praktische uitvoerbaarheid van het examen in het buitenland.
3. een individuele kandidaat die ingeschreven staat bij een reguliere bekostigde school in Nederland maar door persoonlijke omstandigheden niet in staat wordt geacht het examen op de eigen school volgens de vastgestelde procedures af te leggen. Deze kandidaat kan een verzoek indienen bij het college om onder aangepaste omstandigheden het examen af te leggen.

Zesde lid, onderdeel b

De beheersbaarheid van het examensysteem maakt het noodzakelijk dat het college kan bepalen in welke gevallen het noodzakelijk is de afname van de examens onder geheimhouding te doen plaatsvinden. Dit betekent dat de opgaven na het examen niet openbaar worden gemaakt. Natuurlijk behoudt de kandidaat wel zijn recht op inzage van het gemaakte werk. Bovendien is het college verantwoordelijk voor het organiseren, afnemen en corrigeren van deze examens.

Zesde lid, onderdeel c

Deze algemene clausule wordt nodig geacht om het college taken te kunnen laten uitvoeren waar niet in is voorzien, maar die omwille van een goed verloop van de examens wel moeten worden uitgevoerd. Ook kleinere en ad hoc taken kunnen hiertoe worden gerekend, zoals het verstrekken van informatie aan derden en het onderhouden van een website.

Artikel 3

Het voorgestelde artikel 3 bevat een nadere uitwerking van de artikelen 9, 12, 13 en 14 van de Kaderwet (zie ook paragraaf 1.4.1). Het eerste lid geeft aan dat de minister ten minste zes en ten hoogste acht leden kan benoemen (zie ook paragraaf 1.3.2). Ingevolge het tweede lid kan de minister voor ieder lid, met uitzondering van de voorzitter, een plaatsvervangend lid benoemen. Het aantal leden zal uiteindelijk afhankelijk zijn van het aantal representatieve organisaties die in aanmerking komen voor het voordragen van één of meer leden en plaatsvervangende leden (artikel 3, derde lid, onderdeel a). In paragraaf 1.4.1 is al aangegeven dat bij representatieve organisaties in elk geval valt te denken aan de VO-raad, MBO Raad, HBO-raad, AOC Raad, de gezamenlijke vakbondsorganisaties en de VSNU. De representatieve organisaties kunnen geen voordracht doen voor de voorzitter. Omdat dit wetvoorstel onder meer de participatie van de maatschappelijke belangenorganisaties beoogt te bevorderen en te verankeren (zie paragraaf 1.2.1), is het wenselijk dat er een neutrale voorzitter zal zijn: een neutrale voorzitter is immers een vertegenwoordiger van alle maatschappelijke belangenorganisaties (artikel 3, derde lid, onderdeel b).

Artikel 4

Aan het college zullen een directeur en andere medewerkers zijn verbonden, ter ondersteuning van de werkzaamheden van het college. Deze medewerkers zullen belast zijn met het voorbereiden van de door het college te nemen beslissingen en zullen een arbeidsrelatie hebben met het Ministerie van OCW. Ingevolge artikel 16 van de Kaderwet kunnen zij voor hun werkzaamheden voor het college alleen door het college ter verantwoording worden geroepen en niet door de Minister van OCW (zie ook paragraaf 1.4.3).

Artikel 6

In het bestuursreglement worden de werkwijze en procedures van het college geregeld. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de procedure voor het houden van stemmingen en de taakverdeling tussen de voorzitter en de andere leden.

Artikel 7

Zie paragraaf 1.3.2 voor de toelichting.

Artikel 8

Zie hoofdstuk 1.5 voor de toelichting.

Artikel 9

De WVO biedt op grond van artikel 60 jaarlijks de gelegenheid om een staatsexamen af te leggen. De Staatsexamencommissies VO en NT2 – die zijn ingesteld door de IB-Groep – nemen deze staatsexamens af. Met dit wetsvoorstel wordt één college ingesteld dat zich bezig zal gaan houden met taken op het gebied van de centrale examens en staatsexamens VO en NT2. De eerste twee leden van artikel 60 van de WVO zijn hiermee in overeenstemming gebracht.

Artikel 10

Om een goede overheveling van de werkzaamheden van de Staatsexamencommissie NT2 mogelijk te maken, is waarschijnlijk een jaar extra nodig. Het is van belang zorgvuldig te werk te gaan en de kwaliteit van de examens en de opgebouwde expertise van de commissie niet verloren te laten gaan. Bovendien vinden op dit moment al twee belangrijke vernieuwingen plaats bij de afname van de staatsexamens NT2: de overgang naar permanente examinering en de digitalisering. Om daarbovenop ook nog een organisatorische vernieuwing in gang te zetten, is niet in het belang van de kwaliteit van de staatsexamens NT2. Het verdient de voorkeur de overheveling van taken pas door te voeren nadat beide andere vernieuwingen zijn afgerond. In overleg tussen de minister, het college en de Staatsexamencommissie NT2 worden afspraken gemaakt over een goed tijdstip van overdracht van de taken van de Staatsexamencommissie NT2. Een gefaseerde inwerkingtreding maakt het mogelijk dat dit wetsvoorstel later in werking treedt voor de staatsexamens NT2.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. van Bijsterveldt-Vliegenthart