

Vergaderjaar 2019–2020

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 413

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van het themaonderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft gedaan naar toetsing en afsluiting in het voortgezet onderwijs¹.

De aanleiding voor de inspectie om dit onderzoek te doen waren de gebeurtenissen rond de examens bij VMBO Maastricht in 2018. In de discussie die hier op volgde in zowel de maatschappij als de sector zelf kwam de vraag op of er sprake was van alleen een incident of dat het een indicatie was van een meer wijdverspreid probleem. De uitkomsten van het onderzoek van de (door de VO-raad geïnitieerde, onafhankelijke) commissie kwaliteit schoolexaminering² eind 2018, de peiling van het LAKS³ in 2019, maar ook het examenvoorval in 2019 maakten al duidelijk dat er verbetering van de (school)examenorganisatie nodig was.

Daarom heb ik maatregelen aangekondigd – vooruitlopend op de uitkomsten van dit themaonderzoek in oktober 2019 – die de examenorganisatie in het vo versterken. De inspectie constateert in het themaonderzoek dat nu is opgeleverd dat hiermee de juiste acties in gang zijn gezet en onderstreept daarnaast de urgentie van deze maatregelen. Leerlingen moeten er op kunnen vertrouwen dat het diploma dat ze uitgereikt krijgen van waarde is en zorgvuldig tot stand gekomen is. Scholen hebben de verantwoordelijkheid om schoolexamens serieus te nemen en zich te houden aan de regels die hier voor gelden. Op basis van de uitkomsten van bijgevoegd onderzoek voeg ik daarom, in afstemming met de VO-raad en inspectie, nog enkele acties toe in de vorm van monitoring en onderzoek.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² <https://www.vo-raad.nl/nieuws/commissie-kwaliteit-schoolexaminering-kwaliteit-schoolexaminering-onvoldoende-gegarandeerd>.

³ <https://www.laks.nl/laks-examenproblematiek-calvijn-geen-incident-grondige-aanpak-vereist/>.

In deze beleidsreactie ga ik in op de bevindingen en aanbevelingen van de inspectie, en hoe die zich verhouden tot de eerder aangekondigde maatregelen, en de acties die ik daar met deze brief aan toevoeg. Gelijktijdig met het verschijnen van het themaonderzoek naar toetsing en afsluiting verschijnt er ook een themaonderzoek naar de afnamecondities van de centraal schriftelijk en praktische examens in het vmbo. In de jaarlijkse brief over de examenresultaten, die ik gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer heb verzonden, ga ik in op de resultaten van dit themaonderzoek (Kamerstuk 31 289, nr. 412).

Onderzoek en de resultaten

Het themaonderzoek van de inspectie geeft een beeld van hoe het landelijk gesteld is met de naleving van de vereisten met betrekking tot de organisatie van de schoolexamens op scholen. In het onderzoek heeft de inspectie gekeken naar de naleving door scholen van de vereisten rondom het PTA en het examenreglement. De inspectie heeft daarnaast gekeken of scholen het PTA en examenreglement uitvoeren zoals beschreven, en in hoeverre de kwaliteit van het examenproces en de exameninhoud (op school en op bestuursniveau) wordt bewaakt.

De conclusie van het onderzoek is dat de toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs nog onvoldoende zorgvuldig verlopen. Op 60% van de 104 onderzochte scholen leidden de geconstateerde tekortkomingen tot één of meer herstelopdrachten van de inspectie. In totaal heeft de inspectie 192 herstelopdrachten gegeven. De aard en omvang van deze opdrachten verschilt, maar betreft in alle gevallen tekortkomingen in de examenorganisatie. Zo heeft de inspectie 29 herstelopdrachten geven voor PTA's waarin niet alle onderdelen van het examenprogramma zijn beschreven en 13 herstelopdrachten voor het onjuist of onvolledig uitvoeren van het PTA. Andere herstelopdrachten waren minder inhoudelijk van aard en betroffen bijvoorbeeld het niet vermelden van de wijze van herkansing per toets (9 herstelopdrachten) of het niet ter instemming voorleggen van het examenreglement aan de medezeggenschapsraad (20 herstelopdrachten). Op 20% van de onderzochte scholen leidden de bevindingen en herstelopdrachten tot een onvoldoende op de standaard OP8 (toetsing en afsluiting) uit het onderzoekskader van de inspectie. De inspectie geeft aan in het onderzoek geen school te zijn tegengekomen met problemen die in omvang vergelijkbaar waren met de examenvoorvallen uit 2018 en 2019. De uitkomsten van dit onderzoek schetsen een serieus beeld van waar verbetering op dit onderwerp nodig is.

De herstelopdrachten die de inspectie heeft gegeven aan de onderzochte scholen zijn inmiddels nagenoeg allemaal uitgevoerd. In de paar gevallen waar de herstelopdracht nog niet volledig is uitgevoerd, houdt de inspectie actief de vinger aan de pols. De inspectie merkte in het onderzoek ook op dat tijdens het onderzoek al verbetering was waar te nemen in de inhoud van de PTA's en examenreglementen van de onderzochte scholen. Het is dus voor scholen mogelijk om noodzakelijke verbeteringen op een relatief korte termijn te realiseren. Hoewel de inspectie in het onderzoek aangeeft te hebben gezien dat veel scholen al werken aan verbetering, merkt zij ook op dat, gegeven de uitkomsten van dit onderzoek, verdere versterking zeker nog nodig is.

Om de voortgang van de sector te monitoren heeft de inspectie bij mij aangegeven dit themaonderzoek te herhalen zodra de eerder aangekondigde maatregelen voor de versterking van de examenorganisatie in werking zijn getreden. Daarnaast neemt de inspectie sinds vorig jaar

toetsing en afsluiting structureel mee in onderzoeken bij besturen en scholen. Het is daarmee verankerd in het reguliere toezicht.

De examenorganisatie: brede verbeterslag is nodig

De typen tekortkomingen die de inspectie constateert in dit onderzoek komen overeen met wat ook uit de onderzoeken uit 2018 en 2019 bleek: de examenorganisatie is op verschillende punten kwetsbaar. Dat deze tekortkomingen in meer of mindere mate op zoveel scholen voorkomen is wel nieuw. Versteving van de examenorganisatie over de gehele linie is dus nodig, in het bijzonder daar waar het schoolexamen niet juist wordt afgesloten en dit gevolgen zou kunnen hebben voor de succesvolle diplomering van leerlingen.

Bij het oppakken en uitvoeren van deze brede verbeterslag zijn drie aspecten van belang. Allereerst gaat het om de praktische organisatie en uitvoering van het examenproces. Ten tweede moet er sprake zijn van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling binnen scholen met betrekking tot het examenproces. Tot slot moeten scholen bewuste keuzes maken over de invulling en inzet van het schoolexamen als onderdeel van het eindexamen. Deze drie aspecten – solide uitvoering, duidelijke verantwoordelijkheden, scherpe inhoudelijke keuzes – zorgen ervoor dat iedereen in de school, en in het bijzonder de leerling, weet waar ze aan toe zijn met betrekking tot de afsluiting van het onderwijs.

Deze drie aspecten sluiten aan bij de aanbevelingen van de inspectie en bij de diverse acties die al zijn ingezet. Hieronder vallen ook de actielijnen van de VO-raad, een negental afspraken gericht op het verbeteren van de examenorganisatie. De VO-raad monitort de voortgang van de actielijnen en uit de eerste monitor van eind 2019 komt naar voren dat veel scholen al actief bezig zijn met het uitvoeren van de afspraken uit de actielijnen. De VO-raad heeft bij mij aangegeven de voortgang op de actielijnen in de komende jaren te gaan monitoren en hier periodiek verslag over uit te brengen. Ik werk de drie aspecten hieronder nader uit.

Organisatie en uitvoering van het examenproces binnen de school

Voor een zorgvuldig verloop van de examinering is het noodzakelijk dat scholen zich houden aan zowel de geldende wet- en regelgeving als de sectorafspraken over examinering. Juist vanwege de vrijheid die scholen hebben bij de invulling van het schoolexamen zijn deze regels bedoeld om een transparant en navolgbaar verloop van het schoolexamen te borgen. Om scholen hierbij te helpen, heeft de VO-raad diverse handreikingen en checklists ontwikkeld. In het onderzoek constateert de inspectie dat deze op de meeste scholen ook al worden gebruikt, maar wordt tegelijkertijd ook duidelijk dat veel scholen niet voldoen aan alle gestelde regels. Dat moet beter, en het onderzoek van de inspectie laat ook zien dat als scholen zich hier voor inspannen er snel winst te behalen is op dit aspect.

Scholen kunnen hun deskundigheid ook vergroten door van elkaar te leren. Eén van de actielijnen van de VO-raad richt zich er daarom op dat er vanaf het schooljaar 2021–2022 een vorm van collegiale consultatie plaatsvindt om zo geregeld de (organisatie van de) schoolexaminering tegen het licht te houden. Beoogd is dat de directeur en de examensecretaris deze collegiale consultatie uitvoeren.

De inspectie schetst in het rapport dat er een situatie is ontstaan in het vo waarin veel van de verantwoordelijkheid voor schoolexamens is doorge-delegeerd binnen scholen, van besturen naar schoolleiders en van schoolleiders naar (individuele) docenten. De inspectie constateert dat daardoor de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de uitvoering van de toetsing en examinering op veel scholen vooral bij vaksecties en individuele docenten ligt. Waar het gaat om het bepalen van de inhoud van schoolexamens ligt dit ook voor de hand. Immers, het behoort tot de professionaliteit van docenten om het onderwijs en de afsluiting daarvan goed op elkaar aan te laten sluiten. Waar het gaat om de gehele organi-satie van het examenproces binnen een school en een goede uitvoering en kwaliteitsborging daarvan, is het nodig dat deze verantwoordelijk-heden meer dan nu gedeeld worden, met daarin een heldere rol voor schoolleiders en bestuurders. Hierbij hoort ook dat er onderling afspraken worden gemaakt over de invulling van de verschillende rollen, en uiteraard ook hoe die zich tot elkaar verhouden. Hierdoor ontstaat er een meer gedeelde verantwoordelijkheid voor de afsluiting van het onderwijs van de bestuurders tot en met de docenten.

In het onderzoek signaleert de inspectie ook dat kwaliteitsborging van toetsing en examinering vaak beperkt blijft tot administratieve en organisatorische aspecten. De kwaliteitszorg voor de schoolexamens zou echter niet alleen een zorg van de docent moeten zijn, maar ook van de school en het bestuur vanuit de gedachte dat de schoolexaminering aansluit op de toets- en onderwijsvisie van een school. Scholen moeten kunnen uitleggen welke keuzes ze maken ten aanzien van het school-examen en waarom. Dit draagt niet alleen bij aan een betere kwaliteit, maar is ook transparant voor leerlingen en hun ouders. Het formuleren van een gezamenlijke visie op toetsing kan een goed startpunt zijn van het gesprek over deze verantwoordelijkheidsverdeling. Daarom is één van de actielijnen van de VO-raad dat iedere school een toetsvisie ontwikkelt, die in lijn is met de onderwijsvisie van de school. De VO-raad heeft een handreiking gemaakt om tot een dergelijke visie te komen.

De inspectie signaleert dat vooral besturen nog niet altijd de juiste rol nemen binnen het examenproces. Daarom heb ik met de VO-raad afgesproken dat zij bovenop de lopende actielijnen extra gaat inzetten op de versterking van een effectieve kwaliteitszorg van het examenproces door besturen. Daarnaast lopen er vanuit de VO-raad acties voor het vergroten van de bestuurlijke kwaliteit en kwaliteitszorg (zoals een sectorafpraak voor collegiale visitatie). In februari start ik een pilot met 10 besturen gericht op kwaliteitszorg. Binnen de pilot krijgen de besturen ondersteuning om hun eigen kwaliteitszorg te versterken en wordt onderzocht welke interventies daarbij effectief zijn. Tot slot heb ik ten aanzien van de bestuurlijke kwaliteitsbewaking eerder al aangekondigd dat toetsing en afsluiting een verantwoordingsprioriteit wordt in het bestuursverslag (met ingang van 2020). Over de overige verantwoordings-prioriteiten heb ik uw Kamer geïnformeerd middels de brief over de financiële positie van onderwijsinstelling in 2018.⁴

Verder heb ik eerder al verschillende maatregelen aangekondigd die de verantwoordelijkheidsverdeling beter verankeren in wet- en regelgeving én de kaders voor de examenorganisatie aanscherpen. Het gaat onder andere om het instellen van verplichte examencommissies en het aanscherpen van de eisen aan het PTA en examenreglement. Daarnaast heeft de VO-raad een aantal actielijnen opgezet die specifiek gericht zijn

⁴ Kamerstuk 33 495, nr. 116.

op het verbeteren en verduidelijken van de rollen, taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het examenproces. In dat licht heeft de VO-raad verschillende handreikingen gepubliceerd op basis waarvan het gesprek over een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling binnen de school gevoerd kan worden.

Keuzes van scholen over de invulling en inzet van het schoolexamen

Het schoolexamen biedt scholen de mogelijkheid om het diploma een schooleigen karakter geven naast de landelijke (meer objectieve) standaard die het centraal examen inbrengt. Scholen hebben immers de ruimte om het schoolexamen zelf vorm te geven, passend bij hun eigen onderwijsvisie en passend bij de talenten van hun leerlingen. De landelijke wettelijke kaders zijn ervoor bedoeld om duidelijkheid en transparantie te creëren voor leerlingen en ouders, omdat de vormgeving en invulling van schoolexamens per school kan verschillen. Deze verschillen zijn niet erg. Integendeel, het eindexamen is bewust zo opgezet dat er een balans is tussen een landelijke, onafhankelijke, toetsing en school-specifieke toetsing op basis van de eigen visie op de afsluiting van het curriculum. Ik hecht dan ook sterke aan de ruimte die het schoolexamen biedt. Maar dan moet er wel worden voldaan aan vereisten die het kader schetst voor vormgeving en afname. Hierbij is ook de inhoudelijke en toets-technische kwaliteit van toetsen van groot belang, want uiteindelijk vormen de schoolexamens toch ruim de helft van het eindexamen. De vrijheid tot eigen invulling kan bestaan bij gratie van heldere en stevige kaders. Hierbinnen moeten scholen hun verantwoordelijkheid nemen. Het schoolexamen biedt namelijk kansen voor scholen, maar is ook een grote verantwoordelijkheid.

Uit het onderzoek van de inspectie komt naar voren dat het schoolexamen nog niet door alle scholen wordt ingezet als een afsluitend instrument, als onderdeel van het eindexamen. Nu omvat het schoolexamen nog te vaak veel te veel onderdelen, omdat het wordt gebruikt als formatief instrument of pedagogisch-didactisch instrument. De inspectie constateert ook dat het risico op onregelmatigheden en fouten hierdoor toeneemt. Scholen benutten ook bij lange na niet de inhoudelijke ruimte die er is, omdat vanwege de gevoelde nadruk op het centraal examen er niet altijd wordt ervaren dat er ruimte is. Ik wil graag dat scholen vanuit een onderwijsvisie en heldere verantwoordelijkheidsverdeling de geboden ruimte voor het schoolexamen invullen. Daarom kondigde ik eerder aan dat ik met de inspectie in gesprek ga over de balans in het toezicht ten aanzien van het centraal examen in relatie tot het schoolexamen en of die verbeterd kan worden.

Het maken van goede schoolexamens vraagt om specifieke vaardigheden van docenten. Via Stichting Platforms Vmbo is, met het oog op de introductie van de nieuwe profielen in het vmbo, sinds een aantal jaren een professionaliseringsaanbod beschikbaar voor docenten. Er zijn onder meer cursussen beschikbaar over de constructie van schoolexamens en het vormgeven van schoolexamenbeleid. In het verlengde hiervan ga ik samen met het veld onderzoeken welke behoefte er ligt voor vraaggerichte deskundigheidsbevordering op het gebied van toetsing. Hiermee kan de sector zich ook klaarmaken voor het vernieuwde curriculum. Meer deskundigheid op dit gebied draagt bij aan het beter benutten van de professionele ruimte die de docent heeft voor de eigen invulling van het vak.

Conclusie

Een goed georganiseerd schoolexamen zorgt voor duidelijkheid voor alle leerlingen én zorgt voor een diploma dat gedragen wordt door een waardevol schoolexamen. Uit het themaonderzoek blijkt dat scholen een inhaalslag moeten maken om beter en bewuster om te gaan met het schoolexamen. Bij de vrijheid die scholen hebben, past verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid.

Voor een deel kan deze verbeter slag op korte termijn gerealiseerd worden, zoals het op orde brengen van het PTA en examenreglement en de cijferadministratie. Voor een ander deel van de inhaalslag zal meer tijd nodig zijn. Bijvoorbeeld daar waar het gaat om de invulling en inzet van schoolexaminering, in aansluiting op de onderwijs- en toetsvisie van scholen. Het goed organiseren en vastleggen van en het verantwoorden over het examenproces hoort tot de basistaak van elke school. Dit vormt dan ook de basis voor verder maatwerk en differentiatie in het onderwijs.

Van besturen en scholen verwacht ik dat zij de komende periode een forse inspanning zullen leveren om de examenorganisatie over de gehele linie op orde te brengen. De maatregelen en acties die ik hier en in eerdere brieven heb aangekondigd bieden hiervoor een kader. In een bijlage bij deze brief heb ik hiervan een overzicht opgenomen. Ik zal uw Kamer periodiek, via de jaarlijkse examenbrief, informeren over de voortgang van de acties. Daarin neem ik de uitkomsten mee van de periodieke monitorrapportage van de VO-raad over de voortgang van de sector op de uitvoering van de actielijnen.

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

Actie/maatregel	Actor	Product
<i>Wet- en regelgeving</i>		
Verplichte examencommissies	OCW	Wetsvoorstel & wijziging van algemene maatregelen van bestuur
Aanscherpen en aanvullen vereisten aan pta en examenreglement	OCW	Wijziging van algemene maatregelen van bestuur
Aanscherpen eisen mededeling schoolresultaten aan leerlingen/ouders	OCW	Wijziging van algemene maatregelen van bestuur
Expliciteren dat dat het onvoldoende borgen van de afsluiting van het onderwijs straks ook grond voor wanbeheer is, en daarmee voor het geven van een aanwijzing.	OCW	
Uitbreiding van de beleidsregel financiële sancties zodanig 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.	OCW	Beleidsregel financiële sancties
<i>Onderzoek & monitoring</i>		
Onderzoek naar vraaggerichte deskundigheidsbevordering op het gebied van toetsing voor docenten.	OCW	Onderzoeksrapport
Herhaling van themaonderzoek toetsing en afsluiting	Inspectie van het Onderwijs	Onderzoeksrapport
Monitoring van de voortgang van de actielijnen	VO-raad	Verslag
Toetsing en afsluiting als verantwoordingsprioriteit in het bestuursverslag	OCW	Bestuursverslagen van scholen
<i>Sectorafspraken</i>		
Handreiking voor bestuurders die te maken krijgen met problematiek rondom het schoolexamen of pta. De handreiking moet scholen handvatten bieden zodat zij weten hoe zij zelf binnen de wettelijke kaders kunnen acteren om eventuele omissies of onregelmatigheden te herstellen.	OCW & VO-raad	Handreiking voor bestuurders
De VO-raad heeft negen actielijnen opgesteld voor de versterking van de schoolexaminering:	VO-raad	Diverse handreikingen, checklists & een raamwerk voor examencommissies
1. Elke school ontwikkelt voor augustus 2020 een visie op toetsing en examinering, die in samenhang is met de onderwijskundige visie.		
2. Elke school werkt ernaartoe dat het schoolexamen vanaf schooljaar 2021–2022 (weer) het afsluitende karakter krijgt in plaats van een verzameling schoolexamens, voortgangstoetsen en huiswerkopdrachten (voor zover dat op de school van toepassing is).		
3. De VO-raad ontwikkelt een checklist voor het PTA die moet bevorderen dat het PTA begrijpelijk is voor de direct betrokkenen en recht doet aan het karakter van afsluitende toetsing.		
4. De VO-raad agendeert met prioriteit in het bestuurlijk overleg met OCW noodzakelijke aanpassingen om de positie van het schoolexamen te versterken, zoals de slaag-zak-regeling. De VO-raad gaat in gesprek met de Onderwijsinspectie om te komen tot een evenwichtig – door de sector gedragen – onderwijsresultatenmodel, en zoekt met betrekking tot de andere actielijnen afstemming met de inspectie.		
5. Elke school heeft vanaf augustus 2020 een examencommissie, of zoveel eerder als mogelijk is. De VO-raad ontwikkelt (in overleg met de leden) een raamwerk voor een dergelijke examencommissie met daarin een concrete rolbeschrijving.		
6. De VO-raad ontwikkelt samen met Plexs een checklist/set normen voor de functie van examensecretaris.		
7. Elke school werkt ernaartoe dat er voldoende expertise op het terrein van examinering aanwezig is, bij de schoolleider, examensecretaris en onder docenten.		
8. De VO-raad ontwikkelt (samen met Plexs) met en t.b.v. de scholen een vorm van collegiale consultatie om zo geregeld de schoolexaminering tegen het licht te houden.		
9. De VO-raad actualiseert jaarlijks voor 1 februari de beschikbare instrumenten voor kwaliteitsbewaking.		