

Evaluatie College voor Toetsen en Examens 2014- 2018

Eindrapport

Margot Oomens
Sjerp van der Ploeg

Inhoudsopgave

1	Vraagstelling en aanpak.....	5
2	Het CvTE en de toets- en examenketen	9
3	Uitvoering taken.....	15
4	Kwaliteitsbewaking en risico's	25
5	Samenwerking, ketenregie en opdrachtgeverschap	29
6	Doelmatigheid	35
7	Conclusies en aanbevelingen	41
Bijlage 1	Aanbevelingen 2014 en opvolging	47
Bijlage 2	Lijst met geïnterviewde organisaties en personen	49
Bijlage 3	Relevante passages uit Kaderwet ZBO	51

1 Vraagstelling en aanpak

1.1 Inleiding

Het CvTE is ingesteld om namens de Nederlandse overheid de kwaliteit van de centrale toetsen en examens in Nederland te waarborgen en een adequate afname van toetsen en examens door scholen en instellingen te faciliteren. Het (laten) ontwikkelen van de centrale afsluitende toetsen (eindtoetsen en centrale examens) past bij de normerende taak van de overheid. Internationale vergelijkingen laten zien dat centrale toetsing en examinering bijdraagt aan kwalitatief goed onderwijs en aan het borgen van het civiele effect van diploma's¹.

Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) is in 2009 ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)². Het College valt onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Die wet schrijft voor dat iedere vijf jaar de betreffende minister een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer stuurt ten behoeve van de beoordeling van het functioneren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het orgaan. In 2014 is hiervoor een eerste evaluatieonderzoek naar het CvE uitgevoerd over de periode 2009-2013³. In dit rapport doen we verslag van de tweede evaluatie over de periode 2014-2018.

In dit eerste hoofdstuk presenteren we vraagstelling en de aanpak van het onderzoek. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten. In het tweede hoofdstuk geven we een beschrijving van CvTE en de positie binnen de toets- en examenketen. Daarna gaan we in op de uitvoering van de wettelijke taken van het CvTE in hoofdstuk 3, op kwaliteitsborging en risico's in hoofdstuk 4, op de samenwerking in de toets- en examenketens en de regie daarop in hoofdstuk 5, en op de doelmatigheid van het CvTE in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 sluiten we af met conclusies en aanbevelingen.

1.2 Thema's en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in en het beoordelen van het functioneren van het CvTE gedurende de periode 2014-2018, onder andere op basis van inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Het onderzoek is evaluerend van karakter en kijkt terug op de afgelopen vijf jaar.

In het onderzoek komen drie thema's aan bod die elk in een aantal onderzoeksvragen nader zijn uitgewerkt. Het gaat om doeltreffendheid (of effectiviteit), doelmatigheid (efficiency) en opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie (uit 2014). We gaan hieronder op alle drie onderwerpen kort in.

Thema 1: Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid (effectiviteit) gaat het om de mate waarin de doelen in de periode 2014-2018 zijn gerealiseerd waarvoor het CvTE is ingesteld. De doeltreffendheid behandelen we aan de hand van drie thema's. Het betreft in de eerste plaats de uitvoering van de wettelijke taken, zoals beschreven in artikel 2 van de Wet College voor toetsen en examens op het gebied van de centrale eindtoets, centrale examens, staatsexamens, college-examens van de staatsexamens, de rekentoets en overige taken. Het

¹ Scheerens, J., Brouwer, A., Sanders, P., Veldkamp, B. & van der Vegt, A. (2019). Fundamentele vragen over examens en toetsing, Utrecht/Enschede: Oberon/UT

² Bij oprichting ging het nog om het College voor Examens (CvE). In 2014 is 'Toetsen' in de naamgeving toegevoegd.

³ van Geel, S., & van der Ploeg, S. 2014. *Evaluatie College voor Examens*, Rotterdam: Ecorys

onderzoek gaat in op de vraag in hoeverre het CvTE naar tevredenheid van de actoren in de verschillende onderwijssectoren en de opdrachtgever (OCW) uitvoering heeft gegeven aan de uitvoering van deze taken en bijbehorende verantwoordelijkheden.

In de tweede plaats heeft doeltreffendheid betrekking op risico's die zich voordoen en de wijze waarop deze worden beheerst en op de kwaliteitsborging bij het CvTE. Daarom gaat het onderzoek op de vraag in op welke manieren risicobeheersing en kwaliteitsborging bij het CvTE wordt vormgegeven.

In de derde plaats gaat het onderzoek in op de wijze waarop regierol van het CvTE binnen de toets- en examenketens en het opdrachtgeverschap van en aan het CvTE vorm en uitvoering heeft gekregen. In de memorie van toelichting van de Wet College voor toetsen en examens is het CvTE verantwoordelijk voor de regie op de examenketen. In het onderzoek wordt nagegaan hoe het CvTE uitvoering heeft gegeven aan deze taak. Naast regisseur is het CvTE ook gedelegeerd opdrachtgever. Daarom gaat het onderzoek ook in op hoe het CvTE uitvoering heeft gegeven aan het gedelegeerd opdrachtgeverschap.

1. In hoeverre zijn de in de Wet CvTE beschreven taken daadwerkelijk uitgevoerd? Als er taken niet of slechts deels zijn uitgevoerd, wat zijn daarvan de redenen?
2. In welke mate zijn actoren binnen het onderwijsstelsel tevreden over het uitvoeren van de taken door het CvTE?
3. In hoeverre zijn de, in het kader van deze taken, opgeleverde producten en diensten (toetsen en examens) kwalitatief aan de maat?
4. Hoe is vormgegeven aan het systeem van kwaliteitszorg en handhaving?
5. Welke risico's signaleert het CvTE bij uitvoering van zijn taken? Hoe worden die risico's beheerst? Welke factoren zijn van invloed op de risicobeheersing?
6. Welke soorten incidenten hebben zich voorgedaan? Hoe is er geleerd van die incidenten (lessons learned) om te voorkomen dat dergelijke situaties zich nogmaals voordoen?
7. Hoe heeft het CvTE vormgegeven aan de rol van regievoerder op de examenketen binnen de verschillende onderwijssectoren?
8. Hoe is het opdrachtgeverschap (OCW) en de opdrachtnemersrol (CvTE) ingevuld in de periode 2014-2018?

Thema 2 Doelmatigheid

Naast doeltreffendheid gaat het onderzoek in op de doelmatigheid van het CvTE in de periode 2014-2018. Bij doelmatigheid (of efficiëntie) gaat het om de verhouding tussen de ingezette (financiële) middelen en mate waarin de doelen zijn gerealiseerd. Het CvTE heeft voor de uitvoering van de taken geen andere inkomsten dan het budget dat door de minister van OCW wordt toegekend. Het gaat (in 2018) om ongeveer 12,7 mln aan programmageld en ongeveer 4,6 mln aan apparaatskosten⁴. Het grootste deel van dit budget is bestemd voor de uitvoering van de wettelijke taken van het College. De kosten voor het College zelf (vacatiegelden en representatiekosten) zijn beperkt.

Om te komen tot een oordeel ten aanzien van de doelmatigheid van het CvTE kan er niet worden vergeleken met andere zbo's of publieke organisaties die binnen een soortgelijke context vergelijkbare taken uitvoeren. Die zijn er eenvoudigweg niet. Bij het vaststellen van de doeltreffendheid gaat het daarom vooral om het inzichtelijk krijgen hoe het systeem rondom de examenketen is ingericht, welke 'checks and balances' daarin zijn aangebracht, welke (financiële) prikkels daarin zijn opgenomen, welke informatie CvTE en OCW gebruiken om de doelmatigheid te monitoren, hoe daarop wordt toegezien, e.d.

⁴ Bron: Jaarverslag CvTE 2018. Dit is dus nog exclusief de middelen die direct vanuit OCW naar ketenpartners gaan, bijvoorbeeld de Stichting Cito gaan of de middelen die DUO ontvangt voor het uitvoeren van zijn taken in het kader van de toetsen en examens.

9. Op welke wijze draagt de inrichting van de toets- en examenketen (organisaties, rollen, verantwoordelijkheden, afspraken, prikkels) bij aan doelmatigheid van CvTE en van de examenketen?
10. Hadden de prestaties (taakuitvoering door CvTE) met minder middelen gerealiseerd kunnen worden of had meer gerealiseerd kunnen worden met dezelfde middelen? Waarom?
11. In hoeverre beoordeelt het CvTE zelf zijn doelmatigheid?
12. Welke bedrijfsinformatie (prestatiegegevens/beschrijving van bedrijfsprocessen) gebruikt het CvTE om de doelmatigheid te beoordelen?
13. Hoe wordt er intern (door CvTE) en extern (door bijvoorbeeld OCW) gestuurd op een efficiënte bedrijfsvoering?

Thema 3 Opvolging aanbevelingen 2014

In 2014 is het eerste evaluatieonderzoek uitgevoerd ter beoordeling van het functioneren van het CvTE (dat toen nog College voor Examens heette). Er zijn destijds op verschillende onderdelen aanbevelingen gedaan. Voor deze vervolgevaluatie is het relevant om na te gaan hoe gevolg is gegeven aan deze aanbevelingen en wat dat heeft opgeleverd. We geven in een overzicht in bijlage I die aanbevelingen weer en tevens op welke thema's die betrekking hadden.

14. Hoe is gevolg gegeven aan de aanbevelingen voortkomend uit het evaluatieonderzoek in 2014?
15. In welke mate zijn de aanbevelingen tot uitvoering gebracht?
16. Wat is de reden dat eventueel aanbevelingen niet zijn uitgevoerd?
17. Hebben de aanbevelingen die zijn opgevolgd tot de gewenste effecten geleid? Waarom wel of niet?

1.3 Onderzoeksaanpak

De aanpak voor het onderzoek bestond uit 3 onderdelen. In de eerste plaats hebben we een bureaustudie uitgevoerd waarin diverse documenten zijn bestudeerd. In de tweede plaats is een uitgebreide interviewronde gehouden waarbij gesproken is met vertegenwoordigers van het CvTE, van OCW, van ketenpartners en van andere stakeholders. En in de derde plaats is een veldraadpleging uitgevoerd waarin vertegenwoordigers van po, vo en mbo-instellingen zijn geënuquëteerd.

Bureaustudie

Bij de te analyseren documenten ging het om zaken als:

- Relevante wet- en regelgeving: hiertoe behoren onder meer de Wet CvTE en de bijbehorende MvT, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de beleidsregel Onderzoekskader CvTE.
- Documentatie van CvTE: jaarlijkse werkprogramma's, begrotingen, en jaarverslagen.
- Documentatie van de Inspectie van het Onderwijs: onder meer bevindingen van het toezicht op het CvTE.
- Evaluatierapporten: onder meer de evaluatie van het College voor Examens 2009-2013, evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016, evaluatie digitale centrale examens vmbo, onderzoeken naar de validiteit van centrale examens, onderzoek naar de correctiepraktijk en -proces van het Centraal Schriftelijk Examen 2018, e.d.
- Kamerstukken: onder meer kamerbrieven over het uitstel van examens Nederlands als tweede taal in 2018, over het niet doorgaan van de digitale centrale eindtoets in 2019, over toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs, over de ontwikkelingen rondom de rekentoets, over de overdracht van de DTT aan marktpartijen, e.d.
- Overige documentatie: advies van de Onderwijsraad 'Toets wijzer' over toetsen en examens, de positon paper 'Pleidooi voor herijking van de examinering in het vo' van de VO-raad, het

sectoraal standpunt 'Overgang PO-VO' van de PO-Raad over onder meer de positie van de eindtoets, e.d..

Interviews met sleutelinformanten;

We hebben een uitgebreide selectie van sleutelinformanten gesproken waarmee vanuit verschillende gezichtspunten een beeld van het functioneren van het CvTE verkregen is:

- van binnenuit (CvTE zelf, zowel bureau als College),
- vanuit het perspectief van de opdrachtgever/financier/toezichthouder (OCW, IvHO),
- vanuit het perspectief van de partners in de examenketen (DUO, Stichting Cito, IvHO WEX),
- vanuit het perspectief van opdrachtnemers (Cito B.V., Bureau ICE),
- vanuit het perspectief van het veld (raden, examensecretarissen, schoolleiders, leraren, leerlingen/studenten en ouders).

In bijlage 2 is een complete lijst opgenomen van interviews die in het kader van de evaluatie zijn afgenomen. De interviews zijn voornamelijk face-to-face en deels telefonisch afgenomen. Per interview is een speciale itemlijst opgesteld omdat, vanwege de verschillende relaties die de diverse organisaties met het CvTE onderhouden, ook andere vragen aan de orde dienden te komen.

Veldraadpleging;

Aan de contactpersonen van het CvTE bij iedere onderwijsinstelling (po, vo, mbo) is een uitnodiging voor deelname aan een korte enquête gestuurd. Daarin is gevraagd naar hun oordeel over de communicatie vanuit het CvTE en de wijze waarop het CvTE zijn rol uitvoert in de toets-, dan wel examenketen. De onderzoeksgroep voor de enquête bestond uit:

- contactpersonen in het primair onderwijs, dat zijn veelal (adjunct-)directeuren, intern begeleiders, of team/bouw-coördinatoren, waarvan in totaal daarvan 483 een vragenlijst ingevuld hebben;
- contactpersonen in het vo, in grotendeels de examensecretarissen van vo-scholen, waarvan er in totaal 564 een enquête hebben ingevuld (2475 aangeschreven een respons van 23%);
- contactpersonen in het mbo, veelal leden van de examencommissie of beleidsmedewerkers, waarvan er 76 een vragenlijst hebben ingevuld (464 aangeschreven een respons van 16%).

De enquête heeft in de periode van begin juni tot en met 26 augustus open gestaan om respondenten voldoende gelegenheid te geven (in een voor het onderwijs zeer drukke periode) de vragenlijst in te vullen.

2 Het CvTE en de toets- en examenketen

2.1 CvTE en taken

Het CvTE is een publiekrechtelijk zbo dat onderdeel is van de Staat, dus zonder eigen rechtspersoonlijkheid, en dat valt onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het CvTE voert een publieke taak uit en oefent openbaar gezag uit. De Kaderwet omschrijft een zelfstandig bestuursorgaan als een orgaan *“van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister”*.

De taken van het CvTE zijn in de wet vastgelegd⁵. Het betreft taken vanuit de positie van het CvTE als verantwoordelijke partij voor (onderdelen in) het proces van ontwikkeling, vaststelling, afname en beoordeling van een deel van de toetsen en examens die door onderwijsinstellingen worden afgenomen. In onderstaand overzicht geven we op hoofdlijnen weer welke wettelijke taken CvTE in de periode 2014-2018 heeft uitgevoerd:

Schema 2.1 Taken op hoofdlijnen periode 2014-2018

Hoofdtak	Sector	Artikel
Centrale eindtoets	po	2.6
Centrale examens (CSE, CSPE)	vo	2.2
Diagnostische tussentijdse toets (DTT) ^a	vo	
Staatsexamens voortgezet onderwijs (StEx VO)	vo	2.3 en 2.4
Centrale examens taal en rekenen	mbo	3
Rekentoets	vo	2.2a
Staatsexamens Nt2	breed	2.3 en 2.5
Aantal overige taken	breed	2.7
Regievoering	breed	MvT

^a De DTT is inmiddels aan de markt overgedragen

De keuze om deze taken bij een zelfstandig bestuursorgaan onder te brengen is heel bewust genomen. Dat is gedaan om een scheiding van stelselverantwoordelijkheid voor de examens (minister) en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van en regie op de examens (CvTE) vorm te geven. Zo werd de betrokkenheid en inbreng vanuit de onderwijssector bewerkstelligd, evenals de onafhankelijkheid in oordeelsvorming en advisering over examens met betrekking tot het vaststellen, normeren en uitvoeren van examens en uitslagen⁶.

Wat niet met zoveel woorden wordt genoemd in de wettekst zelf maar wel in de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT) is de rol van het CvTE als regievoerder op de examenketen. Daarin staat dat het college de werkzaamheden van de ketenpartners op het terrein van toetsen en examens op elkaar afstemt. Directe ketenpartners betreffen DUO (logistiek rondom toetsen/examens, platform digitale toetsen/examens) en de Stichting Cito (centrale eindtoets, centrale examens vo, centrale examens mbo). Verder is de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) een partner voor het CvTE voor de ontwikkeling van syllabi. Deze ketenpartners werken soms met eigen onderaannemers (beveiligd drukwerk, beveiligd

⁵ Wet College voor Toetsen en Examens, artikel 2.

⁶ Klaar, R. 2014. *Beoordeling zbo-status College voor Toetsen en Examens 2014*, Rotterdam: Ecorys.

vervoer, automatisering, e.d.) die ook deel uitmaken van de keten. Daar voert CvTE dus indirect regie op. Voor specifiek de staatsexamens Nt2 is het CvTE vanuit OCW gedelegeerd opdrachtgever (dus niet alleen regievoerder) richting de examenontwikkelaars (op dit moment Bureau ICE en Cito B.V.)⁷.

Buiten deze partners (die een rol spelen in het ketenproces waarover het CvTE regie voert) is er een aantal partijen die vanuit andere verantwoordelijkheden betrokken zijn. Dat is uiteraard in de eerste plaats de Minister van OCW als verantwoordelijke voor het stelsel van toetsen en examens. Het bureau CvTE kent daarbij twee gezagsrelaties. Voor de inhoud en werkzaamheden is het College verantwoordelijk en voor de bedrijfsvoering de Directeur-generaal Primair en Voortgezet onderwijs (DGPV). Daarnaast is er de Inspectie van het Onderwijs die er niet alleen op toeziet dat bijvoorbeeld de afname van de centrale examens volgens de voorschriften verloopt maar die daarnaast toeziet op de kwaliteit van het functioneren van het CvTE en op de naleving van wettelijke taken en wettelijke voorschriften door het CvTE⁸.

Het College zelf (het eigenlijke zbo) bestaat uit ten minste zes leden en ten hoogste acht leden (waaronder een voorzitter) en evenveel plaatsvervangende leden (m.u.v. de voorzitter). Het College is verantwoordelijk voor de koers van het CvTE, het stelt officiële wettelijke regelingen vast en kan de OCW-bewindslieden van advies voorzien. Het College legt verantwoording af aan de ministers van Onderwijs.

Het College heeft een bureau ter ondersteuning en uitvoering van zijn werkzaamheden. Dat bureau is een buitendirectie van OCW, ondergebracht bij het Directoraat-generaal Primair en Voortgezet onderwijs (DGPV). Bij het bureau CvTE werkt in totaal 36,5 fte aan medewerkers⁹. Formeel staat het personeel van het bureau onder het gezag van het College en legt het over de werkzaamheden alleen verantwoording af aan het College¹⁰. Het bureau CvTE is opgedeeld in sectoren (havo/vwo, vmbo, po, mbo, staatsexamens vo en staatsexamens Nt2).

Het College heeft een bestuursreglement waarin zaken rondom organisatie, mandaatregeling, de verdeling in bevoegdheden en taken tussen het College en het bureau, werkwijze, procedures, klachtafhandeling en integriteit zijn vastgelegd.

Het CvTE maakt voor de uitvoering van een groot deel van zijn taak gebruik van leden van de diverse commissies, bijvoorbeeld constructiegroepen en vaststellingscommissies. De leden hiervan zijn niet in dienst van CvTE maar krijgen wel een vergoeding voor hun werkzaamheden. Dat kan een directe vergoeding zijn of een vergoeding aan hun werkgever. De vaststellingscommissies bestaan uit leraren en docenten met ervaring in het lesgeven aan de relevante leerlinggroepen, vakken en onderwijstype en worden voorgezeten door een docent uit het afnemend onderwijs (dus iemand uit het hoger onderwijs zit de vaststellingscommissies van de centrale examens havo en vwo voor).

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 lesgeven aan de relevante leerlinggroepen en vakken en worden ondersteund door Cito. De belangrijkste taak van deze commissies is het vaststellen van de inhoud van de syllabi, die richting geven aan examenmakers (toetsconstructeurs en -vaststellers) en die een (wettelijke) leidraad voor leraren en docenten vormen.

⁷ Ter verduidelijking: Stichting Cito vervult wettelijke en publiekrechtelijke taken (Wet SLOA) en Cito B.V. opereert als marktpartij en biedt producten voor het onderwijs en bedrijfsleven (zoals leerlingvolgsystemen etc.). Op die manier worden dus subsidies onderscheiden van inkomsten uit de markt.

⁸ Besluit vaststelling beleidsregel Onderzoekskader College voor Toetsen en Examens

⁹ CvTE jaarverslag 2018

¹⁰ Dat is vastgelegd in artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Naast de vaststellingscommissies werkt een groot aantal mensen voor het CvTE maar lopen de kosten en vergoedingen via DUO, bijvoorbeeld bij de examinatoren en examensecretarissen voor de staatsexamens vo.

2.2 Keten en omgeving

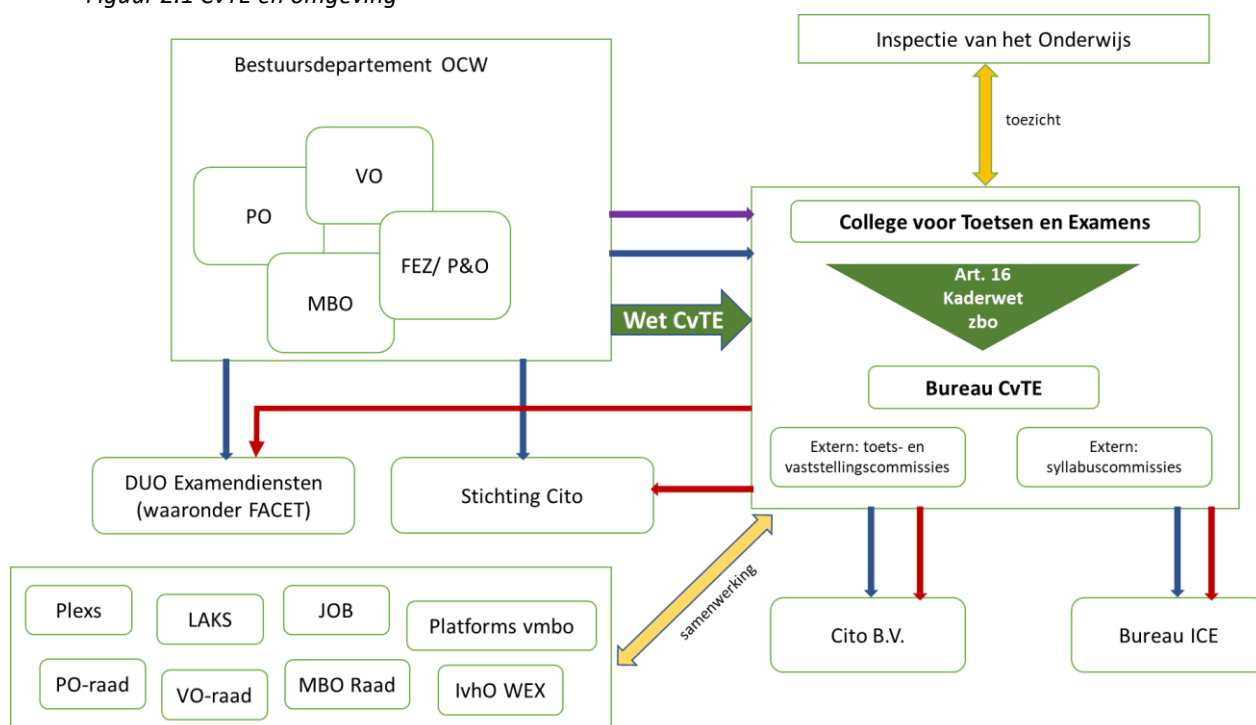
In dit onderdeel gaan we in op het systeem van organisatie en besturing in en rondom het CvTE waarbij we de werking van de interactie tussen het ministerie van OCW (als opdrachtgever en eigenaar), het CvTE (College en bureau), de ketenpartners en de Inspectie van het Onderwijs (toezichthouder) aan de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

In de vorige evaluatie werd gesteld dat de keuze voor een constructie met een College en een bureau en de interactie met OCW en de ketenpartners weliswaar een complex geheel had opgeleverd maar dat tegelijkertijd in de loop van de jaren een goede werkwijze was ontwikkeld waarbij steeds werd gezocht naar verbeteringen binnen de bestaande structuur. Die complexiteit is niet afgenomen in de afgelopen vijf jaar. In figuur 2.1 geven we een schematische weergave van het systeem van besturing en organisatie. Die is nog gelijk aan de situatie in 2014.

In de figuur geven we een overzicht van de positie van het CvTE ten opzichte van OCW(-onderdelen) en ketenpartners en samenwerkingspartners. Aan de hand hiervan bespreken we de diverse actoren en hun onderlinge relaties.

Het College en het bureau CvTE staan in één blok rechts in de figuur. Het College is het feitelijke zelfstandige bestuursorgaan. Het bureau is een buitendirectie van OCW. Volgens de kaderwet ZBO (art. 16) staat het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan onder het gezag van dat orgaan en legt het over de werkzaamheden uitsluitend aan dat orgaan verantwoording af.

Figuur 2.1 CvTE en omgeving



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', valt daarmee dus eigenlijk een OCW-onderdeel onder het gezag van het College. Tegelijkertijd heeft de directeur van het bureau net zoals alle andere directies (binnen de DG-kolom) een gezagsrelatie met de Directeur-Generaal Primair en Voortgezet onderwijs (DGPV) van OCW. Via de managementafpraak (MA) stuurt OCW op een aantal bedrijfsvoeringsindicatoren: apparaatskosten (APK), bezetting (aantallen fte's), ziekteverzuim, mobiliteit en arbeidsparticipanten¹¹. Op deze aspecten van de bedrijfsvoering stuurt dus niet het College, maar stuurt de DGPV (OCW) het bureau aan. De directie FEZ (DG Control) ondersteunt de DGPV hierbij.

De managementafpraak is voor OCW (DGPV) een formeel instrument in de bedrijfsvoering van het bureau CvTE. Het jaarlijkse werkprogramma van het CvTE vergezeld van de bijbehorende begroting is een belangrijk sturingsmiddel voor OCW op de werkzaamheden van het College (en daarmee ook die van het bureau). De Wet CvTE schrijft voor dat het College jaarlijks een werkprogramma en begroting indient. Die worden door OCW beoordeeld en op basis daarvan worden middelen voor de taakuitvoering toegekend.

De beleidsdirecties PO, VO en MBO bepalen de inhoud van het takenpakket van het CvTE binnen het kader van wat daarover in de Wet CvTE of andere wet- en regelgeving is opgenomen. Dit heeft voornamelijk een relatie met de programmamiddelen. Het overheidsbeleid in deze sectoren bepaalt de benodigde werkzaamheden. Wijzigingen in beleid (bijvoorbeeld invoering van de Centrale Eindtoets of afschaffen van de Digitale Tussentijdse Toets) leiden tot een aanpassing van het takenpakket van het College en de bijbehorende programmagelden. Aan OCW-zijde is het account CvTE ingericht (ondergebracht bij de directie VO) waarbij opdrachtgeverschap van alle relevante directies (PO, VO en MBO) richting CvTE gepositioneerd is. Deze gecoördineerde aanpak is van belang voor een helder en intern onderling afgestemd takenpakket voor het CvTE.

Voor de taken in het kader van de centrale vo-examens, de centrale mbo-examens, de rekentoets, de centrale eindtoets po en de staatsexamens vo is het CvTE geen gedelegeerd opdrachtgever richting Cito en DUO. Er is bij deze taken een scheiding aangebracht tussen verantwoordelijkheid voor de inhoud en verantwoordelijkheid voor de financiën. OCW heeft hier een directe financiële relaties met Cito en DUO. Het CvTE is verantwoordelijk voor inhoudelijke afspraken met deze partijen.

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

Voor de staatsexamens Nt2 heeft het CvTE de positie als gedelegeerd opdrachtgever. Hier stuurt het College dus zowel op inhoud als op budget. Daarvoor heeft het CvTE met Cito B.V. een contract afgesloten voor de onderdelen luisteren en spreken en met Bureau ICE voor de onderdelen lezen en schrijven. Het CvTE is hier dus verantwoordelijk voor de inhoud (rode pijlen) en voor het budget dat daarmee gemoeid is (blauwe pijlen). Het gaat hier om marktactiviteiten (niet-wettelijke taken) die Cito B.V. en Bureau ICE uitvoeren op grond van een contract dat ze hebben verworven via een aanbestedingsronde.

Specifiek voor de centrale eindtoets is het nog van belang op te merken dat de centrale eindtoets slechts één van de eindtoetsen is waarvoor scholen kunnen kiezen. Er is een aantal andere aanbieders

¹¹ Bij arbeidsmarktparticipanten gaat het om aanstellingen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

en scholen maken daar ook (steeds meer) gebruik van. Het CvTE is in de periode die deze evaluatie betreft (2014-2018) alleen verantwoordelijk voor de centrale eindtoets en dus niet voor de ontwikkeling of kwaliteit van één van de andere toetsen. Het enige punt waarop de verschillende toetsen onderlinge afhankelijkheid vertonen (en relevant voor het CvTE) is dat de centrale eindtoets voor scholen de terugvaloptie vormt wanneer één van de andere toetsen om wat voor reden dan ook (openbaarwording toets, technische of logistieke problemen, e.d.) niet kan worden afgenomen.

DUO is de uitvoeringsorganisatie van OCW. DUO heeft een wettelijke taak bij de uitvoering van de toetsen en examens (productie, opslag en distributie) en de staatsexamens (organisatie, afname staatsexamens, vaststellen eindcijfers, uitreiking diploma's). Daarnaast is DUO verantwoordelijk voor de ontwikkeling en beheer van Facet. Facet is het systeem dat gebruikt wordt voor de afname van digitale toetsen en examens (centrale eindtoets, centrale digitale examens BB en KB, rekentoets, mbo-examens, staatsexamens Nt2). Al deze werkzaamheden rondom toetsen en examens zijn ondergebracht bij de afdeling Examen diensten van DUO. DUO is een baten-lastendienst van OCW en het DGDUO valt direct onder de SG van OCW. DUO wordt voor de uitvoering van de werkzaamheden rondom de examens rechtstreeks door OCW gefinancierd.

In de Wet op het Onderwijstoezicht (art. 15f) is opgenomen 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 Toetsen en 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 CvTE een onderzoekskader ontwikkeld en dat is vernieuwd per 1 januari 2018. De Inspectie doet een jaarlijkse risicoanalyse aan de hand van het jaarverslag of het CvTE de wettelijke taken heeft uitgevoerd, wettelijke voorschriften heeft nageleefd en zich heeft verantwoord over het gevoerde kwaliteitsbeleid. Aanvullend worden eventueel meldingen of signalen nagekomen. Deze analyse vormt de basis voor de identificatie van mogelijke risico's ten aanzien van het functioneren van het CvTE, met name waar het de uitvoering van zijn wettelijke taken betreft. Daarnaast voert de Inspectie driejaarlijks een onderzoek uit naar de kwaliteitsborging van het CvTE. Daarbij gaat het erom of het CvTE kan aantonen dat de kwaliteit, het niveau en de afname van centrale toetsen en examens gewaarborgd is. Daarnaast ziet de Inspectie toe op een correct verloop van de toets- en examenafnames in het veld (po, vo, mbo). De Inspectie kan bijvoorbeeld naar aanleiding van onregelmatigheden examenuitslagen ongeldig verklaren. Dat geldt ook voor de staatsexamens vo. Omdat het CvTE bij de staatsexamens vo eigenlijk de rol van de school (als exameninstelling) vervult, ziet de Inspectie dus ook specifiek op de uitvoering van die taak van het CvTE toe. Niet vanuit het onderzoekskader CvTE maar vanuit de rol als toezichthouder op het volgens de voorschriften verlopen van het centraal examen.

Verder spelen diverse partijen een rol in de toets- en examenketen waarmee het CvTE een samenwerkingsrelatie onderhoudt: hier gaat het dus niet om in wet- en/of regelgeving vastgelegde verantwoordelijkheden of taken. Daarbij gaat het dan om bijvoorbeeld het LAKS, de sectorraden, PLEXS, e.d.

3 Uitvoering taken

3.1 Vooraf

In dit hoofdstuk gaan we in op het eerste onderdeel van de doeltreffendheid van het CvTE: de mate waarin het CvTE zijn wettelijke taken naar tevredenheid van de actoren in de verschillende onderwijssectoren en de opdrachtgever heeft uitgevoerd. Bij het beschrijven en beoordelen van de uitvoering van taken CvTE 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.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de vraag of het CvTE de wettelijke taken heeft uitgevoerd in de evaluatieperiode (3.2), daarna gaan we in op de tevredenheid van het veld over die taakuitvoering (3.3) en we sluiten af met informatie over de klachten, bezwaar en beroep (3.4).

3.2 Taken en uitvoering

In onderstaand schema herhalen we nogmaals de wettelijke taken van het CvTE. In de laatste kolom is aangegeven of de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) in het kader van het toezicht op het CvTE deze taken beoordeelt. De regievoering die in de MvT is opgenomen, en niet expliciet als wettelijke taak in de wet CvTE zelf, wordt niet door het IvHO beoordeeld. Dat gebeurde niet met het toezichtskader dat tot en met 2017 werd gehanteerd en ook niet met het vernieuwde onderzoekskader dat sinds januari 2018 wordt gebruikt.

Schema 3.1 Taken op hoofdlijnen periode 2014-2018

Hoofdtak	Sector	Artikel in Wet CvTE	Oordeel IvHO
Centrale eindtoets (CET)	po	2.6	Ja
Centrale examens (CSE, CSPE)	vo	2.2	Ja
Staatsexamens voortgezet onderwijs (StEx VO)	vo	2.3 en 2.4	Ja
Centrale examens taal en rekenen	mbo	3	Ja
Rekentoets	vo	2.2a	Ja
Staatsexamens Nt2 (StEx Nt2)	breed	2.3 en 2.5	Ja
Aantal overige taken	breed	2.7	Ja
Regievoering	breed	MvT	Nee

De Inspectie van het Onderwijs constateert voor de jaren 2014-2016 steeds dat het CvTE zijn wettelijke taken naar behoren heeft uitgevoerd, de wettelijke voorschriften heeft nageleefd en de kwaliteit van zijn werkzaamheden stelselmatig heeft gewaarborgd en verbeterd en daarover verantwoording heeft afgelegd. Dat oordeel wordt gebaseerd op onderzoek en analyse van de jaarverslagen, werkprogramma's, andere documenten en de website van het CvTE. Voor het jaar 2017, dat aan de hand van het nieuwe onderzoekskader is beoordeeld, is de formulering enigszins anders. In 2017 heeft het CvTE aan zijn wettelijke taken voldaan. Er zijn geen indicaties dat de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken onvoldoende is. En er zijn geen indicaties dat de kwaliteit van het functioneren van het CvTE onvoldoende is. Op grond van de informatie van de IvHO over de jaren 2014-2017 kunnen we

concluderen dat het CvTE in de eerste vier van de jaren van de evaluatieperiode zijn wettelijke taken naar behoren heeft uitgevoerd.

Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie van 2014 was om regievoering toe te voegen aan het Inspectiekader omdat het een essentieel onderdeel is voor de werking van de examenketen. In overleg tussen IvHO, CvTE en OCW over het nieuwe onderzoekskader voor het CvTE is ervoor gekozen zo dicht mogelijk te blijven bij de omschrijvingen in de wet. Het toevoegen van de regievoering als onderwerp aan het onderzoekskader is daarbij wel aan de orde geweest maar omdat het om een taak gaat die alleen in Memorie van Toelichting is gemeld, heeft de IvHO ervoor gekozen om het niet op te nemen. In het nieuwe onderzoekskader is de frequentie van het verdiepingsonderzoek van eenmaal in de 4 jaar opgehoogd naar eenmaal in de 3 jaar. Desondanks hebben er in de periode 2014-2018 (nog) geen verdiepingsonderzoeken door de IvHO plaatsgevonden. Het eerstvolgende verdiepend onderzoek is volgens de IvHO in het schooljaar 2020-2021 aan de orde. Het onderwerp daarvoor ligt nog niet vast.

Een andere aanbeveling uit de evaluatie uit 2014 was om de Inspectie via het reguliere toezicht, of eenmalig via een nader onderzoek, aandacht te laten besteden aan de manier waarop het CvE omgaat met klachten. Dat is in minstens één geval gebeurd waarin de IvHO reageert naar aanleiding van signalen over het functioneren van het CvTE. In 2017 is bijvoorbeeld een bericht verschenen van de IvHO naar aanleiding van een signaal over fouten in het examen Frans. De IvHO heeft naar aanleiding hiervan de procesgang rondom deze melding aan het CvTE onderzocht en concludeert dat het CvTE deze signalen correct heeft afgehandeld¹².

Net als de IvHO constateren ook andere betrokken (in de keten en in het veld) dat het CvTE al zijn taken in de periode 2014-2018 heeft uitgevoerd. Op twee onderdelen is de taakuitvoering op het terrein van afname van toetsen en examens wel beperkter geweest dan werd beoogd. Dat betreft in de eerste plaats het, anders dan aangekondigd, niet aanbieden van de adaptieve centrale eindtoets (ACET) in het cursusjaar 2018-2019¹³. Dat had te maken met de digitale omgeving Facet waarover niet de zekerheid bestond dat de afname zonder problemen zou verlopen. Het veld is daar in november 2018 over geïnformeerd. In de tweede plaats betreft dat het stopzetten van de afname van de staatsexamens Nt2 in de laatste 3 maanden van 2018. Deze examens zijn uitgesteld omdat bleek dat er complete beschrijvingen en uitwerkingen van opdrachten uit deze examens door kandidaten werden gedeeld. Dat zou tot voorkennis kunnen leiden bij andere kandidaten.

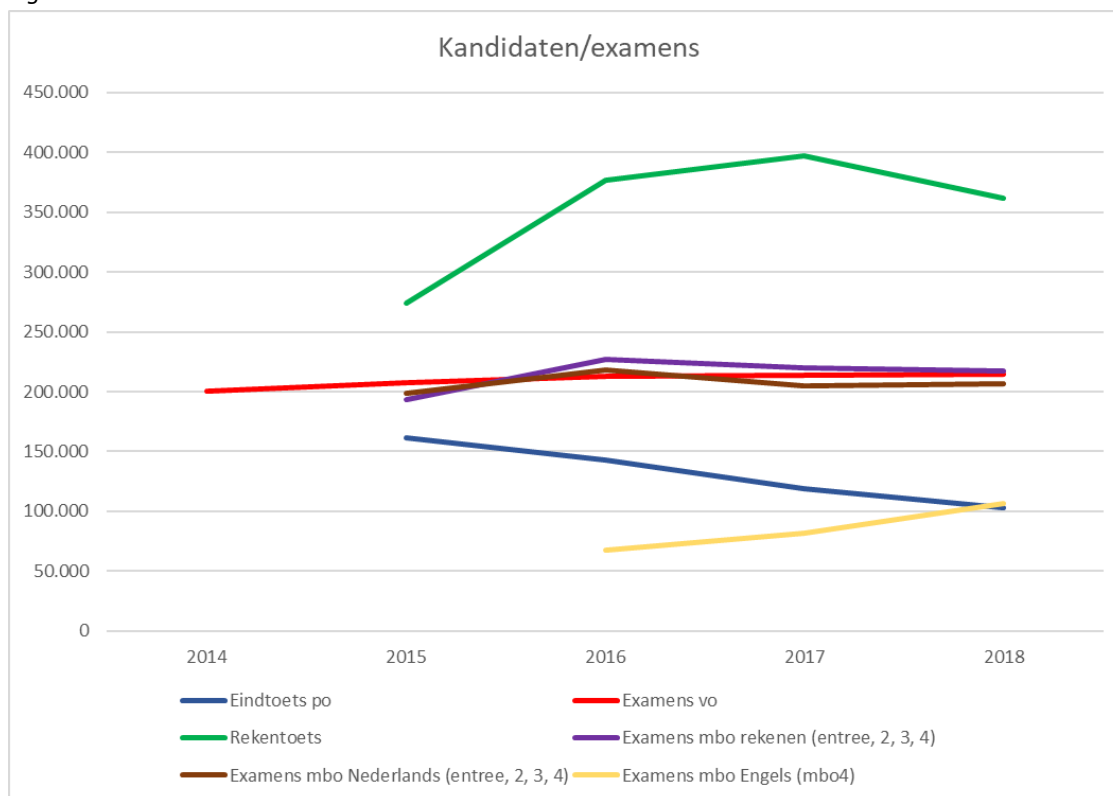
Om een voorbeeld te geven van de ontwikkeling van de omvang van de taakuitvoering is in de figuren 3.1 en 3.2 een overzicht van de ontwikkeling in aantallen kandidaten (voor mbo per examensoort) in de periode 2014-2018 opgenomen. Daaruit blijkt dat het aantal kandidaten voor de centrale examens vo, de mbo-examens rekenen en Nederlands over die periode min of meer gelijk is of licht groeit. Het aantal kandidaten voor het mbo-examen Engels is fors toegenomen. Dat heeft te maken met de invoering van dit examen: 2015-2016 en 2016-2017 betroffen beide nog pilotjaren en vanaf 2017-2018 geldt pas de wettelijke verplichting voor alle mbo4 opleidingen. Het aantal kandidaten voor de rekentoets kende vanaf 2015 (invoeringsjaar) een snelle groei maar neemt af na 2017. Dat is het directe gevolg van de beslissing eind 2017 dat de rekentoets niet meer een onderdeel moest blijven (vwo) of worden (vmbo/havo) van het eindexamen. De centrale rekentoets wordt vanaf het schooljaar 2019-2020 definitief afgeschaft en het resultaat wordt dan ook niet meer op de cijferlijst vermeld. Verder zien we een duidelijke neergaande lijn in het aantal leerlingen bij wie de centrale eindtoets (po) wordt

¹² Bericht van IvHO op 16 juni 2017

¹³ Strikt genomen gaat het hier over de afname in het kalenderjaar 2019 en zou betoogd kunnen worden dat dit buiten de evaluatie valt (2014-2018). Omdat de informatie hierover nog in 2018 naar buiten is gebracht en ook de oorzaak van het niet doorgaan van de ACET in de periode 2014-2018 valt nemen het toch in dit rapport op.

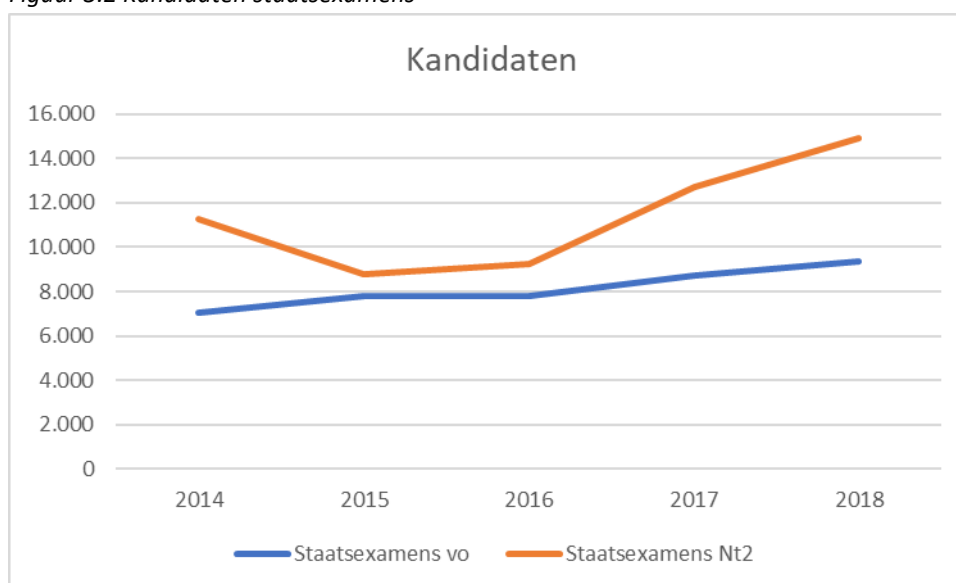
afgenomen. Dat heeft te maken met het feit dat in de loop van de tijd een steeds groter deel van de basisscholen de voorkeur geeft aan één van de alternatieve toetsen. In 2015 maakte nog 96% van de groep 8 leerlingen de centrale eindtoets. Dat percentage is teruggelopen naar 59% in 2018¹⁴.

Figuur 3.1 Kandidaten centrale examens en toetsen



Bron: jaarverslagen CvTE 2014-2018, bewerking Oberon

Figuur 3.2 Kandidaten staatsexamens



Bron: jaarverslagen CvTE 2014-2018, bewerking Oberon

¹⁴ Oomens, M., Scholten, F., & Luyten, H. (2019). *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO: eindrapportage*, Utrecht/Enschede: Oberon/UT

Het aantal kandidaten voor de staatsexamens, zowel vo als Nt2, is fors toegenomen in de periode 2014-2018, elk met ruim 30%. Daar liggen zeer verschillende redenen aan ten grondslag. De groei bij de staatsexamens Nt2 in deze periode is een direct gevolg van de forse instroom van asielzoekers rond 2015 en 2016 die als statushouders in het kader van hun inburgering een diploma Nederlands (als tweede taal) op minimaal niveau A2 en liefst hoger moeten halen. Het CvTE verzorgt de staatsexamens op niveau B1 en B2 voor Nt2. Door het succesvol afleggen van deze examens (voor alle vier onderdelen: spreken, luisteren, schrijven en lezen) voldoen de inburgeraars aan een deel van hun inburgeringsplicht¹⁵.

De groei van het aantal kandidaten voor de staatsexamens vo heeft een heel andere oorzaak. Naast een geleidelijke toename van het aantal individuele inschrijvingen is in de afgelopen periode ook het aantal vso-leerlingen gestaag gegroeid. Dat laatste heeft te maken met in ieder geval meer aandacht in het vso voor het voorbereiden van leerlingen op een plek in de maatschappij het liefst via een vervolgopleiding. Omdat er zeer weinig vso-scholen zijn die de beschikking hebben over een examenlicentie maakt het vso steeds meer gebruik van de route van de staatsexamens.

Bovenstaande kwantitatieve ontwikkelingen illustreren dat de taken van het CvTE naar samenstelling en naar omvang afhangen van diverse (maatschappelijke) ontwikkelingen en van beleidsinterventies die meer een direct effect hebben (beleid rondom rekentoets, Eindtoetsing po). Dat maakt dat het CvTE flexibel moet kunnen inspelen op deze wijzigingen in hun omgeving. Wanneer we naar de periode 2014-2018 kijken dan ontstaat het volgende beeld van meest in het oog springende ontwikkelingen voor de verschillende hoofdtaken zoals naar voren gebracht door de geïnterviewden.

Schema 3.2 Relevante ontwikkelingen periode 2014-2018

Hoofdtak		
Centrale eindtoets (CET)	po	Daling scholen/leerlingen (beleid: meerdere toetsaanbieders)
Centrale examens (CSE, CSPE)	vo	Afronding vernieuwing vmbo (beleid)
Staatsexamens voortgezet onderwijs (StEx VO)	vo	Groei kandidaten (onbedoeld, autonoom)
Diagnostische Tussentijdse Toets	vo	Afschaffen verplichting afname DTT (beleid)
Centrale examens taal en rekenen	mbo	Sluitstuk invoeringstraject centrale mbo examens (beleid)
Rekentoets	vo	Invoeren en afschaffen verplichte rekentoets (beleid)
Staatsexamens Nt2 (StEx Nt2)	breed	Groei kandidaten (onvoorzien, autonoom)
Digitalisering van afname toetsen en examens	breed	Toename van inzet ICT bij van ontwikkeling afname en correctie van toetsen en examens (beleid)

Het takenpakket is in periode 2014-2018 aan behoorlijke verandering onderhevig geweest: de eindtoets po en rekentoets zijn toegevoegd, de diagnostische tussentijdse toets is gestopt en van rekentoets aangekondigd dat die gaat verdwijnen. Ook heeft invoering van de profielen in vmbo geleid tot ontwikkeling van een nieuw cspe dat naast oude variant heeft gedraaid (in 2019 laatste bezemleerlingen). De DTT laat zien dat er niet alleen taken worden toegevoegd maar dat er ook taken verdwijnen. Deze dynamiek in taken zal vermoedelijk blijven doorgaan en laat zien dat van het CvTE en

¹⁵ Ongeveer de helft van de examens B1 en B2 die worden afgenomen is in het kader van een inburgeringstraject. Het ministerie van SZW verzorgt zelf de examens op niveau A2.

overige examenketen continu gevraagd wordt om van aanpassing van bestaande werkprocessen en/of ontwikkeling van nieuwe werkprocessen terwijl de kernactiviteiten blijven doorlopen.

3.3 Tevredenheid veld over taakuitvoering

In de enquêtes onder de contactpersonen in het veld is gevraagd hoe het toets- en of examenproces is verlopen. In tabel 3.1 geven we een overzicht van de resultaten daarvan naar sector.

Tabel 3.1 Oordeel veld over toets-/examenproces (voor zover CvTE daar invloed op heeft)

	po	vo	mbo
Het proces rondom eindtoets/centrale eindexamens verloopt zonder problemen	76%	68%	70%
Het proces kent/kende problemen	24%	32%	30%
Totaal absoluut	452	548	73

Het overgrote deel (twee derde tot driekwart) van respondenten oordeelt dat het toets-/examenproces zonder noemenswaardige problemen verloopt. Een kwart tot een derde van de respondenten meldt problemen in het toets-/examenproces. Daarbij is de respondenten om een toelichting gevraagd (dus een open antwoord, dat spontaan door respondent naar voren is gebracht).

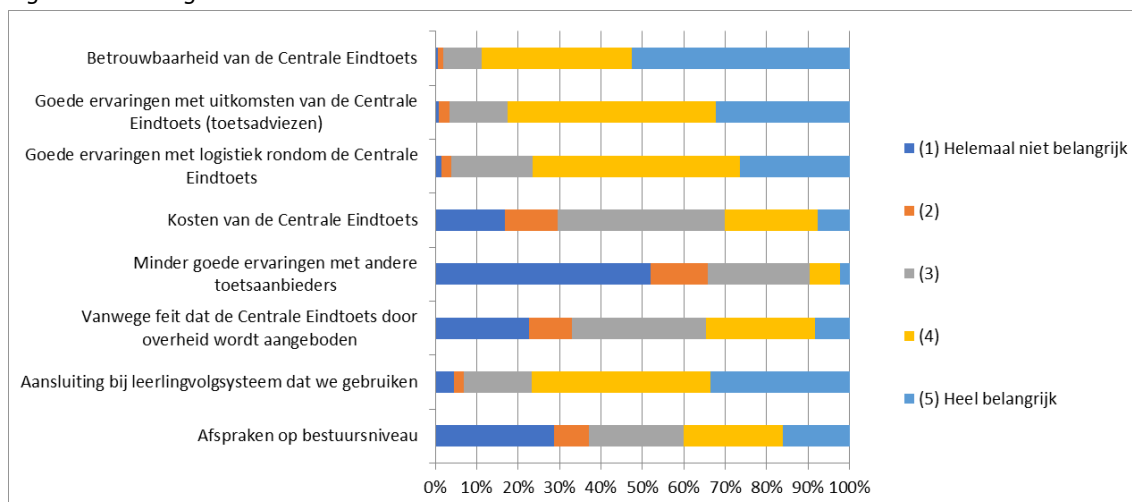
In het primair onderwijs gaat het overgrote deel van de opmerkingen over het niet doorgaan van de digitale (adaptieve) toets in 2019. Respondenten vinden dat spijtig, in het bijzonder omdat door de voorlichting over de mogelijkheden van de toets en de doorontwikkeling scholen positieve verwachtingen hadden over de inzet van deze adaptieve variant.

In het voortgezet onderwijs benoemen scholen vooral de gedeeltelijke onvolledigheid van de examens (missende pagina's) en de controle die scholen daarvoor moesten uitvoeren. Dat levert voor scholen onrust in de drukke examenperiode maar werkt ook negatief in de beeldvorming. Het proces komt voor deel van de respondenten daarmee als niet betrouwbaar en geborgd over. Daarnaast benoemen respondenten herhaaldelijk de hoeveelheid errata in opgaven en correctiemodellen die worden nagestuurd. Hier verbazen ze zich over omdat examens al lang van te voren worden gemaakt¹⁶. Voor mbo springt er niet een duidelijk gezamenlijk probleem uit. Vaker dan een keer genoemd zijn late communicatie over updates van Facet en foute normeringen.

Vanwege de keuzevrijheid van po-scholen hebben we gevraagd naar de belangrijkste redenen waarom de po-scholen voor de centrale eindtoets kiezen (en dus niet één van andere eindtoetsen). Dat geeft ook inzicht in de tevredenheid van scholen. Uit figuur 3.3 blijkt dat daarbij de betrouwbaarheid van de centrale eindtoets hoog scoort, evenals de goede ervaringen met uitkomsten van de toets (de adviezen die het oplevert), de logistiek rondom de centrale eindtoets en de aansluiting op het door de school gebruikte leerlingvolgsysteem.

¹⁶ Het Cito publiceert in hun verslag van de examencampagne jaarlijks het aantal errata en aanvullingen op de correctievoorschriften. Voor 2018 ging het om 22 erratumbladen voor de opgaven in het eerste tijdvak (met name voor de beroepsgerichte vakken in het vmbo) en nog 4 voor het tweede tijdvak. In 2014 ging het om respectievelijk 21 en 6 erratumbladen.

Figuur 3.3 Belang redenen keuze centrale eindtoets



Een goede informatievoorziening rondom toetsen en examens is van belang voor een vlekkeloos verloop in het veld van afdeling, correctie, e.d. We hebben het veld gevraagd hoe ze oordelen over de informatievoorziening vanuit het CvTE vooraf, tijdens en na afloop van de toetsen/examens (tabel 3.3). Daarbij is gevraagd naar de mate waarin alle onderwerpen voldoende aan bod komen, of de informatie helder en toegankelijk is en of de informatie op het juiste moment komt.

Tabel 3.3 Positieve oordelen informatievoorziening vanuit het CvTE

	po	vo	mbo
Volledigheid (komen alle onderwerpen voldoende aan bod)	83%	78%	78%
Duidelijkheid (is de informatie helder en toegankelijk)	83%	78%	68%
Tijdigheid (komt de informatie op het juiste moment)	86%	73%	75%
Totaal absoluut	447	538	72

De grote meerderheid van de respondenten is positief over zowel volledigheid, als duidelijkheid, als tijdigheid van de informatie. In het po is men daarbij nog wat positiever dan in vo en mbo. Specifiek in het po is nog een vraag opgenomen over de tijdigheid van aanleveren van de toetsen en de toetsuitslagen. In vo is een specifieke vraag opgenomen over tijdigheid van aanleveren van de examens en de normeringen (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Positieve oordelen over tijdigheid van het aanleveren vanuit het CvTE

	po	vo
Van toetsen/examens zelf	94%	74%
Van de toetsuitslagen / normeringen van examens	89%	77%
Totaal absoluut	447	553

Ook hierover blijkt het veld behoorlijk positief, met name in po. Daar blijkt uit toegevoegd commentaar dat met name het feit dat schoolrapportages later beschikbaar komen (één à twee weken) dan leerlingrapportages negatief beoordeeld wordt, evenals dat leerlingrapportages door school zelf uitgeprint moeten worden.

In het voortgezet onderwijs is men iets minder positief. Daarbij wordt vaak verwezen naar de levering van de papieren examenopgaven in de voorjaarsvakantie waardoor personeel dan speciaal daarvoor op school aanwezig moet zijn (en dan het liefst meerdere mensen in verband met het 4-ogenprincipe e.d.).

Ook levering vlak voor de afname van examens is problematisch omdat er dan nauwelijks tot geen tijd voor controles is: *“Ik begrijp nog steeds niet waarom we als examensecretarissen wel geacht worden de examens gedurende 2 weken veilig te beheren en niet gedurende 3 of 4 weken. Dus eerder leveren naar de scholen.”* Daarnaast wordt een aantal malen het late moment van doorgeven van de normering genoemd.

Behalve aan actieve informatievoorziening via Examenblad.nl levert het CvTE ook een bijdrage aan informatie naar aanleiding van vragen uit het veld bijvoorbeeld via het Examenloket. Nagenoeg alle respondenten weten waar ze terecht kunnen met vragen over het proces van toetsen of examens (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5 Weten respondenten waar ze terecht kunnen met vragen over toets-/examenproces

	po	vo	mbo
Ja	73%	87%	64%
Nee, maar ik weet waar ik het eenvoudig kan nazoeken/bij wie ik het kan navragen	25%	12%	32%
Nee, ik weet ook niet waar ik dat zou moeten zoeken	2%	1%	4%
Totaal absoluut	447	545	72

Voor specifiek het centraal examen vo heeft het CvTE het project Ieders Examen ontwikkeld (PIEx). Dat is in reactie op de motie Strauss (van 23 juni 2016) waarin werd opgeroepen tot meer transparantie bij de ontwikkeling van examens en meer betrokkenheid van leraren daarbij om zo een breder draagvlak onder docenten te creëren voor de centrale examens. Die motie sloot aan bij één van de aanbevelingen (nr. 9) uit de evaluatie van 2014 waarin werd opgeroepen om het veld meer deelgenoot te maken van de werkwijze van het CvE.

Het doel van het PIEx is het vergroten van de betrokkenheid van docenten bij het examenproces. Het CvTE constateert dat dat wordt gerealiseerd. Zo blijkt er grote belangstelling te bestaan in het veld om te kunnen participeren via docentenpanels in deelprojecten rondom de verbetering van het correctievoorschrift bij de precorrectie en testcorrectie (meer aanmeldingen dan plekken). De conclusie is dat met name testcorrectie duidelijker correctievoorschriften oplevert die waarschijnlijk de oorzaak zijn van de afname in het aantal dat vragen bij de Examenlijn van het CvTE (over de examens Nederlands en Frans vwo). Het project loopt nog tot en met het schooljaar 2019-2020. Het CvTE is zeer tevreden over de voorlopige uitkomsten van het project en kijkt hoe de resultaten van PIEx op termijn structureel in de werkwijze en werkprocessen kunnen worden ingebouwd.

Het project Ieders Examen is heel specifiek gericht op bevordering van transparantie en draagvlak. Het is goed te benadrukken dat in de reguliere werkprocessen ook reeds de betrokkenheid van het veld (zowel po, vo als mbo) verweven is. Het CvTE hecht eraan dat toetsen en examens niet zozeer ‘van het CvTE’ zijn maar ‘van het veld’ zelf. Immers, dat is nodig voor draagvlak van de inhoud en opzet van de toetsen en examens. Die betrokkenheid van het veld krijgt duidelijk vorm in de wijze van opzet van de constructiegroepen, syllabuscommissies en vaststellingscommissies. De ontwikkeling van opgaven voor de toetsen en examens en de samenstelling van een complete toets of examen vindt daardoor plaats in relatie en contact met het onderwijsveld (en dus niet alleen door het CvTE en/of de Stichting Cito). Toetsdeskundigen van Cito stellen samen met docenten die lesgeven aan een de betreffende groepen/klassen de opgaven op. De betreffende vaststellingscommissie van het CvTE stelt de opgaven en de examens uiteindelijk vast. Die bestaan uit een voorzitter, die uit het naar boven aanpalend onderwijs afkomstig is, en leden die ruime ervaring hebben als leraar/docent in de betreffende sector. In totaal zijn er bijvoorbeeld 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.

3.4 Klachten, bezwaar en beroep

Het CvTE heeft als verantwoordelijke voor centrale examens en toetsen ook een taak bij de behandeling van vragen en klachten over onvolkomenheden daarin en over de afnames die onder verantwoordelijkheid van het CvTE plaatsvinden. Niet iedereen kan direct vragen stellen en klagen bij het CvTE over examens of toetsen. Klachten over centrale examens van leerlingen (vo) en studenten (mbo) kunnen respectievelijk bij het LAKS en JOB worden gemeld. Zij stellen rapportages op voor het CvTE met een overzicht van de klachten. Voor het mbo (JOB) gebeurt dat na iedere examenperiode van 7 weken (5 maal per jaar). Voor het vo (LAKS) gaat tijdens de examenperiode (vanaf start cspe tot en met 2^e tijdvak) dagelijks een update naar het CvTE en eens in de paar weken een update over meldingen over de rekentoets. Daarnaast is er een evaluatie aan het einde van het jaar. Ouders met klachten kunnen zich wenden tot Ouders en Onderwijs. Kandidaten die een klacht hebben over de uitvoering van de staatsexamens (vo en Nt2) kunnen dat doen via de website van DUO. Als er klachten zijn over de gang van zaken tijdens de afname van een centraal examen vo horen die bij de IvHO thuis. Voor medewerkers van scholen en instellingen is het CvTE bereikbaar voor vragen en opmerkingen rondom de toetsen en examens via de helpdesk van de centrale eindtoets (po), via het Examenloket voor centrale examens vo en de rekentoets en ook via examenlijn, waar bijvoorbeeld ook leden van examencommissies (mbo) terecht kunnen.

Wat via al deze kanalen aan vragen en klachten binnenkomt, heeft niet altijd betrekking op onderdelen in het toets- en/of examenproces waar het CvTE verantwoordelijkheid voor draagt. Dat geldt wel voor klachten over (gedrag van medewerkers van) het CvTE zelf. Daarvoor heeft het CvTE een klachtenprocedure ingericht (die ook helder op de website wordt beschreven). Dit betreft dan klachten die vallen onder de reikwijdte van de Algemene wet bestuursrecht (AWB, art. 9, klachtenafhandeling door een bestuursorgaan). Daarnaast zijn er de klachten van staatsexamenkandidaten (vo en Nt2) die daar ook onder vallen (dat komt omdat voor deze kandidaten de rol van het CvTE te vergelijken is met een exameninstituut of school met een examenlicentie).

In tabel 3.6 geven we een overzicht van het aantal klachten in de afgelopen jaren over de centrale eindtoetsen en examens. Dat aantal is erg beperkt, het fluctueert enigszins en er is geen duidelijke trend in herkenbaar. Zeker wanneer we het aantal examenkandidaten in ogenschouw nemen, gaat het hier om een zeer klein aantal. Het aantal beroepszaken is nihil. Het aantal bezwaren is overigens verder ook minimaal: 1 in 2014, 2015 en 2016 voor de examens vo.

Tabel 3.6 Klachten en bezwaren centrale toetsen en examens

	2014	2015	2016	2017	2018
Centrale eindtoets po		0	0	1	1
Centrale examens vo	5	1	2	0	6
Centrale examens mbo		0	3	1	6

Bron: CvTE jaarverslagen 2014-2018 bewerking Oberon

Bij de staatsexamens ligt het aantal klachten en bezwaren dat is ingediend hoger (zie tabel 3.7). Omdat het CvTE hier de rol heeft als exameninstantie komen er logischerwijs meer klachten binnen. De klachten bij de staatsexamens vo hebben betrekking op incidenten in de examenzalen, de bejegening van kandidaten, de organisatie, e.d. Bij de bezwaren gaat het om zaken als aanmelding, betaling of verzoeken om uitstel. Op het aantal unieke kandidaten gaat het bij de staatsexamens Nt2 om 0,2% à 0,4% kandidaten die een klacht of bezwaar indienen (per jaar). Bij de staatsexamens vo ligt dat rond de 0,9 à 1,1%.

Tabel 3.7 Klachten en bezwaren staatsexamens

	2014	2015	2016	2017	2018
Staatsexamen Nt2	26	36	36	23	44
Staatsexamen vo	67	78	59	72	107

Bron: CvTE jaarverslagen 2014-2018 bewerking Oberon

Het CvTE licht in het jaarverslag toe welke aantallen klachten en bezwaren (niet) ontvankelijk en gegrond zijn verklaard en hoeveel er zijn afgehandeld.

4 Kwaliteitsbewaking en risico's

4.1 Vooraf

In dit hoofdstuk gaan we in op het tweede onderdeel van de doeltreffendheid van het CvTE: hoe het CvTE de kwaliteit van zijn processen, producten en diensten bewaakt. Naast kwaliteit van de toetsen en examens zelf is het van belang zicht te krijgen op de manier waarop de kwaliteit van de processen waarvoor het CvTE verantwoordelijk is worden bewaakt. Immers, wanneer er processen niet goed verlopen, levert dat uiteindelijk problemen op in de producten of dienstverlening (4.2). Daarnaast kijken we naar de belangrijkste risico's bij de ontwikkeling en afname van toetsen en de examens en welke beheersmaatregelen daarvoor inzet (4.3).

4.2 Kwaliteitsbewaking

Onder de kwaliteit van producten en diensten verstaan het CvTE en de IvHO 'het waarborgen van de kwaliteit, het niveau en de afname van de toetsen en de examens door het CvTE'¹⁷. De inzet van de Stichting Cito voor het ontwikkelproces van de inhoud en de toetsen en examens ligt vast in de Wet SLOA (Wet Subsidiëring Landelijke Ondersteuningsactiviteiten). Dat is niet voor niks. In de Memorie van Toelichting bij die wet wordt uiteengezet dat Cito als nationale expertisecentrum die deskundigheid heeft om de noodzakelijke ondersteuning te bieden bij het uitoefenen van deze stelselverantwoordelijk (de ontwikkeling van toetsen en examens). Met andere woorden, het CvTE maakt voor de ontwikkeling van toetsen en examens gebruik van een organisatie die in Nederland hiervoor over de meeste deskundigheid beschikt¹⁸. Dat is in ieder geval voor de kwaliteit en het niveau van de toetsen en examens een belangrijk element.

De kwaliteit wordt verder nog bevorderd door de inzet van deskundigheid uit het veld via de constructiegroepen bij de ontwikkeling van de toetsen en examens. Via de vaststellingscommissies worden de afzonderlijke opgaven en toetsen en examens inhoudelijk maar ook op de lay-out gecontroleerd en van commentaar voorzien (of afgekeurd). De inzet van deskundigheid en controles geeft een beeld van een organisatie die gericht is op het ontwerp van kwalitatief inhoudelijk hoogstaande toetsen en examens.

Inhoud en niveau van toetsen en examens zijn met regelmaat onderwerp van het maatschappelijk debat. Dat heeft onder meer tot de motie Jadnanansing geleid (in juli 2014). In de motie werd op basis van de kritiek uit het onderwijsveld de regering opgeroepen om de Inspectie van het Onderwijs een rol te geven in de beoordeling van de validiteit van de centrale examens voortgezet onderwijs. Op basis daarvan heeft het CvTE een extern expertisecentrum (RCEC) gevraagd daar onderzoek naar toe doen. Eerst is onderzocht of de procedures die het CvTE en Cito hanteren bij de borging van de inhoudsvaliditeit van de centrale examens aan (inter)nationale standaarden voldoen. Verder heeft RCEC tweemaal bij wijze van steekproef onderzocht of de inhoudsvaliditeit van twee centrale examens op orde is (biologie vmbo GL/TL 2016 en Duits havo 2016 en Engels vwo 2017 en wiskunde vmbo GL/TL 2017). Op deze manier bewaakt het CvTE (in elk geval op steekproefbasis) de kwaliteit van de afzonderlijke centraal examens voortgezet onderwijs op validiteit. Het uitvoeren van deze onderzoeken sluit tevens aan bij één van de aanbevelingen die werd in gedaan in de vorige CvTE-evaluatie. Daarin

¹⁷ Onderzoekskader College voor Examens en Toetsen, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁸ De uitzondering hierop betreft twee de Nt2 onderdelen 'lezen' en 'schrijven'.

werd het CvE geadviseerd periodiek de kwaliteit van examens steekproefsgewijs te laten controleren via het laten uitvoeren van externe audits op specifieke vakken.

Naast de inhoudsvaliditeit van toetsen en examens bleek er onduidelijkheid te zijn over het niveau van de centrale examens (en dan met name de vermeende terugloop daarvan in de loop der jaren). Bij een aantal Kamerleden bestond bijvoorbeeld de indruk dat de normering bij het centraal examen (de N-term) een terugloop in het vaardigheidsniveau van examenkandidaten zou maskeren. Naar aanleiding van een motie hierover heeft Stichting Cito daar onderzoek naar verricht in samenwerking met het CvTE en onder regie van een onafhankelijke commissie. Deze commissie Steur concludeert hierover uiteindelijk dat “het goed lukt om de examens op een vergelijkbaar moeilijkheidsniveau te houden en dat examenprestaties niet kunstmatig opgehoogd zijn door middel van de technische N-term”¹⁹.

Naast deze onderzoeken rondom de centrale examens voortgezet onderwijs zet het CvTE ook voor de andere hoofdproducten kwaliteitsonderzoeken in. De productiematige en grootschalige opzet van de mbo-examens en rekentoets (meerdere afnamemomenten per jaar) was redelijk nieuw voor het CvTE. Mede daarom heeft het CvTE daarop een aantal externe audits laten uitvoeren gericht op mogelijke verbeterpunten bij zowel CvTE als Cito.

Daarnaast heeft het CvTE 2015 onderzoek laten doen naar de kwaliteit van de mondelinge college-examens van de staatsexamens vo (als herhaling van een onderzoek in 2011). Dat is van belang omdat het staatsexamen vo hetzelfde civiele effect heeft als het reguliere examen vo. De resultaten uit die onderzoeken hebben geleid tot een verbeterprogramma dat wordt geïmplementeerd door het CvTE.

Bij het CvTE zijn (onderdelen van) de processen rondom toetsen en examens geprotocolleerd en in systemen vastgelegd. In de toets- en examenperiode zijn vervolgens zowel docenten als leerlingen tamelijk kritisch op allerlei aspecten: alles wordt nauwkeurig gevolgd, bekeken, beoordeeld en becommentarieerd. Dat maakt dat het kwaliteitsbewustzijn binnen de organisatie sterk is ontwikkeld. Voor de eigen interne kwaliteitszorg hanteerde het CvTE in de afgelopen jaren de zogenaamde A3 systematiek. Aan de hand daarvan werd op periodieke basis (jaarlijks) bepaald hoe diverse organisatieonderdelen op verschillende punten presteren en wat daarin beter zou kunnen.

Daarnaast constateert de Inspectie over de periode 2014-2017 dat het CvTE de kwaliteit van zijn werkzaamheden heeft geborgd en daarover verantwoording heeft afgelegd.

4.3 Risico's en risicobeheersing

Voor het CvTE zijn risico's op verstoring in de toets- en examenketens (van ontwikkeling tot en afname) van groot belang om vroegtijdig in het vizier te hebben om daarvoor maatregelen te kunnen treffen. Het CvTE is zich bewust van de aandacht die nodig is voor zowel risico's als maatregelen ter beperking ervan. Risico's komen onder andere aan het licht wanneer zich incidenten voordoen bij de ontwikkeling, productie en afname van examens en toetsen. Voorbeelden van incidenten die openbaar worden, zijn over het algemeen van relatief grote omvang: bijvoorbeeld het onderling delen door kandidaten van de inhoud van opgaven en antwoorden uit de staatsexamens Nt2. Daarnaast vindt er tijdens iedere toets-/examenperiode een reeks van kleinere incidenten plaats die van beperkte reikwijdte zijn en lang niet altijd openbaar worden.

Het CvTE neemt (deels in samenspraak met relevante partijen) een besluit over de te volgen maatregelen bij incidenten (zowel klein als groot). Daarvoor kan het CvTE bij centrale toetsen en

¹⁹ Brief NRO aan Minister Slob, Aanbieding bevindingen ontwikkeling examenresultaten n.a.v. motie Meenen c.s., 28 maart 2019

examens in elk geval terugvallen op noodscenario's of continuïteitsplannen. Dat biedt bij de kleine incidenten voldoende houvast voor een beslissing die het CvTE zelfstandig kan nemen. Verder kan het CvTE zo nodig samenwerkingspartners inschakelen voor advies en reflectie (bijvoorbeeld Cito, DUO). Bij omvangrijkere incidenten en de oplossingen of maatregelen die daarvoor nodig zijn, is er uiteraard overleg met OCW. Zo besloot het CvTE in afstemming met OCW de afname van alle Staatsexamens Nt2 van programma I en II van de Staatsexamens Nt2 op te schorten. Via een brief heeft de minister dat besluit kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer en tevens dat er een alternatieve examencyclus zou worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Vanaf maart 2019 is de afname hervat en is sprake van een nieuwe systematiek met 8 unieke examens per onderdeel (luisteren, spreken, lezen, schrijven) en niveau (B1, B2).

Alle incidenten komen via de incidentenregistraties en interne verslagen daarover ter tafel bij het College. Op die manier is het College geïnformeerd. Het College stelt ook het verslag en daarmee de verbetermaatregelen naar aanleiding van de incidenten vast. Deze worden na vaststelling met OCW, DUO en Cito gedeeld.

Uiteraard stelt het CvTE via diverse kanalen betrokken partijen en personen uit het veld bij incidenten zo snel mogelijk op de hoogte. Dat gaat via de contactpersonen per school/instellingen, via Examenblad en in sommige gevallen per brief (bijvoorbeeld aan ouders vanwege de fouten in de adviezen op basis van een aantal van de eindtoetsen, hoewel daarvan bij de centrale eindtoets geen sprake was en het CvTE hier verder buiten stond). Verder staat het CvTE met diverse organisaties in contact die in het geval van incidenten waar nodig ook worden geïnformeerd. Soms kunnen deze organisaties helpen door actief relevante informatie te verspreiden bij incidenten, daarnaast is het van belang dat zij op de hoogte zijn indien er daar vragen worden gesteld. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld de VO-raad, Plexs, Platforms vmbo, LAKS of JOB.

In de afgelopen 5 jaar is het proces van digitalisering van toetsen en examens snel voortgeschreden. Dat biedt mogelijke voordelen op het terrein van bijvoorbeeld informatieuitwisseling, flexibele afname, correctie of kostenbeheersing. Door diverse betrokkenen wordt erop gewezen dat de digitalisering nieuwe risico's met zich meebrengt. De digitalisering en daarbij het gebruik van het examenplatform Facet heeft de afhankelijkheden van verschillende interne processen versterkt en ook de onderlinge afhankelijkheid in de keten. Voor Facet is een eindige ontwikkelcapaciteit beschikbaar. Het eisenpakket eind 2018 bleek dermate groot dat er keuze gemaakt moet worden om te kunnen garanderen dat de diverse processen zonder verstoringen konden draaien. Deze risico's vroegen om beheersmaatregelen in de vorm van een keuze welke processen wel en welke geen doorgang konden vinden. Hiervoor heeft het CvTE een analyse uitgevoerd om een beeld te krijgen van de mogelijke gevolgen en alternatieven van verschillende oplossingen. Daarvoor is overleg geweest en advies ingewonnen bij betrokken organisaties (OCW, DUO, Cito). Op basis van die analyse heeft het CvTE een advies uitgebracht aan de minister met verstrekende consequenties: het niet aanbieden van de adaptieve eindtoets in 2019 en uitstellen van de mogelijkheid voor de 2^e correctie via Facet voor de digitale centrale examens vmbo-bb en vmbo-kb. De minister heeft het advies overgenomen en daarover via een Kamerbrief verantwoording afgelegd. Deze werkwijze van het CvTE (afwegen van risico's en beheersmaatregelen nemen of voorstellen) past bij de rol die het CvTE als regievoerder van de toetsketen heeft.

Het CvTE (zowel het College als het bureau) is verder alert op diverse (maatschappelijke) ontwikkelingen, de mogelijke gevolgen daarvan voor het CvTE en wat eventuele risico's zijn die eruit voortvloeien. Zo blijkt sinds jaren een gestage groei van het aantal staatsexamenkandidaten vo (van ongeveer 4700 in 2010 tot ruim 9000 in 2018). Daarmee loopt het systeem in de huidige vorm binnen enkele jaren tegen zijn grenzen aan (onder meer de timing van de afname van de college-examens, arbeidsintensieve afname door de mondelinge examens).

Daarnaast constateert het CvTE dat door maatschappelijke ontwikkelingen de laatste jaren de legitimiteit van de organisatie minder vanzelfsprekend is. Dat geldt overigens ook voor andere maatschappelijke instanties en is dus niet uniek voor het CvTE. Die legitimiteit werd in het verleden vooral ontleend aan het feit dat de leden van de vaststellingscommissies via de vakbonden en/of vakverenigingen werden gerekruteerd. De terugloop in leden bij deze organisaties en opkomst van andere vormen van organisatie, bijvoorbeeld via social media, maken dat het minder helder is welke docenten door de 'traditionele' organisaties worden vertegenwoordigd. Dat levert een risico op voor het draagvlak in het veld voor het werk dat het CvTE verricht. Het CvTE werkt daarom actief aan het betrekken van het veld via bijvoorbeeld het Project leiders Examen en de inzet van verschillende communicatiemedia. In hoeverre dat het gewenste effect sorteert, zal op termijn duidelijk worden.

5 Samenwerking, ketenregie en opdrachtgeverschap

5.1 Vooraf

In dit hoofdstuk gaan we in op het derde onderdeel van de doeltreffendheid van het CvTE: hoe de samenwerking, de ketenregie en het opdrachtgeverschap in de praktijk vorm krijgt en hoe dat ervaren wordt door de diverse betrokken partijen. We starten met de werking van de gekozen governancestructuur in de praktijk met speciale aandacht voor de relatie tussen het CvTE en OCW (5.2). Vervolgens gaan we in op de samenwerking in de keten en de ketenregiefunctie van het CvTE richting DUO en stichting Cito en het gedelegeerde opdrachtgeverschap richting Cito B.V en Bureau ICE (5.3). Vervolgens besteden we aandacht aan de samenwerking tussen het CvTE en organisaties buiten de keten (5.4).

5.2 Praktijk inrichting governancestructuur

In figuur 2.1 is schematisch de governancestructuur tussen College, bureau CvTE, OCW en belangrijkste ketenpartners uiteengezet. Het College en het bureau CvTE staan rechts in de figuur. Hoewel het bureau een buitendirectie van OCW is, staat volgens de kaderwet ZBO (art. 16) het personeel onder het gezag van het College en legt het uitsluitend aan het College verantwoording af. Dat werkt in de praktijk deels ook echt zo maar het bestuursdepartement is nooit ver weg. In de reguliere uitvoering is het bureau (en College) echt onafhankelijk van OCW ook op de essentiële momenten daarin, bijvoorbeeld in de collegevergaderingen waar de N-term wordt vastgesteld. Tegelijkertijd blijft de minister aanspreekbaar op het functioneren van zowel het College als bureau. Door deze politieke verantwoordelijkheid is er intensief contact tussen OCW en het bureau. Dat wordt overigens door het CvTE als positief beoordeeld.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet CvE wordt gesteld dat de bedoeling van het instellen van het zelfstandig bestuursorgaan is om het participatiebelang van de representatieve onderwijsorganisaties beter te waarborgen en dat daarmee de maatschappelijke betrokkenheid beter tot uiting komt. Desondanks zijn de leden van het College uitdrukkelijk niet aangesteld als vertegenwoordiger van een bepaalde onderwijssector. Er wordt gestreefd naar een compact, divers en erudiet gezelschap dat niet op alle onderdelen inhoudelijk expert hoeft te zijn maar wel in staat is relevante expertise in te (laten) zetten en op waarde weet te schatten. Gezien de complexiteit van het ontwikkelen van toetsen en examens is het een illusie te veronderstellen dat binnen een groep van 7 mensen alle relevante kennis van de doelgroepen, onderwijsinhoud en toetsconstructie bijeengebracht zou kunnen worden. Daarvoor maakt het College gebruik van in de eerste plaats het bureau, dat op zijn beurt soms ook weer deskundigheid inschakelt. Het College stelt de (meerjarige) onderzoeksagenda vast en bepaalt daarmee mede op welke onderwerpen onderzoeken worden uitgevoerd door onafhankelijke partijen. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld themavergaderingen waar externe inhoudelijke experts worden uitgenodigd. Het college kiest een strategische invalshoek waarbij het erop toeziet dat het inhoudelijk tegenwicht ten opzichte van het bureau (bijvoorbeeld via vakspecialisten) goed is georganiseerd. Daarop ziet het College toe zonder zichzelf als inhoudelijke specialist te willen presenteren.

Verder onderhoudt het College ook zelfstandig contact met spelers in het veld en de omgeving. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de politiek (contact met Tweede Kamer via de VKC Onderwijs en afzonderlijke Kamerleden) en het veld zoals de PO-raad of VO-raad (met beide is ook een bestuurlijk overleg). Deze contacten zijn van belang voor het College om direct geïnformeerd te worden over relevante ontwikkelingen en andersom om relevante informatie vanuit het College te kunnen delen. Uiteraard is

het van belang dat de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van het College niet in gevaar komt door deze directe contacten. Het is niet de bedoeling dat via het CvTE beleidsmatige wensen van politiek of het veld ten aanzien van toetsen of examens wensen bij OCW ter tafel worden gebracht. Het College moet onafhankelijk van het onderwijsveld kunnen opereren en aan eigen oordeelsvorming kunnen doen maar het is niet de bedoeling dat het College zich (zonder afstemming met OCW daarover) uitlaat over gewenste ontwikkelingen in het toets- en examenlandschap wanneer daaruit beleidsmatige en/of financiële consequenties voortvloeien.

Het CvTE en OCW onderhouden op verschillende niveaus contact. Er is een bestuurlijk overleg tussen de voorzitter van het College en de DGPV en eenmaal per jaar met de minister (na afloop van het examenjaar). Er is daarnaast periodiek afstemmingsoverleg (vier maal per jaar). Daarin bespreekt het accountteam OCW (ondergebracht bij de directie VO) met het bureau CvTE de voortgang van de uitvoering op inhoud en budget en wordt verder alle relevante informatie over uitvoering en beleidsontwikkelingen gedeeld. Eén van de aanbevelingen uit evaluatie van 2014 stelde dat de mogelijkheden voor gezamenlijke afstemming met het CvTE, in het bijzonder het afstemmingsoverleg, beter benut moesten worden door alle OCW-directies. Het lijkt erop dat die aanbeveling vanuit OCW opvolging heeft gekregen. De accounthouder constateert dat de andere beleidsdirecties beter zijn aangehaakt en er meer aandacht is voor uitvoering van toetsen en examens. Verder wordt via dit overleg ook informatie uitgewisseld over diverse ontwikkeltrajecten waar het CvTE verantwoordelijk voor is. Daarmee wordt invulling gegeven aan de één van de andere aanbevelingen uit de evaluatie van 2014.

Directie VO en bureau CvTE zijn nevensgeschikte directies (beide vallen binnen de DGPV-kolom). Op het moment dat het CvTE meer budget nodig heeft (APK of programmageld) beslist niet de accounthouder maar de DGPV daarover. Immers de directie VO en CvTE zijn tot op zekere hoogte concurrenten om hetzelfde (DGPV) budget.

Daarnaast is er op ambtelijk niveau tussen beleidsdirecties en contactpersonen bij het CvTE voor specifieke taken uiteraard vaker contact en afstemming. Beleidsmedewerkers van OCW hebben met sector- en/of clustermanagers bij het CvTE met verschillende intensiteit overleg en afstemming over de uitvoering van diverse taken. Met name wanneer die ook andere toets- en examenketens raken, (bijvoorbeeld uitstel van de digitale centrale eindtoets po, problemen bij staatsexamens Nt2) komen die ook bij het accountteam (en accounthouder) terecht zodat daar het overzicht blijft.

Bij OCW wordt geconstateerd dat bij bureau CvTE met een compact, toegewijd en deskundig team veel werk wordt verzet. Tegelijkertijd wordt het feit dat OCW afhankelijk is van dit compacte, toegewijde en deskundige team ook als risico genoemd. Wisselingen bij het CvTE door vertrek, uitstroom of ziekte worden als een risico benoemd. Daardoor valt er namelijk naast capaciteit vooral ook expertise (in elk geval tijdelijk) weg. Tot nu slaagt het CvTE erin dat steeds op te lossen maar het wordt wel als een risico bestempeld.

5.3 Regievoering, opdrachtgeverschap en samenwerking in de keten

In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat het CvTE afhankelijk van het product verschillende rollen heeft binnen de examenketen. Voor de staatsexamens Nt2 is het CvTE gedelegeerd opdrachtgever voor Cito BV en Bureau ICE²⁰. Voor alle andere toetsen en examens is het CvTE regievoerder op de activiteiten van DUO en de Stichting Cito. We bespreken hier hoe deze beide rollen in de praktijk uitwerken en ervaren worden.

²⁰ Voor de taken van DUO binnen de staatsexamen Nt2 (logistiek: inschrijvingen, examengeld, examenlocaties, digitale afname) heeft CvTE ook de rol van regievoerder.

We starten met de CvTE als gedelegeerd opdrachtgever bij de staatsexamens Nt2. De basis voor deze andere rol ligt in de keuze bij de Wet SLOA om voor de staatsexamens Nt2 de marktwerking bij de ontwikkeling en afname van deze examens in stand te houden. Het argument daarvoor is dat, anders dan bij de centrale examens vo of centrale examens mbo, een diploma Nt2 niet als vooropleidingseis voor vervolgonderwijs geldt maar een mogelijke informatiebron voor het bevoegd gezag is bij de beslissing over toelating tot een vervolgopleiding²¹. Via een aanbestedingstraject kunnen eens in de zoveel jaar marktpartijen inschrijven voor ontwikkeling en afname van de staatsexamens Nt2. Gedurende de evaluatieperiode (2014-2018) zijn Bureau ICE en Cito B.V. voor CvTE de opdrachtnemers voor respectievelijk de onderdelen lezen en schrijven en de onderdelen spreken en luisteren. Er is een gezamenlijk overleg (éénmaal in de 6 weken) tussen de commissie staatsexamens Nt2, de manager staatsexamens Nt2 van CvTE, DUO, Bureau ICE en Cito B.V. Daarnaast is frequenter regulier bilateraal overleg tussen Cito B.V. en Bureau ICE met de manager staatsexamens Nt2 bij CvTE. Daarnaast is er wekelijks contact over lopende zaken (de staatsexamens Nt2 worden doorlopend afgenomen). Over het geheel genomen verloopt de samenwerking met CvTE naar tevredenheid al is er een aantal aandachtspunten. Met de overstap naar Facet is de onderlinge afhankelijkheid in de Nt2-keten groter geworden tussen CvTE, DUO, Bureau ICE en Cito B.V. Voor de opdrachtnemers is niet altijd duidelijk geweest wie binnen het CvTE (manager staatsexamens Nt2 of manager digitale examens) welke besluiten mag nemen. Juist een sterkere onderlinge afhankelijkheid vraagt om een duidelijke en rolvaste positionering van het CvTE ten opzichte van DUO, Bureau ICE en Cito B.V. Verder verlengt Facet de keten (ten opzichte van de oude situatie) waardoor signalen over technische problemen er langer over doen de uitvoerders te bereiken.

Voor de eindtoets po, de centrale examens vo, de staatsexamens vo en de centrale mbo-examens voert het CvTE regie over de examenketen en stemt het de werkzaamheden van de ketenpartners op het terrein van de examens op elkaar af (DUO en Cito). In figuur 2.1 hebben we aangegeven dat het CvTE daarbij stuurt op de realisatie van de gestelde eisen met betrekking tot ontwikkeling en afname van de toetsen en examens (door DUO en Cito). De afspraken over de bijbehorende financiële middelen voor die activiteiten worden direct geregeld tussen OCW en Stichting Cito (via de subsidierelatie) en tussen OCW en DUO (via de Managementafpraak). Het CvTE en OCW hebben daarbij verschillende beelden bij de vraag in welke mate het CvTE een rol speelt (of zou moeten spelen) in het helder krijgen van de financiële consequenties van (aanpassingen in) de activiteiten die DUO en Cito uitvoeren in de toets- en examenketen.

Alle partijen zijn het erover eens dat deze constructie binnen het huidige stelsel behoorlijk werkt maar dat het een hechte samenwerking en grote rolvastheid van de betrokken organisaties (op alle niveaus) vereist. De indruk die we overhouden uit de gesprekken met betrokkenen is dat dit over het algemeen beter gaat dan 5 jaar geleden. Dat wordt in verband gebracht met professionalisering van de relatie en verzakelijking. Informatie, standpunten en argumenten worden uitgewisseld. Er wordt geconstateerd waar er tegenstelling of meningsverschillen zijn, waar partijen zich niet aan hun rol houden, e.d. Dat zorgt voor scherpte en transparantie.

Ondanks het feit dat de ketenregie op hoofdlijnen goed loopt, zijn er uitzonderingen. Waar het gaat over de (ketenregie)relatie tussen CvTE en stichting Cito valt op dat daar relatief weinig problemen lijken voor te komen met uitzondering van het advies over het niet door laten gaan van de adaptieve centrale eindtoets.

²¹ Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel SLOA.

In de (ketenregie)relatie tussen CvTE en DUO worden meer problemen ervaren. Dat is onder andere sterk naar voren gekomen bij de te volle ontwikkelagenda van Facet. We constateren dat de betrokken partijen en actoren daarbinnen verschillende operationalisaties geven aan het begrip regievoering. Dat leidt ertoe dat er, ondanks bijvoorbeeld afspraken in het convenant, licht zit tussen de visies over welke partij zich waarmee mag bemoeien, welke partij waarover zou mogen beslissen en op welke manier partijen zich zouden moeten gedragen.

Deze problemen zijn niet helemaal nieuw en vormen op zich geen aanleiding om de gekozen structuur aan te passen. Het ligt voor de hand voorlopig te werken aan optimalisatie binnen de bestaande verhoudingen. Dat vereist in de eerste plaats de wil tot onderlinge samenwerking, overleg, overeenstemming over invulling van rollen en verantwoordelijkheden en vervolgens een rolvaste naleving ervan. In de tweede plaats vereist het doorzettingsvermogen: het onderwerp zal voortdurend aandacht vragen en oefening vereisen.

In het kader hiervan zijn twee recente ontwikkelingen relevant (die beide na afloop van de evaluatieperiode 2014-2018 zijn gestart). In de eerste plaats werken CvTE en DUO sinds eind 2018 aan een dienstverleningsafspraken (DVA). Daarin worden op bestuurlijk niveau de afspraken vastgelegd met betrekking tot de producten en diensten die DUO aan het CvTE levert binnen het kader van de wettelijke taken van het CvTE. Vervolgens komen er specifieke service level agreements (SLA) waarin het overeengekomen serviceniveau wordt vastgelegd en de bijbehorende prestatie-indicatoren die gemeten gaan worden en waarover gerapporteerd wordt. De eerste versie van de DVA en SLA heeft betrekking op digitaal toetsen en examineren (Facet).

Het opstellen van een DVA past bij een verzakelijking van de relatie tussen CvTE en DUO. Het convenant tussen CvTE, DUO en Cito waarin op hoofdlijnen afspraken waren gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden was daarvoor veel te algemeen geformuleerd. De toevoeging van SLO aan dat convenant was één van de aanbevelingen uit de evaluatie van 2014. Dat is niet gerealiseerd vanwege het feit dat SLO, anders dan Cito en DUO, geen deel uitmaakt van de uitvoeringsketen waarop het convenant juist betrekking heeft.

In de tweede plaats wordt tussen OCW en DUO gewerkt aan het inrichten van zogenaamde 'tafels' op de DUO-hoofdproducten. Eén van die hoofdproducten is examens. Bij Examentafel zal het CvTE namens OCW (dus ook namens alle betrokken directie) opereren. De Examentafel bepaalt de inhoud van het werkpakket van DUO op dat hoofdproduct. Dat wordt uiteraard voorbesproken door CvTE en OCW. Het doel ervan is om DUO meer duidelijkheid te geven over het gezamenlijke wensen/eisenpakket van OCW en CvTE. Op deze manier wordt tevens CvTE beter in positie gebracht. Het gaat om een overleg op managementniveau (CvTE, OCW, DUO) waarbij ook gewerkt wordt aan betere onderlinge relaties (niet alleen overleg tussen directeuren in tijden van crises en problemen). De opbrengsten van deze twee ontwikkelingen zullen pas in de komende periode duidelijk gaan worden.

Samenwerking (al dan niet in ketens) tussen organisaties met een publieke taak leidt ook elders regelmatig tot problemen. Het is dus niet uniek voor CvTE, DUO en Stichting Cito. Op andere plekken is dat ook al in kaart gebracht, geanalyseerd en zijn aanbevelingen voor een succesvolle aanpak gedaan: de pijlers en bouwstenen van een succesvolle ketensamenwerking²². Dat is gebaseerd op ervaringen in de ketensamenwerking tussen Belastingdienst, UWV en CBS in de Loonaangifteketen aangevuld met kennis uit andere nationale en internationale ketens. Essentieel is dat ketensamenwerking om actieve besturing vraagt op vier aandachtsgebieden. Ketensturing richt zich op mindset kweken (cultuur), vertrouwen opbouwen (relatie), afspraken maken (procedure) en kennis delen (inhoud). Per aandachtsgebied worden twee aspecten onderscheiden: de 8 pijlers van ketensturing.

²² ICTU, 2018. *Ketens de Baas. Pijlers en bouwstenen voor ketensturing*. Den Haag: ICTU.

Schema 5.1 Pijlers van ketensamenwerking

Aandachtsgebied	Pijler	
Mindset kweken (cultuur)	1	Mindset gericht op ketensamenwerken
Mindset kweken (cultuur)	2	Doelgebonden speelruimte
Vertrouwen opbouwen (relatie)	3	Vertrouwen tussen de ketenpartners
Vertrouwen opbouwen (relatie)	4	Organisatie overschrijdende dialoog
Afspraken maken (procedure)	5	Organisatie overschrijdende ketenstructuur
Afspraken maken (procedure)	6	Transparantie over resultaten
Kennis delen (inhoud)	7	Kennis van de keten
Kennis delen (inhoud)	8	Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling

De twee recente ingezette ontwikkelingen door CvTE en DUO richten zich op 2 pijlers (van de 8). De Examentafel past vooral binnen de vijfde pijler en de Dienstverleningsafpraak met onderliggende SLA's past in de zesde pijler. Daarmee wordt met deze interventies vooral actief gestuurd op het aandachtsgebied 'afspraken maken'. Ervaringen elders leren dus dat actieve sturing op de andere aandachtsgebieden (inhoud, cultuur en relatie) medebepalend zijn voor effectieve ketensamenwerking.

Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat aanpassing van de huidige structuur met CvTE als regievoerder OCW als financier en Cito en DUO als uitvoerders niet voor de hand ligt maar dat binnen de bestaande verhoudingen naar optimalisatie moet worden gezocht. Dat sluit niet aan bij één van de aanbevelingen uit het rapport van 2014. Daarin werd gesteld dat een gedelegeerde opdrachtgeversrol voor staatsexamens Nt2 als pilot kon dienen voor een eventuele aanpassing in de opdrachtgeversrol voor de centrale examens vo en staatsexamens vo. Bij geen van de betrokken partijen is er behoefte om de constructie zoals die nu bij de staatsexamens Nt2 geldt toe te passen op andere hoofdproducten (nog even los van de mogelijkheden daartoe). Bij OCW, DUO, CvTE en Cito leeft de overtuiging dat huidige constructie goed genoeg werkt en dat aanpassing naar volledig opdrachtgeverschap zoals nu richting Bureau ICE en Cito B.V. daarom niet voor de hand ligt.

5.4 Samenwerking buiten de examenketen

Het CvTE werkt buiten de directe toets- en examenketen nog samen met diverse organisaties in het veld die op de een of andere manier een rol spelen op het terrein van toetsen en examens zoals PLEXS (vereniging examensecretarissen), PO-raad, VO-raad, MBO Raad, JOB, LAKS, Ouders en Onderwijs en de Stichting Platforms vmbo. LAKS en JOB hebben daarbij een rol in het verzamelen van klachten tijdens de periode van examenafnames (JOB doorlopend en het LAKS gedurende de examenperiode cspe en 1^e en 2^e tijdvak ce). Voor zover die klachten betrekking hebben op zaken die onder verantwoordelijkheid van het CvTE vallen, worden die doorgegeven via diverse rapportages. Beide organisaties zijn erg tevreden over de samenwerking met het CvTE.

Dat geldt overigens ook voor de andere organisaties. Er wordt waardering uitgesproken over de complexe taken die medewerkers van het CvTE vaak onder grote druk uitvoeren. Specifiek wordt benoemd dat het CvTE zich open opstelt, bereid is om aanwezig te zijn op bijeenkomsten, toelichtingen te geven, niet wegloopt voor problemen, e.d.

6 Doelmatigheid

6.1 Vooraf

Doelmatigheid gaat over de relatie tussen ingezette middelen en opbrengsten die met de ingezette middelen worden behaald. De opbrengsten kunnen we in dit geval definiëren als de uitvoering van de wettelijke taken door het CvTE. De middelen betreffen de budgetten die het CvTE nodig heeft voor het kunnen uitvoeren van die wettelijke taken. Bij het beoordelen van de doelmatigheid van het CvTE is het niet goed mogelijk een onderscheid te maken tussen het College zelf en het bureau. Immers, het grootste deel van de werkzaamheden die nodig zijn om de wettelijke taken van het College uit te oefenen, zijn gemandateerd aan het bureau. We besteden wel apart aandacht 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 het proces van begroten en verantwoorden (6.3) en de cijfers uit de begrotingen en realisaties (6.4).

6.2 Doelmatigheid inrichting stelsel

Het CvTE voert een publieke taak uit die niet aan de markt kan worden overgelaten omdat het CvTE zowel politiek als economisch onafhankelijk beslissingen moet kunnen nemen die tot doel hebben de kwaliteit van toetsen en examens te bewaarborgen. Het CvTE 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. Dat roept de vraag op welke andere prykkels zijn ingebouwd om met publieke middelen een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bewerkstelligen.

Binnen de huidige structuur is een aantal elementen die bijdragen aan een doelmatige inrichting van de CvTE-taken. In de eerste plaats is het College wettelijk verplicht om jaarlijks een werkprogramma te overleggen met daarbij een ontwerpbegroting. Die wordt in het licht van de opgevoerde activiteiten door het ministerie van OCW beoordeeld. Op deze wijze 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 CvTE ook steeds voldoende transparantie en een goede verhouding tussen opbrengst en prijs kunnen bieden. Niet alleen programmamiddelen maar ook het APK-deel zijn jaarlijks onderwerp van gesprek tussen OCW en CvTE. Die hebben een zakelijke benadering waarbij het uitgangspunt is dat er een relatie is tussen taken en budget en daar aanpassingen in één van beide (taken of budget) ook altijd effect hebben op de andere (budget of taken). Door transparantie in kostenopbouw is (ook terugverdiendtijd investeringen) en dit gesprek zijn uitgaven aan checks en balances onderhevig.

In de tweede plaats loopt het CvTE vanaf 2018 voor wat betreft de apparaatskosten mee in de begrotingssystematiek en periodieke rapportages van het bestuursdepartement (OCW). Dat levert OCW nog meer zicht op de bedrijfsvoering van het CvTE dan alleen via werkplannen, begrotingen en verantwoordingen en de 4- en 7-maandsrapportage.

In de derde plaats gaat het bij het CvTE om een klein college: van minimaal zes en maximaal acht leden, onder wie de voorzitter. De in 2014 aangetreden voorzitter is benoemd voor 0,2 fte (zijn voorganger nog voor 0,3 fte). De leden en hun plaatsvervangers ontvangen vacaties per vergadering. Daarnaast telt het bureau ruim 36 fte in 2018. In 2014 lag dat op 29,4 fte aangevuld met een tiental externe

projectmedewerkers. Al met al gaat het om een 'lean and mean' constructie omdat veel van het uitvoerende werk, bijvoorbeeld ontwikkeling en vaststellen opgaven en toetsen en examens, niet door het CvTE zelf maar onder verantwoordelijkheid van het CvTE wordt uitgevoerd. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld de organisatie en afname van de staatsexamens waar grote aantallen examinatoren en/of beoordelaars worden ingezet. Vanuit het accountteam OCW wordt ook geoordeeld dat over het algemeen bij CvTE met een relatief klein team een boel werk wordt verzet.

Het CvTE heeft beperkte mogelijkheden tot sturen op doelmatigheid in de toets- en examenketen. In de huidige inrichting is geen sprake van een volledig gedelegeerd opdrachtgeverschap omdat bij de meeste wettelijke taken (uitgezonderd de staatsexamens Nt2) de Stichting Cito en DUO direct vanuit OCW daarvoor bekostigd worden. Uiteraard heeft het CvTE ondanks beperkte mogelijkheden om te sturen wel aandacht in afstemmingsoverleggen met Cito en DUO voor de kosten van aanpassingen/vernieuwingen/uitbreidingen, e.d. Tegelijkertijd is het in de rolverdeling niet de bedoeling dat CvTE hier op de stoel van OCW gaat zitten en zich met de kosten gaat bemoeien. Voor CvTE is het beschikbare budget het gegeven. Daarbinnen ligt de nadruk meer op de realisatie en kwaliteit van diensten.

In de evaluatie van 2014 is de aanbeveling gedaan om na te gaan of een status van baten-lasten agentschap voor het bureau CvTE een nadere bijdrage aan de doelmatigheid zou kunnen leveren. Met een baten-lasten-systeem kunnen de kosten ongeacht het moment van verplichten toegerekend worden aan de periode waarop ze betrekking hebben. Het voordeel ervan is dat het leidt tot een spreiding van kosten. Dat is vooral bij kosten met afschrijvingstermijnen (bijvoorbeeld grootschalige ICT investeringen) een voordeel. Vanuit OCW wordt aangegeven dat de kasverplichtingensystematiek beter aansluit bij hetgeen OCW hanteert en ook minder administratieve lasten oplevert voor het CvTE. Het CvTE heeft zelf opvolging gegeven aan de aanbeveling door na te gaan wat de eventuele voordelen zouden zijn. Daarvoor heeft het CvTE contact gehad met een zbo met een bureau dat met een baten-en-lasten-systematiek werkt. Ook het CvTE concludeerde dat de administratieve last groter is met een baten-en-lasten-systeem en dat de voordelen van het kunnen afschrijven daar niet tegenop wegen. Vandaar dat dit niet is aangepast.

6.3 Proces van begroten en verantwoorden

De wet CvTE schrijft voor dat het College jaarlijks bij de minister een werkprogramma indient (Wet CvTE, 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 werkprogramma moet zijn ingediend vóór 1 april in het jaar voorafgaand aan het jaar waarop het betrekking heeft. Dat biedt de mogelijkheid de benodigde middelen in de reguliere begrotingscyclus te laten mee lopen. De wet biedt de mogelijkheid dat het college gemotiveerd tussentijdse wijzigingen van het werkprogramma (en begroting) voorstelt. Dat laatste gebeurt ook. Vanwege het vroege tijdstip van opstellen, vaststellen en goedkeuren van het werkprogramma (uiterlijk april voor het daaropvolgende jaar) is het gebruikelijk dat er nog aanpassingen in de begroting volgen. Die worden ook nog vroeg in het lopende jaar ingediend. Zo is er bijvoorbeeld een wijziging van het werkprogramma van 2017 dat oorspronkelijk op 30 maart 2016 was ingediend, gedateerd op 1 februari 2017. Daarin wordt dan per wijziging een onderbouwing gegeven: in dit geval onder meer een toename van kosten van Nt2

staatsexamens in verband met de digitalisering van de beoordeling, de opstart van het project Ieders Examen en het vervallen van werkzaamheden voor de Diagnostische Tussentijdse Toets.

Het bureau CvTE verzorgt de voorbereiding van het werkprogramma inclusief de begroting. Dat wordt vervolgens door het College vastgesteld. In de werkprogramma's (van 2014 tot en met 2018) wordt gedetailleerd uiteengezet welke activiteiten het CvTE zal ondernemen en welke kosten daarmee naar verwachting zijn gemoeid.

Voor de bekostiging van de voorgestelde werkzaamheden is goedkeuring van OCW nodig. Dat gaat via het accountteam aan OCW-zijde die als regisseur optreedt. Daarbij wordt de input van zowel de financiële afdeling van de directie VO als die van PO en van MBO meegenomen. De financiële afdelingen helpen de beleidsafdelingen bij het beoordelen van bedragen en begrotingen. Er is geen specifiek beoordelingsinstrumentarium voor de begrotingen. Er wordt vooral gekeken naar de onderbouwing (per begrotingspost wordt het CvTE om de 'p x q' onderbouwing gevraagd), of uren logisch voortvloeien uit activiteiten die op worden gevoerd, wat de mutaties zijn ten opzichte van voorgaande jaren, et cetera. Vanuit OCW wordt geconstateerd dat de begrotingsinformatie inzichtelijker en transparanter is geworden in de afgelopen 5 jaren. Er is uitwisseling over meer- en minderwerk ten opzichte van het lopende of vorige jaar en aan de hand daarvan wordt inzichtelijk wat de budgettaire gevolgen zijn. Naast het accountteam kijkt ook DG-control mee naar de begroting (met name op het APK-deel). De beoordelingen van de begrotingen in relatie tot activiteiten is primair de verantwoordelijkheid van de betrokken OCW-directies maar het accountteam faciliteert het gesprek daarover door mee te kijken en bijzonderheden te bespreken.

De verantwoording over de activiteiten en kosten van het CvTE vindt plaats via rapportages gedurende het jaar (4 en 7 maandrapportages) en via het jaarverslag waarin ook de begroting en de realisatie is opgenomen. De rapportages geven inzicht in de uitputting van de diverse budgetten (APK en programmabudget). Het doel daarvan is dat op tijd duidelijk is of budgetten toereikend zijn of juist relatief weinig wordt uitgegeven. Eventueel kan daarop dan nog bijgestuurd worden.

Het jaarverslag dient daarnaast ook als verantwoordingsdocument. In het jaarverslag wordt een overzicht gegeven van de activiteiten die zijn uitgevoerd en wat de daarmee behaalde resultaten zijn. Het bevat 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. Deze jaarcijfers zijn onderwerp van gesprek in het overleg met DG Control en accountteam maar de informatie wordt niet benut om in onderling overleg tussen CvTE en OCW het voorgaande jaar te evalueren en te bepalen welke verbeteringen er nodig of mogelijk zijn in het proces van begroten en/of verantwoorden.

Het CvTE is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Het is onderdeel van de Staat en heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid. Het College heeft dus geen jaarrekening met een controleverklaring van een accountant. Omdat het CvTE op het begrotingsartikel van VO (art. 3) is ondergebracht, vindt er controle plaats door de Auditdienst Rijk (in het kader van de controle op het departementale jaarverslag). Daarmee geeft de Auditdienst dus in de controleverklaring ook zijn oordeel of het belastinggeld door het CvTE is besteed aan de afgesproken doelen en of dit goed wordt verantwoord in de jaarrekening van OCW.

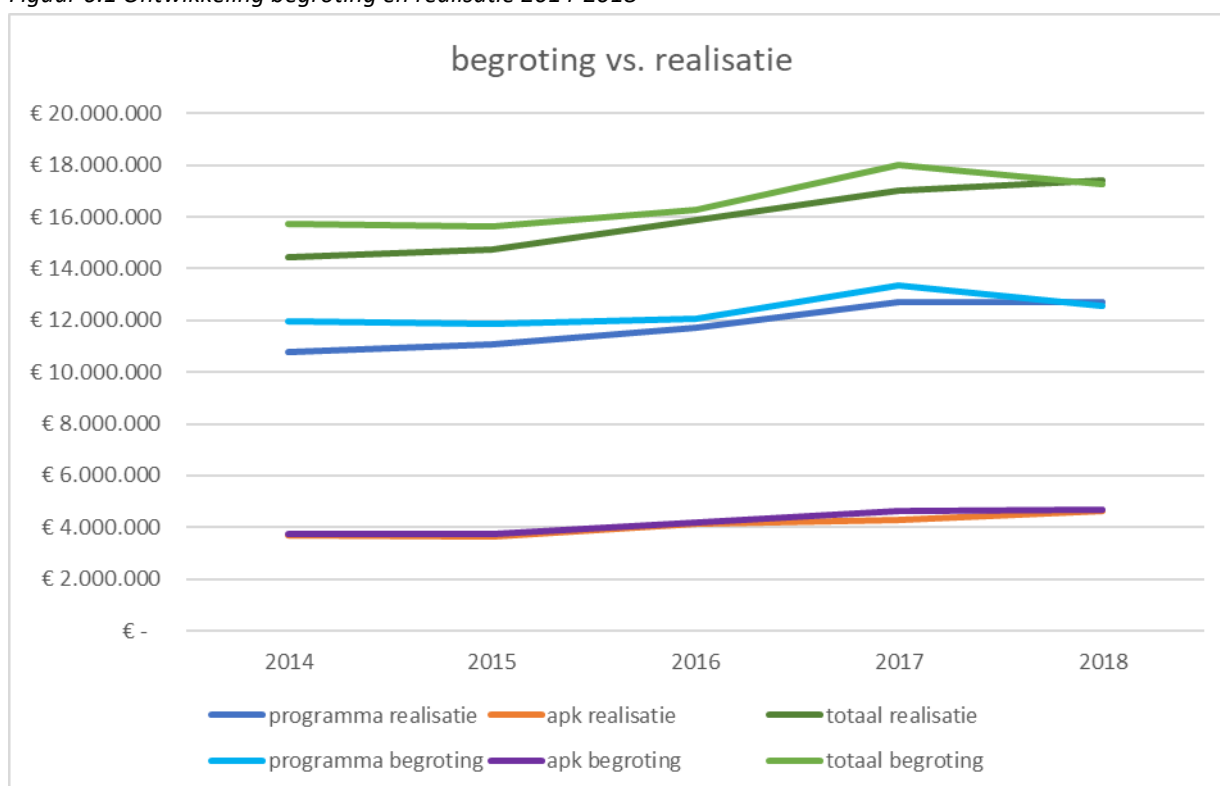
6.4 Begrotingen en realisaties

In deze paragraaf geven we inzicht in de hoofdlijnen van de begrotingen en realisaties van het CvTE over de periode 2014-2018. We gebruiken daarvoor de gegevens zoals die zijn opgenomen in de jaarverslagen. In figuur 6.1 geven we een overzicht van de totaalbedragen van het APK-budget en het budget voor programmamiddelen, zowel zoals ze in de begroting zijn opgenomen, als wat er is gerealiseerd.

Wat we zien is dat de uitgaven in zowel de begrotingen als de realisaties gedurende de evaluatieperiode zijn toegenomen. Bij de begrotingen gaat om een stijging van in totaal 10% over 2014-2018. Bij de realisatie gaat het om een gemiddelde jaarlijkse stijging van 5%, in totaal 20% (van €14,5 mln naar €17,4 mln). De grafiek laat verder zien dat de realisatie van het APK-budget veel dichterbij de begroting ligt dan het programmadeel. Dat is verklaarbaar omdat beleidsaanpassingen en externe ontwikkelingen die niet goed te voorzien zijn, eerder effect hebben op het programmadeel dan op het APK-deel. Overigens lijkt het erop dat in de loop van de tijd begroting en realisaties steeds dichterbij elkaar komen. In het eerste jaar (2014) ging dat om een verschil van 8%: €1,3 mln. In het laatste jaar (2018) was het verschil minder dan 1%: €130K.

Verder zien we dat in de eerste 4 jaren (2014-2019) steevast de realisaties lager uitvielen dan hetgeen was begroot. Nadere analyse leert dat dat in de jaren 2014, 2015 en 2016 met name de staatsexamens Nt2 in die onderuitputting een grote rol speelden. In 2017 vallen voornamelijk de kosten voor de DTT en vaststellingscommissies vo-examens lager uit dan begroot.

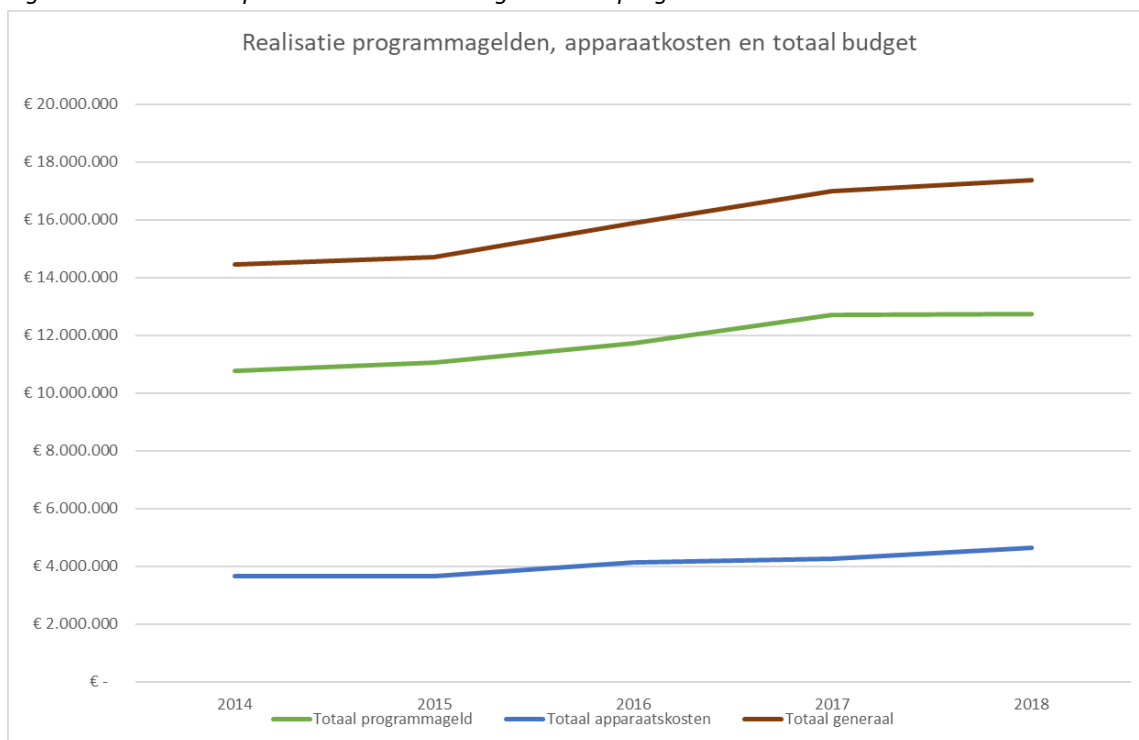
Figuur 6.1 Ontwikkeling begroting en realisatie 2014-2018



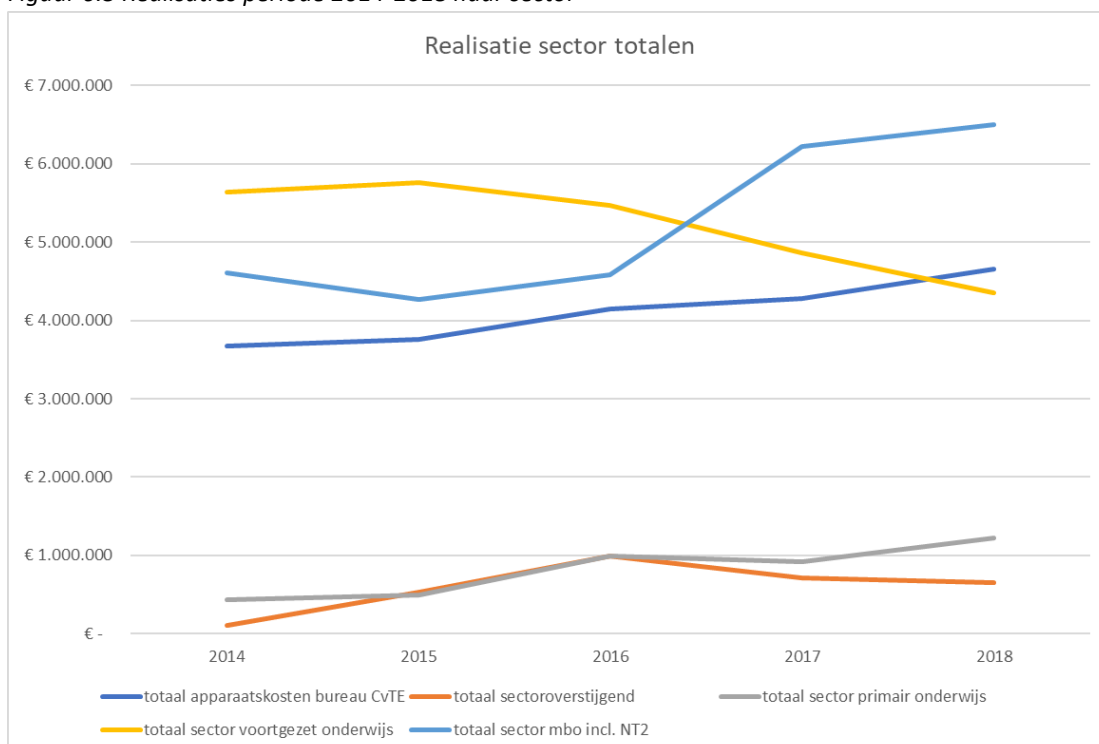
Bron: jaarverslagen CvTE 2014-2018, bewerking Oberon

In de figuren 6.2 en 6.3 laten de ontwikkeling van de realisatie van de uitgaven van het CvTE zien waarbij we de totalen van het budget voor programmamiddelen (figuur 6.2) uitsplitsen naar de sectoren po, vo en mbo en de sectoroverstijgende programmamiddelen.

Figuur 6.2 Realisaties periode 2014-2018 budget APK en programma



Figuur 6.3 Realisaties periode 2014-2018 naar sector



Daaruit blijkt dat de onder de tamelijk continue groei in de uitgaven sterke onderlinge verschuivingen tussen sectoren schuilgaan. Dat geldt met name voor de sectoren vo en mbo. Voor de sector mbo zien we een forse stijging van de uitgaven in de loop van de evaluatieperiode: van €4,6 naar €6,5 mln. Dat is

voornamelijk een gevolg van de kosten voor de staatsexamens Nt2 (statushouders die het Nt2 diploma B1 en B2 willen halen). Voor de sector vo zien we een daling van €5,6 mln naar €4,3 mln. Dat wordt vooral veroorzaakt door het uitfaseren van de DTT-werkzaamheden van het CvTE.

De grote uitgavenposten voor het CvTE zijn (ook van oudsher) de apparaatskosten voor het CvTE, de vaststellingscommissies voor het vo-examen en de staatsexamens Nt2. Het gaat daarbij om respectievelijk €4,6 mln, €3,4 mln en €5,3 mln, samen goed voor driekwart van het totale CvTE-budget. De grote bedragen in het programmadeel zijn naast de vaststellingscommissies de bedragen voor Cito B.V en ICE voor de Nt2 examens. De kosten voor het College zelf zijn erg beperkt. In 2014 gaat het om ongeveer €58K, in 2018 om € 111K. Dat betreft rond de 1 à 2% van het totale APK-budget en rond een half procent van het totale jaarlijkse CvTE-budget. Daarin zitten naast de vergoedingen voor de collegevergaderingen (6 maal per jaar), incidentele overige activiteiten van het College en de vergoeding voor de voorzitter voor één dag in de week ook nog de representatie- en onderzoekskosten.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Vooraf

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomsten van de voorgaande hoofdstukken samen. Daarbij volgen we de thema's en daarmee onderzoeksvragen: de uitvoering van taken, kwaliteitsbewaking en risico's, samenwerking en ketenregie, doelmatigheid en opvolging van de aanbevelingen van de evaluatie uit 2014.

7.2 Uitvoering taken

Het eerste onderdeel van doeltreffendheid betreft de mate waarin het CvTE zijn wettelijke taken naar tevredenheid van de actoren in de verschillende onderwijssectoren en de opdrachtgever heeft uitgevoerd. Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- In hoeverre zijn de in de Wet CvTE beschreven taken daadwerkelijk uitgevoerd? Als er taken niet of slechts deels zijn uitgevoerd, wat zijn daarvan de redenen?
- In welke mate zijn actoren binnen het onderwijsstelsel tevreden over het uitvoeren van de taken door het CvTE?

Het CvTE had in de periode 2014-2018 wettelijke taken op het terrein van de centrale eindtoets po, de centrale examens vo, de diagnostische tussentijdse toets, de rekentoets, de staatsexamens vo, de centrale examens mbo, en de staatsexamens Nt2. We constateren dat deze in de Wet CvTE vastgelegde taken ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Dat geldt eveneens voor de taak van regievoering op de toets- en examenketen die is vastgelegd in de memorie van toelichting bij de wet. Op specifieke onderdelen is de uitvoering minder volledig geweest dan vooraf was voorzien, bijvoorbeeld bij het niet doorgaan van de adaptieve centrale eindtoets in het cursusjaar 2018-2019 en het opschorten van de staatsexamens Nt2 in de laatste maanden van 2018. In beide gevallen ging dat om een afgewogen beslissing in reactie op externe ontwikkelingen.

Het aantal kandidaten dat het CvTE in de periode 2014-2018 met centrale examens vo en mbo heeft bediend, is licht gestegen. Het aantal kandidaten dat gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid voor staatsexamens Nt2 of staatsexamen vo is in die periode sterk gestegen (beide rond de 30%). Met de centrale eindtoets po heeft het CvTE steeds minder basisschoolleerlingen bediend. Steeds meer scholen maken van alternatieve toetsaanbieders gebruik waardoor in 5 jaar tijd een daling is opgetreden van rond de 40% toetsafnames.

We constateren verder dat het veld over het algemeen tevreden is over het uitvoeren van de taken door het CvTE. Het overgrote deel van het veld (po, vo en mbo) meldt dat het toets-/examenproces zonder problemen verloopt. Per sector wordt door het veld een aantal specifieke punten gegeven welke problemen daar worden ervaren. Verder oordeelt het veld over het algemeen ook positief over de informatievoorziening vanuit het CvTE op volledigheid, duidelijkheid en tijdigheid.

Het project Ieders Examen (PIEx) heeft veel belangstelling getrokken van docenten uit het voortgezet onderwijs waarmee activiteiten hebben bijgedragen aan de doelstelling van het vergroten van de betrokkenheid van docenten bij het examenproces.

Het aantal klachten over het CvTE en het aantal bezwaren en beroep op het terrein van de centrale toetsen en examens is zeer beperkt (jaarlijks niet meer dan een handvol voor de Centrale eindtoets, de centrale examens vo of de centrale examens mbo), zeker wanneer we het totaal aan kandidaten in ogenschouw nemen. Het aantal klachten en bezwaren rondom staatsexamen ligt hoger: rond de 0,3%

voor staatsexamens Nt2 en rond 1% voor staatsexamens vo. Dat heeft te maken met de rol van het CvTE als exameninstelling daarin.

7.3 Kwaliteitsbewaking en risico's

Het tweede onderdeel van doeltreffendheid betreft de wijze waarop het CvTE de kwaliteit van zijn processen, producten en diensten bewaakt. Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe is vormgegeven aan het systeem van kwaliteitszorg en handhaving?
- In hoeverre zijn de, in het kader van de wettelijke taken, opgeleverde producten en diensten (toetsen en examens) kwalitatief aan de maat?
- Welke risico's signaleert het CvTE bij uitvoering van zijn taken? Hoe worden die risico's beheerst? Welke factoren zijn van invloed op de risicobeheersing?
- Welke soorten incidenten hebben zich voorgedaan? Hoe is er geleerd van die incidenten (lessons learned) om te voorkomen dat dergelijke situaties zich nogmaals voordoen?

We constateren dat de kwaliteit van de toetsen en examens die onder verantwoordelijkheid van het CvTE ontwikkeld en afgenomen worden, op verschillende manieren worden geborgd. In de eerste plaats worden de toetsen en examens ontwikkeld met behulp van Cito, een nationaal en internationaal expertisecentrum op het terrein van toetsontwikkeling. Dat betekent dat het CvTE voor de ontwikkeling optimaal gebruik maakt van de beschikbare toetsdeskundigheid in Nederland. In de tweede plaats worden leraren en docenten uit de betreffende onderwijssectoren ingezet om daarmee relevante vakinhoudelijke kennis en ervaring in te brengen bij de constructie van toetsen en examens. In de derde plaats worden de vakinhoudelijke kennis en ervaring van het veld ingezet voor het vaststellen van toetsen en examens. Met dit alles wordt een belangrijk fundament voor de kwaliteit van de toetsen en examens gelegd.

Het CvTE bewaakt de kwaliteit verder door het regelmatig en incidenteel laten uitvoeren van onderzoek. Dat richtte zich in de afgelopen periode bijvoorbeeld op de validiteit van toetsen/examens voor specifieke vakken, op het niveau van het centraal examen en de relatie met de normering en ijking van examens of op de kwaliteit van mondelinge college examens. Verder draagt de openbaarheid waarin het CvTE zijn werk verricht in combinatie met de grote aandacht voor uitkomsten van belanghebbenden (docenten, leraren, leerlingen, ouders) bij aan een sterk ontwikkeld kwaliteitsbewustzijn in de organisatie.

Tijdens iedere toets- en examenperiode doen zich incidenten voor. We constateren dat daarvan registratie plaatsvindt en afhankelijk van de omvang en reikwijdte verschillende interventies worden ingezet. Het CvTE kan daarvoor terugvallen op noodscenario's en continuïteitsplannen. Bij relatief beperkte incidenten kan het CvTE zelf op basis daarvan handelen. Bij incidenten met verderstrekkende gevolgen is er overleg en afstemming met OCW en de rest van de keten. De overzichten en verslagen van de incidenten vormen een belangrijke bron voor het aanpassen van werkwijzen en/of procedures. Verder constateren we dat het CvTE zich bewust is van diverse risico's, zowel die de eigen organisatie (bijvoorbeeld de kwetsbaarheid van het bureau op bepaalde onderdelen) als de toets- en examenprocessen betreffen (bijvoorbeeld draagvlak in het veld voor examens, grenzen aan het systeem van staatsexamens vo).

Het bureau CvTE is een compacte organisatie met een deskundig team. De kennis en expertise van individuele werknemers is van essentieel belang voor een vlekkeloze ontwikkeling en afname van toetsen en examens in po, vo en mbo. Dat maakt het ook tot een kwetsbare organisatie als er te weinig

interne backup is (bijvoorbeeld door personeelsmutaties en/of onverwachte tijdelijke afwezigheid). Dat levert mogelijke risico's op, ook voor de werking van de toets- en examenketen.

De eerste aanbeveling aan CvTE en OCW is daarom: maak een risico-analyse met betrekking tot de continuïteit en interne back-up van CvTE-medewerkers. Formuleer op grond daarvan beheersmaatregelen in termen van de organisatie, en/of sturing en/of de samenstelling van het personeelsbestand in kwalitatief en kwantitatief opzicht.

7.4 Samenwerking, ketenregie en opdrachtgeverschap

Het derde onderdeel van doeltreffendheid betreft de wijze waarop de samenwerking, de ketenregie en het opdrachtgeverschap van het CvTE in de praktijk vorm krijgt en hoe dat ervaren wordt door de diverse betrokken partijen. Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe heeft het CvTE vormgegeven aan de rol van regievoerder op de examenketen binnen de verschillende onderwijssectoren?
- Hoe is het opdrachtgeverschap (OCW) en de opdrachtnemersrol (CvTE) ingevuld in de periode 2014-2018?

We constateren dat de governancestructuur met OCW, het College en het bureau CvTE dat onder gezag van het College valt en tegelijkertijd een buitendirectie van het ministerie van OCW is (onder de DGPV), over het algemeen naar behoren werkt. Alle relevante OCW-directies zijn via het account CvTE bij OCW goed aangesloten. Ook vindt daar de onderlinge afstemming plaats.

De onafhankelijkheid van het College betreft niet alleen de zelfstandigheid ten opzichte van de minister. Het College is zich ook bewust van de noodzaak om deels onafhankelijk van het bureau en het onderwijsveld te kunnen opereren. Verder vereist de relatie met OCW een zorgvuldig afgestelde politiek-bestuurlijke antenne omdat de minister aanspreekbaar is op het functioneren en uitlatingen van zowel het College als het bureau.

Het model waarbij het CvTE voor het grootste deel van de taken regievoerder is en op inhoud afspraken maakt met DUO en Cito, en OCW vervolgens DUO en Cito daarvoor financiert, is complex maar we constateren dat hierbinnen in de afgelopen jaren naar redelijke tevredenheid is gewerkt met over het algemeen ook goede resultaten. De betrokkenen zoeken binnen deze verhoudingen naar verdere optimalisatie. Eén aandachtspunt hier is het verschil in opvattingen tussen OCW en CvTE over de feitelijke en wenselijke rol bij het helder krijgen van de financiële consequenties van (aanpassingen in) de activiteiten die DUO en Cito uitvoeren in de toets- en examenketen.

Verder vereist de constructie hechte samenwerking en rolvastheid van betrokkenen (op alle niveaus). Dat is beter geworden in de afgelopen periode. Tegelijkertijd is door de digitalisering de onderlinge afhankelijkheid van diverse processen en betrokkenen toegenomen. Waar de relatie met Cito relatief weinig problemen kent, is de relatie met DUO complexer. Dat is sterk naar voren gekomen door de te volle ontwikkelagenda van het digitale toets- en examenplatform (Facet). We constateren dat de betrokken partijen (en actoren daarbinnen) verschillende operationalisaties geven aan het begrip regievoering. Dat leidt tot ruis over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Het gaat hier met name om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden als ketenregisseur binnen de verhoudingen tussen CvTE, DUO, Stichting Cito en OCW. Dat leidt tot verschillende verwachtingen en perspectieven op hoe er samengewerkt wordt/moet worden.

De tweede aanbeveling voor CvTE, OCW en ketenpartners is daarom: definieer/operationaliseer gezamenlijk wat ketenregie in de toets- en examenketen inhoudt, maak afspraken daarover, bespreek de consequenties, leg het vast en houd jezelf en elkaar daaraan, op alle niveaus.

Digitalisering versterkt de afhankelijkheid binnen de keten. Niet alleen tussen CvTE en DUO, CvTE en Cito afzonderlijk, maar ook tussen DUO en Cito, en tussen DUO en Cito B.V. en/of Bureau ICE e.d. De toets- en examenketens raken meer vervlochten. Ketensamenwerking vraagt daarom nog meer dan voorheen om actieve sturing. Het gaat niet zonder die aandacht omdat verticale krachten (binnen afzonderlijke organisaties) de horizontale krachten (tussen de organisaties) dan gaan overheersen. Twee recent in gang gezette ontwikkelingen (DVA en de Examentafel) kunnen helpen bij actieve sturing. Die richten zich sterk op het vastleggen van afspraken en procedures, één van de 4 aandachtsgebieden voor succesvolle ketensturing. Naast aandacht voor procedures is voor succesvolle ketensturing aandacht nodig voor onderlinge relaties (gericht op vertrouwen), voor inhoud (gericht op kennisdeling) en voor cultuur (gericht op een gezamenlijke mindset). Deze laatste drie gebieden verdienen meer aandacht. *De derde aanbeveling voor OCW en het CvTE is daarom: stuur actief op de ketensamenwerking met meer aandacht voor het werken aan onderlinge relaties, voor het werken aan kennisdeling en voor het kweken van een gemeenschappelijke mindset en/of inspirerende ketendoelstelling. Besteed daarbij naast DUO ook aandacht aan Stichting Cito, Cito B.V. en Bureau ICE.*

7.5 Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over de relatie tussen ingezette middelen en opbrengsten die met de ingezette middelen worden behaald. Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Op welke wijze draagt de inrichting van de toets- en examenketen (organisaties, rollen, verantwoordelijkheden, afspraken, prikkels) bij aan doelmatigheid van CvTE en van de examenketen?
- Hadden de prestaties (taakuitvoering door CvTE) met minder middelen gerealiseerd kunnen worden of had meer gerealiseerd kunnen worden met dezelfde middelen? Waarom?
- Welke bedrijfsinformatie (prestatiegegevens/beschrijving van bedrijfsprocessen) gebruikt het CvTE om de doelmatigheid te beoordelen?
- Hoe wordt er intern (door CvTE) en extern (door bijvoorbeeld OCW) gestuurd op een efficiënte bedrijfsvoering?

We constateren dat CvTE en OCW in gezamenlijkheid werken aan een doelmatige uitvoering van de wettelijke taken door het CvTE. Het College is wettelijk verplicht om jaarlijks een werkplan vergezeld van begroting voor de betreffende activiteiten in te dienen bij OCW. Dat gebeurt en is vervolgens onderwerp van gesprek tussen CvTE en OCW. Daarbij wordt gekeken naar de onderbouwing (volume en prijs) van verschillende posten. Vanuit OCW wordt geconstateerd dat de begrotingsinformatie inzichtelijker en transparanter is geworden in de afgelopen 5 jaar, met name op het terrein van meer- en minderwerk en de budgettaire consequenties daarvan. Behalve de beleidsdirecties die zich vooral op de programmamiddelen richten, kijkt ook DG-control mee die zich specifiek op het APK-deel richt. We constateren dat het CvTE zich bewust is van de noodzaak tot een doelmatige uitvoering en daarop ook zelf zicht houdt: bijvoorbeeld door het bepalen van niet alleen meerwerk maar ook minderwerk bij beleidswijzigingen en het College en bureau die beide 'lean and mean' zijn ingericht.

De verantwoording over de activiteiten en kosten van het CvTE gaat via rapportages gedurende het jaar en via het jaarverslag waarin ook de begroting en de realisatie is opgenomen²³. De rapportages geven inzicht in de uitputting van de diverse budgetten (APK en programmabudget). In het jaarverslag wordt een overzicht gegeven van de activiteiten die zijn uitgevoerd en wat de daarmee behaalde resultaten zijn. Het bevat een financiële eindverantwoording die een volledig overzicht geeft van de uiteindelijke budgetuitputting en een toelichting op eventuele afwijkingen ten opzichte van het werkprogramma.

²³ Vanaf 2018 loopt het CvTE mee in de begrotingssystematiek en periodieke rapportages van OCW.

Omdat het CvTE een publiekrechtelijk zelfstandig zbo is en onderdeel van de Staat heeft het geen eigen jaarrekening. Het is ondergebracht op het begrotingsartikel van VO in de OCW- begroting en verantwoording.

De uitgaven van het CvTE zijn in de evaluatieperiode met ongeveer 20% toegenomen. Die groei is voor een belangrijk deel terug te voeren op de groei van het aantal staatsexamenkandidaten Nt2 (veroorzaakt door de sterke groei van het aantal statushouders/inburgeraars). De kosten voor het College zelf betreffen 1 à 2 % van het totaal. Zowel de omvang als de groei van de uitgaven van het CvTE in de periode 2014-2018 zijn verklaarbaar en herleidbaar. Er zijn geen indicaties dat de wettelijke taken van het CvTE met minder middelen uitgevoerd hadden kunnen worden.

7.6 Opvolging aanbevelingen 2014

In het onderzoek is ook de opvolging van de aanbevelingen naar aanleiding van eerste evaluatieonderzoek over het functioneren van het CvTE (dat toen nog College voor Examens heette) aan de orde gekomen. Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal.

- Hoe is gevolg gegeven aan de aanbevelingen voortkomend uit het evaluatieonderzoek in 2014?
- In welke mate zijn de aanbevelingen tot uitvoering gebracht?
- Wat is de reden dat eventueel aanbevelingen niet zijn uitgevoerd?
- Hebben de aanbevelingen die zijn opgevolgd tot de gewenste effecten geleid? Waarom wel of niet?

We constateren dat het grootste deel van de aanbevelingen is opgevolgd (zeven van de elf)²⁴. Deze zijn overgenomen en ten uitvoer gebracht, bijvoorbeeld de betere benutting van het afstemmingsoverleg door de beleidsdirecties van OCW en een beter inzicht in de voortgang van ontwikkelingstrajecten. Over twee onderwerpen die in de aanbevelingen aan bod kwamen, zijn naderhand ook nog moties in de Kamer ingediend: het deelgenoot maken van het veld van de werkwijze van het CvTE en het laten onderzoeken van de kwaliteit van de inhoud van afzonderlijke examens.

We constateren verder dat een deel van de aanbevelingen wel is overwogen maar niet is opgevolgd. Dat is vervolgens dan wel duidelijk beargumenteerd. Hierbij gaat het om de mogelijkheid voor het uitbreiden van gedelegeerd opdrachtgeverschap voor andere taken, en het opnemen van de ketenregie in het toezichtskader van de IvHO. Wanneer de aanbevelingen zijn opgevolgd, heeft dat volgens de betrokkenen geleid tot de gewenste resultaten.

²⁴ Zie voor een overzicht van aanbevelingen uit 2014 en de opvolging ook bijlage 1.

Bijlage 1 Aanbevelingen 2014 en opvolging

In onderstaande tabel is aangegeven of en hoe de aanbevelingen uit 2014 zijn opgevolgd. Tevens geven we voor wat nadere context aan in welke paragrafen van dit rapport de aanbevelingen uit de evaluatie uit 2014 aan de orde komen.

	Aanbeveling	Opvolging	Besproken in:
	Thema: Sturing		
1	De mogelijkheden voor gezamenlijke afstemming met het CvE, in het bijzonder het afstemmingsoverleg, moeten beter benut worden door alle OCW-directies.	Aanbeveling is opgevolgd. Directies zijn beter aangehaakt en ervaringen zijn goed.	5.2
2	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.	Aanbeveling is niet opgevolgd. Bij geen van de betrokken partijen is er behoefte om de constructie zoals die nu bij de staatsexamens Nt2 geldt toe te passen op andere hoofdproducten (nog even los van de mogelijkheden daartoe). Bij OCW, DUO, CvTE en Cito leeft de overtuiging dat huidige constructie goed genoeg werkt en dat aanpassing naar volledig opdrachtgeverschap zoals nu richting Bureau ICE en Cito B.V. bestaat diverse risico's in zich bergt	5.3
3	Neem SLO mee in het convenant tussen het CvE, OCW, DUO en Cito (een belangrijke basis voor de regie over de keten) en leg de samenwerking met de Inspectie (als onderdeel van de examenketen) vast.	Aanbeveling is niet opgevolgd omdat SLO anders dan Cito en DUO geen onderdeel is van uitvoeringsketen. Het convenant wordt nu vervangen door dienstverleningsafspraken dus is aanpassing van convenant sowieso niet meer aan de orde.	5.3
4	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.	Aanbeveling is niet opgevolgd. In overleg tussen IvhO, CvTE en OCW over het nieuwe onderzoekskader voor het CvTE is ervoor gekozen zo dicht mogelijk te blijven bij de omschrijvingen in de wet. Het toevoegen van de regievoering als onderwerp aan het onderzoekskader is daarbij wel aan de orde geweest maar omdat het om een taak gaat die alleen in Memorie van Toelichting is gemeld, is ervoor gekozen om het niet op te nemen.	3.2
	Thema: Doeltreffendheid		
5	Laat de Inspectie via het reguliere toezicht, of éénmalig via een nader onderzoek, aandacht besteden aan de	Aanbeveling is opgevolgd. Naar aanleiding van signalen over vermeende fouten in een examens Frans heeft de IvhO de procesgang	3.2

	manier waarop het CvE omgaat met klachten.	rondom deze melding aan het CvTE onderzocht en concludeert dat het CvTE deze signalen correct heeft afgehandeld.	
6	Laat het CvE de kwaliteit van examens steekproefsgewijs periodiek controleren door externe audits te laten doen op specifieke vakken.	Aanbeveling is opgevolgd. CvTE heeft inmiddels tweemaal bij wijze van steekproef laten onderzoeken of de inhoudsvaliditeit van twee centrale examens op orde is en is voornemens dit te continueren.	4.2
8	Zorg voor structureel inzicht voor alle betrokken partijen in de voortgang bij ontwikkelingstrajecten.	Aanbeveling is opgevolgd. Via het afstemmingsoverleg wordt informatie uitgewisseld over diverse ontwikkeltrajecten waar het CvTE verantwoordelijk voor is.	5.2
9	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.	Aanbeveling is deels opgevolgd met introductie van dienstverleningsafpraak. Expliciete aandacht voor 'zachte kant' van de ketensamenwerking is er niet geweest in de afgelopen jaren.	3.3.
10	Maak veld meer deelgenoot van de werkwijze van het CvE.	Aanbeveling is opgevolgd. Voor specifiek het centraal examen vo heeft het CvTE het project Ieders Examen ontwikkeld (PIEx). Hiermee creëert het CvTE meer transparantie bij de ontwikkeling van examens en meer betrokkenheid van leraren daarbij om zo een breder draagvlak onder docenten te creëren voor de centrale examens.	3.3
	Thema: Doelmatigheid		
11	Overweeg een status van baten-lasten agentschap voor het bureau CvE.	Aanbeveling is opgevolgd. Het CvTE heeft zelf opvolging gegeven aan de aanbeveling door na te gaan wat de eventuele voordelen zouden zijn. Daarvoor heeft het CvTE contact gehad met een zbo met een bureau dat met een baten-en-lasten-systematiek werkt. Het CvTE concludeerde dat de administratieve last groter is met een baten-en-lasten-systeem en dat de voordelen van het kunnen afschrijven daar niet tegenop wegen. Vandaar dat dit niet is aangepast.	6.2

Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde organisaties en personen

Organisatie	Persoon
Ministerie van OCW, directie po	Mevr. A. de Wolff
Ministerie van OCW, directie vo	Mevr. G. Mels
Ministerie van OCW, directie vo	Mevr. M. Haaksman
Ministerie van OCW, directie vo	Mevr. E. Cobussen
Ministerie van OCW, directie vo	Dhr. R. Endert
Ministerie van OCW, directie mbo	Dhr. S. Baljé
Ministerie van OCW, directie mbo	Dhr. J. Smits
Ministerie van OCW, directie FEZ	Mevr. M. de Koning
College voor toetsen en Examens, bureau	Dhr. M. Spierings
College voor toetsen en Examens, bureau	Dhr. J. Kastelein
College voor toetsen en Examens, bureau	Dhr. M. Claessens
College voor toetsen en Examens, bureau	Mevr. G. Snoodijk
College voor toetsen en Examens, bureau	Dhr. H. Meijsen
College voor toetsen en Examens, bureau	Dhr. J. de Jong
College voor toetsen en Examens, college	Dhr. P. Hendrikse
College voor toetsen en Examens, college	Dhr. L. Henkens
Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	Mevr. A. Schat
Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	Mevr. M. Meijer
Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	Dhr. M. Kropmans
Inspectie van het Onderwijs, Werkgroep Examens	Mevr. J. Nijrolder
Inspectie van het Onderwijs, Toezicht	Dhr. S. Kole
Stichting Cito	Mevr. A. Anthonissen
Stichting Cito	Dhr. A. Beguin
Cito B.V.	Mevr. J. Janssen
Bureau ICE	Mevr. J. Richters
PO-raad	Dhr. B. Teunis
PO-raad	Dhr. N. Tiemessen
VO-raad	Mevr. H. van Oostrum
MBO-raad	Mevr. R. Reichhardt
Stichting Platforms vmbo	Mevr. J. Kerkhoffs
Plexs	Mevr. S. Spaans-Touw
LAKS	Mevr. S. Redan
JOB	Dhr. Van den Bogaert
Ouders en Onderwijs	Mevr. A. Spierenburg

Bijlage 3 Relevante passages uit Kaderwet ZBO

Artikel 19

1. Een zelfstandig bestuursorgaan ziet met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toe op:
 - a. een tijdige voorbereiding en uitvoering;
 - b. de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures;
 - c. de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen;
 - d. de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen
2. Een zelfstandig bestuursorgaan treft voorzieningen, waardoor personen en instellingen, die met hem in aanraking komen, in de gelegenheid zijn voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen

Artikel 25

Een zelfstandig bestuursorgaan dat onderdeel is van de Staat, zendt jaarlijks voor 1 april aan Onze Minister de ontwerp-begroting voor het daaropvolgende jaar.

Artikel 27

1. De begroting, bedoeld in artikel 26, behelst een raming van de baten en lasten, een raming van de voorgenomen investeringsuitgaven en een raming van de inkomsten en uitgaven.
2. De begrotingsposten worden ieder afzonderlijk van een toelichting voorzien.
3. Uit de toelichting blijkt steeds welke begrotingsposten betrekking hebben op de uitoefening van de bij of krachtens de wet aan een zelfstandig bestuursorgaan opgedragen taken dan wel op andere activiteiten.
4. Tenzij de activiteiten waarop de begroting betrekking heeft nog niet eerder werden verricht, behelst de begroting een vergelijking met de begroting van het lopende jaar en de laatst goedgekeurde jaarrekening.

Artikel 28

1. De begroting, bedoeld in artikel 26, omvat voorts:
 - a. indien de wet bepaalt dat de kosten van een zelfstandig bestuursorgaan ten laste van de rijksbegroting komen: een voorstel aan Onze Minister aangaande het bedrag dat in het betreffende jaar in de rijksbegroting zal worden opgenomen;
 - b. indien de wet bepaalt dat de kosten van een zelfstandig bestuursorgaan gedekt zullen worden uit door het bestuursorgaan in rekening te brengen tarieven: een voorstel aan Onze Minister aangaande de in het betreffende jaar te hanteren tarieven;
 - c. indien de wet bepaalt dat de kosten van een zelfstandig bestuursorgaan uit zowel de rijksbegroting als uit tarieven bestreden zullen worden: een samenstel van voorstellen als bedoeld in de onderdelen a en b.
2. Indien een zelfstandig bestuursorgaan andere baten of inkomsten raamt, worden deze afzonderlijk vermeld en van een toelichting voorzien.

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 28 november 2019

In opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap