

Evaluatie College voor Examens

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Rotterdam, 30 september 2014



Evaluatie College voor Examens

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Susan van Geel
Sjerp van der Ploeg

Rotterdam, 30 september 2014

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Het College voor Examens	5
1.3	Conclusies en aanbevelingen: governance	8
1.3.1	Governance en besturing	8
1.3.2	Gedelegeerd opdrachtgeverschap	9
1.4	Conclusies en aanbevelingen: doeltreffendheid	10
1.4.1	Uitvoering wettelijke taken en voorschriften	10
1.4.2	Kwaliteitssysteem en klachtenafhandeling	10
1.4.3	Tevredenheid ketenpartijen en actoren binnen het onderwijssysteem	11
1.5	Conclusies en aanbevelingen: doelmatigheid	13
1.5.1	Extern proces	13
1.5.2	Intern proces	14
2	Inleiding	17
2.1	Aanleiding en onderzoeksvragen	17
2.2	Onderzoeksaanpak	18
2.2.1	Deskresearch	18
2.2.2	Interviews	19
2.2.3	Telefonische interviews examensecretarissen	19
2.2.4	Benchmarking	19
2.2.5	Analyse en rapportage	19
2.3	Opzet rapportage	20
3	Achtergrond	21
3.1	Het College voor Examens	21
3.2	Wet- en regelgeving	22
3.3	Taken College en bureau	23
3.4	Omgeving en ketenpartners	24
4	Governance	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Formele governance	27
4.3	Governance in de praktijk: relatie CvE, OCW en ketenpartners	30
4.3.1	College en bureau	30
4.3.2	OCW en CvE	30
4.3.3	Opdrachtgeverschap	31
4.4	Toezicht door de Inspectie	33
4.5	Conclusies	34
4.5.1	Governance en besturing	35
4.5.2	Gedelegeerd opdrachtgeverschap	35
5	Doeltreffendheid	39
5.1	Inleiding	39
5.1.1	Aanpak	39
5.1.2	Leeswijzer	40

5.2	Uitvoering wettelijke taken	40
5.2.1	Tot stand brengen van syllabi	40
5.2.2	Tot stand brengen van de examenopgaven	41
5.2.3	Het zorgdragen dat de examens kunnen worden afgenomen	42
5.2.4	Het ontwikkelen en het innoveren van examens en toetsen	45
5.2.5	Het organiseren, afnemen en corrigeren van de staatsexamens	46
5.3	Realisatie doelen wet CvE	47
5.4	Kwaliteitssysteem	50
5.5	Omgang met klachten en bereikbaarheid CvE	51
5.6	Conclusies	53
5.6.1	Uitvoering wettelijke taken en voorschriften	53
5.6.2	Kwaliteitssysteem en klachtenafhandeling	54
5.6.3	Tevredenheid ketenpartijen en actoren binnen het onderwijssysteem	55
6	Doelmatigheid	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Doelmatigheidsaspecten inrichting stelsel	57
6.3	Begrotingen, toekenningen, monitoring en verantwoordingen: proces	58
6.3.1	Werkprogramma	58
6.3.2	Toekenning	59
6.3.3	Monitoring en verantwoording	59
6.4	Begrotingen en uitgaven	60
6.5	Controle	65
6.6	Conclusies	66
6.6.1	Extern proces	67
6.6.2	Intern proces	68
	Bijlage I Lijst van geïnterviewden	69

1 Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van de evaluatie van het College voor Examen (CvE) over de periode 2009-2014¹. In 2009 is het College voor Examen ingesteld als opvolger van de Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven VWO, HAVO, VMBO (CEVO), de Staatsexamencommissie Voortgezet Onderwijs (VO) en de Staatsexamencommissie Nederlands als Tweede Taal (NT2). Bij de start is het CvE belast met een set taken rondom de centrale examens in het VO, de Staatsexamen VO en de Staatsexamen NT2. Daar is in de loop van de tijd een aantal taken bij gekomen, zoals de ontwikkeling van reken- en taaltoetsen VO en MBO, de ontwikkeling van centrale examens in het MBO en de centrale eindtoets in het PO.

De taken van het College zijn vastgelegd in de Wet College voor Examen. Het CvE is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een publiekrechtelijk karakter en is onderdeel van de Staat, het heeft dus geen eigen rechtspersoonlijkheid. Het College valt onder de kaderwet ZBO's. Die kaderwet stelt dat de Minister elke vijf jaar een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer dient te zenden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een ZBO. De doelstelling van het onderzoek is door de opdrachtgever als volgt verwoord:

De toetsing en beoordeling van het functioneren van het CvE in de periode 2009-2014, onder andere op basis van de toetsing van de doeltreffendheid en de doelmatigheid, zodat daarover verslag kan worden uitgebracht aan de Eerste en Tweede Kamer.

Voor het onderzoek zijn drie hoofdvragen geformuleerd.

1. Wat is het oordeel over het systeem van besturing, toezicht en regievoering (governance) van het CvE?
2. Wat is het oordeel over de doeltreffendheid van het CvE in de periode 2009-2014?
3. Wat is het oordeel over de doelmatigheid van het CvE in de periode 2009-2014?

Om bovenstaande vragen te beantwoorden is een onderzoek uitgevoerd dat bestond uit deskresearch; interviews met vertegenwoordigers in onderwijsstelsel; telefonische interviews met examensecretarissen en een vergelijking met andere ZBO's.

1.2 Het College voor Examen

Het College (het ZBO) bestaat uit ten minste zes leden en ten hoogste acht leden (waaronder een voorzitter) en evenveel plaatsvervangende leden (m.u.v. de voorzitter)². Het College heeft een bureau ter ondersteuning en uitvoering van zijn werkzaamheden. Dat bureau is een buitendirectie van OCW, ondergebracht bij het DG Primair en Voortgezet onderwijs (DGPV). Bij het bureau CvE werken in totaal zo'n 35 medewerkers. Formeel staat het personeel van het bureau onder het

¹ Per 1 augustus 2014 is de naam gewijzigd in College voor Toetsen en Examen (CvTE). We hanteren in dit rapport de benaming College voor Examen (CvE) omdat de evaluatie betrekking heeft op de periode 2009-2014.

² Artikel 4 van de Wet CvE, de genoemde aantallen gelden op 1 oktober 2014. In de praktijk bestond het CvE uit 7 leden en het CvTE uit 8 leden, in beide gevallen inclusief de voorzitter.

gezag van het College en legt het over de werkzaamheden alleen verantwoording af aan het College³.

In de periode 2009-2014 was het College op grond van de Wet College voor Examens verantwoordelijk voor de volgende taken:

Op het gebied van de centrale examens VO, de staatsexamens NT2 en de rekentoets in het voortgezet onderwijs:

- a. het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur en de aard van de toetsen, overeenkomstig het examenprogramma;
- b. het vaststellen van het tijdstip van de toetsen, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen;
- c. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven;
- d. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores;
- e. het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers;
- f. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van syllabi, overeenkomstig het examenprogramma; en
- g. het geven van regels met betrekking tot de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven.

Op het gebied van de staatsexamens voortgezet onderwijs (VO):

- a. het bij regeling vaststellen van het examenreglement;
- b. het organiseren, afnemen en beoordelen;
- c. de benoeming van examenfunctionarissen; en
- d. het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten.

Op het gebied van de college-examens van de staatsexamens voortgezet onderwijs (VO):

- a. het bij regeling vaststellen van het programma van toetsing en afsluiting;
- b. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven; en
- c. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.

Op het gebied van de staatsexamens voortgezet onderwijs (VO):

- a. het bij regeling vaststellen van het examenprogramma;
- b. het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven; en
- c. het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.

En verder:

- a. het afnemen van examens onder bijzondere omstandigheden;
- b. het bij regeling vaststellen welke vakken in een tijdvak met geheimhouding worden afgenomen; en
- c. het uitoefenen van andere door de minister opgedragen taken.

Daarnaast is het College belast met taken die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen ten aanzien van de uitvoering van de centrale examinering in het beroepsonderwijs.

Onder de verantwoordelijkheid van het College voert het bureau CvE het grootste deel van deze taken uit. Het bureau CvE is opgedeeld in sectoren (HAVO/VWO, VMBO, PO, MBO, staatsexamens VO en staatsexamens NT2) en maakt voor de uitvoering van een groot deel van zijn taak gebruik van externen in vaststellingscommissies en syllabuscommissies. De

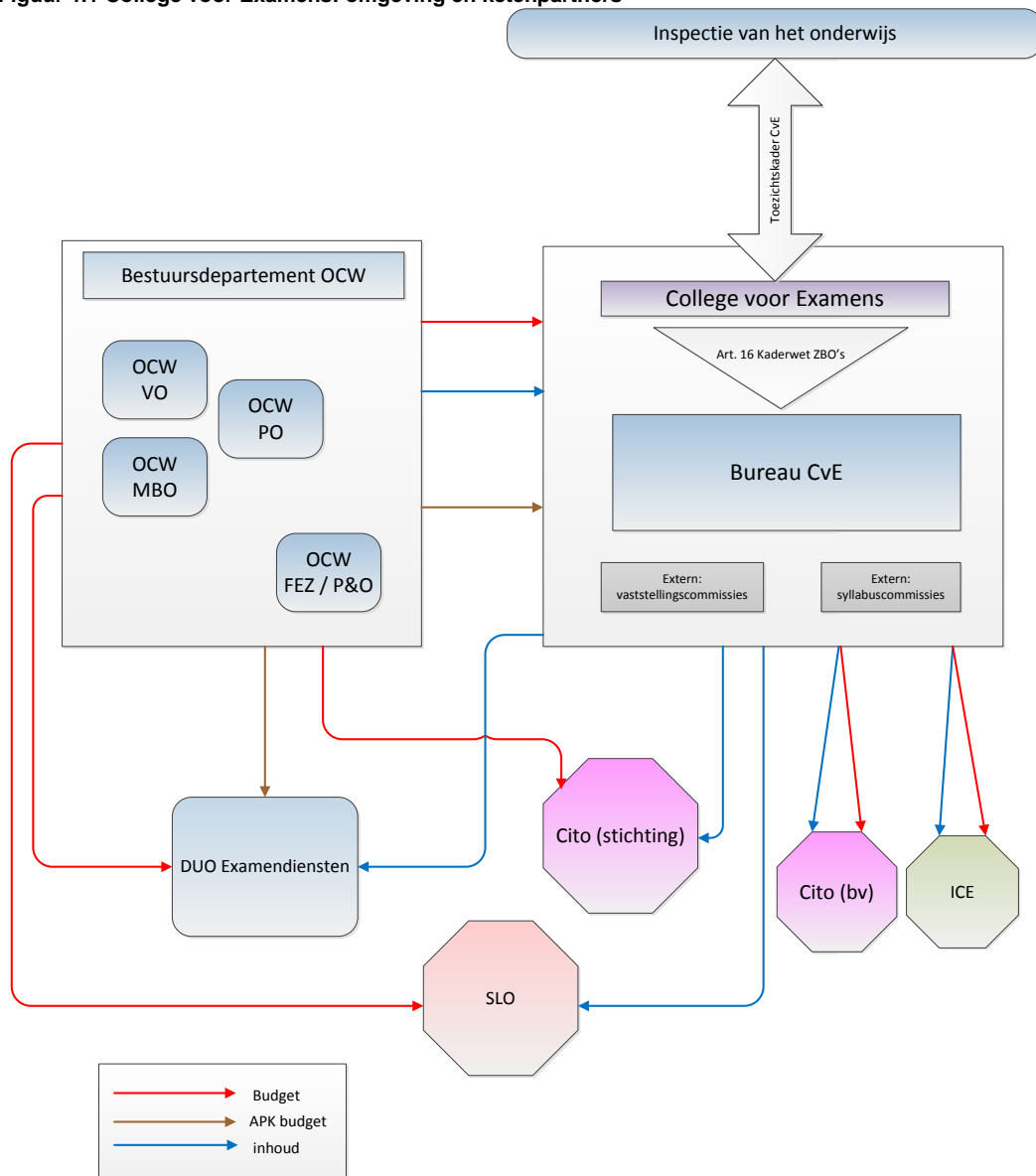
³ Zie Kaderwet ZBO, Artikel 16 en ook de toelichting op het bestuursreglement CvE.

vaststellingscommissies bestaan uit docenten met ervaring in het doceren aan examenkandidaten in het betreffende vak en onderwijstype en worden voorgezeten door een docent uit het afnemend onderwijs. De syllabuscommissies bestaan uit docenten met ervaring in het doceren van examenkandidaten in het betreffende vak en onderwijstype en worden ondersteund door SLO en Cito.

Daarnaast betreft het CvE bij de uitvoering een aantal ketenpartners. Het CvE is wettelijk verplicht Cito en DUO in te schakelen op het gebied van de centrale examens en de staatsexamens VO. Cito ontwikkelt de examens en DUO organiseert het logistieke proces van de productie van de examens en distributie naar de examenlocaties. De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) is een partner voor het CvE voor de ontwikkeling van syllabi. Verder werkt het CvE samen met bureau ICE en Cito B.V. voor de ontwikkeling van de staatsexamens NT2. Cito B.V. maakt daarvoor de onderdelen luisteren en spreken, bureau ICE de onderdelen lezen en schrijven.

In figuur 1.1. is de positie van het CvE ten opzichte van het bestuursdepartement, de ketenpartners en de toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs) schematisch weergegeven.

Figuur 1.1 College voor Examens: omgeving en ketenpartners



Het CvE heeft voor de uitvoering van de taken geen andere inkomsten dan het budget dat door de minister van OCW wordt toegekend. Het grootste deel van het budget voor het CvE is bestemd voor de uitvoering van de taken van het College. De kosten voor het College zelf (vacatiegelden en representatiekosten) zijn beperkt. Voor 2013 gaat het om ruim € 50.000, dat is minder dan een half procent van de totale programmamiddelen die in 2013 door het CvE zijn besteed.

In de volgende drie paragrafen geven we de conclusies en aanbevelingen per hoofdvraag.

1.3 Conclusies en aanbevelingen: governance

De conclusies en aanbevelingen delen we op in twee thema's: governance en besturing en gedelegeerd opdrachtgeverschap.

1.3.1 Governance en besturing

De keuze voor een constructie met een College en een bureau en de interactie met OCW en de ketenpartners heeft geresulteerd in een complex geheel. Tegelijkertijd is deze keuze gegeven de Kaderwet in combinatie met de historische voorlopers en taken op dit terrein goed verklaarbaar. Belangrijker is dat er in de loop van de jaren een goede werkwijze is ontwikkeld waarbij steeds is gezocht naar verbeteringen binnen de bestaande structuur.

De twee gezagsrelaties die het bureau CvE heeft (voor de inhoud en werkzaamheden is het College verantwoordelijk en voor de bedrijfsvoering de DGPV) is niet uniek en het is inmiddels voor de betrokkenen voldoende duidelijk welke consequenties het heeft, vooral op het terrein van de taakstellingen en apparaatskosten. Als het CvE structurele extra taken krijgt zonder dat daarbij taken vervallen, is het noodzakelijk dat daarvoor formatie beschikbaar wordt gesteld. Tegelijkertijd is het bureau CvE net als de rest van het overheidsapparaat onderworpen aan de politiek en moet dus bij de keuze voor een kleinere overheid ook zoeken naar efficiëntie in werkprocessen. Het blijft tegelijkertijd een complex geheel wat herhaaldelijk om uitleg vraagt en waarbij aandacht nodig blijft voor rolvastheid bij de betrokken partijen. Het accountteam en de directie FEZ aan de kant van OCW vervullen hierin een belangrijke rol. Verder draagt het accountteam bij aan een helder aanspreekpunt voor het College en wordt voorkomen dat vanuit één departement op verschillende manieren met het College wordt samengewerkt. Daarmee wordt het opdrachtgeverschap vanuit OCW richting het CvE in beginsel goed vormgegeven. Het is belangrijk dat alle betrokken OCW-directies in de bestuurlijke relatie met het CvE daarbij ook de gezamenlijke afstemming met het CvE blijven zoeken.

Aanbeveling

Voor professioneel opdrachtgeverschap is de afstemming tussen betrokken OCW beleidsdirecties van groot belang. De mogelijkheden voor gezamenlijke afstemming met het CvE, in het bijzonder het afstemmingsoverleg, moeten beter benut worden door alle OCW-directies.

Dat het College onafhankelijkheid is van de politiek is van blijvend belang voor het kunnen vasthouden aan onafhankelijke oordeelsvorming over de kwaliteit van de examens en toetsen en een onafhankelijke normering (en daarmee slaagkansen). Deze onafhankelijkheid voorkomt dat normering en slagingspercentages onderdeel worden van politiek debat. De minister moet zich kunnen beroepen op de onafhankelijkheid van het CvE. Dat maakt dat het maatschappelijk effect van de examens en het civiel effect van diplomering overeind blijft. Door de sterke betrokkenheid van het veld (waaronder het afnemend onderwijs) bij zowel de constructie als de vaststelling van de

examens en ook door de samenstelling van het College, is de participatie van relevante maatschappelijke partijen geborgd.

1.3.2 *Gedelegeerd opdrachtgeverschap*

Voor de centrale examens VO en de staatsexamens VO is er (nog) geen sprake van een gedelegeerd opdrachtgeverschap voor het College. Er is een scheiding gemaakt tussen de inhoud en de financiën. Het CvE is verantwoordelijk voor de inhoudelijke afstemming met Cito, DUO en SLO. Het departement zelf (dus niet het bureau CvE als buitendirectie van OCW) is verantwoordelijk voor de financiële afspraken met deze partijen. Daardoor heeft het College minder de rol van opdrachtgever die zaken kan afdwingen bij opdrachtnemers en meer de rol van regisseur die afhankelijk is van de wil tot samenwerking van ketenpartners. De scheiding tussen de inhoud en de financiën vereist dat de communicatie tussen OCW en het CvE enerzijds en met SLO, Cito en DUO anderzijds, zeer strak is. De ervaring heeft geleerd dat het enige tijd duurt voordat dat goed loopt. De huidige situatie leidt tot weinig problemen, al is er sprake van extra benodigde tijdsinvestering voor overleg en afstemming, maar er is geen reden om hier op korte termijn grootscheepse verandering in aan te brengen. Op de langere termijn is het samenbrengen van de inhoudelijke en financiële sturing richting SLO en Cito bij CvE van belang zodat het bestuursdepartement zich kan focussen op de beleids- en stelselvraagstukken rondom examens en toetsen en het CvE zich kan focussen op de uitvoeringsaspecten van examens en toetsen.

Voor de staatsexamens NT2 is er sprake van een gedelegeerd opdrachtgeverschap vanaf 2012. Het CvE is hier in positie gebracht en is niet alleen verantwoordelijk voor het inhoudelijke deel maar ook voor de opdrachtverlening aan bureau ICE (lezen en schrijven) en Cito B.V. (luisteren en spreken). Een en ander gaat in nauw overleg met OCW. Anders dan bij de centrale examens hebben bureau ICE en Cito B.V. hier geen wettelijke taak.

De gedelegeerde opdrachtgeversrol voor staatsexamens NT2 kan als pilot dienen voor een aanpassing van de gezamenlijke opdrachtgeversrol voor de centrale examens VO en staatsexamens VO. Door te monitoren welke zaken hier goed en minder goed lopen, kan het ministerie op termijn bepalen of en onder welke voorwaarden de rol van gedelegeerd opdrachtgever ook voor de centrale examens VO en staatsexamens VO voor het CvE mogelijk is. Daarbij zal overigens de financiële verhouding tussen het CvE en DUO als agentschap van OCW naar verwachting moeilijk te wijzigen zijn.

Aanbeveling

Gebruik de gedelegeerde opdrachtgeversrol voor staatsexamens NT2 als pilot voor een eventuele aanpassing in de gezamenlijke opdrachtgeversrol voor de centrale examens VO en staatsexamens VO. Monitor en evalueer deze rol en bepaal binnen een termijn van bijvoorbeeld twee jaar of en onder welke voorwaarden de rol van gedelegeerd opdrachtgever voor het CvE voor de centrale examens VO en staatsexamens VO mogelijk is.

Convenant

Omdat de gedelegeerde opdrachtsgeversrol maar deels is gerealiseerd, is er meer sprake van ketenregie dan opdrachtgeverschap. Het convenant dat het CvE heeft gesloten met OCW en de ketenpartners DUO en Cito vormt daarvoor een belangrijke basis. Daarin is op hoofdlijnen de wijze van werken vastgelegd plus de escalatieprocedures. Het toevoegen van SLO is een nuttige uitbreiding. De werkwijze en afspraken met de Inspectie op het ketenproces is niet vastgelegd (wel het toezicht door de Inspectie). Het schriftelijk vastleggen van afspraken met de Inspectie over taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de examenperiode is aan te bevelen.

Verder moet het CvE het vooral van afstemming en overreding hebben om met de diverse ketenpartijen een effectieve samenwerking tot stand te brengen. In die rol is het College volgens de betrokkenen in de afgelopen jaren gegroeid. Er is daarvoor ook geïnvesteerd in het bestuurlijk overleg met de relevante partijen.

Aanbeveling

Het convenant tussen het CvE, OCW, DUO en Cito vormt een belangrijke basis voor de regie over de keten. Zorg ervoor dat het SLO ook in dat convenant wordt meegenomen en leg ook de samenwerking met de Inspectie (als onderdeel van de examenketen) vast.

Toezicht

De toezichtsrol door de Inspectie is beperkt tot de taken die in de Wet CvE staan opgesomd, uitgebreid met de kwaliteitsborging. De regierol die het College heeft en als zodanig ook in de MvT bij de wet staat genoemd, maakt geen deel uit van het Inspectie-oordeel. Een aanpassing van het toezichtskader op dit punt ligt voor de hand. Die aanpassing kan eventueel direct doorgevoerd worden met de aanpassingen in verband met diverse nieuwe wettelijke taken die toegevoegd moeten gaan worden op het terrein van de centrale eindtoets PO, examinering in het MBO en de toetsen in VO en MBO.

Aanbeveling

Breidt het toezichtskader van de Inspectie uit met taken die niet met zoveel worden in de wet zelf zijn genoemd maar die essentieel zijn voor de werking van de examenketen. Dat geldt in ieder geval voor de regierol van het CvE in de keten.

1.4 Conclusies en aanbevelingen: doeltreffendheid

We geven conclusies en aanbevelingen aan de hand van drie thema's: uitvoering wettelijke taken en voorschriften, kwaliteitssysteem en klachtenafhandeling en de tevredenheid van ketenpartijen en actoren binnen het onderwijssysteem.

1.4.1 *Uitvoering wettelijke taken en voorschriften*

De uitvoering van wettelijke taken gebeurt naar behoren. Incidenten rondom examens worden serieus en professioneel opgepakt. Het oordeel van de Inspectie is positief. De aspecten die zijn onderzocht in het kader van de wettelijke taken en voorschriften zijn alle jaren goed beoordeeld. In de beginperiode van het CvE was het systeem van kwaliteitszorg nog in ontwikkeling, de indicatoren hieromtrent zijn tot die tijd niet beoordeeld. Vanaf 2013 zijn de eisen voor de kwaliteitsborging wel beoordeeld en allemaal in orde bevonden door de Inspectie.

1.4.2 *Kwaliteitssysteem en klachtenafhandeling*

Het CvE hanteert een kwaliteitssysteem volgens de INK-methodiek⁴. Daarvoor zijn resultaatgebieden gedefinieerd, intern maar vooral ook extern. De doelstellingen op het niveau van het CvE als geheel zijn door vertaald en gespecificeerd naar het niveau van de verschillende sectoren die binnen het CvE worden onderscheiden. Het CvE hanteert een PDCA-cyclus⁵. Er zijn

⁴ De INK-methodiek is een model gericht op organisatieverbetering. De visie achter het INK-model gaat uit van een continu streven naar het balanceren tussen diverse stakeholders van de organisatie, het balanceren tussen de resultaten en de inspanningen die daarop betrekking hebben en voortdurend werken aan (kwalitatieve) groei.

⁵ De PDCA-cyclus staat ook bekend als de cirkel van Deming. Dat is een controlemiddel om de kwaliteit van veranderingen en verbeteringen binnen organisaties te bewaken. PDCA staat voor de afkorting van de vier belangrijkste stappen in de cirkel: Plan, Do, Check en (Re-) Act.

doelen voor kwaliteitsverbetering opgesteld en er wordt gemonitord wat de voortgang is van hetgeen dat onderwerp van gesprek is tussen managers en directeur. Er vinden interne en externe audits op verschillende onderdelen plaats. De Inspectie oordeelt positief over het systeem van kwaliteitsborging bij het CvE.

Verder kent het CvE een officiële klachtenprocedure in de zin van de AwB. De overgrote meerderheid van de vragen en klachten die bij het CvE binnenkomen, leidt niet tot een officiële klacht. Het aantal officiële klachten is laag wanneer het wordt afgezet tegen het aantal examenkandidaten. Ondanks het feit dat de Inspectie positief is over de wijze waarop het CvE de klachten afhandelt, zijn er andere signalen (die recent tot een motie hebben geleid) waaruit blijkt dat klagers niet altijd vinden dat het CvE behoorlijk met hun klachten omgaat. Het is onvoldoende helder of dit een structureel probleem is of dat het om incidenten gaat. De Inspectie zou mogelijk in het reguliere toezicht, of éénmalig via een nader onderzoek, meer aandacht kunnen besteden aan de manier waarop het CvE omgaat met klachten. Hierbij kan ook aandacht worden besteed aan de klachten die niet via de officiële klachtenprocedure zijn behandeld.

Aanbeveling

Laat de Inspectie via het reguliere toezicht, of éénmalig via een nader onderzoek, aandacht besteden aan de manier waarop het CvE omgaat met klachten, ook klachten die niet via de officiële klachtenprocedure zijn behandeld en laat de Inspectie beoordelen aan de hand van algemene regels die gelden voor publieke bestuursorganen of het CvE hierin voldoende zorgvuldig opereert.

Het CvE probeert buiten de examenperiode op diverse manieren actief feedback te krijgen uit het onderwijsveld om daarmee mogelijke verbeterpunten voor de examens te achterhalen. Uiteindelijk geeft het College een oordeel over de kwaliteit van de examens door deze vast te stellen. Er zijn vragen of dat voldoende is en wie de inhoudelijke kwaliteit van het CvE controleert. Het instellen van een organisatie die deze externe validering structureel uit gaat voeren, is een verplaatsing van het vraagstuk. Het lijkt zinvoller om een systematiek op te zetten waarbij met een zekere regelmaat het CvE externe audits laat doen op specifieke vakken. In overleg met de Inspectie kan een beargumenteerde keuze voor de vakken en de externe deskundigen worden gemaakt.

Aanbeveling

Laat het CvE de kwaliteit van examens steekproefsgewijs periodiek controleren door externe audits te laten doen op specifieke vakken. Laat daarbij de Inspectie in overleg met het CvE een beargumenteerde keuze voor bepaalde vakken en een selectie van externe deskundigen maken.

1.4.3 Tevredenheid ketenpartijen en actoren binnen het onderwijssysteem

Volgens de meeste respondenten is het CvE de juiste organisatie om de regie over de examenketen uit te voeren. De examencyclus is een proces dat strak geleid moet worden en dat doet het CvE goed. Daarnaast onderschrijft iedereen de noodzaak om de verantwoording voor de inhoud van de examens en de examens als geheel te scheiden. De meerwaarde van het CvE zit vooral in de garantie dat een externe partij, die losstaat van de overheid, verantwoordelijk is voor de examens. Ook acht een aantal ketenpartijen het van belang dat de regietaak rond examens een publieke taak blijft om de kwaliteit van de inhoud en de normering van de examens in het belang van de publieke zaak te kunnen borgen.

De wijze waarop het CvE zijn taak uitvoert wordt over het algemeen goed beoordeeld. Het CvE werkt nauwkeurig en denkt binnen de gestelde (juridische) kaders constructief mee over mogelijke veranderingen. Er is op strategisch en uitvoerend niveau over het algemeen een goede verstandhouding tussen het CvE en de ketenorganisaties. Het belangrijkste is dat zaken

bespreekbaar zijn en er altijd in gezamenlijk overleg een oplossing wordt gevonden. Alle partijen hebben voor ogen de examens goed te laten verlopen en dus worden kleine onenigheden onderling opgelost.

Regierol CvE

Bij het voeren van de regie gaat het aan de ene kant om duidelijkheid en aan de ander kant om een goede verstandhouding tussen partijen. Goede regievoering vergt een onderscheid tussen regie en uitvoering, opdrachtgever en opdrachtnemer. Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over tijd en geld en de kwaliteit van het te leveren product. Het gaat over eisen durven stellen en elkaar aanspreken op resultaten. Om met elkaar alle afspraken op een constructieve manier na te kunnen komen is regievoeren tegelijkertijd een kwestie van samenwerken, laveren en elkaar iets gunnen.

Over het algemeen zijn de ketenpartners en vertegenwoordigers vanuit het onderwijs tevreden over de regierol die het CvE vervult. De samenwerking verloopt goed en sinds het CvE de rol van regievoerder heeft gekregen, merken de ketenpartners dat het CvE, zoals gewenst, meer op de voorgrond treedt. Wel is het volgens de ketenpartners belangrijk om een duidelijk onderscheid te houden tussen de regierol van het CvE en de inhoudelijke taken van de ketenpartners. Tussen SLO en het CvE en Cito en het CvE is in dit verband onlangs een update gemaakt van de werkafspraken. In de samenwerking tussen het CvE en DUO zijn hierin van beide kanten reeds goede stappen gezet maar is het tegelijkertijd verstandig de werkafspraken waar nodig nader te specificeren om nog duidelijker de verantwoordelijkheden te beleggen.

Om de goede verstandhouding met alle ketenpartners te onderstrepen en te behouden is het goed om, zowel op bestuurlijk niveau als op uitvoerend niveau, stil te staan bij de positieve ontwikkelingen en prestaties die zijn geleverd door de examenketen als geheel.

Aanbeveling

Verduidelijk waar nodig de werkafspraken met DUO zodat het inzichtelijk is wat, van wie op welk moment wordt verwacht.

Organiseer een bijeenkomst met alle ketenpartijen om stil te staan bij de zaken die goed verlopen in de processen van examens en toetsing, om te benadrukken dat alle partijen hetzelfde doel voor ogen hebben. Zorg ervoor dat zowel het bestuurlijk als het uitvoerend niveau daarbij aanwezig is en er ruim voldoende tijd is voor informele uitwisseling.

De ketenpartijen merken verder op dat het CvE bij de ontwikkeling van nieuwe producten (zoals Facet) nog zoekt naar een goede invulling van de regierol. Het gaat hier vooral om het op de hoogte houden van alle betrokken partijen. Door inzichtelijk te maken waarom bepaalde trajecten langer duren of bepaalde keuzes zijn genomen, neemt het begrip onder de betrokkenen toe en kan er veel gerichter naar oplossingen gezocht worden.

Aanbeveling

Zorg voor structureel inzicht voor alle betrokken partijen in de voortgang bij ontwikkelingstrajecten. Koppel regelmatig de stand van zaken terug en betrek de partijen in de te nemen stappen.

Communicatie en bereikbaarheid

Het CvE biedt het onderwijsveld, en in het bijzonder de examensecretarissen op verschillende momenten, de mogelijkheid input te leveren op de examens- en examenprocedures. Toch heeft een aantal examensecretarissen het gevoel dat zij niet volledig gehoord wordt door het CvE, en dat ze vooral tijdens de examenperiode te weinig de mogelijkheid hebben om het CvE van input te voorzien. Ook uiten zij hun ongenoegen over bepaalde besluiten van het CvE en de wijze waarop

die besluiten worden gecommuniceerd. Ook voor de examensecretarissen geldt dat het de samenwerking ten goede zal komen door hen meer te betrekken in de werkwijze van het CvE en hen de mogelijkheid te bieden input te geven daar waar ze vinden dat zaken niet goed gaan. Zeker bij vernieuwingen in het examenproces is het belangrijk betrokkenen zoveel mogelijk deelgenoot te maken van het proces en als er een besluit is genomen hen uit te leggen wat de redenen hier voor zijn geweest.

Aanbeveling

Organiseer een (informele) bijeenkomst voor examensecretarissen om op een minder formele wijze te achterhalen wat er leeft onder de doelgroep. Ga in gesprek met de secretarissen om vraag en aanbod van informatie rondom de examens beter te stroomlijnen. Zorg voor een betere bereikbaarheid van het bureau tijdens de examenperiode zodat examensecretarissen zich gehoord voelen en het CvE zijn voordeel kan doen met de input die de examensecretarissen kunnen leveren.

Raadpleeg het onderwijsveld voordat vernieuwingen in het examenproces worden doorgevoerd. Maak hen deelgenoot van de werkwijze van het CvE. Door duidelijkheid te scheppen in de achtergrond waartegen en de situaties waarin bepaalde keuzes worden gemaakt, zal er meer begrip en medewerking ontstaan bij de secretarissen. Door grondiger te onderzoeken wat de gevolgen zijn van bepaalde besluiten, heeft het doorvoeren van een verandering een breder draagvlak en hoeven er naderhand minder aanpassingen of aanvullingen op het besluit gecommuniceerd te worden.

1.5 Conclusies en aanbevelingen: doelmatigheid

De conclusies met betrekking tot doelmatigheid trekken we vanuit twee kijkrichtingen: het externe proces en het interne proces.

1.5.1 Extern proces

Het CvE is geen commerciële organisatie dus ontvangt het geen marktprikkels om te streven naar een efficiënte bedrijfsvoering. Er is een aantal andere externe prikkels dat desondanks toch bijdraagt aan de noodzaak tot efficiëntie.

Het bureau CvE is onderdeel van het OCW-concern. Het is daarom ook direct onderwerp van het kabinetsbeleid om met minder personeel meer overheidstaken te kunnen uitvoeren. De taakstellingen die daaruit voortvloeien, komen ook bij het CvE terecht en dwingen de organisatie na te denken over mogelijkheden om bedrijfsprocessen te optimaliseren.

Het CvE stelt daarnaast een werkprogramma op met een begroting. Op grond van de begroting krijgt het CvE budget toegewezen voor de uitvoering van de taken. Die begroting wordt aan OCW-zijde, zowel vanuit FEZ, het accountmanager waar het CvE onder valt en de beleidsdirecties, nauwkeurig beoordeeld en er worden vergelijkingen met voorgaande jaren gemaakt. Het CvE moet naast een toelichting in het werkprogramma, alle posten nader kunnen uitleggen, waarom zich afwijkingen voordoen bijvoorbeeld. Uit de correspondentie met het CvE en ook uit de gesprekken met beleidsmedewerkers aan OCW-zijde blijkt dat er regelmatig discussie is over begrote posten (omvang, inhoud). Voor projecten moet het CvE een specifieke begroting overleggen die in de regel nog nauwkeuriger zijn gespecificeerd dan het werkprogramma.

OCW keurt uiteindelijk alleen de begroting goed en niet het werkprogramma. Op basis van de begroting ontvangt het CvE een toekenningsbrief. Het werkprogramma blijft een document van het CvE. Omdat het ook naar de minister en de Kamer wordt gestuurd, is er wel overleg over de inhoud. Op verzoek van OCW is de inhoud van het werkprogramma ook door het CvE enkele malen aangepast om het beter te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van OCW.

Verder is er een verplichte 7 maandsrapportage waaruit OCW kan afleiden hoe het staat met de uitputting van de diverse budgetten en gaat OCW met het CvE in gesprek over mogelijke knelpunten. Onderuitputting op bepaalde onderdelen (die niet tijdig door het CvE aan OCW zijn gemeld) hebben in het verleden geleid tot dubbele uitgaven voor OCW. Een baten-lasten-systeem in plaats van een verplichtingen-kas-systeem zou het mogelijk maken om veel eenvoudiger met de uitvoering van met name de project gerelateerde activiteiten over de kalenderjaren te kunnen schuiven. Dit is relevant omdat projectactiviteiten, vaker dan doorlopende concern activiteiten, een onzeker tijdsverloop hebben.

Het CvE heeft geen eigen jaarrekening met een goedkeuringsverklaring van een accountant. De activiteiten van het CvE zijn op het begrotingsartikel van VO ondergebracht en worden op die manier indirect wel door de auditdienst gecontroleerd. Een meer directe controle is mogelijk door het CvE een eigen begrotingsartikel toe te kennen. Het bureau CvE zou dan worden behandeld zoals andere directies en zou ook ieder jaar worden gecontroleerd. In combinatie met eerdere opmerkingen over de baten-lasten-systematiek is voor het CvE een agentschapsstatus te overwegen zoals dat ook bij een aantal andere ZBO's het geval is.

Voor het instellen van een agentschap geldt de Regeling Agentschappen van het Ministerie van Financiën. Relevant daarin is dat er eisen gelden ten aanzien van de verwachte omzet, het sturingsmodel, de mogelijkheid voor bekostiging op prestaties en ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer. Voor een baten-lastenagentschap (ten opzichte van de verplichtingen-kasagentschappen) gelden aanvullende voorwaarden over afschrijvingskosten per jaar. Een voordeel van het baten-lastenagentschap is dat vermogensvorming is toegestaan. Dat voorkomt de zogenaamde eindejaarskoorts en draagt bij aan het baseren van beslissingen op bedrijfseconomische gronden in plaats van op beschikbare kasgelden. Met name door de ontwikkel- en innovatietrajecten waar het CvE mee te maken heeft, past een baten-lasten-systematiek beter bij de bedrijfsvoering dan een verplichtingen-kas-systematiek.

1.5.2 Intern proces

Het CvE levert samen met de ketenpartners een divers palet aan dienstverlening. Een groot deel van de kosten daarvan ligt bij andere partijen (DUO en Cito). Daarvoor is OCW nog steeds verantwoordelijk. Dat kunnen we niet tot de doelmatigheid van het CvE rekenen. Wanneer we ons beperken tot de producten of de dienstverlening die het CvE zelf genereert, zijn dat hoofdzakelijk dingen zoals: vastgestelde examens, regievoering, de uitvoering van projecten, informatievoorziening in en buiten de examenperiode et cetera.

Dat zijn vooral zaken waarvan de efficiëntie slecht is vast te stellen omdat de producten (of de dienstverlening) niet eenduidig zijn te definiëren, de toerekening van de uitgaven is wel redelijk te maken. Ogenscheinlijk lenen de vastgestelde examens zich het best voor het bepalen van de ontwikkeling in efficiëntie. Hiervan is de output meetbaar, bekend en vergelijkbaar. We hebben geconstateerd dat de kosten voor het vaststellen van de examens in de loop der jaren (2010-2013) met tien procent toeneemt. Deze stijging wordt verklaard door de introductie van digitale examens waardoor in de overgangperiode verschillende versies van examens moeten worden vastgesteld.

Goed vergelijkbare cijfers over de periode vóór de oprichting van het CvE ontbreken over dit onderwerp zodat we niet kunnen concluderen of het CvE erin slaagt om dit specifieke onderdeel efficiënter te doen dan één van de voorgangers.

Bij het gebruik van een verplichtingen-kas-systematiek is het vergelijken van kengetallen die iets over de efficiëntie zouden kunnen zeggen problematisch wanneer het moment van uitgaven niet vastligt. Met een baten-lasten-systeem kunnen de kosten toegerekend worden ongeacht het moment van uitgave. Dat maakt het ook eenvoudiger om kengetallen met betrekking tot doelmatigheid vast te stellen.

Op grond van de informatie van de afdeling bedrijfsvoering concluderen we dat het bureau mede vanwege de taakstellingen werkt aan een optimalisatie van bedrijfsprocessen (zoals automatisering van het proces van vergoedingen aan commissieleden en secretariële ondersteuning van het bureau). Daarnaast is zowel OCW als het CvE zelf van mening dat het bij het CvE om een efficiënte organisatie gaat waar met een beperkte formatie veel werk wordt verzet dat een grote maatschappelijke impact heeft.

Aanbeveling

Overweeg een baten-lastenagentschapstatus voor het bureau CvE. Zeker bij een eventueel verder gedelegeerd opdrachtgeverschap richting Cito voldoet het CvE aan eisen die worden gesteld aan de omzet en de te leveren prestaties. Ten aanzien van de eisen met betrekking tot het sturingsmodel en de kwaliteit van de financiële functie kunnen het CvE en OCW indien nodig nog aanpassingen doen. De aanvraag van een baten-lastenagentschapsstatus van het bureau vereist een grondig voortraject. In dat traject moeten de eisen die bij regeling gesteld worden aan een agentschap nader worden onderzocht en moet worden bepaald hoe het CvE aan deze eisen kan voldoen.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

In 2009 is het College voor Examens (CvE) ingesteld als opvolger van de Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven VWO, HAVO, VMBO (CEVO), de Staatsexamencommissie Voortgezet Onderwijs (VO) en de Staatsexamencommissie Nederlands als Tweede Taal (NT2). Bij de start is het CvE belast met een set taken rondom de centrale examens in het VO, de Staatsexamens VO en de Staatsexamens NT2. Daar is in de loop van de tijd een aantal taken bij gekomen, zoals de ontwikkeling van reken- en taaltoetsen VO en MBO, de ontwikkeling van centrale examens in het MBO en de centrale eindtoets in het PO.

Het College valt onder de kaderwet ZBO's. Die kaderwet stelt dat de Minister elke vijf jaar een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer dient te zenden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een ZBO. De doelstelling van het onderzoek is door de opdrachtgever als volgt verwoord:

De toetsing en beoordeling van het functioneren van het CvE in de periode 2009-2014, onder andere op basis van de toetsing van de doeltreffendheid en de doelmatigheid, zodat daarover verslag kan worden uitgebracht aan de Eerste en Tweede Kamer.

Voor het onderzoek zijn drie hoofdvragen en is een aantal subvragen geformuleerd die we hier presenteren:

1. Wat is het oordeel over het systeem van besturing, toezicht en regievoering (governance) van het College?
 - Hoe is het gedelegeerd opdrachtgeverschap door het CvE in de periode 2009-2014 ingevuld? Hoe verhoudt het gedelegeerd opdrachtgeverschap zich tot de regierol van het CvE en tot het opdrachtgeverschap van OCW?
 - Hoe heeft de governance en besturing in de praktijk gewerkt, waaronder de ophanging van de buitendirectie binnen het Ministerie van OCW; de verantwoordingslijn van het bureau CvE naar (de voorzitter van) het CvE; de inhoudelijke voeding (VO/PO/MBO) en de financiële aansturing (DGPV) vanuit OCW?
 - In hoeverre en hoe heeft het CvE invulling gegeven aan de regie op de examenketen in de periode 2009-2014 en wat zijn de concrete effecten van de regiefunctie van het CvE voor wat betreft de werking en opbrengsten van de examenketen?
 - Wat is de waardering van deze effecten ten opzichte van de situatie voordat er centrale regie op de examenketen ingericht was?
 - In hoeverre heeft de gekozen constructie daarmee voldaan aan de verwachting die ten grondslag lag aan de inrichting van de governance en besturing op deze wijze?
 - In hoeverre is gerealiseerd wat de betrokkenen voor ogen hadden met oprichting van het CvE (in het bijzonder de bestuurlijke eenduidigheid en transparantie en borging van participatie van maatschappelijke organisaties)?
2. Wat is het oordeel over de doeltreffendheid van het CvE in de periode 2009-2014?
 - Heeft het CvE de wettelijke taken daadwerkelijk uitgevoerd? Voor zover dat niet het geval is, wat zijn de redenen daarvoor?
 - Welke producten en diensten heeft het CvE door uitvoering van de wettelijke taken gerealiseerd?
 - Wat is de kwaliteit van de in het kader van deze taken opgeleverde producten en diensten?

- Wat is de kwaliteit van de geleverde producten en diensten door het CvE als ZBO in vergelijking met de vergelijkbare producten en diensten vóórdat sprake was van uitvoering van deze taken door het CvE?
 - Hoe is vorm gegeven aan het systeem voor kwaliteitszorg en handhaving?
 - Hoe is vorm gegeven aan de beheersing van risico's t.a.v. de taakuitvoering? Welke factoren zijn van invloed en hoe passen eventuele incidenten tussen 2009-2014 in dit beeld?
 - Hoe tevreden zijn actoren binnen het onderwijsstelsel over functioneren van het CvE (verschillende typen actoren, waaronder in ieder geval scholen en LAKS)?
3. Wat is het oordeel over de doelmatigheid van het CvE in de periode 2009-2014?
- In hoeverre heeft het CvE de beschikking over bedrijfsinformatie (prestatiegegevens/beschrijving van bedrijfsprocessen) om iets over de doelmatigheid te kunnen zeggen?
 - Zijn werkprogramma's en verantwoordingen zodanig ingericht dat voor de opdrachtgever een goed inzicht ontstaat in doelmatigheid van het CvE?
 - In hoeverre zijn de wettelijke taken door het CvE efficiënt uitgevoerd in de periode 2009-2014?
 - Hadden de gerealiseerde producten en diensten met minder middelen gerealiseerd kunnen worden of hadden meer producten en diensten gerealiseerd kunnen worden met dezelfde middelen?
 - Welke verschillen zijn er met de efficiëntie van de uitvoering van de wettelijke taken vóór de oprichting van het CvE?
 - In hoeverre beoordeelt en bevordert het CvE zelf de doelmatigheid?
 - In hoeverre wordt er intern dan wel extern gestuurd op een efficiënte bedrijfsvoering?

2.2 Onderzoeksaanpak

Om bovenstaande vragen te beantwoorden is een onderzoek uitgevoerd dat bestond uit de volgende stappen:

1. Deskresearch;
2. Interviews met vertegenwoordigers van betrokken partijen in het onderwijsstelsel;
3. Telefonische interviews met examensecretarissen centrale examens en staatsexamens;
4. Benchmark met andere ZBO's;
5. Analyse en rapportage.

2.2.1 Deskresearch

In de deskresearchfase is een analyse gemaakt van relevante openbare en niet-openbare informatie. Onder de openbare informatie valt bijvoorbeeld de Wet CvE (inclusief Memorie van Toelichting), het advies van de Raad van State, de Kaderwet Zelfstandig Bestuursorganen, het bestuursreglement van het CvE, de werkprogramma's (inclusief begrotingen) van 2010 tot en met 2014, de jaarverslagen van het CvE, het toezichtskader voor het CvE van de Inspectie van het Onderwijs, de rapporten van bevindingen van de Inspectie, de Rijksbegroting VIII (OCW), het Jaarverslag VIII (OCW), et cetera. Verder hebben OCW en het CvE niet-openbare informatie beschikbaar gesteld zoals correspondentie over werkprogramma's en begrotingen, toekenningsbrieven, (tussentijdse) financiële rapportages 2009-2013, inzage in het kwaliteitszorgsysteem, interne en externe auditinformatie, verslagen van het afstemmingsoverleg tussen het CvE en OCW. Deze niet-openbare informatie wordt in dit rapport met de nodige vertrouwelijkheid behandeld.

2.2.2 Interviews

Er is een aantal interviews gehouden met direct betrokkenen en stakeholders om de uitkomsten van de deskresearchronde aan te vullen met meer kwalitatieve informatie. Er is gesproken met de volgende partijen:

- OCW: de accounthouder, leden van het accountteam CvE-Cito-SLO, bij CvE betrokken beleidsmedewerkers van directies PO, VO, MBO;
- CvE: de voorzitter en een aantal leden;
- Bureau CvE: de directeur, adviseur kwaliteitszorg, twee sectormanagers en het hoofd Bedrijfsvoering;
- DUO: de manager Examendiensten;
- Cito: directeur Centrale Examens, verantwoordelijk directeur voor Staatsexamens NT2;
- SLO: manager HAVO/VWO, manager (V)MBO;
- Inspectie: verantwoordelijk Inspecteur voor toezicht op CvE en vertegenwoordiger Werkgroep Examens;
- Inspectie: Inspecteur VO;
- LAKS, beleidsmedewerker.

De interviews zijn face-to-face afgenomen⁶. De behandelde onderwerpen in de interviews waren divers vanwege de verschillende rollen en posities van de betrokken gesprekspartners. Wel kwamen in ieder interview de onderwerpen doeltreffendheid, doelmatigheid en governance naar voren.

2.2.3 Telefonische interviews examensecretarissen

Verder zijn bij 18 secretarissen van examenlocaties (VO-scholen, staatsexamens NT2 en staatsexamens VO) telefonische interviews afgenomen. Daarvoor is via het CvE en DUO een steekproef getrokken. Het interview richtte zich op de ervaringen van de secretarissen met betrekking tot de informatievoorziening vanuit het CvE (waaronder Examenblad.nl), de ontwikkelingen met betrekking tot examens (digitale examens, productie en distributie van examens), de zichtbaarheid en de loketfunctie van het bureau CvE, oordelen over de kwaliteit van de examens (in relatie tot de kwaliteit van het onderwijs) et cetera.

2.2.4 Benchmarking

Oorspronkelijk was van plan om de elementen doeltreffendheid en doelmatigheid beter in beeld te brengen door een benchmark te doen en het CvE te vergelijken met twee andere vergelijkbare ZBO's. Het is gedurende de uitvoering van het onderzoek gebleken dat de organisatorische vormgeving van het CvE (inclusief bureau) in combinatie met het soort taken dat wordt uitgevoerd niet elders voorkomt waardoor het vergelijken op tarieven en output waarschijnlijk meer vragen dan inzicht zou opleveren. Daarom is gekozen om in meer algemene zin de informatie van andere ZBO's op te nemen op basis waarvan voor het CvE mogelijke verbeterpunten zijn gedestilleerd.

2.2.5 Analyse en rapportage

Vervolgens is een integrale analyse uitgevoerd op het materiaal uit de deskresearch, de face-to-face- en de telefonische interviews. Een conceptversie van het rapport is voorgelegd aan het CvE en het bureau CvE om het op feitelijke onjuistheden te kunnen controleren. Op basis van de

⁶ In bijlage I is een lijst van geïnterviewden opgenomen.

opmerkingen en commentaar uit deze reviewronde is deze definitieve versie van het rapport opgesteld.

2.3 Opzet rapportage

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 geven we achtergrondinformatie over de redenen voor het instellen van het College voor Examens, de organisatiestructuur en de taken van het College. In hoofdstuk 4 gaan we in op het onderwerp governance, waaronder de sturingsrelatie tussen OCW, het CvE en de keten. In hoofdstuk 5 beschrijven we de doeltreffendheid en in hoofdstuk 6 de doelmatigheid van het CvE. Ieder hoofdstuk sluiten we af met conclusies en aanbevelingen.

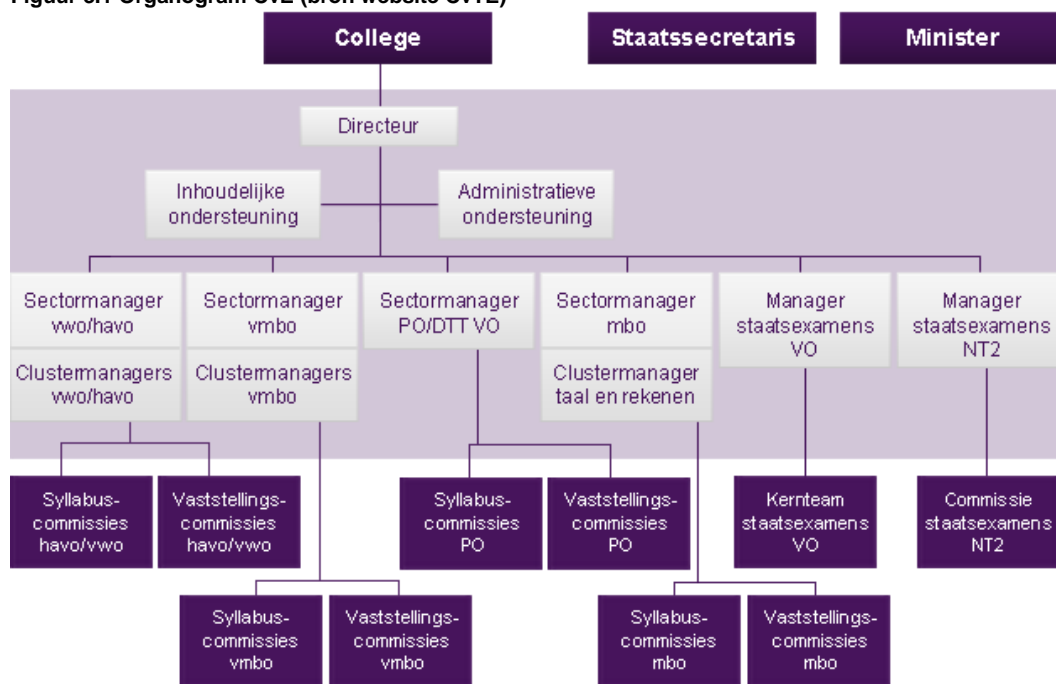
3 Achtergrond

3.1 Het College voor Examen

Het College voor Examen bestaat sinds oktober 2009. Het is opgericht als een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) om namens de overheid taken uit te voeren rondom samenstelling, coördinatie en afname van examens. Deze taken waren daarvoor belegd bij de CEVO, de Staatsexamencommissie VO en de Staatsexamencommissie NT2. Door de Wet College voor Examen zijn deze afzonderlijke commissies samengevoegd tot een nieuwe organisatie. Het CvE is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een publiekrechtelijk karakter en is onderdeel van de Staat, het heeft dus geen eigen rechtspersoonlijkheid. Het College valt onder de kaderwet ZBO's. Het College bestaat uit ten minste zes leden en ten hoogste acht leden (waaronder een voorzitter) en evenveel plaatsvervangend leden (m.u.v. de voorzitter)⁷.

Het College heeft een bureau ter ondersteuning en uitvoering van zijn werkzaamheden. Dat bureau is een buitendirectie van OCW, ondergebracht bij het DG Primair en Voortgezet onderwijs (DGPV). Bij het bureau CvE werken in totaal zo'n 35 medewerkers. Het personeel van het bureau staat onder het gezag van het College en legt over de werkzaamheden ook alleen verantwoording af aan het College⁸. Het College en het bureau zijn gevestigd in Utrecht.

Figuur 3.1 Organogram CvE (bron website CvTE)



Het College heeft een bestuursreglement waarin zaken rondom organisatie, mandaatregeling, werkwijze, procedures, klachtafhandeling en integriteit zijn vastgelegd.

Figuur 3.1 geeft een overzicht van de structuur van de organisatie (ontleend aan het College zelf). Het bureau CvE is opgedeeld in sectoren (HAVO/VWO, VMBO, PO, MBO, staatsexamens VO en

⁷ Artikel 4 van de Wet CvE, de genoemde aantallen gelden op 1 oktober 2014. In de praktijk bestond het CvE uit 7 leden en het CvTE uit 8 leden, in beide gevallen inclusief de voorzitter.

⁸ Zie Kaderwet ZBO, Artikel 16 en ook de toelichting op het bestuursreglement CvE.

staatsexamens NT2) en maakt voor de uitvoering van een groot deel van zijn taak gebruik van vaststellingscommissies en syllabuscommissies. De vaststellingscommissies bestaan uit docenten met ervaring in het doceren aan examenkandidaten in het betreffende vak en onderwijstype en worden voorgezeten door een docent uit het afnemend onderwijs. De taak van de vaststellingscommissies is het vaststellen van de opgaven (en de correctievoorschriften) van de centrale examens en toetsen en het adviseren van het bureau over syllabi, toetswijzers en normering. De syllabuscommissies bestaan uit docenten met ervaring in het doceren van examenkandidaten in het betreffende vak en onderwijstype en worden ondersteund door SLO en Cito. De belangrijkste taak van deze commissies is het vaststellen van de inhoud van de syllabi, die richting geven aan examenmakers (Cito) en die een wettelijke leidraad voor docenten vormen als voorbereiding van kandidaten op het centraal examen.

Het gaat daarbij om een groot aantal commissies. De leden van de commissies worden aangesteld door het CvE en ontvangen een vergoeding voor hun werkzaamheden. Dat kan een directe vergoeding zijn of een vergoeding aan hun werkgever.

In artikel 4, 5 en 6 van het bestuursreglement van het CvE is de verdeling in bevoegdheden en taken tussen het College en het bureau vastgelegd. Artikel 4 beschrijft dat de voorzitter het mandaat heeft voor alles wat het College voor Examens betreft. Daarbij zijn vier zaken voorbehouden aan de voorzitter, namelijk:

- het ondertekenen van algemeen verbindende voorschriften;
- het ondertekenen van brieven gericht aan de ministers en staatssecretarissen;
- het ondertekenen van college-beslissingen t.a.v. het werkprogramma, het bestuursreglement, het jaarverslag, en de klachtenregeling;
- het ondertekenen van beslissingen op bezwaar of het indienen van beroepschriften.

Verder is vastgelegd dat bij afwezigheid van de voorzitter één van de overige leden diens taken uitvoert waarbij diegene dan handelt met het mandaat dat de voorzitter heeft. Ook ligt vast dat het verlenen van een ondermandaat van de bevoegdheden van de voorzitter (enkele uitzonderingen daar gelaten) niet mogelijk is.

In artikel 5 is bepaald dat de directeur mandaat heeft ten aanzien van alle aangelegenheden met betrekking tot zijn taak, die in ieder geval bestaat uit:

- het informeren en adviseren van het College,
- het zorgdragen voor de coördinatie en integratie van voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van de wettelijke taken van het College;
- het rechtstreeks leiding geven aan medewerkers van het bureau van het College; en
- het namens het College afdoen en ondertekenen van stukken.

Specifiek voorbehouden aan de directeur is het namens het College afdoen en ondertekenen van stukken die gaan over de afwijzing van een verzoek om informatie als gevolg van de Wet openbaarheid van bestuur. Daarvoor kan geen ondermandaat worden verleend. Wel kan één van de (sector- of cluster)managers deze specifieke taak verrichten bij afwezigheid van de directeur.

3.2 Wet- en regelgeving

Met de Wet CvE werd beoogd één uitvoerende instantie in het leven te roepen met helder omschreven verantwoordelijkheden. Het CvE heeft als maatschappelijke opdracht om namens de Nederlandse overheid de kwaliteit van de centrale examens in Nederland te waarborgen én randvoorwaarden te scheppen voor een vlekkeloze afname van toetsen en examens door scholen

en instellingen. Het maatschappelijk effect van diploma's berust op vertrouwen in de kwaliteit en het niveau van afgelegde centrale examens. Daarnaast hebben de centrale examens een belangrijke functie in het handhaven van de kwaliteit van voortgezet onderwijs. In de wet College voor Examens wordt een aantal zaken geregeld:

- de taken van het College ten aanzien van de centrale examens in het voortgezet onderwijs, de rekentoets in het voortgezet onderwijs en de staatsexamens (art. 2);
- de taken ten aanzien van de uitvoering van de centrale examinering in het middelbaar beroepsonderwijs die via een AMvB nader worden aangewezen (art. 3);
- de omvang en samenstelling van het College en de benoeming van de leden door de minister, de zittingstermijnen (art. 4);
- het bureau CvE en de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van de medewerkers (art. 5);
- de positie van de voorzitter (art. 6);
- het opstellen van een bestuursreglement met daarin regels over werkwijze en procedures (art. 7);
- het jaarlijks indienen van een werkprogramma en begroting (art. 8).

Belangrijke doelstellingen bij het vormgeven van de wet en het College waren enerzijds bestuurlijke eenduidigheid en transparantie en anderzijds de participatie van maatschappelijke organisaties. Eén van de doelen van het instellen van het College was om een einde te maken aan de situatie met drie instanties die voor de uitvoering van de examens verantwoordelijk waren (de CEVO en de Staatsexamencommissies VO en NT2) en die alle drie op verschillende wijze werden aangestuurd.

Een belangrijk aandachtspunt bij de invoering van de Wet CvE was om een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en het College te maken. Het uitgangspunt was (en is) dat de minister verantwoordelijk is voor het examenstelsel, voor de kwaliteit en voor de inhoud van de examenprogramma's en dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de centrale examens bij het College voor Examens ligt. Dat alles ter bevordering van de bestuurlijke eenduidigheid en transparantie.

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

3.3 Taken College en bureau

Het College voor Examens is in de periode waarover de evaluatie plaatsvindt (2009-2014) verantwoordelijk voor:

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

Daarnaast was het College in deze periode verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een aantal andere taken, bijvoorbeeld met betrekking tot de ontwikkeling van centrale examens in het MBO en de centrale eindtoets in het PO.

De Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel geeft aan dat: "Naast het voeren van de regie over de examenketen de kerntaken van het College zijn:

- 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."

Het CvE doet inmiddels meer dan wat er in de toelichting bij het wetsvoorstel stond opgesomd. Het werkt aan de ontwikkeling en voorbereiding van een groot aantal nieuwe toetsen en examens. De centrale examens rekenen en taal in het middelbaar beroepsonderwijs waren nog in de pilotfase tot en met het schooljaar 2013-2014. In het schooljaar 2014-2015 geldt er voor MBO-deelnemers een centraal ontwikkeld examen Taal 3F. Rekenen en andere referentieniveaus (2F) volgen daarna. Verder wordt de centrale eindtoets primair onderwijs (einde basisschool) ook vanaf het schooljaar 2014-2015 ingevoerd. Ook is het CvE betrokken bij de ontwikkeling van de diagnostische tussentijdse toets in het voortgezet onderwijs (einde onderbouw).

Voor de vier bovengenoemde onderwerpen waarvoor het CvE verantwoordelijk is en was gedurende de evaluatieperiode zijn de taken vastgelegd in de Wet CvE. Het CvE zorgt voor de organisatie van de centrale examens VO en de rekentoets. Daarbij gaat het om zaken als het vaststellen van het aantal toetsen, de tijdsduur van de toetsen, het tijdstip van afname, de wijze waarop en de vorm waarin de toetsen worden afgenomen, het tot stand laten brengen en vaststellen van de opgaven, het tot stand brengen en vaststellen van de beoordelingsnormen en de daarbij behorende scores; het geven van regels voor de omzetting van de scores in cijfers, het tot stand brengen en vaststellen van syllabi en het geven van regels over de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij het maken van de opgaven. Verder is het CvE verantwoordelijk voor de inhoud van de website Examenblad.nl met informatie over examens VO. Voor de staatsexamens draagt het CvE zorg voor zaken als het bij regeling vaststellen van het examenreglement, het organiseren, afnemen en beoordelen van de examens, de benoeming van examenfunctionarissen, het vaststellen van de uitslag en het uitreiken van diploma's, certificaten of cijferlijsten, het bij regeling vaststellen van het examenprogramma, het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven en het tot stand brengen en bij regeling vaststellen van de beoordelingsnormen.

3.4 Omgeving en ketenpartners

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

- Cito en DUO; het CvE is wettelijk verplicht beide organisaties in te schakelen op het gebied van de centrale examens en de staatsexamens VO. Cito construeert de examens en DUO organiseert onder meer het logistieke proces van de productie van de examens en distributie naar de examenlocaties;

- De Inspectie van het Onderwijs; de Inspectie heeft twee rollen in relatie tot het CvE. Ten eerste wordt toezicht gehouden op de afname van de centrale examens volgens de voorschriften verloopt. De interne werkgroep Examens (WEX) heeft binnen de inspectie een coördinerende en uitvoerende taak. Daarnaast ziet (een ander organisatieonderdeel van) de Inspectie toe op de kwaliteit van het functioneren van het CvE en de naleving van wet- en regelgeving door het CvE. Daarvoor heeft de Inspectie een specifiek toezichtskader ontwikkeld;
- De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) is een partner voor het CvE voor de ontwikkeling van syllabi;
- Verder werkt het CvE met bureau ICE en Cito B.V. samen voor de ontwikkeling van de staatsexamens NT2. Cito B.V. maakt daarvoor de onderdelen luisteren en spreken, bureau ICE de onderdelen lezen en schrijven.

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

4 Governance

4.1 Inleiding

Met governance wordt het systeem van besturing van een organisatie bedoeld en het toezicht op het functioneren van die besturing. Het toezicht betreft daarbij zowel het interne als het externe toezicht. De governance in formele zin heeft betrekking op het systeem van rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling binnen en tussen organisaties zoals formeel geregeld in bijvoorbeeld een wet en bestuursreglementen. Ook de rol, verantwoordelijkheid en sanctiemogelijkheden van interne en externe toezichthouders op het functioneren van een organisatie horen daarbij. Daarnaast spelen allerlei informele mechanismen een belangrijke rol. Die kunnen worden omschreven als de informele governance, of de praktijk van governance. Informele governance gaat over de normen en omgangsvormen die het werkelijke gedrag van de bestuurders en toezichthouders mede bepalen.

In dit onderdeel gaan we in op de hele organisatiestructuur in en rondom het CvE waarbij we de werking van de interactie tussen het ministerie van OCW (als opdrachtgever en eigenaar), het CvE (College en bureau), de ketenpartners en de Inspectie van het Onderwijs (toezichthouder) aan de orde laten komen.

4.2 Formele governance

In Figuur 4.1 is een overzicht van de positie van het CvE ten opzichte van OCW(-onderdelen) en de ketenpartners te zien. Aan de hand van dit overzicht bespreken we de formele governance. Dat doen we door de diverse actoren en hun onderlinge relaties te bespreken.

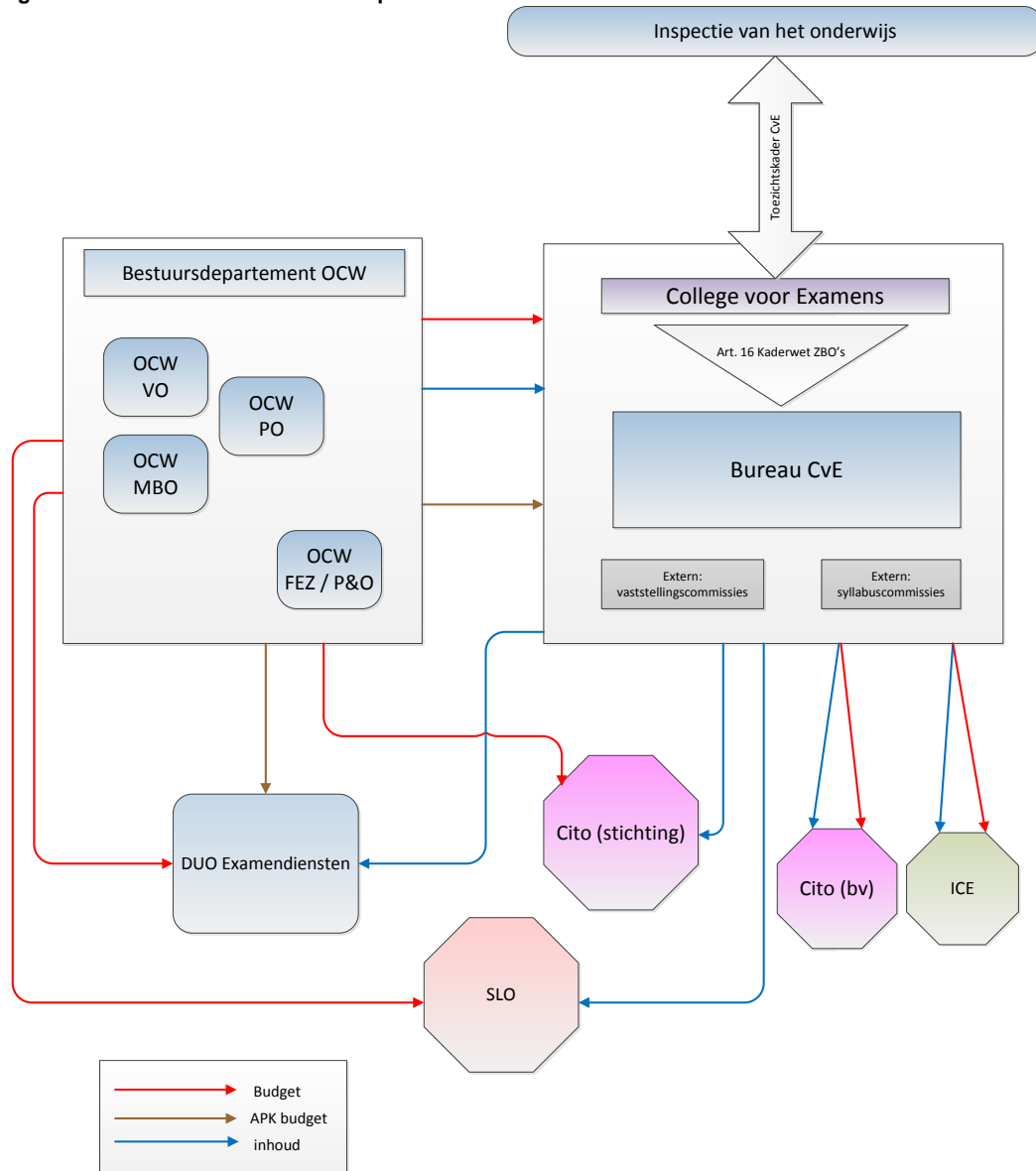
Het College en het bureau staan in één blok rechts in de figuur. De kaderwet ZBO (art. 16) schrijft voor dat 'het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan onder het gezag staat van het zelfstandig bestuursorgaan en over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording aflegt.' Dat is op die manier ook in de toelichting op het bestuursreglement van het CvE vastgelegd en door de minister op 10 november 2009 goedgekeurd.

Het College is het ZBO, het bureau is een buitendirectie van OCW. Omdat (de directeur van) het bureau zorgdraagt voor een groot deel van de taken van het College en onder 'het gezag staat van het ZBO, staat daarmee ook eigenlijk een OCW-onderdeel onder het gezag van het College. Tegelijkertijd heeft de directeur van het bureau net zo als alle andere directies binnen de DG-kolom een gezagsrelatie met de DGPV van OCW. Via de managementafpraak stuurt OCW op een aantal bedrijfsvoeringsindicatoren: apparaatskosten, bezetting, ziekteverzuim, externe inhuur en mobiliteit. Op deze aspecten van de bedrijfsvoering stuurt dus niet het College, maar stuurt de DGPV (OCW) het bureau aan.

De managementafpraak is voor OCW (DGPV) een formeel instrument in de bedrijfsvoering van het bureau CvE. De begroting die hoort bij het jaarlijks in te dienen werkprogramma is een belangrijk sturingsmiddel voor OCW op de werkzaamheden en taken van het College (en daarmee ook die van het bureau). De Wet CvE schrijft voor dat het College jaarlijks een werkprogramma en

begroting indient. De begroting wordt door OCW beoordeeld en op basis daarvan worden middelen voor de taakuitvoering toegekend⁹.

Figuur 4.1 Positie CvE en rollen ketenpartners in examenketen



Voor de taken in het kader van de centrale VO-examens, de toetsen (PO, VO en MBO), de centraal ontwikkelde examens MBO en de staatsexamens VO is het CvE geen gedelegeerd opdrachtgever richting Cito en SLO. Er is een scheiding aangebracht tussen verantwoordelijkheid voor inhoud en verantwoordelijkheid voor financiën. De financiële relaties met Cito, SLO en DUO lopen via het departement. Het CvE is verantwoordelijk voor inhoudelijke afspraken met deze drie partijen.

Het onderscheid is in de figuur aangegeven met pijlen van verschillende kleuren. De blauwe pijlen geven een inhoudelijke relatie weer (beleidswensen van directies, constructieopdrachten aan Cito, ed.). De rode en bruine pijlen geven een financiële relatie weer (beschikbaar stellen van budget, daadwerkelijke betaling, ed.). Bij de rode pijlen gaat het om programmaged (basisarrangement en projecten), de bruine pijlen behelzen de apparaatskosten.

⁹ Het onderscheid tussen aansturing op bedrijfsvoeringaspecten en taken vertoont gelijkenis met het onderscheid tussen opdrachtgeversrol en eigenaarsrol dat ook wordt gehanteerd bij bijvoorbeeld agentschappen (waarbij de SG de eigenaarsrol heeft en de beleidsdirecties opdrachtgever zijn). De eigenaar is vooral aanspreekbaar op vraagstukken die de organisatie betreffen en de opdrachtgever kijkt naar de taken die worden uitgevoerd.

Voor de Staatsexamens NT2 heeft het CvE wel de positie als gedelegeerd opdrachtgever. Hier stuurt het College dus zowel op inhoud als op budget. Daarvoor heeft het CvE sinds 2012 met Cito B.V. een contract afgesloten voor de onderdelen luisteren en spreken en met bureau ICE voor de onderdelen lezen en schrijven. Hier is het CvE niet alleen verantwoordelijk voor de inhoud (blauwe pijlen) maar ook voor het budget dat daarmee gemoeid is (rode pijlen). Het gaat hier om niet-wettelijke taken van Cito B.V. en bureau ICE die zij uitvoeren op grond van een door hen gewonnen aanbestedingsronde. Voor het bureau CvE, DUO en de OCW-onderdelen in de figuur geldt dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig van toepassing is. Voor het College als ZBO geldt geen volledige ministeriële verantwoordelijkheid (wel bijvoorbeeld voor het aanstellen van de voorzitter en de leden van het College).

DUO is de uitvoeringsorganisatie van OCW. DUO heeft een wettelijke taak bij de uitvoering van de centrale examens (productie, opslag en distributie) en de staatsexamens (organisatie, afname staatsexamens, vaststellen eindcijfers, uitreiking diploma's)¹⁰. Deze werkzaamheden zijn ondergebracht bij de afdeling Examinatie van DUO. DUO is een baten-lastendienst van OCW en het DGDUO valt direct onder de SG van OCW. Ook voor DUO geldt een managementafspraken, daarnaast wordt DUO voor de uitvoering van de werkzaamheden rondom de examens rechtstreeks door OCW gefinancierd.

De beleidsdirecties PO, VO en MBO bepalen de inhoud van het takenpakket van het CvE binnen de in de Wet CvE omschreven taken. Het overheidsbeleid in de sectoren bepaalt hetgeen aan werkzaamheden dat nodig is. Nieuw beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van toetsing in het PO, VO en MBO, als aanvulling op examinering leidt tot een uitbreiding van het takenpakket van het College. Maar ook grootscheepse wijzigingen in de examenstof, beleidswensen met betrekking tot digitaal examineren en het toestaan van nieuwe examenvakken leidt tot wijzigingen in het takenpakket van het College. Voor de uitvoering van taken bestaat er een koppeling met programmagelden alsook met middelen voor het apparaat. Daarbij is vanaf 2013 de afspraak dat de programmamiddelen en, als onderdeel daarvan, alle projecten via de directie VO lopen (dat wordt bij OCW intern overgeboekt). Alle programmagelden komen daarmee op het begrotingsartikel van VO. De beschikkingen worden gebundeld en aan het College gestuurd. Het CvE put vervolgens de in de beschikking toegekende budgetten uit. De directie FEZ en PenO zijn vanuit OCW verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van het apparaatsbudget. Zij sturen niet op de taken van het College. De loonkosten van het bureau en de APK-facturen (voor huisvesting, ICT, communicatie, e.d.) lopen via OCW.

Er is een accountteam SLOA (niet in de figuur) ingericht aan OCW-zijde. Dat bestaat in de huidige vorm sinds februari 2012 en is bedoeld om de versnippering van het opdrachtgeverschap bij OCW richting de SLOA-instituten (SLO, Cito) en het CvE tegen te gaan. Vanwege het feit dat deze organisaties een zeer belangrijke rol in het stelsel hebben en omdat die rol steeds groter wordt, ontstond de behoefte aan een meer gecoördineerde aanpak. Het doel is dat OCW via het accountteam professioneler opdrachtgeverschap kan tonen met helderder posities niet alleen richting het CvE, maar ook richting Cito en SLO.

Met de Wet College voor Examens (art. 10) is aan de Wet op het Onderwijstoezicht (art. 15) toegevoegd dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit van het functioneren van het College en op de naleving van de bij, of krachtens de Wet College voor Examens, de Wet op het Voortgezet Onderwijs en de Wet Voortgezet Onderwijs BES gegeven voorschriften. Daarvoor heeft de Inspectie in overleg met OCW en het CvE een toezichtskader ontwikkeld. De

¹⁰ In de MvT van de Wet CvE wordt opgemerkt dat de IB-groep deze taken toebedeeld had gekregen op grond van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank, één van de voorlopers van het huidige DUO.

Inspectie voert risicogericht toezicht uit. Dat houdt in dat zij allereerst schriftelijke informatie van het CvE (het jaarverslag) analyseert en afhankelijk daarvan bepaalt of aanvullende informatie nodig is. Verder worden eventueel meldingen of signalen nagetrokken voor beantwoording van de vragen of het CvE de wettelijke taken naar behoren heeft volbracht en of de overige wettelijke voorschriften zijn nageleefd. In het waarderingskader komen de wettelijke taken, de wettelijke voorschriften en de kwaliteitsborging aan de orde. Verder vindt één maal in de vier jaar themagewijs een verdiepend onderzoek plaats.

4.3 Governance in de praktijk: relatie CvE, OCW en ketenpartners

In deze paragraaf gaan we in op de uitwerking van de gekozen governancestructuur in de praktijk. Dit doen we ook weer zoveel mogelijk aan de hand van de verschillende actoren binnen het onderwijsveld en de examencyclus.

4.3.1 College en bureau

De relatie tussen het bureau CvE en het College CvE is niet alleen op papier maar ook in de dagelijkse praktijk hecht. Het College bepaalt het beleid en alles wat bureau doet, is aan goedkeuring van het College onderhevig. Het College meldt daarover dat er een zeer sterke wisselwerking is tussen bureau en College. Het College geeft aan goed op de hoogte te zijn van alle relevante zaken die zich onder zijn verantwoordelijk afspelen. Elk managementlid van het bureau is verplicht om geruime tijd voor een collegevergadering bij de directeur het zogeheten periodiek overzicht aan te leveren: een rapportage met de stand van zaken, ontwikkelingen en risico's. Hier wordt in de collegevergadering uitgebreid tijd voor ingeruimd.

De wet stelt dat het College een bureau heeft: in de praktijk werkt en voelt dat ook zo. Voor het College is het niet problematisch dat de medewerkers van het bureau in dienst zijn van OCW. De dubbele gezagsrelatie die het bureau heeft (met zowel het College als met de DGPV) heeft ertoe geleid dat de functioneringsgesprekken die de DGPV met de directeur van het bureau voert, bijgewoond worden door de voorzitter van het College. Verder wordt ook vanuit het bureau gevoeld dat er primair wordt gewerkt ten dienste van het College en niet primair ten dienste van OCW. Daarbij helpt het dat het bureau ook fysiek op afstand van het departement staat.

4.3.2 OCW en CvE

Omdat het bureau CvE onderdeel is van het OCW concern is de financiering van de taken van het College conform de begrotingslogica, begrotingsregels en afspraken die gelden voor het Rijksapparaat. Dit heeft in de afgelopen jaren tussen het College en het departement geleid tot veel onduidelijkheid en discussie over de hoogte en ontwikkeling van het CvE-budget en dan met name het apparaatskosten-deel (APK). De combinatie van de taakstellingen en Kabinetsafspraken over een kleinere overheid enerzijds en de uitbreiding van taken van het College anderzijds, leidden tot de situatie dat er regelmatig spanning was tussen het toekennen van extra taken en de financiering daarvan. Veranderingen in afspraken binnen het Rijk over wat wel en niet onder apparaatskosten valt, maakten de zaken daarbij soms extra complex.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst bewaakt dat de totale apparaatskosten van de Rijksoverheid niet toenemen. Dat betekent dat als het CvE extra mensen op de loonlijst nodig heeft vanwege extra taken dat de DGPV daar elders ruimte voor moet zoeken en als dat niet gevonden wordt er uiteindelijk via de minister van OCW een verzoek aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst moet worden voorgelegd. In de praktijk betekende dit dat als een OCW-beleidsdirectie

nieuwe of aanvullende activiteiten wilde onderbrengen bij het CvE daar niet altijd de 'koninklijke weg' voor werd bewandeld. De prioriteit lag vooral bij het voor elkaar krijgen dat het CvE het werk kon uitvoeren. Het volgens de daarvoor geldende regels realiseren van de benodigde structurele en incidentele financiële middelen is in de eerste jaren niet goed verlopen. Dat heeft te maken met het feit dat de beleidsmakers vooral over programmageld beschikken dat niet zonder meer voor het apparaat bij het CvE kan worden ingezet. Voor structurele taken moet daarom via de DGPV geregeld worden dat er extra apparaatsbudget beschikbaar komt. In de praktijk werkt het zo dat het bureau CvE dat zelf moet regelen via de DGPV en indien dat niet lukt, moet aangeven dat het die taken niet kan uitvoeren. Het heeft enige tijd geduurd voordat dit duidelijk was voor het CvE. Los van het feit dat het CvE nog steeds constateert en communiceert dat ze met een onderbezetting kampen, loopt dit proces inmiddels beter. De komst van het accountteam aan OCW-zijde en, met name, het overleg tussen het accountteam en de directie FEZ en PenO hebben daaraan bijgedragen. De verschillende actoren zijn beter op elkaar ingespeeld.

Het accountteam OCW is specifiek ingericht om naast het opdrachtgeverschap richting Cito en SLO ook het opdrachtgeverschap richting het CvE te professionaliseren. Het accountteam richt zich vooral op het programmadeel voor het CvE en probeert daar coördinatie en afstemming in aan te brengen. Hoewel het accountteam daarmee niet over het APK-deel gaat, komt dit wel met regelmaat aan de orde omdat het apparaat en het programma niet overal gescheiden kunnen worden. Het accountteam speelt een belangrijke rol in de ingewikkelde constructie van OCW-directies, het College en externe partijen (Cito en SLO). Het accountteam heeft de taak te zorgen dat er zowel intern vanuit OCW als vanuit het CvE aandacht is voor het goed laten verlopen van uitvoering van de taken, ook financieel.

Het CvE (de voorzitter en de directeur) heeft één keer in de zes tot acht weken afstemmingsoverleg met de accounthouder aan OCW-zijde (plaatsvervangend directeur VO), het accountteam en vertegenwoordigers van de betrokken directies. Het is een overleg om onder meer lopende zaken, eventuele knelpunten en relevante beleidsontwikkelingen te bespreken. Het College merkt op dat het graag zou zien dat de directie MBO daar vaker bij aanwezig is omdat het College prijs stelt op zoveel mogelijk eenheid in beleid.

Vanuit de diverse OCW onderdelen is er frequent overleg met het bureau CvE over de diverse projecten en reguliere taken. De directie FEZ is regelmatig met het CvE in gesprek over de begrotingsregels en welke posten en activiteiten wel of juist niet in bij het apparaat maar in het programma thuishoren.

4.3.3 *Opdrachtgeverschap*

Het CvE geeft aan dat de huidige constructie afhankelijk is van de goede samenwerking met de ketenpartners om tot een goed product te komen. Het CvE is geen volledig gedelegeerd opdrachtgever richting DUO, Cito en SLO. Het vinden van de goede samenwerking heeft een proces van groei nodig gehad en is afhankelijk van de betrokken personen, maar inmiddels is het College er tevreden over. Er is sprake van korte lijnen, de verhoudingen met ambtenaren kwalificeert het College als uitstekend, waarbij het College zijn best doet de ambtenaren van OCW goed op de hoogte te houden, juist ook bij gevoelige zaken. Het College investeert daarnaast in bestuurlijk overleg 2 à 3 keer per jaar met bijvoorbeeld Cito en DUO. Op de werkvloer wordt geconstateerd dat het 'ketendenken' en de ketenregie door het CvE nog steeds een proces van inoefenen is tussen de diverse partijen. Met name door de 'driehoeksrelatie' waarbij andere partijen wettelijke taken hebben, is de invulling van de regierol niet alleen afhankelijk van hoe het CvE zich opstelt maar ook wat hen gegund wordt door andere partijen.

OCW doet actief zijn best om het College te positioneren als regievoerder door hen bijvoorbeeld bij relevante overleggen met Cito en DUO te betrekken. In de visie van OCW is het CvE gegroeid in hun rol als regievoerder. De rollen van de diverse partijen zijn inmiddels uitgetekend maar de accounthouder en het accountteam moeten wel helpen om ervoor te zorgen dat de partijen netjes binnen hun rol blijven opereren. Daarbij geldt dat een regiehouder verstandig moet omgaan met het gezag dat hij heeft. In de optiek van OCW heeft het CvE daar in de beginfase wel zijn weg in moeten vinden. Van de ketenpartners krijgt OCW hierover nu geen negatieve signalen meer. Het College doet zijn werk in relatieve rust maar is zich wel heel bewust van zijn rol. Dat betekent dat feitelijk het CvE de regie heeft maar dat niet continu benadrukt.

Met de lopende taken rondom examens uitgevoerd door SLO en Cito, fungeert het CvE in de optiek van OCW echt als opdrachtgever. Behalve voor de financiële consequenties is OCW daar niet bij betrokken. Die betrokkenheid is er wel bij belangrijke beslissingen zoals de overgang naar digitale examens en ook zeker bij een crisis zoals bij Ibn Ghaldoun. Die crisis heeft laten zien dat de keten en dus ook het CvE zeer professioneel functioneert om ook calamiteiten op te kunnen vangen. Verder helpt het dat persoonlijke verhoudingen goed en de lijnen kort zijn. Er is daardoor veel informatie-uitwisseling en er wordt met open agenda's gewerkt.

Voor SLO levert de 'driehoeksrelatie' met OCW en het CvE weinig tot geen problemen op. Voor SLO zijn de bevoegdheden duidelijk, is de communicatie helder en levert de opsplitsing van verantwoordelijkheden (inhoudelijk en financieel) geen vertraging op in het proces. In de samenwerking en afspraken over procedures tussen het CvE en SLO zijn in de afgelopen anderhalf jaar goede stappen gezet. SLO en het CvE hebben hun eigen overlegstructuur met OCW en zitten zelden alle drie met elkaar rond de tafel. OCW wordt volgens de oude én de herziene leidraad waar momenteel aan wordt gewerkt (zie paragraaf 5.2.1) pas ingeschakeld als SLO en het CvE het onderling niet eens kunnen worden. Dit is tot nu toe nooit voorgekomen, dus is er geen reden om de overlegstructuur te veranderen.

Volgens het College heeft Cito zich vanaf het moment dat het CvE is opgericht zo opgesteld dat het CvE opdrachtgever is. Dat heeft bijgedragen aan een goede basis voor samenwerking. Voor Cito is de driehoeksrelatie met OCW en het CvE niet altijd even efficiënt, maar over het algemeen worden de overleggen als prettig en constructief ervaren en ziet Cito ook voordelen in de opsplitsing van overleg over de inhoud en het overleg over de bekostiging ervan.

Voor DUO levert de driehoeksrelatie met OCW en het CvE soms vertraging op wanneer er op strategisch niveau besluiten gemaakt moeten worden door het CvE die van invloed zijn op de kosten die DUO maakt. Omdat DUO een rechtstreekse financiële relatie met OCW heeft, moet DUO de financiële consequentie van beslissingen regelen met OCW terwijl er niet altijd, of in beperkte mate, invloed is op de besluitvorming. Dit is ook de reden dat als het CvE aan DUO vraagt om bepaalde veranderingen door te voeren, DUO vaak eerst bij OCW te rade gaat of de daarmee gepaard gaande kosten ook akkoord zijn. Volgens DUO geeft deze organisatorische structuur in de uitvoering onduidelijkheid waardoor er regelmatig meerdere keren, onafhankelijk van elkaar, tussen de drie partijen wordt geschakeld voordat een besluit genomen wordt. De structuur waarin OCW, het CvE en DUO ten opzichte van elkaar functioneren, maakt het nog lastiger om hier een eenduidig oplossing voor te creëren. Het CvE voert de regie over de examenketen maar OCW financiert DUO rechtstreeks. Alle kosten die door DUO gemaakt worden, worden door DUO via het afrekenmodel tussen OCW en DUO verantwoord. Het CvE krijgt voor de begroting input van DUO (over de kosten van bepaalde voorgenomen aanpassingen bijvoorbeeld) maar de werkelijk gemaakte kosten door DUO blijven formeel buiten het zicht van CVE. Inmiddels is het CvE vaak aanwezig bij het gesprek over financiën tussen OCW en DUO maar de cijfers worden niet officieel aan het CvE ter beschikking gesteld.

Ook vanuit het CvE wordt gemeld dat de regievoering over het onderdeel waarvoor DUO verantwoordelijk is, het meest ingewikkeld is. De positie die DUO ten opzichte van het departement inneemt, zorgt ervoor dat DUO zich erg onafhankelijk van het CvE kan opstellen. Examen diensten is een klein onderdeel van het totale pakket aan uitvoeringstaken dat DUO voor OCW verzorgt. Dat betekent dat het CvE soms moet concurreren om aandacht ten opzichte van grote trajecten bij DUO zoals de invoering van BRON-HO of de invoering van het sociaal leenstelsel.

4.4 Toezicht door de Inspectie

De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) ziet erop toe of het CvE de wettelijke taken uitvoert en of daarbij wettelijke voorschriften in acht worden genomen (op basis van WOT en Wet CvE). De Inspectie voert jaarlijks risicogericht toezicht uit. Eenmaal in de vier jaar vindt er een verdiepend onderzoek plaats. Voor de inspectie is het toezien op het College een nieuwe taak (de Inspectie hield geen toezicht op de voorlopers van het CvE). Het CvE heeft de Inspectie in de afgelopen jaren uitgebreid op de hoogte gesteld over examens en toetsing.

De Inspectie stelt jaarlijks een rapport van bevindingen op. Het toezichtkader dat in overleg met OCW en het CvE is opgesteld, bevat drie kwaliteitsaspecten: de uitvoering van de wettelijke taken, het voldoen aan de wettelijke voorschriften en kwaliteitsborging. Daarvoor beoordeelt de Inspectie het CvE op de volgende onderwerpen:

- het College voor Examens heeft de taken op het gebied van de centrale examens overeenkomstig de wettelijke opdracht naar behoren uitgevoerd;
- het College voor examens heeft de taken op het gebied van de staatsexamens overeenkomstig de wettelijke opdracht naar behoren uitgevoerd;
- het College voor examens heeft de taken op het gebied van de college-examens van de staatsexamens overeenkomstig de wettelijke opdracht naar behoren uitgevoerd;
- het College voor examens heeft de overige taken overeenkomstig de wettelijke opdracht naar behoren uitgevoerd;
- het College voor examens heeft de wettelijke voorschriften nageleefd;
- het College voor examens waarborgt en verbetert stelselmatig de kwaliteit van zijn werkzaamheden en legt daar verantwoording over af.

Deze onderwerpen zijn in 32 indicatoren onderverdeeld en worden door de Inspectie beoordeeld of die in voldoende mate zijn gerealiseerd. Daarbij zijn drie antwoorden mogelijk: ja, nee of niet beoordeeld. In de eerste twee rapporten van bevindingen blijkt dat een aantal kwaliteitsaspecten nog niet zijn ontwikkeld en daardoor niet zijn beoordeeld. In het laatste rapport van bevindingen (over 2012) zijn alle indicatoren beoordeeld en zijn deze in voldoende mate gerealiseerd.

De Inspectie geeft aan dat het jaarlijkse onderzoek relatief eenvoudig is, want bijvoorbeeld het voldoen aan de wettelijke voorschriften kan via de Staatcourant worden gevolgd. Verder is het vanwege de publieke aandacht voor examinering ook eenvoudig om eventuele signalen op te vangen.

Naast het jaarlijkse toezicht is er eenmaal in de vier jaar een verdiepend onderzoek. De Inspectie kiest daarvoor de onderwerpen in overleg met het CvE. Op dit moment beoordeelt de Inspectie de instrumenten die het CvE toepast om te bepalen of examens valide en betrouwbaar zijn en of de statistiek die daaraan ten grondslag ligt op orde is. De afspraak (niet wettelijk vastgelegd) is dat het CvE dat door een externe partij laat uitvoeren en dat daarna een verificatieslag door de Inspectie wordt gedaan.

Verder mag de Inspectie naar aanleiding van signalen (klachten) op eigen initiatief een verdiepend onderzoek instellen. Dat is in de afgelopen jaren nog niet voorgekomen.

De rapporten van bevinden van de Inspectie als toezichthouder worden openbaar gepubliceerd op de website van de Inspectie en aan het CvE en OCW gestuurd. Het blijkt dat de inhoud van het rapport van bevindingen van de Inspectie tot nu toe binnen OCW bij de betrokken beleidsmedewerkers niet tot verdere acties leidt. Het wordt niet als instrument van verantwoording gezien en ook biedt het beleidsmedewerkers weinig mogelijkheden voor sturing. De positieve bevindingen van de Inspectie staan volgens hen ook in contrast met de kritiek dit schooljaar op de klachtenafhandeling door het CvE wat slecht met elkaar te rijmen lijkt. Dat de rapportages van de Inspectie weinig mogelijkheden tot sturing zouden bieden, is overigens opmerkelijk omdat bijvoorbeeld de opmerkingen van de Inspectie over het op tijd aanleveren van het werkprogramma niet lijken te corresponderen met de wettelijke termijn en dat is juist een kritiekpunt van de beleidsmedewerkers.

Verder valt op dat in het toezichtskader de regievoering over de keten ontbreekt. De regievoering staat weliswaar niet met zoveel woorden in de wet zelf maar staat wel in de Memorie van Toelichting en daarnaast er is brede consensus dat dit een belangrijke taak is van het CvE.

4.5 Conclusies

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen voor het thema van dit hoofdstuk zoals we die hebben geformuleerd in 2.1.

Die bijbehorende hoofdvraag en subvragen luiden als volgt:

Wat is het oordeel over het systeem van besturing, toezicht en regievoering (governance) van het College:

- Hoe is het gedelegeerd opdrachtgeverschap door het CvE in de periode 2009-2014 ingevuld? Hoe verhoudt het gedelegeerd opdrachtgeverschap zich tot de regierol van het CvE en tot het opdrachtgeverschap van OCW?
- Hoe heeft de governance en besturing in de praktijk gewerkt, waaronder de ophanging van de buitendirectie binnen het Ministerie van OCW; de verantwoordingslijn van het bureau CvE naar (de voorzitter van) het CvE; de inhoudelijke voeding (VO/PO/MBO) en de financiële aansturing (DGPV) vanuit OCW?
- In hoeverre en hoe heeft het CvE invulling gegeven aan de regie op de examenketen in de periode 2009-2014 en wat zijn de concrete effecten van de regiefunctie van het CvE voor wat betreft de werking en opbrengsten van de examenketen?
- Wat is de waardering van deze effecten ten opzichte van de situatie voordat er centrale regie op de examenketen ingericht was?
- In hoeverre heeft de gekozen constructie daarmee voldaan aan de verwachting die ten grondslag lag aan de inrichting van de governance en besturing op deze wijze?
- In hoeverre is gerealiseerd wat de betrokkenen voor ogen hadden met oprichting van het CvE (in het bijzonder de bestuurlijke eenduidigheid en transparantie en borging van participatie van maatschappelijke organisaties)?

We zullen deze beantwoording van deze vragen doen aan de hand van twee thema's: governance en besturing en gedelegeerd opdrachtgeverschap.

4.5.1 Governance en besturing

De keuze voor een constructie met een College en een bureau en de interactie met OCW en de ketenpartners heeft geresulteerd in een complex geheel. Tegelijkertijd is deze keuze gegeven de Kaderwet in combinatie met de historische voorlopers en taken op dit terrein goed verklaarbaar. Belangrijker is dat er in de loop van de jaren een goede werkwijze is ontwikkeld waarbij steeds is gezocht naar verbeteringen binnen de bestaande structuur.

De twee gezagsrelaties die het bureau CvE heeft (voor de inhoud en werkzaamheden is het College verantwoordelijk en voor de bedrijfsvoering de DGPV) is niet uniek en het is inmiddels voor de betrokkenen voldoende duidelijk welke consequenties het heeft, vooral op het terrein van de taakstellingen en apparaatskosten. Als het CvE structurele extra taken krijgt zonder dat daarbij taken vervallen, is het noodzakelijk dat daarvoor formatie beschikbaar wordt gesteld. Tegelijkertijd is het bureau CvE net als de rest van het overheidsapparaat onderworpen aan de politiek en moet dus bij de keuze voor een kleinere overheid ook zoeken naar efficiëntie in werkprocessen. Het blijft tegelijkertijd een complex geheel wat herhaaldelijk om uitleg vraagt en waarbij aandacht nodig blijft voor rolvastheid bij de betrokken partijen. Het accountteam en de directie FEZ aan de kant van OCW vervullen hierin een belangrijke rol. Verder draagt het accountteam bij aan een helder aanspreekpunt voor het College en wordt voorkomen dat vanuit één departement op verschillende manieren met het College wordt samengewerkt. Daarmee wordt het opdrachtgeverschap vanuit OCW richting het CvE in beginsel goed vormgegeven. Het is belangrijk dat alle betrokken OCW-directies in de bestuurlijke relatie met het CvE daarbij ook de gezamenlijke afstemming met het CvE blijven zoeken.

Aanbeveling

Voor professioneel opdrachtgeverschap is de afstemming tussen betrokken OCW beleidsdirecties van groot belang. De mogelijkheden voor gezamenlijke afstemming met het CvE, in het bijzonder het afstemmingsoverleg, moeten beter benut worden door alle OCW-directies.

Dat het College onafhankelijkheid is van de politiek is van blijvend belang voor het kunnen vasthouden aan onafhankelijke oordeelsvorming over de kwaliteit van de examens en toetsen en een onafhankelijke normering (en daarmee slaagkansen). Deze onafhankelijkheid voorkomt dat normering en slagingspercentages onderdeel worden van politiek debat. De minister moet zich kunnen beroepen op de onafhankelijkheid van het CvE. Dat maakt dat het maatschappelijk effect van de examens en het civiel effect van diplomering overeind blijft. Door de sterke betrokkenheid van het veld (waaronder het afnemend onderwijs) bij zowel de constructie als de vaststelling van de examens en ook door de samenstelling van het College, is de participatie van relevante maatschappelijke partijen geborgd.

4.5.2 Gedelegeerd opdrachtgeverschap

Voor de centrale examens VO en de staatsexamens VO is er (nog) geen sprake van een gedelegeerd opdrachtgeverschap voor het College. Er is een scheiding gemaakt tussen de inhoud en de financiën. Het CvE is verantwoordelijk voor de inhoudelijke afstemming met Cito, DUO en SLO. Het departement zelf (dus niet het bureau CvE als buitendirectie van OCW) is verantwoordelijk voor de financiële afspraken met deze partijen. Daardoor heeft het College minder de rol van opdrachtgever die zaken kan afdwingen bij opdrachtnemers en meer de rol van regisseur die afhankelijk is van de wil tot samenwerking van ketenpartners. De scheiding tussen de inhoud en de financiën vereist dat de communicatie tussen OCW en het CvE enerzijds en met SLO, Cito en DUO anderzijds, zeer strak is. De ervaring heeft geleerd dat het enige tijd duurt voordat dat goed loopt. De huidige situatie leidt tot weinig problemen, al is er sprake van extra

benodigde tijdsinvestering voor overleg en afstemming, maar er is geen reden om hier op korte termijn grootscheepse verandering in aan te brengen. Op de langere termijn is het samenbrengen van de inhoudelijke en financiële sturing richting SLO en Cito bij CvE van belang zodat het bestuursdepartement zich kan focussen op de beleids- en stelselvraagstukken rondom examens en toetsen en het CvE zich kan focussen op de uitvoeringsaspecten van examens en toetsen.

Voor de staatsexamens NT2 is er sprake van een gedelegeerd opdrachtgeverschap vanaf 2012. Het CvE is hier in positie gebracht en is niet alleen verantwoordelijk voor het inhoudelijke deel maar ook voor de opdrachtverlening aan bureau ICE (lezen en schrijven) en Cito B.V. (luisteren en spreken). Een en ander gaat in nauw overleg met OCW. Anders dan bij de centrale examens hebben bureau ICE en Cito B.V. hier geen wettelijke taak.

De gedelegeerde opdrachtgeversrol voor staatsexamens NT2 kan als pilot dienen voor een aanpassing van de gezamenlijke opdrachtgeversrol voor de centrale examens VO en staatsexamens VO. Door te monitoren welke zaken hier goed en minder goed lopen, kan het ministerie op termijn bepalen of en onder welke voorwaarden de rol van gedelegeerd opdrachtgever ook voor de centrale examens VO en staatsexamens VO voor het CvE mogelijk is. Daarbij zal overigens de financiële verhouding tussen het CvE en DUO als agentschap van OCW naar verwachting moeilijk te wijzigen zijn.

Aanbeveling

Gebruik de gedelegeerde opdrachtgeversrol voor staatsexamens NT2 als pilot voor een eventuele aanpassing in de gezamenlijke opdrachtgeversrol voor de centrale examens VO en staatsexamens VO. Monitor en evalueer deze rol en bepaal binnen een termijn van bijvoorbeeld twee jaar of en onder welke voorwaarden de rol van gedelegeerd opdrachtgever voor het CvE voor de centrale examens VO en staatsexamens VO mogelijk is.

Convenant

Omdat de gedelegeerde opdrachtsgeversrol maar deels is gerealiseerd, is er meer sprake van ketenregie dan opdrachtgeverschap. Het convenant dat het CvE heeft gesloten met OCW en de ketenpartners DUO en Cito vormt daarvoor een belangrijke basis. Daarin is op hoofdlijnen de wijze van werken vastgelegd plus de escalatieprocedures. Het toevoegen van SLO is een nuttige uitbreiding. De werkwijze en afspraken met de Inspectie op het ketenproces is niet vastgelegd (wel het toezicht door de Inspectie). Het schriftelijk vastleggen van afspraken met de Inspectie over taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de examenperiode is aan te bevelen.

Verder moet het CvE het vooral van afstemming en overreding hebben om met de diverse ketenpartijen een effectieve samenwerking tot stand te brengen. In die rol is het College volgens de betrokkenen in de afgelopen jaren gegroeid. Er is daarvoor ook geïnvesteerd in het bestuurlijk overleg met de relevante partijen.

Aanbeveling

Het convenant tussen het CvE, OCW, DUO en Cito vormt een belangrijke basis voor de regie over de keten. Zorg ervoor dat het SLO ook in dat convenant wordt meegenomen en leg ook de samenwerking met de Inspectie (als onderdeel van de examenketen) vast.

Toezicht

De toezichtsrol door de Inspectie is beperkt tot de taken die in de Wet CvE staan opgesomd, uitgebreid met de kwaliteitsborging. De regierol die het College heeft en als zodanig ook in de MvT bij de wet staat genoemd, maakt geen deel uit van het Inspectie-oordeel. Een aanpassing van het toezichtskader op dit punt ligt voor de hand. Die aanpassing kan eventueel direct doorgevoerd

worden met de aanpassingen in verband met diverse nieuwe wettelijke taken die toegevoegd moeten gaan worden op het terrein van de centrale eindtoets PO, examinering in het MBO en de toetsen in VO en MBO.

Aanbeveling

Breidt het toezichtskader van de Inspectie uit met taken die niet met zoveel worden in de wet zelf zijn genoemd maar die essentieel zijn voor de werking van de examenketen. Dat geldt in ieder geval voor de regierol van het CvE in de keten.

5 Doeltreffendheid

5.1 Inleiding

Bij doeltreffendheid wordt gekeken naar kwaliteit, integriteit en continuïteit van de taakuitoefening. Hierbij kan gedacht worden aan de kwaliteit van de regievoering, maar ook aan risicomanagement, kwaliteitszorg, en oplossingsvermogen met betrekking tot incidenten rondom examens en toetsing en tevredenheid van relevante actoren in het stelsel.

Bij het beschrijven en beoordelen van de doeltreffendheid van het CvE is het niet goed mogelijk een onderscheid te maken tussen het College en het bureau. Immers het grootste deel van de werkzaamheden die nodig zijn om de taak van het College uit te oefenen zijn gemandateerd aan het bureau. Het bureau staat onder gezag van het College en legt alleen verantwoording af aan het College. Dat maakt dat de doeltreffendheid van het College (het ZBO) en dat van het bureau onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

5.1.1 Aanpak

De doeltreffendheid is voor een belangrijk deel bepaald door de informatie op basis van jaarverslagen en interne documentatie van het CvE en de rapporten van bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs in 2010, 2011 en 2012. Verder is er door middel van het afnemen van interviews bij de belangrijkste ketenpartners en bij vertegenwoordigers in het onderwijsveld een oordeel over de doeltreffendheid van het CvE gevraagd. Onder de ketenpartners¹¹ verstaan we de organisaties die onderdeel uitmaken van het proces van het construeren van de examens tot het moment dat de examens daadwerkelijk worden afgenomen. De examensecretarissen zijn geïnterviewd als vertegenwoordigers van het onderwijsveld. Er is een telefonisch interview afgenomen bij vijftien secretarissen van reguliere examens en bij drie secretarissen van staatsexamens VO. Alleen indien meerdere secretarissen bepaalde verbeterpunten in de examenprocedure noemen, is dit in het rapport opgenomen.

Van de geïnterviewde secretarissen van reguliere examens zijn er zes al werkzaam in deze functie voor 2009 en hebben de overgang van de CEVO naar het CVE meegemaakt. Van de geïnterviewde secretarissen voor staatsexamens VO is dit bij twee van hen het geval. Er is een interview afgenomen met secretarissen die verantwoordelijk zijn voor een of meerdere vestigingen, variërend van 30 tot 200 examenkandidaten en voor examens van verschillende onderwijsniveaus. Uit iedere regio (noord, midden, zuid) zijn een aantal secretarissen benaderd.

De meeste secretarissen hebben geen sollicitatieprocedure doorlopen om de functie uit te kunnen voeren. Een aantal respondenten geeft aan dat de taken van secretaris horen bij de taak van team- of afdelingsleider, anderen zijn voor de functie gevraagd of hebben zich er zelf voor aangemeld. Een klein aantal secretarissen heeft eerst een (aantal) jaar meegelopen met zijn of haar voorganger voordat de taak zelfstandig mocht worden uitgevoerd. Door de jaren heen is de aanstellingsprocedure volgens de meerderheid van de geïnterviewden geprofessionaliseerd; inmiddels is er een procedure ontwikkeld op basis waarvan nieuwe examensecretarissen en -examinatoren worden aangesteld. De secretarissen voor staatsexamens VO zijn in dienst bij het CvE, sinds enige tijd zijn er ook door het CvE standardeisen opgesteld waaraan de secretarissen voor staatsexamens moeten voldoen.

¹¹ Zie Bijlage I voor de volledige lijst met geïnterviewden.

5.1.2 Leeswijzer

De volgende paragraaf gaat in op de wijze waarop het CvE zijn wettelijke taken heeft uitgevoerd. Per subparagraaf is een wettelijke taak beschreven. In Paragraaf 5.3 wordt de mate van realisatie van de doelen uit de Wet CvE besproken, in Paragraaf 5.4 gaan we in op het kwaliteitssysteem en Paragraaf 5.5 beschrijft de omgang met klachten en de bereikbaarheid van het CvE. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de doeltreffendheid.

5.2 Uitvoering wettelijke taken

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel staat opgenomen dat “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.”

De Inspectie van het Onderwijs maakt onderscheid naar drie kwaliteitsaspecten:

1. Wettelijke taken (Paragraaf 5.2);
2. Wettelijke voorschriften (Paragraaf 5.3);
3. Kwaliteitsborging (Paragraaf 5.4).

In alle drie de jaren geeft de Inspectie een positief oordeel over de wijze waarop het CvE zijn wettelijke taken uitvoert. In de eerste drie jaar zijn niet alle indicatoren beoordeeld, het systeem voor kwaliteitszorg bijvoorbeeld was nog in ontwikkeling. Alle indicatoren die zijn beoordeeld, zijn ieder jaar adequaat bevonden door de Inspectie. De Inspectie heeft de indicatoren beoordeeld op basis van de jaarverslagen van het CvE en officiële publicaties in de Staatscourant, de september- en maartmededeling en de constructieopdrachten aan Cito.

Per subparagraaf gaan we in op de tevredenheid van de ketenpartners en, waar mogelijk, van de examensecretarissen.

5.2.1 Tot stand brengen van syllabi

SLO en het CvE werken al jaren samen in de ontwikkeling van examens en syllabi. Bij bestaande syllabi wordt ieder jaar voor elk vak de afweging gemaakt of en zo ja wat er aan de syllabi veranderd moet worden. Kleine veranderingen worden door het CvE doorgevoerd, waarbij overleg met de vakexperts van SLO plaatsvindt. Bij de herziening van examenprogramma's is SLO in de lead. Bij een nieuw examenonderdeel, wordt onder de regievoering van het CvE een syllabus gemaakt. Dat gebeurt door een door het CvE ingestelde syllabuscommissie, waarvoor SLO de secretaris levert. De SLO-secretaris van een syllabuscommissie draagt eraan bij om de vernieuwing van het examenprogramma zo optimaal mogelijk in de syllabi terecht te laten komen en via de syllabi in de examens. Het CvE spreekt uiteindelijk een oordeel uit over de toetsbaarheid van het nieuwe examenprogramma en adviseert daarover aan de Minister.

Sinds een aantal jaar wordt bij de samenwerking de leidraad voor vakvernieuwing gehanteerd. De taken en bevoegdheden van de afzonderlijke organisaties waren daarvoor nooit concreet vastgelegd en daar bleek vanuit beide organisaties wel behoefte aan. Om die reden wordt de leidraad momenteel herzien en aangescherpt op basis van de ervaringen uit de afgelopen jaren. De herziene leidraad beoogt de nodige duidelijkheid in de taakverdeling tussen CvE en SLO te geven waarbij voldoende ruimte wordt gelaten voor input vanuit beide organisaties.

Ook op uitvoerend niveau worden processen meer op elkaar afgestemd. Tijdens de examenperiode is er een merkbare piek in de werkdruk bij het CvE. De deadlines worden gehaald, maar de werkdruk levert geen positieve bijdrage aan de onderlinge verstandhouding tussen de medewerkers van beide organisaties. Daarom zal ook dit jaar, na een geslaagde bijeenkomst vorig jaar, een meeting plaatsvinden tussen de medewerkers van het CvE en SLO om het contact tussen beide organisaties te verbeteren en om ideeën met elkaar uit te wisselen.

Over het algemeen is SLO erg te spreken over de samenwerking met het CvE. Beide organisaties kijken kritisch naar de producten en processen en doen dit op een constructieve en coöperatieve wijze.

5.2.2 *Tot stand brengen van de examenopgaven*

Zodra de syllabi klaar zijn, heeft het CvE de verantwoordelijkheid voor de constructie, productie en distributie van de examens. In overleg met Cito schrijft het CvE de zogeheten constructieopdracht om de examens samen te stellen. Samen met externe medewerkers (zoals docenten die lesgeven aan een examenklas) en toetsdeskundigen bij Cito worden de opgaven opgesteld. De vaststellingscommissie van het CvE keurt de examens uiteindelijk goed.

De afspraken die het CvE en Cito hebben, zijn helder. Het CvE is verantwoordelijk voor de vaststelling en Cito voor de constructie van examens. Er is voor elk vak en ieder onderwijsniveau een vaststellingscommissie en een constructiegroep. De constructiegroepen bestaan uit docenten en een toetsdeskundige. In totaal zijn er voor de centrale examens VO circa 450 docenten betrokken, dit zorgt voor draagvlak in het onderwijsveld en levert kennis van en ervaring met de doelgroep. De voorzitter van de vaststellingscommissie is iemand uit het aanpalende onderwijs, verder zitten er docenten van examenklassen in deze commissie. Na de constructiefase legt de toetsdeskundige het (concept)examen voor aan de vaststellingscommissie van het CvE. De toetsdeskundige heeft formeel geen zitting in de vaststellingscommissie maar is in de vergadering aanwezig om de overdracht te doen en om toelichting te geven over de gemaakte keuzes in het proces. De toetsdeskundige fungeert dus als linking pin tussen beide commissies. De vaststellingscommissie wordt aangesteld door het CvE, de constructiegroep door Cito.

Om de taken rondom de constructie van de examenopgaven (Cito) en het vaststellen van de examens (CvE) voor beide partijen weer scherp te krijgen, is onlangs de taakverdeling tussen beide organisatie onder de aandacht gebracht en wordt er een update van de afspraken gemaakt. Zowel bij het CvE als bij Cito hebben een aantal personele wisselingen plaatsgevonden waardoor het een goed moment was 'om de neuzen weer dezelfde kant op te krijgen'.

Aantal examens

In 2009 construeerde Cito in overeenstemming met het CvE nog ruim 500 examens. In de periode tot 2013 zijn er 100 examens minder ontwikkeld.

Tabel 5.1 Ontwikkelde ce-vo-examens

Jaar	HAVO/VWO	VMBO algemeen	VMBO beroepsgericht	Totaal
2010	255	158	108	521
2011	230	151	108	489
2012	184	134	90	408
2013	194	141	90	425

In 2010 waren er nog ruim 206.000 examenkandidaten, in 2013 kwamen er 198.000 aanmeldingen. Alleen bij VMBO technische- en gemengde leerweg is een toename in het aantal kandidaten geconstateerd. De grootste afname van het aantal kandidaten is te zien bij de VMBO basis- en kader beroepsgerichte examens.

Tabel 5.2 Aantal kandidaten ce-vo-examens

Jaar	HAVO/VWO	VMBO tl gl	VMBO kb bb	Totaal
2010	95.350	55.183	55.657	206.190
2011	96.600	52.824	50.301	199.725
2012	96.728	53.662	48.792	199.182
2013	93.665	56.194	48.141	198.000

5.2.3 *Het zorgdragen dat de examens kunnen worden afgenomen*

Voordat de examens daadwerkelijk bij de leerlingen terechtkomen, hebben alle ketenpartners hun taken uitgevoerd. Nadat de examens zijn vastgesteld, verzorgt DUO de logistieke taak van het produceren en distribueren van de centrale examens. DUO heeft de verantwoordelijkheid vanaf het moment dat de examens worden gedrukt tot en met de aflevering op de examenlocaties.

Over het algemeen is het oordeel van DUO over de samenwerking met en het functioneren van het CvE positief; in de meerderheid van de werkzaamheden is het duidelijk wat van wie wordt verwacht en voert iedereen zijn taak naar behoren uit. In de overige gevallen is het DUO niet altijd duidelijk wie formeel de eindverantwoordelijke is bij de praktische uitvoering rond examens en wie bepaalde besluiten kan nemen.

Examenblad

Het CvE maakt in haar communicatie met het scholenveld veelvuldig gebruik van Examenblad.nl, de website voor examens in het voortgezet onderwijs. Gezien de omvang van de doelgroep lijkt dit de meest efficiënte wijze van communiceren. De informatie die wordt verstrekt aan de hand van Examenblad is toereikend; alle informatie die nodig is, staat op de website. Er staat echter zoveel informatie op de site dat niet iedereen hetgeen kan vinden waar hij of zij naar op zoek is.

Email

Veel secretarissen hebben kritiek op de communicatie per email en het grote aantal e-mails dat ze ontvangen. Een aantal van hen geeft aan dat het een prettige manier van werken is omdat ze vaak herinnerd worden aan de taken die ze moeten uitvoeren en de deadlines waarbinnen alles moet zijn afgerond. Maar vooral secretarissen die de functie al langer uitvoeren, vinden het aantal e-mails dat wordt verstuurd te groot waardoor de kans aanwezig is dat ze relevante informatie missen. Zeker omdat steeds meer belangrijke informatie op het beveiligde deel van Examenblad.nl staat en de ontsluiting ervan per email wordt medegedeeld, is het volgens hen belangrijk hierin meer structuur aan te brengen.

De hoeveelheid e-mails wordt volgens een aantal secretarissen veroorzaakt door het te snel doorvoeren van veranderingen. Volgens hen worden besluiten genomen zonder een bepaalde aanloopperiode in acht te nemen, waardoor er op een later moment nog aanvullingen of wijzigingen worden doorgevoerd. Behalve verwarring heeft dit een afname van de bereidwilligheid tot medewerking op de scholen als gevolg. Secretarissen geven aan te wachten met handelen wanneer er een aanpassing in het proces wordt aangekondigd om te voorkomen dat ze veranderingen doorvoeren die in een later stadium weer worden teruggedraaid. Ook worden er veel e-mails gewijd aan de errata op examenopgave en/of examencorrecties. Volgens de secretarissen grijpt ook dit terug op hun idee dat het CvE geregeld te snel handelt en te weinig tijd neemt om documenten zorgvuldig door te nemen zodat er naderhand nog aanvullingen of wijzigingen worden gecommuniceerd.

Tijdens de examenperiode is het, gezien de belangen die er mee gemoeid zijn, zaak dat het CvE adequaat reageert op bepaalde situaties. De hectiek rondom de examens en de snelheid waarmee CvE wordt geacht te reageren, maakt het onmogelijk om alle consequenties van bepaalde acties op voorhand te kunnen overzien. Snel reageren voorkomt in veel gevallen het ontstaan van nog grotere problemen. Dit neemt niet weg dat het CvE kritisch moet blijven op eigen handelen en dit soort signalen uit het veld serieus moet nemen.

Examenloket

Tijdens de examens kunnen scholen terecht bij het Examenloket¹². De ervaringen hiermee zijn wisselend. Een aantal secretarissen van reguliere examens is erg tevreden over het Examenloket, vooral het feit dat alle betrokken instanties via één loket bereikbaar zijn, vindt men positief. De expertise van het loket wordt echter niet unaniem als voldoende beoordeeld. Een aantal secretarissen geeft aan dat ze bij vragen met betrekking tot de examens veelal rechtstreeks de hulp inschakelen van bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs. Door de jaren heen zijn er korte communicatielijnen ontstaan bij de betrokken organisaties zoals de Inspectie en DUO, zodat het Examenloket voor hen geen meerwaarde biedt. De Inspectie herkent deze situatie maar geeft daarbij aan als zij direct worden benaderd door iemand uit het onderwijsveld zij hen wijzen op het Examenloket. Volgens de Onderwijsinspectie kunnen de vragen uit het onderwijsveld, door de centrale doorgeleiding door het Examenloket, veel efficiënter worden beantwoord.

Examenperiode

De overgang van de CEVO naar het CvE heeft volgens de secretarissen aan de ene kant voor meer professionalisering gezorgd maar aan de kant zijn er geluiden dat de regelgeving en de formalisering van het examenproces te ver is doorgevoerd. Het hele examenproces overziend is er in de afgelopen tijd een aantal besluiten genomen die op zichzelf wellicht niet zo'n grote impact hebben, maar in samenhang met elkaar volgens de examensecretarissen voor veel tijdsdruk zorgen op de scholen. De meest genoemde aanpassingen zijn:

- Het inkorten van de periode tussen het afleveren en afnemen van de examens;
- Het aanpassen van de verpakking, de samenstelling van examenpakketten en de procedure vlak voor aanvang van de examens.

De tijd tussen het aanleveren van de examens en het afnemen van examens beslaat enkele dagen. Over de datum dat de examens worden aangeleverd wordt volgens de respondenten door het CvE tijdig gecommuniceerd maar de aanleveringsdatum valt voor veel scholen in de meivakantie en dus moet iemand er speciaal voor naar school komen. Daarnaast is het door de nieuwe verpakking moeilijker om te controleren of het juiste aantal examens in een pakket zit. Het controleren van de levering duurt dus langer en de controle moet in een kortere periode worden gedaan wat de nauwkeurigheid niet ten goede komt. De reden om de periode tussen de aanlevering en de afname

¹² Het Examenloket is vanaf voorjaar 2014 operationeel.

van examens in te korten en het verpakkingsmateriaal aan te passen is de fraudezaak op het Ibn Ghaldoun. Ondanks dat deze veranderingen in het examenproces de scholen meer werk oplevert, komt het ten goede aan de borging van de kwaliteit van de examens en zullen deze wijzigingen niet aangepast worden.

Ook de samenstelling van de pakketten is gewijzigd en volgens een aantal secretarissen duurt het daardoor ook langer om alle benodigde examenonderdelen uit te delen. Omdat het uitpakken en uitdelen van de examens meer tijd kost, wordt door de examensecretarissen ook kritisch gekeken naar de volgorde waarop en het tijdsbestek waarin de examens worden afgenomen. Het komt volgens hen vaak voor dat de starttijd van grote examens, bijvoorbeeld Wiskunde voor VWO en Economie voor HAVO, op hetzelfde moment is gepland. Dit betekent dat grote aantallen examens plus bijlagen op hetzelfde moment moeten worden uitgepakt en uitgedeeld. Dit betekent soms dat de leerling hiervan de dupe wordt omdat zij minder tijd hebben om het examen te maken. Als het mogelijk is vaker een klein examen met groot examen, zoals Turks en Economie, te combineren, verlicht dit de werkdruk op de scholen.

Tot slot worden er examens van ongelijke duur vaak tegelijkertijd afgenomen zodat er, aan het einde van het langer durende examen, veel onrust is rond de examenlocatie. Tevens zou er volgens de examensecretarissen beter naar de verdeling van de examens over de hele examenperiode gekeken moeten worden zodat leerlingen een gelijk aantal rustdagen tussen de examens hebben.

Vragen en klachten examensecretarissen

In hoeverre secretarissen hun op- en aanmerkingen kenbaar aan het CvE (willen) maken, verschilt sterk. Een derde van de secretarissen heeft hiertoe het initiatief nog nooit genomen en voelt zich ook niet gemotiveerd door het CvE om mee te denken over de procedures. De meerderheid van de overige secretarissen zou wel liever meer ruimte krijgen om het CvE van input te voorzien. Behalve de bijeenkomsten voorafgaand en het evaluatiemoment na afloop van de examens zouden de secretarissen ook gedurende de examenperiode in staat gesteld willen worden om op- of aanmerkingen direct te melden zodat er ook direct naar gehandeld kan worden.

Vragen en klachten leerlingen

Tijdens de examens verwerkt het LAKS de vragen en klachten van de scholieren, waar indien nodig, het CvE wordt betrokken. Er is goed contact tussen het CvE en LAKS. Beide organisaties proberen elkaar zo goed mogelijk op te hoogte te houden zodat ze zich zo goed mogelijk kunnen voorbereiden op mogelijke meldingen. Afgelopen jaar klopte er een bepaalde rekenmachine-tool niet waardoor veel toetsen niet zoals bedoeld afgenomen konden worden. Op het moment dat dit ontdekt werd bij het CvE is er contact opgenomen met LAKS om hen voor te bereiden op deze vraag en gezamenlijk een oplossing voor het probleem te formuleren.

Omdat medewerkers bij het LAKS voor een bepaalde tijd in dienst zijn, zijn er vaak personele wisselingen. Bij nieuwe medewerkers organiseert het CvE altijd een kennismakingsgesprek waarbij ook de contactpersonen van OCW en de Inspectie van het Onderwijs aanwezig zijn. Door het persoonlijke contact is de drempel laag voor LAKS-medewerkers om bij onduidelijkheden contact op te nemen met deze partijen. Vanuit het LAKS is er gedurende de examens het meeste contact met het CvE. Vooral voor beginnende medewerkers is het lastig om de afweging te maken welke vragen en/of klachten wel en niet doorgestuurd hoeven worden naar het CvE. Volgens LAKS handelt het CvE hierin erg geduldig. Ook vindt het LAKS, dat het CvE erg professioneel te werk gaat bij de afhandeling van klachten. Ongeacht of een klacht gegrond wordt geacht, stelt het CvE een uitgebreide, goed onderbouwde reactie op.

Een voorbeeld van een veel gehoorde klacht is de taligheid van examens en het gebruik van moeilijke woorden. Zowel het LAKS als een aantal examensecretarissen noemt deze klacht. Het LAKS geeft aan dat zij met het CvE bekijken of er actie moet worden ondernomen.

5.2.4 *Het ontwikkelen en het innoveren van examens en toetsen*

In het huidige onderwijs wordt steeds meer de nadruk gelegd op competenties, 21st century skills en hogere denkvaardigheden. Het curriculum is meer gericht op analyse en creatie in plaats van reproductie, de examens zijn hierop echter (nog) niet afgestemd. Hoe de vakvernieuwingen tot uitdrukking komen in het centraal examen, zal de aankomende jaren nog volop op de agenda staan en het CvE zal hier samen met SLO en Cito nog veel aandacht aan besteden.

Een obstakel om dit gezamenlijk te veranderen, onder de regievoering van het CvE, is de afstand die bestaat tussen de organisatie die het curriculum ontwikkelt en de organisatie die de toetsen voor het curriculum construeert. Het zou goed zijn om te onderzoeken hoe beide organisaties dichter bij elkaar gebracht zouden kunnen worden. Het CvE is als regievoerder de linking pin tussen SLO en Cito en kijkt bij beide organisatie kritisch naar mogelijke verbeteringen in het ketenproces en in het product, binnen de gestelde wettelijke kaders.

Het CvE is ook verantwoordelijk voor de ontwikkeling van toetsen. De ontwikkeling en uitvoering van de diagnostische tussentijdse toets (DTT) is een complex geheel. Om de toets op tijd ontwikkeld te hebben, moet er strak gestuurd worden op de planning en moeten er tijdig besluiten genomen worden om de deadline te halen. De ontwikkeling van de DTT loopt gelijktijdig met de ontwikkeling van Facet. DUO is de beheerder van Facet, ontwikkelt samen met het CvE de software en bemant de helpdesk. Het Cito is betrokken bij de inhoud van de toets. Die ontwikkelingen moeten gelijk oplopen omdat er grote onderlinge afhankelijkheden bestaan. Dat vereist veel terugkoppeling tussen de verschillende partijen hetgeen door de betrokkenen nu te weinig gebeurt. Er is een nauwe samenwerking tussen het CvE en DUO en tussen het CvE en Cito maar te weinig overleg tussen de drie partijen. Hier moet het CvE als regievoerder meer het voortouw nemen.

Examensecretarissen

Het CvE wordt door de examensecretarissen veelal als de aanjager van innovaties in het onderwijs gezien. Een veel genoemde innovatie in het onderwijs is het gebruik van digitale examens. Een aantal secretarissen ziet het nut daar van in en zou willen dat de ontwikkeling ervan sneller zou gaan. Veelal worden de digitale examens gezien als meerwaarde voor bepaalde doelgroepen, zoals vmbo-leerlingen, en bepaalde vakken, zoals Kunst. Een veelgenoemd kritiekpunt met betrekking tot de digitale examens is de handelswijze van het CvE bij het invoeren ervan. Volgens een groot aantal secretarissen is de overgang naar digitale examens te snel ingevoerd waardoor het wegens onoverkomelijke organisatorische en technische knelpunten weer teruggedraaid moest worden. Daarnaast kost het klaarzetten van digitale examens de secretaris (en de ICT-afdeling van de school) erg veel tijd en vreest men, dat als er eenmaal op grote schaal gewerkt gaat worden met digitale examens, er capaciteitsproblemen en technische storingen ontstaan. Het werken met Facet zou dit in de toekomst kunnen voorkomen waardoor dit voor een aantal secretarissen als mogelijke oplossing wordt gezien bij de invoering van digitale examens. De kritiek van anderen op de keuze voor Facet is, dat er wederom een nieuwe koers wordt gevaren terwijl volgens hen vorige vernieuwingsplannen nog niet volledig zijn onderzocht.

Ook over de invoering van de rekentoets zijn veel secretarissen ontevreden. Er worden verschillende technische problemen gemeld en het is veel secretarissen niet duidelijk welke plaats (en belang) de toets zal innemen binnen het geheel van examens. Omdat processen blijven

veranderen kunnen de secretarissen hun collega's, leerlingen en ouders van de leerlingen geen eenduidig antwoord geven op de vragen die ze hebben over de rekentoets en dat staat ze erg tegen.

Sommige besluiten die het CvE neemt, zijn noodzakelijk gezien de gestelde kaders in het onderwijssysteem of politieke belangen die bij een bepaalde ontwikkeling gemeoid zijn. Dit neemt niet weg dat als zaken anders lopen dan verwacht of er besluiten genomen moeten worden die niet voor iedereen een positieve uitwerking hebben, het CvE dit beter kan communiceren. Door de betrokkenen deelgenoot te maken van de situatie en de reden waarom er gekozen is voor een bepaalde oplossing, ontstaat er meer begrip en draagvlak in het onderwijsveld.

5.2.5 *Het organiseren, afnemen en corrigeren van de staatsexamens*

Daar waar het aantal examens en kandidaten voor de centrale examens globaal gezien ieder jaar afneemt, neemt het aantal kandidaten staatsexamen toe. In 2010 meldden er zich zo'n 4.700 kandidaten om deel te nemen aan een staatsexamen, in 2013 is dit opgelopen op ruim 6.200. Het aantal aanmeldingen voor staatsexamens VO nam in deze periode met een 25 procent toe, het aantal staatsexamens VSO met 40 procent.

Tabel 5.3 Aanmeldingen staatsexamens

Jaar	VSO	VMBOo/HAVO/VWO	Totaal
2010	2.009	2.703	4.712
2011	2.284	2.853	5.137
2012	2.746	3.198	5.944
2013	2.851	3.379	6.230

De deelname aan de staatsexamens NT2 is in de periode 2010 tot 2013 over het geheel gezien redelijk gelijk gebleven. In de tussenliggende periode zijn wel veel schommelingen in de aantallen te zien. In 2011 en 2012 is het aantal deelnemers aan zowel Programma I als Programma II hoger dan in de omliggende jaren.

Tabel 5.4 Deelname aan staatsexamens NT2 (lezen, luisteren, spreken, lezen)

Jaar	Programma I	Programma II	Totaal
2010	27.330	23.000	50.330
2011	39.750	27.800	67.550
2012	49.191	27.852	77.043
2013	30.876	20.107	50.983

Programma I om te kunnen werken of studeren op het niveau van mbo %, programma II om te werken of te studeren op het niveau van hbo/universiteit (B2).

De belangrijkste ketenpartner van het CvE in het faciliteren en afnemen van de staatsexamens is DUO. Voor het Staatsexamen Nederlands als tweede taal en VO, is de taak van DUO groter dan voor de centrale examens in het voortgezet onderwijs. DUO verzorgt het aansturen van examenleiders, de aanmelding van kandidaten, de zalen waar de examens gehouden worden, de planning van de examinatoren en het leveren van de diploma's.

Sinds 2009 heeft CvE de eindverantwoordelijkheid gekregen voor de Staatsexamens VO en NT2, maar veel taken rondom de examens zijn nog belegd bij DUO. De NT2-examens worden op toetslocaties van DUO afgenomen en ook het aanmelden en verwerken van kandidaten van alle staatsexamens verloopt via DUO. Dit vraagt om maatwerk bij het maken van de planning omdat het aantal kandidaten per examen erg verschilt. Omdat CvE verantwoordelijk is voor het beleid en DUO

voor de uitvoering, is het maken van goede afspraken tussen beide organisaties noodzakelijk en vergt dit van beide kanten terugkoppeling en duidelijke communicatie.

Het vaststellen van de kwaliteitseisen binnen het aannamebeleid van examinatoren van staatsexamens is een taak van het CvE. Dat er beleid wordt opgesteld om de kwaliteit van examinatoren bij staatsexamens te waarborgen, een goede ontwikkeling. Echter de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het beleid leidt volgens DUO tot uitvoeringsproblemen. Er is door natuurlijk verloop en het door veel examinatoren bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd sprake van een hoge uitstroom, mede door het opstellen van eisen aan nieuwe examinatoren is er ook een lage instroom met een dreigend tekort als gevolg.

Ook secretarissen van staatsexamens noemen de samenwerking tussen het CvE en DUO als verbeterpunt. Volgens de secretarissen komt het voor dat zowel het CvE als DUO bepaalde informatie rondom de examenperiode verspreidt. Het is beter als een van beide organisaties als contactorganisatie voor de secretarissen optreedt. Ook zijn er vaak verschuivingen in de planning van de examinatoren waar het CvE volgens de secretarissen niet voldoende op reageert. Een van de secretarissen van staatsexamens stelt voor om een landelijk kader te ontwikkelen voor de evaluatie van de examens. Juist omdat er zowel personele wisselingen binnen het CvE en onder examinatoren zijn, bestaat het risico dat de kwaliteit van staatsexamens en de manier waar de examens worden afgenomen in het gedrang komen.

Wat betreft de communicatie missen de examinatoren specifieke informatie over staatsexamens op Examenblad.nl. De meeste informatie krijgen zij via de extra nieuwsbulletins van het CvE. Anders dan de examensecretarissen voor reguliere examens, nemen secretarissen van staatsexamens meestal rechtstreeks contact op met het CvE. Omdat zij in dienst zijn bij het CvE is het ook vanzelfsprekend dat er kortere communicatielijnen zijn tussen deze examinatoren en het CvE dan tussen de examensecretarissen van reguliere examens, die in dienst zijn bij de school waarvoor ze de examens verzorgen.

Als de staatsexamens eenmaal zijn afgenomen, voert DUO alle, door het CvE gemandateerde, taken uit met betrekking tot het vaststellen van de uitslag van staatsexamens en het uitreiken van daarmee samenhangende diploma's, certificaten en cijferlijsten. DUO handelt daarbij volgens de zak- en slaagregeling.

5.3 Realisatie doelen wet CvE

Het College voor Examens is opgericht als een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en om namens de overheid taken uit te voeren rondom samenstelling, coördinatie en uitvoering van de afname van examens. Die taken waren daarvoor belegd bij de CEVO, de Staatsexamencommissie VO en de Staatsexamencommissie NT2. Belangrijke doelstellingen bij het vormgeven van de wet en het College waren:

1. Het vormen van één uitvoerende instantie met helder omschreven verantwoordelijkheden;
2. Het bevorderen van de bestuurlijke eenduidigheid en transparantie;
3. De participatie van de maatschappelijke organisaties en dit tot uitdrukking brengen bij de uitvoering van de examens.

De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt in haar rapporten van bevindingen de mate waarin het CvE zijn wettelijke vereisten adequaat uitvoert. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van het bestuursreglement, de werkprogramma's en jaarverslagen van het CvE. Alleen in 2010 voldeed het werkprogramma nog niet aan de wettelijke vereisten, de overige indicatoren werden toen als 'goed'

beoordeeld. In de overige jaren zijn alle indicatoren positief beoordeeld waarmee een oordeel over het kwaliteitsaspect 'wettelijke voorschriften' werd gegeven.

Eén uitvoerende instantie

Via de Wet CvE zijn de verantwoordelijkheden voor alle relevante examens bij één organisatie ondergebracht. Door de scheiding tussen de ministeriele verantwoordelijkheid voor het stelsel van examens en de verantwoordelijkheid van het CvE voor de uitvoering ervan is ook in de praktijk een heldere scheiding ontstaan waar welke verantwoordelijkheden liggen. Met name het feit dat de politiek in deze constructie geen invloed heeft op de normering, is daarbij erg belangrijk. Zodoende is het maatschappelijk effect van diploma's beter geborgd. Dat er een duidelijke scheiding in verantwoordelijkheden is, betekent niet dat er niet wordt samengewerkt tussen OCW en het CvE bijvoorbeeld bij ernstige verstoringen zoals rondom de fraude bij Ibn Ghaldoun.

Een aantal ketenpartners geeft aan dat het CvE bij de ontwikkeling van nieuwe producten nog zoekt naar een goede manier om de regie te voeren. We verwachten net als SLO en Cito dat na het verduidelijken van de taakverdeling tussen deze partijen en het CvE er een effectievere en efficiëntere samenwerking ontstaat.

Het bevorderen van eenduidigheid en transparantie

Met het ontstaan van het CvE zijn drie verschillende commissies samengevoegd. De gedachte erachter is dat daarmee meer overzicht ontstaat en dat onderling van elkaars kennis en expertise gebruik kan worden gemaakt. Niet alleen zouden alle vormen van examens onder één organisatie vallen maar ook zou de kwaliteit van examens en de regie op proces in één hand komen te liggen. DUO geeft aan dat ondanks het samenvoegen van de drie organisaties de werkwijzen van de afzonderlijke onderdelen van elkaar verschillen en tegelijkertijd wordt onderkend dat dat voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door het grote verschil in taken van de verschillende onderdelen. Binnen het CvE wordt wisselend gedacht over de synergie tussen de diverse sectoren. Er wordt opgemerkt dat de taken van de sectoren wezenlijk verschillen omdat bijvoorbeeld de taken van het onderdeel staatsexamen VO binnen het CvE van een totaal andere aard is dan de centrale examens. De eerste richt zich voornamelijk op de logistiek van de afname van de college- en centrale examens en de diplomering terwijl de tweede zich veel meer op het vaststellen van inhoud van de examens. De bedrijfsprocessen tussen de sectoren verschillen dus sterk.

Vanuit accounthouderperspectief is OCW over het algemeen tevreden met de eenduidigheid van het CvE. Van daaruit wordt als belangrijkste opbrengst van het CvE ten opzichte van voorlopende commissies geconcludeerd dat deskundigheid op het terrein van examens is gebundeld. Dat is van belang omdat die kennis dun gezaaid is in Nederland en er alleen bij het Cito een dergelijke kennisbundeling plaatsvindt. Het CvE wordt daarmee ook in toenemende mate gepositioneerd als een volwaardige gesprekspartner voor Cito. Een positieve bijkomstigheid is dat sinds het College bestaat ook andere OCW directies als MBO en PO met hun trajecten voor examens en toetsen bij de bestaande infrastructuur van het College kunnen aanhaken.

Al met al kunnen we concluderen dat er zeker voordelen zijn aan de samenvoeging van de drie commissies binnen het CvE. Die voordelen zien vooral op de bundeling van kennis en expertise op het terrein van examens en toetsing en niet zozeer op een synergie in bedrijfsprocessen.

De secretarissen die al voor 2009 hun functie uitvoerden, merken op dat de hoeveelheid regelgeving sinds die tijd erg is toegenomen. Aan de ene kant is het proces veel meer gestroomlijnd en gestructureerd, waardoor het examenproces een meer professionele organisatiecultuur heeft gekregen. Aan de andere kant lijkt het CvE te ver doorgeschoten in de controle. Als voorbeeld de verplichte uitwisseling van documenten tussen koeriers. De koerier

levert de examens alleen als hij bewijs ontvangt van degene aan wie hij moet leveren. Dit gaat in de praktijk goed. Het CvE vraagt echter de scholen om daarna nog een email ter bevestiging te sturen dat alles goed verlopen is. Als niet alle scholen die email versturen, ontstaat er alsnog tumult terwijl alles goed is verlopen. De regels die het CvE opstelt, dragen in dit geval niet bij aan een goed lopende keten.

Overigens geldt het aanscherpen van de regelgeving niet voor alle onderdelen van de examens. Een secretaris geeft aan dat de veiligheidsprocedures voor de standaard examens heel strikt zijn, terwijl er voor de diskettes voor dyslectische leerlingen vrijwel geen procedures zijn opgesteld waardoor de kans op het uitlekken van de examens nog altijd bestaat.

De participatie van de maatschappelijke organisaties

Het participatiemotief is vormgegeven door enerzijds in het College de diverse soorten onderwijs te vertegenwoordigen en anderzijds voor de constructie en vaststelling van examens en toetsen een uitgebreide commissiestructuur te behouden (of in te richten voor de nieuwe taken) waarin het veld participeert. Niet alleen de docenten zijn in deze commissies vertegenwoordigd maar ook het afnemend onderwijs (bij de vaststellingscommissies als voorzitter).

Het nog verder betrekken van het werkveld is volgens betrokken partijen geen gemakkelijke opgave. Ten eerste is het lastig om het hele onderwijsveld op een gestructureerde manier te betrekken, daarnaast zijn er in het proces rond de examens strikte deadlines waardoor de termijn waarin het veld betrokken kan worden beperkt is.

Sinds enige tijd organiseert het CvE bijeenkomsten (voor reguliere- en staatsexamens) voorafgaand aan de examens om alle secretarissen toelichting te geven over de examenperiode. Veel secretarissen vinden het prettig om door middel van een bijeenkomst de belangrijkste aandachtspunten met elkaar te door te nemen. Wel geeft een aantal secretarissen aan dat er tijdens de huidige bijeenkomsten te weinig ruimte is voor interactie tussen het CvE en de secretarissen en dat er te weinig wordt ingegaan op mogelijke, praktische knelpunten die men tijdens de examens kan verwachten. Na afloop van de examens evalueert het CvE met de scholen de hele cyclus. Door middel van een vragenlijst onder een steekproef van docenten, meet het hoe de examens zijn verlopen. Op basis daarvan vallen examens af en toe negatief uit. Op die manier checkt het CvE wat er aan verbeteringen mogelijk is. Dat is vaak bij nieuwe vakken het geval. Daarnaast wordt ieder jaar het examen geëvalueerd met de vakverenigingen van docenten (bijvoorbeeld docenten metaaltechniek, wiskundeleraren e.d.). Op deze manier is het CvE op de hoogte van de belangrijkste zaken die in het onderwijsveld spelen.

Over de zichtbaarheid van het CvE als organisatie binnen de examencyclus zijn de meeste respondenten het eens dat nog steeds Cito de meest bekende speler is als het om examens gaat, zoals in de tijd van de CEVO ook al het geval was. Het CvE is bekend voor de partijen die er mee te maken hebben, zodoende is het de vraag of het genereren van meer bekendheid van meerwaarde zou zijn voor de wijze waarop het CvE zijn taak uitvoert. Wel merkt een aantal secretarissen op dat zij de afstand van het CvE tot de onderwijsinstellingen erg groot vinden. Wanneer de secretarissen een praktische vraag hebben over een examen zijn ze sneller geneigd contact op te nemen met de Inspectie van het Onderwijs of met DUO, omdat ze verwachten dat deze organisaties beter op de hoogte zijn van wat er speelt op de scholen.

Ook het betrekken van de Nederlandse bevolking kan beter, zeker als daarvoor zich mogelijkheden voordoen. Zowel bij het CvE als bij OCW lijkt er sprake van angst en terughoudendheid als het gaat om het verkrijgen van media-aandacht. Onlangs wilde een Nederlandse krant tijdens de examenperiode iedere dag een item maken over een bepaalde examenvraag met daarbij een kort

interview met één van de makers van de vraag. Volgens de betrokkenen was dat bedoeld om op een heel positieve manier een kijkje achter de schermen te bieden waardoor ook meer goodwill voor de organisaties achter de examens gekweekt zou kunnen worden. Toch heeft het veel moeite gekost om van het CvE het akkoord te krijgen om aan de reeks mee te mogen werken. Uiteindelijk is het item erg goed ontvangen en zijn er veel positieve reacties op gekomen.

5.4 Kwaliteitssysteem

Direct bij de oprichting van het CvE heeft het besloten dat er een staf bij het bureau zou moeten worden ondergebracht voor juridische zaken, communicatie en kwaliteitsmanagement. Vanaf 2009 is er een stafmedewerker werkzaam die in de loop van de jaren een kwaliteitszorgsysteem heeft opgezet en geïmplementeerd. Er is gekozen voor een bestaand systeem: het INK-managementmodel. Het model kent organisatiegebieden en resultaatgebieden. In de organisatiegebieden wordt beschreven hoe de organisatie is ingericht; ook wordt er informatie aangereikt in welke richting de organisatie zich zou kunnen verbeteren. In de resultaatgebieden worden de strategisch relevante maatstaven gekozen en wordt vastgesteld wat feitelijk is gerealiseerd. Er wordt gewerkt volgens de PDCA-cyclus. Iedere sector binnen het CvE heeft een jaarplan met organisatiegebieden en resultaatgebieden. Het INK-model wordt vanuit de missie en visie met zes succesbepalende factoren gevuld die gelden voor het hele bureau. Soms voegen sectoren er zelf één of meer aan toe. Per succesbepalende factor worden er per sector doelstellingen en prestatie indicatoren geformuleerd. De resultaatgebieden in de jaarplannen zijn ingedeeld naar stakeholders, te weten bestuur en financiers, partners en klanten (scholen, kandidaten, ketenpartners), maatschappij en medewerkers (inclusief de onderstructuur van commissies). De samenvatting van de jaarplannen op één A3-vel zijn de input voor halfjaarlijkse managementgesprekken tussen iedere sectormanager en de directeur van het bureau. De jaarplannen van de sectoren passen binnen het overkoepelende jaarplan van de hele organisatie (er sprake van een geneste structuur). De stafmedewerker kwaliteit bereidt de gesprekken tussen managers en directeur voor en is aanwezig bij de gesprekken om de afstemming tussen de jaarplannen te bewaken.

Het CvE is een relatief klein bureau, de informatie en verantwoordingslijnen zijn kort dus probeert het systeem te laten passen bij de organisatie. Het huidige kwaliteitsmodel past daarin goed omdat die vloeiend in de werkprocessen is geïntegreerd.

Het CvE vindt dat het werken aan de kwaliteit van examens en de daaraan gerelateerde processen tot het primaire proces behoort. Daarmee is het borgen van kwaliteit als het ware ingebakken in de organisatiecultuur. In alle sectoren wordt voortdurend nagedacht over mogelijke verbeteringen, dit is onderdeel van het bedrijfsproces. Het ieder jaar opnieuw afnemen van examens voelt voor (een deel van de) de CvE-organisatie als een continue kwaliteitsmeting van de eigen organisatie. Een centraal examen dat veel media-aandacht krijgt en zichtbaar is voor iedereen, is voor het CvE een indicator voor de kwaliteit van het eigen functioneren.

Verder zorgt de stafmedewerker kwaliteit dat het toezicht door de Inspectie adequaat kan worden uitgevoerd, door aan te geven waar de benodigde informatie in de jaarverslagen staat. De onderwijsinspectie kijkt met uitzondering van het vierjaarlijks verdiepend onderzoek niet inhoudelijk naar de taakuitvoering van het CvE. Het is meer op de organisatie gericht dan op het product en niet op de regiefunctie. Dat wordt het CvE geacht zelf via kwaliteitszorg te doen.

Het risicomanagement is een onderwerp waar nog aan gewerkt wordt. Aan bestuurlijke kant is er het convenant tussen het CvE, DUO en Cito, aan de productkant is het noodscenario voor het

centraal examen en continuïteitsplannen voor de andere onderdelen. Deze zijn erop gericht om in te spelen op situaties zodat de producten en dienstverlening is geborgd als er verstoringen zijn. Voor ieder product is er een dergelijk plan maar per sector verschilt de mate waarin alle relevante informatie is vastgelegd en samengevoegd en in hoeverre het volledig vastgelegde procedures zijn. De mate waarin het CvE zich als kwaliteitsbewaker van processen opstelt binnen ketenpartijen verschilt. Met name bij reeds langlopende trajecten zoals de staatsexamens is dat ingewikkelder dan bij nieuwe trajecten zoals de ontwikkeling van nieuwe examensoftware. Daarbij is het CvE nauw betrokken en wordt alles in systemen en service level agreements (SLA's) vastgelegd.

De Inspectie beoordeelt ieder jaar aan de hand van haar rapport van bevindingen de mate waarin het CvE de kwaliteitsborging goed uitvoert. Door de jaren heen is duidelijk een ontwikkeling geweest in het borgen en verbeteren van de kwaliteit van de werkzaamheden. In 2010 is nog geen van de indicatoren beoordeeld. In 2013 zijn alle aspecten van kwaliteitsborging beoordeeld en goed bevonden. De Inspectie maakt daarbij gebruik van interne documenten zoals werkdocumenten, documenten omtrent kwaliteitszorg en de bestuurlijke agenda.

Het CvE laat af en toe externe audits op specifieke onderdelen uitvoeren. Daarvoor wordt een auditplan opgesteld. De audit gebeurt door een raamcontractpartij van OCW. Onderwerpen voor de audits zijn probleemgestuurd. Per sector wordt in de PDCA-cyclus geïnventariseerd welke problemen er spelen en of mogelijk externe validering nodig is. Onderwerp van een recente audit in de MBO-sector is het overpakmoment (van examens) tussen het CvE en Cito.

Ook via de Inspectie vindt eenmaal per vier jaar verdiepend onderzoek plaats. In 2012 is bepaald dat dit zou gaan over hoe de niveauhandhaving bij het centraal examen in zijn werk gaat. Daarop heeft het CvE eerst een interne audit gedaan. Dat is vervolgens voorgelegd aan twee externe beoordelaars, die hier een expertreview aan toegevoegd hebben. De Inspectie gaat op basis van deze set een beoordeling geven over het leer- en verbetervermogen van het CvE. De aanleiding hiervoor was een audit van twee hoogleraren over normeren en het gebrek aan transparantie daarover bij de voorloper van het CvE, de CEVO.

5.5 Omgang met klachten en bereikbaarheid CvE

In paragraaf 5.3.3 zijn de vragen en klachten over het centraal examens vanuit leerlingen en examensecretarissen reeds aan de orde geweest. In examentijd heeft het CvE voor docenten en examensecretarissen in het voortgezet onderwijs een speciale Examenlijn geopend voor vragen en opmerkingen over de centrale examens in het VO. Leerlingen kunnen met hun klachten terecht bij het LAKS. Het LAKS verzamelt en beoordeelt de klachten en bespreekt deze veelal met het CvE. Voor de centraal ontwikkelde examens (COE) in het MBO is er ook voor toetsleiders een Examenlijn ingesteld. De Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) heeft net als LAKS voor de centraal ontwikkelde examens een website en een klachtenlijn ingericht. Ook JOB bespreekt klachten met het CvE.

Het CvE kent daarnaast een klachtenprocedure. De vereisten zoals opgenomen in de AwB worden daarbij aangehouden: klagers ontvangen een bevestiging en indien nodig neemt een medewerker van het CvE contact op. De klacht wordt onderzocht en beoordeeld en klager ontvangt een brief waarin hij/zij op de hoogte wordt gesteld van de uitkomst. Eventueel volgt daarop een hoorzitting. Als een klager het oneens is met de uitkomst of hij/zij voelt zich onvoldoende gehoord dan dient er binnen één jaar een verzoekschrift ingediend te worden bij de Nationale ombudsman. Daarvoor moet eerst de klachtenprocedure van het CvE zijn doorlopen. In het jaarverslag doet het CvE

verslag van de klachtenregistratie via de officiële klachten- of bezwaarprocedure. In de volgende tabellen geven we een overzicht van de aantallen.

Onderdeel van de taken van het CvE is het bijhouden van het aantal klachten, bezwaren en beroepszaken. Tussen 2010 en 2013 zijn er vrijwel geen officiële bezwaren en beroepszaken geweest. Het absolute aantal officiële klachten is wel toegenomen. In 2010 is er één officiële klacht bij het CvE ingediend, in 2013 zijn dit er negen geweest. Hoewel er een afname in deelnemers en aantal examens is geconstateerd, is het aantal klachten toegenomen.

Tabel 5.5 Klachten e.d. centrale vo examens

Jaar	Klachten	Bezwaren	Beroepszaken	Totaal
2010	1	0	0	1
2011	3	1	0	4
2012	7	1	1	9
2013	9	0	1	10

Bron: jaarverslagen CvE.

Het aantal klachten met betrekking tot staatsexamens kent door de jaren heen wat schommelingen. Het aantal klachten en bezwaren is na 2010 afgenomen, het aantal bezwaren is echter in 2013 weer toegenomen. Ondanks de groei in het aantal deelnemers van staatsexamens, is het aantal officiële klachten niet toegenomen.

Tabel 5.6 Klachten e.d. staatsexamens

Jaar	Klachten	Bezwaren	Totaal
2010	27	61	88
2011	11	46	57
2012	17	21	38
2013	20	60	80

Bron: jaarverslagen CvE.

Ook het aantal klachten en bezwaren met betrekking tot de staatsexamens NT2 is over de jaren heen gezien niet noemenswaardig veranderd. In 2011 is ten opzichte van de overige jaren het aantal klachten en bezwaren vrij hoog.

Tabel 5.7 Klachten e.d. staatsexamens NT2

Jaar	Klachten en bezwaren	Totaal
2010	34	34
2011	61	61
2012	43	43
2013	30	30

Bron: jaarverslagen CvE.

Ten opzichte van het aantal deelnemers of inschrijvingen voor een examen constateren we dat het aantal officiële klachten en bezwaren voor de centrale examens en de staatsexamens NT2 erg laag is (minder dan een half promille). Voor de staatsexamens VO ligt het verhoudingsgewijs hoog met ongeveer één procent. We zien geen duidelijk trend in de ontwikkeling van het aantal klachten en bezwaren. Hier moet worden vermeld worden dat van de veelheid aan vragen die tijdens de examenperiode bij het CvE binnenkomen slechts een klein aandeel tot een officieel klacht leidt.

Naast bovenstaande officiële vragen en klachten is er dus een grote hoeveelheid feedback in de examenperiode. Recent is er een motie ingediend naar aanleiding van kritiek op de validiteit van de

centrale examens¹³. De conclusie in de motie is dat het oordeel van het CvE over de examens onvoldoende is en dat in de validering de Inspectie een 'uitdrukkelijke' rol zou moeten spelen. Het lijkt erop dat vooral de toonzetting van de beantwoording van het CvE op bepaalde klachten een belangrijke rol heeft gespeeld. Omdat er in de examentijd zoveel vragen binnenkomen die in korte tijd moeten worden afgehandeld, gaat de inhoud blijkbaar soms boven de vorm. Het CvE bestrijdt het beeld dat zij zich zouden afschermen voor kritiek op de examens. Dat beeld strookt ook niet met de inspanningen die het CvE gedurende het jaar verricht om zich toegankelijk op te stellen en feedback te halen uit het onderwijsveld om verbeteringen te kunnen doorvoeren. Er leven binnen en buiten het CvE verschillende beelden over de mate waarop het College al dan niet correct met inhoudelijke kritiek op de examens omgaat. Twee vragen spelen daarbij een rol: wie controleert de inhoudelijke kwaliteit? En wie controleert of het College de klachtenprocedure goed heeft toegepast? We komen hierop in de conclusies terug.

De klachten die bij het LAKS terechtkomen, worden volgens de beleidsmedewerker te weinig procesmatig afgehandeld om er bepaalde trends uit te halen. Wel is er geconstateerd dat er steeds meer klachten komen over het gebruik van moeilijke woorden in de examenopgaven en over de afname van staatsexamens. Bij dit soort constateringingen gaan het CvE en LAKS met elkaar in discussie of, en zo ja hoe er gehoor aan de klachten gegeven kan worden.

5.6 Conclusies

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen voor het thema van dit hoofdstuk zoals we die hebben geformuleerd in 2.1.

Die bijbehorende hoofdvraag en subvragen luiden als volgt:

Wat is het oordeel over de doeltreffendheid van het CvE in de periode 2009-2014?

- Heeft het CvE de wettelijke taken daadwerkelijk uitgevoerd? Voor zover dat niet het geval is, wat zijn de redenen daarvoor?
- Welke producten en diensten heeft het CvE door uitvoering van de wettelijke taken gerealiseerd?
- Wat is de kwaliteit van de in het kader van deze taken opgeleverde producten en diensten?
- Wat is de kwaliteit van de geleverde producten en diensten door het CvE als ZBO in vergelijking met de vergelijkbare producten en diensten vóórdat sprake was van uitvoering van deze taken door het CvE?
- Hoe is vorm gegeven aan het systeem voor kwaliteitszorg en handhaving?
- Hoe is vorm gegeven aan de beheersing van risico's t.a.v. de taakuitvoering? Welke factoren zijn van invloed en hoe passen eventuele incidenten tussen 2009-2014 in dit beeld?
- Hoe tevreden zijn actoren binnen het onderwijsstelsel over functioneren van het CvE (verschillende typen actoren, waaronder in ieder geval scholen en LAKS)?

We beantwoorden de vragen aan de hand van drie thema's: uitvoering wettelijke taken en voorschriften, kwaliteitssysteem en klachtenafhandeling en de tevredenheid van ketenpartijen en actoren binnen het onderwijssysteem.

5.6.1 *Uitvoering wettelijke taken en voorschriften*

De uitvoering van wettelijke taken gebeurt naar behoren. Incidenten rondom examens worden serieus en professioneel opgepakt. Het oordeel van de Inspectie is positief. De aspecten die zijn

¹³ Motie van lid Jadnanansing, voorgesteld 3 juli 2014.

onderzocht in het kader van de wettelijke taken en voorschriften zijn alle jaren goed beoordeeld. In de beginperiode van het CvE was het systeem van kwaliteitszorg nog in ontwikkeling, de indicatoren hieromtrent zijn tot die tijd niet beoordeeld. Vanaf 2013 zijn de eisen voor de kwaliteitsborging wel beoordeeld en allemaal in orde bevonden door de Inspectie.

5.6.2 *Kwaliteitssysteem en klachtenafhandeling*

Het CvE hanteert een kwaliteitssysteem volgens de INK-methodiek¹⁴. Daarvoor zijn resultaatgebieden gedefinieerd, intern maar vooral ook extern. De doelstellingen op het niveau van het CvE als geheel zijn door vertaald en gespecificeerd naar het niveau van de verschillende sectoren die binnen het CvE worden onderscheiden. Het CvE hanteert een PDCA-cyclus¹⁵. Er zijn doelen voor kwaliteitsverbetering opgesteld en er wordt gemonitord wat de voortgang is van hetgeen dat onderwerp van gesprek is tussen managers en directeur. Er vinden interne en externe audits op verschillende onderdelen plaats. De Inspectie oordeelt positief over het systeem van kwaliteitsborging bij het CvE.

Verder kent het CvE een officiële klachtenprocedure in de zin van de AwB. De overgrote meerderheid van de vragen en klachten die bij het CvE binnenkomen, leidt niet tot een officiële klacht. Het aantal officiële klachten is laag wanneer het wordt afgezet tegen het aantal examenkandidaten. Ondanks het feit dat de Inspectie positief is over de wijze waarop het CvE de klachten afhandelt, zijn er andere signalen (die recent tot een motie hebben geleid) waaruit blijkt dat klagers niet altijd vinden dat het CvE behoorlijk met hun klachten omgaat. Het is onvoldoende helder of dit een structureel probleem is of dat het om incidenten gaat. De Inspectie zou mogelijk in het reguliere toezicht, of éénmalig via een nader onderzoek, meer aandacht kunnen besteden aan de manier waarop het CvE omgaat met klachten. Hierbij kan ook aandacht worden besteed aan de klachten die niet via de officiële klachtenprocedure zijn behandeld.

Aanbeveling

Laat de Inspectie via het reguliere toezicht, of éénmalig via een nader onderzoek, aandacht besteden aan de manier waarop het CvE omgaat met klachten, ook klachten die niet via de officiële klachtenprocedure zijn behandeld en laat de Inspectie beoordelen aan de hand van algemene regels die gelden voor publieke bestuursorganen of het CvE hierin voldoende zorgvuldig opereert.

Het CvE probeert buiten de examenperiode op diverse manieren actief feedback te krijgen uit het onderwijsveld om daarmee mogelijke verbeterpunten voor de examens te achterhalen. Uiteindelijk geeft het College een oordeel over de kwaliteit van de examens door deze vast te stellen. Er zijn vragen of dat voldoende is en wie de inhoudelijke kwaliteit van het CvE controleert. Het instellen van een organisatie die deze externe validering structureel uit gaat voeren, is een verplaatsing van het vraagstuk. Het lijkt zinvoller om een systematiek op te zetten waarbij met een zekere regelmaat het CvE externe audits laat doen op specifieke vakken. In overleg met de Inspectie kan een beargumenteerde keuze voor de vakken en de externe deskundigen worden gemaakt.

Aanbeveling

Laat het CvE de kwaliteit van examens steekproefsgewijs periodiek controleren door externe audits te laten doen op specifieke vakken. Laat daarbij de Inspectie in overleg met het CvE een beargumenteerde keuze voor bepaalde vakken en een selectie van externe deskundigen maken.

¹⁴ De INK-methodiek is een model gericht op organisatieverbetering. De visie achter het INK-model gaat uit van een continu streven naar het balanceren tussen diverse stakeholders van de organisatie, het balanceren tussen de resultaten en de inspanningen die daarop betrekking hebben en voortdurend werken aan (kwalitatieve) groei.

¹⁵ De PDCA-cyclus staat ook bekend als de cirkel van Deming. Dat is een controlemiddel om de kwaliteit van veranderingen en verbeteringen binnen organisaties te bewaken. PDCA staat voor de afkorting van de vier belangrijkste stappen in de cirkel: Plan, Do, Check en (Re-) Act.

5.6.3 *Tevredenheid ketenpartijen en actoren binnen het onderwijssysteem*

Volgens de meeste respondenten is het CvE de juiste organisatie om de regie over de examenketen uit te voeren. De examencyclus is een proces dat strak geleid moet worden en dat doet het CvE goed. Daarnaast onderschrijft iedereen de noodzaak om de verantwoording voor de inhoud van de examens en de examens als geheel te scheiden. De meerwaarde van het CvE zit vooral in de garantie dat een externe partij, die losstaat van de overheid, verantwoordelijk is voor de examens. Ook acht een aantal ketenpartijen het van belang dat de regietaak rond examens een publieke taak blijft om de kwaliteit van de inhoud en de normering van de examens in het belang van de publieke zaak te kunnen borgen.

De wijze waarop het CvE zijn taak uitvoert wordt over het algemeen goed beoordeeld. Het CvE werkt nauwkeurig en denkt binnen de gestelde (juridische) kaders constructief mee over mogelijke veranderingen. Er is op strategisch en uitvoerend niveau over het algemeen een goede verstandhouding tussen het CvE en de ketenorganisaties. Het belangrijkste is dat zaken bespreekbaar zijn en er altijd in gezamenlijk overleg een oplossing wordt gevonden. Alle partijen hebben voor ogen de examens goed te laten verlopen en dus worden kleine onenigheden onderling opgelost.

Regierol CvE

Bij het voeren van de regie gaat het aan de ene kant om duidelijkheid en aan de ander kant om een goede verstandhouding tussen partijen. Goede regievoering vergt een onderscheid tussen regie en uitvoering, opdrachtgever en opdrachtnemer. Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over tijd en geld en de kwaliteit van het te leveren product. Het gaat over eisen durven stellen en elkaar aanspreken op resultaten. Om met elkaar alle afspraken op een constructieve manier na te kunnen komen is regievoeren tegelijkertijd een kwestie van samenwerken, laveren en elkaar iets gunnen.

Over het algemeen zijn de ketenpartners en vertegenwoordigers vanuit het onderwijs tevreden over de regierol die het CvE vervult. De samenwerking verloopt goed en sinds het CvE de rol van regievoerder heeft gekregen, merken de ketenpartners dat het CvE, zoals gewenst, meer op de voorgrond treedt. Wel is het volgens de ketenpartners belangrijk om een duidelijk onderscheid te houden tussen de regierol van het CvE en de inhoudelijke taken van de ketenpartners. Tussen SLO en het CvE en Cito en het CvE is in dit verband onlangs een update gemaakt van de werkafspraken. In de samenwerking tussen het CvE en DUO zijn hierin van beide kanten reeds goede stappen gezet maar is het tegelijkertijd verstandig de werkafspraken waar nodig nader te specificeren om nog duidelijker de verantwoordelijkheden te beleggen.

Om de goede verstandhouding met alle ketenpartners te onderstrepen en te behouden is het goed om, zowel op bestuurlijk niveau als op uitvoerend niveau, stil te staan bij de positieve ontwikkelingen en prestaties die zijn geleverd door de examenketen als geheel.

Aanbeveling

Verduidelijk waar nodig de werkafspraken met DUO zodat het inzichtelijk is wat, van wie op welk moment wordt verwacht.

Organiseer een bijeenkomst met alle ketenpartijen om stil te staan bij de zaken die goed verlopen in de processen van examens en toetsing, om te benadrukken dat alle partijen hetzelfde doel voor ogen hebben. Zorg ervoor dat zowel het bestuurlijk als het uitvoerend niveau daarbij aanwezig is en er ruim voldoende tijd is voor informele uitwisseling.

De ketenpartijen merken verder op dat het CvE bij de ontwikkeling van nieuwe producten (zoals Facet) nog zoekt naar een goede invulling van de regierol. Het gaat hier vooral om het op de hoogte houden van alle betrokken partijen. Door inzichtelijk te maken waarom bepaalde trajecten langer duren of bepaalde keuzes zijn genomen, neemt het begrip onder de betrokkenen toe en kan er veel gericht naar oplossingen gezocht worden.

Aanbeveling

Zorg voor structureel inzicht voor alle betrokken partijen in de voortgang bij ontwikkelingstrajecten. Koppel regelmatig de stand van zaken terug en betrek de partijen in de te nemen stappen.

Communicatie en bereikbaarheid

Het CvE biedt het onderwijsveld, en in het bijzonder de examensecretarissen op verschillende momenten, de mogelijkheid input te leveren op de examens- en examenprocedures. Toch heeft een aantal examensecretarissen het gevoel dat zij niet volledig gehoord wordt door het CvE, en dat ze vooral tijdens de examenperiode te weinig de mogelijkheid hebben om het CvE van input te voorzien. Ook uiten zij hun ongenoegen over bepaalde besluiten van het CvE en de wijze waarop die besluiten worden gecommuniceerd. Ook voor de examensecretarissen geldt dat het de samenwerking ten goede zal komen door hen meer te betrekken in de werkwijze van het CvE en hen de mogelijkheid te bieden input te geven daar waar ze vinden dat zaken niet goed gaan. Zeker bij vernieuwingen in het examenproces is het belangrijk betrokkenen zoveel mogelijk deelgenoot te maken van het proces en als er een besluit is genomen hen uit te leggen wat de redenen hier voor zijn geweest.

Aanbeveling

Organiseer een (informele) bijeenkomst voor examensecretarissen om op een minder formele wijze te achterhalen wat er leeft onder de doelgroep. Ga in gesprek met de secretarissen om vraag en aanbod van informatie rondom de examens beter te stroomlijnen. Zorg voor een betere bereikbaarheid van het bureau tijdens de examenperiode zodat examensecretarissen zich gehoord voelen en het CvE zijn voordeel kan doen met de input die de examensecretarissen kunnen leveren.

Raadpleeg het onderwijsveld voordat vernieuwingen in het examenproces worden doorgevoerd. Maak hen deelgenoot van de werkwijze van het CvE. Door duidelijkheid te scheppen in de achtergrond waartegen en de situaties waarin bepaalde keuzes worden gemaakt, zal er meer begrip en medewerking ontstaan bij de secretarissen. Door grondiger te onderzoeken wat de gevolgen zijn van bepaalde besluiten, heeft het doorvoeren van een verandering een breder draagvlak en hoeven er naderhand minder aanpassingen of aanvullingen op het besluit gecommuniceerd te worden.

6 Doelmatigheid

6.1 Inleiding

Doelmatigheid gaat over de relatie tussen ingezette middelen en opbrengsten die met de ingezette middelen worden behaald. De opbrengsten kunnen we in het geval van het College voor Examen definiëren als de uitvoering van de wettelijke taken door het CvE. Onder de middelen verstaan we in hier de budgetten die het CvE nodig heeft voor het kunnen uitvoeren van de wettelijke taak en die dus op de begroting van het CvE terechtkomen¹⁶. Bij het beoordelen van de doelmatigheid van het CvE is het niet goed mogelijk een onderscheid te maken tussen het College zelf en het bureau. Immers, net als bij doeltreffendheid geldt hier dat het grootste deel van de werkzaamheden die nodig zijn om de taken van het College uit te oefenen, zijn gemandateerd aan het bureau. We zullen overigens wel apart aandacht besteden aan de directe uitgaven voor het College.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de vraag welke doelmatigheidsprykkels zijn ingebouwd in het huidige systeem (6.2), daarna behandelen we achtereenvolgens hoe het proces van begroten, verantwoorden en de controle op de uitgaven is vormgegeven (6.3) de budgetten ten behoeve van de wettelijke taken en de uitgaven ten behoeve van de uitvoering ervan (6.4) en de inrichting van de controle (6.5).

6.2 Doelmatigheidsaspecten inrichting stelsel

Voordat we ingaan op de financiële gegevens besteden we aandacht aan de vraag of de structuur rondom het CvE kostenefficiënt is. Welke prikkels zijn ingebouwd om met publieke middelen een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bewerkstelligen? Het uitgangspunt bij de beantwoording van die vraag is dat het College een publieke taak uitvoert die beter niet aan de markt kan worden overgelaten. Het College moet onafhankelijk, zowel in politiek als economisch opzicht, beslissingen kunnen nemen die tot doel hebben de kwaliteit van toetsen en examens (en in het verlengde daarvan het maatschappelijk effect) te bewaarborgen. Het College ervaart als een zelfstandig bestuursorgaan als onderdeel van de Staat met een publieke taak geen prikkel tot doelmatigheid via concurrentieverhoudingen (zoals in de marktsector het geval zou zijn).

Toch is er binnen de huidige structuur een aantal elementen dat bijdraagt aan een doelmatige inrichting van de CvE-taken. In de eerste plaats is het College wettelijk verplicht om jaarlijks een werkprogramma te overleggen met daarbij een voorstel voor de kosten. Jaarlijks wordt de begroting van het CvE in het licht van de opgevoerde activiteiten beoordeeld en al dan niet goedgekeurd door de minister. Omdat jaarlijks de begroting goedgekeurd moet worden, heeft OCW continu zicht op de geplande uitgaven en ook de mogelijkheid daarin te sturen. Om steeds een goedkeuring op de ingediende begroting te krijgen, moet het CvE ook steeds voldoende transparantie en een goede verhouding tussen opbrengst en prijs kunnen bieden. In de tweede plaats is het CvE-bureau als onderdeel van OCW net als alle andere onderdelen van de Rijksoverheid onderworpen aan de gevolgen van het kabinetsstreven naar een kleinere overheid. Dat betekent dat het bureau CvE met dezelfde soort taakstellingen wordt geconfronteerd als bijvoorbeeld de beleidsdirecties. De spanning tussen de groei in het aantal taken en werkzaamheden van het bureau en tegelijkertijd

¹⁶ Naast de uitvoeringskosten door het CvE zelf kunnen in principe ook zaken als wet- en regelgeving rondom het CvE en het toezicht door de IvHO tot de middelen worden gerekend tot hetgeen het CvE helpt bij de uitoefening van zijn taken. Het lijkt logisch om ons voor de evaluatie te beperken tot de zaken die op de begrotingen van het CvE terechtkomen.

een rem op uitbreiding van personeel in dienst van het bureau, dwingt het CvE na te denken over slimme en efficiënte werkprocessen, hetgeen bijdraagt aan een efficiënte taakuitvoering.

In de derde plaats is bij de inrichting van het CvE gekozen voor een klein college van minimaal zes en maximaal acht leden, onder wie de voorzitter en een bureau van ruim twintig fte. OCW geeft aan dat getracht is één en ander 'lean and mean' neer te zetten net zoals het beleidsterrein examens en toetsing aan OCW-zijde met beperkte personele capaciteit wordt vormgegeven. Al met al is de huidige oplossing niet duurder dan toen OCW een groot deel van de taken zelf uitvoerde.

In de huidige inrichting is geen sprake van een volledig gedelegeerd opdrachtgeverschap omdat de uitgaven van de Stichting Cito, SLO en DUO niet via het CvE verlopen. Die financiële vergoedingen voor de taken komen rechtstreeks van het ministerie van OCW. Dat betekent een minder duidelijke prikkel voor het CvE om te sturen op efficiëntie in de keten.

Er is verder overigens geen hele gerichte aandacht van het accountteam of de beleidsdirecties op de doelmatigheid van het CvE (met uitzondering van de taakstelling en beoordelen van begrotingen). Zeker in beginjaren was het van belang dat het CvE goed in positie zou komen waardoor is het doelmatigheidsvraagstuk niet erg aan de orde geweest en er zijn bij OCW ook geen geluiden of signalen dat er bij het CvE structureel inefficiënt gewerkt zou worden. Er zijn bijvoorbeeld ook geen prestatie-indicatoren op dit terrein gedefinieerd.

6.3 Begrotingen, toekenningen, monitoring en verantwoordingen: proces

6.3.1 *Werkprogramma*

De wet CvE schrijft voor dat het College jaarlijks voor 1 april bij de minister een werkprogramma en begroting indient (Wet CvE, art 8.1). Het werkprogramma moet daarbij minimaal de volgende zaken omschrijven:

- de voorgenomen activiteiten van het college;
- de voorstellen voor de uitvoerende werkzaamheden op het terrein van toetsen, centrale examens en staatsexamens (inclusief de werkzaamheden van Cito);
- voorstellen voor de kosten van de werkzaamheden.

Het bureau CvE zorgt voor alle voorbereiding van het werkprogramma inclusief de begroting, de vaststelling ervan gebeurt door het College. In de werkprogramma's (2011 en met 2014) wordt gedetailleerd uiteengezet welke activiteiten het CvE zal ondernemen en welke kosten daarmee naar verwachting zijn gemoeid. Omdat het werkprogramma een product is van het College zelf, kan OCW dat niet afkeuren of goedkeuren. Voor de bekostiging van de voorgestelde werkzaamheden is wel goedkeuring van OCW nodig. Dus niet het werkprogramma zelf maar de financiële consequenties zijn onderwerp van gesprek tussen het CvE en OCW.

Dat gaat via een afstemmingsronde waarbij het accountteam aan OCW-zijde als regisseur optreedt. Het accountteam zet het werkprogramma en de begroting daarbij niet alleen uit bij de dossierhouders bij OCW maar maakt zelf ook een inhoudelijke en financiële beoordeling. De dossierhouders hebben in aanloop naar het werkprogramma contact met het CvE over wat er moet gebeuren, welke verschillen er met voorgaande jaren zijn e.d. Naast het accountteam kijken ook DG-control, adviseurs van DGPV en een P-adviseur mee. De beoordelingen van de begrotingen in relatie tot activiteiten is de primaire verantwoordelijkheid van betrokken OCW-directies maar het accountteam faciliteert het gesprek daarover door mee te kijken en bijzonderheden te bespreken.

De beoordeling van de CvE-begroting vindt op dezelfde manier plaats zoals financiële afdelingen alle begrotingen beoordelen. Er is geen sprake van een specifiek beoordelingsinstrumentarium. Er wordt vooral gekeken naar de onderbouwing, of uren logisch voortvloeien uit activiteiten die op worden gevoerd, wat de mutaties zijn ten opzichte van voorgaande jaren, et cetera. Er wordt vanuit OCW-zijde opgemerkt dat mutaties tussen jaren niet altijd worden toegelicht terwijl daar herhaaldelijk om is gevraagd. Het CvE ontvangt een integrale reactie van OCW op het werkprogramma waarin de reacties van alle betrokken OCW-onderdelen zijn opgenomen. De reactie van OCW op bijvoorbeeld de werkprogramma's voor 2014 en 2015 laat zien dat het werkprogramma, de activiteiten daarin en de bijbehorende begroting goed worden bestudeerd, er vragen over worden gesteld en van commentaar worden voorzien. De reacties van het CvE op dat commentaar laten tevens zien dat het CvE zijn best doet om waar nodig extra inzicht te verschaffen, zaken zodanig te presenteren en te formuleren dat OCW goed met de tekst uit de voeten kan (ook al gaat het expliciet om een werkprogramma van het College zelf). Dat is van belang omdat het werkprogramma ook naar de bewindspersoon gaat en naar de Kamer wordt gestuurd. Uiteindelijk wordt getracht één en ander tot een à twee commentaarrondes te beperken. Voor OCW was, doordat project-, programma- en APK-activiteiten niet scherp afgebakend kunnen worden, het wel eens lastig om de begrotingen of delen daarvan te beoordelen, vooral wanneer personen meerdere keren ingezet leken te worden. Dat was bijvoorbeeld het geval wanneer projectactiviteiten die uit projectgeld gefinancierd werden inmiddels structureel geworden waren maar waarvoor bekostiging uit het APK-budget nog niet beschikbaar was. De afstemming hierover met OCW vindt nu meer gestructureerd plaats, maar het voorbeeld laat wel zien dat aandacht voor transparantie bij zowel de begroting als de verantwoording essentieel is voor een samenwerking tussen het CvE en OCW. Vanuit dat oogpunt is het verstandig dat recent is besloten dat het CvE ook een meerjarige begroting indient (in dit geval tot en met 2018) waaruit blijkt welke personeelsleden (plus kosten) wegvallen in komende jaren, welke uitzendkrachten op punt staan verambtelijk te worden zodat een duidelijker en stabiel beeld ontstaat voor de APK-ontwikkeling.

De wet schrijft voor dat het werkprogramma vóór 1 april in het jaar voorafgaand aan het jaar waarop het betrekking heeft, moet zijn ingediend. Dat biedt de mogelijkheid de benodigde middelen in de reguliere begrotingscyclus te laten mee lopen. OCW stelt dat de werkprogramma's steeds te laat zijn. Dat wordt bevestigd door twee werkprogramma's die de Inspectie voor het toezicht heeft bestudeerd en gedateerd zijn op 18 mei 2010 en 19 april 2011. Naast het feit dat het CvE daarmee niet aan de wettelijke verplichting voldoet, ervaart OCW het als een probleem dat er dit vanuit OCW steeds aangekaart moet worden en omdat er soms weinig tijd is om op tijd budgetten te regelen voor de CvE-taken.

6.3.2 Toekenning

Per kalenderjaar krijgt het College een toekenningsbrief voor het zogenaamde basisarrangement (waarvan de activiteiten jaarlijks min of meer hetzelfde zijn) en de apparaatskosten. In die brief kent de DGPV het College budget toe voor de kosten zoals opgenomen in de door het CvE opgestelde begroting. Verder worden er eventueel nog enkele bijzonderheden gemeld, bijvoorbeeld als een specifiek begrotingsonderdeel (nog) niet wordt goedgekeurd. Voor projecten krijgt het College aparte toekenningsbrieven van de betreffende directies.

6.3.3 Monitoring en verantwoording

De verantwoording over de activiteiten en kosten van het CvE vindt op twee manieren plaats. In de eerste plaats levert het College na zeven maanden een rapportage aan met daarin de voortgang op diverse onderdelen (APK-deel, basisarrangement en projecten) en uitputting van de bijbehorende

budgetten)¹⁷. Het doel daarvan is dat op tijd duidelijk is of budgetten toereikend zijn of juist relatief weinig wordt uitgegeven. Die rapportages bevatten overzichten van de diverse onderdelen met bijbehorende budgetten, de tot dan toe gedane uitgaven, de verplichtingen en de geraamde uitgaven voor de rest van het jaar. Uit die rapportages blijken soms behoorlijke afwijkingen van uitgaven ten opzichte van de begroting. Er wordt met beleidsdirecties en OCW-projectleiders overlegd of die gegevens stroken met hun beeld van uitvoering en voortgang. Die verschillen zijn soms gevolg van lage uitputting doordat de uitvoer van projecten of werkzaamheden vertraagd is. Met name voor vertragingen in projecten is het voor OCW van belang om indien nodig een kasschuif aan te vragen bij de directie FEZ. Als er geen kasschuif wordt gedaan, moet er twee keer betaald worden door OCW. Dat is in geval van het CvE in beginjaren gebeurd. Binnen OCW geldt verder de afspraak dat er tussentijds in het jaar geen bijstelling plaatsvindt op het budget van het basisarrangement. Als dus gedurende het jaar bijvoorbeeld onderuitputting is op een VO-onderwerp in het basisarrangement maar extra uren nodig zijn bij een MBO-onderwerp dan wordt dat tussentijds niet aangepast en kan het CvE de VO-uren inzetten voor MBO. Die flexibiliteit is inderdaad gewenst zodat het CvE en OCW zonder veel administratieve last kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen.

Behalve deze 7 maandsrapportage levert het College een jaarverslag op dat ook als verantwoordingsdocument dient. In het jaarverslag wordt een overzicht gegeven van de activiteiten die zijn uitgevoerd en wat dus de behaalde resultaten zijn. Verder bevat het jaarverslag een financiële eindverantwoording die een volledig overzicht geeft van de uiteindelijke budgetuitputting en een toelichting op eventuele afwijkingen ten opzichte van het werkprogramma. Het betreft een openbaar jaarverslag. Naast de daarin gepresenteerde financiële cijfers (begroting, uitputting e.d.) levert het CvE een nog meer gedetailleerde 12 maandsrapportage aan OCW aan. Daarin is in meer detail dan in het openbare jaarverslag een financieel overzicht met toelichting opgenomen.

6.4 Begrotingen en uitgaven

De jaarlijkse door OCW goedgekeurde begrotingen van het CvE hebben we samengevat in tabel 6.1. In de laatste versies van de werkprogramma's zijn de begrotingen van het CvE en die van de ketenpartners, zoals Cito (voor de wettelijke taak) en DUO gescheiden. Het CvE heeft (anders dan bij de onderaannemers die het College zelf contracteert) geen financiële sturingsrelatie met deze ketenpartners, alleen een inhoudelijk en procesmatige. Het CvE is door de minister gemandateerd om een dienstverleningsovereenkomst Staatsexamens NT2 af te sluiten voor de jaren 2012, 2013 (met een uitlooptermijn naar 2014 en 2015) met Cito BV voor de onderdelen luisteren en spreken en met Bureau ICE voor de onderdelen lezen en schrijven.

Tabel 6.1 Goedgekeurde begrotingen CvE 2010-2013

Begroting	2010	2011	2012	2013
Apparaatskosten bureau CvE				
Directe loonkosten OCW	1.707.500	1.702.000	2.135.000	2.135.000
Uitzendkrachten en indirecte loonkosten	96.800	155.000	406.000	536.000
Organisatie en huisvesting bureau CvE	790.530	1.112.000	1.260.000	1.082.000
Totaal apk CvE	2.594.830	2.969.000	3.801.000	3.753.000
Sectoroverstijgend				
Collegekosten	144.000	84.000	84.000	86.000

¹⁷ Dat was tot en met 2012 na acht maanden.

Begroting	2010	2011	2012	2013
Aanpassing digitale examens i.v.m. zintuiglijke beperkingen	0	75.000	25.000	0
Nieuw systeem digitale examens	0	646.551	516.014	382.772
Projectleider referentiesets	0	0	145.400	167.300
Onderzoek examensoftware en schoolsystemen	10.000	10.000	10.000	0
Uitbreiding registratiesysteem examenfunctionarissen	0	50.000	30.000	0
Totaal sectoroverstijgend	154.000	865.551	810.414	636.072
Primair onderwijs				
Kwartiermaker eindtoets PO	0	50.000	0	0
Toetswijzercommissies	0	0	44.507	0
Projecten sector primair onderwijs	0	0	0	231.550
Totaal primair onderwijs	0	50.000	44.507	231.550
Sector voortgezet onderwijs				
Syllabuscommissies CE-VO	170.000	322.380	171.000	368.248
Vaststellingscommissies CE-VO	2.704.000	2.890.000	2.716.000	2.994.752
Caribisch deel	0	0	490.000	0
Staatsexamens VO	0	151.000	123.000	0
Overige activiteiten CE-VO	210.000	535.000	75.000	355.900
Projecten CE-VO	46.000	65.500	151.000	0
Europese aanbesteding examensoftware	150.000	0		
Vaststellingscommissies taal en rekenen VO	0	70.400	132.700	0
Projecten taal en rekenen VO	0	23.941	226.130	1.132.500
Totaal sector voortgezet onderwijs	3.280.000	4.058.221	4.084.830	4.851.400
Sector middelbaar beroepsonderwijs				
Luisteren en spreken NT2	0	0	2.105.634	2.905.633
Lezen en schrijven NT2	0	0	1.934.397	2.042.143
Commissie en steunpunt NT2	0	0	185.894	271.184
Staatsexamens NT2	0	189.441	0	0
Vaststellingscommissies taal en rekenen MBO	0	196.400	336.800	423.640
Vorbereiding centrale examens MBO	281.000	290.252	0	0
Advieskeurmerk MBO-examens	0	227.147	0	0
Projecten NT2	100.000	240.000	150.000	134.927
Projecten MBO	0	0	318.979	289.000
Totaal sector middelbaar beroepsonderwijs	381.000	1.143.240	5.031.704	6.066.527
Totaal	6.409.830	9.086.012	13.772.455	15.538.549

Bron: jaarverslagen CvE, begrotingsposten tussen jaren zo veel mogelijk geharmoniseerd.

We zien sterke stijging van totale begrotingsbudget over vier jaar. Dat neemt met 124% toe, dus het bedraagt in 2013 2,4 maal zoveel als in 2010. Voor een groot deel heeft dat te maken met opnemen van de NT2 activiteiten van ICE en Cito BV waar het CvE gedelegeerd opdrachtgever voor is geworden en waarvoor het budget dus ook in de CvE-begroting terechtkomt. Maar ook

zonder deze specifieke verschuiving is er in de loop de jaren nog steeds een forse toename (van 65%). Dat is grotendeels verklaarbaar door nieuwe taken die in de loop van de jaren bij het CvE zijn belegd, zoals de rekentoets in het VO, de taal en rekentoetsen in het MBO en de ontwikkeling van de eindtoets in het PO.

Het aandeel voor de apparaatskosten in de begroting is tamelijk stabiel. Het bedraagt ongeveer een kwart in 2012 en 2013. De overige driekwart betreft programmabudget dat onderverdeeld kan worden in een programmadeel (of basisarrangement voor de reguliere taken) en het projectendeel (tijdelijk budget voor innovatie en ontwikkeltrajecten). In 2012 en 2013 neemt dat programmadeel ongeveer 60 procent van het totale budget in beslag en het projectendeel om en nabij de 15 procent.

Binnen het programmadeel zijn de begrote kosten voor het College zelf erg klein (minder dan één procent). Het gaat dan om de vacatiegelden voor de collegeleden en representatiekosten. De grote bedragen in het programmadeel zijn de vaststellingscommissies en de bedragen voor Cito B.V en ICE voor de NT2 examens.

De inrichting van de begroting is enkele malen van structuur veranderd. Idealiter sluit de inrichting aan bij het onderscheid APK, basisarrangement en projectmiddelen. Binnen het basisarrangement en projectmiddelen is dan een onderscheid gewenst naar de diverse sectoren en sectoroverstijgende zaken. Op die manier is het voor OCW goed terug te leiden naar de verschillende budgethouders. Verder is een stabiele opbouw van begroting (en ook verantwoording) van belang. Voor het CvE om in te tijd vergelijkbare financiële kengetallen op te kunnen stellen, maar ook voor OCW over langere periode te kunnen monitoren.

In tabel 6.2 geven we een soortgelijk overzicht, maar dan van de uitgaven van het CvE.

Tabel 6.2 Uitgaven CvE 2010-2013

Realisatie	2010	2011	2012	2013
Apparaatskosten bureau CvE				
Directe loonkosten OCW	1.455.258	1.612.956	1.872.495	2.275.930
Uitzendkrachten en indirecte loonkosten	277.725	235.081	362.012	568.300
Organisatie en huisvesting bureau CvE	771.593	919.011	1.126.509	887.367
Totaal apk CvE	2.504.576	2.767.048	3.361.016	3.731.597
Sectoroverstijgend				
Collegekosten	105.330	60.014	61.137	51.587
Aanpassing digitale examens i.v.m. zintuiglijke beperkingen	7.333	16.724	0	0
Nieuw systeem digitale examens	0	457.510	1.445.797	559.120
Projectleider referentiesets	0	1.392	82.924	58.858
Onderzoek examensoftware en schoolsystemen	0	8.592	5.950	0
Uitbreiding registratiesysteem examenfunctionarissen	37.961	48.794	0	0
Totaal sectoroverstijgend	150.624	593.026	1.595.808	669.565
Primair onderwijs				
Kwartiermaker eindtoets PO	0	78.282	0	0

Realisatie	2010	2011	2012	2013
Toetswijzercommissies	0	0	33.193	0
Projecten sector primair onderwijs	0	0	0	159.948
Totaal primair onderwijs	0	78.282	33.193	159.948
Sector voortgezet onderwijs				
Syllabuscommissies CE-VO	118.013	235.325	152.147	198.167
Vaststellingscommissies CE-VO	2.661.245	2.654.713	2.907.665	3.042.283
Caribisch deel	0	0	363.200	261.810
Staatsexamens VO	42.108	137.646	42.795	0
Overige activiteiten CE-VO	177.081	155.273	28.601	507.029
Projecten CE-VO	36.702	0	30.290	34.896
Europese aanbesteding examensoftware	325.968	0		
Vaststellingscommissies taal en rekenen VO	0	66.136	115.500	0
Projecten taal en rekenen VO	0	31.470	112.109	961.382
Totaal sector voortgezet onderwijs	3.361.117	3.280.563	3.752.307	5.005.567
Sector middelbaar beroepsonderwijs				
Luisteren en spreken NT2	0	0	2.101.503	2.437.792
Lezen en schrijven NT2	0	0	1.841.550	1.847.694
Commissie en steunpunt NT2	0	0	143.729	274.776
Staatsexamens NT2	48.569	245.204	0	0
Vaststellingscommissies taal en rekenen MBO	0	192.360	292.543	401.848
Vorbereiding centrale examens MBO	255.665	317.395	0	0
Advieskeurmerk MBO-examens	0	201.301	0	0
Projecten NT2	0	75.522	99.978	139.913
Projecten MBO	0	0	304.323	215.667
Totaal sector middelbaar beroepsonderwijs	304.234	1.031.782	4.783.626	5.317.690
Totaal	6.320.551	7.750.701	13.525.950	14.884.367

Bron: jaarverslagen CvE, begrotingsposten tussen jaren zo veel mogelijk geharmoniseerd.

In 2010 bedroegen de uitgaven van het CvE ongeveer 6,3 miljoen euro, in 2013 was dat ongeveer 14,9 miljoen. De ontwikkeling in het totaal van de uitgaven tussen 2010 en 2013 is daarmee vergelijkbaar met de ontwikkeling in de totale begrotingsbudget, een toename van 135%. Ook bij de uitgaven is die enorme stijging vooral toe te schrijven aan het opnemen van NT2 examens in de begroting van het CvE vanaf 2012. Dat alleen al betreft een bedrag van 4,2 miljoen euro, meer dan een kwart van de totale uitgaven. Gecorrigeerd voor deze specifieke aanpassing ligt de groei in uitgaven op 68 procent. Dat heeft in ieder geval te maken met nieuwe taken die in die periode door het CvE zijn uitgevoerd.

De grote bedragen in het programmadeel zijn naast de vaststellingscommissies de bedragen voor Cito B.V en ICE voor de NT2 examens. Net als in de begroting blijkt ook hier dat de kosten voor het College zelf erg beperkt zijn. In 2013 gaat het om ruim €50.000, dat is minder dan half procent van de totale bestede programmamiddelen.

De grote uitgavenposten zijn (ook van oudsher) de apparaatskosten voor het CvE en de vaststellingscommissies. De apparaatskosten stijgen, evenals de andere uitgaven van het CvE, in de periode 2010-2013. Het betreft een stijging van 2,5 naar 3,7 miljoen euro, dat een toename van

50 procent, dus dat ligt iets onder ontwikkeling in de totale CvE-uitgaven (gecorrigeerd voor opnemen van de NT2 examens) in de periode 2010-2013. De stijging is voor een groot deel het gevolg van nieuwe taken die het CvE in de periode heeft gekregen die niet alleen via programmabudget uitgevoerd kunnen worden maar waarvan de structurele component ook extra capaciteit van het CvE zelf vragen. De apparaatskosten van het CvE hebben zoals eerder aangegeven met name in de beginjaren tot verwarring en discussie geleid. Niet alleen in de aansturing van het CvE (zie vorige paragraaf) maar ook doordat de begrotingsregels over bijvoorbeeld inhuur van (tijdelijk) personeel in de loop van de tijd veranderen en in de visie van het CvE niet altijd goed op het CvE als 'uitvoeringsdirectie' toepasbaar zijn. Het is voor het bureau CvE soms moeilijk aan te geven bij de uitvoering van OCW-beleid rondom toetsen en examens of activiteiten nu specifiek bij de reguliere werkzaamheden (APK) of bij projecten of programma's thuishoren. De politieke wil is om de apparaatskosten van het Rijk zo laag mogelijk te houden maar soms zit het bureau CvE op het snijvlak van wanneer iets APK of programmaged is. Vanuit OCW wordt ook aangegeven dat het bureau CvE in vergelijking met OCW een wat bijzondere directie is omdat ze zelf zaken (willen) uitvoeren die door een reguliere beleidsdirectie buiten de deur wordt gepositioneerd. Daardoor werken de CvE-medewerkers ook op programmageden waardoor de scheiding tussen APK en programma ingewikkelder is. Het is terecht dat er nu een duidelijke afspraak tussen OCW en het CvE ligt dat er voor structurele taken APK-budget beschikbaar moet komen.

De kosten voor de vaststellingscommissies VO is een andere grote uitgavenpost. Honderden leraren uit het VO zelf en uit het afnemend onderwijs vormen commissies die de door Cito ontwikkelde examens beoordelen en vaststellen. De leden en voorzitter de voorzitter krijgen een taakvergoeding die is berekend op grond van het aantal vast te stellen examens en de tijd die daarvoor nodig is. Deze begrotingspost hangt daarom samen met het aantal centrale examens verdeeld over drie tijdvakken, met digitale examens, experimentele examens en met zogenaamde bezemexamens (waarbij examens van hetzelfde vak meerdere jaren achtereenvolgend naast elkaar kunnen bestaan). De kosten voor de vaststellingscommissies bedroegen in 2010 ongeveer 2,7 miljoen euro en in 2013 ongeveer 3 miljoen. Deze stijging in de uitgaven van ongeveer 10 procent laat duidelijk zien dat het relatieve belang van deze kernactiviteit afneemt (gegeven de groei in totale gecorrigeerde uitgaven van bijna 70%) binnen het totaal van de CvE-activiteiten. In het werkprogramma voor 2012 geeft het CvE als toelichting op de kostenstijging voor de vaststellingscommissies aan de commissies extra werk moeten verrichten. Dat komt door met name het vervangen van het computerexamensysteem ExamenTester (ET) door het nieuwe systeem Facet en doordat de ICT-infrastructuur bij niet alle scholen toereikend is om digitaal examens af te nemen in het VMBO. Dat leidt in de komende jaren tot twee soorten digitale centrale eindexamens met daarbij ook een papieren versie als terugvaloptie. In het werkprogramma 2013 wordt daaraan toegevoegd dat bij de profielen die ontstaan als gevolg van de vernieuwing van de beroepsgerichte programma's VMBO bij wijze van pilot centrale examens ontwikkeld worden ten behoeve van de examenjaren 2015 en 2016. Hiervoor zijn 6 à 7 extra vaststellingscommissies vereist.

Tabel 6.3 Uitputtig budget naar hoofdcategorieën

	2010	2011	2012	2013
Apk	97%	93%	88%	99%
Sectoroverstijgend	98%	69%	197%	105%
Po		157%	75%	69%
Vo	102%	81%	92%	103%
Mbo	80%	90%	95%	88%
Totaal	99%	85%	98%	96%

Met uitzondering van 2011 zien we dat jaarlijks nagenoeg het totale budget wordt uitgeput. Deze bijna één op één relatie tussen begroting en uitgaven op totaalniveau is er minder sterk op de afzonderlijke begrotingsposten. Daarin zitten soms forse uitschieters naar boven (bijvoorbeeld de sectoroverstijgende uitgaven in 2012 die vooral te maken hadden met de ontwikkeling van het nieuwe systeem voor centrale digitale examens (Facet). We zien dan dat dit wordt gecompenseerd door lagere uitgaven op andere onderdelen zodat de totale uitgaven op 98 procent van het budget liggen. Uit de toelichting blijkt dan bijvoorbeeld dat er dan ook geen capaciteit beschikbaar is voor uitvoering van de andere onderdelen en dat hiermee eigenlijk een achterstand werd ingelopen die door een te late start in 2011 was ontstaan. Daarnaast is er soms sprake van 'onderuitputting' omdat er grote posten nog niet zijn gefactureerd en/of betaald.

Vanuit het CvE wordt ook aangegeven dat de doelmatigheid van de organisatie erg hoog ligt omdat het systeem voor een deel draait op loyaliteit en betrokkenheid. Niet alleen steken medewerkers van het bureau veel eigen tijd in hun werk, ook zijn de vergoedingen voor de uren voor de commissieleden tamelijk krap. De commissieleden verrichten deze taken ook in zekere zin voor de 'eer'. Al met al is de indruk, ook aan OCW zijde, dat bij het CvE met een relatief beperkte capaciteit veel werk wordt verzet en dat het CvE bereid is voor zover mogelijk nieuwe taken binnen de bestaande formatie te accommoderen. Wanneer het geheel aan taken dat door het CvE wordt uitgevoerd in ogenschouw wordt genomen in combinatie met de noodzaak voor een vlekkeloze uitvoering van die taken, concluderen we dat de capaciteit en de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld voldoende met elkaar in verhouding zijn.

Daarbij is het CvE voor de interne organisatie continu op zoek naar het meer stroomlijnen van de eigen werkprocessen. Voor de vergoedingen aan commissieleden heeft het CvE bijvoorbeeld een eigen administratiepakket laten bouwen. Dat gaat om ongeveer 10.000 betalingen per jaar waar 4,2 miljoen per jaar in omgaat. Daardoor is nu een efficiënt systeem beschikbaar ten opzichte van alle papieren declaraties van vroeger van 400 à 500 leraren. Afhankelijk van keuze van bestuur en werknemer gaat vergoeding naar werkgever, of naar leraar zelf. Dat wordt nu door één fte afgehandeld terwijl er daar vroeger er minstens één fte extra voor nodig was. Een ander voorbeeld is dat de secretariële ondersteuning bij het notuleren bij bepaalde vergaderingen is afgeschaft. Eén van de aanwezigen moet een besluitenlijst maken.

Mogelijkheden in het sturen op efficiëntie in de keten door het CvE is beperkt. Het meeste komt dit aan de orde in afstemmingsoverleggen met Cito. Daar vragen sectormanagers steeds in hoeverre alle voorgestelde aanpassingen echt allemaal noodzakelijk zijn. Dat is dan onderwerp van gesprek met Cito. Bij DUO valt er door het CvE slechter te sturen op de efficiëntie. Dat voelt het CvE ook niet heel erg als zijn taak, daar ligt de nadruk meer op de kwaliteit van de processen.

6.5 Controle

Het CvE is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, onderdeel van de Staat en heeft dus geen eigen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat het College dus geen jaarrekening met een goedkeuringsverklaring van een accountant hoeft in te dienen. Er vindt een min of meer directe vorm van controle op de uitgaven plaats door OCW zelf, en doordat het CvE op het begrotingsartikel van VO is ondergebracht ook in indirecte zin een controle doordat de auditdienst de accountantscontrole van de jaarverslagen verzorgt. Daarmee geeft de auditdienst dus ook zijn oordeel in de controleverklaring of het belastinggeld door het CvE is besteed aan de afgesproken doelen en of dit goed wordt verantwoord in de jaarrekening van OCW. Omdat het CvE nu in de Rijksbegroting en het jaarverslag helemaal is ondergebracht bij VO is er eigenlijk geen zelfstandige

controle op. Het CvE presenteert weliswaar een eigen begroting maar ze lopen mee in de totaalbegroting van VO. Dat heeft gevolgen voor controle want het CvE valt eigenlijk nooit in de steekproef van interne audit. Diverse geïnterviewden geven aan dat een eigen begrotingsartikel voor het CvE dit probleem zou oplossen omdat het bureau CvE dan zouden worden behandeld als ieder andere directie en ook ieder jaar gecontroleerd zouden worden.

Uit een vergelijking met andere ZBO's waarbij de uitvoering van de besluiten van de bestuurlijk verantwoordelijken (het bestuur of het college) organisatorisch is losgekoppeld van het ZBO, is regelmatig sprake van agentschappen. De uitvoerende werkzaamheden van het College Beoordeling Geneesmiddelen (CBG) zijn bijvoorbeeld ondergebracht in een apart agentschap CBG; de uitvoerende werkzaamheden van de Huurcommissie worden verricht bij een agentschap van het ministerie van BZK; ook het apparaat van de Nederlandse Emissieautoriteit is vormgegeven in een agentschap. ZBO's die qua structuur het meest lijken op het CvE (dus die onder de Kaderwet vallen, een publiekrechtelijk karakter hebben zonder eigen rechtspersoonlijkheid) zijn bijvoorbeeld de Kiesraad en Autoriteit Consument en Markt (ACM). De Kiesraad zelf bestaat uit een aantal leden terwijl het secretariaat onderdeel is van BZK. Ook voor het bestuur van de ACM geldt de Kaderwet ZBO¹⁸. De ACM organisatie op zijn beurt is een integraal onderdeel van het ministerie van EZ zonder een wettelijke verplichting voor een zelfstandige jaarrekening. De accountantscontrole vindt ook hier plaats op het niveau van EZ. Verder blijkt dat ACM-medewerkers tijdschrijven om daarmee kosten te kunnen doorbelasten naar de gereguleerde sectoren. De kosten voor ACM zijn onder de post 'buitendiensten' in de Rijksbegroting opgenomen.

6.6 Conclusies

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen voor het thema van dit hoofdstuk zoals we die hebben geformuleerd in 2.1.

Die bijbehorende hoofdvraag en subvragen luiden als volgt:

Wat is het oordeel over de doelmatigheid van het CvE in de periode 2009-2014?

- In hoeverre heeft het CvE de beschikking over bedrijfsinformatie (prestatiegegevens/beschrijving van bedrijfsprocessen) om iets over de doelmatigheid te kunnen zeggen?
- Zijn werkprogramma's en verantwoordingen zodanig ingericht dat voor de opdrachtgever een goed inzicht ontstaat in doelmatigheid van het CvE?
- In hoeverre zijn de wettelijke taken door het CvE efficiënt uitgevoerd in de periode 2009-2014?
- Hadden de gerealiseerde producten en diensten met minder middelen gerealiseerd kunnen worden of hadden meer producten en diensten gerealiseerd kunnen worden met dezelfde middelen?
- Welke verschillen zijn er met de efficiëntie van de uitvoering van de wettelijke taken vóór de oprichting van het CvE?
- In hoeverre beoordeelt en bevordert het CvE zelf de doelmatigheid?
- In hoeverre wordt er intern dan wel extern gestuurd op een efficiënte bedrijfsvoering?

We beantwoorden deze vragen over doelmatigheid vanuit twee kijkrichtingen: het externe proces en het interne proces.

¹⁸ Op grond waarvan deze organisatie concludeert dat er een gecertificeerde jaarrekening moet worden opgesteld. De certificerende accountant is de Audit Dienst Rijk. Terwijl het hier ook om een publiekrechtelijk zbo gaat zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

6.6.1 Extern proces

Het CvE is geen commerciële organisatie dus ontvangt het geen marktprikkels om te streven naar een efficiënte bedrijfsvoering. Er is een aantal andere externe prikkels dat desondanks toch bijdraagt aan de noodzaak tot efficiëntie.

Het bureau CvE is onderdeel van het OCW-concern. Het is daarom ook direct onderwerp van het kabinetsbeleid om met minder personeel meer overheidstaken te kunnen uitvoeren. De taakstellingen die daaruit voortvloeien, komen ook bij het CvE terecht en dwingen de organisatie na te denken over mogelijkheden om bedrijfsprocessen te optimaliseren.

Het CvE stelt daarnaast een werkprogramma op met een begroting. Op grond van de begroting krijgt het CvE budget toegewezen voor de uitvoering van de taken. Die begroting wordt aan OCW-zijde, zowel vanuit FEZ, het accountmanager waar het CvE onder valt en de beleidsdirecties, nauwkeurig beoordeeld en er worden vergelijkingen met voorgaande jaren gemaakt. Het CvE moet naast een toelichting in het werkprogramma, alle posten nader kunnen uitleggen, waarom zich afwijkingen voordoen bijvoorbeeld. Uit de correspondentie met het CvE en ook uit de gesprekken met beleidsmedewerkers aan OCW-zijde blijkt dat er regelmatig discussie is over begrote posten (omvang, inhoud). Voor projecten moet het CvE een specifieke begroting overleggen die in de regel nog nauwkeuriger zijn gespecificeerd dan het werkprogramma.

OCW keurt uiteindelijk alleen de begroting goed en niet het werkprogramma. Op basis van de begroting ontvangt het CvE een toekenningsbrief. Het werkprogramma blijft een document van het CvE. Omdat het ook naar de minister en de Kamer wordt gestuurd, is er wel overleg over de inhoud. Op verzoek van OCW is de inhoud van het werkprogramma ook door het CvE enkele malen aangepast om het beter te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van OCW.

Verder is er een verplichte 7 maandsrapportage waaruit OCW kan afleiden hoe het staat met de uitputting van de diverse budgetten en gaat OCW met het CvE in gesprek over mogelijke knelpunten. Onderuitputting op bepaalde onderdelen (die niet tijdig door het CvE aan OCW zijn gemeld) hebben in het verleden geleid tot dubbele uitgaven voor OCW. Een baten-lasten-systeem in plaats van een verplichtingen-kas-systeem zou het mogelijk maken om veel eenvoudiger met de uitvoering van met name de project gerelateerde activiteiten over de kalenderjaren te kunnen schuiven. Dit is relevant omdat projectactiviteiten, vaker dan doorlopende concern activiteiten, een onzeker tijdsverloop hebben.

Het CvE heeft geen eigen jaarrekening met een goedkeuringsverklaring van een accountant. De activiteiten van het CvE zijn op het begrotingsartikel van VO ondergebracht en worden op die manier indirect wel door de auditdienst gecontroleerd. Een meer directe controle is mogelijk door het CvE een eigen begrotingsartikel toe te kennen. Het bureau CvE zou dan worden behandeld zoals andere directies en zou ook ieder jaar worden gecontroleerd. In combinatie met eerdere opmerkingen over de baten-lasten-systematiek is voor het CvE een agentschapsstatus te overwegen zoals dat ook bij een aantal andere ZBO's het geval is.

Voor het instellen van een agentschap geldt de Regeling Agentschappen van het Ministerie van Financiën. Relevant daarin is dat er eisen gelden ten aanzien van de verwachte omzet, het sturingsmodel, de mogelijkheid voor bekostiging op prestaties en ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer. Voor een baten-lastenagentschap (ten opzichte van de verplichtingen-kasagentschappen) gelden aanvullende voorwaarden over afschrijvingskosten per jaar. Een voordeel van het baten-lastenagentschap is dat

vermogensvorming is toegestaan. Dat voorkomt de zogenaamde eindejaarskoorts en draagt bij aan het baseren van beslissingen op bedrijfseconomische gronden in plaats van op beschikbare kasgelden. Met name door de ontwikkel- en innovatietrajecten waar het CvE mee te maken heeft, past een baten-lasten-systematiek beter bij de bedrijfsvoering dan een verplichtingen-kas-systematiek.

6.6.2 Intern proces

Het CvE levert samen met de ketenpartners een divers palet aan dienstverlening. Een groot deel van de kosten daarvan ligt bij andere partijen (DUO en Cito). Daarvoor is OCW nog steeds verantwoordelijk. Dat kunnen we niet tot de doelmatigheid van het CvE rekenen. Wanneer we ons beperken tot de producten of de dienstverlening die het CvE zelf genereert, zijn dat hoofdzakelijk dingen zoals: vastgestelde examens, regievoering, de uitvoering van projecten, informatievoorziening in en buiten de examenperiode et cetera.

Dat zijn vooral zaken waarvan de efficiëntie slecht is vast te stellen omdat de producten (of de dienstverlening) niet eenduidig zijn te definiëren, de toerekening van de uitgaven is wel redelijk te maken. Ogenschijnlijk lenen de vastgestelde examens zich het best voor het bepalen van de ontwikkeling in efficiëntie. Hiervan is de output meetbaar, bekend en vergelijkbaar. We hebben geconstateerd dat de kosten voor het vaststellen van de examens in de loop der jaren (2010-2013) met tien procent toeneemt. Deze stijging wordt verklaard door de introductie van digitale examens waardoor in de overgangperiode verschillende versies van examens moeten worden vastgesteld. Goed vergelijkbare cijfers over de periode vóór de oprichting van het CvE ontbreken over dit onderwerp zodat we niet kunnen concluderen of het CvE erin slaagt om dit specifieke onderdeel efficiënter te doen dan één van de voorgangers.

Bij het gebruik van een verplichtingen-kas-systematiek is het vergelijken van kengetallen die iets over de efficiëntie zouden kunnen zeggen problematisch wanneer het moment van uitgaven niet vastligt. Met een baten-lasten-systeem kunnen de kosten toegerekend worden ongeacht het moment van uitgave. Dat maakt het ook eenvoudiger om kengetallen met betrekking tot doelmatigheid vast te stellen.

Op grond van de informatie van de afdeling bedrijfsvoering concluderen we dat het bureau mede vanwege de taakstellingen werkt aan een optimalisatie van bedrijfsprocessen (zoals automatisering van het proces van vergoedingen aan commissieleden en secretariële ondersteuning van het bureau). Daarnaast is zowel OCW als het CvE zelf van mening dat het bij het CvE om een efficiënte organisatie gaat waar met een beperkte formatie veel werk wordt verzet dat een grote maatschappelijke impact heeft.

Aanbeveling

Overweeg een baten-lastenagentschapstatus voor het bureau CvE. Zeker bij een eventueel verder gedelegeerd opdrachtgeverschap richting Cito voldoet het CvE aan eisen die worden gesteld aan de omzet en de te leveren prestaties. Ten aanzien van de eisen met betrekking tot het sturingsmodel en de kwaliteit van de financiële functie kunnen het CvE en OCW indien nodig nog aanpassingen doen. De aanvraag van een baten-lastenagentschapstatus van het bureau vereist een grondig voortraject. In dat traject moeten de eisen die bij regeling gesteld worden aan een agentschap nader worden onderzocht en moet worden bepaald hoe het CvE aan deze eisen kan voldoen.

Bijlage I Lijst van geïnterviewden

CvE:

Dhr. Laan, dhr., De Kok, mevr. Moerman

Bureau CvE:

Dhr. Van Lonkhuysen, dhr. De Jong, mevr. Welman, dhr. Kastelein, dhr. Van der Ven

OCW:

Dhr. Endert (VO), mevr. B. Jansen (PO), mevr. Van Leeuwen (VO), dhr. Geerling (VO), dhr. Helmer (VO), mevr. Mulder (PO), dhr. Smits (MBO), mevr. M. Jansen (MBO), Mevr. Kuipers (MBO), dhr. Mols (DFEZ), dhr. Gerrits (DPenO)

SLO:

Dhr. De Vries (manager VO-TF); Dhr. Abbenhuis (manager VO-BO)

CITO:

Mevr. Bergsma

DUO:

Dhr. Scholten

Inspectie van het Onderwijs:

Mevr. Nijrolder

LAKS:

Mevr. Hermans

Inspecteur toezicht op het CvE:

Dhr. Koole



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

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

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas