

Vergaderjaar 2019–2020

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 408

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2019

De examenorganisatie in het voortgezet onderwijs moet verder worden versterkt. Daarom neem ik een aantal maatregelen, die ik in deze brief toelicht. Dit betreft onder meer een aanscherping van het wettelijk kader en een uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium. Ook ga ik met deze brief in op de peiling over schoolexamens die het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) in juni publiceerde en sta ik stil bij het rapport van de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) over het Calvin College.

Het belang van een goede organisatie van het eindexamen, en in het bijzonder het schoolexamen, is nu een aantal keer pijnlijk duidelijk geworden, onder meer in de casussen VMBO Maastricht en Calvin College. Beide voorvallen onderstreepten dat de organisatie van het eindexamen geen vrijblijvende opgave is, maar een noodzakelijke randvoorwaarde voor een examenperiode die rustig verloopt en die na succesvolle afronding een waardevol diploma oplevert. Alle examenkandidaten moeten met een gerust gevoel aan het centraal examen kunnen beginnen, wetende dat alle onderdelen van het schoolexamen conform het programma van toetsing en afsluiting (pta) zijn afgerond. Ik neem maatregelen omdat ik het belangrijk vind om het civiel effect van het diploma te waarborgen.

Ook vanwege de belangrijke rol van het schoolexamen binnen het huidige onderwijsbestel is zorgvuldigheid en oplettendheid door scholen geboden. Het schoolexamen is een instrument dat scholen ruimte geeft om de eigenheid van de school ook een plek te geven in het examen, en het draagt daarmee bij aan de vrijheid van onderwijs. Ik hecht zeer aan de mogelijkheid voor scholen om eigen schoolexamens af te nemen, maar die ruimte kan alleen bestaan bij de gratie van heldere en stevige kaders waarbinnen alle scholen de verantwoordelijkheid nemen die vereist is.

Verdere verbetering van de examenorganisatie nodig

De rapporten over de examencasussen, het onderzoek van de door de VO-raad ingestelde Commissie Kwaliteit Schoolexaminering en de peiling van LAKS maken een aantal dingen duidelijk. Het eerste is dat na de *wake up call* die uitging van VMBO Maastricht nog steeds niet alle scholen voldoen aan de vereisten voor een goede examenorganisatie. Ten tweede geven de stukken inzicht in de redenen voor de gebreken die er zijn geconstateerd, en wijzen daarmee ook naar oplossingen. Dit betreft zowel de rol van het bestuur en de school in de organisatie van het centraal examen, als de organisatie van het schoolexamen.

De Commissie Kwaliteit Schoolexaminering concludeerde eind vorig jaar onder andere dat de kwaliteitsborging van de schoolexamens is verslapt tot een administratieve controle.¹ De gang van zaken rond het pta wordt te weinig gecoördineerd, de inhoud en het afsluitend karakter worden onvoldoende gecontroleerd en er is te weinig oog voor de rol van de examensecretaris. De commissie signaleerde dat overladenheid van een pta – veel toetsen – kan bijdragen aan een hoge registratielast die kan leiden tot een grotere kans op het maken van fouten.

Tevens concludeerde de commissie dat de informele werkwijze die scholen hanteren ten aanzien van het schoolexamen, kwaliteitsrisico's kan opleveren op organisatorisch niveau, maar ook voor het civiel effect van het diploma. Er zijn tussen scholen grote verschillen in rol- en taakopvattingen van examensecretarissen en schooldirecteuren. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen diverse betrokkenen is vaak niet helder genoeg en verschilt sterk per school.

LAKS kwam in juni van dit jaar tot een vergelijkbare conclusie, op basis van een peiling die zij hebben gehouden onder leerlingen. Ook hierin werd overladenheid van het pta aangemerkt als boosdoener, waardoor problemen met planning en administratie op de loer liggen.² Het risico dat toetsen niet conform het pta worden afgenomen wordt daarmee vergroot. Uit de peiling concludeert LAKS ook dat de medezeggenschapsraad niet op alle scholen tijdig het pta ontvangt of op de hoogte wordt gehouden van wijzigingen. LAKS benadrukt dat scholen heldere en begrijpelijke keuzes dienen te maken op het gebied van toetsing en examinering.

Een mix van de voornoemde problemen deed zich in de afgelopen examenperiode voor bij het Calvijn College in Amsterdam. De inspectie heeft recent het rapport gepubliceerd over de gebreken ten aanzien van het schoolexamen op deze school.³ De inspectie constateert hierin dat het Calvijn College op een aantal punten in strijd heeft gehandeld met de wettelijke voorschriften. Zo was het pta uitgebreid, maar stonden niet alle vereiste onderdelen van het eindexamenprogramma beschreven. Daarnaast was het examenreglement niet met instemming van de medezeggenschapsraad vastgesteld en werd bij onregelmatigheden niet de juiste procedure gevolgd. Ten aanzien van het centraal examenwerk heeft er een integrale externe correctie plaatsgevonden, uitgevoerd door de Staatsexamencommissie (van het College voor Toetsen en Examens), waarvan de resultaten door de school zijn overgenomen. In het algemeen kan worden gesteld dat de kwaliteitsborging van de examinering bij het Calvijn College niet op orde was.

¹ Een volwaardig schoolexamen. Commissie Kwaliteit Schoolexaminering (2018).

² <https://www.laks.nl/laks-examenproblematiek-calvijn-geen-incident-grondige-aanpak-vereist/>

³ <https://zoekscholen.onderwijsinspectie.nl/pdf/arrangement.pdf?pdfid=A0000342256>

Dit beeld wordt bevestigd door het onderzoek dat de school zelf door een externe commissie heeft laten uitvoeren naar de oorzaken van de casus. Dit onderzoek gaat in op de oorzaken van de problemen op het Calvijn College. Zo concludeert de commissie dat de autonome cultuur binnen de school en de rommelige facilitering van de schoolexamens een rol heeft gespeeld. Er was weinig ondersteuning voor leraren en er werd niet gecontroleerd hoe er met de vrijheid ten aanzien van schoolexamens binnen de school werd omgegaan.

Al deze bevindingen samen onderstrepen het belang van een goede examenorganisatie op elke school. Het geeft daarnaast inzicht in de soorten verbeteringen die nodig zijn om de examens inhoudelijk en organisatorisch op orde te brengen. Sommige besturen en scholen zullen hier meer voor moeten doen dan anderen. Het is van belang dat er meer aandacht komt bij besturen en op scholen voor de kwaliteit van de examinering. Er dient een heldere visie van het bestuur te zijn op examinering, in overeenstemming met de onderwijsvisie. Daarnaast dienen de organisatorische aspecten van de examinering op orde te zijn, waarbij er sprake is van een heldere rolverdeling. Bestuurders, schoolleiders, leraren en examensecretarissen hebben allemaal een eigen rol waar het gaat om kwalitatieve examinering en moeten deze in afstemming met elkaar vervullen.

Versterkende maatregelen voor de examenorganisatie

De sector heeft op basis van de bovengenoemde rapporten een aantal acties genomen. Om deze te ondersteunen en met het oog op de nu bekende en benodigde verbeteringen neem ik zelf ook een aantal maatregelen. Deze maatregelen zijn bedoeld om op elke school de (minimum)kwaliteit van de examenorganisatie en in het bijzonder het schoolexamen te verbeteren.

Versterking op schoolniveau

In de Kamerbrief «Visie toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs» die ik u op 18 april 2019 toestuurde gaf ik aan dat ik de aanscherping van de wettelijke kaders ter versterking van de kwaliteitsborging van de schoolexamenorganisatie zou onderzoeken.⁴ Zoals ik hiervoor aangaf, is gebleken dat er voor veel scholen op dit gebied nog het nodige te verbeteren valt, maar ook dat de verschillen tussen scholen op het gebied van de examenorganisatie groot kunnen zijn. In het belang van gelijke kansen voor leerlingen wil ik deze verschillen verkleinen en de ontwikkeling van examenorganisaties stimuleren. Daarom heb ik besloten de verbeterpunten die in de afgelopen tijd naar voren zijn gekomen te verankeren in wet- en regelgeving. Daarmee worden het deugdelijkheidseisen waarop de inspectie kan toezien, en desgewenst kan handhaven. Met het aanscherpen en verduidelijken van deze wettelijke kaders verstevig ik de randvoorwaarden voor een degelijke (school)examenorganisatie op alle scholen en onderschrijf ik de beweging die in het afgelopen jaar is ingezet met de actielijnen van de VO-raad.

Zo streef ik ernaar dat het met ingang van schooljaar 2021–2022 verplicht is voor alle vo-scholen om een examencommissie te hebben. Deze maatregel ligt in het verlengde van de afspraak die de VO-raad eerder dit jaar met de sector maakte om uiterlijk in de zomer van 2020 een examencommissie te hebben. Ik heb veel waardering voor de stevige inzet van de sector om tekortkomingen in het examenproces aan te pakken. Daarom betrek ik de ervaringen die vanaf volgend jaar worden opgedaan bij de

⁴ Kamerstuk 31 289, nr. 395 (brief «Visie toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs»)

verdere uitwerking van de regelgeving op dit punt. Daar neem ik, in overleg met het platform eindexamensecretarissen (PLEXS) en de VO-raad, de aanscherping van de rol van de examensecretaris tevens in mee. Zoals de Commissie Kwaliteit Schoolexaminering ook heeft geadviseerd speelt een goede rolverdeling binnen de school een zeer belangrijke rol in het verbeteren van de kwaliteit van het examenproces.

In het wettelijk kader voor het pta en het examenreglement worden de minimumvereisten aangescherpt en aangevuld. Zo zal het verplicht worden om in het pta aan te geven met welke pta-onderdelen de verplichte eindtermen worden afgesloten. Met deze maatregel wil ik stimuleren dat er binnen de school breder wordt gekeken naar het totaal van het pta, en daarmee eventuele overlappendheid ook teruggedrongen wordt, maar scholen nog steeds de ruimte kunnen nemen om een eigen invulling te geven aan een deel van het schoolexamen.

Daarnaast scherp ik de eis aan rondom de mededeling van de schoolexamenresultaten door de school aan de leerlingen en ouders. Dit heeft tot doel dat het moment van afronding van het gehele schoolexamen door scholen bewuster wordt vormgegeven. Hierbij wil ik dat de school de leerlingen en hun ouders expliciet betreft bij de bekendmaking van deze afronding en de daar uit volgende schoolexamenresultaten.

Met deze maatregelen beoog ik allereerst dat de duidelijkheid voor leerlingen en hun ouders over de inhoud en organisatie van het schoolexamen toeneemt. De bevordering van beter inzichtelijke pta's draagt hieraan bij. Heldere ijkpunten in de organisatie en vormgeving van het eindexamen stellen scholen in staat om de kwaliteit beter te waarborgen. Met deze maatregelen draag ik daar aan bij. Daarbij is het van groot belang dat in scholen het gesprek over wat men goede schoolexaminering vindt, zowel inhoudelijk als organisatorisch, met alle betrokkenen actief wordt gevoerd. Deze maatregelen zouden echter niet moeten leiden tot een toename van administratieve lasten en bureaucratie of een afname van de schooleigen invulling van het schoolexamen uit angst voor het maken van fouten.

Versterking op bestuursniveau

Van besturen verwacht ik dat zij hun rol in toetsing en examinering zorgvuldig uitvoeren. Besturen formuleren een visie, richten een examenorganisatie in (en in de toekomst ook een examencommissie-), houden zicht op de zorgvuldige uitvoering van het examen en verantwoordt zich vervolgens hierover. Ik benoem daarom toetsing en examinering als verantwoordingsprioriteit, zodat besturen zich jaarlijks verantwoorden over de keuzes die zij maken op het gebied van toetsing en examinering, in het bijzonder als het gaat om het borgen van kwaliteit. Het eerste verantwoordingsjaar waarvoor dit geldt is 2019, wat betekent dat de eerste bestuursverslagen met daarin een verantwoording over toetsing en examinering in 2020 worden gemaakt. Over de andere verantwoordingsprioriteiten informeer ik uw Kamer voor het kerstreces.

De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs ligt bij het schoolbestuur en daar ligt ook de eerste verantwoordelijkheid om te handelen wanneer de kwaliteit ondermaats is. Ik wil daarom dat besturen beter geëquipeerd zijn om eigenaarschap te behouden bij incidenten rond examinering. Daarom stel ik samen met de VO-raad een handreiking op voor besturen die te maken krijgen met problematiek rondom het schoolexamen of pta, op basis van reeds geleerde lessen. Deze handreiking wordt uiteraard in afstemming met de inspectie opgesteld en moet scholen handvatten bieden zodat zij weten hoe zij zelf

binnen de wettelijke kaders kunnen acteren om eventuele omissies of onregelmatigheden te herstellen.

Uitbreiding bestuurlijk instrumentarium

In juni 2019 meldde ik uw Kamer dat ik werk aan een uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium om indien nodig adequaat in te kunnen grijpen, ook als de afsluiting van het onderwijs op een school niet op orde is.⁵ Zo meldde ik dat het straks mogelijk wordt om in spoedeisende gevallen, waarbij het vermoeden bestaat dat er een deugdelijkheidseis is overtreden op het gebied van examinering, een aanwijzing te geven die gericht is op het herstellen van de ontstane situatie. Daarnaast wordt geëxpliciteerd dat het onvoldoende borgen van de afsluiting van het onderwijs straks ook grond voor wanbeheer is, en daarmee voor het geven van een reguliere aanwijzing. Bij de uitbreiding van de Beleidsregel financiële sancties neem ik mee dat bij herhaalde of ernstige overtredingen van wettelijke voorschriften, ook met betrekking tot toetsing en afsluiting, het mogelijk wordt om bedragen in te houden op de bekostiging.

Ik ben voornemens om te verkennen of deze uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium voldoet. Hierover informeer ik uw Kamer voor de zomer van 2020.

Kwaliteitsimpuls in de examenorganisatie

Voor de versterking van de examenorganisatie staan scholen er niet alleen voor. Zowel voor het organiseren van (de correctie van) de centrale examens, als voor het organiseren en opstellen van pta's is inmiddels veel materiaal beschikbaar waar scholen gebruik van kunnen maken.

Ondersteuning organisatie schoolexamens

Met betrekking tot de organisatie en het opstellen van schoolexamens in het vmbo heeft Stichting Platforms Vmbo (SPV) een handreiking gemaakt op basis waarvan scholen stapsgewijs worden geholpen bij het opstellen van het pta. Ook biedt SPV een scholingsaanbod rond schoolexamens in het vmbo voor docenten, afdelingsleiders en teamleiders. Daarnaast heeft de VO-raad in het afgelopen jaar een sterke impuls gegeven aan de facilitering en professionalisering van besturen en de schoolpraktijk via negen actielijnen voor het versterken van het schoolexamen en de examenorganisatie. De sector heeft eerder dit jaar ingestemd met de uitvoering van deze actielijnen. Hierin staat onder andere als doel gesteld dat iedere school vanaf augustus 2020 een examencommissie heeft, dat iedere school een visie op toetsing en examinering ontwikkelt, en dat het schoolexamen een meer afsluitend karakter krijgt. Daarnaast organiseert de VO-raad samen met PLEXS vormen van collegiale consultatie voor scholen op het gebied van toetsing en afsluiting. Ook biedt de VO-raad in afstemming met PLEXS handvatten voor de inrichting van de examenorganisatie in de vorm van een handreiking voor de invulling van de rol van de examensecretaris en een raamwerk voor de inrichting van een examencommissie. Voorts faciliteert de SLO docenten en scholen door het aanbieden van handreikingen voor de invulling van schoolexamens voor de verschillende vakken.

⁵ Kamerstuk 33 905, nr. 14 (brief «Beschikbaar en noodzakelijk instrumentarium in het onderwijstoezicht»).

Een goede examenorganisatie gaat niet alleen over het schoolexamen. Daarom zijn er ook voor de organisatie van het centraal examen diverse vormen van ondersteuning beschikbaar. Zo informeert het CvTE scholen via de jaarlijkse septembermededeling over de vereiste (organisatorische) voorbereiding op het centraal examen. In aanvulling daarop kunnen de scholen gebruik maken van de examenprotocollen van de VO-raad waarin de wettelijke voorschriften voor de centraal examens nader zijn uitgewerkt. Voor coördinatoren en examensecretarissen zijn de protocollen een hulpmiddel om de voorbereiding, afname en beoordeling van de examens volgens de procedures te laten verlopen.

In het bijzonder ligt er een opgave voor scholen om de correctie van het centraal examen beter en met meer aandacht te organiseren. Ik informeerde uw Kamer eerder dit jaar dat uit onderzoek naar de correctie in 2018 bleek dat een goed georganiseerd correctieproces binnen de school leidt tot minder ervaren belasting bij docenten.⁶ Op scholen waar afspraken worden gemaakt over de uitvoering van de eerste en tweede correctie en waar verantwoordelijkheden voor onderdelen van het correctieproces helder belegd zijn, zijn docenten meer tevreden. Docenten gaven tevens aan dat als de belasting vermindert dit een integrale correctie bevordert. Net als bij de invulling en organisatie van het schoolexamen vraagt de organisatie van het correctieproces binnen de school bewuste aandacht en keuzes van de school.

Naar aanleiding van de landelijke discussie over de correctie is door de VO-raad, CNV onderwijs, AOb en FVoV de «checklist faciliteren correctie centrale examens» gemaakt om een betere facilitering van docenten te stimuleren. Ook is de «adviestabel opsturen examenwerk» gemaakt om de logistieke organisatie tussen eerste en tweede corrector zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Tot slot

Met twee roerige examenperiodes achter de rug, waarbij honderden leerlingen de dupe werden van gebreken in de examenorganisatie, en met een nieuwe examenperiode voor de boeg ben ik van mening dat er werk aan de winkel is. Ondanks de toegenomen aandacht voor het versterken van de examenorganisatie in het voortgezet onderwijs is deze nog onvoldoende op orde.

Er is meer voor nodig om leerlingen in alle schoolsoorten en op alle scholen een eindexamen af te kunnen laten leggen dat zowel inhoudelijk als organisatorisch van goede kwaliteit is. Daar draag ik aan bij door het kader en de randvoorwaarden voor een degelijke examenorganisatie aan te scherpen. Daarnaast roep ik besturen, schoolleiding en docenten op om op dezelfde weg door te gaan met het versterken van de examenorganisaties in scholen en daarbij gebruik te maken van de beschikbare ondersteuning vanuit de VO-raad, PLEXS, SLO en het CvTE.

De inspectie heeft mij laten weten dat naar verwachting in december het themaonderzoek van de inspectie naar toetsing en afsluiting verschijnt. Ik

⁶ Kamerstuk 31 289, nr. 391 (brief «Kamerbrief over toetsing en examinering voortgezet onderwijs 2018»).

zal dit rapport met uw Kamer delen, evenals mijn reactie hierop. Gezien het belang van dit onderwerp zal ik de ontwikkelingen op de voet volgen en uw Kamer hierover ook informeren.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob