

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. 8

VERSLAG

Vastgesteld 4 juli 2008

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN DEEL	1
I.1 Inleiding	1
I.2 De participatie van maatschappelijke organisaties	2
I.3 Verantwoordelijkheidsverdeling	4
I.4 De uitvoering van de examens	5
I.5 De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	6
I.6 Toezicht	6
I.7 De financiële gevolgen van het instellen van het College voor examens	7

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	7
---------------------------------------	----------

I. ALGEMEEN DEEL

I.1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hechten zeer aan een zorgvuldige borging van de kwaliteit van de examens in het voortgezet onderwijs. Naar de overtuiging van de leden van deze fractie hoort daarbij een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij de minister verantwoordelijk is en blijft voor de kwaliteit en inhoud van de examenprogramma's en dus ook voor het examenstelsel. Voor deze leden is het ook van groot belang dat het examenstelsel de onafhankelijkheid van de examinering waarborgt. In dat licht moet juist het centrale examen een doorstroming garanderen naar het vervolgonderwijs. Voor instellingen voor middelbaar

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), Slob (CU), Remkes (VVD), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Dijk (CDA), Aptroot (VVD), Leerdam (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Van Dijk (SP), Besselink (PvdA), De Rooij (SP), Ouwehand (PvdD) en Dibi (GL).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Ferrier (CDA), Gill'ard (PvdA), Anker (CU), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Uitslag (CDA), Schinkelshoek (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Dijken (PvdA), Hamer (PvdA), Vietsch (CDA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Ten Broeke (VVD), Van Bommel (SP), Leijten (SP), Bouchibti (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Peters (GL).

beroepsonderwijs en hoger onderwijs mag de kwaliteit van een diploma niet ter discussie staan. Het civiele effect van de diploma's moet daarom gewaarborgd zijn. Deze leden zien een toegevoegde waarde in het stroomlijnen van de organisaties en de uitvoering van de examens; het belang van het samenvoegen van de Centrale examencommissie vaststelling opgaven (CEVO), de Staatsexamencommissie voortgezet onderwijs en de Staatsexamencommissie Nederlands als tweede taal zien zij ook in dat licht. Juist centralisering kan bijdragen aan een betere borging van de kwaliteit, zo betogen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat met het onderhavige wetsvoorstel de goede weg wordt ingeslagen. Deze leden rekenen de waarborging van de kwaliteit van de examens tot de kerntaken van de overheid.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorstellen, van het advies van de Raad van State en van het nader rapport. Zij zijn kritisch over de oprichting van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (zbo).

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt een College voor examens in te stellen, alsmede de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs te wijzigen (Wet College voor examens). De leden van deze fractie onderkennen het nut van het bieden van bestuurlijke eenduidigheid en transparantie met betrekking tot de examens in het voortgezet onderwijs en de staatsexamens NT2. Wel hebben deze leden op een enkel punt behoefte aan een toelichting.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Vooral het beëindigen van de tweeslachtige verantwoordelijkheidsverdeling zien de leden van deze fractie als een goede ontwikkeling.

1.2 De participatie van maatschappelijke organisaties

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regering de participatie van maatschappelijke organisaties een belangrijke doelstelling vindt van het instellen van een College voor examens. De leden van deze fractie erkennen dat belang, maar zien voor de CEVO niet direct een wezenlijk verschil ten opzichte van de bestaande situatie. Deze leden onderkennen dat dit wetsvoorstel daarvoor ook een wettelijke basis creëert. Naar hun oordeel gaat de regering echter te gemakkelijk voorbij aan de spanning die de beoogde participatie van maatschappelijke organisaties oplevert met het belang van de onafhankelijkheid. Zij vragen de regering om een nadere beschouwing te geven over deze spanning. Ook vragen zij de regering om een reactie op het voorstel van de Onderwijsraad uit het advies «Een onafhankelijk College voor examens»: daarin stelt de raad voor om de onafhankelijke oordeelsvorming in het College voor examens ook te borgen door in de collegesamenstelling zowel draagvlak- als deskundigheidselementen een plaats te geven.

De regering stelt dat bij de samenstelling van het College voor examens kan worden gedacht aan leden die zijn voorgedragen door representatieve onderwijsorganisaties en dat daarbij de mate van bestuurlijke draagkracht en functionele betrokkenheid een rol kan spelen. Naar het oordeel van de leden van deze fractie maakt de regering in dit wetsvoorstel onvoldoende helder welke criteria precies gelden; zo is onduidelijk wanneer een organisatie representatief is en wanneer sprake is van bestuurlijke draagkracht en functionele betrokkenheid. 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. De leden vragen de regering haar criteria in dezen te verduidelijken.

De leden zijn met de regering van oordeel dat de leraren een directe en functionele betrokkenheid moeten hebben bij de totstandkoming van de examenopgaven. Naar het oordeel van deze leden is deze inhoudelijke betrokkenheid van groter belang dan een bestuurlijke betrokkenheid. Voorts hebben de leden van deze fractie met enige verbazing kennisgenomen van de passage over de betrokkenheid van leerlingen bij het College voor examens. Deze leden zijn met de regering van oordeel dat het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) voor de leerlingen nuttige taken verricht rondom de centrale examens, maar achten het de vraag of dat tot een actieve en ook gestructureerde betrokkenheid van deze belangenorganisatie bij de taken van het college moet leiden. Voor deze leden is ook volstrekt onduidelijk wat onder «actieve betrokkenheid» moet worden verstaan. Zij zien ook in dit geval een spanning met de noodzakelijke onafhankelijkheid en vragen de regering om een nadere beschouwing hierover.

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

De leden van de SP-fractie constateren dat in de vaksecties en de syllabuscommissies leraren met ervaring in de examenklassen zijn opgenomen. Deze leden vragen waarom de regering heeft gekozen voor slechts één vertegenwoordiger van de gezamenlijke personeelsvakorganisatie. Ook vragen deze leden de regering hoe de individuele personeelsvakorganisaties zich hierin kunnen manifesteren. Voorts willen zij weten of in het bestuur van het college ruimte is voor onafhankelijke deskundigen.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat met de instelling van het College voor examens het belang van de participatie van de maatschappelijke organisaties tot uitdrukking wordt gebracht. Met dit wetsvoorstel zal de betrokkenheid van de door de minister aangewezen representatieve belangenorganisaties meer worden gewaarborgd dan voorheen. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd bij de organisaties van het aansluitend onderwijs, en voor de uitvoerende werkzaamheden ten behoeve van de examens in het voortgezet onderwijs. Deze leden merken op dat een diploma voortgezet onderwijs civiel effect heeft en doorstroomrechten geeft voor het vervolgonderwijs. De Onderwijsraad stelt dat voor het civiel effect, naast draagvlak, tevens onafhankelijke beoordeling en normering belangrijk zijn. Ter borging van het civiel effect van het examen heeft de regering er evenwel niet voor gekozen om, naast de belangenorganisaties, tevens onafhankelijke deskundigen zitting te laten nemen in het bestuur. De leden van deze fractie vragen de regering om deze keuze toe te lichten.

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. Eveneens vragen deze leden op welke wijze de betrokkenheid van representatieve belangenorganisaties meer zal worden gewaarborgd. Momenteel zijn representatieve organisaties immers al vertegenwoordigd, zo merken deze leden op.

Verder vragen de leden van deze fractie de regering naar de rechtvaardiging voor de koppeling tussen het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het beëindigen van de tweeslachtige verantwoordelijkheidsconstructie. Naar de mening van deze leden kan het beëindigen van een tweeslachtige verantwoordelijkheidverdeling los worden beschouwd van het vergroten van de maatschappelijke participatie door het creëren van een zelfstandig bestuursorgaan.

Voorts vragen de leden van deze fractie de regering naar een verheldering van de criteria die hebben geleid tot het besluit over de representativiteit van organisaties. Deze leden vinden dat de toelichting van de regering op dat punt betrekkelijk vaag is en veel ruimte openlaat.

I.3 Verantwoordelijkheidsverdeling

De leden van de CDA-fractie zijn in het algemeen zeer terughoudend met betrekking tot het instellen van nieuwe zelfstandige bestuursorganisaties. Voor de leden van deze fractie is het van belang dat de verantwoordelijkheid van de minister voor de deugdelijkheid van het onderwijs, voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel en daarmee voor de kwaliteit en inhoud van de examenprogramma's voldoende tot haar recht kan komen. Deze leden vragen de regering of, ondanks de in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ingebouwde waarborgen, in materiële zin de sturingsmogelijkheden van de minister op kwaliteit niet te gering zullen zijn; het kunnen ontslaan van collegeleden of het vernietigen van besluiten zijn immers verregaande instrumenten, die naar verwachting in de praktijk alleen in uitzonderlijke gevallen zullen worden toegepast. De ervaring bij andere zelfstandige bestuursorganen leert dat afspraken alléén tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan niet altijd tot de gewenste sturing leiden. De leden van deze fractie wijzen in dit kader op het voornemen van de regering om daarom aan de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) de status van zelfstandig bestuursorgaan te ontnemen.

In de memorie van toelichting verwijst de regering naar de uitvoerende taken van het college. De leden van deze fractie zijn evenwel van oordeel dat van strikt uitvoerende taken geen sprake is: besluiten over vorm, hulpmiddelen, opgaven, normen enz. hebben wel degelijk een inhoudelijk karakter en kunnen van grote invloed zijn op de kwaliteit. Daarom willen deze leden van de regering weten welke andere organisatievormen zijn overwogen en waarom deze minder geschikt zijn geacht.

De leden van deze fractie missen in de memorie van toelichting ook een beschouwing over de gang van zaken rondom het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE), een zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoordelijk was voor de examens in het mbo. Juist vanwege de onvrede over de borging van de kwaliteit en de gebrekkige sturingsmogelijkheden is in 2007 besloten het KCE te ontmantelen en de taken neer te leggen bij de Inspectie van het onderwijs. De leden van deze fractie vragen de regering hoe deze casus zich verhoudt met het onderhavige wetsvoorstel.

Verder vragen deze leden 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. Zij vragen de regering of het niet raadzaam is om daarvoor reeds nu een wettelijke basis te creëren.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de Kamer in het verleden twijfels heeft geuit over de autonome positie van de CEVO¹. 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 zelfstandig bestuursorgaan. Ook vragen zij de regering om een toelichting op de keuze voor de figuur van zelfstandig bestuursorgaan, mede in het licht van de wens om juist minder met zelfstandige bestuursorganen te werken. Deze leden merken op dat de regering met deze figuur impliciet een zelfstandig bestuursorgaan «het wat» laat vast-

¹ Verslag van een algemeen overleg, d.d. 23 juli 2001 (27 400 VIII, nr. 93)

leggen. Van de vakverenigingen van wiskunde- en economiedocenten ontvangen de leden boze brieven over vakdossiers en examenprogramma's, waarin wordt gesteld dat het daarmee een ongewenste kant uit gaat. De leden van deze fractie concluderen dat de terughoudendheid van de overheid slechts schijn is en dat de bemoeienis naar fantoomwettgevers wordt doorgeschoven en vinden zulks ongewenst. Zij vragen de regering of deze het gevaar onderkent dat het College voor examens een bron van fantoomwettgeving buiten het parlement zal worden, waarvan de scholen veel last kunnen krijgen. In dat licht memoreren deze leden dat de staatssecretaris geen enkele zeggenschap bleek te hebben met betrekking tot het KCE, de organisatie die voor het toezicht op de mbo-examens zorgde, toen het bureau en bestuur daarvan niet functioneerden. Daarom vragen zij de regering welke waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat het met het College voor examens net zo zal aflopen als met het Kwaliteitscentrum Examinering in het mbo.

De leden van deze fractie lezen in de memorie van toelichting dat de minister politiek verantwoordelijk blijft voor, en dus aanspreekbaar op, de kwaliteit en het functioneren van het examenstelsel in zijn totaliteit. Zij vragen de regering welk instrumentarium de minister daarvoor krijgt. Verder willen zij weten 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 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, het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (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. 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. Voorts willen deze leden weten welke alternatieven voor een zbo-constructie de regering heeft overwogen.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het in te richten College voor examens een functie kan vervullen bij de eventuele centrale examinering in het middelbaar beroepsonderwijs. De Onderwijsraad stelt dat de rol van een onafhankelijk orgaan voor de centrale examens dan niet bij voorbaat beperkt zou moeten zijn tot de centrale examens in het voortgezet onderwijs. De leden van deze fractie verzoeken de regering toe te lichten waarom zij ervoor heeft gekozen om het College van beroep enkel te richten op het voortgezet onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering heeft overwogen om het College voor examens ook een rol te laten vervullen voor het middelbaar beroepsonderwijs, zoals de Onderwijsraad heeft opgemerkt. Verder vragen de leden van deze fractie de regering 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.

I.4 De uitvoering van de examens

De leden van de CDA-fractie zien het belang van stroomlijning en centralisering en onderkennen dat het College voor examens daarin als regisseur een belangrijke rol kan spelen. De ketenpartners worden betrokken bij het opstellen van het werkprogramma van het college. De leden van deze fractie willen van de regering weten waarom dit overleg geen plaats heeft gekregen in de wettekst.

De leden van de PvdA-fractie memoreren dat bij de behandeling van de motie-Depla¹ 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 staatssecretaris kondigde toen aan dat zij halverwege de zomer zou komen met een brief over de examinering. De leden van deze fractie vragen of de regering hieraan consequenties verbindt voor de rol van het College voor examens bij de normering van de examens achteraf, nadat de examenkandidaten deze hebben afgelegd. Als dit niet het geval is, willen zij weten waarom niet.

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 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 voor examens, teneinde ook daarin uiting te geven aan de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling.

I.5 De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de bezoldiging van de voorzitter van het College voor examens zich op juiste wijze zal verhouden tot hetgeen binnen de ambtelijke schaalsystematiek gebruikelijk is. 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. 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.

I.6 Toezicht

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de Inspectie van het onderwijs toezicht zal gaan houden op de kwaliteit van het functioneren van het College voor examens. Deze leden zien wel dat dit een marginaal toezicht zal zijn, gebaseerd op het jaarverslag, en dat de onderwijsinspectie daarmee geen oordeel zal kunnen geven over de inhoud van de examens. De leden van deze fractie vragen de regering hoe de onderwijsinspectie in dat geval een oordeel kan vellen over de kwaliteit van het onderwijs en dus van het totale stelsel. Deze leden merken op 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 deze fractie vragen de regering om een nadere beschouwing hierover. Verder vragen zij of het door de regering voorgestelde bestuurlijke toezicht van de onderwijsinspectie op het college niet gewoon bij de minister moet berusten, in plaats van dat het als een wezensvreemde taak bij de onderwijsinspectie wordt neergelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering oordeelt over het pleidooi van de Onderwijsraad om het bestuurlijk toezicht op het College voor examens niet bij de onderwijsinspectie, maar volledig bij de minister te beleggen.

De leden van de SP zien dat het bestuurlijke toezicht op het College voor examens komt te liggen bij de onderwijsinspectie. Zij vragen de regering of de minister zelf ook toezicht kan houden. Verder willen zij weten of de

¹ Kamerstuk 31 007, nr. 19.

regering dit vindt passen bij de kerntaak van de onderwijsinspectie, of deze keuze de transparantie ten goede komt en of de onderwijsinspectie deze extra taak wel aankan. Ook willen zij weten wat de regering vindt van de aanbevelingen van de Onderwijsraad op dit punt.

I.7 De financiële gevolgen van het instellen van het College voor examens

De leden van de CDA-fractie zijn nog niet overtuigd van de noodzaak om de bestaande formatie uit te breiden. Zij 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.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2, tweede lid, onderdeel b

Het College voor examens kan vaststellen op welke wijze een examen wordt afgenomen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe dit zich verhoudt met het feit dat de minister besluit over randvoorwaarden van het centraal examen, zoals het gebruik van een computer. Deze leden willen weten waar precies de grens ligt in de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling.

Artikel 3, vierde lid

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

Artikel 4, derde lid

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

De voorzitter van de commissie,
Van de Camp

Adjunct-griffier van de commissie,
La Rocca