

Een onafhankelijk College voor examens

Enkele kanttekeningen bij het wetsvoorstel

Nr. 20080160/931, juni 2008

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

ONS KENMERK
20080160/931

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 20 Juni 2008

ONDERWERP
Advies *Een onafhankelijk College voor Examens*

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw G.A. Verbeet
Postbus 20018
2518 EA Den Haag

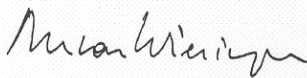
Mevrouw de Voorzitter,

Met genoegen zendt de Onderwijsraad u hierbij het advies getiteld *Een onafhankelijk College voor examens*.

De Onderwijsraad reageert met dit briefadvies op de vraag van uw Kamer betreffende het reeds ingediende Wetsvoorstel College voor examens. De raad is van mening dat het voorstel met name op drie onderdelen aanpassing behoeft, te weten:

- een betere verankering van de onafhankelijkheid van het College door het benoemen van deskundigen door de Minister;
- een uitbreiding van de taakstelling van het College, zoals het vaststellen van het format voor diploma en diploma-supplement;
- het volledig beleggen van het bestuurlijke toezicht op het College bij de Minister.

Met beleefde groet,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS **raad**

NASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

1	Adviesvraag en leeswijzer	7
2	Inhoud en doelstelling wetsvoorstel	8
3	Belangrijkste commentaarpunten van de raad	10
4	Aanbevelingen bij het wetsvoorstel	16
	Afkortingen	17
	Literatuurlijst	18
	Bijlage 1 Adviesvraag	19

1 Adviesvraag en leeswijzer

Adviesvraag

Het Wetsvoorstel College voor examens beoogt de externe verzelfstandiging van de Centrale examencommissie vaststelling opgaven (CEVO), de Staatsexamencommissie voortgezet onderwijs en de Staatsexamencommissie NT2 (Nederlands als tweede taal). Deze instanties worden samen-gevoegd in een zbo (zelfstandig bestuursorgaan), te weten het College voor examens.

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap willen graag dat de Onderwijsraad op korte termijn een briefadvies uitbrengt, alvorens zij het verslag bij het wets-voorstel opstellen. Hoewel er geen afgebakende adviesvraag aan de raad is voorgelegd, vat de raad de opdracht van de Tweede Kamer als volgt op:

Welke belangrijke kanttekeningen zijn te maken bij het uitgebrachte wetsvoorstel over het College voor examens, met name rond de positionering en de reikwijdte van de taken van het College?

Voor de volledige adviesvraag zij verwezen naar bijlage 1.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst kort de inhoud van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 3 gaat in op de belangrijkste commentaarpunten van de raad: de bezetting van het College, de mogelijke uitbreiding van taken voor het College en tot slot het toezicht op het College. Hoofdstuk 4 bevat tot slot enkele conclusies, die mogelijk de opmaat kunnen zijn voor amendementen bij het wetsvoorstel.

2 Inhoud en doelstelling wetsvoorstel

Doel van het wetsvoorstel

Het bij dit wetsvoorstel in te stellen College heeft verschillende doelen, aldus de memorie van toelichting. Allereerst wordt met de instelling van dit College het belang van de participatie van de maatschappelijke organisaties tot uitdrukking gebracht bij de uitvoering van de examens. Verder strekt dit wetsvoorstel ertoe de verantwoordelijkheden van het College enerzijds en de Minister anderzijds inzichtelijk te maken. Uitgangspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor het examenstelsel bij de Minister blijft. De uitvoering van de centrale examens in het voortgezet onderwijs is nu opgedragen aan de CEVO en de Staatsexamencommissie voortgezet onderwijs en de uitvoering van de staatsexamens NT2 aan de Staatsexamencommissie NT2. Door de instelling van één college, een zbo, streeft dit wetsvoorstel tot slot naar bestuurlijke eenduidigheid en transparantie.

Functies en taken van het College

Met het wetsvoorstel ontstaat één uitvoerende instantie voor de examenregelingen in het voortgezet onderwijs. Naast het voeren van de regie over de examenketen zijn de kerntaken van het College volgens het wetsvoorstel:

- het tot stand brengen van syllabi voor de centrale examens;
- het tot stand brengen van de opgaven voor de centrale examens in het voortgezet onderwijs met al wat daartoe behoort;
- het zorg dragen dat de scholen het centraal examen kunnen afnemen; en
- het ontwikkelen en het innoveren van examens.

Tevens zal het College belast zijn met het opstellen van uitvoeringsregels voor het centraal examen: het examenrooster, hulpmiddelen, regels voor de beoordeling van het examen. Andere taken zijn voorts:

- het vaststellen van de definitieve normering na afname van de examens;
- het coördineren van het totale werk rond de examens;
- het uitvoeren en het doen uitvoeren van projecten op het terrein van examens;
- het organiseren, afnemen en corrigeren van de staatsexamens; en
- het vaststellen van de uitslag van staatsexamens en het uitreiken van daarmee samenhangende diploma's, certificaten en cijferlijsten.

Verdeling van verantwoordelijkheden

Ter illustratie geeft de memorie van toelichting enkele voorbeelden van de voorgestane verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en het College:

- De Minister stelt het examenprogramma vast, dat geldt voor schoolexamen en centraal examen. Het College werkt dat uit in een syllabus voor het centraal examen.
- De Minister stelt op voorstel van het College het totale budget voor de examens vast. Het College geeft in dit voorstel aan welke taken door het College worden verricht en welke door het Cito, de Informatie Beheer Groep of anderen.
- De Minister bepaalt voor welke vakken er een centraal examen is. Ook bepaalt de Minister de zak- en slaagregeling, de verhouding tussen schoolexamen en centraal examen en de examenstofverdeling. Het College bepaalt de opgaven, de correctievoorschriften, de normering en de afnamecondities. Indien de uitvoering van deze taken door het College aanleiding geeft tot een bredere discussie, is de Minister daarop aanspreekbaar.
- De Minister bepaalt de tijdsindeling van het centraal examen. Het College regelt vervolgens de examinering op deze tijdstippen en stelt het concrete examenrooster vast.
- De Minister besluit over randvoorwaarden van het centraal examen, zoals het gebruik van een computer. Het College doet voorstellen over de manier waarop dit vorm krijgt, bijvoorbeeld voor de keuze van programmatuur.

- De Minister besluit over flexibel in de tijd af te nemen examens, zoals praktijkexamens. Het College trekt daaruit de consequenties voor de inrichting van de opgaven en de examinering.

Het wetsvoorstel stelt dat het College de regierol in de examinering vervult. Dit komt onder meer tot uitdrukking in artikel 7 waarin staat dat de examenactiviteiten, diensten en producten die de andere ketenpartners in enig jaar zullen verrichten, moeten passen in het werkprogramma van het College en in het budgettaire kader. Hiertoe stelt het College het werkprogramma op – na overleg met de ketenpartners – en adviseert de Minister in dit kader over de financiën.

De raad heeft enkele korte kanttekeningen ten aanzien van het wetsvoorstel. Zijn adviezen *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006) en het recent uitgebrachte *Richtpunten bij onderwijsagenda's* (2008) vormen de belangrijkste basis hiervoor.

3 Belangrijkste commentaarpunten van de raad

Belang borging examens in een zbo

De Onderwijsraad hecht veel waarde aan het bestaan en de kwaliteit van examinering en van centrale examens in het bijzonder, omdat dit de waarde en de vergelijkbaarheid van door verschillende onderwijsinstellingen afgegeven diploma's vergroot. In het voortgezet onderwijs tellen de centrale examens voor de helft mee voor het eindcijfer en de staatssecretaris beraadt zich momenteel op een verdere versterking van de positie van de centrale examens.¹

Voor mensen die een diploma willen halen zonder daarvoor verplicht onderwijs aan een instelling te volgen is er de mogelijkheid om staatsexamen te doen. Een ander voorbeeld van een onafhankelijk centraal examen is het staatsexamen voor NT2. De raad is van mening dat de bekendheid en de reikwijdte van het staatsexamen vergroot dienen te worden, om zo een antwoord te geven op de toenemende diversiteit van de leerlingenpopulatie. Tevens zou het staatsexamen een kans bieden aan mensen om, al dan niet in combinatie met een regulier examen, een diploma te behalen.²

Een goed en gewaarborgd examensysteem is van belang voor vervolgoopleidingen, zodat deze kunnen vertrouwen op het instroomniveau van de leerling of student. De kwalificerende functie van het voortgezet onderwijs mag op voortdurende belangstelling rekenen. Het centrale examen zou, in het bijzonder als het gaat om de basisvakken, meer gewicht moeten krijgen.³ Het in te richten College voor examens kan hier volgens de raad zeker een nuttige rol vervullen.⁴

Het in te stellen College voor examens is een zbo, waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is. Kort gezegd is de kaderwet een eerste (juridisch) kader waarin het wetsvoorstel afgewogen moet worden. De beslissing of er in een concreet geval al dan niet van de kaderwet zal moeten worden afgeweken is aan de wetgever in formele zin. De wetgever is – strikt juridisch gezien – niet gebonden aan enig ander eerder wettelijk voorschrift bij zijn besluitvorming (behoudens aan Statuut en Grondwet). Echter, bij de totstandkoming van de kaderwet is aangegeven dat “de verwachting [is] gewettigd dat door het bestaan van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen hij niet lichtvaardig tot een afwijking in een concreet geval zal besluiten”.⁵

Volgens artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan een zbo uitsluitend worden ingesteld indien:⁶

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

De wetsgeschiedenis geeft een nadere invulling voor deze criteria:⁷

- *Type A* is het deskundigentype. Hier speelt louter en alleen de professionele deskundigheid een rol bij te nemen beslissingen. De taak is scherp afgebakend met een duidelijke doelstelling. Het

¹ In de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo telt het centrale examen mee voor een derde ten opzichte van het schoolexamen. Als in een vak alleen een schoolexamen is gehouden, is het cijfer voor het schoolexamen tevens het eindcijfer.

² Onderwijsraad, 2006.

³ Onderwijsraad, 2006.

⁴ *Wet College voor examens: Memorie van toelichting*, 2008.

⁵ *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; Memorie van antwoord*, 2002, p.22.

⁶ De criteria zijn afgeleid van art.124c van de aanwijzingen voor de regelgeving en bij amendement in de kaderwet gekomen. *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; Amendement van het lid Belinfante c.s.*, 2002.

⁷ *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: Memorie van antwoord*, 2002, 3 A.

orgaan is samengesteld uit onafhankelijk opererende deskundigen; hun oordeel geeft volledig de doorslag bij de besluitvorming van het orgaan.

- *Type B* is het onafhankelijke gezaghebbende type, op vrij grote afstand van de Minister, waarbij de waarborg voor onpartijdigheid en objectiviteit bij de taakbeartiging in individuele gevallen in de vormgeving van dit orgaan voorop staat. Het orgaan is samengesteld uit onafhankelijke gezaghebbende personen. Verschillende belangen behoren bij de taakuitoefening evenwichtig te worden afgewogen.
- *Type C* is het participatietype, samengesteld uit organisaties van belanghebbenden, waarbij consensusvorming tussen partijen met verschillende belangen vooropstaat in de besluitvorming. Dit type staat veel dicht bij een Minister dan de andere typen, omdat de Minister/de regering een van de partijen is in de consensusvorming.

Voorshands wil de raad hier opmerken dat uit de memorie van toelichting niet duidelijk is op te maken welke noodzaak er is om via de figuur van een zbo een centrale exameninstantie in te stellen. De raad heeft kennisgenomen van de reactie van de staatssecretaris op het advies van de Raad van State met betrekking tot dit punt. De noodzaak zou volgen uit de 'tweeslachtige' positie van het CEVO en een positie als zbo zou meer recht doen aan het participatiebelang.⁸ De raad had graag deze punten nog wat nader toegelicht willen zien. Ook zouden eventuele alternatieven aan de orde moeten komen.

De raad is geen tegenstander van een zekere centralisering van organisaties die zich met centrale examinering in het voortgezet onderwijs bezighouden. Een centraal College voor examens is een goede gedachte om twee redenen:

- een centraal College betekent handhaving en verbetering van kwaliteit en legitimiteit van examens; en
- een centraal College betekent handhaving en verbetering van toegankelijkheid van examens (onder meer via staatsexamens en andere vormen van erkende buitenschoolse examinering).

De raad onderschrijft dan ook sommige elementen in de memorie van toelichting die de noodzaak aangeven om tot een College voor examens te komen. Het gaat dan om zaken als een verduidelijking van verantwoordelijkheden tussen betrokken partijen (Minister, veld, deskundigen). Dit kan de procedurele afstemming en de bundeling van kennis rond examens ten goede komen. De figuur van een zbo past bij een onafhankelijke en gecentreerde borging van examens, maar toch had de raad nog nader toegelicht willen hebben waarom dit de enige optie is. Bovendien is hij van mening dat voor wat betreft de samenstelling van het bestuur een verschuiving moet plaatsvinden.

Belangrijkste kanttekeningen

De raad zou in dit beknopte advies zijn commentaar – op basis van het hiervoor geschetste kader – op drie punten willen concentreren:

- (1) de bezetting en de participatie van verschillende partijen in het College;
- (2) een mogelijke uitbreiding van de taakstelling van het College naar andere sectoren waar *centrale* examinering aan de orde is (mbo-4 en andere examens); en
- (3) het toezicht op het College.

Ad1) Bezetting en participatie

Het College lijkt in het wetsvoorstel met name als een zbo van het type C (zie hierboven) te zijn bedoeld. Volgens de staatssecretaris is een belangrijk element de regeling van de maatschappelijke betrokkenheid. De memorie verwoordt het zo: "Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd voor de uitvoerende werkzaamheden met betrekking tot de examens in het voortgezet onderwijs en bij de organisaties van het aansluitend onderwijs (hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs). Zij zijn immers direct belanghebbenden bij het vervolgtraject van een leerling uit het voortgezet onderwijs. Een diploma voortgezet onderwijs heeft civiel effect en geeft doorstroomrechten voor het vervolgonderwijs. Het behalen van een diploma voortgezet onderwijs is dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de betrokken onderwijsorganisaties."⁹

⁸ *Wet College voor examens: Advies en nader rapport*, 2008, p.3 en p.4.

⁹ *Wet College voor examens: Memorie van toelichting*, 2008, p.4.

Nu is natuurlijk het behalen van een diploma op de eerste plaats een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de school en de leerling, maar afgezien daarvan is de bovenstaande redenering enigszins verwarrend. Waar gaat het de minister nu met name om: draagvlak of civiel effect borgen? Of allebei? Civiel effect duidt op het gegeven dat de samenleving erop moet kunnen vertrouwen dat een diploma relevante kennis en inzichten dekt van een studerende. Voor de raad is draagvlak belangrijk voor het borgen van civiel effect, maar daarnaast is onafhankelijke beoordeling en normering minstens zo belangrijk. Daarom is een verdere doordenking van de bestuursamenstelling nodig, waarin zowel draagvlak- als deskundigheidselementen een plaats krijgen. De raad vindt dat het College ook meer kenmerken van een zbo van het type A (deskundigen) moet hebben. Concreet betekent dit volgens de raad dat naast een voordrachtsrecht van sectororganisaties zoals de VO-raad, ook onafhankelijke deskundigen zitting moeten nemen in het bestuur via benoeming door de Minister.

De Minister besluit welke organisaties als representatief kunnen worden aangemerkt (zie het voorgestelde artikel 3, derde lid). Criteria die hierbij een rol kunnen spelen zijn volgens de toelichting onder meer afhankelijk van “de mate van bestuurlijke draagkracht en functionele betrokkenheid. Deze elementen uiten zich in de verantwoordelijkheid die een organisatie kan worden toebedeeld om te bevorderen dat een leerling een diploma voortgezet onderwijs haalt.” De raad vraagt zich af wanneer organisaties voldoen aan de hier genoemde – nogal abstract geformuleerde – criteria. Wanneer is een organisatie nu wel of niet voldoende draagkrachtig of ‘functioneel betrokken’? Gaat het om expertise of legitimatie? Wat als nieuwe, niet-gevestigde schoolorganisaties of grote schoolbesturen zich melden, kunnen deze dan worden afgewezen? In zijn volgende werkprogramma neemt de raad een advies op onder de werktitel *Legitimiteit en representativiteit van vertegenwoordigende organisaties in het onderwijs*, waar verder zal worden ingegaan op deze problematiek.

De opmerkingen ten aanzien van de sectororganisaties kunnen grosso modo ook worden gemaakt ten aanzien van de beoogde betrokkenheid van de personeelsvakorganisaties en de leerlingen (met name is het LAKS, het Landelijk Actie Komitee Scholieren, genoemd). Zo wordt het College geacht het LAKS actief te betrekken bij onderwerpen rondom het centraal examen waarbij het LAKS vanuit zijn deskundigheid een functionele bijdrage kan leveren (zoals over het examenrooster en de normering). De vraag is wat die actieve betrokkenheid precies inhoudt. Vanuit een belangenvereniging als het LAKS kan het dubbel zijn om bijvoorbeeld in te stemmen met of te adviseren over de normering, en daar later op terug te moeten komen, als blijkt dat de achterban het examen als moeilijk heeft ervaren.

Voor wat betreft de betrokkenheid van leraren wordt voorgesteld dat deze allemaal worden voorgedragen door de vakbondsorganisaties en de vakinhoudelijke verenigingen, waarbij ze de taak hebben de examenopgaven vast te stellen, respectievelijk uitwerking te geven aan het examenprogramma. “Omdat de personeelvakorganisatie ook een vertegenwoordigende organisatie van de leraar is en een bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft, is het voornemen de gezamenlijke personeelvakorganisaties met een vertegenwoordiger deel te laten nemen aan het college”, aldus de memorie van toelichting.¹⁰ De raad denkt dat hier niet zozeer de personeelvakorganisaties (die zich met name richten op de arbeids- en rechtspositionele aspecten), maar vooral de vakinhoudelijke verenigingen een rol zouden moeten hebben. Ten overvloede wil de raad nogmaals een pleidooi houden om snel een federatieve beroepsvereniging voor de leraar en docent te starten. Voor de raad ligt de rol voor docenten dus veeleer in de bestaande betrokkenheid (examendocenten construeren de vragen voor de centrale examens en zijn vertegenwoordigd in de vaksectie van de CEVO) als *inhoudelijke* voedingsbron voor het Cito en CEVO, dan dat zij een bestuurlijke rol gaan vervullen in de vorm van een formeel voordrachtsrecht. Overigens is het voorstelbaar dat ook het afnemend veld en werkgeversorganisaties betrokken worden.

Concluderend: de raad heeft, mits voldoende door de staatssecretaris gemotiveerd, geen bezwaren tegen een zbo voor de examens in het voortgezet onderwijs. In de bestuurlijke samenstelling van het

¹⁰ *Wet College voor examens: Memorie van toelichting*, 2008, p.5.

College zou de raad zetels, wellicht zelfs een meerderheid, willen reserveren voor door de Minister te benoemen personen met specifieke deskundigheid over examens, toetsing en examinering.

Volgens de raad zou de (maatschappelijke) betrokkenheid van sectororganisaties, personeel en leerlingen met name rond het schoolexamen moeten plaatsvinden. De raad adviseerde in dat verband in het advies *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid* (2006) om de betrouwbaarheid van schoolonderzoeken te verbeteren door bijvoorbeeld intercollegiale consultatie, uitwisseling tussen scholen, het inschakelen van inhoudelijke lerarenvakorganisaties, het inzetten van deskundigen vanuit hogeschool en universiteit, het betrekken van externen bij de examinering, en invoering van schoolbrede examencommissies.

Ad 2) Uitbreiding taakstelling bij centrale examens middelbaar beroepsonderwijs, waardering (buitenlandse) examens en diplomaformat

Bij centrale mbo-examens een taak voor het College

Het middelbaar beroepsonderwijs kent op dit moment geen centrale of landelijke examens. Inmiddels heeft de staatssecretaris aangekondigd om centrale examens voor Nederlands en rekenen/wiskunde te introduceren voor niveau-4 in het middelbaar beroepsonderwijs.¹¹ De raad ziet ook – met de staatssecretaris – veel voordelen in centrale examinering van delen van basiskennis in het lang-mbo. Op die manier bestaat er meer duidelijkheid over het niveau waarop deelnemers hun opleiding binnen het lang-mbo afsluiten (en dus een opleiding in het hoger onderwijs starten). Invoering van centrale examens dient wel nauwkeurig te gebeuren. Daarbij dient goed onderzocht te worden welke onderdelen van de basiskennis zich lenen voor centrale toetsing en dient vastgesteld te worden welke onderdelen voor mbo-leerlingen het meest van belang zijn om centraal te toetsen. Deze hoeven niet overeen te komen met die van de centrale examens voortgezet onderwijs. Ook voor het middelbaar beroepsonderwijs kan het in te richten College voor examens – als er wordt gekozen voor centrale examinering in het middelbaar beroepsonderwijs – een functie vervullen. De raad is dus voor een onafhankelijk orgaan voor de centrale examens, maar zijn rol zou niet bij voorbaat beperkt moeten zijn tot de centrale examens in het voortgezet onderwijs.

Waardering bestaande examens als equivalent (delen) centrale examens

Te onderzoeken is of het College als 'waarderingskamer' voor (buitenlandse) examens kan functioneren. De raad stelde eerder al voor een begin te maken met het toetsen van moderne vreemde talen die in een andere context dan de school zijn opgedaan.¹² Het gaat dan om erkenning van examens die elders worden opgesteld en/of afgenomen. Voorbeelden zijn examens als de TOEFL ('Test of English as a Foreign Language'), Anglia-examens, DELF- en DALF-examens ('Diplôme d'Études en Langue Française' en 'Diplôme Approfondi en Langue Française') en examens voor moderne vreemde talen op basis van het Europees referentiekader.¹³

¹¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008.

¹² Onderwijsraad, 2004.

¹³ Het Europees referentiekader is de Nederlandse vertaling van het Common European Framework of Reference. Dit is een door de Raad van Europa vastgesteld kader van niveau-omschrijvingen voor alle moderne vreemde talen in Europa. Het Europees referentiekader wordt vanaf augustus 2007 ook in Nederland als officieel instrument gehanteerd.

Examen Engels als vreemde taal

Studenten die in de Verenigde Staten, Australië, Canada, en (bij sommige universiteiten) in het Verenigd Koninkrijk gaan studeren, moeten van te voren de TOEFL-test afleggen. Alleen studenten die Engels studeren of Engelstalig middelbaar onderwijs hebben gevolgd (bijvoorbeeld het IB, het International Baccalaureate) krijgen hiervan vrijstelling.

Het ETS (Education Testing Service) ontwikkelt de TOEFL. De test stelt leerervaringen (in dit geval het leren van de Engelse taal) vast, die kandidaten elders hebben opgedaan. Bij goed resultaat ontvangen de kandidaten een bewijs (certificaat) van de behaalde prestaties. De test wordt door meer dan 6.000 organisaties in 110 landen geaccepteerd en wordt vooral gebruikt voor toelating tot een universiteit waar colleges in het Engels worden gegeven. De test wordt echter ook internationaal gebruikt door bijvoorbeeld overheidsinstanties en certificeringsbureaus om de Engelse vaardigheid vast te stellen. De TOEFL-test meet de bekwaamheid in de Engelse taal als het gaat om lezen, luisteren en schrijven en wordt aangeboden als computer-based test of een papieren versie. In Nederland vindt de afname plaats in Amsterdam, Arnhem of Velp.

Bron: www.ets.org, geraadpleegd 2 juni 2008

Het College voor examens zou als extra taak examens kunnen erkennen die een volwaardig equivalent zijn voor (delen van het) centrale examen voor dat vak in Nederland. Het IDW (Informatiecentrum voor Diplomawaardering) of, waar het de waardering/toekenning van een buitenlandse titel betreft, de IB-groep vervullen soortgelijke taken voor diploma's. Een nadere afstemming tussen genoemde instanties is dan natuurlijk wel geboden, omdat een validering van een examen ook consequenties heeft voor de erkenning van een buitenlands diploma of een buitenlandse titel.

Vaststellen format diploma en diplomasupplement voor het voortgezet onderwijs

Bij het takenpakket van het College past ook de vaststelling van het format voor de cijferlijst, het diploma en het diplomasupplement voortgezet onderwijs. De raad liet al eerder weten een voorstander te zijn van verbreding van certificering en daarmee vergroting van de toegankelijkheid is door uitbreiding van de informatiewaarde van het diploma in de vorm van een diplomasupplement.¹⁴ Daarin kunnen leerlingen laten zien wat ze naast hun opleiding gedaan hebben. Het supplement zou kunnen bevatten de extra vakken, behaalde resultaten bijvoorbeeld gehaald op de wiskundeolympiade, specifieke certificaten zoals een Europacertificaat of het ECDL (European Computer Driving License), meer cijferresultaten en extra maatschappelijke activiteiten.

Vergroting van de informatiewaarde van het diploma kan ook het civiel effect voor het (buitenlands) vervolgonderwijs vergroten. Het College voor examens stelt een uniform format op voor het supplement, waar alle scholen gebruik van moeten maken. Dit format zou kunnen aansluiten bij de door Europa ontwikkelde Europass, onder meer bestaande uit een uniform cv en het Europese taalportfolio. De logistiek en distributie van diploma's en bijbehorende supplementen blijven bij de IB-Groep.

Ad3) Toezicht op het College

De minister is aanspreekbaar op de afspraken met het College, maar het College is als zbo in de toekomstige situatie niet meer hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister. Het wetsvoorstel beoogt artikel 15f van de WOT (Wet op het onderwijstoezicht) te wijzigen. Op grond van deze wijziging zal de Inspectie toezicht gaan houden op de kwaliteit van het functioneren van het College (net zoals dat nu doet op het functioneren van de NVAO, de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie). Daarnaast zal de Inspectie erop toezien dat het College zijn taken naar behoren heeft uitgevoerd. Het jaarverslag van het College zal voor de Inspectie een belangrijk aangrijpingspunt zijn voor het toezicht.

Toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de examens door de scholen is en blijft een bevoegdheid die de Inspectie reeds op basis van verschillende onderwijswetten heeft.

¹⁴ Onderwijsraad, 2006.

De raad vraagt zich af of de Inspectie een rol moet krijgen als *bestuurlijk* toezichthouder op het College voor examens. De Inspectie is zelf ondergeschikt aan de Minister, maar moet aan de Minister voorstellen een voorziening te treffen als bedoeld in artikel 23 van de Kaderwet (bestuurlijk ingrijpen door de minister). Verwezen zij hier naar het evaluatierapport van de WOT, waarin naar voren kwam dat binnen het onderwijsveld onzekerheid bestaat over de taakverdeling tussen de toezichthouders (NVAO en Inspectie).¹⁵ Eenzelfde redenering zal volgens de raad opgaan bij het bestuurlijke toezicht door de Inspectie op het functioneren van het College.

De raad kan zich daarbij voorstellen dat een dergelijke taakverbreding ook afbreuk doet aan de kernfunctie van de Inspectie, namelijk de zorg voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. De raad zou het dan ook gewenst vinden dat het *bestuurlijke* toezicht op het College in zijn totaliteit bij de Minister zelf rust, en niet bij de Inspectie. Dat het toezicht over de uitvoering van de examens door onderwijsinstellingen een taak is en blijft van de Inspectie staat voor de raad niet ter discussie.

¹⁵ “De [...] taak van de Inspectie – toezicht op het accreditatiestelsel en, daarmee op het functioneren van de NVAO - vergroot de verwarring”, zie Jonge, Nijssen, Hoffius, Uitert, Berdowski & Dijken, 2007.

4 Aanbevelingen bij het wetsvoorstel

Gezien de bovenstaande bevindingen concludeert de raad dat het uitgebrachte wetsvoorstel op drie punten voor verbetering vatbaar is. Deze punten kan de Kamer desgewenst hanteren als opmaat voor eventuele amendementen op het wetsvoorstel.

- (1) Het College voor examens zou als onafhankelijk gezaghebbend zelfstandig bestuursorgaan voor samenhang in het examenstelsel en de examinering moeten zorgen. Waarom de figuur van een zbo nodig is moet volgens de raad nader gemotiveerd worden. Tevens zal het College voor examens meer het karakter moeten dragen van een onafhankelijk orgaan van deskundigen. Daartoe zouden volgens de raad gezaghebbende en onafhankelijke leden een positie moeten bekleden. Artikel 3 van het wetsvoorstel zou naar de mening van de raad aangevuld moeten worden met een bepaling over benoeming van onafhankelijke deskundigen door de Minister. Een voorbeeld vormt wellicht artikel 6 van het zogenoemde Accreditatieverdrag tussen Nederland en Vlaanderen.¹⁶ Vrij vertaald zouden aanvullingen als volgt kunnen luiden: “Een [x aantal] bestuursleden zijn deskundig op het gebied van de examinering, toetsing en beoordeling” en “Een bestuurslid vervult geen andere functies die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin”.
- (2) De taakstelling als genoemd in artikel 2 lid 6 van het wetsvoorstel kan worden uitgebreid met twee taken, te weten “waardering van bestaande examens als equivalent (delen) centrale examen” en “vaststellen format diploma en diplomasupplement voor het voortgezet onderwijs”. Voorts zou het College ook een nuttige rol kunnen vervullen in het geval er tot centrale examinering van kennis en vaardigheden in het middelbaar beroepsonderwijs wordt overgegaan. De WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) zou in dat geval in hoofdstuk 7 titel 4 (inzake de examens) uitgebreid moeten worden met bepalingen van gelijke strekking zoals nu voorgesteld voor de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs).
- (3) De raad vindt bestuurlijk toezicht door de inspectie op een zbo zoals het College voor examens niet bevorderlijk voor de transparante verdeling van verantwoordelijkheden en niet passend bij de kerntaak van de Inspectie. In overweging is te nemen het wetsvoorstel (voorstel wijziging voor artikel 15f WOT) zodanig aan te passen dat de minister toezicht houdt op de kwaliteit van het functioneren van het College.

¹⁶ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs, Tractatenblad 2003, 167.

Afkortingen

CEVO	Centrale examencommissie vaststelling opgaven
DALF	Diplôme Approfondi de Langue Française
DELFL	Diplôme d'Études en Langue Française
ECDL	European Computer Driving License
ETS	Education Testing Service
IB	International Baccalaureate
IDW	Informatiecentrum voor Diplomawaardering
LAKS	Landelijk Aktiekomitee Scholieren
NT2	Nederlands als tweede taal
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
TOEFL	Test of English as a Foreign Language
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Literatuurlijst

- Jonge, J. de, Nijssen, A., Hoffius, R., Uitert, K. van, Berdowski, Z. & Dijken, K. van (2007). *Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht, Deel 1, Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen*. Zoetermeer: IOO/research voor beleid.
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; Amendement van het lid Belinfante c.s.* (2002). TK 2001-2002, 27426, nr. 12.
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; Memorie van antwoord* (2002). EK 2001-2002, 27426, nr.276c.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Examinering mbo op korte en lange termijn*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 28 april 2008, BVE/2008/6342.
- Onderwijsraad (2004). *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen* Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2006). *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Wet College voor examens: Advies en nader rapport* (2008). TK 2007-2008, 31411, nr.4.
- Wet College voor examens: Memorie van Toelichting* (2008). TK 2007-2008, 31411, nr.3.

Bijlage 1 Adviesvraag



Voorzitter

Aan Voorzitter van de Onderwijsraad
prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag, 16 juni 2008

Geachte heer Van Wieringen,

Op 10 juni jl. heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, de Onderwijsraad advies te vragen over het wetsvoorstel College voor examens (Kamerstuk 31 411).

Kortheidshalve verwijs ik u naar bijgevoegde adviesaanvraag.

Met vriendelijke groet,

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal



Adviesaanvraag inzake:

Voorstel van Wet, houdende instelling van een College voor examens, alsmede houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet College voor examens) (Kamerstuk 31 411).

Het wetsvoorstel College voor examens beoogt de externe verzelfstandiging van het dienstonderdeel de Centrale examencommissie vaststelling opgaven (CEVO) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Staatsexamencommissie voortgezet onderwijs en de Staatsexamencommissie Nederlands als tweede taal. Hiertoe wordt een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) ingesteld dat die taken gaat uitvoeren: het College voor examens.

De kerntaken van het nieuwe College zijn:

- het tot stand brengen van syllabi voor de centrale examens,
- het tot stand brengen van de opgaven voor de centrale examens in het voortgezet onderwijs met al wat daartoe behoort,
- het zorg dragen dat de scholen het centraal examen kunnen afnemen,
- het ontwikkelen en het innoveren van examens,
- het uitvoeren en het doen uitvoeren van projecten op het terrein van examens,
- het organiseren, afnemen en corrigeren van de staatsexamens, en
- het vaststellen van de uitslag van staatsexamens en het uitreiken van daarmee samenhangende diploma's, certificaten en cijferlijsten.

De verantwoordelijkheid voor het examenstelsel en voor de examenprogramma's blijft bij de minister.

Een eerder wetsvoorstel dat ertoe strekte een zelfstandige examenorganisatie op te richten, werd na de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer door de regering ingetrokken, omdat er twijfel bestond over de wenselijkheid de verantwoordelijkheid voor examens volledig bij het onderwijsveld te leggen, zonder de mogelijkheid van de minister om sturend op te treden en zonder de mogelijkheid van het parlement om de minister hierop doeltreffend aan te spreken.

Bij het onderhavige wetsvoorstel is een kritisch advies door de Raad van State uitgebracht (met het dictum «niet, dan nadat ...»). De regering heeft dit advies grotendeels overgenomen en verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap willen graag dat de Onderwijsraad op korte termijn een briefadvies uitbrengt, alvorens zij het verslag bij het wetsvoorstel opstellen.