

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 augustus 2008

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van de reacties van de fracties op het wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen die zijn gesteld. Daarbij volgt zij de indeling van het verslag. Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samen genomen. Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ingediend.

I. ALGEMEEN DEEL

I.1 Inleiding

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, de ChristenUnie en de SGP hebben nog enkele vragen en opmerkingen. Daarop gaan wij hierna in.

I.2 De participatie van maatschappelijke organisaties

De leden van de CDA-fractie erkennen het belang van de participatie van maatschappelijke organisaties bij het instellen van een College voor examens (hierna: college), maar zien voor de centrale examencommissie vaststelling opgaven (hierna: CEVO) niet direct een wezenlijk verschil ten opzichte van de bestaande situatie. Deze leden vragen de regering om een nadere beschouwing te geven omtrent de spanning die de beoogde participatie van maatschappelijke organisaties oplevert met het belang van de onafhankelijkheid.

De leden van de SGP-fractie willen weten waarop de regering de stelling baseert dat de participatie van maatschappelijke organisaties in het huidige systeem tekortschiet en zij vragen op welke wijze de betrokkenheid van representatieve belangenorganisaties meer zal worden gewaarborgd, omdat zij momenteel al vertegenwoordigd zijn volgens deze leden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een reactie op het voorstel van de Onderwijsraad uit het advies «Een onafhankelijk College voor examens», waarin de Onderwijsraad voorstelt om de onafhankelijke

oordeelsvorming in het college ook te borgen door in de collegesamenstelling zowel draagvlak- als deskundigheidselementen een plaats te geven.

Het belang van participatie van maatschappelijke organisaties wordt ingegeven door de noodzakelijke acceptatie van de examens voortgezet onderwijs door het onderwijsveld zelf, door het afnemende veld en door de maatschappij en de politiek. Het voortgezet onderwijs vervult in het Nederlandse onderwijssysteem een scharnierfunctie. Het voortgezet onderwijs bouwt voort op de basis die is gelegd in het basisonderwijs en levert af aan het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo), het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Het eindexamen is daarbij het toegangspunt voor het vervolgonderwijs en borgt de basiskwaliteit en kennis van de leerling die het voortgezet onderwijs verlaat. Indien er onvoldoende vertrouwen is in dit systeem van examineren dan heeft dit gevolgen voor het totale onderwijssysteem. Het is dan ook van het grootste belang dat alle betrokken partijen vertrouwen hebben en houden in de huidige systematiek van examineren. De huidige bestuurlijke constructie is niet transparant omdat de CEVO nu wordt aangemerkt als een ambtelijke organisatie die deel uitmaakt van mijn ministerie. De CEVO kent echter ook een algemeen bestuur, met vertegenwoordigers van bijna dezelfde organisaties die ook een voordracht kunnen doen voor leden van het college. De huidige constructie is tweeslachtig: een ambtelijke dienst waarvoor ik direct verantwoordelijk ben, maar die ook een algemeen bestuur kent waarvan de onafhankelijkheid niet formeel is geborgd. Het is vanwege deze overwegingen dat ik gekozen heb om te komen tot oprichting van het college in de vorm van een zelfstandige bestuursorgaan (hierna: zbo).

De instelling van het college als een zbo en passend binnen de standaardbepalingen van de nieuwe Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) geeft mij de mogelijkheid om de bestuurlijke constructie de juiste vorm te geven en de organisaties die een directe betrokkenheid hebben bij de centrale examens daarin op transparante wijze een rol te geven. Bovendien zijn de Staatsexamencommissie VO en de Staatsexamencommissie NT2 nu al zbo's, maar deze voldoen niet aan de Kaderwet (Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 50). Het wetsvoorstel beoogt deze commissies op te laten gaan in het college. In de Kaderwet is bepaald dat bestuursleden worden benoemd door de minister op voordracht van de maatschappelijke organisaties. In de kabinetsreactie op het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» van de IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (VOR) (Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20) heeft het kabinet opgenomen dat bestuursleden van zbo's dienen te opereren zonder last of ruggespraak. Dit maakt mogelijk dat eisen kunnen worden gesteld aan de specifieke en kwalitatieve deskundigheid van de voorgedragen leden, zowel inhoudelijk als bestuurlijk, en dat de leden vervolgens vanuit deze deskundigheid onafhankelijk van de organisatie die hen heeft voorgedragen, kunnen opereren. Ik zal bij de benoeming van de bestuursleden expliciet aandacht geven aan dit aspect.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie de regering haar criteria omtrent de representativiteit van organisaties te verduidelijken. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering daarnaast haar criteria omtrent bestuurlijke draagkracht en functionele betrokkenheid wil verduidelijken. Tevens suggereert de regering hierbij een aantal organisaties, zonder haar beweegredenen duidelijk te maken: zo komt bijvoorbeeld wel de VO-raad volgens de regering in aanmerking, maar niet de besturenorganisaties, en wel de gezamenlijke vakbondsorganisaties, maar niet de werkgevers. Ook vragen deze leden wat onder «actieve betrokkenheid» moet worden verstaan en of het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) actief en gestructureerd betrokken moet zijn bij de taken van het

college. Daarnaast vragen deze leden de regering om een nadere beschouwing over de spanning met de noodzakelijke onafhankelijkheid, die zij hierin zien.

In het geval van het college heb ik er voor gekozen om die organisaties aan te merken als representatief die voldoen aan de volgende criteria:

1. functionele daadwerkelijke betrokkenheid bij de examens voortgezet onderwijs;
2. inhoudelijk verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de examens voortgezet onderwijs;
3. bestuurlijk verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de examens voortgezet onderwijs.

Het is aan de hand van bovenstaande criteria dat ik heb gekozen voor de VO-raad, een organisatie die daadwerkelijk betrokken is bij en inhoudelijk en bestuurlijk verantwoordelijkheid neemt voor de examens. Ik verwijs hiervoor naar de Sectoragenda van de VO-raad. Hierin onderscheidt de VO-raad zich principieel van de besturenorganisaties. Ik heb in eerste instantie overwogen de vakbondsorganisaties geen mogelijkheid tot voordracht voor een bestuurslid te geven in het college omdat zij via de leraar functioneel zijn vertegenwoordigd in het proces van het tot stand brengen van de examens. De leraar is immers ruim vertegenwoordigd in de vaksecties en constructiegroepen bij respectievelijk de CEVO en het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (hierna: Cito) die zorg dragen voor de examenopgaven. Het is om bovengenoemde criteria dat ik toch heb gekozen de vakbondsorganisaties een voordracht voor een bestuurslid in het college te laten doen. Het is omwille van diezelfde criteria dat het LAKS geen mogelijkheid tot het doen van een voordracht voor een bestuurslid wordt gegeven. Het LAKS heeft echter in de afgelopen jaren blijk gegeven van een zeer constructieve en inhoudelijke inbreng bij het proces rond examinering. Ik denk hierbij aan de voorlichtende functie, de inhoudelijke bijdrage aan de Examenkrant en aan het doorsluizen van inhoudelijke klachten over de examenopgaven. Ik wil de inbreng van het LAKS ook in de nieuwe situatie veiligstellen. Om die reden heb ik in de memorie van toelichting opgenomen dat het college geacht wordt het LAKS actief te betrekken bij onderwerpen rondom het centraal examen waarbij het LAKS vanuit zijn deskundigheid een functionele bijdrage kan leveren. Het ligt naar mijn mening in de rede dat het college ten minste een aantal keer per jaar met het LAKS zal overleggen. Verder ben ik van mening dat het college ook contact moet onderhouden met andere organisaties die bij kunnen dragen aan het goed functioneren van het examensysteem.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een reactie op het advies «Een onafhankelijk College voor examens» waarin de Onderwijsraad het voornemen bekritiseert om de gezamenlijke personeelsvakorganisaties met een vertegenwoordiger te laten deelnemen aan het college. Volgens deze leden stelt de Onderwijsraad dat niet zozeer personeelvakorganisaties, die zich met name richten op de arbeids- en rechtspositionele aspecten, maar vooral de vakinhoudelijke verenigingen hierin een rol zouden moeten hebben.

De vakinhoudelijke verenigingen zijn op twee manieren betrokken bij de examens. In alle vaksecties zitten docenten die zijn voorgedragen door een vakinhoudelijke vereniging. Verder wordt met hen overleg gevoerd over de evaluatie en de vakmatige ontwikkeling van de examens. In bestuurlijk opzicht voldoen deze verenigingen niet aan het door mij hierboven geformuleerde derde criterium van de bestuurlijke draagkracht. Ik acht het echter vanzelfsprekend dat net als bij het LAKS, het college contact onderhoudt met de vakinhoudelijke verenigingen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor slechts één vertegenwoordiger van de gezamenlijke personeels-

vakorganisaties. Ook vragen deze leden de regering hoe de individuele personeelsvakorganisaties zich hierin kunnen manifesteren. Ik heb ervoor gekozen dat de vakbondsorganisaties gezamenlijk een voordracht voor één persoon mogen doen, omdat ik vind dat de leden van deze organisaties, de leraren, functioneel het beste tot hun recht komen in het wordingsproces van de examens, in de vaksecties. Het is vanwege het voldoen aan de door mij hierboven geformuleerde criteria dat ik de vakbondsorganisaties toch de mogelijkheid tot het doen van een voordracht toeken in het college. Dit blijft beperkt om voornoemde reden en omdat ik een daadkrachtig en daarom niet te omvangrijk college wil instellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie en van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om, naast de belangenorganisaties, tevens onafhankelijke deskundigen zitting te laten nemen in het bestuur. Bestuursleden van zbo's dienen te opereren zonder last of ruggespraak. Dit maakt het mogelijk eisen te stellen aan de deskundigheid van de door de representatieve organisaties voorgedragen leden voor het college, zowel inhoudelijk als bestuurlijk. Ik zal bij de benoeming van de bestuursleden expliciet aandacht geven aan dit aspect. Ik zie daarom geen aanleiding voor de toevoeging van afzonderlijke onafhankelijke deskundigen aan het college. Verder wordt de deskundigheid die nodig is bij het tot stand brengen van de examens, inclusief de normering, degelijk belegd binnen de werkorganisatie van het college. Het bestuur wordt geacht het beleid te bepalen en de praktijk van het college als organisatie daaraan te toetsen.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering naar de rechtvaardiging voor de koppeling tussen het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het beëindigen van de tweeslachtige verantwoordelijkheidsconstructie, omdat naar de mening van deze leden, het beëindigen van een tweeslachtige verantwoordelijkheidsverdeling los kan worden beschouwd van het vergroten van de maatschappelijke participatie door het creëren van een zbo.

Er is geen verband tussen de tweeslachtige verantwoordelijkheidsconstructie en het vergroten van de verantwoordelijkheid van de maatschappelijke organisaties. Als ik in de memorie van toelichting spreek van een tweeslachtige verantwoordelijkheidsverdeling dan beoog ik hiermee duidelijk te maken dat ik enerzijds formeel volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar ben voor alle werkzaamheden die de CEVO op dit moment uitvoert, maar anderzijds dat ik materieel niet verantwoordelijk wil zijn voor de individuele examenopgaven. Natuurlijk ben ik nu en straks wel volledig verantwoordelijk voor het gehele examensysteem en de manier waarop het college invulling geeft aan zijn taken.

Als ik in de memorie van toelichting spreek van een grotere verantwoordelijkheid van de maatschappelijke organisaties dan bedoel ik een bestuurlijke constructie waarbij deze organisaties ook daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken en de scharnierfunctie van het voortgezet onderwijs in Nederland nog beter geborgd kan worden. Het afnemende onderwijs (mbo, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) kan immers door de bestuurlijke verantwoordelijkheid de eigen invalshoek inbrengen.

1.3 Verantwoordelijkheidsverdeling

De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie vragen de regering of, ondanks de in de Kaderwet ingebouwde waarborgen, in materiële zin de sturingsmogelijkheden van de minister op kwaliteit niet te gering zijn en afdoende zullen zijn. Ook vragen zij welk instrumentarium de minister krijgt om de politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en het func-

tioneren van het examenstelsel in zijn totaliteit te borgen en zij vragen of dit enkel betrekking heeft op de «noodzakelijke voorzieningen» die de minister kan treffen als het college zijn taak ernstig verwaarloost, of dat de minister, bijvoorbeeld met een aanwijzingsbevoegdheid, ook lichtere maatregelen kan nemen. De leden van de CDA-fractie geven daarbij aan dat de ervaring bij andere zbo's leert dat afspraken alléén tussen de minister en het zbo niet altijd tot de gewenste sturing leiden en zij wijzen in dit kader op het voornemen van de regering om daarom aan de Informatie Beheer Groep (hierna: IB-Groep) de status van zbo te ontnemen. 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 zbo's.

Naast de bepalingen met betrekking tot het jaarverslag, de inlichtingen- en inzagebepalingen, de mogelijkheid voor de minister om besluiten van een zbo te schorsen en te vernietigen en de bevoegdheid voor de minister om maatregelen te treffen als het zbo naar het oordeel van de minister zijn taak ernstig verwaarloost, kan de minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zbo. Een beleidsregel kan uitkomst bieden als andere middelen niet toereikend zijn voor de minister om inhoud te geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid en een beleidsregel kan ook vooraf worden vastgesteld.

Daarnaast heeft de minister invloed op grond van een aantal goedkeuringsbepalingen. Zo behoeft het bestuursreglement de goedkeuring van de minister. De minister stuurt verder het jaarverslag aan beide kamers der Staten-Generaal. Op deze manier wordt het parlement betrokken bij de gang van zaken bij het college. Ook heeft de minister de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zbo op basis van artikel 21 van de Kaderwet. Daarnaast vindt er sturing plaats via het toezicht van de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) op de kwaliteit van het functioneren van het college. Toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de examens door de scholen houdt de inspectie nu al op grond van bepalingen in de verschillende onderwijs-wetten.

De bepalingen in de Kaderwet betreffende de zeggenschap van de minister over het zbo acht ik voldoende. Bovendien is gebleken dat voor die wet een breed parlementair draagvlak bestaat.

Ten slotte wil ik er op wijzen dat de motivering voor het instellen van het college een geheel andere is dan die ten grondslag heeft gelegen aan de oprichting van de IB-Groep. De IB-Groep is indertijd opgericht met als motivering dat het gaat om een organisatie die vooral regelgebonden uitvoerend werk verricht. Het gaat dus om een duidelijk andersoortige situatie.

Vervolgens willen de leden van de CDA-fractie en de SP-fractie van de regering weten welke andere organisatievormen dan een zbo-constructie zijn overwogen en de leden van de CDA-fractie willen daarnaast weten waarom deze minder geschikt zijn geacht, omdat naar hun oordeel van strikt uitvoerende taken van het college geen sprake is. De leden van de SGP-fractie vragen wat het voordeel is van een zbo boven een dienst van het ministerie, aangezien is gebleken dat ook de CEVO zelfstandig van de minister handelt.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de taken van het college van grote invloed zullen zijn op de kwaliteit van de examens. Hoewel deze uitvoerende taken invloed hebben, blijf ik echter verantwoordelijk voor het vaststellen van de examenprogramma's (eindtermen) en daarmee kan ik invulling geven aan mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel in zijn totaliteit. Ik wil mij niet mengen in de manier waarop er invulling wordt gegeven aan de examenopgaven, de afnamecondities en de beoordeling daarvan. Ik acht dit niet mijn primaire taak net zoals dit thans niet tot mijn primaire taak behoort. Het is om deze reden dat ik er toe ben gekomen te

kiezen voor een zbo met een werkorganisatie van onafhankelijke deskundigen (volgens de Kaderwet zijn de ambtenaren van het college alleen verantwoording verschuldigd aan de voorzitter) en met een bestuur bestaande uit deskundige vertegenwoordigers uit de betrokken maatschappelijke organisaties. Dit alles is niet te verwezenlijken met een stichting of een ambtelijke dienst. Ik heb mij hierin laten leiden door de politieke discussie rond de totstandkoming van de Kaderwet.

Het alternatief – het neerleggen van de geattribueerde taken van de CEVO bij de minister – acht ik niet wenselijk, omdat dat voorbij gaat aan het participatiebelang: dat kan in deze vorm niet adequaat worden gerealiseerd. Een stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon met rechtspersoonlijkheid. Sinds 11 december 2006 is er voor de gehele rijksoverheid een «Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen» (*bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 25 268, nr. 42*) van kracht. Kern van dit stichtingenkader is dat voor de uitvoering van overheidstaken een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur verdient boven een privaatrechtelijke, en dat het rijk in beginsel géén betrokkenheid moet hebben bij het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van stichtingen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering vervolgens hoe de gang van zaken rondom de Stichting Kwaliteitscentrum Examinering Beroeps- onderwijs (hierna: het KCE) zich verhoudt met het onderhavige wetsvoorstel omdat vanwege de onvrede over de borging van de kwaliteit en de gebrekkige sturingsmogelijkheden in 2007 is besloten het KCE te ontmantelen en de taken neer te leggen bij de inspectie. De leden van de PvdA-fractie vragen welke waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat het met het college net zo zal aflopen als met het KCE in het mbo, omdat de Staatssecretaris naar hun oordeel geen enkele zeggenschap bleek te hebben met betrekking tot het KCE toen het bureau en bestuur daarvan niet functioneerden.

De bestuurlijke vormgeving en de taak van het KCE waren heel anders dan nu is voorzien voor het college. Het KCE was een stichting; het betrof een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwv) op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Daarentegen zal het college een zbo worden dat onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat. Het KCE had verder een toezichthoudende taak, te weten het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit van de examinering van beroepsopleidingen door instellingen en exameninstellingen. Het college krijgt geen toezichthoudende taak, maar is – kort samengevat – verantwoordelijk voor de vormgeving en uitvoering van de examens. De toezichthoudende taak is neergelegd bij de inspectie.

De Kaderwet bepaalt exact aan welke bestuurlijke condities de organisatie moet voldoen, en daarmee is een zbo ook voor het parlement controleerbaar. Het college voldoet in alle opzichten aan de bepalingen van de Kaderwet, en de minister beschikt dus over de diverse in die wet neergelegde sturingsinstrumenten, waarop ik eerder in deze nota uitvoerig ben ingegaan.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie van de regering een reactie op het voorstel van de Onderwijsraad om later ook de centrale examens in het mbo onder het college te brengen en zij vragen de regering of het niet raadzaam is om daarvoor reeds nu een wettelijke basis te creëren. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering toe te lichten waarom zij ervoor heeft gekozen om het college enkel te richten op het voortgezet onderwijs. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering heeft overwogen om het college ook een rol te laten vervullen voor het mbo, zoals de Onderwijsraad heeft opgemerkt.

In de brief «examinering mbo op korte en lange termijn» van 28 april jl. heb ik aangegeven dat ik bij de organisatie van centrale examens in het

mbo zoveel mogelijk wil profiteren van de infrastructuur voor examinering die in het voortgezet onderwijs en bij de examens voor inburgering reeds beschikbaar is. Zowel bij de examinering van Nederlands als van rekenen/wiskunde zal ook goed worden gekeken naar de inhoud van de eindexamens in het voortgezet onderwijs. Ik wil de komende periode gebruiken om, samen met betrokkenen uit het veld, te komen tot een verdere uitwerking en een gedegen voorbereiding van de implementatie. Daarbij zal ook worden bekeken of, en zo ja, op welke wijze gebruik gemaakt kan worden van het college. Voor de introductie van centrale examens in het mbo is aanpassing van de Wet educatie en beroepsonderwijs noodzakelijk. Indien daartoe wordt besloten zal ik tevens bezien of, en zo ja op welke wijze een wijziging van het onderhavig wetsvoorstel nodig is.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de Kamer in het verleden twijfels heeft geuit over de autonome positie van de CEVO en zij vragen de regering of de autonomie van de CEVO, de Staatsexamencommissie en de Staatsexamencommissie NT2 niet alleen maar groter wordt bij de omzetting in een zbo.

Een zbo heeft een grotere vrijheid van handelen dan een ambtelijke dienst. Ook in het geval van het college is het gewenst dat de uitvoerende taken met betrekking tot de examens op afstand van het departement worden geplaatst. Op deze wijze kan het college onafhankelijk opereren in situaties waarbij de betrokkenheid van de minister slechts op afstand gewenst is. Te denken valt hierbij aan vragen over een specifieke examenopgave en de beoordeling daarvan. Dit moet het werk zijn van deskundigen die onafhankelijk van de politiek tot een oordeel moeten kunnen komen. Wel is duidelijk dat dit zelfstandig handelen zal plaats vinden binnen de heldere bepalingen van de Kaderwet en het onderhavige wetsvoorstel. Daarmee wordt de situatie geschapen waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college en de minister duidelijk zijn.

Ook vragen deze leden de regering om een toelichting op de keuze voor de figuur van zbo, mede in het licht van de wens om juist minder met zbo's te werken.

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 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en zij heeft geattribueerde taken, op grond waarvan zij de uitvoering van de centrale examens coördineert.

Op 1 maart 2007 is de Kaderwet in werking getreden. In deze wet zijn de voorwaarden waaronder een zbo kan functioneren, opgenomen. Met de instelling van het college wordt het belang van de participatie van de maatschappelijke organisaties tot uitdrukking gebracht bij de uitvoering van de examens. Ook is er behoefte aan oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, onafhankelijk van politieke inmenging. 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. De constructie als die van de CEVO past niet binnen de huidige kaders rondom het vormgeven van publieke taken. Met de instelling van het college komt er een eind aan het bestaan van een organisatie met een bestuurlijk onduidelijke constructie (de CEVO) en er worden twee zbo's, die nu niet voldoen aan de bepalingen van de

Kaderwet opgeheven. Ik verwijs hiervoor naar Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 50.

Vervolgens vragen deze leden of de regering het gevaar onderkent dat het college een bron van «fantomwetgeving» buiten het parlement zal worden, waarvan de scholen veel last kunnen krijgen. Deze leden zijn van mening dat de regering impliciet een zbo «het wat» laten vastleggen. Indien dit wetsvoorstel wordt aanvaard, zal ik net als nu de eindtermen blijven vaststellen voor het voortgezet onderwijs. Dit wetsvoorstel brengt daarin dus geen wijziging aan. Het college krijgt op dit punt geen bevoegdheden en er kan dus geen sprake zijn van de fantomwetgeving waarvoor de leden van de PvdA-fractie bevreesd zijn. Vanzelfsprekend zal ik hierop toezien.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering voor de zbo-vorm heeft gekozen ten behoeve van een grotere regie over de activiteiten van de IB-Groep, Cito en het Bureau ICE op het gebied van de eindexamens voor het voortgezet onderwijs en de staatsexamens NT2. De leden van deze fractie willen weten waarom de regering deze instituten via een zbo op afstand zet.

De IB-Groep, Cito en het Bureau ICE worden met de instelling van de onderhavige zbo niet verder op afstand gezet. De minister blijft de IB-Groep en Cito ook na de instelling van het college bekostigen respectievelijk subsidiëren voor hun examenactiviteiten. Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt in artikel 7 dat het college in het jaarlijkse werkprogramma voorstellen doet aan de minister over de invulling van de activiteiten van deze organisaties. In deze zin neemt het college de regie op zich. Het gaat daarbij om de feitelijke invulling van de tegenprestatie die deze organisaties leveren voor de ontvangen vergoeding respectievelijk subsidie. Het Bureau ICE ontvangt thans een vergoeding op basis van de dienstverleningsovereenkomsten Staatsexamens NT2.

Verder willen deze leden weten welk type het betreft van de in het Onderwijsraadadvies uiteengezette zbo-typologie: type A, het deskundigentype; type B het onafhankelijke gezaghebbende type; type C het participatietype.

De thans geldende instellingsmotieven voor een zbo (Kamerstukken II 2004/05 25 268, nr. 20) zijn:

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

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het college in te stellen met het onder onderdeel c verwoorde motief.

I.4 De uitvoering van de examens

De leden van de CDA-fractie willen van de regering weten waarom de betrokkenheid van de ketenpartners bij het opstellen van het werkprogramma van het college geen plaats heeft gekregen in de wettekst. Het college legt jaarlijks een werkprogramma voor aan de minister met voorstellen voor de examenwerkzaamheden van de ketenpartners. Het spreekt voor zich dat het college bij het formuleren van deze voorstellen overleg voert met de ketenpartners, zoals het meer in algemene termen vanzelf spreekt dat het college zich gedegen voorbereidt. Verankering van dit overleg in de wettekst is daarom niet noodzakelijk.

De leden van de PvdA-fractie memoreren dat bij de behandeling van de motie-Depla in het Kamerdebat over het Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, de Staatssecretaris het een slechte zaak noemde als de normering van de examens meedeint met het algemeen gebeuren. De leden van deze fractie vragen of de regering hieraan consequenties verbindt voor de rol van het college bij de normering van de examens achteraf, nadat de examenkandidaten deze hebben afgelegd en als dit niet het geval is, willen zij weten waarom dat niet zo is. Bij de normering, zoals uitgevoerd door de CEVO, is er geen vooraf vastgesteld percentage leerlingen, dat een voldoende moet halen voor het centraal examen. Het gaat er om dat wordt getoetst of een bepaald niveau door de leerlingen wordt gehaald. Hiervoor is een deskundigenoordeel noodzakelijk. Bij de normering van het centraal examen wordt een professioneel oordeel over wat inhoudelijk nog juist een voldoende prestatie is, in een getal omgezet. Bij dat oordeel wordt rekening gehouden met de gegevens van de landelijke steekproef, inschattingen vooraf van vakdeskundigen, commentaar van docenten en scholieren, en de gemeten resultaten van pretest en posttest. Om de normering nog verder te verfijnen, laat de CEVO haar normeringssystematiek verder onderzoeken. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de hoogleraren K. Sijtsma uit Tilburg en H. Hoytink uit Utrecht. Het resultaat wordt eind 2008 verwacht.

Verder willen de leden van deze fractie weten hoe de regering oordeelt over het pleidooi van de Onderwijsraad om de taakstelling uit te breiden met de waardering van bestaande (buitenlandse) examens als gelijkwaardig aan de centrale examens en de vaststelling van het format van diploma's en diplomasupplement.

De Onderwijsraad geeft aan dat het college als extra taak examens zou kunnen erkennen die een volwaardig equivalent zijn voor (delen van het) centrale examen voor dat vak in Nederland. De voorbeelden die de Onderwijsraad geeft van dergelijke examens liggen op het terrein van de moderne vreemde talen. Het Informatiecentrum DiplomaWaardering (IcDW), waarin het Colo en de Nuffic samenwerken, houdt zich al bezig met de waardering van buitenlandse diploma's en toekenning van titels. Daarmee zou het college dan nader moeten afstemmen.

In reactie op deze suggestie van de Onderwijsraad merk ik allereerst op dat buitenlandse examens en toetsen vaak andere accenten leggen in de te toetsen stof, waardoor de vergelijkbaarheid van de examens in Nederland in het gedrang zou kunnen komen. Verder is uit recent onderzoek van Cito gebleken dat de wijze waarop in het buitenland toetsen worden gekoppeld aan de diverse niveaus van het Europees Referentiekader, verschilt van die in Nederland. Cito verwacht dat de komst van de European Indicator of Language Competence (EILC), waaraan Cito nu meewerkt, tot meer overeenstemming over deze waardering zal leiden. Op dit moment wil ik daarom niet op deze suggestie van de Onderwijsraad ingaan. Overigens kunnen leerlingen die dat wensen aanvullend op het reguliere examen een dergelijk buitenlands diploma proberen te behalen; hiervoor lopen diverse projecten bij het Europees Platform. De minister is nu verantwoordelijk voor de vaststelling van de modellen van diploma's. De Onderwijsraad bepleit deze taak over te dragen aan het college. Daarnaast geeft de Onderwijsraad aan dat de informatiewaarde van de diploma's kan worden vergroot door introductie van een diplomasupplement, waarin leerlingen kunnen laten zien wat ze naast hun opleiding gedaan hebben. Het college zou naar de mening van de Onderwijsraad ook het format van het diplomasupplement vast kunnen stellen. Deze suggestie van de Onderwijsraad neem ik niet over. Gelet op het civiel effect wil ik de modellen voor de diploma's zelf blijven vaststellen. Wat betreft een diplomasupplement kan ik opmerken dat scholen nu al in staat zijn met behulp van het examendossier prestaties van leerlingen

vast te leggen die niet tot uiting komen op het diploma en in de cijferlijst (zie artikel 35c van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o.).

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering heeft overwogen om meer logistieke taken van de IB-Groep over te hevelen naar het college, teneinde ook daarin uiting te geven aan de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling.

De logistieke taken met betrekking tot de examens van de IB-Groep zijn verankerd in de Wet op het voortgezet onderwijs, het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. en het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000. De IB-Groep heeft de afgelopen jaren veel expertise opgebouwd bij het uitvoeren van de logistieke taken op het terrein van de examens en deze taken tot tevredenheid van alle betrokken partijen uitgevoerd. Het ligt daarom voor de hand dat de IB-Groep deze taken zal blijven verrichten.

1.5 De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de bezoldiging van de voorzitter van het college zich op juiste wijze zal verhouden tot hetgeen binnen de ambtelijke schaalsystematiek gebruikelijk is en zij willen weten hoe een arbeidsrelatie van de leden van het college met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zich verhoudt met het krijgen van een schadeloosstelling.

Een lid van een zbo kan niet tevens zijn een aan onze minister ondergeschikte ambtenaar (artikel 9 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Er bestaat voor de voorzitter en leden daarom geen arbeidsrelatie in de vorm van een ambtelijke aanstelling bij het ministerie van OCW. De minister benoemt de voorzitter en leden (artikel 12) en stelt op grond van artikel 14 de bezoldiging of schadeloosstelling vast. 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.

Een bezoldiging kan onder meer zaken als salaris, toelagen, de periodieke toelagen (vakantietoelage, eindejaarsuitkering en dergelijke) en andere vergoedingen omvatten. Aan de hand van de aard en zwaarte van de werkzaamheden zal een redelijke vergoeding zal worden vastgesteld. De ambtelijke schaalbeloningssystematiek zal daarvoor als richtlijn dienen.

Verder vragen de leden van deze fractie of het werkprogramma, de begroting en het jaarverslag van het college ook niet formeel door de minister moeten worden goedgekeurd en waarom de regering zulks al dan niet wenselijk vindt.

Een zbo dat onderdeel is van de Staat – zoals het college – zendt jaarlijks voor 1 april aan de minister de ontwerp-begroting voor het daaropvolgende jaar op grond van artikel 25 van de Kaderwet. De begrote inkomsten en uitgaven van het college worden opgenomen in een of meer (sub)artikelen van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap volgens de daarvoor geldende interne procedures.

Het zbo dient elk jaar een beleidsmatig jaarverslag op te stellen en dit aan de minister en aan beide Kamers der Staten-Generaal te zenden. Ook dient er een werkprogramma opgesteld te worden en aan de minister te worden toegezonden. Goedkeuring door de minister is niet vereist. Zbo's hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de bewaking van de kwaliteit van hun beleid. Het karakter van een zbo is dat overheidstaken en publieke middelen op afstand van de minister worden geplaatst. De minister kan de relevante gegevens uit deze jaarverslagen verwerken in zijn departementale jaarverslag.

I.6 Toezicht

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de inspectie een oordeel kan vellen over de kwaliteit van het onderwijs en dus over het totale stelsel. Daarnaast vragen deze leden een nadere beschouwing over hun oordeel dat louter een oordeel over de uitvoering van de examens op scholen niets zegt over de vraag of, bijvoorbeeld, de inhoud en vorm van de examenvragen het door de minister bepaalde kwaliteitsniveau garanderen. De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie vragen of het door de regering voorgestelde bestuurlijke toezicht van de inspectie op het college niet volledig bij de minister moet berusten en of de minister ook zelf toezicht kan houden. De leden van de SP-fractie willen verder nog weten of de regering dit vindt passen bij de kerntaak van de inspectie, of deze keuze de transparantie ten goede komt en of de inspectie deze extra taak wel aankan. Ook willen zij weten wat de regering vindt van de aanbevelingen van de Onderwijsraad op dit punt.

De inspectie ziet toe op de kwaliteit van het functioneren van het college en op de naleving van de wettelijke opdrachten aan het college. Het betreft een marginaal toezicht, waarbij het jaarverslag van het college een belangrijk aangrijpingspunt voor het toezicht zal zijn.

De centrale vragen bij het toezicht op het college die de inspectie allereerst moet beantwoorden zijn:

- a. Biedt het jaarverslag adequate informatie over de wijze waarop het college zijn wettelijke taken heeft volbracht?
- b. Biedt het jaarverslag adequate informatie over de mate waarin het college de overige wettelijke voorschriften bij of krachtens het wetsvoorstel naleeft?

Het waarderingskader van de inspectie zal in verband hiermee worden aangevuld. Bovengenoemde vragen worden uitgewerkt in kwaliteitsaspecten en bijbehorende indicatoren. Tevens zal het waarderingskader de werkwijze beschrijven bij het toezicht en de normering. Het belangrijkste uitgangspunt daarbij zal zijn dat de inspectie het college niet meer zal belasten dan voor een goede uitoefening van haar toezicht nodig is. Op basis van de analyse van het jaarverslag kunnen aanvullende instrumenten worden ingezet, zoals een gesprek met het college over de bevindingen van de inspectie en, indien noodzakelijk, een verificatieonderzoek. Indien de inspectie meldingen van ernstige of veelvuldige wetsovertredingen dan wel ernstige klachten over een tekortschietende kwaliteit van het college krijgt, kan zij besluiten een incidenteel onderzoek uit te voeren. De inspectie kan voorts thematisch onderzoek uitvoeren naar aspecten van de kerntaken van het college. Zij kan dit op eigen voordracht of op verzoek van de minister doen. De bevindingen van de inspectie leiden tot een rapportage aan de minister en aan het college. Daarnaast zal zij haar bevindingen bij het toezicht op het college jaarlijks openbaar maken in het Onderwijsverslag. Deze invulling van het inspectietoezicht op het college heeft een belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van het uitoefenen van toezicht op het college door de minister zelf. De inspectie heeft aangegeven deze nieuwe taak aan te kunnen, mits er zal worden voorzien in een beperkte uitbreiding van de formatie.

Het toezicht op het college is het complement van het toezicht dat de inspectie houdt op de uitvoering van examens door onderwijsinstellingen. Er is dan ook geen sprake van spanning met de kerntaak van de inspectie; deze nieuwe taak stelt de inspectie beter dan voorheen in staat een oordeel te vellen over de kwaliteit van het examenstelsel.

Ten aanzien van de suggestie de inspectie ook inhoudelijk toe te laten zien op de examens merk ik op dat er op dit moment sprake is van een uitgebalanceerd systeem van kwaliteitsbewaking van de examens. Allereerst is er de normhandhaving waarbij met behulp van pretesten en posttesten de niveaus van de examenopgaven worden gecontroleerd. Daarnaast is sprake van een degelijk productieproces dat start en eindigt bij de

vaksecties van de CEVO (stelt kaders voor productie vast en stelt de uiteindelijke examenopgave vast) en constructiegroepen bij Cito (het daadwerkelijk maken van de examenopgave). Zowel in de vaksecties als in de constructiegroepen zijn toetsdeskundigen, docenten met leservaring in examenklassen als een vertegenwoordiger van het afnemend veld vertegenwoordigd. Aanvullend inhoudelijk toezicht door de inspectie zou hoge vakdeskundigheid en aanzienlijke extra capaciteit vergen die beide niet beschikbaar zijn bij de inspectie. Bovendien zou dit een onnodige dubbeling betekenen.

1.7 De financiële gevolgen van het instellen van het college

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om beter duidelijk te maken welke extra taken aan het college worden gegeven en waarom deze extra taken niet binnen de bestaande formatie kunnen worden uitgevoerd.

De formatieve uitbreiding van het college ten opzichte van de huidige situatie bedraagt 3 fte.

Het college krijgt naast de huidige taken van de CEVO en de beide Staatsexamencommissies een aantal nieuwe taken waardoor versterking van de formatie nodig is. Te denken valt daarbij aan kennis en kunde binnen de eigen organisatie met betrekking tot aspecten van het personeelsbeleid, communicatie, huisvesting en juridisch beleid. Ook de extra taken zoals de regievoering over de organisaties betrokken bij de examens, de begroting en het jaarverslag vragen meer menskracht. Met de in het wetsvoorstel genoemde 29 fte's wordt een effectieve, doelmatige en efficiënte organisatie gerealiseerd.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2, tweede lid, onderdeel b

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts hoe het door het college vaststellen op welke wijze een examen wordt afgenomen, zich verhoudt met het feit dat de minister besluit over randvoorwaarden van het centraal examen, zoals het gebruik van een computer en zij willen weten waar precies de grens ligt in de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling.

Eén van de taken van het college is inderdaad het vaststellen van de wijze van afname van een examen. Het is al lang niet meer vanzelfsprekend dat een examen op papier wordt afgenomen. In sommige gevallen wordt een deel van het examen afgelegd met behulp van de computer, in andere gevallen worden de opgaven op papier verstrekt en moeten de opgaven op de computer worden gemaakt, maar bij veel examens is het al mogelijk of zelfs verplicht het examen volledig op de computer te maken. Gelet op de huidige diversiteit van de examens, de uiteenlopende vakinhoudelijke eisen en de snelle ontwikkeling op het terrein van ict, zal het college hierin handelend moeten kunnen optreden binnen de door mij gestelde randvoorwaarden. De kaders waarbinnen het college handelt zijn bovendien vastgelegd in het werkprogramma dat jaarlijks aan mij wordt toegezonden.

Artikel 3, vierde lid

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts of ook niet expliciet moet worden bepaald dat de minister de voorzitter van het college benoemt.

Op grond van artikel 12 van de Kaderwet benoemt de minister de voorzitter en de andere leden. Artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel is een

nadere uitwerking van dat artikel: de minister benoemt de leden van een zbo op voordracht van representatieve organisaties. De minister benoemt de voorzitter dus zonder voordracht. Aangezien deze bepaling uit de Kaderwet rechtstreeks van toepassing is op het college is het opnemen van een afzonderlijke bepaling voor de benoeming van de voorzitter van het college in dit wetsvoorstel overbodig.

Artikel 4, derde lid

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie waarom de directeur en de medewerkers niet op voordracht van het college worden benoemd en ontslagen.

In artikel 4, derde lid, van het wetsvoorstel, is opgenomen dat de minister na overleg met de voorzitter van het college, de directeur en de andere medewerkers benoemt, bevordert schorst en ontslaat. De directeur en de medewerkers hebben een arbeidsrelatie met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Een voordrachtsconstructie ligt hierbij dan niet voor de hand.

Ik hoop, met het bovenstaande voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen.

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