

Vergaderjaar 2021–2022

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 505

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2021

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stappen die zijn gezet op weg naar een meer toekomstbestendig staatsexamen voortgezet onderwijs (hierna: staatsexamen). Dit doe ik in navolging van de brief die ik uw Kamer over dit thema op 12 februari 2021 stuurde.¹ Daarin werd aangegeven dat de uitvoeringsgrenzen van het huidige staatsexamensysteem zijn bereikt. Het kost momenteel moeite om het staatsexamen in huidige vorm in stand én breed toegankelijk te houden, zodat verschillende groepen kandidaten een waardevol diploma of certificaat kunnen behalen. Daarom onderneemt het College voor Toetsen en Examens (hierna: CvTE) actie om de druk van de ketel te halen op korte termijn én het staatsexamen passend en toegankelijk te houden voor een groeiende en gevarieerde groep kandidaten in de toekomst. De maatregelen ten aanzien van het eindexamen 2022 (waaronder het staatsexamen) als gevolg van covid-19 worden toegelicht in een separate brief.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- I. Opgave Staatsexamen VO
- II. Verbeteragenda Staatsexamen VO (2022–2024)

Hierin neem ik ook mee:

- de motie van het lid Westerveld c.s. over onderzoek naar de belevingswereld van vso-leerlingen bij het staatsexamen;²
- de motie van het lid Westerveld c.s. over het onderzoeken van mogelijkheid om leerlingen die opgaan voor deelcertificaten voor een vervolgopleiding of beroep wel een herkansing te bieden;³
- de motie van het lid Kwint c.s. over de rol van de mentor of vertrouwenspersoon;⁴

¹ Kamerstuk 31 289, nr. 443.

² Kamerstuk 31 289, nr. 430.

³ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 192.

⁴ Kamerstuk 31 289, nr. 456.

- de motie van het lid De Hoop over beter recht doen aan de verscheidenheid binnen de groep staatsexamenkandidaten.⁵
- III. Langere termijn: herbezinning staatsexamen vo (voor wie?) en examens vso (door wie?)
- IV. Staatsexamenresultaten 2021
- V. Tot slot

I. Opgave staatsexamen vo

Het staatsexamen is al meer dan 150 jaar een breed toegankelijke maatschappelijke voorziening die aan mensen van alle verschillende leeftijden en achtergronden een kans biedt op een vo-diploma. Het Oberonrapport dat ik begin dit jaar naar uw Kamer heb verstuurd laat zien dat deze unieke voorziening in het examenbestel door een aantal ontwikkelingen is uitgerekt tot de uiterste grenzen van de capaciteit:⁶

- Er is sprake van een grote toename van het aantal kandidaten. Deze toename zette al eerder in, maar kreeg met de invoering van de Wet kwaliteit (v)so en de introductie van drie uitstrooproprofilen, waaronder een uitstrooprofiel vervolgonderwijs, een extra kwaliteitsimpuls, met als resultaat een verdere groei van het aantal staatsexamenkandidaten. Vanuit het oogpunt van kansengelijkheid is de geschetste ontwikkeling een prachtige constatering.
- De groei van de doelgroep vso-leerlingen betekende een toename in complexiteit voor de staatsexamenorganisatie omdat de examinering van deze groep maatwerk vraagt. Naast de uitbreiding in het aantal examinatoren nam ook het aantal afnamelocaties (met circa 110 vso-scholen) sterk toe.
- Het huidige staatsexamensysteem is niet flexibel genoeg om de stijging van het aantal kandidaten goed op te vangen. De organisatie is van oorsprong ingericht op het faciliteren van kleinere aantallen afnames van individuele kandidaten die op centrale locaties in het land door docenten uit het regulier onderwijs naast hun werk of in hun vrije tijd werden geëxamineerd.

De toegenomen vraag aan de staatsexamenorganisatie past niet meer bij de manier waarop het (huidige) systeem is ingericht. Dit geldt zowel in kwantitatieve zin (meer kandidaten) als in kwalitatieve zin (meer taken en vraag naar meer maatwerk voor verschillende doelgroepen). Eerder meldde ik uw Kamer dat hier in het kader van toekomstbestendigheid een tweeledige opgave uit voortkomt.

De eerste opgave richt zich op de kortere en middellange termijn: het werken aan de optimalisering van het staatsexamensysteem om te zorgen voor meer capaciteit, flexibiliteit, en een betere aansluiting bij de vso-doelgroep. Hier komt nu het opvangen van de effecten van corona in deze bijzondere examenjaren bij. De aanpassingen die gedaan moeten worden vanwege de algemene coronamaatregelen en examen-specifieke maatregelen zorgen voor extra druk op de staatsexamenorganisatie. De tweede opgave richt zich op de langere termijn met het opnieuw tegen het licht houden van het staatsexamen als maatschappelijke voorziening en als examenvoorziening voor het vso. Dat laatste ook in het licht van de beweging naar inclusiever onderwijs.

Voor het eerste deel van de opgave is het CvTE met de partners uit de staatsexamenketen aan zet. Het tweede deel wordt door het Ministerie van OCW in afstemming met het CvTE en de vso-sector opgepakt. Op de invulling van beide onderdelen zal ik in de volgende paragrafen ingaan.

⁵ Kamerstuk 31 289, nr. 458.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 443.

II. Verbeteragenda Staatsexamen VO

In navolging van de staatsexamenbrief van 12 februari jl. heeft het CvTE verder uitgewerkt hoe het staatsexamensysteem geoptimaliseerd kan worden. Bij die uitwerking is gebruik gemaakt van zowel de al eerder beschikbare uitkomsten van het Oberonrapport over een toekomstbestendig staatsexamen als het meer recent opgeleverde Cinop-rapport over de aansluiting tussen het staatsexamen en de belevingswereld van vso-leerlingen. Ook is gebruik gemaakt van opbrengsten uit gesprekken die zijn gevoerd met stakeholders uit de vo- en vso-sector en met scholen zelf. Tot slot zijn ook de verschillende moties, zoals genoemd aan het begin van deze brief, en de acties die daar in het afgelopen jaar uit voortkwamen bij de totstandkoming betrokken. Op basis hiervan heeft het CvTE een meerjarige verbeteragenda opgesteld die ziet op de verbetering en optimalisatie van het staatsexamen in de periode 2022–2024.

Deze verbeteragenda staat in het teken van twee doelen die gelden voor de korte tot middellange termijn. Enerzijds wordt ingezet op het optimaliseren van het staatsexamensysteem om te zorgen voor meer capaciteit en flexibiliteit. Anderzijds het beter laten aansluiten van staatsexaminering bij de vso-doelgroep, terwijl de brede toegankelijkheid voor alle doelgroepen geborgd wordt.

Bij de uitvoering van de agenda hanteert het CvTE een incrementele aanpak. Dat betekent dat stapsgewijs en gefaseerd gewerkt wordt aan verandering van het staatsexamensysteem, terwijl «de winkel» in de tussentijd ook open blijft. Het CvTE dient tijdens het veranderproces te borgen dat het staatsexamen, als maatschappelijke voorziening voor iedereen die een certificaat of diploma wenst te halen, breed toegankelijk blijft. Ook dient de kwaliteit van het staatsexamen geborgd te blijven, zodat het een vergelijkbaar en waardevol vo-diploma oplevert ten opzichte van de andere examenvoorzieningen. Daarnaast heeft de uitvoeringsketen van het staatsexamen tijdens deze coronajaren nog een extra opgave voortkomend uit de aanpassing van de eindexamens, wat ook effect heeft op het beschikbare verandervermogen in de betrokken organisaties.

Omdat de inrichting van het staatsexamen stapsgewijs aangepast wordt, is een grote verandering zoals een andere jaarindeling of waar passend minder mondelinge college-examens niet met ingang van 2022 gerealiseerd. Wel kunnen we nu met de Verbeteragenda Staatsexamen VO in de hand toewerken naar een systeem dat robuust is en beter zal aansluiten op onder meer de vso-doelgroep. Om de genoemde doelen te realiseren gaat het CvTE langs een aantal actielijnen werken die hierna verder worden toegelicht. Over de voortgang van de agenda zal het CvTE periodiek rapporteren. De eerste voortgangsrapportage verschijnt voor de zomer van 2022. Over de uitkomsten hiervan wordt uw Kamer geïnformeerd.

Actielijn 1. Flexibeler staatsexamensysteem dat meer aankan

Binnen deze actielijn werkt het CvTE aan een flexibeler staatsexamensysteem dat meer aankan. Om aan de huidige en toekomstige vraag te kunnen voldoen moet de inrichting van het staatsexamensysteem op punten worden aangepast. Bijvoorbeeld de manier waarop het staatsexamen op dit moment is ingericht, met het zwaartepunt op mondelinge afnames op vele locaties in de zomerperiode, bemoeilijkt het kunnen opschalen. Het zijn nu voornamelijk bevoegde docenten uit het regulier onderwijs die staatsexaminator zijn. Daardoor is het niet makkelijk om snel veel meer examinatoren te vinden die ondanks corona en het

lerarentekort tegen een vergoeding naast hun reguliere baan deze rol willen vervullen.

Daarnaast is het op dit moment niet alleen een kwestie van het vinden van méér examinatoren, maar ook van de juiste én beschikbare. Het staats-examen is een op zichzelf staande dienst die op individuele basis (tegen betaling) wordt afgenomen. Elk jaar na de aanmelddatum is pas duidelijk hoe de dienstverleningsvraag er voor dat jaar uitziet: hoeveel kandidaten, hoeveel en welke vakken, welke onderdelen, op welke locaties, etc. Vanuit de bestaande pool van examinatoren moet dan een match worden gemaakt met deze vraag. Die match is van veel factoren afhankelijk, bijvoorbeeld of er voldoende examinatoren voor dat vak beschikbaar zijn én blijven in een jaar. Zoals ik uw Kamer in september van dit jaar meldde⁷, waren er afgelopen examenperiode onverwacht veel examinatoren die zich laat afmeldden voor het staatsexamen. Het ontstane tekort kon niet opgevuld worden vanuit de bestaande pool van examinatoren. Er was spoedwerving nodig om de staatsexamenafnames door te kunnen laten gaan.

Dat is net goed gegaan. De focus van het CvTE ligt daardoor voor 2022 op het werven van voldoende examinatoren om de wettelijke taken uit te kunnen voeren. Daarnaast wordt ingezet op acties die op termijn tot uitbreiding van de examinatoren-pool kunnen leiden en op acties die de eenzijdige afhankelijkheid van examinatoren in het staatsexamenproces verkleinen, bijvoorbeeld door te verkennen of mondelinge afnames deels schriftelijk kunnen verlopen en op een ander moment in het jaar.

- **Extra werving examinatoren voor 2022.** Het CvTE is in oktober gestart met de werving van staatsexaminatoren en overige examenbetrokkenen. Deze werving zal tot aan de start van de staatsexamens doorlopen. Wanneer de aanmelding begin 2022 sluit is duidelijker wat er precies nodig is. Bij de werving voor 2022 gaat het CvTE uit van een wervingsdoelstelling van 20% extra examinatoren ten opzichte van reguliere jaren om de continuïteit van de bestaande diensten met behoud van kwaliteit doorgang te laten vinden. Daarbij houdt het CvTE rekening met extra benodigde capaciteit voor de uitvoering van examenmaatregelen in 2022 en wil het CvTE afmeldingen van staatsexaminatoren beter dan in 2021 op kunnen vangen.
- **Randvoorwaarden voor docenten uit regulier vo.** Met de VO-raad wordt contact gezocht om te kijken of en hoe docenten die zich als staatsexaminator hebben aangemeld makkelijker van bepaalde taken in de school kunnen worden vrijgesteld zodat zij kunnen worden ingezet voor staatsexamens. Daarnaast wordt de huidige vergoedingsstructuur opnieuw bezien.
- **Mogelijkheden verbreding examinatoren-pool.** Het CvTE verkent in 2022 welke mogelijkheden er zijn om met andere keuzes in de inrichting van de kwaliteitsborging van de examenafnames de huidige pool van staatsexaminatoren beter te benutten of uit te breiden.
- **Tegengaan van «no-show».** Momenteel heeft het staatsexamen te maken met teveel kandidaten die op het laatste moment toch niet komen opdagen, de zogenaamde no-show. De beschikbare capaciteit die hiervoor was gereserveerd kan dan niet voor andere doeleinden worden gebruikt. Het CvTE brengt in kaart hoe de no-show, en op welke termijn, deze no-show kan worden teruggebracht.

In het licht van de uitwerking van deze actielijn heeft het CvTE – naar aanleiding van de motie van het lid Westerveld c.s. – ook gekeken naar de beschikbaarheid van examinatoren om deeltentamenkandidaten die dat

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 4077.

nodig hebben een herkansingsmogelijkheid te bieden voor een vervolgopleiding of beroep.⁸

Omdat deze mogelijkheid volgens de huidige wet- en regelgeving niet bestaat, momenteel hebben alleen diplomakandidaten recht op een herkansing, was onduidelijk hoe groot de genoemde doelgroep zou kunnen zijn.

Omdat historische gegevens hiervoor ontbraken, heeft het CvTE in 2021 een inventarisatie gedaan onder deelcertificaatkandidaten op alle locaties, met een respons van 43%. Zo is geprobeerd zicht te krijgen op het aandeel dat deelneemt met het oog op opleiding en beroep. Over de uitkomsten hiervan heeft het CvTE mij per brief geïnformeerd, die als bijlage bij deze Kamerbrief is gevoegd⁹.

Hierin geeft het CvTE aan dat uit de inventarisatie een subdoelgroep van 2262 kandidaten kwam die vanwege doorstroom naar opleiding of beroep deelnam. Om tot een inschatting van de extra benodigde organisatielast te komen, is de vertaalslag van het aantal kandidaten naar het aantal herkansingsafnames gemaakt. Op basis van ervaringsgegevens van diplomakandidaten is geschat dat circa 40% van de subdoelgroep, circa 900 kandidaten, een vak zal herkansen dat uit maximaal drie onderdelen kan bestaan. Dit kan tot maximaal 2700 herkansingsafnames leiden die bovenop de reguliere uitvoeringslast komt en waarvoor het CvTE de beschikbare locaties, het aantal dagen in het afnamerooster en het benodigd aantal examenbetrokkenen moet uitbreiden. Omdat het CvTE niet van tevoren weet voor welke vakken extra inzet nodig is, kan dat niet rechtstreeks worden vertaald naar extra benodigde aantallen examinatoren en andere examenbetrokkenen. Wel is er een algemene schatting gemaakt van het extra aantal uren dat nodig zou zijn om deze nieuwe afnames uit te voeren: 6.560 uur. Tot slot geeft het CvTE aan dat voor de administratieve uitvoering van dit nieuwe proces systeemaanpassingen nodig zijn in de staatsexamen-systemen waar op dit moment niet in kan worden voorzien.

Het CvTE geeft in de brief aan dat zij op basis van de inventarisatie de uitvoering van deze nieuwe taak op korte termijn niet mogelijk acht. Dit ligt aan het niet kunnen realiseren van de benodigde extra afname- en organisatiecapaciteit, en aan de sterk verouderde administratieve uitvoering van het huidige staatsexamensysteem. De omvang van de examinatoren-pool is steeds net groot genoeg om de reguliere taakuitvoering te realiseren. Daarnaast vraagt het opnieuw aanpassen van het eindexamen in 2022 ook weer extra capaciteit. Er is daarmee op korte termijn onvoldoende mogelijkheid om een dergelijke nieuwe taak te realiseren.

Daarvoor moeten eerst de acties uit de verbeteragenda worden gerealiseerd, zodat het effect daarvan inzichtelijk kan worden gemaakt. Ik heb het CvTE gevraagd om in de voortgangsrapportages over de verbeteragenda, over deze effecten en eventuele toekomstige mogelijkheden te rapporteren.

Zoals aangegeven vraagt het substantieel vergroten van de staatsexamen-capaciteit meer dan alleen de werving van extra examinatoren. Het vraagt aanpassing van de inrichting van het staatsexamensysteem, waarbij de beschikbaarheid van voldoende examinatoren en de afwijkende jaarplanning van het staatsexamen twee kanten zijn van diezelfde capaciteits-medaille. Het college-examen wordt afgesloten na het centraal

⁸ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 192.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

examen, omdat examinatoren vaak zelf examenklassen hebben in het regulier vo. Om de uitvoeringscapaciteit en wendbaarheid van het staatsexamen te vergroten gaat het CvTE ook de jaarplanning onder de loep nemen.

- **Aanpassing van de jaarplanning.** Voor de zomer van 2022 brengt het CvTE kansrijke mogelijkheden voor de aanpassingen van de jaarplanning in kaart. Daarbij wordt gekeken naar de mogelijkheid om een staatsexamenrooster te maken met meer tijd tussen afnames; naar wat er nodig is om de college-examens af te nemen voorafgaand aan de centraal examens; of het mogelijk is om het college-examen in meer dan één moment af te nemen, zoals bij een schoolexamen. Als een staatsexaminator bijvoorbeeld over een langere periode ingezet kan worden voor het staatsexamen, kan dat wellicht beter te combineren zijn met zijn of haar reguliere baan als docent in het voortgezet onderwijs.

Actielijn 2: Versterken aansluiting staatsexamen op vso-doelgroep

De beschreven aanpassing van de jaarplanning kan ook zorgen voor een betere aansluiting van het staatsexamen op de vso-doelgroep. De wens tot spreiding van college-examens gedurende het jaar is óók een belangrijke uitkomst van het onderzoek dat is gedaan naar de belevingswereld van vso-leerlingen bij het staatsexamen. Dit onderzoek is uitgevoerd door CINOP naar aanleiding van de motie van het lid Westerveld c.s. en vindt u in de bijlage¹⁰ van deze brief.¹¹ Ook heeft Leerlingenbelang voortgezet speciaal onderwijs (hierna: LBVSO) een aantal aanpassingen voorgesteld voor het staatsexamen om de aansluiting op de vso-doelgroep te versterken. Tot slot heeft het CvTE op eigen initiatief nog een aanvullende analyse laten uitvoeren naar de belevingswereld van niet-vso kandidaten, zodat helder is welke acties bijdragen aan een beter passend staatsexamen voor álle kandidaten en welke acties nodig zijn om de aansluiting met een specifieke doelgroep te versterken.

Kader: onderzoek CINOP naar de belevingswereld van vso-leerlingen

CINOP heeft middels enquêtes en verdiepende gesprekken bij vso-leerlingen en diverse stakeholders in kaart gebracht hoe vso-leerlingen het staatsexamen beleven en welke knelpunten en aanbevelingen zij daarbij hebben. De belangrijkste conclusies uit dit rapport zijn:

- Vso-leerlingen waarderen de **flexibiliteit** en **het maatwerk positief**, dat wil zeggen de extra voorzieningen en ondersteuning, die het staatsexamen biedt.
- Over de **mondelinge college-examens** zijn vso-leerlingen verdeeld: het past niet goed bij alle leerlingen in de vso-populatie (bijvoorbeeld in het autistisch spectrum of voor leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis), en het is vanwege dat (vaak) ene afnamemoment meer high stakes dan in het regulier onderwijs.
- De voornaamste aanbeveling is dat de **jaarplanning** van de staatsexamens anders moet zodat de afname voor vso-leerlingen niet meer zover in de zomer plaatsvindt. De afwijkende examenplanning **versterkt** het **gevoel van 'anders zijn'**.
- Ook wordt gepleit voor een uitgebreidere inzet van de eigen vso-docent, als 'bijzitdocent' of als examinator.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹¹ Kamerstuk 31 289, nr. 430.

Niet alle uitkomsten uit het CINOP onderzoek en uit het rapport van LBVSO worden geadresseerd in de verbeteragenda van het CvTE. Een deel van wat er is opgehaald, raakt aan meer fundamentele vragen over de inrichting en vormgeving van het onderwijs in het vso en hoe zich dat tot het reguliere onderwijs verhoudt. Die punten maken onderdeel uit van een gesprek over de beweging naar inclusiever onderwijs en de daarbij meest passende examenvoorzieningen. Hier ga ik in deel III van deze brief verder op in.

Hieronder staan de belangrijkste actiepunten genoemd die het CvTE op basis van deze rapporten binnen deze actielijn in 2022 gaat oppakken. Deze acties zijn gericht op het op de relatief korte termijn beter passend maken van deze examenvoorziening voor de vso-doelgroep. Dit conform de motie van het lid De Hoop over het beter recht doen aan de verscheidenheid binnen de groep staatsexamen-kandidaten, in het bijzonder de vso-doelgroep, zonder daarbij afbreuk te doen aan de brede toegankelijkheid van de voorziening en aan de waarde van een staatsexamendiploma.¹²

- **Mogelijkheden afnamecondities.** Naar aanleiding van de motie van het lid Kwint c.s. is de rol van de mentor of vertrouwenspersoon als «bijzitdocent» bij het mondelinge college-examen uitgebreid.¹³ De eigen docent of een vertrouwenspersoon mocht altijd al in de rol van bijzitdocent aanwezig zijn om de kandidaat comfort te geven of later van feedback te voorzien, maar heeft nu ook de mogelijkheid om een vraag feitelijk te herhalen, of verheldering te geven rond het gedrag van de leerling in het proces. Deze werkwijze is door alle partijen als positief ervaren en zal vanaf 2022 structureel kunnen worden gebruikt door de kandidaat.
- Daarnaast zijn het CvTE en het Ministerie van OCW in **gesprek met de sectorraad GO** en andere clustervertegenwoordigers om te stimuleren dat vso-scholen attenter zijn op informatie over de mogelijkheden in aanpassing van de afnamecondities als een individuele kandidaat dat nodig heeft. Uit het CINOP onderzoek blijkt dat de informatiepositie van vso-scholen op dat punt en andere punten aangaande het staatsexamen vaak niet voldoende is en de mogelijkheden die er zijn nu niet optimaal worden benut.
- **Stimuleren optimale voorbereiding college-examens.** Uit onderzoek van CINOP en het rapport van LBVSO blijkt dat leerlingen aangeven niet optimaal voorbereid aan een mondeling college-examen te beginnen, omdat ze niet goed weten wat die examenvorm inhoudt. Soms omdat relevante informatie voor leerlingen moeilijk vindbaar is, en soms omdat vso-docenten onvoldoende zicht hebben op wat er in een mondeling college-examen van een leerling wordt verwacht. Het CvTE gaat informatie hierover beter toegankelijk maken voor alle staatsexamenkandidaten en betrokken scholen. Dit zal onder meer een **informatiefilmpje** zijn over hoe het mondeling examen in zijn werk gaat, en dit voorafgaand aan de examenperiode van 2022 beschikbaar te stellen.
- **Verkennen alternatieve afnamevormen college-examen.** Daarnaast start het CvTE in 2022 met verkennen in hoeverre er andere afnamevormen van het college-examen mogelijk zijn bij bepaalde vakken, om tegemoet te komen aan kandidaten voor wie het mondelinge college-examen een minder passende vorm is. De eerste uitkomsten van dit project zullen in het najaar van 2022 beschikbaar zijn.

¹² Kamerstuk 31 289, nr. 458.

¹³ Kamerstuk 31 289, nr. 456.

Om de gestelde doelen te behalen is ook nodig dat het CvTE in kaart brengt wat de benodigde randvoorwaarden voor uitvoering daarvan zijn.

- **Meer inzicht in examencijfers voor staatsexamenkandidaten.** Momenteel hebben kandidaten geen inzicht in de cijfers van het centraal examen en het schriftelijk college-examen voordat zijn opgaan voor hun mondelinge college-examen. Vso-leerlingen ervaren het niet kennen van hun uitgangspositie volgens het CINOP-rapport en LBVSO als onwenselijk. DUO en CvTE onderzoeken op welke wijze en wanneer dit gevraagde inzicht kan worden gegeven. De uitkomsten van dat onderzoek worden verwacht in de eerste helft van 2022.
- **Uitvoeringsconsequenties in beeld.** CvTE brengt op basis van de verbeteragenda uitvoeringsconsequenties in beeld voor de staatsexamenketen vo. Daarbij wordt aangegeven welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn om de verbeteragenda tot uitvoering te brengen en op welke termijn.

III. Langere termijn: herbezinning staatsexamen vo (voor wie?) en examens vso (door wie?)

Van oorsprong is het staatsexamen een manier om een vo-diploma te behalen voor individuele kandidaten die geen regulier voortgezet onderwijs (kunnen) volgen en op basis van zelfstudie naar het examen toewerken. Echter, het staatsexamen wordt in de afgelopen 10 jaar steeds meer gebruikt door groepen kandidaten die wel onderwijs volgen op een school, maar waarbij de school geen examenlicentie bezit, zoals in het merendeel van het vso, het particulier onderwijs en ook een enkele vo-school. Net als leeftijdsgenoten in het regulier onderwijs zitten deze leerlingen dus op school, maar leggen ze niet een regulier eindexamen maar een staatsexamen af.

Het CINOP onderzoek maakt goed inzichtelijk dat het op een andere manier dan in het regulier onderwijs afleggen van eindexamen bij de vso-populatie leidt tot een gevoel van oneerlijkheid en zich anders behandeld voelen. Het staatsexamen loopt langer door in de zomer, de volgorde van centraal examen en college-examen is anders en de college-examens zijn voornamelijk mondeling. Toch blijkt ook dat de verschillen zeker niet allemaal negatief zijn: voor het merendeel van de vso-leerlingen is het staatsexamen passend bij de belevingswereld, capaciteiten en behoeftes. Vooral de flexibiliteit, de mogelijkheden voor maatwerk en de mogelijkheden voor extra voorzieningen en ondersteuning worden gewaardeerd. Het staatsexamen biedt maatwerkmogelijkheden die in het regulier onderwijs onhaalbaar zouden zijn.

Zoals in deze brief aangegeven gaat het CvTE in actielijn 2 van de Verbeteragenda Staatsexamen VO een deel van de knelpunten voor de vso-doelgroep adresseren. Tegelijkertijd is de groeiende groep vso-leerlingen die gebruik maakt van het staatsexamen ook aanleiding voor een meer fundamentele herbezinning: hoe kijken we naar het staatsexamen als brede maatschappelijke voorziening en als examenvoorziening voor het vso in het bijzonder?

Hierover ben ik in gesprek met vertegenwoordigers van de vso-sector. Centraal daarbij staat de vraag waarom er zoveel gebruik wordt gemaakt van het staatsexamen en in hoeverre er belemmeringen worden ervaren om gebruik te maken van de andere examenvoorzieningen in het vso of in het reguliere voortgezet onderwijs. Het is uiteraard prettig voor vso-leerlingen dat staatsexamens meer mogelijkheden tot flexibiliteit en maatwerk bieden, en voor vso-scholen is ook het praktisch dat het

examen via het staatsexamen wordt «geregeld» en dat zij hierdoor minder afstemming met reguliere vo-scholen nodig hebben. Uit het onderzoek van CINOP komt naar voren dat het staatsexamen niet voor alle vso-leerlingen de meest geschikte examenvoorziening is. Alternatieven zijn het deelnemen aan het eindexamen op een reguliere vo-school waarbij via een samenwerking met die school de vso-leerling daar als extraneus-deelnemer examen kan afleggen. Voor een deel van de vso-leerlingen kan dat een aantrekkelijke en realistische optie zijn. Ook zouden meer vso-scholen op de middellange termijn kunnen toewerken naar het krijgen van een eigen examenlicentie, zodat zijzelf het volledige eindexamen kunnen afnemen en vormgeven in aansluiting op het gegeven onderwijs. Dit vraagt bewuste keuzes van het vso-veld die past in de beweging naar inclusiever onderwijs. Met de sector ga ik verder in gesprek om te bepalen voor welke scholen dit kan gelden, wat voor hen haalbare en wenselijke alternatieven zijn en wat ervoor nodig is om die alternatieven in te zetten.

IV. Staatsexamenresultaten VO 2021

Op 28 oktober 2021 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de examenresultaten in het regulier vo van het afgelopen examenjaar.¹⁴ Nu zijn ook de staatsexamen-resultaten van 2021 beschikbaar. Deze zijn door DUO verwerkt in bijgevoegde rapportage¹⁵.

Verbeterde registratie staatsexamen heeft effect op gegevens aantal kandidaten

Het DUO-project «modernisering examenlandschap» werkt toe naar een eenduidige registratie van deelnemersgegevens en -resultaten. In 2021 is hierin een belangrijke stap gezet waardoor de registratie met meer nauwkeurigheid plaatsvindt dan in voorgaande jaren mogelijk was. Hierdoor zien sommige cijfers er anders uit dan in de staatsexamenmonitor die ik uw Kamer op 12 februari 2021 heb doen toekomen.¹⁶

Dat is met name terug te zien in de berekening van het aantal staatsexamen-kandidaten. In voorgaande jaren is het aantal aangemelde deelnemersaantallen opgenomen in de berekening, dit waren vorig jaar 4.197 reguliere kandidaten en 4.373 vso-kandidaten. In de verbeterde registratie is het aantal kandidaten opgenomen dat daadwerkelijk is opgegaan voor een staatsexamen, dit geeft een meer feitelijk beeld van het aantal afnames dat heeft plaatsgevonden. Dat neemt niet weg dat de hele staatsexamenorganisatie gericht is op het aantal aangemelde kandidaten, zoals eerder in de brief aangegeven. Onderstaande tabel geeft deze daadwerkelijke aantallen weer, met een correctie naar 2020.

Tabel 1 Het aantal staatsexamen deelnemers in 2020 en 2021.

		2020	2021
VO	deexamen	1,522	1,636
VO	diploma	980	1,496
VO	totaal	2,502	3,098
VSO	deexamen	2,102	2,144
VSO	diploma	1,653	1,591
VSO	totaal	3,755	3,667

¹⁴ Kamerstuk 31 289, nr. 499.

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁶ Kamerstuk 31 289, nr. 443.

Het totaal aantal staatsexamenkandidaten in tabel 1 is niet per se een opsomming van het aantal deexamenkandidaten en diplomakandidaten. Staatsexamen-kandidaten kunnen in hetzelfde jaar een diplomakandidaat zijn op het ene niveau, en een deexamenkandidaat zijn op een ander niveau. Deze kandidaten zijn in Tabel 1 los geteld als deexamen- en diplomakandidaat, maar voor de totalen maar één keer geteld.

Vertekend beeld slagingspercentages staatsexamens 2021

Hieronder zijn de slagingspercentages te vinden van de diplomakandidaten in het staatsexamen voor de verschillende schoolsoorten. In de dikgedrukte cijfers is het gewogen gemiddelde te zien van alle schoolsoorten, waarbij er maar relatief weinig diplomakandidaten staatsexamen vwo afleggen in vergelijking met vmbo-gt.

Tabel 2 Het aandeel diplomakandidaten dat geslaagd is, naar subpopulatie en examen niveau over de jaren 2016 t/m 2021

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
VSO	vwo	80,0%	82,2%	81,0%	89,7%	85,0%	78,6%
VSO	havo	86,3%	77,7%	73,8%	76,2%	80,6%	82,8%
VSO	vmbo-GT	87,4%	75,1%	77,6%	77,4%	85,2%	92,3%
VSO	totaal	86,7%	77,1%	74,1%	79,2%	85,1%	89,9%
VO	vwo	66,3%	72,7%	70,5%	68,0%	55,5%	79,7%
VO	havo	79,4%	71,3%	53,0%	70,0%	59,1%	79,6%
VO	vmbo-GT	89,4%	67,7%	78,7%	70,4%	66,3%	87,2%
VO	totaal	76,3%	70,9%	62,8%	69,3%	58,8%	81,2%

Hierbij moet een aantal belangrijke kanttekeningen worden gemaakt, omdat het beeld van 2021 slechts beperkt te vergelijken is met slagingspercentages in het reguliere onderwijs en ten opzichte van voorgaande jaren, vanwege:

- Verbeterde registratie. Het slagingspercentage in 2021 is berekend door het aantal geslaagde kandidaten af te zetten tegen het aantal kandidaten dat daadwerkelijk opging voor een diploma (in plaats van tegen de groep aangemelde kandidaten). Daarom kunnen de cijfers niet goed vergeleken worden met die van eerdere jaren.
- Vormgeving staatsexamens 2021. Voor alle diplomakandidaten waren de diploma-eisen in 2021 aangepast ten opzichte van de eisen in een regulier jaar, ook voor de staatsexamenkandidaten. Ook dat maakt een goede vergelijking met slagingspercentages uit voorgaande jaren moeilijk.
- Beperkte aantallen. Het totale aantal kandidaten dat via een staatsexamen opging voor een vo-diploma is relatief klein (6.675 kandidaten) in vergelijking met het aantal examenkandidaten in het reguliere onderwijs (185.634).¹⁷ Dat maakt de percentages minder robuust. Om die reden is het vmbo-b en het vmbo-k niet meegenomen, omdat deze aantallen simpelweg te klein zijn.

Stabiele cijferontwikkeling college-examens Nederlands en Engels

In de staatsexamenmonitor 2021 zijn de gemiddelde cijfers weergegeven die kandidaten hebben behaald op hun college-examens van de (kern)vakken Nederlands en Engels. Voor vso- en reguliere kandidaten zijn de cijfers voor het college-examen behoorlijk stabiel in de periode 2018 t/m 2021. Deze cijfers zijn relatief goed te vergelijken met voorgaande

¹⁷ Bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 499.

jaren omdat de eisen en afnamecondities niet zijn veranderd de afgelopen jaren; ook vorig jaar gingen de college-examens door.

Inzet duimregel het grootste onder reguliere diplomakandidaten

In 2021 was het voor diplomakandidaten mogelijk om één vak buiten de uitslagbepaling te laten, «weg te duimen», als zij zonder dat vak geslaagd zouden zijn. De kernvakken waren hiervan uitgesloten. In de staatsexamenmonitor is terug te zien dat een grote groep diplomakandidaten is geslaagd zonder inzet van de duimregeling. Omdat er bij de inzet van de duimregeling gedragseffecten zijn opgetreden, is het moeilijk om precies vast te stellen wat het effect van deze maatregel is geweest. Wat opvalt is dat de duimregeling vaker is toegepast bij de reguliere diplomakandidaten; zowel bij de kandidaten die opgingen voor alle vakken in het examenjaar 2021, als door de kandidaten die eerdere behaalde certificaten inwisselden tot een volledig vakkenpakket (de zogeheten «sprokkelaars»). Of anders gezegd: door vso-diplomakandidaten is relatief minder gebruik gemaakt van de duimregeling; verhoudingsgewijs is een groot deel ook zonder deze maatregel geslaagd.

Herkansingen diplomakandidaten

De inzet van de herkansing bij diplomakandidaten in het staatsexamen is anders georganiseerd dan de herkansingen op reguliere VO scholen. Diplomakandidaten mogen alleen herkansen als ze met de herkansing alsnog kunnen slagen voor een diploma. De herkansing geldt dus niet voor kandidaten die hun cijfer willen verbeteren of kandidaten die op gaan voor deelcertificaten. Daardoor is het aantal kandidaten dat in aanmerking komt voor een herkansing beperkt ten opzichte van het totaal aantal staatsexamenkandidaten. De duimregeling heeft ook invloed op het aantal herkansingen bij de staatsexamens. Een staatsexamendeelnemer heeft normaal gesproken de keuze om één centraal- en één college-examen te herkansen, niet noodzakelijkerwijs van hetzelfde vak. Deze herkansingsmogelijkheid is uitgebreid in 2021; een kandidaat kon alle onderdelen van maximaal twee vakken herkansen.

Mede door deze beperkingen is het aantal herkansingen door diplomakandidaten relatief beperkt gebleven. Dit is maar goed ook, want veel meer herkansingen – bijvoorbeeld ook van deelcertificaatkandidaten – was niet uitvoerbaar geweest, mede door de beperkte beschikbaarheid van examinatoren in de maanden augustus en begin september.

V. Tot slot

Met de Verbeteragenda Staatsexamen VO (2022–2024) die in deze brief wordt gepresenteerd is het CvTE de weg naar een robuuster staatsexamen concreet ingeslagen. Een weg die het CvTE met het Ministerie van OCW in 2019 is opgegaan door een onderzoek naar toekomstbestendigheid uit te zetten toen bleek dat het staatsexamen in de jaren daarvoor in toenemende mate onder druk was komen te staan. De uitkomsten daarvan heb ik u begin dit jaar toegestuurd op basis waarvan nu de verbeteragenda is opgesteld.

De opgave die er ligt is niet gering. Er moet verder worden gewerkt aan het stabiliseren en robuuster maken van een verouderd en kwetsbaar systeem, zodat deze examenvoorziening überhaupt beschikbaar blijft. Dat is een extra uitdaging in tijden van corona. Tegelijkertijd moet er een moderniserings- en verbeteringslag plaatsvinden om het staatsexamenstelsel toekomstbestendig te maken voor verschillende typen doelgroepen. Het CvTE werkt de komende jaren langs de verschillende

actielijnen in de verbeteragenda aan het realiseren van deze opgave, terwijl het staatsexamen ook jaarlijks doorgang moet vinden. Over de voortgang van de agenda zal het CvTE periodiek rapporteren. De eerste voortgangsrapportage verschijnt voor de zomer van 2022. Over de uitkomsten hiervan wordt uw Kamer geïnformeerd.

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