



Evaluatie College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD)

Eindrapport

Evaluatie College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD)

Eindrapport

Den Haag, 1 / 03 / 2024

Auteurs: Frederique Uyterlinde, Maarten Noordink, Niek de Vreeze, Pepijn Arts

Met medewerking van: Paul van Dijk, Daniëlle Kortleve

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 5 |
| 1.1. Aanleiding en doel | 5 |
| 1.2. Onderzoeksvragen | 5 |
| 1.3. Aanpak | 5 |
| 1.4. Leeswijzer | 6 |
| 2. Context en taken CDFD | 7 |
| 2.1. Vakbekwaamheidsstelsel | 7 |
| 2.2. Examenketen | 8 |
| 2.3. Taken en activiteiten CDFD | 9 |
| 2.3.1. Advisering over eind- en toetstermen | 9 |
| 2.3.2. Inhoudelijk beheer van de centrale examenbank | 9 |
| 2.3.3. Erkenning van en toezicht op exameninstututen | 10 |
| 2.4. Organisatie van het CDFD | 10 |
| Deel 1: Evaluatie CDFD | 12 |
| 3. Taakuitvoering | 13 |
| 3.1. Advisering eind- en toetstermen | 13 |
| 3.1.1. Feiten | 13 |
| 3.1.2. Percepties | 14 |
| 3.1.3. Conclusie advisering eind- en toetstermen | 15 |
| 3.2. Inhoudelijk beheer centrale examenbank | 16 |
| 3.2.1. Feiten | 16 |
| 3.2.2. Percepties | 18 |
| 3.2.3. Conclusie inhoudelijk beheer centrale examenbank | 19 |
| 3.3. Erkenning en toezicht | 20 |
| 3.3.1. Feiten | 20 |
| 3.3.2. Percepties | 22 |
| 3.3.3. Conclusies erkenning en toezicht | 23 |
| 4. Interne organisatie | 25 |
| 4.1.1. Feiten | 25 |
| 4.1.2. Percepties | 26 |
| 4.1.3. Conclusie interne organisatie | 27 |

| | |
|---|-----------|
| 5. Governance en samenwerking | 28 |
| 5.1.1. Feiten | 28 |
| 5.1.2. Percepties | 28 |
| 5.1.3. Conclusie governance en samenwerking | 29 |
| 6. Conclusies en aanbevelingen | 30 |
| 6.1. Doeltreffendheid | 30 |
| 6.2. Doelmatigheid | 31 |
| 6.3. Aanbevelingen | 32 |
| Deel 2: Analyse juridische vraagstukken en mogelijke toekomstige organisatievormen | 33 |
| 7. Analyse juridische vraagstukken en toekomstige organisatievormen | 34 |
| 7.1 Inleiding | 34 |
| 7.2 Juridische vraagstukken | 34 |
| 7.3 Organisatievormen | 35 |
| 7.4 Conclusie | 38 |
| Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden | 40 |
| Bijlage 2. Overzicht juridische vraagstukken | 41 |
| Bijlage 3. Oplossingen juridische vraagstukken | 43 |
| Bijlage 4. Afwegingskader | 46 |

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

Het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD) adviseert en ondersteunt de minister van Financiën inzake de vakbekwaamheid in de Wet op het financieel toezicht (Wft). In lijn met het algemene beginsel dat beleid regelmatig moet worden geëvalueerd, heeft de directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën besloten tot een evaluatie van het CDFD.

Het doel van deze evaluatie is het vormen van een oordeel over het doelmatig en doeltreffend functioneren van het CDFD. Het gaat dan om de taken die het CDFD uitvoert: advisering over eind- en toetstermen, het inhoudelijk beheer van de centrale examenbank, en de erkenning en het toezicht op exameninstellingen. Ook worden de interne organisatie en de governance van het CDFD geëvalueerd. De evaluatie ziet op de periode 2018 tot en met 2022 en gaat nadrukkelijk om het functioneren van het CDFD. Het betreft dus geen evaluatie van het gehele vakbekwaamheidsstelsel.¹

Hiernaast wordt in deze evaluatie gekeken naar de juridische en organisatorische ophanging van het CDFD, met als doel na te gaan of wijzigingen in de bevoegdheden, taakbeschrijving en/of organisatiestructuur van het CDFD nodig zijn om de examenketen toekomstbestendig, doeltreffend en doelmatig te laten werken.

1.2. Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de inrichting van en rolverdeling binnen de huidige examenketen voor Wft-vakbekwaamheid en in het bijzonder het CDFD?
2. Hoe doeltreffend en doelmatig worden de werkzaamheden van het CDFD binnen de keten uitgevoerd?
3. Zijn er wijzigingen in de bevoegdheden, taakbeschrijving en organisatiestructuur van het CDFD (of evt. andere ketenpartners) nodig voor een toekomstbestendige, doeltreffende en doelmatige werking van de examenketen? Zo ja, welke?
4. Zijn er wijzigingen in de juridische kaders, in het bijzonder voor het CDFD, nodig? Zo ja, welke?
5. Welke passende organisatievorm(en) kan (kunnen) worden overwogen? Wat zijn de voor- en nadelen?

Doeltreffendheid gaat over de mate waarin het CDFD zijn taken succesvol uitvoert en daarmee een bijdrage levert aan (de doelstelling van) de examenketen. Doelmatigheid betreft de mate waarin de kosten in verhouding staan ten opzichte van de baten van activiteiten.

1.3. Aanpak

Het onderzoek is gestart met een verkennende gespreksronde met het CDFD en betrokkenen bij het ministerie van Financiën. Middels deze gesprekken hebben we de huidige inrichting en activiteiten van het CDFD in beeld gebracht. Na deze verkennende gesprekken hebben we een documentstudie uitgevoerd, waarin we openbare

¹ Een evaluatie van het vakbekwaamheidsstelsel is al uitgevoerd door Ecorys in 2017.

informatie en informatie aangeleverd door het CDFD hebben bestudeerd. Op basis van deze informatie hebben we een conceptfeitenrelaas opgemaakt waarin de huidige taken, interne organisatie en juridische ophanging staan beschreven, welke we hebben teruggelegd bij het ministerie van Financiën en het CDFD.

Vervolgens hebben we een verdiepende gespreksronde gevoerd met interne en externe stakeholders (zie bijlage 1 voor een overzicht van de zeventien geïnterviewden). Door met verschillende partijen te spreken, hebben we verschillende perspectieven opgehaald waarmee een zo compleet mogelijk beeld is verkregen.

Voor de beantwoording van de deelvragen 3, 4 en 5 hebben we verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Er heeft een verdiepend gesprek plaatsgevonden over de lijn van het rijk als het gaat om het instellen van Rijksorganisaties. Dit gesprek vond plaats met medewerkers met een kaderstellende rol van de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (BZK). Voorts zijn documenten en informatie bestudeerd over het instellen van Rijksorganisaties, namelijk de Rijksoverheid website Beleidskompas² en het onderzoek Rijksorganisaties op afstand.³

Het onderzoek hebben we onafhankelijk uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën. Bij het onderzoek was een klankbordgroep betrokken, met als doel om input te leveren op het onderzoek (bijvoorbeeld door het aanleveren van gesprekspartners, suggesties te doen voor de invulling van het onderzoek en te reageren op bevindingen) en om eventuele feitelijke onjuistheden te signaleren. De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en het CDFD.

1.4. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de context en taken van het CDFD (beantwoording van onderzoeksvraag 1). Het restant van het rapport is in twee delen opgedeeld: deel 1 bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CDFD (beantwoording van onderzoeksvraag 2). Deel 2 bevat het onderzoek naar de juridische en organisatorische ophanging (beantwoording van onderzoeksvraag 3, 4 en 5).

Deel 1 bestaat uit hoofdstuk 3 tot en met 6. Hoofdstuk 3 richt zich op de taakuitvoering door het CDFD. Hoofdstuk 4 behandelt de interne organisatie van het CDFD. Hoofdstuk 5 gaat in op de governance en samenwerking. De conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid komen terug in hoofdstuk 6.

Deel 2 bestaat uit hoofdstuk 7. Dit hoofdstuk bevat een analyse van de mogelijke toekomstige organisatievormen van het CDFD.

² Zie: www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/organisatie/externe-verzelfstandiging

³ Zie: www.aef.nl/nieuws/rijksorganisaties-op-afstand-verdienen-heldere-kaders.

2. Context en taken CDFD

2.1. Vakbekwaamheidsstelsel

Om te mogen adviseren moeten adviseurs in de financiële dienstverlening adviesbevoegd zijn. Dat betekent dat zij moeten beschikken over een adviesbevoegdheid, aangetoond middels een diploma met betrekking tot de beroepskwalificatie waarover zij adviseren. De eerste keer legt de adviseur een of meerdere initiële examen(s) af.⁴ Vervolgens moeten adviseurs periodiek (binnen een PE-periode van drie jaar) een examen met succes afleggen voor permanente educatie (PE-examen) voor de desbetreffende beroepskwalificatie(s). Er zijn acht verschillende beroepskwalificaties.⁵

Voor de invoering van het vakbekwaamheidsstelsel was naleving van de vakbekwaamheidseisen vooral een interne aangelegenheid waar financiële ondernemingen zelf verantwoordelijk voor waren. Dit systeem behelsde onvoldoende waarborgen om de vakbekwaamheid te garanderen in het belang van de klant, mede door een vermenging van opleiding en examinering. Door het ministerie van Financiën is zodoende een vakbekwaamheidsstelsel ingericht met externe, centrale toetsing en validering van de vakbekwaamheid met als uitgangspunt: het centraal stellen van de klant met als ultieme doelstelling het algeheel herstel van het vertrouwen in de financiële markt.⁶

De wettelijke basis voor de inhoud van een Wft-examen wordt gevormd door eind- en toetstermen.⁷ Deze geven aan wat de examenkandidaat moet kennen en kunnen. De eindtermen beschrijven op hoofdlijnen aan welke criteria een examenkandidaat moet voldoen. In de toetstermen is dat nader gespecificeerd en is ook aangegeven of het gaat om kennis, begrip, professioneel gedrag, vaardigheden of competenties. De examenvragen zijn altijd op de toetstermen gebaseerd. Eenmaal per jaar verwerkt het ministerie van Financiën (geadviseerd door het CDFD) nieuwe wet- en regelgeving en actualiteiten in eind- en toetstermen. Het CDFD verwerkt deze eind- en toetstermen in de Wft-examens.

Op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) heeft de minister van Financiën verschillende uitvoeringstaken ten aanzien van het domein vakbekwaamheid:

- De Wft schrijft voor dat de minister exameninstellingen kan erkennen en dat daarbij tevens regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het toezicht op de naleving van die regels (bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)).
- De Wft schrijft voor dat de minister een informatiesysteem inzake beroepskwalificaties beheert.

Het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo) schrijft verder voor dat de minister voorschriften of termijnen kan verbinden aan erkenningen van exameninstellingen en dat de minister de eind- en toetstermen vaststelt.

⁴ Slechts één beroepskwalificatie bestaat uit één examen.

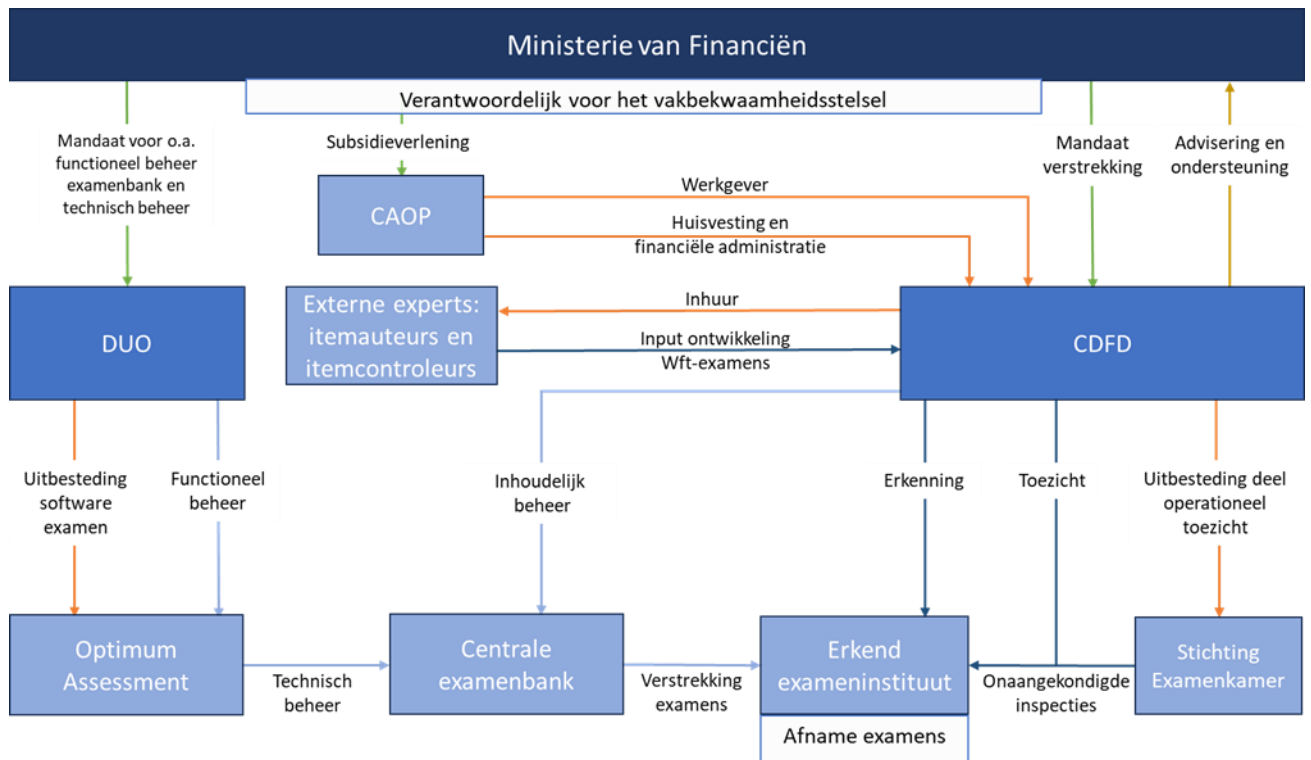
⁵ De beroepskwalificaties zijn: Adviseur Zorgverzekering, Adviseur Consumptief Krediet, Adviseur Schadeverzekering particulier, Adviseur vermogen, Adviseur Inkomen, Adviseur Schadeverzekering zakelijk, Adviseur Hypothecair krediet, Adviseur Pensioen.

⁶ Ecorys (2017). Analyse vakbekwaamheidsbouwwerk financiële dienstverlening.

⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032957/2023-04-01>.

2.2. Examenketen

Het CDFD is niet de enige partij die een rol vervult binnen het vakbekwaamheidsstelsel. Een overzicht van betrokken partijen en hun rol is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Visualisatie van de examenketen.

Hieronder lichten we kort de verschillende partijen en hun rol in het vakbekwaamheidsstelsel toe:

- **Minister van Financiën:** De minister is op grond van artikel 4:9a Wft verantwoordelijk voor het vakbekwaamheidsstelsel. Hiertoe verstrekt de minister mandaat aan het CDFD en DUO.
- **CDFD (college met ondersteuning stafbureau en twee commissies):** Het CDFD adviseert en ondersteunt de minister van Financiën op het gebied van Wft-vakbekwaamheid, erkent en houdt toezicht op exameninstellingen en is belast met het inhoudelijk beheer van de centrale examenbank.
- **Externe experts (itemauteurs, itemcontroleurs, screeners):** Het CDFD werkt samen met externe experts uit de financiële sector aan de ontwikkeling van de Wft-examens. Itemauteurs schrijven examenvragen en itemcontroleurs controleren deze vragen. De screeners testen de vragen voordat ze worden opgenomen in de examens.
- **CAOP:** CAOP treedt op als werkgever van de medewerkers van het stafbureau en biedt het bureau huisvesting. Tevens verzorgt de CAOP de financiële administratie. CAOP verricht dit op basis van een overeenkomst met de Staat der Nederlanden.
- **DUO:** De minister van Financiën heeft het functioneel en technisch beheer van de centrale examenbank gemandateerd aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO verzorgt ook het verzenden van diploma's en certificaten aan de exameninstellingen en geeft inzage in de examens voor gezakte kandidaten. Zoals opgemerkt in paragraaf 2.3.2. voert het CDFD inmiddels het functioneel beheer uit van de centrale examenbank.
- **Optimum Assessment:** DUO besteedt de software voor de examens en de examenbank uit aan Optimum Assessment.

- **Opleidingsinstituten:** Opleidingsinstituten bieden opleidingen aan die zich richten op het aanbrengen van voldoende beroepsbekwaamheid.
- **Erkende exameninstituten:** Bij erkende exameninstituten leggen (toekomstig) adviseurs Wft-examens af. De exameninstituten regelen de inschrijving voor de examens, de examenafname, de inzet van surveillanten tijdens de examens en de uitreiking van diploma's en certificaten. Exameninstituten verzorgen doorgaans ook de opleiding van (aanstaande) financieel adviseurs.
- **Stichting Examenkamer:** Het CDFD heeft een deel van het operationele toezicht uitbesteed aan de Stichting Examenkamer. Het CDFD en de Stichting Examenkamer visiteren geregeld (onaangekondigd) examenlocaties om na te gaan of de erkende exameninstituten voldoen aan de CDFD-voorschriften.

2.3. Taken en activiteiten CDFD

De minister laat zich bij de uitoefening van de taken adviseren en ondersteunen door het CDFD. Het CDFD is bij besluit van 13 maart 2006 ingesteld.⁸ Het CDFD is geen adviescollege in de zin van artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges. Het CDFD heeft namelijk in de eerste plaats een uitvoerende taak, namelijk de minister van Financiën ondersteunen op het gebied van de vakbekwaamheidseisen voor financiële dienstverleners. Advisering is daarvan een afgeleide. Sinds 2014 is het CDFD ook belast met het inhoudelijk beheer van de centrale examenbank.

De taakstelling en bevoegdheden staan beschreven in het Instellings- en mandaatbesluit College Deskundigheid Financiële Dienstverlening Wft. Het CDFD is gepositioneerd als een mandaatorganisatie die drie taken uitvoert: de minister adviseren over eind- en toetstermen, het inhoudelijk beheer van de centrale examenbank en het erkennen van en toezichhouden op exameninstituten. Hieronder lichten we deze drie taken kort toe (in hoofdstuk 3 volgt een uitgebreidere beschrijving).

2.3.1. Advisering over eind- en toetstermen

Het CDFD adviseert de minister over de eind- en toetstermen voor de initiële examens (om modules van een beroepskwalificatie te behalen), de PE-examens (om adviesbevoegdheden te onderhouden) en de bijzondere examens (om adviesbevoegdheden te herstellen). In de PE-examens worden ontwikkelingen getoetst die gekoppeld zijn aan toetstermen van de betreffende modules. Ieder jaar bepaalt het CDFD de relevante ontwikkelingen en betreft daarbij de sector. Jaarlijks legt het ministerie van Financiën vervolgens de eind- en toetstermen opnieuw vast. Behoort een ontwikkeling wel bij een module maar ontbreekt een passende toetsterm, dan doet het CDFD een voorstel voor een nieuwe toetsterm of aanpassing van een bestaande toetsterm. Wijzigingen in de eind- en toetstermen werken door in de initiële examens.

2.3.2. Inhoudelijk beheer van de centrale examenbank

Het CDFD is ook belast met de uitvoerende taak van het inhoudelijke beheer van de centrale examenbank. Het mandaat voor het functioneel beheer van de examenbank ligt formeel bij DUO, maar dit bleek in de praktijk relatief kostbaar en inefficiënt. Daarom is besloten om het functioneel beheer in de praktijk onder te brengen bij het CDFD. Het CDFD draagt hierdoor zorg voor een uitgebreide en kwalitatief goede examenbank.

⁸ Het CDFD was bij besluit van 19 oktober 2005 al (tijdelijk) ingesteld.

Het inhoudelijk beheer van de centrale examenbank door het CDFD behelst de volgende werkzaamheden:

- Opstellen, actualiseren en beheren van toetsmatrijzen
- Opstellen en onderhouden van examenvragen
- Kwaliteitscontrole achteraf door middel van onderzoek
- Afhandeling Verklaringen van Ordentelijk Verloop (VOV's)
- Afhandeling van overige meldingen
- Afhandeling meldingen via Examenkandidatenonderzoek

2.3.3. Erkenning van en toezicht op exameninstellingen

De derde kerntaak van het CDFD is het erkennen van en het toezicht houden op exameninstellingen. Exameninstellingen moeten eerst erkend worden voordat zij examens mogen afnemen. Voor een erkenning moet een instituut voldoen aan de procedures en voorschriften vastgelegd in het Document Voorschriften erkenning exameninstituut.⁹ Het CDFD stelt dit document op.

Het CDFD adviseert en biedt ondersteuning desgevraagd of uit eigen beweging aan de minister van Financiën met betrekking tot: 1) de toewijzing of afwijzing van een aanvraag om erkenning als exameninstituut, 2) het verbinden van voorschriften aan een erkenning als exameninstituut, 3) het intrekken van een erkenning als exameninstituut, 4) het toezicht op de naleving van de van toepassing zijnde voorschriften door erkende exameninstellingen en 5) het verlenen van een erkenning van beroepskwalificaties aan houders van een diploma voor financiële dienstverlening van een andere lidstaat of Zwitserland waarmee de vakbekwaamheid kan worden aangetoond.¹⁰

Aan het CDFD is tevens het mandaat verleend om namens de minister: 1) om inlichtingen te verzoeken bij erkende exameninstellingen, 2) controles uit te voeren bij erkende exameninstellingen, 3) te beslissen op een aanvraag om erkenning als exameninstituut, 4) aan een erkenning voorschriften of een termijn te verbinden, 5) een erkenning van een exameninstituut in te trekken, 6) een erkenning van beroepskwalificaties aan houders van een door een andere lidstaat of Zwitserland verplicht gestelde beroepskwalificatie met betrekking tot de vakbekwaamheid te verlenen.¹¹

2.4. Organisatie van het CDFD

Het CDFD bestaat uit een 5-koppig college en wordt ondersteund door een stafbureau. Naast het stafbureau maakt het college gebruik van de kennis en kunde van een zogenaamde flexibele schil van externe experts (itemauteurs en -controleurs). Deze externe experts worden, na een opleiding door het CDFD op het vlak van examenontwikkeling en richtlijnen, ingezet op thema's waarover zij vakinhoudelijke expertise of kennis hebben.

Het stafbureau ondersteunt het college in de werkzaamheden. Het stafbureau is ondergebracht bij het CAOP. Werknemers van het stafbureau zijn bij CAOP in dienst, en worden door CAOP gedetacheerd bij het CDFD. CAOP heeft op generlei manier inspraak op de inhoudelijke werkzaamheden van het CDFD.

Het college wordt ondersteund door twee commissies. De Permanente Educatie Commissie (PEC) heeft als doel om ervoor te zorgen dat de ontwikkelingen getoetst worden aan de selectiecriteria voor de PE-examens.

⁹ Zie: <https://cdfd.nl/erkenning-en-toezicht-exameninstellingen/>.

¹⁰ Instellings- en mandaatbesluit Wft, artikel 3.

¹¹ Instellings- en mandaatbesluit Wft, artikel 7 en 8.

Daarnaast borgt de PEC dat de geselecteerde ontwikkelingen relevant zijn voor de adviespraktijk op Wft-niveau. De PEC selecteert daarvoor in het kader van de advisering over PE-examens relevante ontwikkelingen en adviseert het CDFD over de permanente educatie.

De Commissie Examenontwikkeling en Kwaliteitsborging (CEK) richt zich op 1) het borgen van de kwaliteit van de examinering en het examenproces, 2) het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen om de uitslag te beoordelen en vast te stellen en 3) ziet toe op de kwaliteit van het onderzoek naar de verbetering van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe producten en processen die voor de centrale examenbank relevant zijn.

Deel 1:

Evaluatie CDFD

Dit deel van het rapport bevat de uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CDFD. De hoofdstukken 3, 4 en 5 bevatten de uitkomsten van het onderzoek naar respectievelijk de taakuitvoering, interne organisatie en governance en samenwerking. In hoofdstuk 6 volgen de conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Daaruit volgen ook aanbevelingen.

3. Taakuitvoering

3.1. Advisering eind- en toetstermen

3.1.1. Feiten

Het CDFD adviseert de minister over de eind- en toetstermen voor de initiële examens, PE-examens en bijzondere examens.¹² Het CDFD heeft een jaarlijks proces ingericht voor die advisering. De minister van Financiën neemt de toetstermen op in de Regeling eindtermen en toetstermen examens financiële dienstverlening Wft.¹³

Een PE-jaar loopt van 1 april tot 1 april van het volgende jaar. Het CDFD inventariseert ontwikkelingen bij de flexibele schil van externe itemauteurs- en controleurs en vraagt belanghebbenden (zoals opleiders, financieel adviseurs en brancheorganisaties) om relevante ontwikkelingen aan te dragen. De externe experts schrijven een preadvies over de ontwikkelingen (bevattende de kern van de ontwikkeling, kandidaat verwachting en koppeling van toetstermen aan de ontwikkeling). De PEC beoordeelt aan de hand van het preadvies de ontwikkelingen per module op volledigheid en relevantie, en stelt een advies op waarin de geselecteerde ontwikkelingen zijn opgenomen en gekoppeld aan de toetstermen (indien een passende toetsterm ontbreekt, stelt het CDFD in samenspraak met de experts een voorstel op voor nieuwe of gewijzigde toetstermen). Het CDFD accordeert het advies van de PEC en biedt vervolgens het advies aan het ministerie van Financiën aan op of rond 1 oktober.

Het ministerie van Financiën toetst het advies en start een internetconsultatie van de Regeling eind- en toetstermen op. De consultatie wordt doorgaans in november gestart, waarna marktpartijen gedurende een periode van vier tot zes weken in de maanden oktober tot januari kunnen reageren. Hierna verwerkt het CDFD de input uit de markt en stemt de laatste wijzigingen af met de experts en/of PEC. Daarop volgt een overzicht van definitief door te voeren wijzigingen. De minister van Financiën onderwerpt dat voorstel aan een laatste wetgevingstechnische controle. Het ministerie legt vervolgens de toetstermen vast in de Regeling eindtermen en toetstermen examens financiële dienstverlening Wft.

Het CDFD publiceert in januari de samenstellingsdocumenten van de PE-examens op de CDFDwebsite. Daarin staat per module weergegeven hoe de PE-examens per 1 april van dat jaar zullen zijn samengesteld. De peildatum waarover de ontwikkelingen gelden is tot 1 januari; ontwikkelingen in de periode januari-april kan het CDFD (en het ministerie van Financiën) niet meenemen, omdat alleen ontwikkelingen die op 1 januari bekend en definitief zijn worden opgenomen.

Wanneer er weinig ontwikkelingen zijn binnen de financiële markt/wetgeving, kan de situatie zich voordoen dat er te weinig input is om nieuwe PE-examens op te stellen. Het CDFD en het ministerie van Financiën hebben geen afspraken gemaakt of richtlijnen opgesteld over hoe met een dergelijke situatie dient te worden omgegaan wanneer deze zich voordoet.

¹² Artikel 3, lid 1a en 1b.

¹³ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032957/2023-04-01>.

3.1.2. Percepties

Het CDFD geeft aan een degelijk **proces** ingericht te hebben voor het adviseren over eind- en toetstermen. Externe itemauteurs en -controleurs geven aan dat het CDFD het proces sinds de introductie in 2013 steeds verder heeft geprofessionaliseerd. Het ministerie van Financiën is ook positief over het proces rondom de advisering over eind- en toetstermen. Daarbij benoemt het ministerie de mate van transparantie en de uitgebreide mogelijkheden voor het leveren van input en consultatie als twee positieve punten.

Exameninstituten reflecteren overwegend positief op het ingerichte proces. Wel hebben sommige instituten de wens uitgesproken eerder dan op 1 januari geïnformeerd te worden over geselecteerde ontwikkelingen. Exameninstituten zouden graag eerder/zo snel mogelijk geïnformeerd willen worden, zodat zij meer tijd hebben om hun lesmateriaal aan te passen. Het CDFD geeft hierover aan dat informeren voor 1 januari niet mogelijk is, omdat alleen ontwikkelingen die op 1 januari definitief zijn worden opgenomen en ook rekening gehouden moet worden met het waarborgen van de kwaliteit en de politieke verantwoording van het stelsel, waaronder de reacties op de consultatie.

Het proces is wettelijk zo ingericht dat het CDFD adviseert en het ministerie van Financiën uiteindelijk de eind- en toetstermen vastlegt. Het ministerie van Financiën en het CDFD geven aan dat dit proces relatief veel tijd kost. Het ministerie voorziet het voorstel vaak nog van wetstechnische opmerkingen en afstemming hieromtrent kost bijvoorbeeld tijd.

Als het gaat om wijze waarop het CDFD **input ophaalt van buitenaf**, geeft het CDFD allereerst aan met de PEC en de flexibele schil een groep deskundigen aan zich gebonden te hebben met ruime ervaring en expertise, welke tevens ook oren en ogen in de praktijk heeft. Verder geeft het CDFD wel aan graag meer input van verschillende stakeholders uit de markt te ontvangen over de relevante ontwikkelingen voor de jaarlijkse actualisatie van de eind- en toetstermen. De PEC is nu voor input vanuit de markt afhankelijk van enkele stakeholders (naast de eigen flexibele schil van externe experts). Input van brancheorganisaties en andere marktpartijen kan volgens het CDFD een verdere bijdrage leveren.

Een aantal grote exameninstituten levert momenteel input tijdens de jaarlijkse consultatie over de eind- en toetstermen. Zij reflecteren positief op de werkwijze van het CDFD. Zo geven ze aan het gevoel te hebben dat het CDFD serieus omgaat met hun input.

Brancheorganisaties verschillen in de wijze en mate waarin ze input leveren bij de marktconsultatie. Sommigen laten dit aan hun leden over en zijn hierin zelf niet actief. Een andere organisatie doet dat wel, maar mist de mogelijkheid om daarna over de input in gesprek te gaan. Er is ook een organisatie gestopt met input leveren, omdat desbetreffende organisatie van mening is dat er te weinig met de input werd gedaan.

Tijdens dit onderzoek zijn ook kritische geluiden afgegeven over de **eind- en toetstermen** zelf. Zo is er kritiek op de termijn van ontwikkelingen die worden meegenomen in de PE-examens. Brancheorganisaties geven aan dat volgens hen de termijn van ontwikkelingen in de PE-examens één jaar (het afgelopen jaar) zou moeten zijn. De eind- en toetstermen bevatten nu ontwikkelingen van een langere periode (en dus niet alleen van het afgelopen jaar). Het CDFD geeft aan dat de PE-periode drie jaar is (zoals ook vastgelegd in het BGfo) en daarom de eind- en toetstermen ontwikkelingen van drie jaar (de PE-periode) bevatten. Het CDFD wijst hierbij onder andere ook op een Kamerbrief van de minister van Financiën uit 2017 waarin is toegelicht dat de PE-periode drie jaar beslaat, met een onderbouwing daarvan.¹⁴

¹⁴ Zie: [Reactie op brief Adfiz, namens CANON, inzake het schriftelijk overleg over de diplomaplicht in relatie tot het algemeen pensioenfonds, analyse vakbekwaamheidsbouwwerk en volmacht.](#)

Ook is er inhoudelijke kritiek geleverd op de examens, die overigens wel onderling tegenstrijdig is. Twee brancheorganisaties geven bijvoorbeeld aan dat de afspraak was dat in de PE-examens alleen nieuwe kennis zou worden getoetst en geen vaardigheden en gedrag (vakbekwaamheid). In de praktijk wordt deze afspraak volgens hen niet nagekomen. Sommige exameninstututen geven juist aan dat de PE-examens te veel kennis zouden toetsen: de examens zouden te veel gericht zijn op het reproduceren van kennis en feiten en te weinig op vaardigheden. Het CDFD geeft aan dat de examens kennis, begrip en toepassing (vaardigheden en competenties) toetsen, zoals weergegeven in de eind- en toetstermen.

De meeste exameninstututen en brancheorganisaties geven daarnaast aan dat de huidige eind- en toetstermen erg breed zijn. Dit maakt het lastig om opleidingen te laten aansluiten bij de examens. Het CDFD geeft over dit punt aan dat naast de eind- en toetstermen aanvullende documentatie deelt met afgekaderde ontwikkelingen in samenstellingsdocumenten. Enkele (met name kleinere) exameninstututen hebben aangegeven de kritiek ook teruggekoppeld te hebben aan het CDFD, maar de indruk te hebben dat het CDFD weinig met deze feedback doet. Zodoende zijn desbetreffende exameninstututen gestopt met het leveren van input in de consultatie.

3.1.3. Conclusie advisering eind- en toetstermen

We concluderen dat het CDFD een gedegen en zorgvuldig proces heeft ingericht voor de advisering van de eind- en toetstermen. We komen tot dit oordeel omdat vrijwel alle stakeholders positief reflecteren op het proces en omdat in het proces een aantal belangrijke waarborgen voor de kwaliteit zijn opgenomen:

- Het CDFD inventariseert relevante ontwikkelingen bij externe experts en nodigt alle belanghebbenden om relevante ontwikkelingen aan te dragen. Het Ministerie biedt de mogelijkheid te reageren op geselecteerde ontwikkelingen.
- Het CDFD benut kennis en expertise van buitenaf middels de flexibele schil.
- Het CDFD heeft een Permanente Educatie Commissie die relevante ontwikkelingen selecteert en er zorg voor draagt dat de ontwikkelingen relevant zijn voor aansluiten op de adviespraktijk op Wft-niveau.

We vinden tevens dat het CDFD de wijze van input ophalen van buiten goed heeft georganiseerd, waarbij alle partijen in de gelegenheid worden gesteld om input te leveren. Sommige exameninstututen hebben de wens uitgesproken om eerder dan 1 januari geïnformeerd te worden over nieuwe ontwikkelingen. Wij begrijpen deze wens, maar gezien de stappen die doorlopen moeten worden voor de advisering (en dat nu ontwikkelingen tot 1 januari kunnen worden meegenomen), lijkt ons eerder informeren over de geselecteerde ontwikkelingen niet haalbaar en wenselijk.

We constateren dat het CDFD inhoudelijk transparantie biedt over wat wel en niet is opgenomen in de adviezen. Dit gebeurt jaarlijks op het moment dat het CDFD het advies aanbiedt aan het ministerie van Financiën. Het CDFD publiceert hierover op de website en deze informatie is openbaar.

Wel signaleren we twee aandachtspunten ten aanzien van de advisering rondom eind- en toetstermen:

- Het CDFD baseert zich momenteel slechts op een selecte groep belanghebbende voor het ophalen van signalen uit de sector, omdat niet alle partijen (meer) input leveren. Wenselijk(er) zou zijn als een grotere groep belanghebbende deelneemt aan de consultatie.
- Indien er weinig ontwikkelingen zijn binnen de financiële markt/wetgeving die het CDFD kan gebruiken voor het maken van nieuwe PE-examens, hebben het ministerie van Financiën en het

CDFD geen afspraken gemaakt voor richtlijnen om hiermee om te gaan. Tot heden heeft dit nog niet tot problemen geleid, maar dit vormt wel een kwetsbaarheid. Het onduidelijk (ook voor de sector) hoe met een dergelijke situatie omgegaan kan/moet worden en dat dat is een risico op het moment dat de situatie zich voordoet.

Vanuit de sector is navolgbare kritiek geleverd op de eind- en toetstermen. Kritiek is zowel geleverd op de termijn van ontwikkelingen die wordt opgenomen in de PE-examens, de inhoud en aard van de eind- en toetstermen en dat de vragen erg breed zouden zijn. Deze kritiek richt zich voornamelijk op de eind- en toetstermen zelf en heeft dus in eerste instantie geen betrekking op de taakuitvoering door het CDFD. Bovendien geeft het CDFD op de verschillende kritische geluiden een goede verklaring. Desalniettemin is de kritiek wel relevant voor het CDFD, namelijk om de volgende twee redenen:

- Kritiek op de eind- en toetstermen straalt (ook) af op het CDFD en hun functioneren.
- Als gevolg van de kritiek op de eind- en toetstermen neemt, met name onder branchepartijen, de bereidheid om mee te werken aan consultatie af.

3.2. Inhoudelijk beheer centrale examenbank

3.2.1. Feiten

Op grond van het Instellings- en mandaatbesluit is het CDFD belast met het inhoudelijk beheer van de centrale examenbank. Hoewel het mandaat voor het functionele beheer bij DUO ligt, voert het CDFD het functioneel inhoudelijke beheer inmiddels zelf uit. De reden hiervoor is omdat het kostbaar en inefficiënt bleek om het functionele inhoudelijke beheer neer te leggen bij DUO in plaats van het CDFD. Het CDFD draagt dus zorg voor de kwaliteit van de examenbank (inhoudelijk beheer) en is verantwoordelijk voor het functioneel beheer (denk hierbij aan het in productie nemen van de examenbank met vragen en het invoeren van de toetsmatrijzen). In hoofdstuk 2 hebben we al kort de verschillende werkzaamheden die het CDFD uitvoert in het kader van de examenbank benoemd. Hieronder lichten we deze verder toe:

- **Opstellen, actualiseren en beheren van toetsmatrijzen:** Ieder jaar stellen de toetsdeskundigen van het stafbureau samen met de externe experts (itemauteurs en inhoudelijke controleurs) nieuwe toetsmatrijzen op voor de PE-examens en de bijzondere examens. De toetsdeskundigen bewaken de kaders van het PE-examen (het totale aantal vragen in het examen, de verdeling van de vragen over de kennis- en toepassingsdomeinen). Het CDFD vult de toetsmatrijs in op basis van deze kaders en relevanties. Het CDFD evalueert periodiek de toetsmatrijs voor de initiële examens. Indien nodig past het CDFD de toetsmatrijs aan.
- **Opstellen en onderhouden van examenvragen:** Een team van externe itemauteurs stelt nieuwe examenvragen op naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen. Een examenvraag wordt gebaseerd op een toetsterm (initieel examen) of een toetsterm gekoppeld aan een ontwikkeling (PE-examen). De toetsdeskundigen van het CDFD beoordelen de vragen (op het gebied van taalgebruik en wijze van toetsing) die de externe itemauteurs hebben geschreven. Na deze beoordeling legt het CDFD de vragen voor aan een team van itemcontroleurs. Zij beoordelen de vraag onder andere op inhoudelijke juistheid, herkenbaarheid in de praktijk en moeilijkheidsgraad. Naderhand krijgen screeners de vragen gepresenteerd zoals een kandidaat. De screeners beoordelen of de vragen begrijpelijk zijn, of de aangeboden informatie compleet is en of eventuele bijlagen goed werken. Indien een CDFD-toetsdeskundige, itemcontroleur of screener niet akkoord is met een vraag, gaat de vraag terug naar de itemauteur met feedback en worden alle stappen opnieuw doorlopen. Nadat een vraag door alle partijen is goedgekeurd, voert de itembankbeheerder van het stafbureau de vragen toe aan de centrale

examenbank (inhoudelijk beheer) en neemt de examenbank in productie (functioneel beheer), nadat de invoer op juistheid is gecontroleerd.

- **Kwaliteitscontrole achteraf door middel van onderzoek:** De kwaliteit van de examenvragen controleert het CDFD door middel van psychometrisch onderzoeken Verklaringen van Ordentelijk Verloop. Het CDFD analyseert daarvoor wekelijks de psychometrische gegevens¹⁵ van de examenvragen. Het CDFD stuurt de vragen die niet aan de kwaliteitseisen voldoen, bijvoorbeeld omdat ze te makkelijk of te moeilijk zijn, terug naar de itemauteurs. Zij passen de vraag aan op basis van de psychometrische gegevens. De vragen die niet aan de kwaliteitseisen voldoen blokkeert het CDFD, zodat kandidaten geen hinder hebben van vragen die onder revisie staan.
- **Afhandeling Verklaringen van Ordentelijk Verloop (VOV's):** Kandidaten kunnen direct na afloop van hun examen of inzage een melding doen over een technisch probleem, een inhoudelijk probleem, dan wel een andersoortig probleem via een Verklaring van Ordentelijk Verloop (VOV). De surveillanten (van de exameninstututen) ter plaatse rapporteren daarnaast ieder incident aan DUO. DUO categoriseert de VOV's naar de aard van de melding en verstuurt deze naar de verantwoordelijke partij:
 - Meldingen over technische storingen behandelt DUO zelf.
 - Meldingen over de inhoud van de examens stuurt DUO door naar het CDFD.
 - Meldingen met betrekking tot de examenafnamelocatie stuurt DUO naar het verantwoordelijke exameninstituut en het CDFD.¹⁶
- **Afhandeling van overige meldingen:** Alle overige meldingen die examenkandidaten (zowel via e-mail als per brief) indienen, registreert en behandelt het CDFD op dezelfde wijze als bij de behandeling van de VOV's.
- **Afhandeling meldingen via examenkandidatenonderzoek:** Kandidaten ontvangen na het afleggen van een examen een uitslagmail waarin verzocht wordt feedback te geven op het afgelegde examen (het examenkandidatenonderzoek). Het CDFD gebruikt deze informatie om de examens aan te passen en door te ontwikkelen. Dit onderzoek geeft inzicht in de beoordeling van het examen maar ook in het type examenkandidaat. In 2022 waren er 337 ingevulde vragenlijsten.¹⁷

Het CDFD draagt dus op verschillende manieren zorg voor kwaliteit en kwaliteitsborging van de examens. Ook laat het CDFD zich adviseren door de externe deskundigen vanuit de CEK over hoe het CDFD de examens verder kan verbeteren. Hiervoor stelt de CEK vast op welke wijze een psychometrische analyse moet plaatsvinden en de criteria waar examenvragen aan moeten voldoen. Tevens heeft het Research Center voor Examinering en Certificering (RCEC)¹⁸ het examen Initieel basis beoordeeld, waaruit bleek dat het examen van hoge kwaliteit was.

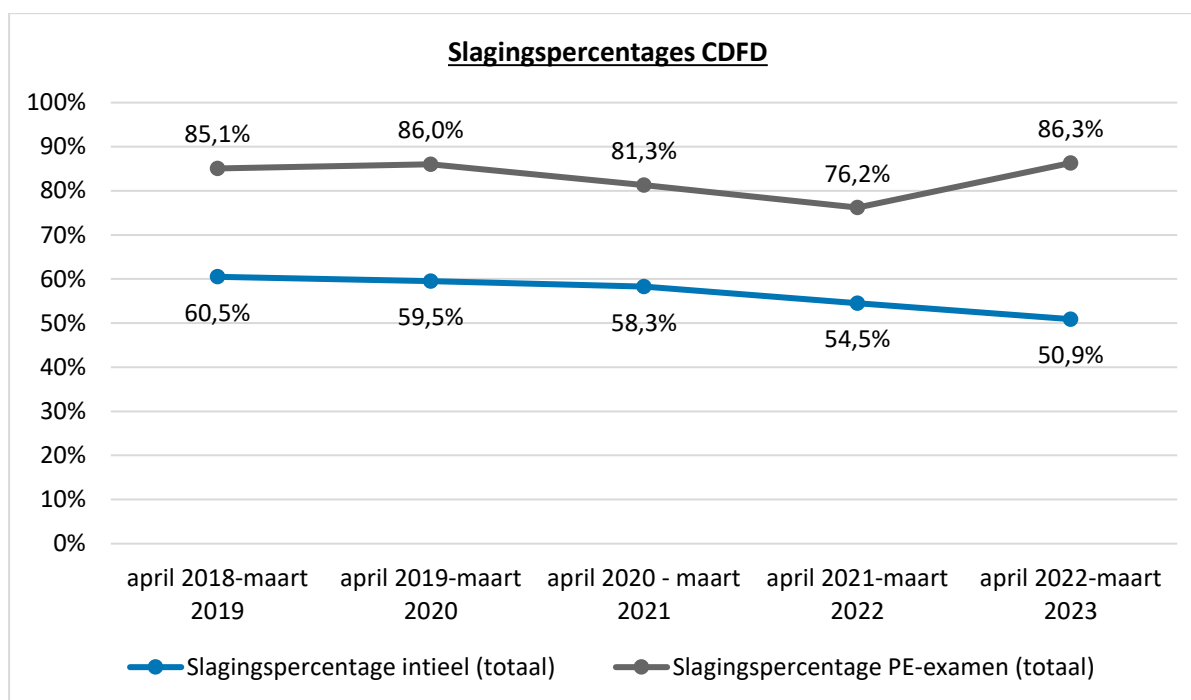
Onderstaand figuur bevat een overzicht van de slagingspercentages van het initiële examen en de PE-examens (de perioden lopen van april tot en met maart van het daaropvolgende jaar omdat de PE-periode in april ingaat). In de figuur is te zien dat het (totale) slagingspercentage voor het initieel examen in de periode april 2018 tot en met maart 2023 is afgenomen (van 60,5% naar 50,9%). Het (totale) slagingspercentage voor de PE-examens schommelt afgelopen jaren. In de periode april 2021-maart 2022 was het slagingspercentage het laagst (76,2%) in de daaropvolgende periode van april 2022-maart 2023 was het slagingspercentage het hoogst (86,3%).

¹⁵ Psychometrische gegevens bieden inzicht in de moeilijkheid en het onderscheidend vermogen van de examenvragen. Zie: CDFD (2021). Kwaliteitsborging Wft-examens.

¹⁶ CDFD (2021). Kwaliteitsborging Wft-examens.

¹⁷ CDFD (2023). Activiteitenverslag 2022.

¹⁸ RCEC staat voor *Research Center voor Examinering en Certificering*. Het RCEC is een expertisecentrum voor het borgen en bevorderen van de kwaliteit van examinering. Zie: www.rcec.nl/.



Figuur 2. Overzicht slagingspercentages initieel examen en PE-examen (betreft totaal van de verschillende modules). Bron: Statistieken CDFD Wft-examens, te raadplegen op de [website](#) van het CDFD.

Het CDFD voert soms ook bijzondere projecten uit die bijdragen aan de kwaliteit, zoals de projecten 'differentiatie' en 'herinrichting indelingsprincipes'. In het project 'differentiatie' heeft het CDFD de verscheidenheid van onderwerpen in examens in relatie tot de praktijk onderzocht. Het project 'herinrichting indelingsprincipes' onderzocht of aanpassingen in de indelingsprincipes van de Wft-examens noodzakelijk of wenselijk waren.¹⁹

DUO blijft wel verantwoordelijk voor het technisch beheer van de examenbank. DUO heeft de software voor de examenafname uitbesteed aan een externe partij (Optimum Assessment). Deze partij levert de software voor de examens en de examenbank. Optimum Assessment communiceert richting DUO en het CDFD de examenuitslag en data over beantwoording van vragen. Het CDFD gebruikt deze informatie om het examen te evalueren en te verbeteren. DUO verwerkt de binnengekomen examenresultaten in het onderwijsregister-Wft. DUO beheert dit register en alleen DUO en het AFM (op verzoekbasis) mogen het register op persoonsniveau inzien. DUO verzendt de certificaten en diploma's aan de exameninstututen. Sinds maart 2023 is het mogelijk voor kandidaten om digitale certificaten en diploma's via het online portaal '*Mijn diploma's*' op te vragen.

3.2.2. Percepties

Verschillende betrokkenen reflecteren positief op het proces rondom het **inhoudelijk beheer van de examenbank**. Zo geven de voorzitters van de PEC en CEK aan dat het opstellen van toetsmatrijzen en examenvragen gedegen en zorgvuldig verloopt. Ook de itemauteurs en -controleurs zijn positief; zij geven bijvoorbeeld aan te weten wat wanneer van hen wordt verwacht, onder andere doordat het CDFD gebruik maakt van jaarplanningen. Ook geven zij aan de verslaglegging en informatievoorziening rondom het proces positief te vinden.

Het CDFD geeft aan dat de **kwaliteit van de Wft-examens** hoog is. Dit zou onder andere blijken uit de slagingspercentages. Een relatief laag slagingspercentage voor het initiële examen zou volgens het CDFD een

¹⁹ CDFD (2021). Activiteitenverslag 2020.

aanwijzing vormen dat een drempel is opgeworpen waardoor niet iedereen 'zo maar' financieel adviseur kan worden. Het relatief hoge slagingspercentage vormt volgens het CDFD een aanwijzing dat adviseurs die drempel van het initiële examen over zijn op de hoogte blijven van ontwikkelingen.

Tevens wijst het CDFD op het relatief geringe aantal klachten over de inhoud. Ook wijst het CDFD op de psychometrische analyses als indicatie dat de examens van hoge kwaliteit zijn, en op de uitkomsten van het onderzoek van de RCEC.

Ook ketenpartners geven aan dat de examens van hoge kwaliteit zijn (sommige partners trekken daarbij de vergelijking met andere organisaties die ook examens afnemen, en geven vervolgens aan dat de kwaliteit van de examens van het CDFD in positieve zin opvalt).

Exameninstituten geven ook aan dat examens van goede kwaliteit zijn. Wel is er kritiek op de inhoud van de examens (zoals besproken in paragraaf 3.1.).

Kijken we naar de **digitalisering van de dienstverlening**, dan geven verschillende gesprekspartners aan dat digitalisering hoog op de agenda staat. Brancheorganisaties waarderen de recente ontwikkeling van het online portaal 'Mijn diploma's'. Het online kunnen opvragen van digitale certificaten en diploma's was namelijk een wens van veel kandidaten.

Verschiede gesprekspartners hebben aangegeven dat het belangrijk is om digitalisering van de dienstverlening aandacht te blijven geven. Een voorbeeld voor de toekomst dat is genoemd is de mogelijkheden op het gebied van proctoring (digitaal examens op afstand afnemen). Een ander genoemd voorbeeld is een online portaal of register waarin kandidaten gemakkelijk kunnen vinden waar zij op dat moment voor bevoegd zijn, tot wanneer en welke examens ze moeten doen om aanvullende bevoegdheden te krijgen. Het CDFD geeft aan de ontwikkelingen op het vlak van digitalisering van de dienstverlening nauwlettend te volgen. Zo heeft het CDFD ook recent de mogelijkheden op het vlak van proctoring onderzocht (waaruit blijkt dat proctoring op dit moment nog niet wenselijk is).

3.2.3. Conclusie inhoudelijk beheer centrale examenbank

We concluderen dat het CDFD het proces rondom het inhoudelijk beheer van de examenbank zorgvuldig en gedegen heeft ingericht. Het CDFD heeft namelijk verschillende waarborgen voor het inhoudelijk beheer van de examenbank:

- Het CDFD heeft een werkwijze ingericht waarin deskundigen vanuit het veld worden betrokken en de CEK toeziet op de kwaliteit.
- Het CDFD doet jaarlijks een scan van de examenbank op actualiteiten.
- Het CDFD controleert (continu) de kwaliteit van de examens en examenvragen, middels psychometrische analyses, VOV's en klanttevredenheidsonderzoeken.

Wel constateren we dat formeel het mandaat voor het functioneel beheer van de examenbank bij DUO ligt, maar dat in de praktijk het functioneel inhoudelijk beheer naar het CDFD is verschoven, omdat het niet praktisch en efficiënt bleek om DUO te belasten met het functioneel beheer. Dit vinden we logisch en begrijpelijk, gezien het feit dat het CDFD de examenvragen opstelt en bijhoudt. Transparantie kan wel worden vergroot door ook het formele mandaat voor het functionele, naast het inhoudelijke, beheer bij het CDFD neer te leggen, zodat de juridische grondslag aansluit op de werkpraktijk.

Uit de slagingspercentages blijkt dat inmiddels circa de helft van de afgenomen examens met goed gevolg wordt afgerond. Voor de PE-examens ligt dat percentage hoger; circa zes op de zeven examens wordt met

goed gevolg afgerond. We volgen de berekening van het CDFD dat deze slagingspercentages een indicatie vormen dat de initiële examens een drempel opwerpen waarbij niet iedereen zomaar adviseur kan worden, en dat vervolgens bij de PE-examens blijkt dat adviseurs over het algemeen op de hoogte blijven van ontwikkelingen.

We concluderen voorts dat de kwaliteit van de examenvragen en samenstelling van examens hoog is. Dit blijkt uit de analyse van de examens en examenresultaten door het CDFD (psychometrische analyses en gokkans), en een extern onderzoek. Ook exameninstellingen geven aan dat de kwaliteit van de examens (relatief) hoog is.

3.3. Erkenning en toezicht

3.3.1. Feiten

Het CDFD verleent namens de minister erkenningen en houdt toezicht op exameninstellingen. Het systeem van erkenning verlenen ziet er als volgt eruit: het CDFD verstrekt een eerste erkenning voor een periode van maximaal één jaar, met als einddatum 1 april. Het CDFD verlengt de initiële erkenning tot het einde van de PE-periode als een exameninstelling tijdens het eerste jaar heeft voldaan aan de voorschriften. Na verloop van de PE-periode kan een instelling verlenging van de erkenning aanvragen. Een reeds erkend exameninstelling kan ook nieuwe afnamelocaties aanvragen.

Erkennen

Het CDFD stelt kwaliteitseisen op voor examenlocaties, examenafname en werkprocessen van exameninstellingen. Het CDFD stelt deze voorschriften per PE-periode vast en stuurt deze naar aanvragers van erkenning. Het CDFD heeft deze kwaliteitseisen opgenomen in een openbaar te raadplegen document op de website van het CDFD. Een instelling dat voor de eerste keer erkend wil worden moet een aantal documenten overleggen aan het CDFD, waaronder een DUO-formulier, een examenreglement Wft, een document waarin aannemelijk wordt gemaakt dat het exameninstelling, met uitzondering van hogescholen, ten minste een volume van 650 Wft-examens per PE-jaar gaat afnemen, et cetera.²⁰ Een instelling dat voor de eerste keer erkend wordt moet dus ten minste 650 Wft-examens afnemen per PE-jaar, met uitzondering van hogescholen.²¹ In het document wordt geen onderbouwing gegeven voor de hoogte van volume-eis.

DUO is verantwoordelijk voor de beoordeling inzake het voldoen aan de technische specificaties. Zo controleert DUO of de examenafnamelocatie en de ICT-infrastructuur voldoen aan de technische specificaties.²²

Onderstaande tabel bevat een overzicht van het aantal erkende Wft-exameninstellingen, afname locaties, aantal ingetrokken erkenningen en aantal aanvragen van erkenningen en uitbreidingen van locaties. Kijken we naar de ontwikkeling van het aantal exameninstellingen, dan zien we dat het aantal erkende exameninstellingen is afgenomen in de periode 2018 – 2022 van 31 in 2018 tot 20 in 2022. Het aantal afnamelocaties is in dezelfde periode afgenomen van 305 tot 267. In de evaluatieperiode zijn 10 erkenningen ingetrokken, waarvan 9 op eigen verzoek en 1 op initiatief van het CDFD vanwege het niet voldoen aan de volume-eis (van 650 PE-examens in het eerste PE-jaar na erkenning).

²⁰ CDFD (2021). Voorschriften en erkenning PE-periode 2022-2025.

²¹ Zie: <https://cdfd.nl/erkenning-en-toezicht-exameninstellingen/>.

²² CDFD (2021). Voorschriften en erkenning PE-periode 2022-2025.

Alle aanvragen voor een erkenning als exameninstituut en alle aanvragen voor een uitbreiding van een locatie in de evaluatieperiode zijn door het CDFD toegekend. Ook alle uitbreidingsaanvragen zijn toegekend.

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|----------------------|------|----------------------|------------------------|------|
| Aantal erkende Wft-exameninstituten, afname locaties en ingetrokken erkenningen | | | | | |
| Aantal erkende exameninstituten | 31 | 25 | 24 | 22 | 20 |
| Aantal afnamelocaties | 305 | 262 | 213 | 257 | 267 |
| Aantal ingetrokken erkenningen | 3 (op eigen verzoek) | 0 | 3 (op eigen verzoek) | 4 (3 op eigen verzoek) | 0 |
| Aantal aanvragen erkenning | | | | | |
| Aantal aanvragen erkenning als exameninstituut | 2 | 1 | 2 | 2 | 0 |
| -waarvan toegewezen | 2 | 1 | 2 | 2 | 0 |
| -waarvan afgewezen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aantal aanvragen uitbreiding locaties | | | | | |
| Aantal aanvragen uitbreiding locaties | 47 | 33 | 83 | 63 | 19 |
| -waarvan toegewezen | 47 | 33 | 83 | 63 | 19 |
| -waarvan afgewezen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tabel 1. Overzicht aantal (aanvragen voor) erkende exameninstituten, afnamelocaties en ingetrokken erkenningen in de periode 2018-2022. Bron: Activiteitenverslagen CDFD 2018-2022.

Toezicht

Het CDFD controleert of een exameninstituut zich houdt aan alle wettelijke eisen en voorschriften van de erkenning. Voor het toezicht stelt het CDFD jaarlijks een (herzien) strategiebeleid op, waarbij de focus ligt op het identificeren van risico's en het optimaliseren van toezichtinspanningen. Het CDFD controleert middels controlebezoeken en analyses van rapportages van DUO de examenafnames van het desbetreffende instituut. Het CDFD huurt de Stichting Examenkamer in voor het uitvoeren van een deel van de controlebezoeken.

In de toezichtstrategie maakt het CDFD onderscheid in verschillende typen examenlocaties, waarbij in 2021 en 2022 prioriteit in het toezicht gegeven werd aan examenlocaties waar de meeste afname plaatsvindt enerzijds en waar de risico's op afwijkingen en fraude het hoogst zijn anderzijds. Deze laatste categorie heeft betrekking op locaties waar de examenruimte eenmalig wordt ingericht voor incidentele afname van Wft-examens: zogenaamde incompany-examenlocaties (ruimtes bij een financiële onderneming waar de examenkandidaten werkzaam zijn) en outcompany examenlocaties (ruimte gehuurd door een erkend Wft-exameninstituut bij een bedrijf/organisatie (niet zijnde een financiële onderneming of een toetscentrum)). Het CDFD en de Stichting Examenkamer hebben overigens bij het type locaties die als meer risicovol zijn aangemerkt niet vaker afwijkingen geconstateerd dan bij de andere type locaties.

Het CDFD kan sancties opleggen aan exameninstituten indien zij zich niet houden aan de voorschriften. Zo kan het CDFD (van licht naar zwaar) een waarschuwing afgeven, een specifieke examenlocatie schorsen of doorhalen, een doorhaling van alle examenlocaties van bepaalde typen opleggen, een erkenning schorsen of een erkenning intrekken. De zwaarte van de sanctie hangt af van de ernst van de overtreding. In de periode

2019-2022 zijn in totaal 5 waarschuwingen gegeven (informatie over 2018 is niet beschikbaar omdat in 2019 een nieuw sanctiebeleid en codesysteem geïntroduceerd).

Het CDFD en de Stichting Examenkamer constateerden in 2020, 2021 en 2022 gemiddeld bij circa 4 op de 5 controlebezoeken geen afwijkingen. Bij circa 1 op de 8 bezoeken werd een lichte afwijking geconstateerd (waarbij voorschriften deels niet correct of verkeerd zijn toegepast). In zo'n geval wordt het toezichtrapport naar het exameninstituut verzonden, met een verwijzing naar de betreffende bepalingen, en het verzoek om de voorschriften correct na te leven. Bij circa 1 op de 16 bezoeken werden ernstige afwijkingen geconstateerd (waarbij voorschriften niet correct werden toegepast). In zo'n geval wordt het toezichtrapport naar het exameninstituut verzonden, met een verwijzing naar de betreffende bepalingen, en het exameninstituut wordt verzocht passende maatregelen voor te stellen aan het CDFD. Een enkele keer gaf het CDFD een exameninstituut een formele waarschuwing. Zwaardere sancties zijn niet opgelegd.

In 2021 en 2022 zijn enkele gevallen van fraude door examenkandidaten geconstateerd tijdens de afname van examens. Het CDFD constateert dat alle exameninstellingen adequaat gereageerd hebben op de geconstateerde fraudegevallen en de benodigde maatregelen hebben genomen om herhaling te voorkomen.

3.3.2. Percepties

Examinering door exameninstellingen

In het kader van de wijze van **examinering door exameninstellingen**, geeft het CDFD aan dat exameninstellingen zich over het algemeen goed aan de voorschriften houden. Het CDFD geeft aan geen indicaties te hebben dat exameninstellingen bewust fraude plegen en/of de regels omzeilen. Tijdens de gesprekken met ketenpartners zijn ook geen signalen naar voren gekomen dat de examinering door exameninstellingen te kort zou schieten.

Richten we ons op de **erkenning van exameninstellingen**, dan zijn er tijdens het onderzoek geen signalen naar voren gekomen dat het CDFD fouten maakt bij de erkenningen. Ook zijn er tijdens de gevoerde gesprekken met ketenpartners geen concrete signalen afgegeven dat erkenningsvoorschriften niet werkbaar of passend zijn. Wel roept de volume-eis bij exameninstellingen uiteenlopende reacties op. Grotere instellingen onderschrijven deze eis en vinden dat deze ook op bestaande erkenningen zouden moeten worden toegepast. Kleinere instellingen stellen dat schaalvergroting ten koste gaat van pluriformiteit in het aanbod en kleinschalige examinering belemmert.

Het CDFD heeft aangegeven dat deze eis is ingevoerd om een drempel op te werpen voor erkenning, zodat niet 'iedereen' zich zomaar kan aanmelden. Hier is voor gekozen omdat er geen kosten zijn verbonden aan het verkrijgen van een erkenning. Volgens het CDFD zou het instellen van een tarief voor een aanmelding een betere drempel zijn (in plaats van de volumenorm). Het CDFD wijst er daarbij op dat artikel 11, lid 4 van het BGfo ook voorschrijft dat een aanvrager van een erkenning voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor de erkenning van het exameninstituut of voor de aanmelding van een additionele examenlocatie een bij ministeriële regeling vastgesteld tarief verschuldigd is. In het verleden is echter in samenspraak met het ministerie van Financiën de keuze gemaakt om geen apart tarief in te richten.

Het CDFD en de Stichting Examenkamer voeren beiden het **toezicht** uit bij examenlocaties. Enkele kleinere exameninstellingen hebben daarop kritiek geleverd, omdat er interpretatieverschillen van voorschriften zouden zijn door het CDFD en de Stichting Examenkamer bij controlebezoeken. Ook hebben sommige exameninstellingen kritiek geuit op de in hun ogen te rechtlijnige opstelling en werkwijze van de Stichting Examenkamer bij controlebezoeken. De Stichting Examenkamer zou te weinig oog hebben voor de verschillen (in omvang) tussen instellingen. Enkele exameninstellingen geven aan dat het CDFD meer regie zou moeten nemen als ze controles uitbesteden aan een derde partij. Het CDFD zegt dit punt te herkennen, en geeft aan dat er een periode is geweest waarin Stichting Examenkamer strenger toezicht hield dan op basis van de voorschriften de

afpraak was. Daar heeft het CDFD destijds met Stichting Examenkamer een gesprek over gevoerd, waarna dit punt volgens het CDFD verholpen zou moeten zijn.

Het CDFD en de Stichting Examenkamer hebben aangegeven aan dat het mogelijk is om controlebezoeken te omzeilen. Dit kan door examens last-minute aan te melden, waardoor het CDFD en de Stichting Examenkamer geen controlebezoek meer uitvoeren omdat dan geen controlebezoek meer ingepland kan worden.

Het CDFD zou de **onderzoeksbevoegdheid** bovendien graag uitgebreid zien worden, om zo effectiever toezicht te kunnen uitoefenen. Als voorbeeld noemt het CDFD het inzetten van *'mystery guests'*. Dit is ook door een andere gesprekspartner genoemd als een mogelijkheid om het toezicht te verbeteren.

Tevens geeft het CDFD aan dat zij momenteel fraudeurs niet kunnen uitsluiten voor toekomstige examens. Fraudeurs kunnen daardoor 'morgen' ergens anders opnieuw examen doen. Het ontbreekt het CDFD aan instrumentarium om dit te voorkomen.

In gesprekken zijn verder een aantal kansen en uitdagingen genoemd:

- Nieuwe technologie zorgt voor nieuwe mogelijkheden om te frauderen, maar ook om fraude tijdig te detecteren. Zowel het CDFD als ketenpartners zien hier mogelijkheden voor het CDFD.
- Er zou nog een efficiëntieslag gemaakt kunnen worden door op één locatie/systeem de informatie aangaande afnamelocaties bij te houden. Dan hoeft niet meer handmatig informatie overgezet te worden, en verkrijgt DUO meer inzicht in welke afnamelocaties zijn aangevraagd.
- Er is momenteel sprake van consolidatie in de markt van exameninstellingen. Indien de situatie zich voordoet dat het CDFD één van de grote spelers moet sanctioneren, dan zal dat een grote impact hebben op de beschikbaarheid van examens.

3.3.3. Conclusies erkenning en toezicht

Met erkenning en toezicht beoogt het CDFD bij te dragen aan de kwaliteit van examinering door exameninstellingen. Er zijn indicaties dat de kwaliteit van examinering over het algemeen op orde is. Zo constateert het CDFD als toezichthouder relatief weinig afwijkingen en legt het alleen incidenteel een sanctie op. In de gevallen dat het CDFD heeft gesanctioneerd was dat in de lichtste vorm, namelijk door het afgeven van een waarschuwing. Ook blijkt uit de beschikbare cijfers dat het aantal fraudegevallen tijdens examens gering is, en dat als zich fraudegevallen voordoen die tijdig worden gemeld en adequaat worden afgehandeld door de exameninstellingen. De lage aantallen geconstateerde afwijkingen en sancties kunnen er ook op wijzen dat het CDFD zaken over het hoofd ziet en/of onvoldoende stevig optreedt, maar hiervoor hebben we in de evaluatie geen aanwijzingen gevonden. We plaatsen nog wel de kanttekening dat geen informatie over 2018 beschikbaar is (en we dus geen uitspraak kunnen doen over de gehele evaluatieperiode).

In het geval van het CDFD start het toezicht met het op aanvraag verlenen van een erkenning. Het CDFD heeft de eisen voor erkenning en het proces van erkenningverlening zorgvuldig uitgewerkt. Het is voor exameninstellingen duidelijk welke eisen het CDFD hanteert. We zien dan ook dat alle aanvragen in de evaluatieperiode zijn toegewezen.

Over de invoering van de volume-eis van 650 examens per jaar bij nieuwe erkenningsaanvragen oordelen we wel kritisch. Het is geen criterium dat rechtstreeks volgt uit de wet, waardoor een goede onderbouwing op zijn plaats is. Die onderbouwing, ook van de hoogte ervan, ontbreekt. Het CDFD zou duidelijk moeten maken wat het met de volume-eis beoogt, hoe het hanteren van deze eis bijdraagt aan de doelen uit de wet en waarom het minimum aantal van 650 examens passend is.

De toezichtstrategie van het CDFD is deels risicogestuurd, waarbij prioriteit wordt gegeven aan locaties waarbij het risico op afwijkingen en fraude het grootst wordt ingeschat. Op zichzelf is dit een logische insteek, behalve dat de onderbouwing van de gehanteerde risico-indeling ontbreekt. Uit de beschikbare cijfers blijkt ook niet dat het CDFD bij de locaties die als meer risicovol worden ingeschat vaker afwijkingen constateert. Verder beoordelen we de kwaliteit van de jaarrapportages over het toezicht als matig (voor wat betreft zorgvuldigheid en diepgang van de analyses en de duiding), afgezet tegen de kwaliteit van de analyses die we zien bij het beheer van de centrale examenbank.

Gezien de beperkte capaciteit bij het CDFD is het begrijpelijk dat de uitvoering van het toezicht deels is uitbesteed aan de Stichting Examenkamer. Wel bestaat bij sommige exameninstellingen onduidelijkheid over de rolverdeling tussen beide organisaties. Ook zou het voorkomen dat toezichthouders van het CDFD en de Stichting Examenkamer voorschriften verschillend uitleggen. De consistentie in de uitvoering van het toezicht door beide organisaties is een aandachtspunt.

Het CDFD geeft aan zij momenteel geen instrumentarium heeft om fraudeurs voor een bepaalde periode uit te sluiten bij alle exameninstellingen en pleit voor een sectorbrede aanpak. Afgaande op de beschikbare cijfers komt fraude niet vaak voor en nemen exameninstellingen individueel passende maatregelen. Daar komt bij dat het ontwikkelen ervan kostbaar en niet eenvoudig kan zijn (want dan moeten persoonsgegevens van kandidaten worden gedeeld). Als het CDFD in samenwerking met ketenpartners een sectorbrede fraudeaanpak wil ontwikkelen, dan zullen ze eerst moeten aantonen dat een dergelijke aanpak maatschappelijk wenselijk is en de baten opwegen tegen de kosten.

4. Interne organisatie

4.1.1. Feiten

College

Het college adviseert en ondersteunt de minister van Financiën desgevraagd of uit eigen beweging. Dat doet het college op een aantal thema's, welke terug te vinden zijn in artikel 3 van het Instellings- en mandaat besluit. In de periode 2018-2022 vergaderde het college zes tot zeven keer per jaar.

Het college bestaat uit één voorzitter en minimaal twee en maximaal vijf onafhankelijke leden. Tenminste één collegelid moet deskundige zijn op het gebied van erkenning van exameninstututen/accreditatie. Ook moet tenminste één ander lid deskundig zijn op het gebied van Wft-deskundigheid. De minister van Financiën benoemt de leden van het college voor een termijn van ten hoogste vijf jaar en zijn terstond herbenoembaar. Het college bestond in de periode 2018-2022 uit vijf leden: drie leden zijn uit de financiële sector afkomstig en/of hebben affiniteit met de inhoud (financiële markten), en twee leden hebben kennis van en/of ervaring in de onderwijs- en examineringsector. De verschillende collegeleden brengen zodoende kennis en ervaring in vanuit hun vakgebied. Het college draagt zo voor het CDFD bij aan een (extra) kwaliteitscontrole, bijvoorbeeld op de voorstellen voor de eind- en toetstermen, en brengt relevante deskundigheid in.

Stafbureau

Het stafbureau ondersteunt het college bij de werkzaamheden. De dagelijkse leiding over het stafbureau is in handen van het hoofd van het stafbureau. Het stafbureau draagt zorg voor:

- Inhoudelijke en secretariële ondersteuning van het college en de twee commissies (de PEC en de CEK), waaronder de procedurele en inhoudelijke voorbereiding van vergaderingen.
- Dagelijkse regie over het inhoudelijke en functioneel beheer van alle Wft-examens in de centrale examenbank, waaronder het beheer van de vulling en structuur van de examenbank en het bewaken van de kwaliteit en actualiteit van de examenvragen en de uitvoering van projecten.
- Het verzorgen van trainingen voor itemauteurs en -controleurs van examenvragen.
- Uitvoering geven aan de erkenning van exameninstututen.
- Toezichhouden op de afname van de examens door exameninstututen via steekproeven. Het CDFD besteedt dit deels uit aan de Stichting Examenkamer.
- Voorlichting geven aan financiële dienstverleners en exameninstututen over Wft-examens en Wft-diploma's.
- Contacten onderhouden met stakeholders, zoals exameninstututen, opleidingsinstututen, media en de AFM.

Het stafbureau is ondergebracht bij het CAOP. Werknemers van het stafbureau zijn bij CAOP in dienst, en worden door CAOP gedetacheerd bij het CDFD. CAOP heeft op generlei manier inspraak op de inhoudelijke werkzaamheden van het CDFD.

Externe experts

Naast het stafbureau en zijn medewerkers, maakt het college gebruik van de kennis en kunde van een flexibele schil van externe experts (itemauteurs en -controleurs en screeners). Deze externe experts worden ingezet op thema's waarover zij vakinhoudelijke expertise of kennis hebben. Externe experts zijn onafhankelijk, en een voorwaarde is dus (ook) dat zij niet in dienst of eigenaar zijn van een erkend exameninstuut of opleidingsinstuut dat zich bezighoudt met Wft-opleidingen.

Commissies

Het CDFD kent twee commissies: de PEC en de CEK. Hierna beschrijven we de twee commissies op hoofdlijnen:

De PEC bestaat op moment van dit onderzoek uit een voorzitter (tevens lid van het college) en vier externe leden. De PEC wordt ondersteund door een secretaris (medewerker stafbureau). De externe leden hebben ervaring en expertise binnen de financiële adviessector. De PEC beoordeelt de aangeleverde ontwikkelingen en adviseert het CDFD omtrent PE-onderwerpen. De PEC heeft als doel om relevante ontwikkelingen te selecteren aan de hand van criteria voor de examens. Het team heeft een overzicht van de gehele markt en binnen de commissie worden gesprekken gevoerd over het wel of niet opnemen van een onderwerp in de PE's.

De CEK bestaat uit een voorzitter (tevens lid van het college) en vier externe leden. De CEK wordt ondersteund door een secretaris (medewerker stafbureau). De externe leden zijn deskundig op vakinhoudelijk of psychometrisch terrein en hebben allen ervaring met examenontwikkeling. De CEK borgt de kwaliteit van de examinering en het examenproces, stelt richtlijnen en aanwijzingen vast om uitslagen te beoordelen en ziet toe op de onderzoeken naar de verbetering van bestaande en nieuwe producten en processen die voor de centrale examenbank relevant zijn. Ook houdt de CEK zich bezig met ander projecten: bijvoorbeeld hebben zij de mogelijkheden van online proctoring onderzocht en volgen zij de ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie.²³

Kosten organisatie

Het CDFD (stafbureau en college) stelt jaarlijks een begroting op, het CAOP controleert deze en stuurt de definitieve begroting vervolgens op aan het college. Het college stelt de begroting vervolgens vast en stuurt deze aan het ministerie van Financiën. De gerealiseerde kosten vallen in de periode 2018-2022 jaarlijks lager uit dan de begrote kosten (circa 10-15% lager).

De gerealiseerde kosten van het CDFD zijn in de periode 2018-2022 met 12% toegenomen. De kosten voor de collegeleden neemt jaarlijks iets toe (totale toename van 12,2% in de periode 2018-2022), en beslaat ongeveer 5% van de totale kosten. Het aantal fte van het stafbureau is nagenoeg constant (circa 10). De personeelskosten voor het stafbureau nemen in de evaluatieperiode jaarlijks toe (totale toename van 25,1% in de periode 2018-2022). De kosten die gemaakt worden voor de flexibele schil variëren licht van jaar tot jaar. Circa één zesde van de kosten wordt aan de flexibele schil besteed. Aan het toezicht op exameninstellingen (door de Stichting Examenkamer) wordt tussen de 3 en 4% van de kosten besteed. Tevens reserveert het CDFD jaarlijks kosten voor onvoorziene omstandigheden, waar alleen in 2018 aanspraak op is gemaakt.

De jaarverslagen worden gecontroleerd door een externe accountant. De accountant heeft voor elk jaar in de periode 2018-2022 de jaarverslagen goedkeuring gegeven.

Exameninstellingen betalen leges per afgenomen examen. DUO int de leges en draagt deze af aan het ministerie van Financiën. Uitgangspunt van het ministerie is daarbij dat het systeem per 3-jaarsperiode kostendekkend is ten aanzien van de kosten van het CDFD en DUO.

4.1.2. Percepties

Het CDFD geeft over de **inrichting van de organisatie** aan dat zij momenteel met relatief weinig fte (binnen het stafbureau) relatief veel (verschillende) taken uitvoert. Het CDFD is positief over het samenwerken met een flexibele schil van externe experts. Dit heeft volgens het CDFD als belangrijk voordeel dat die experts zich volledig onafhankelijk kunnen opstellen en dat zij midden in het veld staan (en dus ook input en signalen

²³ Online proctoring betekent het op afstand toezichthouden op examenkandidaten om fraude te ontdekken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het meekijken via een webcam.

kunnen meenemen vanuit het veld). Bovendien betreft het piekbelasting en zou het daarom ook onlogisch zijn om de experts vast in dienst te nemen.

Over het CAOP geeft het CDFD aan dat het onderbrengen van het stafbureau bij het CAOP als voordeel heeft dat het CDFD zich voornamelijk op de inhoud kan concentreren (HR-zaken en de ICT-ondersteuning worden bijvoorbeeld door CAOP gedaan). Nadeel is dan weer wel dat het CDFD in enige mate afhankelijk is van wat het CAOP biedt (bijvoorbeeld op gebied van ICT-ondersteuning en cao). Over het geheel genomen is het CDFD echter tevreden met CAOP als werkgever voor het stafbureau.

Het CDFD licht toe dat de **kosten** van het stafbureau in de periode 2018-2022 relatief hard zijn gestegen (zoals eerder benoemd 25,1%), omdat in 2018 een aantal functies vacant waren. Zouden die vacatures destijds gevuld zijn, dan zou de stijging van de personeelskosten circa 12,8% zijn geweest. Dit is vergelijkbaar met de gemiddelde ontwikkeling in contractlonen bij het Rijk.²⁴ Sinds die vacante functies zijn ingevuld is de bezetting van het stafbureau gelijk gebleven. Tevens geeft het CDFD bovendien aan dat de kostenstijging in de context geplaatst moet worden van andere ontwikkelingen zoals cao-wijzigingen en inflatie.

Het CDFD geeft aan dat een kostenbesparing niet mogelijk lijkt te zijn met behoud van kwaliteit. Het CDFD en CAOP hebben wel aangegeven aan dat de financiering via subsidieverstrekking een aandachtspunt is: proces wordt wel eens als 'stroperig' ervaren, waarbij de subsidieverstrekking niet altijd vlekkeloos of tijdig verloopt.

Tot slot geeft een sectorpartij aan het onduidelijk te vinden hoe de kosten zijn opgebouwd en hoe het budget (bij het CDFD) wordt besteed. Dit is bijvoorbeeld niet in een jaarverslag terug te vinden.

4.1.3. Conclusie interne organisatie

We concluderen dat het CDFD de taakuitvoering op een slimme manier heeft georganiseerd waarmee mensen en middelen gericht worden ingezet. Ook concluderen we dat het CDFD een gedegen en sober financieel beleid voert. De volgende indicaties ondersteunen deze conclusies:

- Het CDFD voert een uitgebreid takenpakket uit met het college en circa 10 fte aan ondersteuning door het stafbureau.
- Het CDFD maakt op een efficiënte manier gebruik van de flexibele schil van externe experts. Zij worden gericht ingezet voor specifieke taken welke een piekbelasting kennen.
- Het stafbureau is ondergebracht bij het CAOP, waardoor het CDFD zich op de inhoud kan concentreren en voor HR en ICT kan aansluiten bij voorzieningen van CAOP.
- Jaarlijks begroot het CDFD kosten voor onvoorziene omstandigheden. Hier is enkel in 2018 (deels) aanspraak op gemaakt.
- Jaarlijks wordt de financiële verantwoording gecontroleerd door een onafhankelijk accountant en daar zijn geen onjuistheden in aangetroffen.

We hebben geen signalen ontvangen dat het CDFD inefficiënt werkt (dat bijvoorbeeld met minder middelen hetzelfde resultaat behaald zou kunnen worden, of dat met dezelfde middelen méér resultaat behaald kan worden). Verder beoordelen we het als positief dat in het college breed expertise en ervaring is vertegenwoordigd op de vlakken van financiële markten en de onderwijs- en examineringsector. Een college van deze omvang, expertise en ervaring is passend bij de taken die het CDFD uitvoeren binnen de examenketen en het Wft-vakbekwaamheidsstelsel, waaronder de advisering van eind- en toetstermen. Ook draagt de omvang bij aan de borging van continuïteit bij vertrek of uitval.

²⁴ Een stijging van circa 12,8% van de loonkosten in de periode 2018-2022 is vergelijkbaar met de gemiddelde ontwikkelingen in contractlonen bij het Rijk in de periode 2018-2022, welke circa 13,2% bedroeg. Zie: <https://www.kennisvandeoverheid.nl/cijfers-overheidspersoneel/lonen>.

5. Governance en samenwerking

5.1.1. Feiten

In paragraaf 2.2. hebben we de examenketen en partijen die daarin een rol spelen al toegelicht. In de examenketen vinden periodieke overleggen plaats tussen het CDFD en het ministerie van Financiën:

- Een keer per drie weken vindt een werkoverleg plaats tussen het CDFD (hoofd stafbureau) en het ministerie van Financiën (directie Financiële Markten). In dat overleg worden lopende zaken, zoals wijzigingen van wet- en regelgeving en uitvoeringsaspecten, besproken.
- Twee keer per jaar vindt er overleg plaats tussen het CDFD (college) en het ministerie (directeur Financiële Markten). Voorbeelden van onderwerpen die dan op de agenda staan zijn de begroting, gang van zaken, afspraken met ketenpartner, benoemingen en jaarverslagen.
- Periodiek worden twee of drie keer per jaar stuurgroepvergaderingen gehouden, waaraan het hoofd stafbureau, DUO en het ministerie van Financiën (directie Financiële Markten) participeert. Voorbeelden van onderwerpen die in 2022 zijn besproken zijn de evaluatie met betrekking tot de recente aanbesteding en een vooruitblik op de toekomstige aanbesteding van de Wft-examenafnametool.²⁵
- Tevens is er ad hoc overleg of contact wanneer nodig.

Het CDFD voert ook overleggen met andere ketenpartners: het CDFD en DUO voeren een tweewekelijks overleg. Met exameninstututen voert het CDFD, samen met DUO, twee keer per jaar ketenoverleg.

Afspraken over de invulling van het toezicht op het CDFD en de (governance) relatie tussen het CDFD en het ministerie zijn niet vastgelegd.

5.1.2. Percepties

Het CDFD geeft aan over de **afstemming met het ministerie van Financiën** over het algemeen als positief te ervaren. Er is wederzijds begrip voor elkaars rol en positie. Wel signaleert het CDFD dat het ministerie van Financiën tijd en capaciteit voor het CDFD en andere onderwerpen/dossiers moet verdelen, waardoor de prioriteit soms elders ligt dan bij het CDFD. Ook geeft het CDFD aan dat er een relatief hoog personeel verloop is bij het ministerie van Financiën, wat het CDFD als minder efficiënt ervaart. Doordat ambtenaren die met vakbekwamdossier werken relatief vaak van functie en/of dossier wisselen, is de kennis van het dossier en de historie ervan niet altijd optimaal. Het CDFD geeft verder aan het wenselijk te vinden dat afspraken over governance en toezicht worden vastgelegd in een toezichtarrangement of relatiestatuuut.

Het ministerie van Financiën geeft aan het contact met het CDFD (ook) als positief te ervaren. Specifiek over het contact met het hoofd van het stafbureau, het contact dat het vaakst plaatsvindt, geeft Financiën aan dat dit prettige overleggen zijn en dat de voorbereiding vanuit het hoofd stafbureau altijd goed is. Wel heeft het

²⁵ CDFD (2023). Activiteitenverslag 2022.

ministerie van Financiën aangegeven dat – vanuit sturingsoogpunt – het wenselijk zou zijn dat het CDFD rapporteert over de klachten en meldingen die zij hebben ontvangen en hoe zij daar meer om zijn gegaan.

Het CDFD geeft aan de **samenwerking met DUO** als positief te ervaren waarbij rollen en taken duidelijk zijn. DUO geeft aan de samenwerking met het CDFD over het algemeen als heel positief te ervaren. DUO geeft aan dat het contact de afgelopen jaren beter is geworden (minder formeel) en benoemt als positief punt dat het CDFD zich er actief voorinzet dat het CDFD en DUO op één lijn zitten (bijvoorbeeld met het opstellen van notities).

5.1.3. Conclusie governance en samenwerking

We constateren dat in de praktijk een goede overlegstructuur is opgetuigd tussen de verschillende ketenpartners en dat de ketenpartners (CDFD, ministerie van Financiën, DUO) over het algemeen positief zijn over de samenwerking.

Samenwerking tussen het ministerie van Financiën en het CDFD wordt over en weer als prettig ervaren. Wel constateren we dat de governancerelatie niet is geformaliseerd en dat er ook geen toezichtsarrangement is uitgewerkt. Tot heden heeft dat niet tot problemen geleid, maar het is verstandig om hier afspraken over te maken en dit op papier te zetten. Onderdeel van deze afspraken zou ook de rapportage en verantwoording van het CDFD richting het ministerie kunnen beslaan (over welke onderwerpen en met welke frequentie het CDFD aan Financiën rapporteert en verantwoordt). Zo kan worden voorkomen dat er verschillende beelden ontstaan over rollen, taken en verantwoordelijkheden, zowel van het CDFD als van het ministerie van Financiën. Ook kan naar dergelijke afspraken worden teruggegrepen wanneer zich onverhoopt een incident voordoet.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het eerste deel van dit rapport staat in het teken van de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen:

1. Hoe is de inrichting van en rolverdeling binnen de huidige examenketen voor Wft-vakbekwaamheid en in het bijzonder het CDFD?
2. Hoe doeltreffend en doelmatig worden de werkzaamheden van het CDFD binnen de keten uitgevoerd?

In hoofdstuk 2 hebben we de inrichting van en rolverdeling binnen de huidige examenketen voor Wft-vakbekwaamheid en in het bijzonder het CDFD behandeld (onderzoeksvraag 1).

In de hoofdstukken daarna hebben we de taakuitvoering (hoofdstuk 3), interne organisatie (hoofdstuk 4) en governance en samenwerking (hoofdstuk 5) behandeld. Op basis van de bevindingen en (deel)conclusies in die hoofdstukken geven wij in de paragrafen die hierna volgen ons oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid (onderzoeksvraag 2). We sluiten af met de aanbevelingen.

6.1. Doeltreffendheid

Taakuitvoering door het CDFD

We concluderen dat het CDFD de taken over het algemeen doeltreffend uitvoert. Het CDFD heeft de drie taken die het in mandaat van de minister uitvoert zorgvuldig ingevuld. De kwaliteit van de ingerichte werkprocessen is goed en er zijn voldoende kwaliteitschecks ingebouwd.

In de periode 2018-2022 resulteerde dit in eind- en toetstermen die aansloten bij de ontwikkelingen in de markt en wet- en regelgeving. Hiermee is de basis gelegd voor examenvragen waarmee relevante kennis en vaardigheden worden getoetst.

We concluderen ook dat de kwaliteit van de door het CDFD opgestelde examenvragen en de samenstelling van examens hoog is. Het CDFD heeft veel aandacht voor de kwaliteit van examenvragen en voert verschillende vormen van kwaliteitscontrole uit. Er zijn bovendien aanwijzingen dat met de examens het gewenste selectie-effect wordt bereikt: een relatief laag slagingspercentage voor het initiële examen (wat een aanwijzing vormt dat een drempel is opgeworpen waardoor niet iedereen 'zo maar' financieel advies kan geven) en een relatief hoog slagingspercentage voor de PE-examens (wat een aanwijzing vormt dat wanneer adviseurs eenmaal de drempel van het initiële examen over zijn, zij op de hoogte blijven van ontwikkelingen).

Het verlenen van erkenningen aan en het toezicht op exameninstellingen vormt tot slot een waarborg voor de kwaliteit van examinering. Het CDFD heeft de eisen voor erkenning en het proces van erkenning verlening zorgvuldig uitgewerkt. Het is voor exameninstellingen duidelijk welke eisen het CDFD hanteert. We zien dan ook dat alle aanvragen in de evaluatieperiode zijn toegewezen.

Op een aantal punten kan het CDFD de taakuitvoering verbeteren. Ruimte voor verbetering is er onder meer in het consultatietraject bij het opstellen van eind- en toetstermen, bij de onderbouwing van bepaalde keuzes in het beleid voor erkenning en toezicht, en in de consistentie in de uitvoering van het toezicht. In paragraaf 6.3 doen we hiervoor concrete aanbevelingen.

In dit onderzoek is door een aantal externe stakeholders kritiek geleverd op de eind- en toetstermen en de inhoud van de examens. Deze kritiek is echter gericht op het vakbekwaamheidsstelsel en heeft niet zo zeer betrekking op (de taakuitvoering door) het CDFD.

Bijdrage CDFD aan beoogde effecten Wft-vakbekwaamheidsstelsel en examenketen

Het CDFD vervult een rol binnen de examenketen van het Wft-vakbekwaamheidsstelsel. Het Wft-vakbekwaamheidsstelsel en de examenketen hebben de volgende doelstellingen:

- *Vakbekwaamheidsstelsel*: het centraal stellen van de klant met als ultieme doelstelling het algeheel herstel van het vertrouwen in de financiële markt.
- *Examenketen* (binnen het vakbekwaamheidsstelsel): zorgen dat financieel dienstverleners beschikken over relevante kennis/vaardigheden, aangetoond middels diploma's, en dat zij periodiek worden getoetst om te bepalen of hun kennis actueel is.

Er is geen onderzoek beschikbaar dat inzicht geeft in de effecten van het vakbekwaamheidsstelsel. Er is dus geen zicht op (de mate van) het doelbereik op bovengenoemde doelstellingen. Dit betekent dat het in dit onderzoek ook niet mogelijk is om vast te stellen wat de bijdrage van het CDFD is aan het bereiken van deze doelstellingen.

Wel kan op grond van dit onderzoek worden gesteld dat het CDFD met het uitvoeren van de drie mandaattaken bijdraagt aan de kwaliteit van examens en examinering, en daarmee aan de doelstelling van de examenketen dat financieel dienstverleners aantoonbaar beschikken over relevante kennis/vaardigheden.

6.2. Doelmatigheid

Voor het bepalen van de doelmatigheid van het functioneren van het CDFD hebben we gekeken naar de interne organisatie (waaronder ook naar de kosten). Daaruit ontstaat het beeld dat het CDFD de taakuitvoering op een slimme en efficiënte manier heeft georganiseerd. Het CDFD zet mensen en middelen gericht in en voert daarbij een sober financieel beleid. Zo maakt het CDFD op een slimme manier gebruik van een flexibele schil van experts voor taken die gekenmerkt worden door een onregelmatige piekbelasting. De voornaamste kostenpost zijn de personeelsuitgaven voor het stafbureau. De stijging van de personeelskosten was in de periode 2018 – 2022 aanzienlijk, maar – na correctie voor openstaande vacatures – in lijn met de gemiddelde stijging van personeelskosten bij het Rijk. Het CDFD begroot jaarlijks kosten voor onvoorziene omstandigheden. Hier is alleen in 2018 (deels) aanspraak op gemaakt. We hebben geen signalen ontvangen dat het CDFD inefficiënt zou opereren. Dit zijn wat ons betreft indicaties dat het CDFD op doelmatige wijze de taken uitvoert.

Het college bestaat uit vijf leden. Vanuit doelmatigheidsoogpunt kan de vraag gesteld worden of een college met slechts drie (of vier) leden doelmatiger zou zijn. Wij zijn van mening dat de kostenbesparing die deze maatregel zou opleveren (<2% van de totale kosten van het CDFD) niet in verhouding staat tot het afbreukrisico. Het verminderen van het aantal collegeleden kan ten koste gaan van de kwaliteit van de taakuitvoering door het CDFD. Dit kan een negatieve impact hebben op de werking van de hele examenketen en het vakbekwaamheidsstelsel, die van grote betekenis is voor de financiële sector. Bovendien is het CDFD ingesteld omdat het onderwerp van een zodanig technische aard is dat de minister zich wilde laten adviseren door een adviescollege met externe professionals. Een dergelijke besparingsmaatregelen past wat ons betreft daarom ook niet bij de insteek en opzet van het CDFD.

Het proces waarin de eind- en toetstermen worden geactualiseerd kent ieder jaar een lange doorlooptijd. Het ministerie van Financiën en het CDFD geven aan dat dit mede komt door de huidige rolverdeling, waarbij het

CDFD adviseert en het ministerie van Financiën de eind- en toetstermen formeel vastlegt. Een (geheel) andere inrichting van het proces, waarbij het CDFD bijvoorbeeld zelf eind- en toetstermen zou mogen vastleggen, is binnen de huidige juridische kaders echter niet mogelijk. Het CDFD is namelijk een mandaatorganisatie en een mandaatorganisatie kan niet eigenstandig beleid of algemeen verbindende voorschriften opstellen. Gegeven de juridische kaders, is het proces door het CDFD logisch ingericht.

6.3. Aanbevelingen

Hiervoor concluderen we dat het CDFD op doeltreffende wijze invulling geeft aan zijn taken en dat er indicaties zijn dat dit ook op doelmatige wijze gebeurt. We hebben geen grote tekortkomingen gesignaleerd, wel enkele verbeterpunten. We doen hierna een aantal gerichte aanbevelingen (geordend per taak/thema):

Adviseren over eind- en toetstermen

- Maak als CDFD en ministerie van Financiën samen afspraken over hoe omgegaan moet worden met een situatie wanneer er weinig ontwikkelingen zijn binnen de financiële wet- en regelgeving die het CDFD kan gebruiken voor het maken van nieuwe PE-examens.
- Zet als CDFD de inspanningen voort om een grotere groep van stakeholders uit de sector input te laten geven over ontwikkelingen voor de eind- en toetstermen. Ga daarbij bijvoorbeeld na wat stakeholders zou motiveren wel weer deel te nemen aan de consultatie en in hoeverre het CDFD daarin tegemoet kan komen.

Beheer centrale examenbank

- Leg formeel vast dat het CDFD het mandaat heeft voor het functioneel beheer, naast het inhoudelijk beheer, van de centrale examenbank, zodat het mandaat en de werkpraktijk op elkaar aansluiten.

Erkenning en toezicht

- Formuleer een sluitende onderbouwing van de volume-eis van 650 examens in het eerste jaar na de eerste erkenning van nieuwe exameninstituten, of laat deze eis vallen wanneer een dergelijke onderbouwing niet kan worden gegeven.
- Werk de onderbouwing van de toezichtstrategie nader uit (welke locaties als meer risicovol worden aangemerkt en waarom). Verhoog daarbij ook de kwaliteit van de toezichtrapportages.
- Ga als CDFD na of de consistentie tussen de eigen toezichthouders en de toezichthouders van de Stichting Examenkamer kan worden te verhoogd, om zo inconsistentie in het toezicht te minimaliseren.

Governance

- Formaliseer de governancerelatie tussen het ministerie van Financiën en het CDFD en werk een toezichtarrangement of relatiestatuuut uit. Maak daarbij in ieder geval afspraken over:
 - Rollen en verantwoordelijkheden in de governancerelatie. Het gaat dan bijvoorbeeld over afspraken over het voeren van een secretariaat voor de overleggen (wie bereidt dit voor, wie beheert de notulen), wanneer het CDFD het ministerie tussentijds moet informeren over bepaalde voorvallen of vraagstukken (buiten de standaard overlegstructuur om).
 - De overlegstructuren tussen het ministerie en het CDFD en de frequentie en doelen van deze overleggen.
 - De wijze en onderwerpen waarover het CDFD jaarlijks aan het ministerie rapporteert.

Deel 2:

**Analyse juridische vraagstukken
en mogelijke toekomstige
organisatievormen**

7. Analyse juridische vraagstukken en toekomstige organisatievormen

7.1 Inleiding

Het CDFD is een mandaatorganisatie. In het Instellings- en mandaatbesluit worden taken en bevoegdheden aan het CDFD toegekend. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

1. Zijn er wijzigingen in de bevoegdheden, taakbeschrijving en organisatiestructuur van het CDFD (of eventuele andere ketenpartners) nodig voor een toekomstbestendige, doeltreffende en doelmatige werking van de examenketen? Zo ja, welke?
2. Zijn er wijzigingen in de juridische kaders, in het bijzonder voor het CDFD, nodig? Zo ja, welke?
3. Welke passende organisatievorm(en) kan (kunnen) worden overwogen? Wat zijn de voor- en nadelen?

Ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag merken we op dat het CDFD over het geheel genomen doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd in de evaluatieperiode, en de uitkomsten van de evaluatie geen aanleiding geven om iets te wijzigen in de juridische kaders en organisatievorm. Wel zijn er uit het onderzoek verschillende juridische vraagstukken naar voren gekomen. Die kunnen op termijn voor problemen zorgen en effectief optreden door het CDFD in de weg zitten.

Hierna bespreken we allereerst de juridische vraagstukken waar het CDFD in de huidige vorm en met het huidige juridische kader tegenaan loopt, en de oplossingen die daarvoor denkbaar zijn. Vervolgens gaan we in op passende organisatievormen die kunnen worden overwogen.

7.2 Juridische vraagstukken

In het kader van dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de juridische vraagstukken waarmee het CDFD zich geconfronteerd ziet binnen de huidige juridische kaders en met de huidige organisatievorm. Bijlage 2 bevat een overzicht.

Een aantal vraagstukken komt voort uit het onvoldoende doormandateren van bevoegdheden aan het CDFD. Het gaat dan bijvoorbeeld om bevoegdheden als het vaststellen van voorschriften voor exameninstellingen en het opstellen van een sanctiereglement. Daarnaast zijn er ook zaken die op dit moment niet zijn geregeld in wet- en regelgeving.

Voor alle vraagstukken geldt dat ze zijn op te lossen met enkele wijzigingen in de huidige wet- en regelgeving. Dit kan zowel met behoud van de huidige organisatievorm als met een alternatieve organisatievorm die is onderzocht (het stafbureau wordt een dienstonderdeel van het ministerie, eventueel met een college op

afstand). In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de oplossingen voor de vraagstukken bij behoud van de huidige organisatievorm en bij de keuze om van het stafbureau dienstonderdeel van het ministerie te maken.

7.3 Organisatievormen

Afwegingskader Rijk voor het organiseren van publieke taken

In dit onderzoek is in beeld gebracht welke passende organisatievormen kunnen worden overwogen voor het CDFD. Daartoe volgen we een afwegingskader van het Rijk voor het organiseren van publieke taken. Het afwegingskader is opgenomen in bijlage 4. Dit kader beschrijft de huidige lijn van het Rijk ten aanzien van verzelfstandiging.²⁶

Allereerst constateren we dat de huidige organisatievorm van het CDFD niet in het afwegingskader voorkomt. We hebben niet kunnen achterhalen wat bij het instellen van het CDFD in 2005/2006 de argumenten waren om voor de huidige organisatievorm te kiezen. In de Toelichting bij het Instellingsbesluit CDFD van 13 maart 2006 wordt enkel aangegeven: *‘Deze taken zullen van een zodanig technische aard zijn, dat de minister zich hierbij laat adviseren door een adviescollege.’*

Ten tweede merken we op dat de organisatievorm adviescollege (in de zin van de Kaderwet adviescolleges) ook niet in het afwegingskader staat. Deze organisatievorm is in dit onderzoek ook niet meegenomen als mogelijke organisatievorm. In de Kaderwet staat aangegeven dat een adviescollege tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. Dit is niet de aard van de taken van het CDFD. Het CDFD heeft in de eerste plaats uitvoerende taken; advisering is daarvan een afgeleide. Overigens maakte het ministerie van Financiën deze afweging eerder zelf ook al. In de toelichting bij het Instellings- en mandaatbesluit College Deskundigheid Financiële d.d. 11 juni 2014 staat nadrukkelijk: *‘Het College is geen adviescollege in de zin van artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges: het heeft namelijk geen louter adviserende taak, maar voert ook, in mandaat van de Minister van Financiën, bepaalde taken uit op het gebied van de vakbekwaamheidseisen voor financiële dienstverleners. Het is derhalve niet vereist dat het College ingesteld wordt bij wet of koninklijk besluit.’* Het toekennen van een bredere adviestaak, zoals bedoeld in de Kaderwet, aan het CDFD zou bovendien onmiddellijk stuiten op het bezwaar van onvoldoende onafhankelijkheid. Het CDFD zou dan als onafhankelijk adviescollege namelijk ook moeten adviseren over de taken die het zelf uitvoert op het terrein van examinering, erkenning en toezicht.

Tot slot is het van belang om aan te geven dat we de eerste drie vragen in het afwegingskader overslaan. Dat betekent dat we in onze analyse ervan uitgaan dat met de taken die het CDFD uitvoert een publiek belang gemoeid is dat niet kan worden gewaarborgd met concurrentie op de markt. Ook gaan we ervan uit dat decentralisatie niet aan de orde is. Deze aspecten hebben we niet opnieuw getoetst. We beginnen onze analyse dus met de vraag: *Zijn er redenen om extern te verzelfstandigen?*

Externe verzelfstandiging

Om te kunnen bepalen of en zo ja in welke vorm externe verzelfstandiging een mogelijkheid is, kijken we eerst naar de vraag of sprake is van een taak met openbaar gezag. Van openbaar gezag is sprake als het CDFD eenzijdig de rechtspositie van rechtssubjecten kan bepalen. Het antwoord op deze vraag is voor twee van de drie taken ‘ja’, waardoor **privaatrechtelijke rechtsvormen** als een vennootschap of een stichting afvallen. Bij het opstellen van eind- en toetstermen is sprake van eenzijdige beïnvloeding van de rechtspositie van

²⁶ We hebben het kader ontvangen van medewerkers van het ministerie van BZK en het ministerie Financiën en zij hebben aangegeven dat dit aansluit bij de huidige lijn. Het kader is gebaseerd op het Besliskader privatisering en verzelfstandiging ([Kamerstuk C, nr. B, 2012-2013](#)) en op commissie Sint uit 1994.

financieel dienstverleners doordat eisen worden gesteld aan hun vakbekwaamheid. En bij erkenning en toezicht is hiervan sprake omdat het CDFD erkenningen kan verlenen aan exameninstellingen en kan intrekken.

In het afwegingskader blijft er dan nog maar een andere vorm van externe verzelfstandiging over, namelijk het **zelfstandig bestuursorgaan (zbo)**. Het Rijk is al sinds geruime tijd terughoudend met het instellen van nieuwe zbo's. De Kaderwet zbo's beschrijft drie motieven voor het instellen van een zbo.²⁷ Twee daarvan, de instellingsmotieven 'regelgebonden uitvoering'²⁸ en 'participatie'²⁹, worden alleen nog beperkt gebruikt voor het toekennen van nieuwe taken aan bestaande zbo's³⁰ en zijn in dit verband dus niet relevant. Het derde motief, 'onafhankelijkheid', is nog wel van toepassing en op dit moment het enige motief voor het instellen van een zbo. Een zbo kan uitsluitend worden ingesteld indien 'er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'.³¹

De Kaderwet zbo's bevat geen nadere uitwerking van deze motieven. Wel staat in een kabinetsstandpunt bij de totstandkoming van de Kaderwet zbo's aangegeven hoe de instellingsmotieven geïnterpreteerd worden.³² Op een later moment heeft de Commissie De Leeuw, in een onderzoek naar de herpositionering van zbo's, nadere invulling gegeven aan het onafhankelijkheidsmotief.³³ In het kabinetsstandpunt staat beschreven dat het onafhankelijkheidsmotief zo moest worden begrepen dat de taken moeten worden uitgevoerd zonder dat de politiek zich ermee kan bemoeien. Het accent lag voor het kabinet dus niet op de benodigde specifieke deskundigheid maar op de benodigde onafhankelijke oordeelsvorming. De Commissie De Leeuw heeft in aanvulling daarop gezegd dat het gaat om onafhankelijke oordeelsvorming waarbij het zbo taken uitvoert die om inhoudelijke overwegingen op gepaste afstand van de verantwoordelijke minister worden gehouden.

In het geval van het CDFD is het onafhankelijkheidsmotief niet aan de orde. Onafhankelijkheid ten opzichte van de minister kan wenselijk zijn om ongewenste politieke inmenging te voorkomen. Het risico hierop lijkt gering bij het CDFD. Enkel de behoefte aan specifieke deskundigheid, het oorspronkelijke motief om het CDFD in te stellen, is onvoldoende argument om van het CDFD een zbo te maken. Zoals toegelicht ligt in de motivering van het kabinet daarop niet het accent. Voor de taakuitvoering is het bovendien niet nodig om het CDFD in zijn geheel buiten het departement te organiseren. Het stafbureau zou ook binnen het ministerie geplaatst kunnen worden, waarbij wordt samengewerkt met een extern college, commissies en een flexibele schil van experts (zonder dat die een zbo-status krijgen).

Onafhankelijkheid ten opzichte van maatschappelijke organisaties en de sector (zoals brancheorganisaties en examen- en opleidingsinstituten) is wel van belang voor het CDFD. Bijvoorbeeld bij het onafhankelijk kunnen vaststellen van eind- en toetstermen en bij erkenning en toezicht. Deze vorm van onafhankelijkheid is echter geen instellingsmotief uit de Kaderwet zbo's. Bovendien kan deze vorm van onafhankelijkheid ook geborgd worden als de CDFD taken bij de minister van Financiën zijn belegd in plaats van bij een zbo.

Tot slot merken we hier op dat er in de praktijk voorbeelden zijn van organisaties, soms met taken die vergelijkbaar zijn met het CDFD, die ook niet voldoen aan het onafhankelijkheidsmotief en wel een zbo-status hebben. Dit is vaak historisch te verklaren, bijvoorbeeld doordat aan deze organisaties de zbo-status is

²⁷ Kaderwet zbo's, artikel 3.

²⁸ Er is sprake van een strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.

²⁹ Participatie van maatschappelijke organisaties moet in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen worden geacht.

³⁰ Zie de brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 26 mei 2005; Rijksoverheidwebsite Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, zie: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/>

³¹ Kaderwet zbo's, artikel 3, eerste lid onder a.

³² Kamerstuk 25268, nr. 20, dd. 26-5-2005.

³³ Zie: <https://www.kennisvandeoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/05/01/onderzoek-naar-de-herpositionering-van-zbos---johan-de-leeuw-abdtopconstul>

verleend op grond van de twee instellingsmotieven die pas later door het kabinet buiten werking zijn gesteld ('regelgebonden uitvoering'³⁴ en 'participatie'³⁵).³⁶

Interne verzelfstandiging

Interne verzelfstandiging kan twee vormen aannemen, namelijk een agentschap of een dienstonderdeel binnen een ministerie. Een **agentschap** is geen passende organisatievorm voor het CDFD. Het CDFD voldoet niet aan de instellingvoorwaarden voor een agentschap uit de Regeling agentschappen.³⁷ Zo is de eerste instellingsvoorwaarde een verwachte omzet van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis en daaraan voldoet het CDFD bij lange na niet.

Een **dienstonderdeel van een ministerie** betreft een onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister ressorterende directie, afdeling, instelling, dienst of bedrijf. In deze variant zou het stafbureau van het CDFD onderdeel worden van het kerndepartement van het ministerie van Financiën. Voor specifieke expertise, die bijvoorbeeld nodig is voor het opstellen van eind- en toetstermen en examenvragen, kan gewerkt worden met een flexibele schil van externe experts (analoog aan de huidige samenwerking met externe experts). En als het belangrijk wordt gevonden om bij het opstellen van de eind- en toetstermen toch enige onafhankelijkheid te hebben ten opzichte van de minister, dan kan hiervoor een college worden ingesteld door middel van een Instellingsbesluit. De rolverdeling is dan hetzelfde als in de huidige situatie: het college adviseert en de minister stelt uiteindelijk de eind- en toetstermen vast. Argumenten om een college in te stellen kunnen liggen in het betrekken van experts/ervaringsdeskundigen vanwege de kennis en ervaring die zij inbrengen en in het instellen van extra *checks & balances*. De collegeleden worden immers op persoonlijke titel aangesteld voor het geven van onafhankelijke oordeelsvorming. Zij vormen een extra paar ogen op bijvoorbeeld de voorstellen voor eind- en toetstermen.

Er zijn geen argumenten waarom het opnemen van het CDFD in het ministerie niet passend is voor het CDFD. Wel is het belangrijk om op te merken dat deze organisatievorm op zichzelf geen oplossing is voor de juridische vraagstukken van het CDFD. Die moeten alsnog in wet- en regelgeving en governance-afspraken worden opgelost (zie bijlage 3).

Bovendien zal de omzetting zelf gepaard gaan met kosten en baten. Het onderbrengen van de huidige organisatie van het CDFD in de departementale organisatie kost tijd en geld, doordat op het terrein van bijvoorbeeld personeel en IT/IV aanpassingen in werkprocessen en systemen moeten worden doorgevoerd. Naast deze directe reorganisatiekosten kan de reorganisatie ook tijdelijk ten koste gaan van het functioneren van de (op dit moment goed lopende) organisatie. Bijvoorbeeld doordat de omzetting veel tijd kost waardoor er minder aandacht is voor de kerntaken of wanneer medewerkers en/of externe deskundigen als gevolg van de reorganisatie het CDFD besluiten te verlaten. Tot slot zal een aantal zaken blijvend veranderen, waaraan voor de organisatie en de medewerkers voor- en nadelen kunnen zitten. We noemen hierna enkele voorbeelden:

³⁴ Er is sprake van een strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.

³⁵ Participatie van maatschappelijke organisaties moet in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen worden geacht.

³⁶ Een voorbeeld hiervan is de Commissie Eindtermen Accountantsopleidingen (CEA). De CEA is een zbo en heeft als wettelijke taken onder meer het vaststellen van eindtermen, het aanwijzen van opleidingen en het toetsen of de praktijkopleidingen voldoen aan de eindtermen. In een evaluatie van de CEA uit 2023 is onder meer getoetst of de zbo-status van CEA gerechtvaardigd is door te toetsen aan de instellingsmotieven van de Kaderwet zbo's. In dit onderzoek is geconcludeerd dat voor de CEA de zbo-status enkel op grond van het participatiemotief gerechtvaardigd is. De onderzoekers geven daarbij aan dat dit motief niet meer geldt voor nieuw op te richten zbo's, maar wel nog van toepassing kan zijn op bestaande zbo's. Voorts wordt geconcludeerd dat de inrichting (zbo-status) zo gegroeid is, maar dat sec bezien een andere inrichting van het bestel denkbaar is. De onderzoekers zien echter geen zwaarwegende redenen om een wijziging van de organisatie na te streven, aangezien de CEA goed functioneert en de zbo-status niet tot directe problemen leidt. Bron: AEF (2023), ZBO-evaluatie Commissie Eindtermen Accountantsopleiding 2018-2022.

³⁷ Zie Regeling agentschappen, artikel 4: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01>

- Op dit momenten zijn medewerkers van het stafbureau in dienst bij het CAOP. Als dienstonderdeel van het ministerie zijn medewerkers in dienst bij de rijksoverheid en vallen zij onder de CAO van de Rijksoverheid.
- De inhuur van externe deskundigen gebeurt nu op basis van een overeenkomst van opdracht. Als dienstondereel van het ministerie moet gewerkt worden met aangewezen payroll organisaties voor de inhuur van zzp'ers.
- Het CDFD maakt op dit moment gebruik van ICT-diensten van het CAOP. Als dienstonderdeel van het ministerie wordt gebruikt gemaakt van een ICT-dienstverlener van de Rijksoverheid. Een overstap kan consequenties hebben voor de beschikbaarheid van software en de kwaliteit van de ICT-dienstverlening.

Het specificeren en kwantificeren van de hiervoor genoemde tijdelijke en structurele kosten en baten van een reorganisatie valt buiten de scope van dit onderzoek. Dit vereist nader onderzoek naar de organisatie en formatie van het CDFD afgezet tegen die van de departementale organisatie.

Huidige organisatievorm behouden

Het is ook mogelijk om de huidige organisatievorm te behouden (mandaatorganisatie). Deze organisatievorm komt niet in het afwegingskader van het Rijk voor, maar er zijn ook geen regels die deze organisatievorm verbieden. Binnen het Rijk zijn er bovendien verschillende voorbeelden van organisaties met een afwijkende organisatievorm.

Bovendien zijn er duidelijke argumenten te geven voor het behouden van de huidige organisatievorm:

- Het CDFD functioneert over het geheel genomen doeltreffend en doelmatig (zie deel 1). Daaruit volgt dat er geen dwingende reden is om iets aan te passen in de organisatievorm.
- Bij het omzetten naar een andere organisatievorm is er altijd het risico dat dit (tijdelijk) het functioneren negatief beïnvloedt.
- De juridische vraagstukken kunnen binnen de huidige organisatievorm betrekkelijk eenvoudig worden opgelost; vergelijkbaar en niet ingewikkelder dan bij de alternatieve organisatievorm.

Bij het behoud van de huidige organisatievorm is het wel van belang om de positie van het CDFD te versterken, door de huidige juridische vraagstukken op te lossen in wet- en regelgeving en in de governance-afspraken (zie bijlage 3). Deze oplossingen zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met de oplossingen voor de situatie waarin het CDFD dienstonderdeel wordt van het ministerie.

7.4 Conclusie

Uit de analyse komt naar voren dat twee organisatievormen voor het CDFD kunnen worden overwogen:

1. Het behouden van de huidige organisatievorm (mandaatorganisatie) met een versterkte positie.
2. Het stafbureau als dienstonderdeel van het ministerie, eventueel met een college op afstand.

De tabel hierna bevat een samenvattend overzicht van de argumenten voor en tegen de twee organisatievormen die in de analyse naar voren zijn gekomen.

| | Huidige vorm | Dienstonderdeel | Toelichting |
|---|--------------|-----------------|--|
|  Rechtmatigheid (Oplossen juridische vraagstukken) | + | + | Voor beide varianten gelden vergelijkbare oplossingen voor juridische vraagstukken. Het is niet zo dat juridische vraagstukken in de ene variant beter of gemakkelijker zijn op te lossen dan in de andere variant. |
|  Doeltreffendheid | 0 | 0/- | Wat doeltreffendheid betreft zijn er in beginsel geen argumenten die voor of tegen een van beide varianten spreken. Wel kan een reorganisatie tijdelijk ten koste kan gaan van het functioneren van de (op dit moment goed lopende) organisatie. |
|  Doelmatigheid | 0 | +/- | Een wijziging naar dienstonderdeel van het ministerie zou op onderdelen kunnen leiden tot structurele kostenverhogingen maar ook tot besparingen. Of en in welke mate verhogingen en besparingen optreden vereist nader onderzoek. |
|  Reorganisatiekosten | 0 | - | Een wijziging naar dienstonderdeel gaat gepaard met eenmalige reorganisatiekosten. |
|  Governance | 0 | 0 | Voor de inrichting van de governance van het CDFD maakt de keuze voor de organisatievorm geen wezenlijk verschil. In beide varianten moeten taken en bevoegdheden worden gemandateerd en governance-afspraken worden gemaakt. |
|  Organisatiezuiverheid | - | + | Het stafbureau als dienstonderdeel van het ministerie is organisatorisch zuiverder, in de zin dat het in lijn is met het afwegingskader van het Rijk voor het organiseren van publieke taken. |

Tabel 2. Samenvattend overzicht argumenten voor en tegen toekomstige organisatievormen.

Alles overziend, concluderen we dat voor een duurzame toekomst van het CDFD het oplossen van de juridische vraagstukken het belangrijkste is. Vanuit een verstevigde juridische basis kan het CDFD doeltreffend en doelmatig invulling blijven geven aan zijn taken. Uit onze analyse blijkt dat dit zowel kan met behoud van de huidige organisatievorm als met de organisatievorm waarin het stafbureau een dienstonderdeel is van het ministerie van Financiën. Hanteert het ministerie van Financiën op basis van de nu beschikbare kennis een kosten-baten afweging dan geniet het behoud van de huidige organisatievorm de voorkeur. De juridische knelpunten kunnen betrekkelijk eenvoudig worden opgelost, er is geen afbreukrisico als gevolg van de reorganisatie en er hoeven geen eenmalige reorganisatiekosten worden gemaakt. Hecht het ministerie sterk aan organisatiezuiverheid, dan kan gekozen worden voor het integreren van het stafbureau in de departementale organisatie. In dat geval valt het aan te bevelen om eerst een organisatie-analyse uit te voeren waarin de impact van de reorganisatie op de werk- en uitvoeringspraktijk van het CDFD wordt gespecificeerd en gekwantificeerd, zodat de uitkomsten daarvan mee kunnen worden genomen de definitieve besluitvorming over de organisatie-inrichting.

Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden

Onderstaande tabel bevat een overzicht van geïnterviewde organisaties:

| Organisaties |
|---|
| College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (voorzitter) |
| Permanente Educatie Commissie (PEC) |
| Commissie Examenontwikkeling en Kwaliteitsborging (CEK) |
| Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) |
| Centrum voor Arbeidsverhoudingen en Overheidspersoneel (CAOP) |
| Stafbureau CDFD |
| Stichting Examenkamer |
| Itemcontroleur en -auteur |
| Optimum Assessment |
| Ministerie van Financiën |
| Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| Nederlandse Vereniging van Banken |
| Verbond van Verzekeraars |
| Adfiz |
| Organisatie van Financiële Dienstverleners (OvFD) |
| Exameninstututen (zeven in totaal) |

Bijlage 2. Overzicht juridische vraagstukken

| Onderwerpen | Toelichting |
|---|---|
| Erkenning | |
| Vaststellen document voorschriften exameninstututen | <p>Het document Voorschriften exameninstututen is geldig voor alle (toekomstige) exameninstututen. Dit document geeft de minimale eisen voor examenreglementen aan, oftewel de minimale eisen bij afname van examens of te nemen maatregelen bij onregelmatigheden. Dat terwijl in art. 11b lid 3 BGfo wordt gesteld dat er nadere eisen bij ministeriele regeling kunnen worden gesteld aan examenreglementen. Dit is echter niet in een ministeriele regeling uitgewerkt, maar in de voorschriften van CDFD.</p> <p>Het is voor het CDFD onduidelijk in hoeverre het CDFD een dergelijk document mag publiceren. Een mandaatinstelling mag geen algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels vaststellen. Daarom is het onduidelijk of er voldoende juridische basis is voor dit document en daarmee of er voldoende juridische basis is om (op grond van dit document) aanvragen voor een erkenning toe te kennen of af te wijzen, en om een erkenning in te trekken.</p> |
| Toezicht | |
| Juridische basis toepassing sanctiereglement | <p>Het CDFD heeft een sanctiereglement opgesteld. Dit is een getrappt model, zodat een erkenning van een exameninstutut niet direct hoeft te worden ingetrokken bij een overtreding en het CDFD lichtere maatregelen kan opleggen. Het is voor het CDFD onduidelijk of er voldoende juridische basis is voor het sanctiereglement, omdat deze mogelijkheid niet wordt genoemd in regelgeving (BGfo geeft alleen aan dat een erkenning kan worden ingetrokken), een mandaatinstelling mag geen algemeen verbindende voorwaarden of beleidsregels vaststellen.</p> |
| Minimale aanmeldtermijn registreren examen | <p>Er is geen minimale aanmeldtermijn voor het registreren van een examen gesteld. Hierdoor is het gemakkelijk voor exameninstututen om toezicht te omzeilen (bewust of onbewust). Ook is hierdoor de planning en uitvoering van het toezicht niet optimaal.</p> |
| Instrumentarium CDFD | <p>In de huidige context kan vanuit mandatering uitsluitend gehandeld worden op basis van toezicht (eigen waarneming) en het opvragen van informatie bij het desbetreffend exameninstutut. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij het gewenst is om op andere wijze informatie te kunnen verzamelen over het handelen (of nalaten ervan) van een exameninstelling (bijv. een mystery guest)</p> |
| Centrale examinering | |
| Functioneel beheer | <p>Het technisch en functioneel beheer van de centrale examenbank ligt formeel bij DUO (artikel 2, onderdeel a, Besluit mandaat, volmacht en machtiging DUO in verband met vakbekwaamheid Wft). In de praktijk wordt het functioneel beheer door het CDFD uitgevoerd.</p> |

| | |
|--|--|
| Examens ongeldig maken | Het CDFD noch DUO is gemandateerd om examens ongeldig te verklaren. |
| Examenuitslag wijzigen | Er is formeel geen mogelijkheid om een examenuitslag te wijzigen (DUO is gemandateerd om examenuitslagen te bepalen, registreren en communiceren, artikel 2j mandaatbesluit DUO). |
| Rechtsmaatregelen bij schending auteursrechten | Het CDFD is niet bevoegd om rechtsmaatregelen te nemen als er sprake is van schending van auteursrechten. |
| Sanctioneren fraudeurs | In de huidige inrichting van de examenketen is het voor het CDFD niet mogelijk om kandidaten die gefraudeerd hebben adequaat te sanctioneren. |
| Cesuur, aantal examenvragen en duur | <p>Het CDFD bepaalt de cesuur, het aantal examenvragen en de duur van examens. In het BGfo worden deze elementen niet opgevoerd, evenmin dat hiervoor nadere regels op een bepaald niveau worden uitgewerkt.</p> <p>In artikel 11b lid 2 onderdeel e van het BGfo wordt de duur en wijze van examinering genoemd als een onderdeel van het examenreglement van het exameninstituut. Het CDFD geeft hierover aan: dit komt niet overeen met de huidige praktijk en is vermoedelijk een weergave zoals dat toegepast werd voorafgaand aan 2014, hetgeen niet is aangepast.</p> |
| Governance | |
| Rechtspersoonlijkheid | Het Instellings- en mandaatbesluit bepaalt dat er een College Deskundigheid Financiële Dienstverlening is. In het besluit wordt geen rechtspersoonlijkheid aan het CDFD toegekend. Dit betekent dat het CDFD geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft en daarmee onderdeel van de rechtspersoon Staat is en in mandaat taken voor de minister uitvoert. Het gevolg is dat het CDFD voor alle handelen onderdeel is van de Staat. Het is dus niet een aparte private rechtspersoon die alleen als bestuursorgaan wordt aangemerkt voor de taken die zijn gemandateerd |
| Toezichtarrangement | Er is geen governance- of toezichtsarrangement uitgewerkt voor het CDFD. Het is onduidelijk welke kaders en uitgangspunten gelden als het gaat om de relatie en (eind)verantwoordelijkheden tussen het ministerie van Financiën en het CDFD. |
| Overig | |
| Leges en tarief erkenning | <p>Bgfo, artikel 11k, lid 4, schrijft voor dat er een apart tarief voor erkenning wordt gerekend. In het verleden is de keuze gemaakt om geen apart tarief in te richten. De kosten zijn verrekend in de kosten die in rekening worden gebracht bij exameninstellingen. Aanvragers van een erkenning hebben daardoor (ten onrechte) het beeld dat het aanvraagproces gratis is.</p> <p>Hiernaast wijst het CDFD erop dat de definitie van welke kosten bekostigd kunnen worden uit de leges onvolledig is (artikel 11k lid 2 BGfo). Voorbeelden die het CDFD aandraagt zijn: kosten voor de erkenning van Europese beroepskwalificaties (er worden amper erkenningen afgegeven, maar wel kosten gemaakt v.w.b. communicatie met aanvragers); voor het aanbieden van een afnamesysteem en gegevensuitwisseling met exameninstellingen; en voor de vervaardiging en verzending van (digitale) diploma's en certificaten.</p> |

Tabel 3. Overzicht juridische vraagstukken.

Bijlage 3. Oplossingen juridische vraagstukken

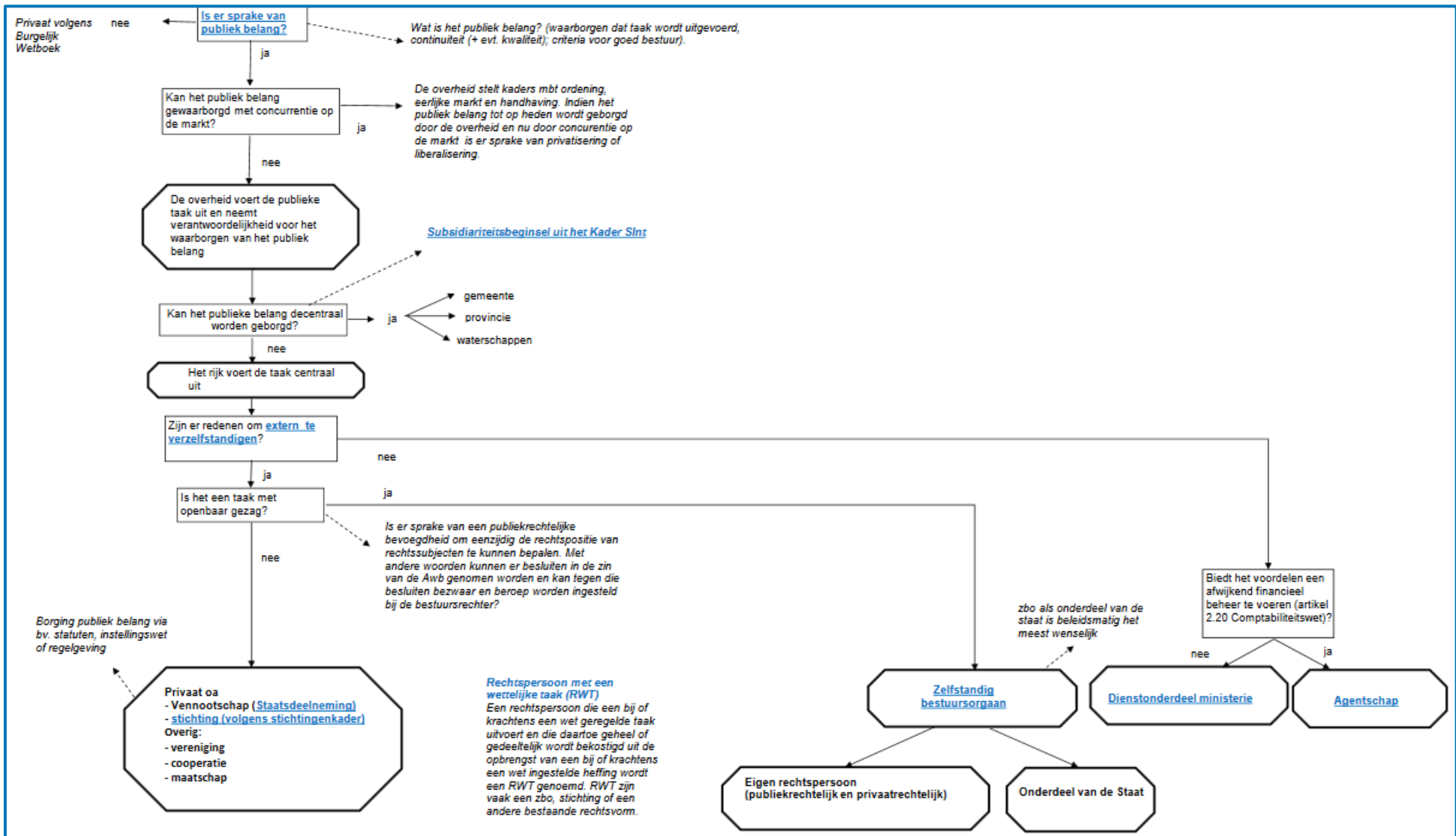
| Onderwerpen | Oplossing |
|---|---|
| Erkenning | |
| Vaststellen document voorschriften exameninstututen | Oplossing mandaatorganisatie: Twee mogelijkheden: -De minister laat voorschriften in een ministeriële regeling vastleggen, of; -Het CDFD krijgt mandaat om beleidsregels vast te stellen over de uitoefening van hun bevoegdheden. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: Als dienstonderdeel kan het CDFD een ministeriële regeling maken of beleidsregels voorbereiden. Het maken van beleidsregels en zelf vaststellen moet evengoed in mandaat worden opgenomen. |
| Toezicht | |
| Juridische basis toepassing sanctiereglement | Oplossing mandaatorganisatie: Twee mogelijkheden: -De minister laat handhavingsbeleid in een ministeriële regeling vastleggen of beleidsregel, of; -Het CDFD krijgt mandaat tot het maken van beleid voor handhaving |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: Als dienstonderdeel kan het CDFD een ministeriële regeling maken of beleidsregels voorbereiden. Het maken van beleidsregels en zelf vaststellen moet evengoed in mandaat worden opgenomen. |
| Minimale aanmeldtermijn registreren examen | Oplossing mandaatorganisatie: In de voorschriften (vast te stellen door de minister of door het CDFD indien gemandateerd daarvoor) wordt opgenomen een minimale aanmeldtermijn van een nader te bepalen aantal werkdagen tussen het aanmelden en het afnemen van het examen. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: Als dienstonderdeel kan het CDFD een ministeriële regeling maken of beleidsregels voorbereiden. Het maken van beleidsregels en zelf vaststellen moet evengoed in mandaat worden opgenomen. |
| Instrumentarium CDFD | Oplossing mandaatorganisatie: De minister wijst toezichthoudende personen aan conform Awb art. 5:15 - 5:19. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: idem. |
| Centrale examinering | |
| Functioneel beheer | Oplossing mandaatorganisatie: De minister past formele afspraken conform werkpraktijk aan en leg dit vast in de mandaatbesluiten met het CDFD en DUO. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: idem. |
| Examens ongeldig maken | Oplossing mandaatorganisatie: Indien gewenst door de minister: De minister geeft het CDFD of DUO mandaat om hiertoe te beslissen. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: idem. |

| | |
|--|---|
| Examenuitslag wijzigen | Oplossing mandaatorganisatie: DUO is gemandateerd om examenuitslagen te bepalen, registreren en communiceren (art 2j mandaatbesluit DUO). De minister voegt aan dit mandaat toe: 'wijziging van de examenuitslag'. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: idem. |
| Rechtsmaatregelen bij schending auteursrechten | Oplossing mandaatorganisatie: De minister maakt duidelijk in de wet of in het Bgfo wie eigenaar of auteur is van examenvragen (auteur). Bij schending auteursrechten kan dan een civiele procedure worden gestart. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: idem. |
| Sanctioneren fraudeurs | Oplossing mandaatorganisatie: Het aanpakken van fraudeurs is in beginsel verantwoordelijkheid van een exameninstituut dat examen afneemt. Verder merken we in de conclusie in hoofdstuk 3.3 ook: Afgaande op de beschikbare cijfers komt fraude niet vaak voor en nemen exameninstututen individueel passende maatregelen. Daar komt bij dat het ontwikkelen ervan kostbaar en niet eenvoudig kan zijn (want dan moeten persoonsgegevens van kandidaten worden gedeeld). Als het CDFD in samenwerking met ketenpartners een sectorbrede fraudeaanpak wil ontwikkelen, dan zullen ze eerst moeten aantonen dat een dergelijke aanpak maatschappelijk wenselijk is en de baten opwegen tegen de kosten |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: idem. |
| Cesuur, aantal examenvragen en duur | Oplossing mandaatorganisatie: 1. Pas het Bgfo aan en stel daarin vast ofwel A) dat het CDFD de cesuur, het aantal examenvragen en de duur van examens bepaalt, ofwel B) dat hiervoor nadere regels worden uitgewerkt. 2. Pas artikel 11b lid 2 onderdeel e aan, waarin ontbrekt staat dat de duur en wijze van examinering onderdeel is van het examenreglement van het exameninstituut. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: idem. |
| Governance | |
| Rechtspersoonlijkheid | Oplossing mandaatorganisatie: Wanneer bovenstaande oplossingen worden gevolgd, is er geen aanleiding om iets te wijzigen aan het ontbreken van een rechtspersoonlijkheid voor het CDFD. Het CDFD kan dan zijn taken in mandaat uitvoeren. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: Wanneer bovenstaande oplossingen worden gevolgd, zien wij geen aanleiding om iets te wijzigen aan het ontbreken van een rechtspersoonlijkheid voor het CDFD. Het CDFD kan dan zijn taken in mandaat uitvoeren. |
| Toezichtarrangement | Oplossing mandaatorganisatie: Het CDFD is een mandaatorganisatie, wat betekent dat de minister eindverantwoordelijk is voor de activiteiten van het CDFD. Ter versteviging van de governance/het toezicht van het ministerie is het verstandig werk- en overlegafspraken te formaliseren en vast te leggen. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: Er moet specifiek worden aangegeven dat het CDFD beleid kan maken en waarvoor. Als dienstonderdeel bereidt het CDFD de ministeriele regeling of de beleidsregels voor. |
| Overig | |

| | |
|------------------------------|---|
| Leges en tarief erkenning | Oplossing mandaatorganisatie: Maak in het tarief duidelijk of het om de leges van Bgfo, art. 11k lid 4 gaat of om het tarief voor de kosten bedoeld in Bgfo art. 11k lid2. Als deze lijst van kosten niet compleet is kan het tweede lid hierop indien nodig worden aangevuld. |
| | Oplossing dienstonderdeel ministerie: idem. |

Bijlage 4. Afwegingskader

Het afwegingskader hebben we ontvangen van medewerkers van het ministerie van BZK en het ministerie Financiën. Het kader is gebaseerd op het Besliskader privatisering en verzelfstandiging ([Kamerstuk C, nr. B, 2012-2013](#)) en op commissie Sint uit 1994.



KWINK

GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl